

## Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 januari 1999 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentariskt inflytande med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000- talets början. Som ordförande förordnades den 12 februari 1999 prof. Sture Öberg. Som ledamöter i kommittén förordnades den 23 februari kommunalråd Peter Eriksson, riksdagsledamot Eskil Erlandsson, riksdagsledamot Reynoldh Furustrand, riksdagsledamot Ragnwi Marcelind, riksdagsledamot Ola Sundell, riksdagsledamot Gunilla Wahlén, riksdagsledamot Kristina Zakrisson och riksdagsledamot Yvonne Ångström.

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 16 mars 1999 rektor Boel Flodgren, Lunds universitet, chefredaktör Lotta Gröning, Norrländska Socialdemokraten samt den 13 april 1999 departementsråd Staffan Ros, Utbildningsdepartementet. Som experter i kommittén förordnades den 16 mars 1999 avdelningsdirektör Martin Andreae, Landstingsförbundet, planerings- och analyschef Maria Gustafsson, Glesbygdverket, vice generaldirektör Sune Halvarsson, Nutek, verksamhetschef Benny Jansson, FRR Hela Sverige Ska Leva, direktör Susanne Lindh, Kommunförbundet, bankchef Rune Nyberg, Bergslagens Sparbank, direktör Bo Stenviken, Nutek, länsråd Uno Svaleryd, styrelseordförande Lars Svender, Ljusdalsposten, och företagare Agneta Werkelin, Yllet AB. Den 26 februari 1999 förordnades departementssekreterare Gunnar Fors, Finansdepartementet, departementssekreterare Marie Ingerup, Jordbruksdepartementet, forskningschef Mats Johansson, SIR departementssekreterare Kristina Lindström, Finansdepartementet, departementssekreterare Fredrik Sand, Näringsdepartementet och kansliråd Hans-Olof Sällvin, Näringsdepartementet.

Projektledare Christer Nyqvist, Kommunförbundet, förordnades som expert den 26 maj 1999 sedan Susanne Lindh på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Fr.o.m. 21 februari 2000 förordnades departementssekreterare Annika Århammar, Finansdepartementet som expert sedan Gunnar Fors på egen begäran blivit befriad

från utredningsuppdraget. Den 8 december 1999 förordnades rektor Janerik Gidlund, Örebro universitet som sakkunnig sedan Boel Flodgren på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Den 4 april 2000 förordnades direktör Kurt Ekelund, Nutek, som expert sedan Bo Stenviken på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget.

Som huvudsekreterare förordnades den 1 mars 1999 civilekonom Bo Wictorin. Som sekreterare förordnades den 15 april 1999 fil.mag. Tina Johansson och den 26 april fil.kand. Lisa Stern. Den 1 februari 2000 förordnades fil.kand. Patrik Stenberg som biträdande sekreterare. Ann-Charlotte McCarthy tjänstgör som assistent åt kommittén.

I arbetet med utredningens slutbetänkande har även professor Anders Malmberg, Uppsala universitet, assistenter Catharina Nyström, Christina Jarl, Malin William-Olsson och Eva C Pettersson deltagit.

Utredningen har antagit namnet Regionalpolitiska utredningen.

Härmed överlämnas Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87).

Stockholm i september 2000.

Sture Öberg

Peter Eriksson	Eskil Erlandsson	Reynoldh Furustrand
Ragnwi Marcelind	Ola Sundell	Gunilla Wahlén
Kristina Zakrisson	Yvonne Ångström	

*/Bo Wictorin  
Tina Johansson  
Patrik Stenberg  
Lisa Stern*

## Förord

Den regionalpolitiska utredningen fick våren 1999 omfattande direktiv att se över och föreslå förändringar i den lilla och stora regionalpolitiken. Ett delbetänkande presenterades i april och nu föreligger slutbetänkandet.

Alla riksdagspartier har deltagit i arbetet. Diskussionerna inom och mellan de politiska partierna har varit osedvanligt konstruktiva under utredningsarbetet. Skiljaktigheter finns förstås och kommer till uttryck både vad gäller mer principiella avvägningar mellan olika typer av åtgärder och i detaljer. Ändå har strävan efter praktiska lösningar på gemensamma problem dominerat arbetet.

Den nya politikens inriktning sammanfattas i avsnitt 10.2. Där framhålls att olika regioner inte bara samarbetar utan även konkurrerar om statens resurser vilket i sin tur betyder att statens insatser i en region måste upplevas som meningsfulla av befolkningen i andra regioner som är med och betalar. Den nya politiken måste bygga på ett nationellt solidariskt ansvar. Den måste också vara robust för ändrade konjunkturer, minskade skattebaser, ändrade regler för strukturfonder och andra omvärldsförändringar.

Utredningen har arbetat under stark tidspress. Bristen på opartiska uppföljningar och utvärderingar av tidigare politiska åtgärder har försvårat arbetet.

Utredningen har valt att arbeta med ett litet kansli, som fungerat effektivt och lojalt. Ett stort antal experter, forskare och praktiker har deltagit i arbetet. På en rad områden har utredningen tagit fram kunskapsöversikter. Dessa presenteras separat i totalt 19 olika underlagsrapporter.

Sture Öberg  
Ordförande

# Innehåll

<b>Förord.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Introduktion: regionalpolitikens utgångspunkter, mål och medel .....</b>	<b>13</b>
1.1 Regionalpolitikens traditionella utgångspunkter .....	13
1.2 Den existerande regionalpolitikens mål.....	15
1.3 Målens förhållande till medlen .....	16
1.4 Fler och mer engagerade aktörer och statens olika roller .	16
1.5 Målformulering för 2000-talets regionalpolitik – inledande överväganden .....	17
1.5.1 Regionalpolitikens gränser .....	17
1.5.2 Två övergripande mål: tillväxt och fördelning .....	18
1.5.3 Tre regionala politikområden .....	19
1.5.4 Mål och politikområden: en renodling .....	20
1.6 Slutbetänkandets disposition .....	21
<b>2 Regional befolkningsutveckling – mönster, drivkrafter och problem.....</b>	<b>25</b>
2.1 Stabilt mönster i befolkningsutvecklingen .....	26
2.2 Den regionala befolkningsutvecklingens komponenter....	29
2.3 Om brutto- och nettoflyttningar: ökad rörlighet på 1990-talet.....	36
2.4 Flyttningar och arbetskraftsrörlighet .....	42
2.5 Flytta eller stanna? Några resultat från en underlagsstudie .....	46
2.6 Utvecklingen fram till år 2010.....	49
2.6.1 Utvecklingen på längre sikt .....	52
2.7 Sammanfattande slutsatser.....	57
<b>3 Regional befolkningsutveckling – lokala arbetsmarknaders funktion .....</b>	<b>54</b>
3.1 Utvecklingen under de senaste decennierna .....	58

3.2	Lokala arbetsmarknader i dynamisk förändring .....	64
3.2.1	Arbetskraftsförfrågan.....	64
3.2.2	Arbetskraftsutbudet.....	66
3.3	Varför utvecklas lokala arbetsmarknader olika? .....	69
3.4	Att förutsäga lokal sysselsättningsutveckling.....	73
3.4.1	Modellresultat – arbetsmarknadsprognoser.....	75
3.5	Sysselsättningsutvecklingen fram till år 2010.....	76
3.6	Sammanfattande slutsatser.....	80
<b>4</b>	<b>Regional näringslivsutveckling – lokala tillväxtmiljöer i en global ekonomi .....</b>	<b>83</b>
4.1	Strukturuomvandling under senare decennier .....	83
4.1.1	Förskjutningar mellan näringsgrenar .....	83
4.1.2	Ny branschindelning för tjänstesamhället .....	85
4.2	Regional näringslivsstruktur .....	87
4.2.1	Regional specialisering: vilket näringsliv finns var?.....	87
4.2.2	Regional näringslivstillväxt: var växer nya verksamheter? .....	89
4.2.3	Tjänstesamhällets ojämna geografi.....	92
4.3	Vad bestämmer en regions näringslivsutveckling?.....	96
4.3.1	Företagande för lokal marknad .....	96
4.3.2	Regionala kompetensprofiler.....	100
4.3.3	Flexibla regioner? .....	102
4.4	Lokala initiativ för entreprenörskap och utveckling.....	108
4.4.1	Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid lokalt utvecklingsarbete .....	108
4.4.2	Entreprenörskapets roll för lokalt företagande .....	110
4.4.3	Den sociala ekonomin.....	113
4.5	Slutsatser och utgångspunkter för politik .....	117
<b>5</b>	<b>Regionala skillnader i välstånd och tillväxt.....</b>	<b>119</b>
5.1	Sambandet mellan tillväxt och sysselsättningsutveckling.....	119
5.2	Skillnader och likheter mellan svenska och andra europeiska regioner.....	122
5.3	Statsbudgetens regionala fördelning.....	124
5.3.1	De statliga inkomsternas regionala fördelning .....	126
5.3.2	Utgifternas regionala fördelning.....	127
5.4	Sammanfattande slutsatser.....	131
<b>6</b>	<b>Regionalpolitikens förändrade förutsättningar .....</b>	<b>133</b>
6.1	Den ekonomiska spelplanen .....	134

6.1.1	Regionalpolitikens kriser och samhällets institutioner ...	134
6.1.2	EU och regionalpolitiken .....	136
6.1.3	EU och regioner .....	137
6.1.4	En ny regional utvecklingspolitisk situation.....	137
6.2	Principer för kontinuerligt och verksamhetsnära lärande	141
6.2.1	Lärande organisationer .....	142
6.2.2	Den regionalpolitiska spelplanen.....	142
6.3	Lärande i dagens regionala utvecklingspolitik .....	143
6.3.1	Dagens regionalpolitiska system .....	143
6.3.2	Utvärdering som verktyg för lärande .....	144
6.3.3	Bristande lärsystem.....	148
6.4	Mot en lärande regional utvecklingspolitik .....	150
6.4.1	Lärande utvärdering.....	150
6.4.2	Ett lärande regionalpolitiskt utvecklingssystem .....	152
6.4.3	Hinder för lärande och deras undanröjande.....	153
6.5	Decentraliseringstrender i andra länder – ett par exempel.....	154
6.6	Sammanfattande slutsatser.....	156
<b>7</b>	<b>Statens ansvar för grundläggande utvecklingsförutsättningar .....</b>	<b>159</b>
7.1	Kommunikationer .....	159
7.1.1	Kommunikationernas betydelse för regional utveckling..	160
7.1.2	Fysiska transporter.....	161
7.1.3	Tele- och datakommunikation .....	162
7.1.4	Regionala välfärds- och tillväxtmål för kommunika- tionssektorn.....	164
7.1.5	Kommunikationssektorns beslutsystem.....	166
7.1.6	Konsekvenser av avreglering och bolagisering .....	167
7.1.7	Välfärdsperspektivet – en lägsta godtagbar tillgänglig- het till kommunikationsservice .....	168
7.1.8	Kommunikationer ut ett regionalt tillväxtperspektiv.....	173
7.2	Utbildning .....	175
7.2.1	Högskolornas rekrytering- och avgångsmönster.....	176
7.2.2	Högre utbildning och sysselsättning.....	179
7.2.3	Lokalisering av högre utbildningens betydelse för social snedrekrytering .....	179
7.2.4	Regionala högskolor – bredd eller specialisering? .....	180
7.2.5	Internationell utbildningsmarknad: kvalitet, forsknings- anknytning och arbetsmarknadsanpassning .....	181
7.2.6	Forskningens betydelse och den tredje uppgiften.....	182
7.2.7	Högskolan och boendemiljö .....	184

7.3	Sammanfattande slutsatser.....	184
<b>8</b>	<b>Erfarenheter av att stimulera företagande och tillväxt.....</b>	<b>187</b>
8.1	Näring- och småföretagspolitiken.....	187
8.1.1	Olika villkor för företagande i olika delar av landet.....	188
8.2	De regionalpolitiska företagsstöden .....	191
8.2.1	Stödets omfattning .....	192
8.2.2	EG:s statsstödsregler.....	193
8.2.3	En beskrivning av de olika stödformerna .....	195
8.3	De regionalpolitiska företagsstödens effekter .....	199
8.3.1	Metod för utvärderingar.....	199
8.3.2	Utvärdering av företagsstöd.....	200
8.3.3	Genomgång av tidigare utvärderingar .....	201
8.3.4	Regionalpolitiska utredningens utvärderingar av företagsstöd.....	205
8.3.5	En statistisk analys .....	208
8.4	Hanteringen av stöden .....	218
8.5	Finansieringsformer .....	220
8.5.1	Statliga garantisystem .....	221
8.5.2	Statligt riskkapital.....	222
8.5.3	En alternativ finansieringsmodell för företag i glesbygden .....	224
8.6	Sammanfattande slutsatser.....	225
<b>9</b>	<b>Geografin och välfärdspolitiken .....</b>	<b>227</b>
9.1	Befolkningsstorlek och välfärd.....	227
9.1.1	Befolkningsförändring och inkomstutveckling.....	228
9.1.2	Befolkningsminskning och bostadsmarknad .....	230
9.2	Tillgänglighet och service.....	232
9.2.1	Vad är grundläggande service?.....	233
9.3	Tillgänglighet till olika typer av service: diskussion av mått och kriterier .....	235
9.3.1	Dagligvaror .....	235
9.3.2	Drivmedel .....	239
9.3.3	Post- och betalningsservice.....	240
9.3.4	Läkemedel.....	242
9.3.5	Skolor .....	244
9.4	Den fortsatta processen.....	246
9.4.1	Samordning och kostnadseffektivitet.....	248
9.5	Det kommunala skatteutjämningsystemet.....	251
9.5.1	Inkomstutjämnings .....	251
9.5.2	Kostnadsutjämnings .....	252

9.5.3	Det generella statsbidraget.....	254
9.5.4	Införanderegler.....	255
9.5.5	Regionalpolitiska konsekvenser av skatteutjämningen ..	255
9.5.6	Befolkningsutveckling och välfärdens kostnader – en bedömning fram till år 2010.....	256
9.6	Sammanfattande slutsatser.....	258
<b>10</b>	<b>Kommitténs förslag.....</b>	<b>261</b>
10.1	Översikt över förslagen.....	261
10.2	Den nya politikens inriktning .....	264
10.3	Ny syn på regionalpolitiken.....	267
10.3.1	Slutsatser angående befolkningsförändringar och flyttningar.....	268
10.3.2	Dagens regionalpolitik ersätts av en ny .....	269
10.4	Regional tillväxtpolitik .....	273
10.4.1	Politikens mål .....	273
10.5	Regional strukturpolitik .....	279
10.5.1	Kommunikationer .....	280
10.5.2	Mellanregional rörlighet .....	286
10.5.3	Utbildningssystemet.....	288
10.6	Regional stimulanspolitik .....	293
10.6.1	Preciering av politikens mål .....	293
10.6.2	Politikens medel.....	297
10.6.3	Kapitalmarknaden.....	302
10.7	Regional välfärdspolitik.....	303
10.7.1	Inledande överväganden och övergripande mål.....	303
10.7.2	Nationella mål och ekonomiska förutsättningar .....	305
10.7.3	Politikens medel.....	309
	<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>317</b>
	<b>Källförteckning.....</b>	<b>337</b>
	<b>Bilagor</b>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	347
	Bilaga 2 LA indelning .....	359
	Bilaga 3 LA karta .....	369
	Bilaga 4 F-regioner.....	373



# 1 Introduktion: regionalpolitikens utgångspunkter, mål och medel

## 1.1 Regionalpolitikens traditionella utgångspunkter

När regionalpolitiken i dess nuvarande form etablerades på 1960-talet var utgångspunkten en förhållandevis entydig problembild. Syftet var att avlänka en del av tillväxten i överhettade regioner, till landsdelar med underutnyttjade resurser, genom direkt ekonomisk stimulans till enskilda företag. I den mån politiken var framgångsrik kunde inflationstrycket minskas i överhettade områden, och gjorda investeringar kunde utnyttjas bättre i andra delar av landet. Motivet för regionalpolitiken stod i samklang med de ekonomisk-politiska målen.

Politiken markerade också ett trendsifte, genom att följdverkningarna av en ensidig satsning på arbetskraftens geografiska rörlighet nu kunde motverkas. Det var inte längre självklart att arbetsmarknadsskäl skulle vara ett tvingande motiv för att flytta. Individens val av boendeort tilläts väga tyngre.

Etableringen av regionalpolitiken sammanföll i tiden med industrins snabba tillväxt och ökade behov av arbetskraft i södra Sverige, samt med skogsbrukets snabba rationalisering i skogslänen. Därför kom regionalpolitiken till stor del att sammankopplas med "statens Norrlandspolitik". Regionalpolitiken kan därmed ses som ett uttryck för statens strävan att "modernisera Norrland". Regionalpolitiken blev ett verktyg för att industrialisera och därmed modernisera inlandet.

I takt med att möjligheterna att avlänka tillväxt från överhettade regioner minskade och drivkrafterna i ekonomin successivt förändrades, har den regionalpolitiska arsenalen kommit att utökas samtidigt som politikområdet breddats innehållsmässigt och geografiskt. Såväl målen som medlen har blivit fler.

Inte minst under 1970-talets omfattande strukturkriser kom politiken att bli kompensande och omfördelande. Exempelvis var omlokaliseringen av statliga verk att betrakta som ett verktyg för att kompensera vissa orter för ett bortfall av arbetsplatser. Den ursprungliga tanken

med omlokaliseringarna var emellertid att försöka skapa ett antal "storstadsalternativ" som skulle upplevas som tillräckligt attraktiva för högtutbildade. Urbaniseringen skulle länkas bort från en ensidig nettoinflyttning till de allra största städerna. Varje län skulle få en egen allsidig arbetsmarknad som kunde attrahera ungdom. Denna tanke kom dock att tonas ned.

Den formella regionalpolitiken, vad som kommit att kallas "den lilla regionalpolitiken", har dock knappast, trots radikalt förändrade omgivningsförutsättningar, varit föremål för någon genomgripande omprövning. Det har i stället blivit allt viktigare att försöka påverka utformningen av andra politikområden så att de kommit att inbegripa regionala fördelnings- och utvecklingsmål (den s.k. stora regionalpolitiken).

Mätt i demografiska termer var emellertid 1970- och 1980-talet en förhållandevis odramatisk period, åtminstone i jämförelse med de föregående årtiondenas snabbt ökande utflyttning från skogslänen i kombination med en omfattande arbetskraftsinvandring. Den relativa stabiliteten kan dock knappast huvudsakligen sägas ha varit den lilla regionalpolitikens förtjänst. Den enskilt viktigaste förklaringen var snarare den snabba expansionen av den offentliga sektorn i allmänhet. Dessutom blev det modernt i hela västvärlden att i lägre utsträckning än förr flytta in till de största städerna.

Den ekonomiska tillbakagången under 1990-talet, de försämrade statsfinanserna och den snabba internationaliseringen av ekonomin har inneburit att en kompensande eller omfördelade politik av det slag som bedrevs i Sverige under 1970- och 1980-talet inte längre är möjlig. Tvärtom har tvingande omständigheter, såsom budgetsaneringen och avregleringarna av förut reglerade marknader, bidragit till att de regionala olikheterna tenderat att öka. En allt viktigare fråga för regionalpolitiken har därför blivit hur de begränsade medel som står till buds kan användas på effektivast möjliga sätt. Att diskutera regioners långsiktiga utvecklingsförutsättningar och vad som kan göras för att stärka dessa har därmed blivit mer relevant än att koncentrera intresset till hur resurser kan omfördelas från starkt växande till svagt växande regioner.

I detta läge blir det naturligt att fråga sig hur statens resurser effektivt skall användas för att skapa bästa möjliga betingelser i alla regioner, dvs. inte bara i dem som i olika avseenden kan beskrivas som problemregioner.

Regionalpolitiken kan delas in i den "lilla" respektive den "stora". Den lilla regionalpolitiken utgår från en kameral distinktion i statsbudgeten (utgiftsområde 19), medan den stora regionalpolitiken

understryker att all statlig politik har större eller mindre regionala konsekvenser.

