

Regionalpolitiken bör reformeras

Målen i regeringens två senaste regionalpolitiska propositioner anges vara regional tillväxt, likvärdig service och välfärd för alla regioner i landet samt samhällsekonomisk effektivitet. Medlen är många men diskutabla. Stöd till företag i utvalda regioner har osäkra eller negativa effekter. De bör avvecklas liksom stöd till kommunala bostadsbolag för att riva lägenheter. Det kommunala systemet för skatteutjämning bör ersättas med ett utvidgat generellt statligt stöd. Den regionalpolitiskt betingade finansieringen av stora samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt bör upphöra. Kommunerna bör få rätt att ta ut fastighets- och företagskatter för att finansiera regional infrastruktur på bekostnad av motsvarande statliga skatter. Regionalpolitiken har medfört ett slöseri med resurser. Ett undantag utgör utbyggnaden av vissa regionala högskolor som haft positiva effekter på regionernas innovativa förmåga och produktivitet.

Det pågår en process med en koncentration av företag och individer till framför allt storstäderna och en motsvarande utarmning av många regioner. Vissa av dessa har hamnat i en ond spiral med nedläggningar, utflyttning av företag, permitteringar och permanent regional arbetslöshet. Ökade vakanser uppkommer i kommersiella lokaler och lokala bostadsbestånd. Nedläggningarna leder också till utflyttning av individer. Oftast är det unga och välutbildade som flyttar. Den befolkning som bor kvar blir ålderstigen. Detta bidrar till höga kostnader för sådana regioner. Regeringen söker motverka denna utveckling genom att ge stöd åt företagande och sysselsättning i utflyttningsregioner samt genom att tillhandahålla en med övriga regioner likvärdig välfärd.

I denna artikel granskas regeringens mål och medel för regionalpolitiken så som de presenteras i de två senaste propositionerna 1997/98:62 och 2001/02:4. Dessutom görs försök att tolka de angivna målen i termer av ekonomisk teori. Realismen i regeringens mål om tillväxt för alla regioner i landet diskuteras mot bakgrund av en kort litteraturgenomgång. Därefter granskas i tur och ordning de medel som regeringen explicit använder för att uppnå sina mål: subventioner till företag i utsatta regioner, effekter av det kommunala systemet för skatteutjämning, av finansiering av regionala transportprojekt samt delar av högskolepolitiken. Till sist presenteras några sammanfattande slutsatser (Andersson 2005).

ROLAND ANDERSSON

är nationalekonom och professor emeritus i fastighetsekonomi vid KTH, Stockholm. Hans forskning är för närvarande främst inriktad på regionernas innovationer och tillväxt samt på bostadspolitikens effekter. rolanda@infra.kth.se

Jag tackar Margareta Johannesson, Bo Söderberg och Mats Wilhelmsson för många värdefulla synpunkter.

1. Målen i de regionalpolitiska propositionerna

I regeringens proposition 1997/1998 ”Regional tillväxt–för arbete och välfärd” anges att regionalpolitiken utformas utifrån mål om regional tillväxt, fördelning och samhällsekonomisk effektivitet (sid. 68). Regional tillväxt innebär att inte bara regioner som växer spontant skall växa utan att statliga insatser skall säkerställa att alla växer. Genom omfördelning av pengar till utsatta regioner vill regeringen garantera en likvärdig offentlig och kommersiell service för hela landet. Formuleringar som att ”hela landet skall leva” respektive att alla regioner skall få en ”likvärdig service” får tolkas som uttryck för ett fördelningsmål. I propositionen framhålls vidare som ett viktigt mål att de som är arbetslösa i en region bör få ett arbete där. Arbetslöshet är uttryck för en situation med ojämvt, vilket innebär en samhällsekonomiskt ineffektiv användning av arbetskraft. Målet om samhällsekonomisk effektivitet är explicit formulerat men grunderna för offentliga interventioner diskuteras inte närmare.

I regeringens senaste regionalpolitiska proposition 2001/2002 ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” understryks redan i rubriken målet om tillväxt för hela landet. Formuleringarna om hållbar ekonomisk tillväxt i linje med EU:s strukturella och regionala program förekommer i båda propositionerna. Detsamma gäller formuleringarna om likvärdig service och välfärd för hela landet. I den senaste propositionen hävdas att regeringen kommer att tillämpa ett nytt perspektiv med syftet att beakta även effekterna av den politik som förs på områden utanför den egentliga regionalpolitikens områden. Regeringens säger sig sålunda framdeles även vilja beakta de regionala effekterna av industri-, arbetsmarknads-, infrastruktur-, utbildnings-, och forskningspolitik. Detta perspektiv tillämpades dock redan i viss utsträckning tidigare inom vad som i den förra propositionen kallades för den ”stora” regionalpolitiken medan subventioner till företag presenterades under rubriken den ”lilla” regionalpolitiken. Regionalpolitiken tycks sålunda omfatta i stort sett ”allting” enligt de båda propositionerna. Dess effekter beräknas dock inte. Inget sägs heller om vikten av att också beakta exempelvis jordbrukspolitikens och försvarspolitikens regionala effekter.

2. Perspektiv på de regionalpolitiska målen

För att bedöma effektiviteten i regeringens regionalpolitik måste man tolka målens ekonomiska innebörd, om de står i konflikt med varandra samt om de är realistiska, dvs om de går att uppnå. De mål som anges i propositionerna är fördelningsmål, samhällsekonomisk effektivitet och regional tillväxt.

Ett fördelningsmål innebär att regeringen vill förbättra välfärden för någon grupp, även om det blir på bekostnad av någon annan grupp. Om regeringen har ett allmänt fördelningsmål innebär detta att den ger stöd till den grupp som man vill gynna och att individerna i denna grupp kan använda stöden efter eget skön. Sådana subventioner ges på bekostnad av

de grupper som regeringen vill skall betala via skatter. Regeringen sätter dock uppenbarligen värde inte bara på att en omfördelning äger rum mellan olika regioner i landet utan också hur den sker. Sålunda vill regeringen att individer som bor i utsatta delar av landet skall ha god tillgång till snabbtåg, flygtransporter, skolgång, hälsovård, kommersiell service m m i närheten av deras boende. Dessutom vill regeringen att det skall finnas företag i deras närhet som kan erbjuda arbeten. Då regeringen vill ge tillgång till nyttigheter som innebär begränsade valmöjligheter för den mottagande parten (jämfört med att individerna fick använda pengarna efter eget skön) är detta uttryck för den typ av fördelningsmål som kallas för *merit wants* (Musgrave 1959 och Bohm 1986).