Förutom för att finansiera de regionalpolitiska företagsstöden används en betydande och ökande andel av den lilla regionalpolitikens resurser, i huvudsak länsanslagen och strukturfonderna, för att antingen påverka eller komplettera andra politikområden. Främst gäller detta utbildnings-, småföretags- och arbetsmarknadspolitiken, men även områden som kommunikationer eller kultur. Ett konkret projekt betraktas som kulturpolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik eller regionalpolitik och bestäms således i första hand av hur projektet har finansierats snarare än av de mål det skall bidra till att uppfylla.

## 1.2 Den existerande regionalpolitikens mål

Dagens regionalpolitik drivs endast undantagsvis av relativt konkreta mål, som t.ex. att en viss åtgärd skall leda till ett visst antal nya arbetstillfällen. Framför allt är det i samarbetet med EU:s strukturfonder som det krävs tydliga mål som går att följa upp. Det vanligaste är dock mer allmänt hållna och därmed svårtolkade mål, som t.ex. att ett flertal myndigheter skall motverka regionala obalanser. I takt med att statsmakten eftersträvat en övergång från regel till målstyrning, har dessa tolkningsproblem förstärkts. Det har t.ex. många gånger helt enkelt inte gått att göra en operationaliserbar tolkning av en allmän målsättning som "regional balans". Detta blev exempelvis tydligt i samband med Kommunikationskommitténs arbete.

En ytterligare effekt av detta är, vilket t.ex. påpekats av Riksrevisionsverket, att regionalpolitiken är svår att utvärdera eftersom det varit svårt att veta vad som varit avsikten från början (ökad ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning, stabil befolkningsutveckling, minskad utflyttning, minskad arbetslöshet, tillgång till samhällsservice och kommersiell service, rättvis fördelning, osv.).

Den konkreta utformningen av målen har dessutom, inte minst i samband med EU:s strukturfonder och tillväxtavtalen, alltmer kommit att utformas i en process mellan ett stort antal aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Detta komplicerar givetvis också bilden när det gäller att bestämma den statliga politikens mål.

### 1.3 Målen förhållande till medlen

Ovanstående förhållanden innebär, tillsammans med att många samhällsekonomiska samband förändrats på avgörande punkter, att kopplingen mellan mål och medel generellt sett får betecknas som svag, åtminstone vad gäller den formella regionalpolitiken. Därför är det t.ex. inte lika uppenbart i dag som för 35 år sedan, att en stimulans av näringslivet i syfte att öka sysselsättningen i en region, påverkar befolkningsutvecklingen. Det är teoretiskt fullt möjligt att det blir tvärtom, t.ex. om stöden konserverar gamla strukturer som är mindre attraktiva för i synnerhet yngre människor. Sannolikt beror dessutom en stor del av en regions sysselsättningsförändring på förändringar i regionens konsumtion (omkring två tredjedelar av sysselsättningen beror på den lokala efterfrågan). Ökad sysselsättning är inte heller detsamma som ökad tillväxt. I den mån omfördelningen i ekonomin minskar, kommer en regions välfärd att bli alltmer beroende av att utvecklingen kombinerar dessa två mål. Effekterna av olika åtgärder kan då inte bara bedömas i sysselsättningstermer, utan måste också ses ur ett tillväxtperspektiv.

Regionalpolitiken har också alltmer kommit att fokusera frågor som påverkar företagen indirekt, som t.ex. höjning av utbildningsnivåer, försök att bidra till utvecklingen av kreativa miljöer, eller entreprenadverksamhet, åtgärder för att stimulera samverkan mellan företag etc. Statliga myndigheter och institutioner uppträder i ökad utsträckning som aktörer tillsammans med andra.

Exakt vilken åtgärd som ledde till vad är inte alltid lätt att se, även om helhetsresultatet ibland varit gott. Här finns således ingen enkel och tydlig koppling mellan åtgärd och resultat (jämför ekonomiska bidrag till omlokaliseringar). Regionalpolitiken är i detta avseende snarare en social process där staten dels påverkar den arena på vilken processen äger rum, dels bidrar till att formulera målen. Väl genomtänkta och kommunicerade utvecklingsstrategier har blivit viktigare.

### 1.4 Fler och mer engagerade aktörer och statens olika roller

Under senare år har antalet aktörer som engagerat sig i regionala utvecklingsfrågor ökat. Det handlar inte bara om organisationer av olika slag, utan även om enskilda företag och individer. Detta har vitaliserat utvecklingsarbetet. Det har dock samtidigt inneburit att rollfördelning och ansvar blivit otydligare. Tillväxtavtalen kan här ses

som ett steg mot att utveckla en modell för hur olika intressen skall sammanvägas såväl vertikalt (lokalt, regionalt och nationellt) som horisontellt (stat, landsting, kommuner, företag och intresseorganisationer). Fortfarande präglas dock detta framväxande ”samverkanslandskap”, där partnerskap blivit dagens nyckelord, av betydande osäkerhet vad gäller vem som har ansvar för, och beslutanderätt över olika frågor.

En parallell trend är att allt fler beslut fattas informellt. Det kan ses som en praktikens anpassning till de alltmer komplexa frågor politiken har att hantera. En annan tolkning är att det formella beslutssystemet får allt svårare att hantera mer komplexa problem. En för stor avvikelse mellan det formella och det informella beslutssystemet är emellertid inte långsiktigt bra, vare sig från effektivitets- eller demokratisynpunkt. Båda dessa aspekter är beroende av att den formella strukturen är tillräckligt anpassad till den verklighet den skall hantera, samt av att det tydligt framgår vem som har vilka befogenheter och var ansvar kan utkrävas.

## 1.5 Målformulering för 2000-talets regionalpolitik – inledande överväganden

Regionalpolitiken har successivt breddats över tiden, både vad gäller innehåll och geografisk omfattning. Denna utveckling speglar att förutsättningarna för regionalpolitiken förändrats i många avseenden sedan mitten av 1960-talet, men också att geografin fått ökad vikt inom många samhälls- och politikområden generellt. Även om denna utveckling i sig är av godo, har den samtidigt skapat en ökad begreppsförvirring och otydlighet när det gäller regionalpolitikens mål, syfte och innehåll.

### 1.5.1 Regionalpolitikens gränser

Förutom behovet av att tydligare beskriva regionalpolitikens syften finns det ett behov av att klargöra regionalpolitikens gränser, såväl geografiskt som i förhållande till andra politikområden. För det första måste det framgå om politiken avser regional utveckling i hela landet, med hänsyn till varierande regionala förutsättningar, eller om den avser några prioriterade områden. Endast i det första fallet behöver man knappast tala om regionalpolitik, eftersom alla åtgärder då görs effektiva genom en lokal anpassning. Inget hindrar att en sådan anpassning innebär förstärkta resurser till områden med speciella

problem, vare sig de är betingade av exempelvis bebyggelsemönster, befolkningsstruktur eller näringslivets förändringar. Vad gäller det senare sättet att betrakta regionalpolitiken kan åtminstone tre huvudsakliga regiontyper identifieras:

- områden med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, primärt glesbygdsregioner (dvs. regioner där befolkningsunderlaget är så litet att det är svårt att upprätthålla samhällsfunktioner som skola, sjukvård, post, dagligvaruhandel etc.)
- regioner i omstrukturering (ofta regioner med en starkt specialiserad näringslivsstruktur där det måste finnas någon typ av ”omställningsförsäkring” vid strukturkriser)
- tillväxtregioner (där riktade åtgärder kan bidra till att avhjälpa olika flaskhalsproblem etc.).

När det gäller regionalpolitikens gränser gentemot andra politikområden så varierar synen från att regionalpolitik är de aktiviteter som finansieras via utgiftsområde 19, till att i stort sett all politik i prioriterade områden (dvs. såväl välfärds- som tillväxtaspekter) ryms under beteckningen regionalpolitik. En invändning mot det första synsättet är att det är alltför begränsat och därmed otillräckligt för att skapa goda utvecklingsförutsättningar. En samordning med andra politikområden är nödvändig. En invändning mot det senare synsättet är att man måste förklara varför ett vägbygge eller en utbildningssatsning är att betrakta som en regionalpolitisk insats om den sker i en regionalpolitiskt prioriterad region, medan den i andra fall skall ses som kommunikations- respektive utbildningspolitisk. Dessutom går det inte att bara betrakta utgiftssidan i politiken, eftersom det sätt på vilket staten väljer att finansiera utgifterna genom skatter, avgifter m.m. också har ett geografiskt utfall.

### 1.5.2 Två övergripande mål: tillväxt och fördelning

Man kan ifrågasätta om det över huvud taget är meningsfullt att betrakta regionalpolitiken som ett politikområde. Måhända skulle det vara mer fruktbart att fundera över hur politiken generellt bör ta hänsyn till varierande regionala förutsättningar. En utgångspunkt för en sådan diskussion kan vara att skilja mellan två mål för regionalpolitiken: dels åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för tillväxt i alla regioner, dels åtgärder för att åstadkomma en rimlig fördelning av välståndet mellan olika regioner.

### 1.5.3 Tre regionala politikområden

I nästa steg kan man diskutera vilka politikområden (medel) som kan bidra till att uppfylla dessa mål. I detta sammanhang föreslår utredningen att man utgår från tre typer av politik, som vi benämner som följer:

- regional stimulanspolitik
- regional välfärdspolitik
- regional strukturpolitik

#### *Regional stimulanspolitik*

Tillväxtpolitiken är också beroende av en mer flexibel och på kort sikt anpassningsbar politik, där exempelvis möjligheter att pröva och utveckla nya metoder finns. Sådan stimulanspolitik är mer process- och projektinriktad och inte på samma sätt låst av långsamma, i andra sammanhang ofrånkomliga, beslutsprocesser.

#### *Regional välfärdspolitik*

Med regional välfärdspolitik menas här den politik som skall garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice, oaktat tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. En betydande del av målen för välfärdspolitiken nås i dag via den omfördelning som sker mellan individer som är principiellt oberoende av geografin. Det utesluter inte att denna del av politiken kan leda till regionala omfördelningar. Om vi till exempel valt att via beskattning och bidragssystem överföra resurser från förvärvsarbetande till barn och pensionärer, uppstår regionala nettoflöden av resurser eftersom fördelningen av barn, förvärvsarbetande och pensionärer skiljer sig mellan regioner. I vissa omfördelningssystem väger dock geografin tyngre, som t.ex. när det gäller det kommunala skatteutjämnings-systemet.

Välfärdsmålen uppnås dock inte bara genom omfördelningssystemen, utan beror givetvis också på var olika servicefunktioner lokaliseras och hur kommunikationssystemen utformas.

*Regional strukturpolitik*

En regional strukturpolitik, som avser exempelvis regional anpassning av infrastruktur, har betydelse för såväl välfärds- som tillväxtpolitiska mål. Det främsta syftet med denna politik är att utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning. Denna politik måste med nödvändighet bedrivas långsiktigt och som en integrerad del av budgetprocessen.

#### 1.5.4 Mål och politikområden: en renodling

I praktiken och i varje enskilt fall är det svårt att dra knivskarpa gränser mellan olika typer av mål och politikområden, eftersom det finns många åtgärder som har betydelse för flera olika mål och därmed kan ses ur olika aspekter. ”All politik kan ha betydelse för allt”. Den renodling vi gör utgår därför dels från respektive politikområdes huvudsakliga mål och syfte, dels från vilken betydelse olika geografiska förutsättningar har för respektive politikområdes utformning.

*Figur 1:* Politiken indelad efter syfte och geografi.

	Fördelning		Tillväxt
	Välfärd	Struktur	Stimulans
Glesbygdsregioner			
Omstruktureringsregioner			
Tillväxtregioner			

Med denna indelning av politiken blir en av utredningens viktigaste uppgifter att definiera mål för hur varierade regionala förutsättningar skall kunna vägas in inom respektive område. Det krävs då att regionalpolitiken kan fungera integrerat med övriga politikområden. Det finns dock i detta fall ingen anledning att särskilja t.ex. de regionalpolitiska företagsstöden från övrig politik för företagsutveckling. I praktiken närmar sig här också närings- eller småföretagspolitik och regionalpolitik varandra, sedan det blivit alltmer relevant för småföretagspolitiken att intressera sig för geografien. En sådan politik förutsätter självklart hänsyn och anpassning till olika lokala förutsättningar.

Alternativet är att betrakta regionalpolitiken som en kompensation för brister i all övrig politik, vilket också i hög grad är fallet i dag.



## 1.6 Slutbetänkandets disposition

För att öka kunskaperna om regionalpolitikens förutsättningar har kommittén bedrivit ett omfattande analysarbete sedan hösten 1999. Delar av detta arbete har tidigare avrapporterats i utredningens delbetänkande. Därutöver har totalt 19 självständiga underlagsrapporter publicerats. En förteckning över dessa återfinnes i litteraturförteckningen. I föreliggande slutbetänkande sammanfattas resultaten av hela kommitténs arbete.

I kapitel 2 behandlas den regionala befolkningsutvecklingen under perioden sedan 1960-talet, men med tonvikt på de förändringar som skett under 1990-talet. Befolkningsutvecklingen är resultatet av flera olika faktorer, där flyttningar mellan svenska regioner spelar en relativt underordnad roll. Motiv och orsaker till den mellanregionala befolkningsomflyttningen under 1990-talet analyseras särskilt, både med avseende på vilka som flyttar, hur flyttningarna är relaterade till rörligheten på arbetsmarknaden samt vilka motiv olika personer som flyttat respektive inte flyttat anger till sitt val av bostadsort. Avslutningsvis redovisas ett antal beräkningsalternativ för hur befolkningsutvecklingen kan komma att se ut för landets samtliga lokala arbetsmarknader fram till år 2010. Därutöver görs också en framskrivning till år 2030.

Orsakerna till skillnader och likheter mellan olika arbetsmarknadsregioner när det gäller sysselsättningsutvecklingen under de senaste decennierna analyseras i kapitel 3. Här framgår att den absoluta merparten av arbetsmarknadsdynamiken äger rum inom ramen för den lokala arbetsmarknaden. Flyttningar spelar i detta sammanhang en underordnad roll. Med utgångspunkt från de analyser av orsakerna bakom den regionala sysselsättningsutvecklingen som gjorts, presenteras en ny modell för att förutsäga den framtida utvecklingen. Två olika prognosalternativ för sysselsättningsutvecklingen i samtliga arbetsmarknadsregioner redovisas. Dessa ansluter till långtidsutredningens bas- respektive högalternativ.

Kapitel 4 handlar om den regionala näringslivsutvecklingen och dess orsaker. I fokus står frågor som: Vilka näringar växer respektive krymper var? Hur kan detta kopplas till förhållanden inom den lokala arbetsmarknaden? Hur stor andel av sysselsättningen kan sägas vara lokalt beroende? Den analys som görs av senare decenniers struktur- omvandling sker delvis med en helt ny och annorlunda branschindelning. Detta bl a för att öka möjligheterna till en mer mångfacetterad analys av tjänstenäringarnas utveckling. Skillnader och likheter mellan olika arbetsmarknadsregioners dynamiska egenskaper diskuteras också. Med detta avses exempelvis företagets och den lokala arbetsmarknaden förmåga till flexibel anpassning, vilken kan beskrivs i ett antal

olika dimensioner. Kapitlet avslutas med en diskussion angående entreprenörskapets och den s k sociala ekonomins betydelse för den regionala utvecklingen.

I kapitel 5 belyses inkomstutvecklingen i svenska lokala arbetsmarknadsregioner. De regionala inkomst skillnaderna i Sverige och deras förändring jämförs med motsvarande utveckling i ett antal andra europeiska länder. Betydelsen av den omfördelning som sker i ekonomin via statsbudgeten diskuteras också, särskilt med fokus på den statliga budgetsanering som ägt rum under 1990-talet.

Kapitel 6 ägnas åt en diskussion av hur förutsättningarna för regionalpolitiken har förändrats under senare år. Till de mer betydande förändringar hör bl a att drivkrafterna i ekonomin till stor del är annorlunda i dag jämfört med tidigare, entreprenörskapets växande betydelse, en snabb teknisk utveckling, internationaliseringen och det svenska EU-medlemskapet. En stor del av kapitlet behandlar "lärandets" betydelse för den framtida politikens utformning. I detta sammanhang konstateras viktiga skillnader mellan de "traditionella" regionalpolitiska instrumenten och de nya. I mötet mellan dessa två system uppstår olika möjligheter till kunskapsuppbyggnad, kunskapsöverföring och till lärande.

Grundläggande regionala utvecklingsförutsättningar och infrastrukturens roll för den regionala utvecklingen behandlas i kapitel 7. Specifikt diskuteras kommunikationer och högre utbildning, två områden där staten har ett betydande ansvar. Inte minst avregleringar och konkurrensutsättning av tidigare statliga infrastrukturmonopol, men också en snabb teknisk utveckling inom t ex telekommunikationsområdet, EU-medlemskapet och internationaliseringen ger helt nya förutsättningar för politikens utformning, såväl inom kommunikations- som utbildningsområdet. I kapitlet diskuteras också vilka förändringar som krävs i planerings- och beslutssystemet för att olika åtgärder skall bli effektiva välfärds- eller tillväxtpolitiska instrument.

I kapitel 8 behandlas närings- och småföretagspolitiken ur ett regionalt perspektiv och de varierande villkor för företagande som finns i olika delar av landet. I synnerhet fokuseras betydelsen av de regionalpolitiska företagsstöden. I kapitlet görs bl a en genomgång av tidigare utvärderingar av de regionalpolitiska företagsstöden. En redovisning av de utvärderingar som skett inom ramen för regionalpolitiska utredningen görs också. Alternativa modeller för att underlätta för framför allt företag i regionalpolitiskt prioriterade områden diskuteras också.

Kapitel 9 handlar om välfärdspolitiken och dess koppling till geografien. Exempel på frågor som analyseras är: I vilken utsträckning bestäms människors välfärdsnivå av de förhållanden som råder på den plats man bor? I vilken mån bör välfärdspolitiken utformning ta hän-

syn till olika geografiska förutsättningar? Vilka konsekvenser har exempelvis en minskande befolkning för välfärdsnivån i en region? I kapitlet behandlas i synnerhet hur tillgängligheten till olika typer av grundläggande samhällsservice har utvecklats samt vilka möjligheter staten har för att påverka utvecklingen.

I kapitel 10, slutligen, redovisas vilka slutsatser kommittén drar av de analyser som genomförts av den regionala situationen och utvecklingen. I kapitlet redovisas också kommitténs överväganden och förslag till mål och medel för politiken.

## 2 Regional befolkningsutveckling – mönster, drivkrafter och problem

Den svenska befolkningsutvecklingen under 1990-talet har i vissa avseenden framstått som dramatisk. Det gäller både första och andra halvan av årtiondet. I samband med SCB:s kvartalsstatistik över befolkningsförändringar i rikets kommuner och län, har en dyster bild av tillståndet i landets regioner återkommande målats upp. Rubriker som ”Regionerna blöder”, ”60-talets flyttlasspolitik är åter” och ”Landsbygden avfolkas” har varit vanliga. Krav på ökade regionalpolitiska insatser för att vända den negativa utvecklingen har rests.

I detta kapitel fokuseras den regionala befolkningsutvecklingen i Sverige sedan 1960-talet. Vilka är de långsiktiga trenderna? I vilka avseenden har dessa trender förändrats under det senaste decenniet? Är befolkningsutvecklingen ett regionalt problem, och i vilken utsträckning kan den regionala befolkningsutvecklingen påverkas med politiska medel? Denna typ av frågor vägleder framställningen.

Den regionala analysnivå som huvudsakligen utnyttjas i betänkandet är s.k. lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). De definieras som funktionella arbetsmarknadsregioner, dvs. områden där människor kan bo och arbeta utan att behöva göra långa resor. Indelningen av Sverige i ett drygt hundratal LA-regioner har genomförts av SCB och bygger på uppgifter om faktisk pendling mellan kommuner.<sup>1</sup> Antalet invånare i LA-regionerna är i genomsnitt 8000, men antalet kan variera från knappt 3 300 till 1 860 000 invånare.

Ibland har det också varit viktigt att skilja mellan tätorter å ena sidan och gles- respektive landsbygdsområden å den andra. I vissa avseenden har gles- och landsbygdsområden inom en LA-region mer gemensamt med motsvarande glesa områden i andra regioner än med tätorten i den egna regionen. Ett glesbygdsområde definieras i detta sammanhang som ett större sammanhängande område med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. I dessa områden bor i dag cirka 200 000 invånare. Ett landsbygdsområde defi-

<sup>1</sup> En mer detaljerad beskrivning av hur LA-regionerna statistiskt har definierats ges i bilaga 2.

nieras utifrån liknande förhållanden, men med skillnaden att dessa områden har kortare avstånd till större tätorter.<sup>2</sup> En fjärdedel av landets befolkning bor i denna tätortsnära landsbygd.

## 2.1 Stabilt mönster i befolkningsutvecklingen

Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år.

När regionalpolitiken etablerades som politikområde i mitten av 1960-talet var den en reaktion på den omfattande strukturomvandling och urbanisering som ägde rum efter andra världskriget. Denna väldiga omställning till stadsnäringar och stadsboende har i varierande utsträckning kommit att prägla regionalpolitiken sedan dess.

De agrara näringarnas omfattande rationalisering och de snabbt expanderande industri- och tjänstesektorerna skapade en kraftigt ökad inflyttning från landsbygden till de tätorter där industrin och arbetstillfällena fanns. Inledningsvis växte befolkningen i stort sett i alla tätorter, men framför allt i de större städerna och industriorterna. Sålunda hörde orter som Borås, Eskilstuna, Gävle, Sundsvall, Norrköping m.fl. till de mest expansiva. Många industridominerade tillväxtorter kom under de efterföljande decennierna, när industrin rationaliserades, att höra till de regioner där befolkningen minskade mest. Likväl ansågs länge att den befolkningsmässiga tillbakagången i t.ex. Norrlands inland var ett problem orsakat av att man låg efter i utvecklingen, och att politiken därför måste inriktas på att industrialisera även dessa delar av landet.

I dag kan urbaniseringen i den klassiska meningen sägas vara avslutad, och vi ser i stället tecken på en omvänd trend med en ökad utflyttning från framför allt de större tätorterna till den omgivande landsbygden. De första tecknen på en sådan förändring visade sig i stort sett samtidigt som den industriella expansionen nådde sin topp i sysselsättningsstermer (1965) och regionalpolitiken etablerades som självständigt politikområde.

<sup>2</sup> Utredningen har utgått från Glesbygdsvverkets definition där tätort är orter med >3 000 invånare. Tätortsnära landsbygd är boendeområden med 5–45 minuters restid till tätort. Glesbygd är boendeområden med över 45 minuters restid till tätort.

Utvecklingen under 1970-talet kan beskrivas med två uttryck: ”gröna vågen” och ”industrikris”. I början av 1970-talet började befolkningen i storstäderna att minska såväl i Sverige som i många andra länder i västvärlden. I stället ökade befolkningen i många mindre tätorter och på landsbygden,<sup>3</sup> men framför allt i många förortskommuner utanför de stora städerna, t.ex. Ekerö utanför Stockholm eller Vellinge utanför Malmö. De kraftigaste minskningarna ägde rum i bruks- och industriorter, t.ex. Hällefors och Oxelösund, samt i ett antal små orter i Norrlands inland. Över huvud taget kom befolkningsförändringarna i landet in i ett väsentligt lugnare skede, och befolkningen kom under 1970- och 1980-talen trendmässigt att bli alltmer bofast. Effekterna av tidigare decenniers urbaniseringsvåg kan vi dock fortfarande se, bl.a. i form av skevheter i åldersstrukturen och en svag naturlig befolknings-tillväxt i vissa regioner.

Det stabila befolkningsmönstret, med förhållandevis små förändringar, har emellertid endast i en begränsad utsträckning påverkats av en uttalad regionalpolitisk strategi. Redan under 1970-talet kunde forskare påvisa hur flyttningsmönstren blev alltmer beroende av valet av vardagsmiljö och livsstil i bostadsorten. Under den dåtida gröna vågen lämnade många ett arbete i en större ort för att flytta till en osäker försörjning i en mindre. Denna tendens blev vid denna tid märkbar i Sverige och andra OECD-länder, oavsett om de förde regionalpolitik eller ej. Samma fenomen gör sig gällande även under 1980- och 1990-talet, men då med allt större preferenser för ett boende i större orter. Industrins sysselsättningsmässiga tillbakagång avlöstes så småningom av en snabb offentlig, i första hand kommunal, sysselsättningsexpansion. Denna expansion skedde i stort sett i proportion till befolkningen. Behovet av att flytta minskade också i takt med att allt fler människor skaffade sig bil och att det kollektiva transportnätet utvecklades. I stället för att flytta kunde man nu bo och arbeta inom ett mer geografiskt utsträckt område. Likaså ökade svårigheterna för familjer att flytta längre sträckor i takt med att fler kvinnor började förvärvsarbeta, och därmed två personer i hushållet måste hitta ett arbete på den nya bostadsorten, i stället för som tidigare en. Ytterligare en bidragande orsak är utbyggnaden av inkomstförsäkringssystem som gjort behovet av att flytta mindre tvingande. Ungdomars val av bosättningsort betingas, vilket berörts ovan, av faktorer som val av livsstil och tillgång till lämpliga arbeten, men förstås också av vilken utbildning de väljer. Redan i början på 1980-talet bedömdes 13 procent av all omflyttning mellan lokala arbetsmarknader bero på att ungdomarna valde en utbild-

<sup>3</sup> Westlund, H. och Pichler, W (1999): Den gröna vågen. Kontraurbanisering i 90-talets Sverige?, Forskarforum kring lokal och regional utveckling, Östersund.

ning på annan ort än uppväxtorten.<sup>4</sup> Den direkta effekten av en satsning på högskoleutbildning, som är viktig för individerna och nödvändig för den regionala tillväxten, har blivit en ökad befolkningstillväxt i de större städer där högskolorna finns. De indirekta effekterna har också inneburit en ökad urbanisering. Många ungdomar utbildar sig till yrken som mest förekommer på större orter och många väljer att fortsätta att bo på orter med större befolkningsunderlag, ibland även i andra länder.

En historiskt ny situation växte således fram vad gällde bosättningsmönstrets viktigaste drivkraft. Tidigare bodde man nära arbetsplatserna som i sin tur var belägna vid naturtillgångar och noder i kommunikationsnätet. Arbetsutbudet styrde nettoflyttningen och bosättningsmönstrens långsamma förändring. I dag väljer vi friare bosättning efter bostadsortens livsstil. Sedan får arbetsplatserna förläggas till de orter där det finns tillgång till arbetskraft. Vissa bostadsorters vardagsmiljö och livsstil lockar inflyttare mer än andra, vilket i sin tur ökar just dessa orters attraktivitet för många växande näringar i behov av arbetskraft.

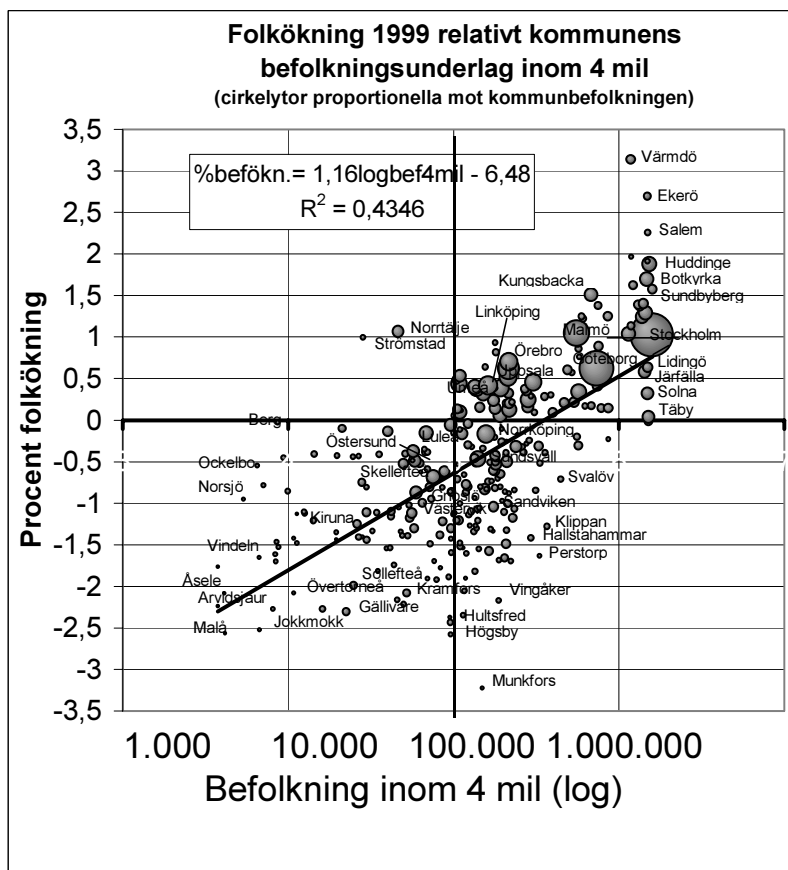
En annan självständig faktor, som väsentligt påverkat befolkningsmönstret i sen tid, är förstås näringslivets omstrukturering. Fram till mitten av 1990-talet har således befolkningsförändringarna skett i en förhållandevis långsam takt, men följt en stabil trend. I storstäder, universitetsorter samt i flertalet regionala centra har befolkningen vuxit, medan antalet invånare i många traditionella industriregioner och befolkningsmässigt små regioner successivt har minskat.

Under senare delen av 1990-talet har emellertid den regionalt ojämna befolkningsutvecklingen förstärkts. Nytt för denna period är att vi sett en befolkningsminskning i nästan alla svenska regioner. Befolkningsminskningen har jämfört med tidigare år varit förhållandevis omfattande i flertalet mindre arbetsmarknadsregioner, liksom nu även i vissa högskoleregioner. 1990-talets utveckling har därför inneburit att förhållandevis omfattande befolkningsminskningar inte längre är ett fenomen bara i s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden.

Figur 2.1. visar befolkningsutvecklingen i Sveriges kommuner 1999, inom en fyramilsradie från kommuncentrum, och är representativ för utvecklingen under andra halvan av 1990-talet. I endast två kommuner (inklusive omland) med under 100 000 invånare ökade befolkningen. I alla andra kommuner med färre invånare, även de med låg arbetslöshet och stark ekonomisk tillväxt som t.ex. Gnosjö, minskade befolkningen.

<sup>4</sup> SOU 1984:1, s 167.

Figur 2.1: Befolkningsförändringar i Sveriges kommuner 1999 relaterade till befolkningsunderlaget inom 4 mil



Anm. Ringarna är proportionella till kommunens befolkningsstorlek.

Källa: Holm, E, Umeå Universitet.

## 2.2 Den regionala befolkningsutvecklingens komponenter

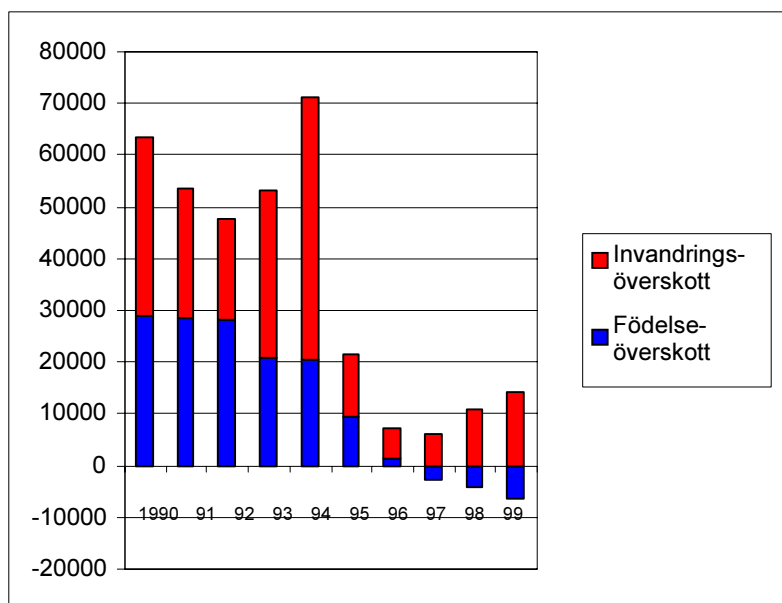
Förändringar i en regions befolkningsstorlek bestäms av flera olika komponenter. Den naturliga befolkningstillväxten bestäms av skillnaden mellan antal födda och antal döda under en period. Till detta kommer flyttningsnettot, dvs. skillnaden mellan in- och utflyttning. Flyttningsströmmarna kan i sin tur delas in i inrikes och utrikes omflyttning.



Betraktat på detta sätt ser vi att en rad faktorer bidrar till att förklara den regionala befolkningsutvecklingen under 1990-talet.

Under 1990-talets första år hade Sverige de högsta födelsetalen i Europa. Denna "baby-boom" avlöstes under andra halvan av årtiondet av en period med historiskt mycket låga födelsetal. För riket som helhet medförde detta under första halvan av 1990-talet ett positivt födelse-netto på sammanlagt knappt 130 000 personer, medan födelseöverskottet under andra halvan i stort sett var noll. Under decenniets tre sista år översteg t.o.m. antalet döda antalet födda. En sådan situation, med naturlig folkminskning i landet som helhet, har Sverige inte upplevt sedan 1809.

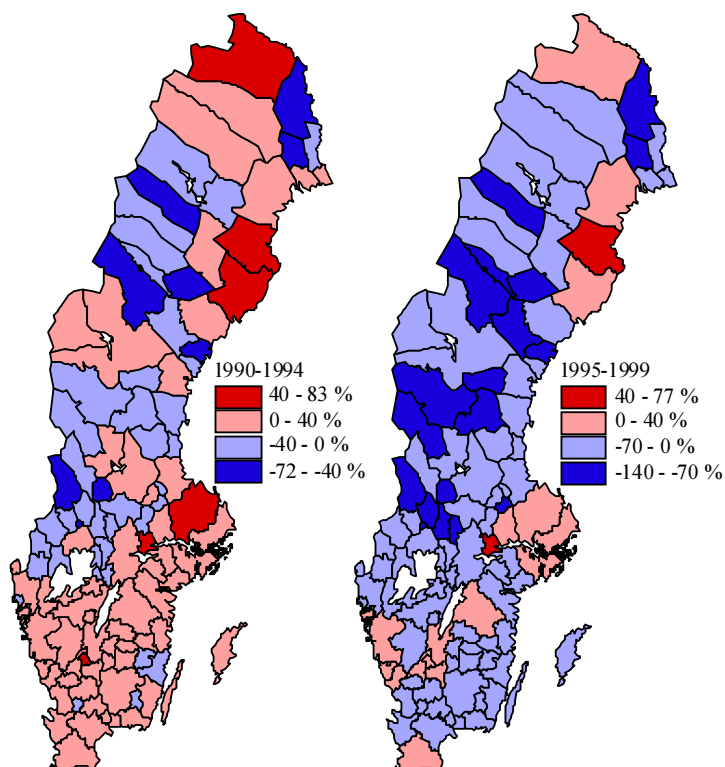
Figur 2.2: Födelse- respektive invandringsöverskott i Sverige 1990–1999



Källa: SCB

Under 1990-talets första år hade större delen av landet ett födelseöverskott, med några få undantag såsom delar av Västernorrland, Härjedalen och flertalet regioner i Bergslagen, vilka hade mindre underskott. I första hand var födelsetalen negativa i de minsta arbetsmarknadsregionerna, medan de större regionerna hade födelseöverskott. Under 1990-talets senare del har större delen av landet i stället haft ett födelseunderskott.

Figur 2.3: Födelseöverskott per lokal arbetsmarknad 1990–1994 och 1995–1999



Källa: SCB

En förklaring till nedgången under slutet av decenniet är de låga fertilitetstalen, som sjönk till cirka 1,5 barn per kvinna. En fråga är givetvis om Sverige generellt håller på att anpassa sig till de låga nivåer som sedan länge är etablerade i t.ex. många sydeuropeiska länder. Erfarenheter från 1900-talets fertilitetsförändringar säger dock att tillfälliga nedgångar från det långsiktiga genomsnittet (1,9 barn/kvinna) brukar följas av en motsvarande uppgång. En orsak till nedgången är att unga människor under en period väljer att skjuta upp barnafödandet. Det skulle mycket väl kunna innebära att vi inom några år ånyo får en "baby-boom".

De regionala skillnaderna i fertilitetstal som tidigare funnits har minskat över åren och i dag är fertilitetstalen förhållandevis lika över hela landet. De regionala skillnaderna i födelsenetto speglar därför i första hand skillnader i befolkningens ålderssammansättning. Med andra

ord, kvinnor i olika delar av landet föder ungefär lika många barn, men antalet kvinnor i barnafödande ålder varierar mellan regioner.

När det gäller befolkningsutvecklingen i olika typer av bebyggelsestrukturer, så har glesbygdsmråden samt mindre och medelstora tätorter totalt haft en minskande befolkning under 1990-talet, medan den tätortsnära landsbygden, skärgården och de större tätorterna har haft ökande befolkningstal.

*Tabell 2.1:* Befolkning 1998 och befolkningsförändringar 1990–1998 efter bebyggelsestruktur, i procent

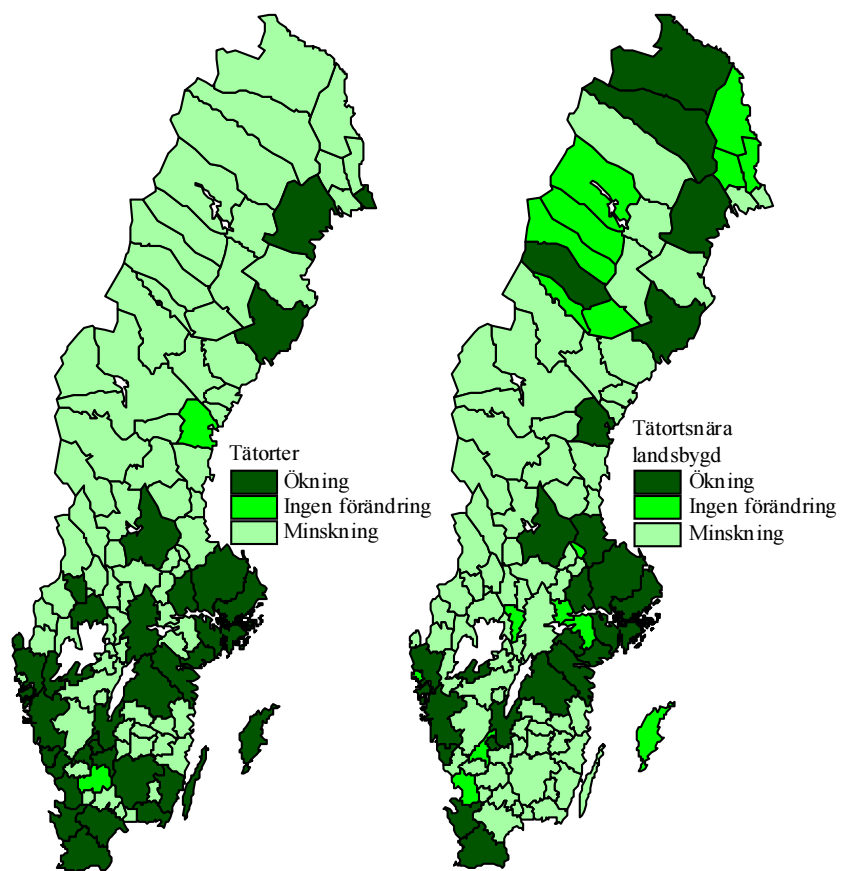
	Befolkningsförändring			Andel män/kvinnor		Andelar av riket
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	
Glesbygden	-6,2	-4,7	-5,5	51,5	48,5	2,2
Tätortsnära landsbygd	0,1	0,9	0,5	51,2	48,8	22,5
Tätorter	4,4	3,9	4,1	48,8	51,2	75,3

*Källa:* Glesbygdsverket

*Anm:* Tätorter är orter med > 3000 invånare. Tätortsnära landsbygd är boendeyråden med 5–45 minuters restid till tätort. Glesbygd är boendeyråden med över 45 minuters restid till tätort.