Målet om samhällsekonomisk effektivitet innebär att regeringen önskar förbättra situationen för någon grupp utan att detta blir till nackdel för någon annan grupp. För att nå detta mål har regering och kommuner anledning att intervensera i marknadsekonomin, nämligen då marknaden inte spontant uppnår detta mål. Exempel på förekomst av sådana situationer är fallande styckkostnader (att kostnaderna per enhet för en nyttinghet faller med antalet enheter inom hela efterfrågeintervallet), kollektiva nyttingheter, externaliteter, och marknadsojämvikt (Mishan 1981, Bohm 1986 och Andersson 1998). Regionalpolitiken har av tradition gjort anspråk på att korrigera för sådana situationer. Infrastruktur som vägar och järnvägar karakteriseras av fallande styckkostnader och externaliteter och motiverar interventioner från stat och kommuner. Utan sådana interventioner finns risk för att vägar och järnvägar tillhandahålls i en omfattning som inte är förenlig med målet om samhällsekonomisk effektivitet. För att klarlägga om ett visst projekt uppfyller detta fordras att samhällsekonomiska bedömningar genomförs. Om värdet av nettofördelarna av ett projekt är negativt skall projektet inte genomföras.

Staten använder numera högskolepolitiken i sin regionalpolitik. Därför finns det anledning att uppmärksamma marknadsbrister som gäller för all sorts forskning, uppfinnande och utvecklingsarbete som osäkerhet och risker vid investeringar i forskningsprojekt (Arrow 1962). Forskningsprojekt är mera osäkra än investeringar i realkapital. Gångse kapital- och försäkringsmarknader hanterar inte sådana risker på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Små, nystartade företag kan spontant på sin höjd driva något enstaka eller kanske endast en del av ett forskningsprojekt. Detta medför risker för diskriminering av sådana projekt. Företag som är stora nog att driva ett flertal parallella forskningsprojekt ger vissa möjligheter till riskspridning. Riskkapitalbolag kan bidra till satsningar på riskabla projekt. Men även sådana företag har begränsade möjligheter till riskspridning i förhållande till en stat. Det finns sålunda en grund för statliga resursinsatser för forskningsprojekt. Dessa kan i sin tur leda till spillovers i form av forskningsresultat som entreprenörer kan exploatera för kommersiellt lönsamma innovationer. Detta motiverar att statliga satsningar på forskningsprojekt görs. En helt annan fråga av hög relevans för högskolepolitiken som regionalpolitik

är var dessa satsningar bör äga rum. Här ger den ekonomiska välfärdsteorin ingen närmare vägledning annat än att det bör finnas skal fördelar som att kravet på en minsta kritiska massa för exempelvis en forskningsmiljö bör vara uppfyllt. För att forskningsresultaten dessutom skall leda till regional tillväxt krävs det också att det finns industriella mottagare av kommersiellt exploaterbara resultat.

Såväl nationell som regional tillväxt är viktiga mål för regeringen. Med nationell tillväxt menas att regeringen vill uppnå en tillväxt för landet i dess helhet utan några restriktioner om var i landet som den skall uppnås. Tillväxt kan definieras som investeringar som görs för att öka de framtida konsumtionsmöjligheterna. Med en sådan definition inkluderas dock inte ett bättre utnyttjande av en existerande kapacitet. Det vanligast förekommande måttet på tillväxt är dock förändringar i bruttonationalprodukten. En hög tillväxttakt implicerar att kommande generationer favoriseras i relation till den nuvarande. En högre tillväxt förutsätter nämligen att större sparande för investeringar, dvs en lägre konsumtion för den nuvarande generationen. Här impliceras sålunda ett intertemporalt fördelningsmål vid valet av en viss tillväxttakt. Regeringens mål om regional tillväxt innebär att regioner som idag inte växer spontant av egen kraft skall göra detta genom statligt stöd. Enligt propositionerna bör sålunda alla regioner i landet ges möjligheter till en tillväxt. För regeringen blir då frågan hur detta skall åstadkommas, om det nu över huvud taget går. När grupper i andra regioner via skatter får betala för att staten via sitt stöd söker åstadkomma regional tillväxt, kan detta mål tolkas som ett interspatialt fördelningsmål. Målet om regional tillväxt kan sålunda innebära en fördelningsmässig restriktion på den nationella tillväxten.

I propositionen 2001/2002 visas medvetenhet om att målkonflikter existerar liksom om vikten av att dessa identifieras för att de skall kunna hanteras på bästa sätt (sid 107). Men sådana målkonflikter identifieras inte närmare, långt mindre diskuteras hur de skulle kunna hanteras. Exempelvis kan som berörts ovan regeringens mål om nationell och regional tillväxt stå i konflikt med varandra. Statens resurser skulle kanske kunna göra en större nytta i form av en högre nationell tillväxt i andra regioner än där de hamnar genom regionalpolitiken, beroende på hur pengarna används. Mer pengar till en region betyder mindre pengar för andra regioner, eftersom de finansieras genom skatter. I andra sammanhang säger sig regeringen vilja verka för en hög nationell tillväxt. En hög skattenivå kan ha negativa effekter på individens vilja att arbeta och på entreprenörers vilja att satsa på företagande, dvs på målet om tillväxt. Regeringen bör visa hur den prioriterar mellan olika mål som står i konflikt med varandra.

3. Är målet om tillväxt i alla regioner realistiskt?

Regeringen anger redan i propositionernas rubriker att tillväxt i hela landet skall prioriteras. Frågan är om det går att få tillväxt i landets alla regio-

ner. Låt oss diskutera denna fråga mot bakgrund av en kort litteraturgenomgång.