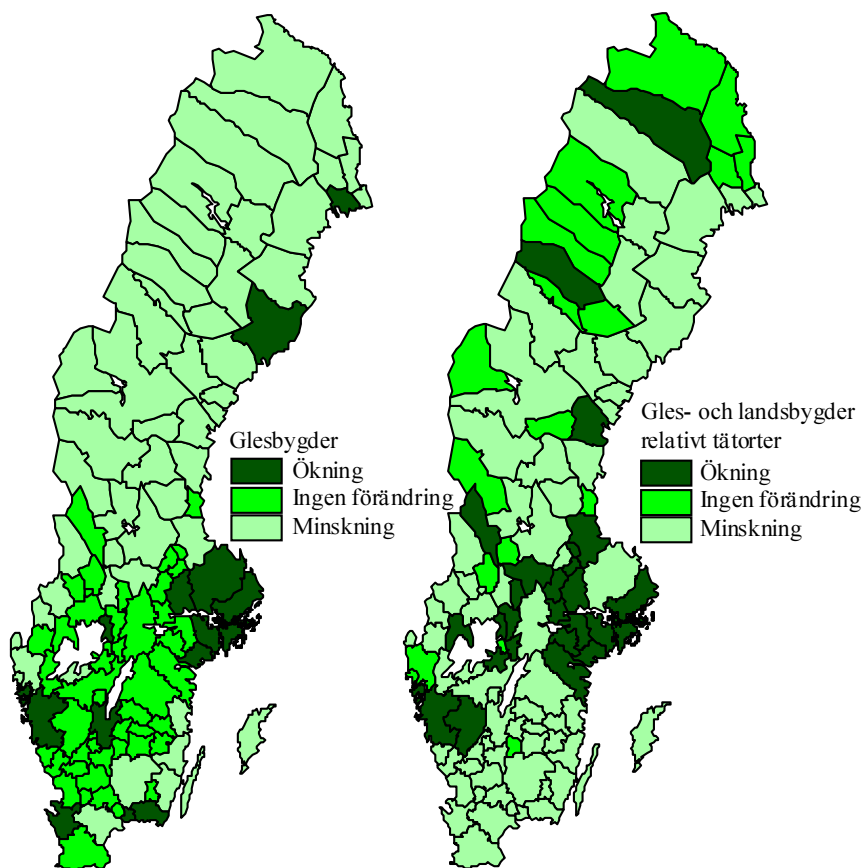
Skillnaden mellan olika arbetsmarknader är dock stor vad gäller hur det lokala nytillskottet i bebyggelse utvecklats. Av figur 2.4 framgår exempelvis att flera lokala arbetsmarknadsregioner (t.ex. i Mälardalen, Bergslagen, Västra Götaland och vissa regioner i norra Sverige) haft den mest gynnsamma befolkningsutvecklingen i områden utanför tätorterna.

Figur 2.4: Befolkningsutveckling i tätorter och i tätortsnära landsbygder arbetsmarknadsregion 1990–1998



Källa: Glesbygdsverket

Figur 2.5: Befolkningsutveckling i glesbygder och i gles- och landsbygder relativt tätorter per arbetsmarknadsregion 1990–1998

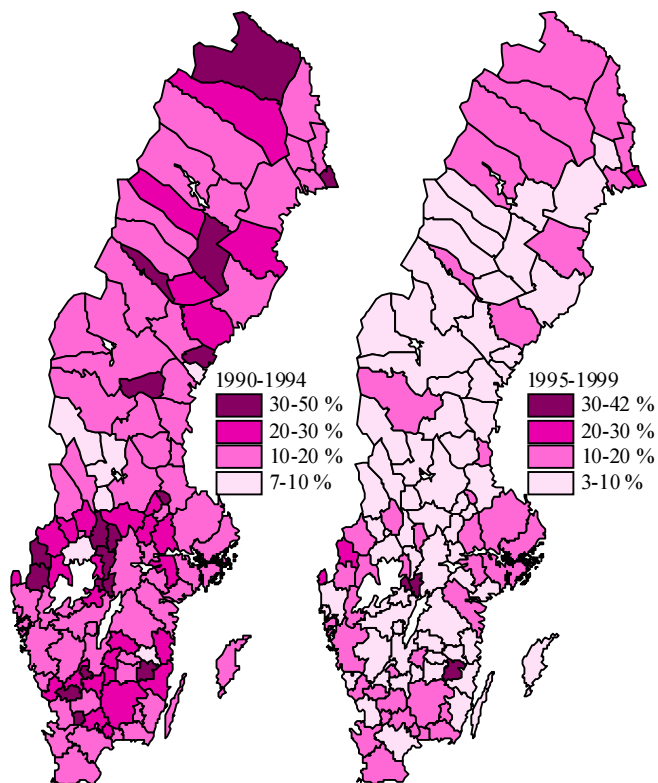


Källa: Glesbygdsverket

En annan viktig faktor som förstärkte befolkningstillväxten under första halvan av årtiondet var den omfattande invandringen till Sverige. Praktiskt taget alla delar av landet tog emot flyttningar från olika krigsområden. Totalt stod det positiva nettot för utrikes flyttningar för mer än halva befolkningsökningen i Sverige under denna period. Det minskade nettot för flyttningar till och från Sverige medförde tillsammans med födelsetalens nedgång att landet totalt sett fick en stagnerande befolkningsutveckling under andra halvan av 1990-talet. Den invandrade befolkningens fördelning i landet är numera tämligen koncentrerad till de större stadsregionerna. Av alla som i dag bor i stockholmsregionen

är närmare var tredje person antingen född i utlandet eller har minst en förälder som är född i utlandet.

Figur 2.6: Andel utrikes inflyttare av den totala inflyttningen per arbetsmarknadsregion 1990–1994 och 1995–1999



Källa: SCB

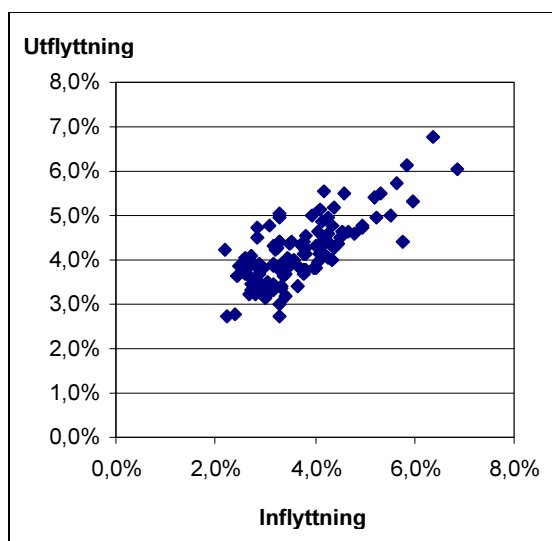
Även om flyttningar långt ifrån är den enda och viktigaste faktorn bakom den regionala befolkningsutvecklingen under 1990-talet, riktas i det följande intresset mot migrationen inom Sverige. I fokus står frågor som: hur omfattande är flyttningen mellan svenska regioner och har den ökat eller minskat under senare årtionden? Hur samspelar mellan-regionala flyttningar med arbetsmarknadsrörlighet? Vilka flyttar varifrån, vart och varför, och varför stannar de flesta? Är flyttningar ett problem, och i så fall för vem?

## 2.3 Om brutto- och nettoflyttningar: ökad rörlighet på 1990-talet

Befolkningsstatistiker, geografer och demografer har under årtionden utforskat flyttningarnas mönster, orsaker och effekter. Den bild som de presenterar är genomgående väsentligt mer nyanserad än den ”flyttlassdebatt” som präglar den massmediala rapporteringen om rörlighet. Helt grundläggande i detta sammanhang är att skilja på den samlade rörligheten, vad som brukar kallas bruttoflyttningen, å ena sidan, och skillnaden mellan in- och utflyttningen i en region, nettoflyttningen, å andra sidan. Det är i allmänhet nettoflyttningen som står i fokus för den regionalpolitiska debatten, trots att diskussionen om för- och nackdelar med ökad rörlighet rimligtvis borde gälla bruttorörligheten.

Det finns också ett starkt samband mellan in- och utflyttning. Regioner med en hög andel utflyttare har samtidigt en hög andel inflyttare och tvärtom. För flertalet arbetsmarknader är således in- och utflyttningen lika stora. Det innebär också att förhållandevis marginella nettoförändringar kan vara resultatet av mycket omfattande bruttoströmmar, liksom att små bruttoförändringar kan resultera i betydande nettoförändringar.

Figur 2.7: In- respektive utflyttning till och från lokala arbetsmarknader 1999, i andelar av befolkningen 1999



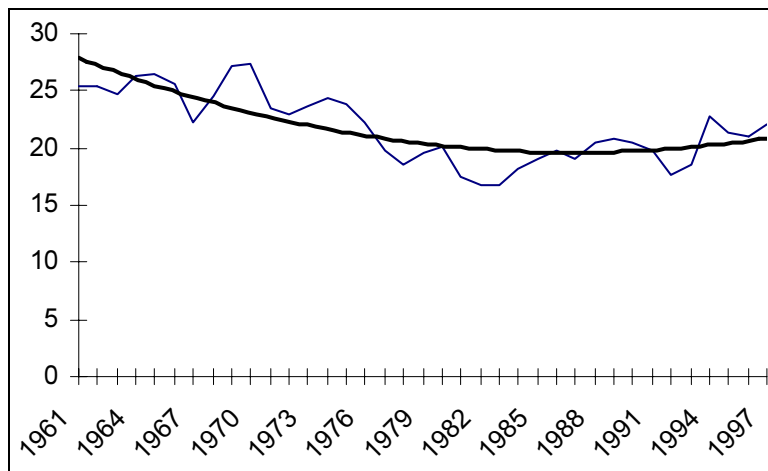
Källa: Egna beräkningar grundade på SCB:s statistik

Under 1970- och 1980-talet var det normalt så att perioder av negativa flyttningsnetton i s.k. utflyttningsområden i första hand orsakades av en minskande inflyttning, medan den årliga utflyttningen från dessa områden var förhållandevis konstant.

Långtidstrenden i Sverige sedan 1960-talet har varit minskad rörlighet. Den andel av befolkningen som flyttat mellan regioner (brutto) har trendmässigt minskat (se figur 2.8). Under "flyttlasssepokens" höjdpunkt, 1970, flyttade nästan tre procent av alla svenskar årligen över en länsgräns. Under 1970- och 1980-talet låg den årliga noteringen för det mesta i trakten av två procent. Under 1990-talet bröts emellertid denna sjunkande trend. Detta gällde såväl de långväga flyttningarna över länsgräns, som de kortväga mellan lokala arbetsmarknader och mellan kommuner. Minskningen har avstannat och tendensen är snarast en måttlig ökning av den samlade rörligheten.

1990-talet var också ett årtionde som avvek från det normala mönstret med avseende på flyttningarnas beroende av arbetsmarknadens förändringar. Det normala sambandet har varit att "goda tider" inneburit hög geografisk omflyttning och "dåliga tider" lägre rörlighet. Under 1990-talet har dock bruttorörligheten ökat något trots en kraftigt minskad sysselsättning. Arbetslösheten i Sverige, och i de flesta svenska regioner, hamnade under årtiondet på sin högsta nivå sedan 1930-talet.

Figur 2.8: Långväga flyttningar i Sverige 1961–1997 (flyttningar över länsgräns), i antal flyttare per tusen invånare

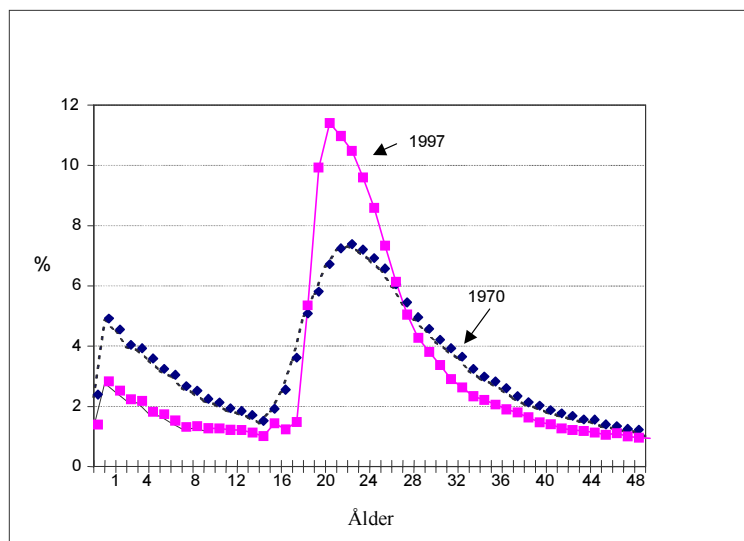


Källa: Rapport 1, "Lokala arbetsmarknader i konkurrens"



Vad beror den, om än måttliga, ökningen av rörligheten under 1990-talet på? Vilka är de nya flyttarna? Den ökade interna migrationen i Sverige under 1990-talet har delvis varit ett resultat av en ökad omflyttning av invandrare. Flyktingmottagningen i början av 1990-talet innebar att nyanlända flyktinginvandrare placerades ut i de flesta svenska kommuner, varefter många flyttade vidare inom Sverige, ofta i riktning mot storstadsområdena. Detta kan emellertid endast förklara en del av ökningen. En annan och mera betydande orsak, som indirekt naturligtvis har samband med 1990-talets arbetsmarknadskris, är det ökade antalet studerande. Expansionen av den högre utbildningen har resulterat i en ökad geografisk rörlighet. Det är nämligen ungdomarna som står för hela uppgången i flyttningarna jämfört med tidigare perioder. Detta framgår exempelvis av figur 2.9, där de åldersspecifika flyttintensiteterna jämförs för 1970 och 1997, två år som båda kännetecknas av en hög geografisk rörlighet. Skillnaderna mellan 1970 och 1997 påverkas också av att det blivit allt vanligare att studenter skriver sig på studieorten. Det framgår klart att det är människor i åldrarna 19–26 år som har högre flyttintensitet 1997 jämfört med 1970. För alla andra åldersgrupper, där de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna kunde förväntas väga tyngre, råder det motsatta förhållandet. Här är rörligheten mindre i slutet av 1990-talet än tre decennier tidigare.

Figur 2.9: Åldersspecifika långväga flyttintensitet 1970 respektive 1997 (flyttningar över länsgräns)



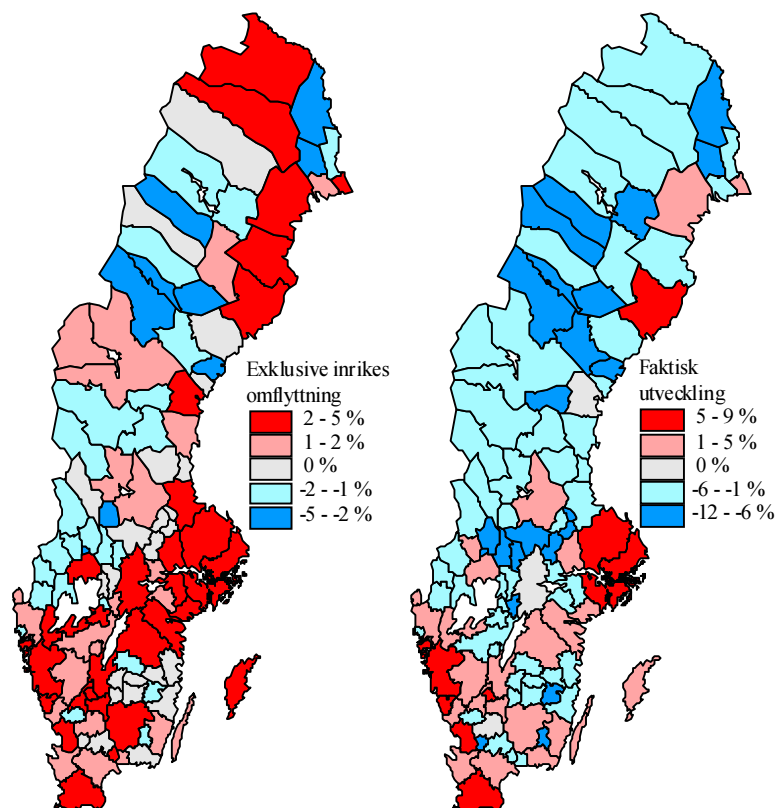
Källa: Rapport 1, Lokala arbetsmarknader i konkurrens

En av de mest omskrivna företeelserna under 1990-talet var vidare att endast ett mindre antal lokala arbetsmarknader hade inflyttningsöverskott, företrädesvis då i och omkring storstadsområden. Det är således inte längre endast de traditionella utflyttningsregionerna, Norrlands inland och Bergslagen, som har fått vidkännas en nettoutflyttning. Även regioner som tidigare har haft relativt balanserade bruttoströmmar fick under 1990-talet utflyttningsöverskott. Exempelvis hade drygt hälften av högskoleorterna en nettoutflyttning år 1999.

Av figur 2.10 framgår hur befolkningsutvecklingen 1990–1998 hade sett ut om vi inte hade haft någon inrikes omflyttning alls. Även i en sådan orealistisk situation skulle omkring hälften av alla arbetsmarknadsregioner ändå haft en stagnerande eller minskande befolkning. Detta kan jämföras med den faktiska befolkningsutvecklingen, som var stagnerande eller minskande i två tredjedelar av landets arbetsmarknadsregioner.

Till de arbetsmarknadsregioner där den inrikes omflyttningen bidragit mest till befolkningsminskningen hör Laxå, Hällefors, Gällivare, Markaryd, Kiruna, Hofors, Hagfors, Ludvika och Avesta.

Figur 2.10: Befolkningsutveckling per arbetsmarknadsregion, exklusive inrikes omflyttningar, och faktisk befolkningsutveckling per arbetsmarknadsregion 1990–1998



Källa: SCB

Glesbygdsverket har i en studie undersökt flyttmönster mellan tätorts-, landsbygds- och glesbygdsområden under 90-talet.<sup>5</sup> Även resultaten från denna studie ger anledning att moderera den traditionella bilden av flyttmönstren.

Av studien framgår att 90 procent av alla flyttningar mellan tätorter, tätortsnära landsbygder och glesbygder sker lokalt och huvudsakligen mellan motsvarande områdestyper (se tabell 2.2).

<sup>5</sup> Glesbygdsverket (2000): Utveckling i gles- och landsbygder, årsrapport 2000.

Tabell 2.2 Flyttningar mellan områdestyper 1994–1998, i tusental personer

Från:	Till: Glesbygd	Tätortsnära landsbygd	Tätort
Glesbygd	49	10	27
Tätortsnära landsbygd	9	447	422
Tätort	23	383	4 145

Källa: Glesbygdverket

Exempelvis flyttade 45 000 personer från skogslänens inre delar under perioden 1994–1998, samtidigt som 33 000 flyttade till samma område. En majoritet av de som flyttade från skogslänens inre delar flyttade till skogslänens övriga delar, medan endast en fjärdedel flyttade till storstadsregioner. Av den totala inflyttningen till storstadsregionerna utgjorde inflyttningen från skogslänens inre delar 5 procent. Det direkta sambandet mellan glesbygdens befolkningsminskning och storstädernas befolkningstillväxt är med andra ord förhållandevis svagt. Flyttströmmarna ser till största delen annorlunda ut.<sup>6</sup>

Som tidigare påpekats står ungdomarna för den övervägande delen av alla flyttningar och de svarar också för huvuddelen av storstädernas inflyttningsöverskott. När det däremot gäller åldrarna 30–64 år är situationen delvis den omvända. 1994–1998 hade såväl glesbygderna som tätortsnära landsbygdsområden sammantaget ett inflyttningsöverskott, medan tätorterna, exklusive storstäderna, totalt sett hade fler utflyttare än inflyttare.

I nästa avsnitt analyseras hur flyttningar mellan regioner är kopplade till rörlighet på arbetsmarknaden. Att de flesta i arbetsför ålder som flyttar mellan regioner också byter sysselsättning är självklart. Detta betyder dock, som vi skall se i senare avsnitt, inte nödvändigtvis att det nya arbetet eller de nya studierna är den enda eller primära orsaken till att en individ valde att flytta.<sup>7</sup> Icke desto mindre är det, ur utredningens perspektiv, betydelsefullt att få en bild av hur geografisk rörlighet är relaterad till arbetsmarknadsrörlighet. I vilken utsträckning flyttar människor från arbetslöshet till arbete, från studier till arbete respektive från ett arbete till ett annat? Detta är exempel på frågor som belyses i det följande.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Se t.ex. SOU 1984:1, kap 7, Hushållsförändringar som förklaring till flyttningar.

## 2.4 Flyttningar och arbetskraftsrörlighet

I underlagsrapport 1<sup>8</sup> analyseras flyttmönster mellan olika arbetsmarknader under 1990-talet. Flyttarnas (16–64 år) förändrade arbetsmarknadsstatus före och efter flytt från ett år till ett annat har studerats. Flyttarnas karriärer (statusförändring) har sedan jämförts med motsvarande statusförändringar för dem som bott kvar (stannarna). Studien skiljer på fyra olika typer av status före och efter en flyttning:

- sysselsatta,
- studerande,
- arbetslösa,
- övriga, ej sysselsatta.

Totalt är således 4 x 4 olika kombinationer möjliga. Av tabell 2.3 framgår flyttarnas status före och efter flytt mellan olika arbetsmarknadsregioner 1991–96. Den grupp som flyttar från ett arbete till ett annat dominerar helt. Den närmast största gruppen utgör de som flyttar från studier till studier. Totalt flyttar således 73 procent av alla flyttare till arbete eller studier. Av tabellen framgår också att man efter flytten vanligen behåller den status man hade före flytten. En mycket liten andel av alla flyttare flyttar från arbetslöshet till arbete (jämför 1960-talet).

Tabell 2.3: Flyttstatus före och efter flytt år 1991–1996, i andelar av det totala antalet flyttningar under perioden

Flytt till:	Arbete	Studier	Arbetslöshet	Ej syss.	Summa
Flytt från:					
Arbete	33 %	5 %	4 %	2 %	44 %
Studier	8 %	20 %	1 %	1 %	30 %
Arbetslöshet	3 %	1 %	5 %	1 %	10 %
Ej sysselsatta	2 %	1 %	1 %	11 %	16 %
Summa	46 %	27 %	11 %	15 %	100 %

Källa: Rapport 1, Lokala arbetsmarknader i konkurrens

Det finns vissa markanta skillnader mellan första och andra halvan av 1990-talet. I början av 1990-talet dominerade i alla årskullar flyttning till arbete: 70 procent eller fler flyttade till ett arbete (därmed inte sagt att arbetsbytet alltid var motivet till flyttningen, jämför nedan). Mot slutet av 1990-talet har flyttningarna alltmer koncentrerats till lägre åld-

<sup>8</sup> Rapport 1, Lokala arbetsmarknader i konkurrens.

rar. Av alla flyttare har andelen mellan 20 och 29 år ökat från 45 till 55 procent.

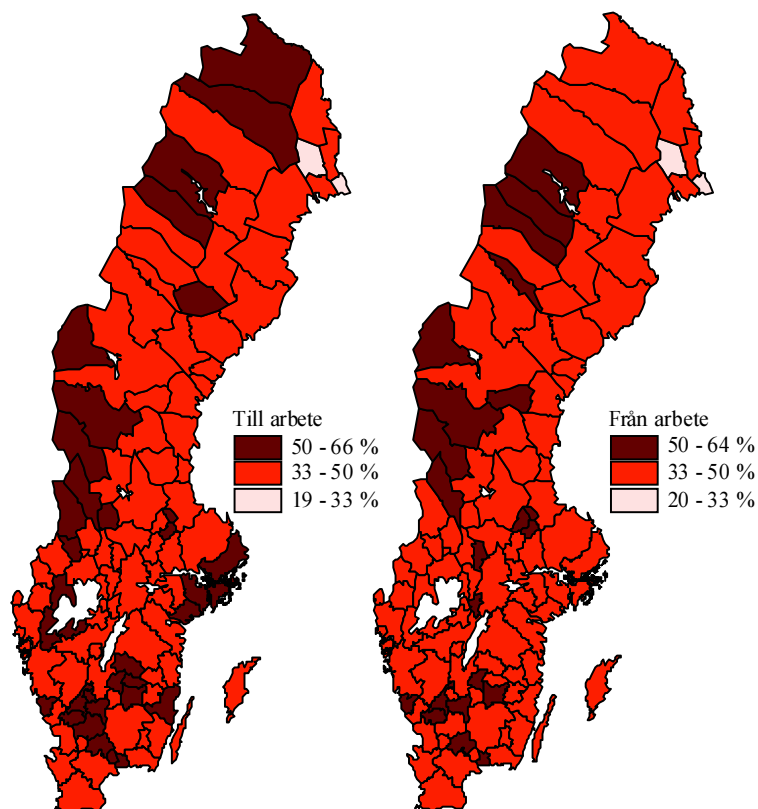
Vilka karriärmönster som är vanligast varierar mellan olika arbetsmarknader, men inte alltid som man förväntar. Andelen som flyttar till arbete varierar mellan drygt en tredjedel och knappt två tredjedelar mellan de olika LA-regionerna (1996). Av de som flyttade till Pajala, Haparanda, Överkalix, Övertorneå, Markaryd och Kalix var det jämförelsevis få som flyttade till ett arbete, medan det motsatta gällde dem som flyttade till andra små och glesa arbetsmarknader som Arjeplog, Älvdalen, Åre och Dorotea.

Omkring en fjärdedel av dem som flyttade till arbete saknade förvärvsarbete före flytten. Även inom denna inflyttargrupp är skillnaderna stora mellan olika arbetsmarknader.

Detsamma gäller de som flyttade som ett led i sin yrkeskarriär, dvs. från ett arbete till ett annat (den största gruppen flyttare). Det finns med andra ord ingen entydig bild av vilka typer av arbetsmarknader som ger möjligheter till nytt eller fortsatt arbete efter flytt. Större arbetsmarknader ligger vanligen nära genomsnittet för alla arbetsmarknader i hela landet, medan variationerna är betydligt större vad gäller mindre arbetsmarknader.

Även om de arbetslösa utgjorde en liten andel av alla flyttare så skiljde sig bilden mellan olika arbetsmarknader. För vissa arbetsmarknader var andelen arbetslösa av den totala inflyttningen omkring en fjärdedel under den studerade perioden. I dessa regioner svarade också de som var arbetslösa före en flyttning för en förhållandevis stor andel av den totala utflyttningen (ca 15 till 20 procent).

Figur 2.11: Andel av den totala inflyttningen per lokal arbetsmarknad som skedde till respektive från arbetslöshet, 1991–1996

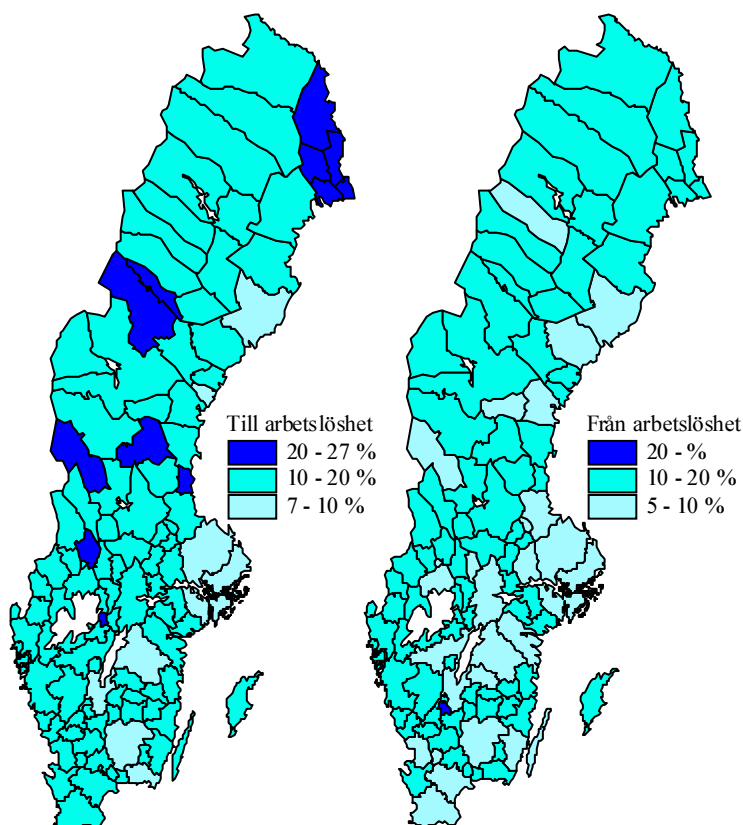


Källa: SCB

Som hittills har framgått svarar ungdomars flyttningar för i stort sett hela ökningen av den totala mellanregionala rörligheten under 1990-talet. Flyttningar till studier är den huvudsakliga förklaringen. Av den totala inflyttningen har andelen som flyttar till studier ökat från 12 till 28 procent mellan åren 1991 och 1996.

Andelen inflyttning till studier varierar dock kraftigt mellan olika arbetsmarknader. Framför allt svarar utbildningsinflyttningen för en stor andel i flertalet högskoleregioner. Bland orterna med stor andel finns emellertid också regioner utan någon mer omfattande högskoleutbildning, t.ex. Arvika och Övertorneå.

Figur 2.12: Andelen av den totala inflyttningen per lokal arbetsmarknad som sker till respektive från studier, 1991–1996



Källa: SCB

Den kraftiga utbyggnaden av antalet högskoleplatser under senare år är en viktig förklaring till den ökade omflyttningen men inte den enda. Andelen flyttare till exempelvis gymnasieutbildningar har också ökat betydligt. Således ökade andelen personer med grundskoleexamen som flyttade till studier, från 16 till 31 procent under perioden 1991–1996.

Vi har tidigare sett att flyttningsbenägenheten är som störst bland ungdomar, medan den i genomsnitt är lägre i andra åldersgrupper. I följande avsnitt skall vi se närmare på vilka som flyttar och inte samt på vad vi vet om motiven bakom individens beslut i dessa avseenden.



## 2.5 Flytta eller stanna? Några resultat från en underlagsstudie

I underlagsrapport 2<sup>9</sup> redovisas en studie av hur ett beslut att flytta eller stanna sammanhänger med olika personers sociala och ekonomiska situation, deras allmänna livsvärden och värdering av bostadsorten. Utgångspunkten är att samhällets behov av såväl rörlighet som stabilitet i befolkningen kan komma i konflikt med människors preferenser, grundläggande livsvärden och planerade livsprojekt. Varken önskan om stabila regionala befolkningsunderlag eller flexibel anpassning till den regionala arbetskraftsefterfrågan stämmer med nödvändighet med människors önsknings.

Genom en omfattande enkät undersöks hur flyttning och kvarboende stämmer med människors livsvärden, preferenser och med deras sociala och ekonomiska situation. Motiven bakom besluten att flytta eller stanna har kartlagts och relaterats till hur nöjda eller missnöjda flyttarna är med förhållandena på den nya bostadsorten. Resultaten är tämligen entydiga och förefaller vid någon eftertanke vara självklara. Icke desto mindre innebär de slutsatser som kan dras en utmaning för en del av den traditionella regionalpolitikens utgångspunkter.

### Vilka flyttar, vilka stannar?

Undersökningen visar bl.a. att utbildning har betydelse för flyttningens benägenheten. Högutbildade flyttar mer än lågutbildade. Benägenheten att flytta är avsevärt större för universitetsutbildade och den är särskilt stor för de som har lång universitetsutbildning. Detta gäller dock endast vissa typer av flyttningar, och exempelvis inte mellan glesbygdsregioner. Stannarna har lägre utbildningsnivå än flyttarna, och högst andel högskoleutbildade finner man, inte oväntat, bland dem som flyttat mellan olika tätorter.

Undersökningen visar, också i likhet med tidigare forskning, att sammanboende flyttar mindre än ensamstående och att detta gäller oavsett flera andra faktorer, t.ex. ålder. En förklaring till detta som getts i andra studier, är att det i hushåll där båda förvärvsarbetare kan vara svårt för medföljande partner att få ett acceptabelt arbete. Detta gäller inte minst när båda har en specialiserad utbildning och arbetsmarknaden begränsas till ett fåtal större orter.

Flyttarna skiljer sig också från stannarna genom sina annorlunda livsvärden. Stannare värderar trygghet och tradition, flyttare värderar

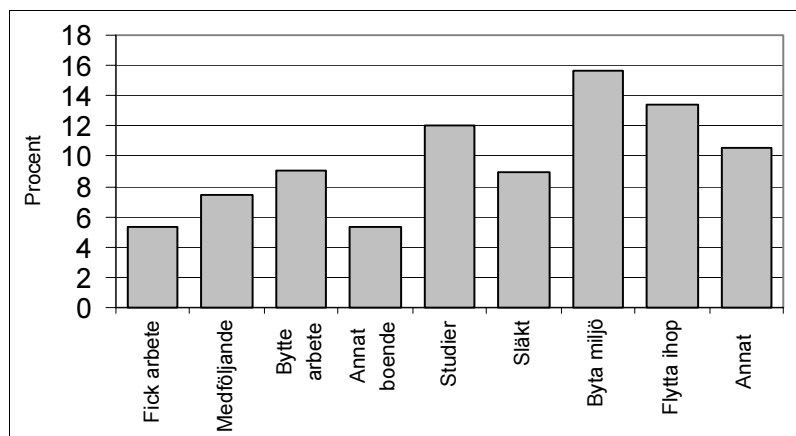
<sup>9</sup> Rapport 2, Värdet av att flytta och att stanna.

omväxling och autonomi. Flyttarna är i högre grad öppna för förändring och de prioriterar värden som omväxling och autonomi. Stannarna eftersträvar i högre grad bevarande och stabilitet och prioriterar värden som trygghet och tradition. Flyttare och stannare skiljer sig också i genomsnitt åt när det gäller inställning till att flytta. Flyttare tycker i högre grad än stannare att det vore spännande att bo på en annan ort och att man skall flytta dit där arbete finns. Stannare anser i högre grad att människor skall ha möjlighet att bo kvar i sin hemtrakt. Undersökningen visar att de som trivs på hemorten, de som har sina nära vänner där och de som bott där länge, har svårare att tänka sig att flytta. De som stannar har i högre grad blivit ”insiders”, dvs. har investerat i ett lokalt humankapital och ett lokalt nätverk som skulle gå förlorat vid en flyttning. Priset för att flytta blir högre för dem och fördelarna av att stanna blir fler.

### Flyttningens orsaker: tvång eller fri vilja?

De allra flesta som flyttat uppgav att de flyttade frivilligt och att det var lätt att fatta beslutet. De få personer som inte angav att de flyttat av fri vilja, och de som tyckte flyttbeslutet var svårt, hade i mindre omfattning kontakter med grannar, släkt och vänner på den nya bostadsorten.

Figur 2.13: Motiv till flyttning



Källa: Rapport 2, Värdet av att flytta och att stanna

Det vanligast angivna motivet till att flytta var miljöbyte. Att flytta till släkt, flytta ihop, flytta till annat boende samt byta miljö var motiv som uppgavs av sammanlagt 60 procent av de svarande. Endast en femtedel

uppgav att nytt arbete eller byte av arbete varit ett motiv bakom den senaste flyttningen. Studier angavs som ett motiv av ungefär lika många.

### Flyttare och stannare: vilka trivs bäst?

En överväldigande majoritet av såväl flyttare som stannare angav att de var nöjda eller mycket nöjda med förhållandena på bostadsorten. Mycket få uttryckte ett missnöje, men i de fall man var mindre nöjd var det främst små möjligheter att byta eller få arbete och magert kulturutbud som orsakade missnöjet. Stannare var något mer nöjda med sin bostadsort än de som flyttat under de senaste två åren. Bland flyttarna var de som flyttat mellan tätbygder mer nöjda än övriga flyttargrupper. De flesta som flyttat i vuxen ålder menade ändå att det på det hela taget hade blivit bättre, och ju längre sedan man hade flyttat desto bättre tyckte man att det hade blivit. Särskilt boendesituationen ansåg man hade blivit bättre.

Personer mellan 18 och 24 år var genomgående mindre nöjda med hemorten, i synnerhet med boendesituationen och möjligheterna till fritidsaktiviteter. Man var mer nöjd med studiemöjligheter och serviceutbud.

Kvinnor var mer nöjda med sin hemort än vad män var. Det var egentligen bara de begränsade möjligheterna att byta eller få arbete som kvinnor var mer missnöjda med. Likaså var sammanboende personer mer nöjda med sin hemort, framför allt med boendesituationen och miljön. Personer med barn var i genomsnitt mindre nöjda med sin hemort än andra.

Det fanns en signifikant skillnad i hur nöjd man var mellan dem som hade ett arbete och dem som var arbetslösa. Förvärvsarbetande var mer nöjda. Ändå var viljan hos de arbetslösa att flytta från sin bostadskommun normalt lägre än hos de förvärvsarbetande. Endast på mellanstora orter var arbetssökande mer nöjda än förvärvsarbetande.

I undersökningen ingick frågor om hur nöjd man var med olika specifika förhållanden på hemorten. I genomsnitt var de svarande mest nöjda med sin boendesituation, sina fritidsmöjligheter, sin nuvarande arbetssituation och med miljön. Mindre nöjd var man i genomsnitt med kulturutbud, studiemöjligheter och serviceutbud. Inte heller det sociala livet var människor särskilt nöjda med.

Flyttare och stannare var nöjda med olika saker på bostadsorten. Flyttarna var generellt mindre nöjda än stannarna med det sociala livet, den egna boendesituationen, möjligheterna till fritidsaktiviteter och serviceutbudet. Dessa kvaliteter kan ses som sådana man bygger upp

med tiden på en bostadsort. De som flyttat till glesbygd var mer nöjda med den egna boendesituationen och miljön än de som flyttat till tätbygd. Det fanns också skillnader mellan stannare. Stannare i tätbygd var mer nöjda med möjligheterna till egna studier och till att få eller byta arbete. Gruppen stannare var mer nöjda med sin bostadsort än flyttare. Detta tolkar forskarna som att man har fördelar av att ha bott en längre tid på en ort (lokala insider-fördelar).

I samtliga typer av bostadsorter och bostadsområden uttryckte en stor majoritet att de var nöjda med förhållandena på bostadsorten. Tydligast var detta bland dem som vid tiden för undersökningen bodde centralt i storstäder och mellanstora städer. Något mindre nöjd var man i mindre städer och tätorter. Det som värderades högst av de boende i storstädernas centrala områden var service- och kulturutbud, men man var även mer nöjd än övriga med det sociala livet samt möjligheterna till studier eller att byta/få ett arbete. Boende i små tätorter och på landsbygd var däremot mer nöjda med miljö och boendesituation.

Sammanfattningsvis var således en mycket stor majoritet nöjda med den plats där de bodde eller dit de flyttat. Mycket få var missnöjda. Undersökningens resultat visade också att flyttningar i dag, i jämförelse med på 1960-talet, i en mycket liten omfattning upplevs som ett resultat av tvingande omständigheter.

## 2.6 Utvecklingen fram till år 2010

I SBC:s senaste prognos<sup>10</sup> över Sveriges folkmängd räknar man med att befolkningen kommer att öka med knappt 200 000 personer fram till år 2010. Motsvarande siffra för 1990-talet var 330 000 personer. Fram till år 2030 förväntas folkmängden öka från dagens 8,9 miljoner invånare till 9,4 miljoner. Av hela ökningen på 500 000 personer, är 100 000 resultatet av ett födelseöverskott, som förutsätter att födelsetalet ökar från dagens låga nivå på 1,5 barn per kvinna till 1,8. Återstoden, 400 000 personer, beror på att man antagit att nettoinvandringen kommer att minska från den under de senaste 20 åren genomsnittliga nivån på 18 000 personer per år, till omkring 15 000. I likhet med hur det varit under de senaste femtio åren, så förväntas alltså folkmängden i Sverige även i fortsättningen att öka, främst till följd av ett invandringsöverskott.

Dessa förutsättningar har legat till grund för Regionalpolitiska utredningens bedömning av den framtida regionala befolkningsutvecklingen.

<sup>10</sup> Juni 2000.

I rapport 19 redovisas vilka konsekvenser SCB:s befolkningsprognos kan förväntas medföra för befolkningsutvecklingen i olika lokala arbetsmarknader. För en beräkning av den regionala befolkningsutvecklingen fordras emellertid även en bedömning av hur flyttmönstren kan komma att se ut i framtiden. I detta sammanhang har konsekvenserna av ett antal olika alternativ beräknats. Dessa grundar sig på de flyttmönster som funnits under olika perioder under 1980- och 1990-talet. I ett ytterligare alternativ har hänsyn tagits till att flyttmönstren även påverkas av hur långt avstånd det är mellan olika regioner och av hur stor folkmängd dessa har (alternativ A–E i tabell 2.4). Därutöver har de befolkningsmässiga konsekvenserna beräknats under förutsättning att ingen flyttning sker över huvud taget (alternativ E i tabell 2.4) respektive under förutsättning att flyttning sker i en motsvarande omfattning och med samma mönster som i dag, men med lika stor in- som utflyttning på samtliga lokala arbetsmarknader (alternativ F i tabell 2.4). De två senare alternativen illustrerar således vilka konsekvenser dagens regionala skillnader i åldersstruktur har för den framtida befolkningsutvecklingen.