Marshall (1898 och 1920) pekade på tre olika fördelar som ett industriellt distrikt kan erbjuda av betydelse för företagens val av lokalisering. För det första bör det finnas personer med specialkompetens inom ett visst område. För det andra att det finns ett billigare och mer varierat utbud av produktionsfaktorer i övrigt som är specifika för en viss bransch. För det tredje är spillovers av stor betydelse, dvs teknologiska kunskapseffekter som andra företag än det som först lanserade en innovation kan dra nytta av genom att vara lokaliserat nära företag inom ett industriellt distrikt. Termen kunskaps-spillovers har senare myntats som ett uttryck för de fördelar ett företag kan vinna i form av ny kunskap från universitet och högskolor och från företag i dess omgivning.

Krugman (1991) har med inspiration från Marshall betonat betydelsen av spillovers för en tillväxt. Vidare är stordriftsfördelar inom olika branscher, marknadernas storlek samt transportkostnader avgörande för till vilken region som ett företags förädlingsställen kommer att lokalisera sig. Krugman (1996) ger slående exempel på hur olika branscher har koncentrerats till vissa regioner och orter i USA: bilindustrin har koncentrerats till Detroit, flygindustrin till Seattle och Los Angeles, filmindustrin till Hollywood finansbranschen till New York och Chicago. Han menar att handelshindren i Europa är orsaken till att man där ännu inte har en koncentration av branscher till vissa regioner på det sätt som finns i USA. I takt med EU:s integration kommer en sådan koncentration att uppkomma.

Även teorin om produkternas livscykel är av intresse ur ett regionalpolitiskt perspektiv. En affärsidé, teknik eller företag genomgår olika faser under sin ekonomiska livslängd (Vernon 1966 och 1979, Porter 1990). En produkt kommer under dess olika faser att koncentreras till olika typer av regioner. Introduktionsfasen är vanligen förlagd till storstäder och universitetsstäder, i synnerhet om en innovation krävt ett avancerat forsknings- och utvecklingsarbete. I takt med att produkterna åldras och produktionen standardiseras förs produktionen ut från centrumregioner till perifera regioner. En arbetsfördelning uppstår: avancerade funktioner i storstäder och universitetsstäder och standardiserad produktion i perifera områden.

Entreprenörer lokaliserade intill universitet och högskolor kan exploatera nya forskningsresultat och skapa nya företag på grundval av innovationer. Dagliga kontakter spelar en stor roll för att sprida resultat från forskning och utvecklingsarbete vid lärosäten till företag. Forskare har visat att denna typ av kunskapsspridning är relativt sett geografiskt begränsad. Lärosätenas lokalisering kan därför påverka kunskapsintensiva företags lokalisering (Jaffe 1986 och 1989, Feldman 1994, Anselin, Varga och Acs 1997, Varga 1998, Jaffe och Trajtenberg 2002 samt Acs 2002). Feldman och Varga visar hur produktinnovationer fördelar sig på olika stater i USA med en koncentration till Kalifornien vid västkusten och till områdena kring Boston och New York på östkusten. Kalifornien med Silicon Valley ligger inte oväntat

på första plats när det gäller IT. Den offentligt finansierade forskningen vid de amerikanska universiteten är främst lokaliserad till dessa områden liksom företagens forsknings- och utvecklingsarbete. Varga finner ett tydligt samband mellan satsningar på universitetsforskning och innovationer för städer med en betydande befolkning. Enligt Varga krävs det minst en miljon människor samt mer än 30 000 studenter för att universitetsforskning skall åstadkomma en regional ekonomisk utveckling. Varga aktualiserar sålunda begreppet "kritisk massa" som förutsättning för regional ekonomisk utveckling till att gälla inte bara forskningsinsatsers utan också regioners storlek och befolkningstäthet.

Vad som sagts ovan kan bidra till att förklara den tillväxt inom IT-området som ägt rum i Silicon Valley. Där finns Stanford University, ett universitet i världsklass med bland annat utbildning av civilingenjörer och forskare inom IT-området. Statliga beställningar av elektronikutrustning har alltifrån andra världskriget och framåt spelat en stor roll. Där inrättades år 1946 den första forskarparken i världen. Man har inom bekvämt räckhåll allt som behövs för att ett nytt företag inom IT-området skall kunna etablera sig. Dit hör en valfungerande riskkapitalmarknad. Denna har uppstått genom att företagare med egna innovationer har utvecklat en kompetens att bedöma om också andras innovationer är kommersiellt gångbara. AnnaLee Saxenians betonar i sin bok (1996) betydelsen av kulturella skillnader som att det i Silicon Valley växt fram en särskild entreprenörsanda.

Henrekson (2002) ställer frågan varför entreprenörsaktiviteter och riskkapitalmarknader i USA är mera blomstrande än i Sverige. Hans svar är att det i USA finns incitament som är betydligt starkare än i Sverige i form av starka belöningsystem, inkluderande ett skattesystem, som stärker drivkrafterna för tillväxt. Henrekson kritiserar den top-down strategi som råder i Sverige med en ansenlig statlig byråkrati. Han pläderar för att regeringen istället introducerar en bottom-up modell à la USA med ett skattesystem som är mera gynnsamt för entreprenörer än det som Sverige kan visa upp. Att skattesystemet är sämre utformat i Sverige än i USA med tanke på dess effekter på tillväxten kan förvisso innebära en lägre tillväxtnivå i alla delar av landet inklusive i de utsatta regionerna. En lägre skattenivå kan i ett statistiskt perspektiv leda till att mindre pengar kommer in till statskassan och risk för att mindre pengar på kort sikt blir tillgängliga för att uppnå målet om en likvärdig service i hela landet. Men genom en lägre skattenivå kan ökad tillväxt nås på längre sikt.