Tabell 2.4: Folkmängd per regionfamilj 1990, 1999 och 2010 enligt sex olika beräkningsalternativ (i tusental personer)

	1990	1999	2010 Alt A	2010 Alt B	2010 Alt C	2010 Alt D	2010 Alt E	2010 Alt F
Stockholm	1684	1850	2010	2148	2027	1994	1887	1910
Malmö	835	896	967	976	960	956	906	914
Göteborg	616	663	712	725	713	700	662	668
Högskoleregioner	1537	1606	1664	1621	1658	1662	1606	1601
Regionala centra	1547	1554	1542	1493	1534	1545	1537	1533
Större industriregioner	601	589	557	556	561	570	581	574
Större tjänsteregioner	669	667	650	629	648	652	658	652
Små industriregioner	668	630	572	550	574	588	614	605
Små tjänsteregioner	434	407	373	348	371	379	394	388
<b>Riket</b>	<b>8591</b>	<b>8861</b>	<b>9047</b>	<b>9047</b>	<b>9047</b>	<b>9047</b>	<b>8846</b>	<b>8845</b>

Anm. I alternativ A har en s.k. gravitationsmodell använts, vilket innebär att flyttningar beräknats på basis av avstånd mellan regionerna samt respektive regions storlek. Alternativ B, C och D är baserade på observerade flyttmönster 1997–1999, 1985–1989 och 1985–1999. Alternativ E förutsätter att inga flyttningar mellan regioner äger rum. Alternativ F förutsätter att flyttningsnettot för samtliga arbetsmarknadsregioner är 0, men att flyttningsarnas omfattning och mönster i övrigt motsvarar dagens. Källa: Rapport 19.

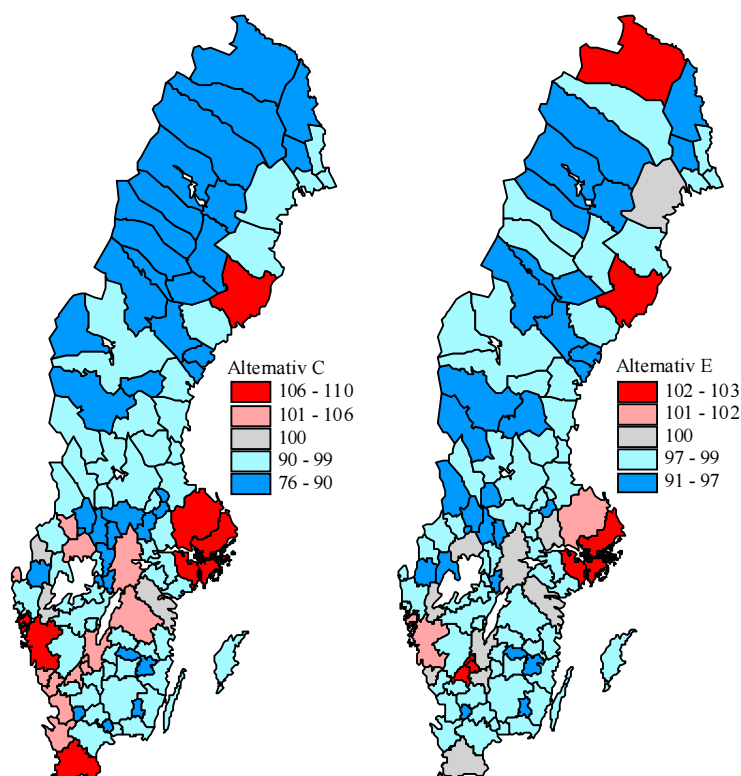
Oavsett antaganden och beräkningsmodell så innebär samtliga alternativ en fortsatt befolkningsökning i de tre storstäderna, samt på ytterli-

gare mellan 3–22 lokala arbetsmarknader. Samtidigt minskar folkmängden, beroende på beräkningsalternativ, i minst 78 av landets 109 lokala arbetsmarknader.

Enligt de mer realistiska alternativen (A–E) ökar befolkningen i Stockholmsregionen med mellan 9 och 16 procent, i Göteborgsregionen med 7 procent och i Malmöregionen med 9 procent under perioden. Ökningen för dessa regioner beräknas bli något starkare än under de senaste 10 åren. I vissa lokala arbetsmarknader leder dessa alternativ till en befolkningsminskning på omkring 30 procent i det mest extrema fallet. Det är då frågan om lokala arbetsmarknader som har ovanligt få kvinnor i barnafödande åldrar, ovanligt många äldre pensionärer, liten inflyttning av barnfamiljer och praktiskt taget ingen inflyttning från andra länder. Figur 2.21 visar beräknade befolkningsförändringar för samtliga lokala arbetsmarknader fram till år 2010. Alternativ C kan betraktas som ett medelalternativ.

Även utan befolkningsomflyttningar skulle storstadsregionerna få en folkökning motsvarande cirka 2 procent under de närmaste tio åren. Därutöver är det endast i Gnosjö, Umeå, Kiruna, Gislaved och Uppsala som befolkningen skulle öka om inga flyttningar ägde rum. I övriga delar av landet medför detta beräkningsalternativ att befolkningen minskar med 1–2 procent i flertalet arbetsmarknadsregioner. På vissa lokala arbetsmarknader, i första hand Munkfors, Dorotea, Hällefors och Överkalix, är motsvarande minskning större – mellan 7 och 9 procent (se figur 2.14 alt. E).

Figur 2.14: Befolkningsförändringar fram till år 2010 enligt alternativ C och E



Källa: Rapport 19

### 2.6.1 Utvecklingen på längre sikt

I rapport 19 görs också en trendframskrivning av utvecklingen fram till år 2030. Resultatet av beräkningarna ter sig mer dramatiskt än utvecklingen fram till år 2010. En viktig förklaring är att åldersstrukturen inte kommer att förändras nämnvärt under de närmaste tio åren. Under tiden därefter kommer emellertid andelen äldre att öka kraftigt, och fram till år 2030 beräknas andelen människor i förvärsaktiv ålder sjunka från dagens 58,5 procent till 55 procent. Som en konsekvens av denna trendframskrivning kommer också de regionala skillnaderna i detta avseende att öka. Försörjningskvoten varierar i dag med drygt 11 procentenheter mellan olika lokala arbetsmarknader. Utvecklingen fram till år 2030 enligt alternativ C innebär att skillnaden mellan de arbets-

marknadsregioner som har högst respektive lägst försörjningskvot ökar till mer än 20 procentenheter (se tabell 2.5).

Tabell 2.5: Andelen 20–64-åringar år 1999, 2010 och 2030 enligt alternativ C

Lägst 1999	Andel		Högst 1999	Andel
Dorotea	50,3		Stockholm	61,8
Sorsele	50,4		Umeå	60,5
Åsele	50,6		Uppsala	60,0
Övertorneå	51,4		Göteborg	59,9
Pajala	52,0		Luleå	59,7
Torsby	52,5		Kiruna	59,6
Vilhelmina	52,5		Sundsvall	59,5
Sävsjö	52,5		Karlstad	59,2
Ånge	52,6		Malmö	59,2
Strömsund	52,6		Västerås	58,9

Lägst 2010	Andel		Högst 2010	Andel
Åsele	49,6		Stockholm	61,2
Pajala	49,8		Umeå	60,6
Övertorneå	50,7		Uppsala	60,4
Sorsele	50,9		Göteborg	59,9
Storuman	51,4		Malmö	58,9
Dorotea	51,5		Luleå	58,7
Hällefors	51,8		Karlstad	58,7
Strömsund	51,9		Linköping	58,5
Överkalix	52,0		Sundsvall	58,0
Arvidsjaur	52,1		Östersund	57,7

Lägst 2030	Andel		Högst 2030	Andel
Laxå	37,7		Stockholm	58,2
Gällivare	40,4		Umeå	57,5
Hällefors	40,5		Göteborg	56,9
Pajala	40,9		Uppsala	56,6
Storuman	42,6		Malmö	56,1
Åsele	43,0		Linköping	55,4
Dorotea	43,3		Karlstad	55,1
Övertorneå	43,3		Jönköping	54,2
Strömsund	44,2		Halmstad	54,1
Hofors	44,2		Örebro	54,1

Källa: Rapport 19



I stort sett gemensamt för alla regioner är således att befolkningen kommer att åldras och att kostnaderna för framför allt äldreomsorg kommer att öka. Med dagens ambitions- och kostnadsnivå kommer de sammanlagda kostnaderna för primär- och landstingskommunala verksamheter att öka med 15–20 procent under den kommande 30-årsperioden, enbart som en konsekvens av demografiska förändringar.

Genom att skatteunderlaget som ges av befolkningen i förvärsaktiv ålder, samtidigt minskar, kan samhällsekonomin komma att utsättas för betydande påfrestningar. Sett ur ett regionalt perspektiv, kommer ett antal regioner att få mycket höga kostnader för framför allt äldreomsorgen, som skall betalas av allt färre förvärsaktiva.

En starkt åldrande befolkning, som anses eftersträvansvärt ur ett globalt perspektiv där det föds för många barn, kommer på sikt att bli ett problem för flertalet länder i Europa, särskilt i länder med låga of-fentliga pensioner och andra transfereringssystem.

## 2.7 Sammanfattande slutsatser

Flera av ovanstående resultat lämnar självklart utrymme för olika tolkningar. Två grundläggande slutsatser är dock svåra att väja för. Den första slutsatsen är att de beslut om att flytta, eller att stanna, som människor i dagens Sverige fattar, oftast upplevs som frivilliga. Det handlar om beslut som ganska väl passar in i livsprojekt och stämmer med livsvärden. I de flesta fall har människor hamnat på en ort som de känner sig nöjda med. Detta innebär inte att alla är nöjda, men de problem som man upplever är i de flesta fall inte kopplade till förhållanden på den ort där man bor eller den plats man flyttat till. De är oftast inte kopplade till felaktiga eller påtvingade val av bostadsort. Människor som bor i Sverige är i genomsnitt nöjda med sin bostadsort.

Liknande resultat har framkommit i en rad undersökningar under senare årtionden, det flesta dock ej så omfattande och väldokumenterade som den som här sammanställts. Icke desto mindre har uppfattningen att regionala befolkningsproblem orsakas av att olyckliga människor tvingas flytta från sin hembygd varit seglivad i den regionalpolitiska debatten. Veterligen finns ingen enda empirisk studie i Sverige som visar att någon betydande andel faktiska flyttare som på frågan om hur de upplevde sitt flyttbeslut, svarade att de flyttade trots att de hellre skulle ha stannat kvar. Om regionalpolitiskt tänkande i fortsättningen kunde ta avstamp i den slutsats som här dragits, blir förutsättningarna för politikutformningen avsevärt bättre.

En andra slutsats, har att göra med motiven till flyttningar. De flesta som flyttar gör det av skäl som inte är relaterade till arbetsmarknaden. Det är alltså inte, i genomsnitt, avsaknaden av ett arbete eller ens önskan om ett bättre arbete som gör att människor väljer att flytta. Det dominerande motivet är istället att människor vill byta miljö. I den studie som sammanfattas ovan anger sex flyttare av tio sådana motiv till sin flyttning. Det kan handla om att flytta till någon eller några som man vill vara nära släkt, vänner och partner eller i vissa fall att man vill flytta ifrån någon som man inte vill vara nära. Bara en av fem anger alltså arbetsmarknadsrelaterade motiv och bara en mindre del av dessa befann sig i situationen att man saknade arbete och flyttade för att få jobb, en av fem, flyttade för att studera.

Också detta resultat är konsistent med tidigare studier på området, och även i detta fall för vi alltså fram en slutsats som ifrågasätter en seglivad regionalpolitisk myt: att människor flyttar för att få arbete, och att fler arbetstillfällen i nettoutflyttningsregioner med automatik skulle undanröja det regionala avflyttningsproblemet.

Kan man av ovanstående dra slutsatsen att arbetsmarknaden inte har någon betydelse för den regionala utvecklingen? Nej, självklart inte! Det är emellertid uppenbart att de mellanregionala flyttningarna bara i en mycket begränsad utsträckning kan kopplas till situationen på den regionala arbetsmarknaden. Däremot har förhållanden på den regionala arbetsmarknaden stor betydelse genom det ömsesidiga beroende som finns mellan de som bor i regionen och näringslivet. Denna fråga tas upp till behandling i kapitel 3.

För flertalet lokala arbetsmarknader talar det mesta för att vi även framöver får räkna med en fortsatt befolkningsminskning. Detta mer eller mindre oavsett hur flyttmönstren kan komma att förändras. I synnerhet på längre sikt, efter år 2010, ökar andelen äldre kraftigt samtidigt som andelen i förvärvsaktiv ålder sjunker. Denna utveckling, som riskerar att utsätta samhällsekonomin för betydande påfrestningar, är mer accentuerad i många mindre arbetsmarknadsregioner.

### 3 Regional sysselsättningsutveckling – lokala arbetsmarknaders funktion

I enlighet med vad som redan framgått så är den mellanregionala omflyttningen förhållandevis låg. Den något ökade totala omflyttningen under andra halvan av 1990-talet förändrar inte detta faktum. Trots den ökade mobiliteten så är det ett faktum att de flesta människor inte flyttar alls. Likaså har de flyttningar som är direkt orsakade av situationen på arbetsmarknaden har också fortsatt att minska.

Om arbetslösheten i en region ökar så leder detta endast till en marginellt ökad utflyttning. I huvudsak består den högre arbetslösheten. De skillnader i arbetslöshet som finns mellan olika regioner har därför ett mycket stabilt mönster. Tidigare antaganden om att arbetslösheten skulle jämnas ut mellan olika arbetsmarknader genom att arbetslösa i en region flyttar till arbete i en region med arbetskraftbrist har med andra ord en låg giltighet idag. Den flyttning som äger rum på grund av att arbetslösa får arbete i en annan region är, vilket framgick i föregående kapitel, av ringa omfattning.

Det är inte troligt att rörligheten på arbetsmarknaden kommer att öka dramatiskt under överskådlig tid. Också åtgärder som leder till en måttlig ökning av den geografiska rörligheten kan dock vara värdefulla i vissa sammanhang.

I vilken mån arbetslösheten kan minska i landets olika regioner beror i huvudsak på hur väl respektive lokal arbetsmarknad fungerar och på hur arbetsmarknadsregionens näringsliv utvecklas. För näringslivet gäller också det omvända, dvs. att vi inte kan förvänta oss att en brist på arbetskraft kan minskas i nämnvärd omfattning genom ökad inflyttning. Näringslivet i en region är i allt väsentligt beroende av den arbetskraft som finns i regionen för att klara sin rekrytering.

Ett enskilt företag kan givetvis omlokalisera hela eller delar av sin verksamhet erhålla ett större utbud på arbetskraft. Även detta sker dock i förhållandevis begränsad utsträckning, eftersom det även för företagen många gånger är förenat med betydande kostnader att flytta. Flerparten företag har ju genom åren investerat en stor del av sina resurser i den region de bedriver sin verksamhet i. Det gäller inte bara

investeringar i produktionsutrustning, fastigheter eller annan fysisk infrastruktur. Än viktigare är snarare de anställda man har i den region man redan befinner sig i och det nät av relationer man genom åren utvecklat i regionen till kunder, leverantörer, bankkontakter, myndigheter, osv.

Varken sysselsättnings- eller arbetskraftsbrist påverkas därför i någon större omfattning av att människor flyttar eller företag omlokaliseras sin verksamhet. Det är framför allt dynamiken inom en lokal arbetsmarknad som är avgörande för hur väl den utvecklas. I denna mening är all utveckling lokal.

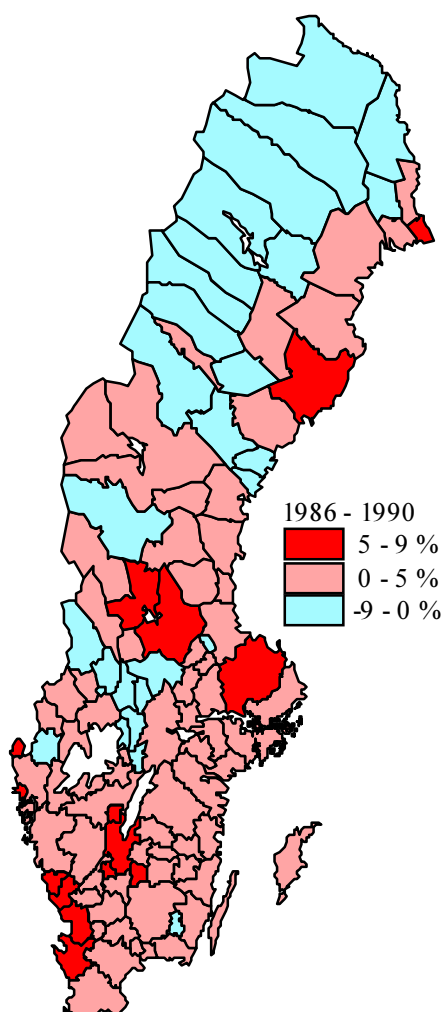
Enligt utredningens sätt att se är det framför allt skillnader i dynamik mellan olika arbetsmarknadsregioner som måste vara utgångspunkten när det gäller utformningen av en framtida regional utvecklingspolitik. Att få till stånd väl fungerande lokala arbetsmarknader bör kunna ses som ett övergripande mål för en sådan politik.

### 3.1 Utvecklingen under de senaste decennierna

Under andra halvan av 1980-talet, när svensk ekonomi präglades av en mycket kraftig överhettning, ökade det totala antalet sysselsatta i hela landet med 3,4 procent, och den totala sysselsättningen nådde 1990 en rekordnivå med omkring 4,5 miljoner sysselsatta. Därmed minskade också arbetslösheten till en historiskt låg nivå på under 2 procent.

Sysselsättningen ökade mest i de större lokala arbetsmarknaderna, där ökningen varierade från 3 till drygt 4 procent under denna period. I flertalet mindre regioner, men även i ett antal större regioner i norra Sverige, var emellertid ökningen svagare. I totalt 30 av de minsta arbetsmarknaderna, företrädesvis i Norrlands inland samt Bergslagen, minskade sysselsättningen trots den generella ekonomiska expansionen.

Figur 3.1: Sysselsättningsens utveckling per LA 1986–1990



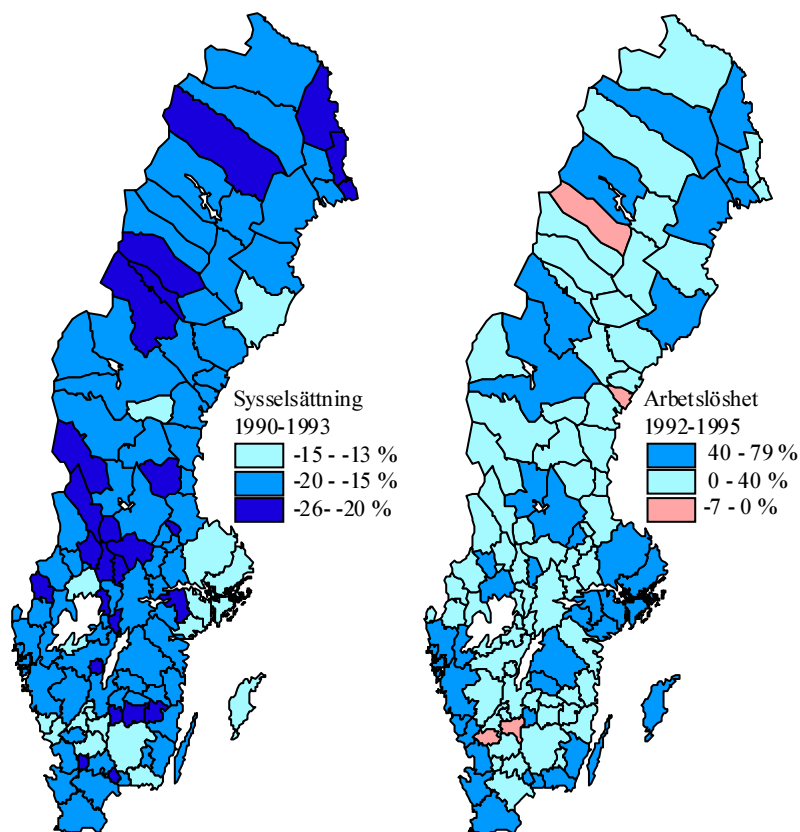
Källa: SCB

Under 1990-talets första år följde en djup nedgång i svensk ekonomi. I landet som helhet minskade sysselsättningen med drygt 16 procent eller över en halv miljon personer, och arbetslösheten steg till över 8 procent. Under denna period minskade sysselsättningen på samtliga lokala arbetsmarknader. Arbetslösheten ökade bland både låg- och högutbildade kvinnor och män, men ungdomar drabbades extra hårt. En skillnad i förhållande till tidigare perioder var också att ökningen av arbetslösheten var förhållandevis jämnt fördelad över landet. Andelen

sysselsatta av hela rikets arbetskraft minskade från 83 procent 1990 till som lägst 71 procent 1997.

I de arbetsmarknadsregioner som klarade sig bäst, t.ex. Stockholmsregionen, Umeå, Härnösand och Karlstad, kunde sysselsättningsminskningen begränsas till som mest 15 %. På närmare 30 lokala arbetsmarknader med mest ogynnsam utveckling, föll 20 % av sysselsättningen bort.

Figur 3.3: Sysselsättningens utveckling per LA 1990–1993 och arbetslöshetens procentuella utveckling per LA 1992–1995



Källa: SCB, egna beräkningar

Därefter och fram till 1997 bromsades nedgången upp. I Stockholmsregionen ökade sysselsättningen mest, med närmare 6 procent. I andra större regioner, t.ex. Göteborg, Umeå, Växjö och västra Småland, växte sysselsättningen med över 2 procent. På många mindre arbetsmarknader, framför allt i norra Sverige, men även i ett

antal större arbetsmarknadsregioner i norra Sverige har dock sysselsättningen fortsatt att minska. På drygt 15 lokala arbetsmarknader minskade sysselsättningen med mer än 5 procent.

Sett över hela denna dramatiska period, med överhettning följt av recession och svag återhämtning, har många små regioner, i synnerhet i norra Sverige, klarat sig dåligt. Också i ett antal större regioner i norra Sverige har nedgången varit betydande. När sysselsättningen minskade med knappt 12 procent i landet som helhet, kunde nedgången begränsas till drygt 6 procent i Stockholmsregionen, medan nedgången på de små lokala arbetsmarknaderna i norra Sverige blev nära dubbelt så kraftig som riksgenomsnittet – närmare 22 procent. Det är också tydligt att skillnaderna i utveckling mellan olika lokala arbetsmarknader framför allt beror på skillnader i förmåga till återhämtning i uppgångsfaser av ekonomin. Recessionen 1990 till 1993 fick en jämförelsevis likartad omfattning i samtliga arbetsmarknadsregioner.

Tabell 3.1: Sysselsättningens utveckling på lokala arbetsmarknader 1986–1997, i procent per period

Lokala marknader i	1986–1990	1990–1993	1993–1997	1986–1997
Stockholm	3,0	-14,1	5,8	-6,4
Göteborg och Malmö	4,2	-16,4	3,3	-10,1
Universitets- och högskoleorter	4,1	-16,1	0,5	-12,2
Större regioner i södra Sverige	3,8	-16,5	0,3	-13,0
Mindre regioner i södra Sverige	2,0	-18,4	-0,2	-16,8
Större regioner i norra Sverige	1,2	-18,2	-2,2	-19,1
Mindre regioner i norra Sverige	0,1	-19,1	-3,4	-21,7
Hela landet	3,4	-16,2	1,7	-11,9

Källa: SCB, RAMS

Under 1998 har uppgången förstärkts och sysselsättningen ökat på samtliga lokala arbetsmarknader, så när som på två – Gullspång och Sunne.

Sysselsättningsstatistiken medger ännu inte att man med säkerhet kan följa utvecklingen under 1999. Genom att använda data från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) har en hygglig bild av utvecklingen

kunnat erhållas för större arbetsmarknader och större grupper av mindre lokala arbetsmarknader.

Tabell 3.2: Regional sysselsättningsutveckling 1997–1999

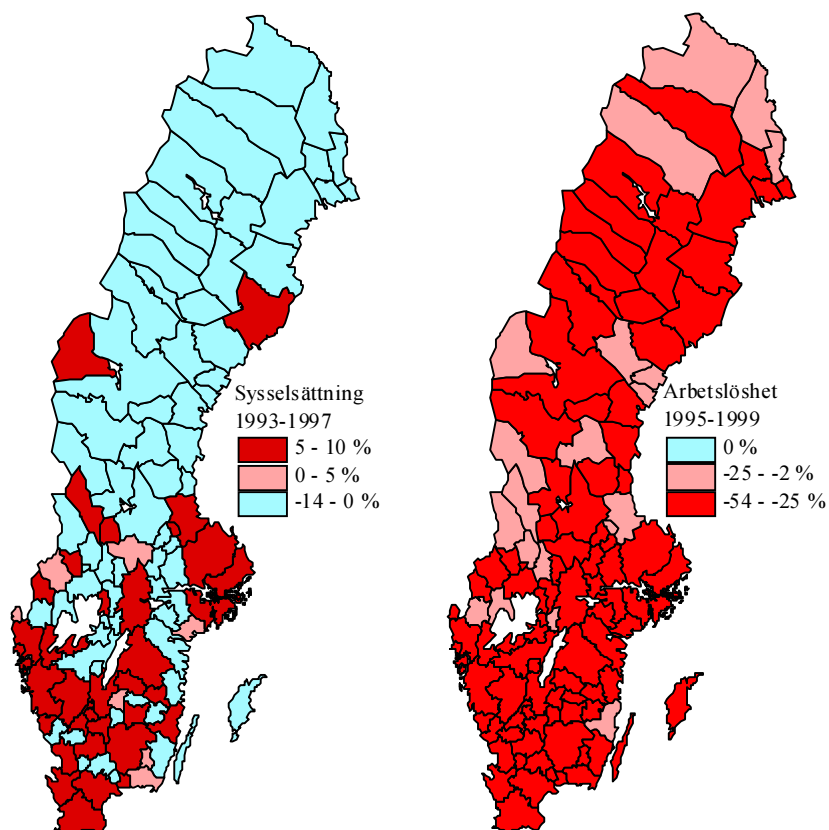
<i>Lokala marknader i</i>	<i>Procent</i>
Stockholm	6,3
Göteborg och Malmö	3,6
Universitets- och högskoleorter	2,8
Övriga stora regioner i södra Sverige	4,9
Övriga mindre regioner i södra Sverige	2,5
Övriga regioner i norra Sverige	0,5
Hela landet	3,7

Källa: SCB, Specialbearbetning av AKU

AKU-data tyder på att sysselsättningsökningen varit fortsatt starkast i Stockholmsregionen, men även förhållandevis kraftig i ett antal större arbetsmarknader i södra Sverige. I främst många mindre regioner i norra Sverige har återhämtningen även under 1990-talets sista år varit fortsatt svag. Det innebär också att det fortfarande finns stora skillnader även när det gäller andelen arbetslösa mellan olika delar av landet, vilket framgår av figur 3.4. I december 1999 var andelen arbetslösa som lägst i Gnosjö lokala arbetsmarknad och högst i Ånge och Hofors.



Figur 3.5: Sysselsättningens utveckling per LA 1993–1997 och arbetslöshetens procentuella utveckling per LA 1995–1999



Källa: SCB

Regeringens mål, där sysselsättningsgraden förutsätts vara minst 80 procent senast år 2004, kan med nuvarande tillväxttakt i ekonomin uppnås redan inom något år, när det gäller landet som helhet. Samtidigt kan vi konstatera att skillnaderna mellan olika delar av landet fortfarande är betydande.

## 3.2 Lokala arbetsmarknader i dynamisk förändring

Få människor har i dag helt samma arbetsuppgifter som för bara tio år sedan. Kunskap, teknik, behov och efterfrågan förändras ständigt och därmed vårt sätt att organisera arbetet. En betydande del av dessa förändringar hanterar vi genom att skaffa oss ny kunskap och anpassa oss till en successivt förändrad arbetssituation eller genom att helt byta arbetsuppgifter inom den organisation där vi arbetar. En stor del av förändringsprocessen sker emellertid också genom att människor helt byter arbetsplats eller att existerande arbetsplatser försvinner och nya etableras.

### 3.2.1 Arbetskraftsefterfrågan

Bakom den historiskt kraftiga nettominskningen av antalet arbetstillfällen i Sverige under första halvan av 1990-talet, då sysselsättningen minskade med omkring 600 000 personer, döljer sig väsentligt större bruttoförändringar (tabell 3.3).

*Tabell 3.3:* Förändringar av antalet sysselsatta (i 1000-tal) i nyetablerade och expanderande respektive nedlagda och krympande arbetsställen

Period	Nyetablerade arbetsställen	Expanderande arbetsställen netto	Nedlagda arbetsställen	Minskande	Förändring
1986–1989	+668	+1 272	-402	-1 151	+387
1990–1993	+529	+1 012	-497	-1 640	- 596
Förändring 1990–1993/1986–1989	-19 %	-20%	+20 %	+ 42	
1994–1995	+230	+613	-233	-527	+83
Förändring 1994–1995/1990–1993	-13 %	+21 %	- 6 %	-36 %	

Anm. OBS! Förändringen mellan perioderna 1990–1993 och 1994–1995 är beräknad på två genomsnittliga år under perioden 1990–1993.

Källa: SCB

Även under denna djupa nedgång tillkom många nya jobb genom att nya arbetsställen etablerades och att existerande arbetsställen expanderade. Totalt tillkom under perioden 1 541 000 jobb, samtidigt som 2 137 000 jobb försvann. Netto innebar detta att den totala sysselsättningen minskade därmed med 597 000. Nedgången orsakades inte pri-

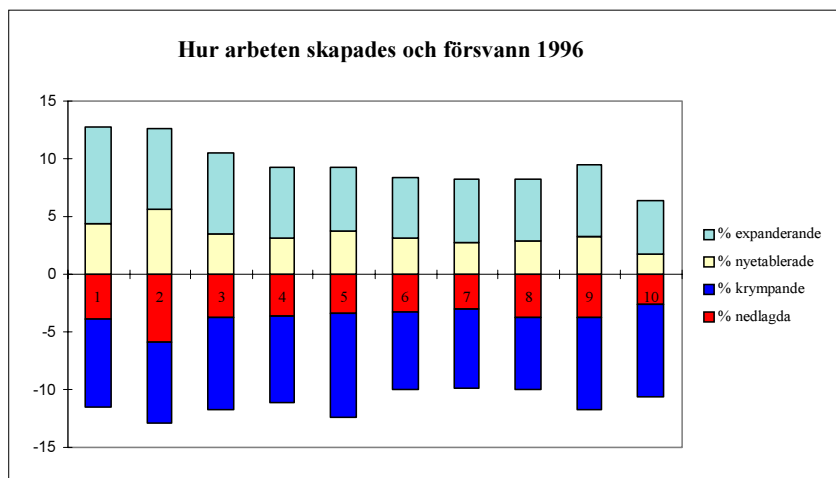
märt av att verksamheter försvann helt, utan framför allt av en i förhållande till andra halvan av 1980-talet, kraftigt minskad sysselsättning vid krympande arbetsställen.

På samma sätt skapades de nytillkommande arbetstillfällena under perioden under 1990-talets första del primärt av att det tillkom fler och försvann färre arbeten vid existerande arbetsställen. Däremot fortsatte antalet nytillkommande arbeten genom nyetableringar av arbetsställen att minska. Perioden som helhet (1986–1995) tillkom knappt var tredje nytt jobb inom ramen för en nyetablerad verksamhet, något mer i början och något mindre i slutet av perioden.

Tabellen illustrerar att det såväl under upp- som nedgångar i ekonomin ständigt pågår en långt mer omfattande omvandling av näringslivet än vad som är uppenbart om vi studerar den totala sysselsättningens nettoförändring. Det stora antalet arbetsplatser som etableras, läggs ned, växer eller krymper innebär att efterfrågan på arbetskraft i sin tur ständigt förändras.

Av figur 3.4 framgår motsvarande bild per regiontyp för 1996. Diagrammet visar bl.a. att bruttodynamiken, beräknad på förändringar i förhållande till den totala sysselsättningen, är högre i storstadsregionerna, medan nyetableringarna i bruksorterna är av en relativt sett mindre omfattning.

Figur 3.4: Förändringar av antalet anställda i nyetablerade och expanderande, respektive nedlagda och krympande, arbetsställen 1996 per regiontyp. (F-regioner)



Förklaring: 1: Stockholm; 2: Göteborg; 3: Malmö; 4: Regionala centra; 5: Norra glesbygden; 6: Små och medelstora Lokala arbetsmarknader; 7: Storindustriorter; 8: Små industriorter; 9: Landsbygdsdominerade orter; 10: Bruksorter

Källa: Egna beräkningar grundade på uppgifter från SCB

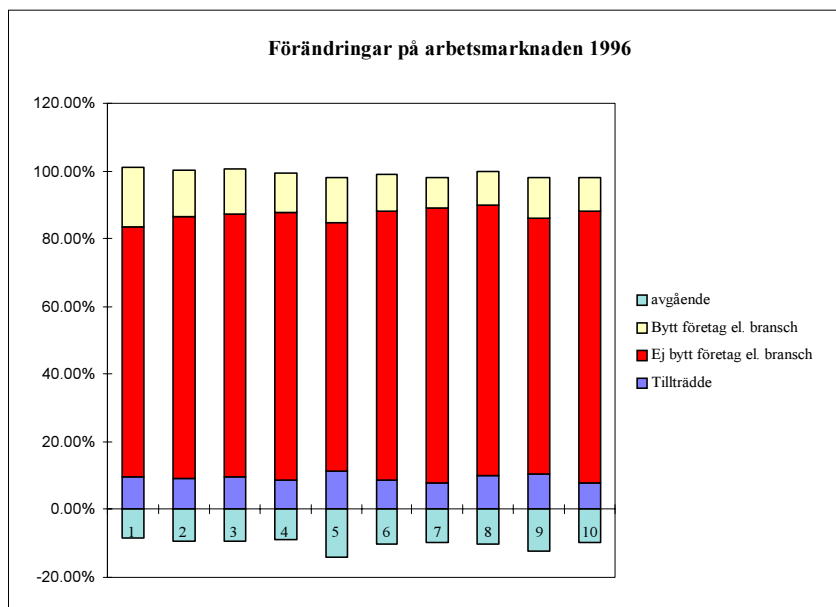
### 3.2.2 Arbetskraftsutbudet

Också när det gäller utbudet av arbetskraft är bruttodynamiken omfattande. Under ett år lämnar ca 10 % av arbetskraften yrkeslivet av olika anledningar, samtidigt som en motsvarande andel är nya på arbetsmarknaden. En stor del av de förvärvsarbetande (ca 10–15 %, 1996) byter också arbete under året.

Huvudsakligen äger denna process rum inom respektive lokal arbetsmarknad. Endast en mindre del av de nytillträdna på en arbetsmarknad utgörs av inflyttare.

Av figur 3.5 framgår hur avgångar och flöden av nytillträdna till arbetsmarknaden såg ut 1996 för olika regiontyper. Dessutom framgår hur stor andel av de förvärvsarbetande som bytt företag eller bransch under året. De regiontyper som har en relativt sett högre andel avgångar från arbetsmarknaden, har också en högre andel nytillträdna. I Stockholmsregionen är andelen arbetskraft som byter företag eller bransch nära nog den dubbla (17,8 %) i jämförelse med industriregionerna, som har lägst andelar (9,8 %)

Figur 3.5: Tillträde, avgångar samt byte av företag och/eller bransch per regiontyp 1996, i andelar av total sysselsättning



Förklaring: 1: Stockholm; 2: Göteborg; 3: Malmö; 4: Regionala centrum; 5: Norra glesbygden; 6: Små och medelstora Lokala arbetsmarknader ; 7: Storingustriorter; 8: Små industrier; 9: Landsbygdsdominerade orter; 10: Bruksorter

Källa: Egna beräkningar grundade på uppgifter från SCB

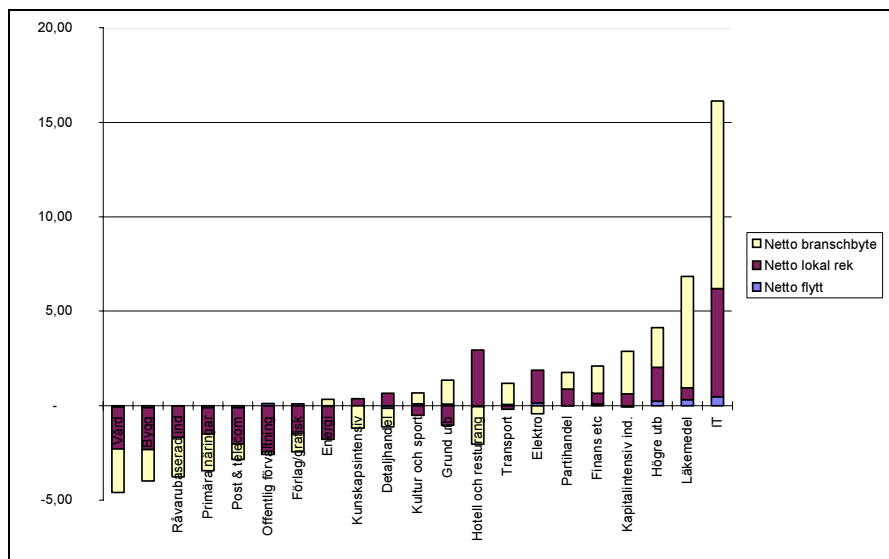
Den största delen av nyrekryteringsbehovet beror således av de vakanser som uppstår när människor slutar ett arbete för att senare påbörja ett nytt.

För utredningens räkning har rekryteringar, avgångar och flöden av arbetskraft mellan olika branscher studerats.<sup>1</sup> För de allra flesta branscher är sysselsättningsförändringar helt förknippade med de förändringar som äger rum till följd av lokal nyrekrytering till respektive från arbetsmarknaden samt byte av bransch på den lokala arbetsmarknaden. För några enstaka branscher spelar den mellanregionala flyttningen en viss roll. Det gäller exempelvis under några enstaka år på 1990-talet för de mest snabbväxande branscherna såsom läkemedelsindustri, IT-tjänster samt sektorn högre utbildning. För växande branscher är ofta antalet branschbytare netto större än nyrekryteringen lokalt.

<sup>1</sup> Rapport 1; Lokala arbetsmarknader i konkurrens

Av figur 3.6 framgår sysselsättningsförändringen under perioden 1991–1997 för samtliga studerade branscher uppdelad på hur stor del av förändringen som beror på byte mellan olika branscher, lokal nyrekrytering respektive avgång från samt flytt till arbetsmarknaden.

Figur 3.6: Sysselsättningsförändring 1991–1997 per bransch, uppdelad på branschbyten, lokal nyrekrytering, lokala avgångar samt flytt till och från den lokala arbetsmarknaden



Källa: Rapport 1 Lokala arbetsmarknader i konkurrens

I vilken mån rekryteringen till en bransch sker genom lokal nyrekrytering eller lokala branschbyten varierar betydligt mellan olika år. Den geografiska omflyttningen vid avgångar respektive nyrekrytering varierar dock obetydligt. För samtliga år står de geografiska omflyttningarna för en närmast försumbar andel av såväl nyrekrytering till som avgångar från olika näringar. Trots vissa smärre variationer kan vi dra slutsatsen att struktumvandlingen till allra största delen tar formen av en lokal arbetsmarknadsprocess.