Slutsatsen av denna genomgång är tämligen självklar: tillväxt uppkommer inte spontant i alla regioner utan koncentreras till vissa med särskilda förutsättningar för tillväxt. Enligt Varga är det framför allt större städer som ger näringsliv förutsättningar för tillväxt. Som kommer att framgå av vår analys har regeringens ambitiösa regionalpolitik under en lång lett till ganska magra resultat. Statsmakternas mål om tillväxt för alla regioner i landet framstår som orealistiskt mot denna bakgrund. Regeringen bör därför göra en analys av vilka regioner som har reella förutsättningar för till-

växt med ett effektivt statligt stöd. Det bör poängteras att det är en sak att föra en politik med ett fördelningsmål om likvärdig service i alla regioner, en annan att försöka få tillväxt i regioner som inte har förutsättningar att få detta även med statligt stöd.

4. Medlen i de regionalpolitiska propositionerna

Exempel på viktiga regionalpolitiska åtgärder i propositionen 1997/1998 är statliga subventioner och riskkapitallån till företag inom utvalda regioner, s k tillväxtavtal, reduktion i de sociala avgifterna för löner för vissa delar av Norrland, statlig finansiering av vägar, järnvägar och flygplatser samt satsningar på regionala högskolor. För perioden 1995–1999 betalades ut 13 miljarder kronor från EU:s (EG:s) strukturfonder. Svenska staten måste komplettera dessa pengar med lika mycket. EU har även inspirerat till s k tillväxtavtal mellan regeringen och företag i aktuella regioner. Men subventionerna till jordbruket kritiserades inte av EU i detta sammanhang, även om de har regionala effekter.

Botniabanan är ett exempel på en pågående, regionalpolitiskt motiverad, stor statligt finansierad investering som presenterades i regeringens proposition 1997/1998. Syftet med banan anges vara att binda ihop lokala arbetsmarknader i olika orter längs den norra svenska kustlinjen. Andra exempel är bidragen till utbyggnader av Luleå-Kallax flygplats och en ny flygplats i Pajala. Under perioden 1997–2000 avdelades pengar i statens budget för en utbyggnad med cirka 100 000 utbildningsplatser i hela landet med minst en högskola i varje län. Fasta forskningsresurser avdelas till samtliga högskolor.

Följande åtgärder för att uppnå de regionalpolitiska målen kan noteras i den senaste propositionen 2001/2002:

- 3,5 miljarder per år för regional utveckling för perioden 2000–2006.
- Subventioner och riskkapitallån till samt tillväxtprogram för företag inom utvalda regioner.
- Reducerade sociala avgifter för löner för delar av Norrland (med 15 procent mot en reduktion på 5 procent tidigare).
- Det kommunala skatteutjämningsystemet (12,6 miljarder år 2001).
- Det statliga bidragssystemet för skola, vård och omsorg (59 miljarder till kommunerna och 19 miljarder till landstingen år 2001).
- Subventioner för långpendling för den norra delen av landet.
- 3 miljarder fram till år 2004 till kommunala bostadsbolag med höga vakanser för rekonstruktion av bolagen.

Dessutom betalas 22 miljarder kronor från EU:s strukturfonder i stöd för perioden 2000–2006. Svenska staten skall bidra med lika mycket. Det innebär att strukturfondsprogrammen totalt omfattar 60 miljarder under perioden 2000–2006, inklusive pengar från EU:s struktur- och regionalprogram.

5. Subventioner till privata och offentliga företag som regionalpolitik

Avsikten med regeringens subventioner till företag i utsatta regioner är enligt propositionerna att få till stånd ökad tillväxt och flera sysselsättnings-tillfällen i dessa än vad som skulle uppkomma utan sådana åtgärder. Inom EU vill man att medlemsstaterna skall lägga mindre vikt vid subventioner och större vid allmänna incitament som kan befrämja konkurrens och innovationer. Man är där skeptiskt inställd till statliga subventioner till företag. Sådana kan snedvrída konkurrensen och försena en strukturomvandling av industrin. Detta gäller även Sveriges reduktioner i sociala avgifter för vissa regioner i Norrland enligt EU. Men om målet är att öka sysselsättningen i dessa områden kan sådana reduktioner vara motiverade. För att öka tillväxt och sysselsättning i utvalda regioner föreslås i propositionen 1997/1998 också s k tillväxtavtal som träffas mellan berörda parter genom partnerskap. I den senaste propositionen har dessa tillväxtavtal döpts om till tillväxtprogram. Regeringens mål för sådana stöd kan även tolkas som ett fördelningsmål, en strävan efter att öka de arbetslösas välfärd genom att försöka skapa arbeten där de bor, även om detta leder till att individer i andra regioner får det sämre då deras skatter ökar. Sådana åtgärder skulle också kunna tolkas som uttryck för ett mål om samhällsekonomisk effektivitet: permanent arbetslöshet utöver en viss s k naturlig vakansgrad innebär ojämvikt på arbetsmarknaden.

Begreppet tillväxtprogram så som det presenteras i regeringens propositioner är oklart definierat. Eftersom det är svårt att få ett grepp om vad som regeringen egentligen avser med dessa, blir det också svårt att bedöma dem. Det finns dock risker förknippade med sådana stöd. De tjänstemän som skall besluta om vilka projekt som skall gynnas måste ha kompetens för att kunna bedöma olika projekts bärkraft. Frågan är om det finns tillräcklig kompetens inom länsstyrelserna för att göra professionella bedömningar av olika riskfyllda projekt. Sådana kan vara svåra nog för proffs inom området.

Vilka effekter har uppnåtts genom de företagsstöd som tidigare har delats ut? En genomgång av de vetenskapliga studier av stödets effekter som genomförts ger en pessimistisk bild (ESO Ds 1995:14, ESO Ds 1999:50). Dessa utvärderingar har funnit att effekterna har varit svaga, ibland rentav negativa. Ett problem har varit att de som fördelat stöden haft små möjligheter att bedöma huruvida stödprojekt tränger undan annan verksamhet som skulle ha uppstått utan stöd samt svårigheter att välja ut de projekt som skall få stöd. Ett metodproblem vid utvärdering av den här sortens stöd är att man inte riktigt kan jämföra vad som skulle ha hänt utan stöden med fallet att stöd ges. Därför framstår även utvärderingarnas resultat som osäkra.

Som framgått ovan är det orealistiskt att tro att det går att få till stånd tillväxt i alla regioner. Regeringen borde därför först och främst klargöra vilka regioner eller delar av regioner som kan förväntas få tillväxt med statligt stöd och vilka som inte har en rimlig sådan chans. Att subventionera

företag i alla problematiska regioner år efter år utan nämnvärda resultat ter sig mera som spel för galleriet än seriös politik. Regeringen borde tydligare formulera grunderna för vilka stöd som bör finnas och varför. Grund finns för stöd till start-ups med hänvisning till marknadsbrister för forskning, uppfinnande och utvecklingsarbete. Det finns annars risker för diskriminering av riskabla forskningsprojekt. Men sådana stöd bör ges generellt i landet på grundval av bedömningar av personer med stor egen erfarenhet av företagande. Slutsatsen blir sålunda att regeringen bör upphöra med särskilda stöd till företag inom de utsatta regionerna.

Under perioden 1985–93 byggdes med stora subventioner 400 000 nya bostäder med koncentration till kommuner utanför storstadsregionerna. Detta har lett till stora vakanser i ett stort antal kommuner. 100 miljarder har förslösats genom ett byggande på fel orter (ESO Ds 2002:9). För att komma till rätta med vakansproblemen avsätts i den regionalpolitiska propositionen 2001/2002 stöd på 3 miljarder till kommunala bostadsbolag fram tom 2004. För att inte gå med underskott ligger hyresnivån i kommuner med höga vakanser över jämviktshyran i många orter. Det är oklart hur det är tänkt att dessa pengar skall användas. Om bidragen skall användas för att sänka hyresnivåerna och därigenom minska antalet vakanser, finns motiv för detta. Men många av de vakanta hyreslägenheterna rivs nu med hjälp av dessa bidrag. Rivningar innebär dock i många fall ett samhällsekonomiskt slöseri med resurser. Regeringen bör därför stoppa sådana bidrag.

6. Det kommunala skatteutjämningsystemet

Ett av regeringen högt prioriterat fördelningsmål är likvärdig offentlig och kommersiell service i hela landet. Ett av regeringens medel för att uppnå detta mål är det kommunala skatteutjämningsystemet. Avsikten med detta system är att utjämna effekter gällande tillgången till offentlig och kommersiell service mellan människorna i olika kommuner som orsakas av skillnader i arbetslöshet pga en vikande befolkning samt en ökande andel äldre. Det syftar till att varje kommun skall kunna erbjuda likvärdig service för skola, vård och omsorg oavsett kommunens skattekraft och förekomst av kostnadshöjande faktorer. Det består av ett system för inkomstutjämning som kompenserar kommunerna för 95 procent av minskade kommunala intäkter som uppkommer exempelvis som en följd av arbetslöshet. Dessutom finns det ett system för kostnadsutjämning. Kommuner med arbetslöshet får ersättning för kommunala kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommuner med ett stort antal äldre och/eller socialbidragstagare får också bidrag. Systemet syftar givetvis till att uppfylla regeringens fördelningsmål. Samma syfte har det generella statliga bidragssystemet för vård, skola och omsorg till kommuner och landsting.

Systemet med skatteutjämning leder till att en ekonomisk utveckling i en viss region inte medför en nämnvärt bättre ekonomisk standard för dess medborgare (ESO Ds 1999:50). En långtgående omfördelning av inkom-

ster har negativa effekter på incitament och drivkrafter för ekonomisk tillväxt. Incitamenten skadas både i de kommuner som mottar och de som tvingas att bidra via sina skatter (Fölster 1998). Systemet leder exempelvis till att låginkomsttagare i Stockholmsområdet subventionerar invånare i Norrlandsregioner. Detta strider mot regeringens allmänna fördelningsmål. Det generella statliga bidragssystemet har även skadliga effekter på de ekonomiska incitamenten fast i mindre grad. Därför bör det kommunala utjämningsystemet avvecklas och ersättas med ett utbyggt generellt statligt bidragssystem. Men frågan är om ett sådant bidrag nödvändigtvis skall gå till kommuner och landsting? Man kan istället tillämpa ett system med checkar (vouchers) direkt till dem som regeringen vill gynna beträffande den offentliga eller kommunala service som staten vill garantera individerna. Ett system typ skolpeng och äldrevårdspeng innebär att individernas valfrihet mellan olika alternativ stärks samtidigt som regeringens *merit wants* mål uppfylls.

7. Transportpolitik som regionalpolitik

I regeringens proposition 1997/1998 spelar statligt finansierade transportprojekt i utsatta regioner som vägar, järnvägar och utbyggnader av flygplatser en viktig roll. Sådana investeringar är exempel på åtgärder som kan motiveras utifrån ett mål om samhällsekonomisk effektivitet. Fallande styckkostnader och negativa externa effekter gör att ett sådant mål inte spontant uppnås. För att ett sådant projekt skall uppfylla målet om samhällsekonomisk effektivitet skall de samhällsekonomiska kostnaderna understiga värdet av de samhällsekonomiska fördelarna.

Den kanske mest uppmärksammade investeringen i detta regionalpolitiska sammanhang är utbyggnaden av Botniabanan. Enligt propositionen 1997/98 skulle den kosta 8,2 miljarder kronor att bygga. Härtill kommer dock kostnader för drift och underhåll. Om målet är att förbättra för människorna i berörda regioner genom att bygga Botniabanan, måste man kontrollera att totala kostnader understiger värdet av de samhällsekonomiska fördelarna. Man skall beräkna den nettoförbättring som de berörda grupperna kan förväntas få av att Botniabanan byggs. Men någon sådan samhällsekonomisk investeringskalkyl redovisas inte i regeringens proposition 1997/98. Att endast beräkna och uppge kostnader för byggandet av Botniabanan är otillräcklig grund för en bedömning. En samhällsekonomisk utvärdering för Botniabanan har dock genomförts av statens eget organ för sådana uppgifter (SIKA 1996). Denna visar ett netto på approximativt noll. Osäkerheten om utfallet bedöms dock som stor. Stora merkostnader kan tillkomma som inte räknats med i kalkylen.

Regeringens mål med detta projekt kan också vara fördelningspolitiskt grundat. Regeringen kan vilja förbättra situationen för personer i dessa regioner även om personer i andra regioner därigenom får det sämre. Det rör sig då om *merit wants*, eftersom regeringen vill åstadkomma förbättring-

ar för personer och företag i dessa regioner i form av just ökade transportmöjligheter. Om regeringen haft ett fördelningsmål för ögonen, borde man också ha beräknat värdet av fördelarna för de grupper regeringen vill gynna med projektet. Detta har inte heller gjorts.

Sedan väl bygget av Botniabanan har kommit igång på 2000-talet har det visat sig att kostnaderna kommer att bli ett par, tre miljarder högre än vad som tidigare beräknats. I en TV-intervju bemötte den dåvarande ansvarige ministern Björn Rosengren kritiken mot att man drev projektet vidare med att det var vanligt att kostnaderna skenade iväg för stora projekt! I den senaste transportpropositionen har regeringen avsatt 10,9 miljarder kronor för projektet utan att presentera någon kalkyl som motiverar en sådan ökning (Nilsson 2001). Detta innebär en nettoförlust som innebär mindre resurser över för mera välmotiverade transportprojekt. Ytterligare exempel på transportinvesteringar som regionalpolitik är regeringens finansiering av kommunala flygplatser som för Kallax och Pajala. Flygplatsen i Kallax var avsedd att bli navet i fraktrafiken mellan Nordamerika och Asien. Men flygtrafiken har i stort sett uteblivit. Dessa projekt är ytterligare exempel på misslyckade transportinvesteringar. Kallax flygplats läggs nu på is. Ännu ett aktuellt exempel är fortsättningen av Botniabanan, den s k Norrbotniabanan som också kommer att leda till en mycket stor samhällsekonomisk förlust.

Ett alternativ till Botniabanan hade varit att rusta upp den existerande järnvägen till modern standard. En sådan upprustning skulle ha blivit avsevärt billigare, kanske endast en tredjedel av vad Botniabanan kostar. Om regeringen av hänsyn till ett fördelningsmål av merit wants-karaktär ville omfördela ett belopp motsvarande kostnaden för att bygga Botniabanan till Norrlandslänen skulle nyttan bli större av att rusta upp den existerande järnvägen längs Norrlandskusten och använda resten av pengarna på andra verksamheter som Norrlandslänens invånare själva vill prioritera. Regeringen har inte väglett av samhällsekonomiska kalkyler vid sina regionalpolitiska betingade beslut om transportinvesteringar. Dess finansiering av stora samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt bör upphöra.

8. Kommunal fastighets- och företagsskatter

Genom den statliga finansieringen av regionala transportprojekt räknar varje region endast med de egna kostnaderna för ett projekt. Inom de enskilda regionerna har man ingen anledning att räkna med de kostnader som skattebetalare i övriga regioner i landet betalar. Detta ger politikerna i de olika regionerna incitament att försöka få regionala transportprojekt att framstå som nationella för att övertyga regeringen om att den bör stå för en stor del av kostnaderna. Samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt kommer därför till stånd. Men om målet är samhällsekonomisk effektivitet, bör kostnaderna belasta det brukarkollektiv som framför allt drar nytta av en infrastruktur.

Om enskilda kommuner och regioner skall kunna bekosta sina egna

projekt, förutsätts att de får tillgång till större skattebaser än vad de har idag. I USA finansieras kommunernas kostnader för infrastruktur som vägar genom kommunala fastighetsskatter. Fastighetsskatten var tidigare en kommunal skatt även i Sverige. Kommunerna bör återfå rätten att ta ut fastighetsskatt. Den statliga fastighetsskatten kan slopas och subventioner till kommunerna minska i motsvarande grad. Kommunerna i Tyskland har rätt att ta ut företagsskatt. Kommunerna i Sverige bör också få rätt att ta ut en sådan skatt. Samtidigt kan den statliga minska i motsvarande grad. Sådana finansiella reformer skulle innebära att kommuner och regioner kan ta ett finansiellt ansvar för sina regionala transportprojekt istället för att genom politiska förhandlingar försöka driva igenom samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt. Istället skulle då flera mindre men lönsamma transportprojekt kunna genomföras

Varje kommun bör dessutom själv få bestämma vilka typer av fastigheter som skall beskattas och med vilken skattesats. Det behöver då inte enbart vara de gängse fastigheterna som beskattas. Exempelvis är det stora statliga skogsinnehavet för närvarande skattebefriat. Jordbruksfastigheter beskattas men skatten är närmast försumbar. Kommuner med statliga skogsinnehav innanför sina gränser skulle kunna beskatta dessa. Likaså skulle kommuner med specialfastigheter inom sina gränser, såsom vattenfall och gruvor, kunna belägga dessa med fastighetsskatt (Boije m fl 2004). Staten har i det förgångna lagt beslag på stora naturtillgångar i Norrland såsom vattenfall, skogsmark och gruvor. Överskotten från Vattenfall och Sveaskog går nu rakt in i statskassan. Om kommunerna, bland annat i Norrland, fick beskatta sina naturtillgångar, skulle en stor del av den rundgång av pengar som nu äger rum i form av intag av statliga skatter och utbetalningar av stöd till regionerna undvikas.

Det finns naturligtvis problem med att hantera en sådan skattereform. Ett sådant är att långtifrån alla kommuner har specialfastigheter av typ vattenfall och gruvor som kan beskattas inom sina kommungränser. Detta kan hanteras genom bestämmelser om att vissa kommuner tillsammans skall bilda en region. Utbyggnader av vissa regionala vägar och banor kan också förutsätta samarbete över kommungränserna för att fungera. Men genom att återföra besluten om fastighetsskatt till kommunerna skapas dessutom förutsättningar för mer ”raka rör” mellan kommunala skatter och utgifter. En sådan reform skulle ge medborgarna bättre möjligheter att bedöma vilken relation mellan kommunal servicenivå och skattenivå som är önskvärd (Andersson 1998). Det skulle också bidra till minskade politiska spänningar mellan olika regioner i landet.

9. Högskolepolitik som regionalpolitik

Under de senaste femton-tjugo åren har den svenska högskolepolitiken utmärkts av en decentralisering till ett trettioital nya regionala högskolor och universitet. I regeringens proposition 1997/1998 framhålls att ”en god

spridning av den högre utbildningen över hela landet ger helt andra möjligheter till kontakter med omvärlden än om den koncentreras till ett fåtal orter” (sid 92). Regeringens mål för sin högskolepolitik kan tolkas som ett fördelningsmål à la *merit wants*, eftersom man vill ge befolkningen i alla regioner goda möjligheter till utbildning. I propositionen 2001/2002 betonas vikten av att högskolan byggs ut över hela landet ”för att öka tillgängligheten till högre utbildning och skapa förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan lärosätena och det omgivande samhället”. Det sägs vidare att en sådan utbyggnad ”skapar också, direkt och indirekt, ett stort antal arbetstillfällen på de orter där de byggs ut” (sid 146). Denna politik kan också tolkas som syftande till att uppnå högre regional tillväxt genom att satsningarna skall leda till nya företag och att redan existerande kan få bättre förutsättningar för att växa. Denna typ av regionalpolitik gynnar givetvis framför allt de orter till vilka de regionala högskolorna har lokaliserats.

Har regeringen en övertro på de regionala högskolornas förmåga att bidra till regional tillväxt? Professorerna Sörlin och Törnqvist (2000) hävdar att effekterna på regionernas produktion och sysselsättning är försumbara. De har därför kritiserat regeringens fördelning av forskningsresurser till dessa högskolor. De vill, inspirerade av Vargas analys, att resurserna för forskning istället koncentreras till väletablerade lärosäten, framför allt till dem i Stockholm. Har deras kritik mot statsmakternas satsningar på regionala högskolor fog för sig? Med hjälp av ekonometriska metoder har i två olika studier analyserats effekter av högskolans decentralisering: dels på regional produktivitet, dels på patentaktiviteter i landets olika regioner (Andersson m fl 2004 a och b samt Andersson och Wilhelmsson 2004). Marginaleffekterna på produktiviteten är påtagligt starkare vid nya högskolor än vid redan etablerade universitet. Effekterna är mycket starkare för ytterligare en forskare än för en student. De högre effekterna i regioner med nya högskolor uppkommer från en lägre nivå på produktiviteten än den som råder i regioner med de gamla universiteten. Nettoeffekten på bruttonationalprodukten (BNP) har därför också beräknats jämfört med vad det skulle ha blivit vid en fortsatt koncentration av dem till de gamla universiteten. Ökningen i BNP ligger i samma storleksordning i de båda alternativen. Sålunda finns det ingen målkonflikt mellan statsmakternas mål om största möjliga BNP och målet om regional tillväxt.

Som underlag för vår andra utvärdering, som gäller högskolepolitikens effekter på regionernas innovationer, har använts en databas omfattande ca 16 500 beviljade patent för perioden 1994–2001. Mer än 30 procent av patenten ämnesområdet livsvetenskaper och IT kommer från Stockholm-Uppsalaområdet. Lärosätena i Göteborg och Lund har även varit framgångsrika när det gäller effekter på patentaktiviteten inom bland annat dessa områden. Antalet patent som effekter av högskolepolitiken blir relativt sett högre i regioner med nya lärosäten, dock med en ökning från en lägre nivå än i regioner med gamla universitet. Dessa resultat bekräftar resultaten från analysen av effekterna på regionernas produktivitet. De regionala

högskolorna har lyckats olika väl med att välja en profil för sin utbildning och forskning beträffande positiva effekter på regionerna. Den profilering som valts vid Karlstads universitet mot skogsrelaterad forskning, vid Luleå Tekniska Universitet mot skogsforskning, IT och metallurgi samt vid Blekinge Tekniska Högskola mot IT har varit mer framgångsrik i antal beviljade patent än vid andra nya högskolor som exempelvis i Visby, Kristianstad och Jönköping.

Regeringens satsningar på vissa regionala högskolor har sålunda varit framgångsrika. Men de kan förbättras. Fortsatta satsningar på regionala högskolor bör koncentreras till lärosäten som är så profilerade att de kan förväntas ge avtryck i regional tillväxt och patentaktivitet. Beträffande områden som kräver grundforskning (som livsvetenskaperna) bör satsningar koncentreras till de äldre universitet som uppvisar starka publiceringar i välrenommerade internationella vetenskapliga tidskrifter och/eller resulterande patent.

Många regioner kan inte erbjuda studenterna konkurrenskraftiga arbeten inom vissa studieämnen. Dessa flyttar därför till storstäderna efter sin examen. Vidare krävs det ett minsta antal studenter och forskare för att få till stånd en effektiv doktorandutbildning och forskning i ett ämne. Det blir därför kontraproduktivt om regionala högskolor har en ambition att bli ett slags miniuniversitet med många ämnen representerade (Andersson 2002). Verksamheter vid de regionala högskolorna bör fokuseras till ett begränsat antal ämnen. Därför bör de ämnen vid regionala högskolor som inte kan bidra till att ge studenterna arbeten inom regionen och som inte heller kan uppnå minsta kritiska massa i utbildning och forskning läggas ner och ersättas med ämnen som kan förväntas stödja det lokala näringslivets och samhällets behov.

10. Slutsatser

De statliga stöd som getts till företag i utsatta regioner har av flera utvärderingar bedömts ha osäkra eller rentav negativa effekter. Regeringen bör avveckla dessa stöd. Bidrag till kommunala bostadsbolag för rivning av hyreshus bör avvecklas. Med hänsyn till målet om samhällsekonomisk effektivitet bör riskkapitallån ges till start-ups men i hela landet. Om målet är att öka sysselsättningen i utsatta regioner kan reduktioner i sociala avgifter vara motiverade. Det kommunala skatteutjämningsystemet har negativa effekter på incitamenten för tillväxt och bör avskaffas. Istället bör det statliga bidragssystemet utvidgas, gärna så att bidrag i form vouchers går direkt till de individer som regeringen vill gynna.

Transportpolitiken som regionalpolitik med satsningar på stora spektakulära men samhällsekonomiskt olönsamma projekt bör upphöra. Varje region bör finansiera sina egna transportprojekt. Då behöver kommunernas skattebas vidgas. Kommunerna bör få tillbaka sin forna rätt att ta ut fastighetsskatt på bekostnad av statens fastighetsskatt. De bör också få rätt

att ta ut företagsskatt. Då kan rundgången av statliga skatter och subventioner till kommuner minskas samtidigt som det kan bli mer ”raka rör” mellan kommunala skatter och utgifter för en viss nivå för kommunal service.

Regeringens regionalpolitik har medfört ett betänkligt slöseri med resurser. Ett undantag är dess satsningar på vissa av de regionala högskolorna som gett positiva effekter på regionernas innovativa förmåga och produktivitet. Att dessa har lyckats väl beror på att de fokuserat sig på vetenskapliga ämnen med anknytning till det lokala näringslivets och samhällets behov. Regeringen bör därför ställa krav på profilering för alla regionala lärosäten för fortsatta satsningar. Insatser för grundforskning inom nya vetenskapsområden som livsvetenskaperna bör dock framför allt gå till äldre lärosätena som här har komparativa fördelar. De ämnen vid regionala högskolor som inte kan bidra till att ge studenterna arbeten inom regionen och som inte heller kan uppnå minsta kritiska massa i utbildning och forskning bör läggas ner och ersättas med sådana som kan förväntas stödja det lokala näringslivets och samhällets behov.

Acs, Z (2002), *Innovation and the Growth of Cities*, Edward Elgars, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.

Andersson, R (1998), *Attraktiva städer. En samhällsekonomisk analys*, Byggforskningsrådet, Stockholm.

Andersson, R (2000), ”Sverker Sörlin och Gunnar Törnqvist: Kunskap för välbästand. Universiteten och omvandlingen av Sverige”, *Ekonomisk debatt*, årg 28, nr 5, s 483-493.

Andersson, R (2002), ”De små institutionernas problem”, *Ekonomisk debatt*, årg 30, nr 2, s 127-135.

Andersson, R (2005), ”The Efficiency of Swedish Regional Policy”, under publicering i *The Annals of Regional Science*.

Andersson, R, J Gutman, M Strömbom, och M Wilhelmsson (2004), ”Clusters of Patents”, i Johansson, B, C Karlsson och R R Stough (red), *Entrepreneurship and Dynamics in a Knowledge Economy*, under publicering, Routledge.

Andersson, R, J Quigley och M Wilhelmsson, (2004a), ”University Decentralization as Regional Policy: The Swedish Experiment”, *Journal of Economic Geography*, vol 4, s 371-388.

Andersson, R, J Quigley och M Wilhelmsson, (2004b), ”Higher Education, Localization and Innovation: Evidence from a Natural Experiment”, stencil, KTH, Stockholm.

Andersson, R och M Wilhelmsson (2004), ”Högskolepolitikens effekter på regionernas patent och produktivitet”, *Ekonomisk debatt*, årg 32, nr 1, s 23-35.

Anselin, L, A Varga och Z Acs (1997), ”Local Geographic Spillovers between University Research and High Technology Innovations”, *Journal of Urban Economics*, vol 42, s 422-448.

Arrow, K (1962), ”Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention”, i *The Rate and Direction of Inventive Activity*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton.

Bohm, P (1986), *Social Efficiency*, Macmillan Press, London.

Boije, R, Å Hansson och L Söderström (2004), ”Fastighetsskatten”, *Ekonomisk debatt*, årg 30, nr 3, s 45-46.

ESO Ds 1995:14, *Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

ESO Ds 1999:50, *Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

ESO Ds 2002:9, *Staten fick Svarte Petter*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Feldman, Maryann (1994), *The Geography of Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Fölster, S (1998), *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden*. ESO Ds 1998:15

Henrekson, M (2002), ”Strategier för en framgångsrikare kommersialisering av svensk universitetsforskning”, *Ekonomisk debatt*, årg 30, nr 2, s 159-170.

Jaffe, A (1986), ”Technological Opportunity and Spillovers of R&D: Evidence from Firms

REFERENSER

- Patents, Profits and Market Value”, *American Economic Review*, vol 76, s 957-970.
- Jaffe, A (1989), “Real Effects on Academic Research”, *American Economic Review*, vol 79, s 57-70.
- Krugman, P (1991a), “Increasing Returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy*, vol 99, s 483-499.
- Krugman, P (1991b), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Marshall, A (1898), *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Musgrave, R (1959), *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Nilsson, J-E (2002), ”Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer”, i Swedenborg, B (red) *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* SNS Förlag, Stockholm.
- Porter, M (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.
- Regeringens proposition 1997/98:62, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.
- Regeringens proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Romer, P (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, vol 94, s 1002-1037.
- Romer, P (1990), “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, vol 98, s 71-102.
- Rosenthal, S och W Strange (2001), “The Determinants of Agglomeration”, *Journal of Urban Economics*, vol 50, s 191-229.
- Saxenian, AnnaLee (1996), *Regional Advantage*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SIKA (1996), *Botniabanan – en samhällsekonomisk bedömning*, Statens Institut för KommunikationsAnalys, Rapport 1996: 1.
- SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.
- Sörlin, S och G Törnquist (2000), *Kunskap för välbästand. Universitetet och omvandlingen av Sverige*, SNS Förlag, Stockholm.
- Varga, A (1998), *University Research and Regional Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Vernon, R (1966), “International Investment and International Trade in the Product Cycle”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 80, s 190-207.
- Wibe, S (2000), ”Ovetenskapligt om forskningens lokalisering”, *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 7, s 695-703.