En viktig skillnad är att en arbetsmarknad av Stockholms storlek i stort sett kan klara hela omvandlingsprocessen och rekryteringsbehovet på den lokala arbetsmarknaden. För en liten arbetsmarknad beror denna förändringsprocess i högre utsträckning på flyttningar mellan lokala arbetsmarknader. I synnerhet gäller detta mer kvalificerade yrken. Den mellanregionala rörligheten är högre för arbetskraft med mer kvalifice-

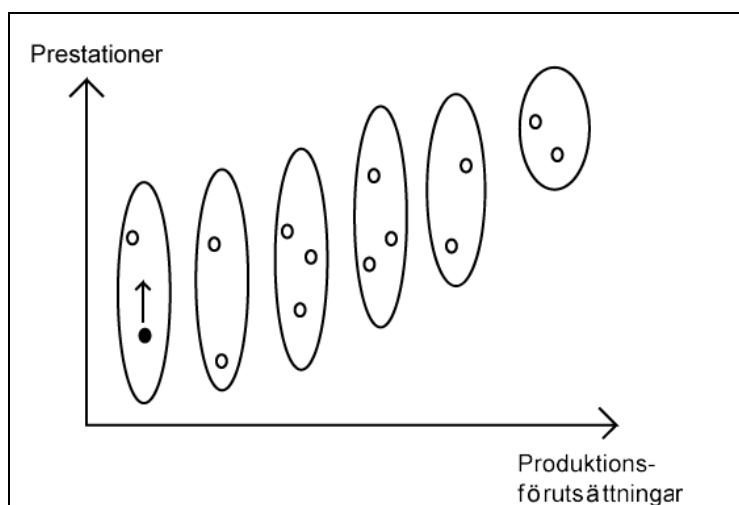
rad utbildning och väsentligt lägre för lågutbildade. När det gäller såväl avgångar som rekryteringar svarar in och utflyttare för en större andel på de mindre arbetsmarknaderna än de stora. När det gäller lågutbildade är motsvarande andelar mycket små på samtliga typer av arbetsmarknader och på de större arbetsmarknaderna är de i det närmaste försumbara.

I takt med att kvalifikationskraven ökar så ökar också svårigheterna för en liten arbetsmarknad att klara en väl fungerande matchning mellan utbud och efterfrågan lokalt. Anpassningsprocessen måste i stället ske genom en högre andel in- respektive utflyttning av arbetskraft. Den anpassningsprocess som på motsvarande sätt äger rum på en stor arbetsmarknad i huvudsak inom den lokala arbetsmarknaden och är således mindre beroende av en ökad mellanregional rörlighet.

### 3.3 Varför utvecklas lokala arbetsmarknader olika?

Redan i utredningens delbetänkande kunde vi konstatera att skillnader i utveckling mellan olika arbetsmarknadsregioner knappast kan hänföras till en enskild faktor. Vilken utveckling en enskild arbetsmarknad får är tvärtom resultatet av ett komplext samspel mellan olika faktorer. Skillnader när det gäller hur olika lokala arbetsmarknader utvecklas måste förklaras med en kombination av å ena sidan strukturella förhållanden, som t.ex. den lokala marknadens storlek, infrastrukturella förhållanden, det historiska beroendet av den näringslivsstruktur man redan har, etc, och å andra sidan mer svårångade faktorer, som t.ex. näringslivsklimat, entreprenörskultur, m.m. Till den senare gruppen måste också rent slumpmässiga faktorer läggas, dvs. rätt personer råkade av en händelse råkade av en händelse träffas vid rätt tidpunkt. Historien är full av tillfälligheter, som efterhand visar sig få utvecklingen att ta en helt annan bana än vad en rent historisk framskrivning skulle ge vid handen.

Figur 3.7: Lokala arbetsmarknader med olika respektive likartade grundläggande produktionsförutsättningar



Anm. Diagrammet illustrerar att skillnader i utveckling mellan olika arbetsmarknadsregioner dels kan bero på skillnader i grundläggande produktionsförutsättningar, som t ex den lokala marknadens storlek, och dels mer dynamiska faktorer, som t ex skillnader i företagartraditioner, mm. De senare förklarar exempelvis varför utvecklingen skiljer sig åt mellan arbetsmarknadsregioner trots att de kan ha likartade grundläggande produktionsförutsättningar eller varför en lokal arbetsmarknad kan utvecklas mycket väl trots att de grundläggande produktionsförutsättningarna kan förfalla relativt sett svaga.

Källa: Rapport 15

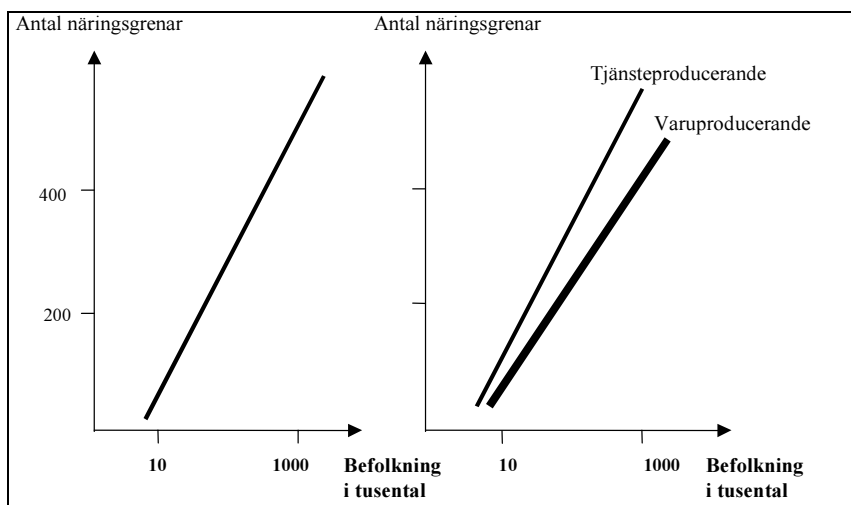
Det finns ett tydligt samband mellan arbetsmarknadens storlek och hur väl regionen utvecklats. Även om det vare sig är ett tillräckligt villkor för en positiv utveckling eller saknas goda exempel på motsatsen, så är det uppenbart att en större region har många fördelar framför en mindre. Marknadens storlek är i sig en utomordentligt gynnsam förutsättning. En viktig förklaring till detta är att en större marknad bland annat innebär att fler företag kan dela på gemensamma lokala resurser än vad som är möjligt på en mindre marknad. Alternativt skulle motsvarande resurser på en mindre marknad betinga ett högre pris. I en större region finns därmed också större förutsättningar för en ökad specialisering av såväl näringslivet som arbetskraften. Detta medför i sin tur en väsentligt större mångfald av näringar och kompetenser, vilket ytterligare gynnar ett dynamiskt samspel mellan alltmer avancerad



efterfrågan och utbud. Härigenom kan utvecklingen i en större region sägas bli mer självgenererande än vad som är möjligt i en mindre.

Detta framgår om man, med en detaljerad indelning av svensk ekonomi i 750 olika branscher, jämför olika lokala arbetsmarknader med varandra. I var och en av de tjugo minsta lokala arbetsmarknaderna finns i genomsnitt 60 branscher representerade. I takt med att den lokala marknadens storlek växer ökar också möjligheterna till en mer specialiserad och diversifierad sammansättning av näringslivet. I var och en av de tjugo största lokala arbetsmarknaderna uppgår antalet branscher i genomsnitt till omkring 400.

Figur 3.8: Sambandet mellan den lokala marknadens storlek och näringslivets specialisering



Källa: Rapport 5

Det innebär att de större lokala marknaderna ger plats åt hundratals branscher som inte får plats i små och glesa marknader, vilket i sin tur leder till grundläggande skillnader i tillväxtvillkor. I synnerhet många nya branscher är beroende av närhet till efterfrågan, och chansen att en sådan finns på en stor marknad är ofta större än på en liten.

Vid sidan om den lokala arbetsmarknadens storlek finns en andra rad förhållanden som kan förklara skillnader i utveckling. Traditionella förklaringar som brukar nämnas är framför allt skillnader i produktionskostnader, i synnerhet löner, respektive transportkostnader. Detta synsätt har också länge präglat regionalpolitiken, då syftet har varit att

kompensera företag i vissa delar av landet för s.k. naturliga kostnadsnackdelar genom t.ex. transportstödet.

Dagens strukturomvandling påverkas också i hög grad av ekonomins internationalisering. Lägre transportkostnader, IT-revolutionen och minskade handelshinder har förändrat det ekonomiska landskapet. Produktionsfaktorer (kapital, arbetskraft och kunskap) är inte längre på samma sätt knutna till geografien utan blir alltmer internationellt rörliga. Därmed utjämnas också pris- och kostnadsskillnader för olika produktionsfaktorer. Inte minst har IT-teknologin, och möjligheterna att sprida och utbyta information till låg kostnad, skapat marknader som i det närmaste kan ses som globala.

I takt med att fler geografiska marknader utvidgas, skapas förutsättningar för en ökad arbetsdelning och specialisering inom olika näringar. I en allt raskare takt omstruktureras därmed näringslivet, och företag, regioner och länder specialiserar sig på de områden där de har störst konkurrens- och utvecklingsmöjlighet. De unika fördelarna för länder, regioner eller enskilda orter består, åtminstone i välutvecklade ekonomier, i mindre utsträckning av lägre löner, modernare maskinpark eller tillgång till mer allmänt spridd kunskap. I stället är den ekonomiska framgången knuten till förmågan att ta till sig och snabbt omsätta kunskap i nya produkter och tjänster på den globala marknaden. Denna förmåga beror inte bara en tillräckligt hög formell utbildningsnivå, utan kanske än mer på den s.k. tysta kunskap som inte lätt låter sig spridas. Denna form av kunskap sprids snarare vidare genom de speciella traditioner och förhållningssätt som utvecklats i varje enskild organisation eller varje enskild plats i geografien.

En dynamisk lokal näringslivsmiljö kan knappast skapas av en enskild aktör eller institution. Utvecklingen beror framför allt på hur det ömsesidiga samspelet mellan olika aktörer fungerar. Däremot kan givetvis en enskild aktör agera mer eller mindre gynnsamt för att den unika miljön skall utvecklas.

Dagens syn på vad som skapar konkurrens- och utvecklingskraftiga företag, och vilken roll geografisk lokalisering spelar i sammanhanget, kan sammanfattas i fyra punkter:

- Innovationsförmåga, kompetens och flexibilitet är viktigare än kostnadseffektivitet
- Innovationer och lärande uppstår i samspel inom industriella system
- Geografisk närhet är viktig i detta samspel
- Lokala kunskaper är viktigare än råvaror

En modern syn på lokalisering och konkurrenskraft utgår alltså inte primärt från kostnadsfördelar, utan snarare från att företags långsiktiga

konkurrenskraft bestäms av deras innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ständigt lärande.

Kostnadsfördelar kan självklart på kort sikt göra konkurrenssituationen för ett företag gynnsam, men långsiktigt är det förmågan att generera ny kunskap och omsätta den i successivt bättre produkter och effektivare processer som ger ett företag överlevnads- och utvecklingsförmåga. Begreppen kunskap, lärande och innovation skall då tolkas brett, och är inte alls begränsade till investeringar i FoU och utveckling av spjutspetsteknologi. Lärande och innovationer är avgörande också det som brukar betraktas som lågteknologisk verksamhet. Det är med andra ord lika viktigt för företagen i Gnosjö som för dem i Kista att vara innovativa i det sätt på vilket de hanterar sina vardagliga aktiviteter vad produktionens organisation, logistik, marknadsföring, försäljning och distribution, arbetskraftsrelationer och liknande.

### 3.4 Att förutsäga lokal sysselsättningsutveckling

En förutsättning för att kunna göra en prognos över den framtida sysselsättningsutvecklingen i landets regioner är att vi någorlunda väl kunna förklara variationerna i sysselsättningsutvecklingen i olika typer av arbetsmarknader.

Existerande prognosmodeller är behäftade med brister. Det gäller exempelvis de s.k. topdown modeller där utvecklingen, beroende på bransch, förutsätts vara likartad i alla regioner. Likaså äger, som vi tidigare kunnat visa, antagandet att arbetslösheten tenderar att jämnas ut mellan olika regioner begränsad giltighet. Orsakerna bakom de mellanregionala flyttmönstren är betydligt mer komplicerade än så.

Av delvis dessa skäl har exempelvis länsstyrelserna, endast undantagsvis bedrivit något prognosarbete sedan mitten av 1990- talet. Det arbete med att utveckla ett nytt analys- och prognosystem som pågår sedan några år tillbaka har heller inte varit operativt användbart för Regionalpolitiska utredningens syfte. Utredningen har därför initierat ett förhållandevis omfattande arbete med att utveckla en ny prognosmodell för den regionala befolknings- och sysselsättningsutvecklingen.

De teoretiska utgångspunkterna för sysselsättningsprognosen, som mycket kortfattat återges i avsnitt 3.5 och mer utförligt i underlagsrapport nr 3, är bl.a att strukturella förutsättningar, som den lokala arbetsmarknadens storlek eller lokala tillgång på kunskapskapital, har en grundläggande betydelse för sysselsättning och tillväxt. Därutöver måste faktorer vägas in i modellen, som kan kopplas till skillnader i

dynamik mellan olika regioner och som påverkar anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, men som inte fångas av skillnader i marknadens storlek eller olika tillgång på kunskapskapital.

Ovanstående lokalt bundna faktorer kan, i enlighet med den teoretiska genomgången, till stor del förväntas förklara skillnader i olika lokala arbetsmarknaders förmåga till en mer självgenererad, eller endogen, tillväxtförmåga. Hur tillväxt och sysselsättning utvecklas är därutöver också mer eller mindre starkt beroende av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. Att regioner påverkas olika av den exogent givna ekonomiska utvecklingen beror på hur den lokala marknaden i olika avseenden är sammanlänkad med omgivningen, t.ex. genom att man har en större eller mindre koppling internationella respektive nationella marknader, eller är mer eller mindre beroende av den offentliga ekonomin. Hur en lokal arbetsmarknad är integrerad med olika delar av den omgivande ekonomin kan således variera.

Sammanfattningsvis borde sysselsättningsutvecklingen i en lokal arbetsmarknad kunna förklaras av dels endogena faktorer, där den lokala marknadens storlek, tillgång på kunskapskapital samt dynamiska förmåga utgör grundläggande förutsättningar, dels i vilken grad den lokala ekonomin påverkas av den omgivande ekonomins utveckling.

I den statistiska analysen har ett antal mått på de ingående komponenterna i en sådan modell testats. De mått som givit ett statistiskt signifikant resultat, ger vid handen att den lokala sysselsättningsförändringen till nästan 90 procent statistiskt kan förklaras med befolkningens relativa storlek, antal utbildningsplatser vid högskolor och universitet, sysselsättningsgrad samt BNP och produktivitetsutveckling. De två senare faktorerna betraktas i modellen som exogent verkande, och de föregående således som endogent verkande.

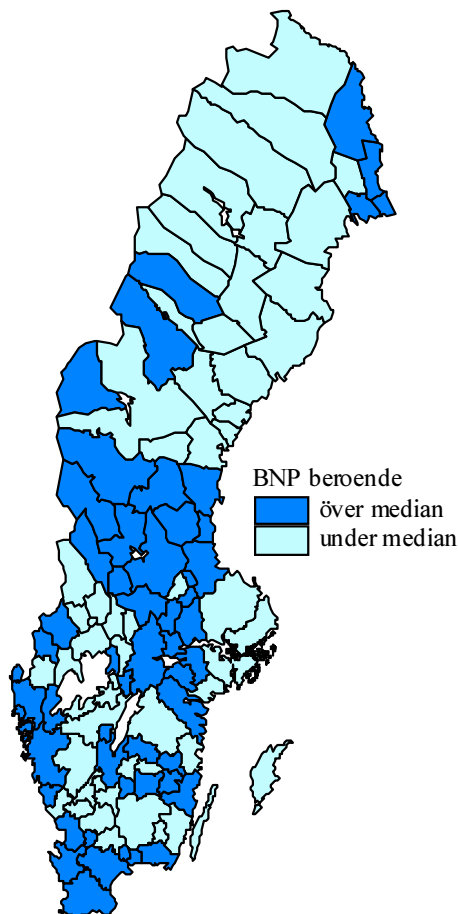
I underlagsrapport 3 ges en mer utförlig beskrivning av analysens resultat. I synnerhet måttet på den lokala marknadens dynamiska egenskaper – sysselsättningsgraden – förtjänar i detta sammanhang en närmare förklaring.

I analysen har sysselsättningsgraden betraktats som ett mått på hur väl matchningen mellan utbud och efterfrågan på en lokal arbetsmarknad fungerar, dvs. den lokala arbetsmarknadens flexibilitet och anpassningsförmåga. En central fråga är emellertid i vilken utsträckning sysselsättningsgraden är lokalt betingad. De skillnader i sysselsättningsgrad som finns mellan olika arbetsmarknader uppvisar dock en mycket stor stabilitet över tiden. De lokala arbetsmarknader som relativt sett hade högst sysselsättningsgrad i mitten av 1980-talet hade det även i slutet av 1990-talet. Motsvarande stabilitet över tiden uppvisar de arbetsmarknadsregioner som hade en låg sysselsättningsgrad.

### 3.4.1 Modellresultat – arbetsmarknadsprognoser

Den statistiska analysen visar att variationer i omgivningens tillväxt (exogen tillväxt) i olika grad påverkar den lokala arbetsmarknadens utveckling. Av fig 3.9 framgår vilka regioner som är mer respektive mindre påverkade av förändringar i omgivningens tillväxt (BNP).

Figur 3.9: Lokala arbetsmarknader med relativt högt BNP-beroende



Källa: Rapport 3

Till de arbetsmarknader som har ett särskilt starkt BNP-beroende hör Lysekil, Haparanda och Övertorneå, medan Linköping, Växjö, Österund, Karlstad och Stockholm i lägre grad reagerar på förändringar

i omgivningens tillväxt. Det finns dock inget utpräglat geografiskt mönster. Mer eller mindre omgivningskänsliga arbetsmarknader finns bland såväl stora som små regioner, i såväl söder som norr.

När det gäller förmågan till endogen, eller självgenererad tillväxt, så visar analysen att flertalet arbetsmarknadsregioner har en mycket svag eller ingen inbyggd förmåga att växa utan stark stimulans från en allmän (exogen) tillväxt i landet. Å andra sidan finns det ett 30-tal lokala arbetsmarknader med en betydande förmåga att självständigt generera tillväxt. I denna grupp ingår i första hand Gnosjö, Stockholm, Umeå, Härnösand, Växjö och Uppsala. Till denna grupp hör också flertalet övriga universitets- och högskoleregioner, t.ex. Linköping, Karlstad, Skövde, Kalmar, Gävle, Örebro, Halmstad Luleå. Slutligen ingår vissa mindre lokala arbetsmarknader, som t.ex. Älmhult, Vetlanda och Nässjö. En liten grupp arbetsmarknader har en relativt stark negativ självgenererad tillväxt, vilket är ett uttryck för att den lokala marknaden är liten samtidigt som arbetsmarknaden fungerar relativt dåligt, och för att det inte finns tillgång till högre utbildning.

### 3.5 Sysselsättningsutvecklingen fram till år 2010

Ovan redovisade modell för att förklara skillnader mellan olika lokala arbetsmarknaders sysselsättningsutveckling har legat till grund för en bedömning av utvecklingen fram till år 2010. Prognosen inbegriper två scenarier – ett låg- respektive högalternativ, där avsikten har varit att försöka precisera det intervall som med största sannolikhet ringar in den verkliga utvecklingen.

Båda alternativen bygger på en prognos av sysselsättningen i var och en av landets arbetsmarknader. På medellång sikt – fram till 2003/2004 – är skillnaderna mellan alternativen små, men på längre sikt växer gapet.

I det medellånga perspektivet sammanfaller lågscenariet mycket väl med Finansdepartementets basanalys av den totala sysselsättningen i riket. Högscenariet ger däremot omkring 30 000 fler sysselsatta år 2003 än vad Finansdepartementets baskalkyl visar. I detta scenario växer också sysselsättningen i det medellånga perspektivet på större delen av landets arbetsmarknader. På längre sikt – fram till 2010 – innebär emellertid högscenariet att sysselsättningen minskar på ca 30 lokala arbetsmarknader. Motsvarande antal i lågscenariet är omkring 60 arbetsmarknader.

Prognosen bygger på följande gemensamma förutsättningar för de två scenarierna:

- att samtliga lokala arbetsmarknaders geografiska utbredning består oförändrat fram till år 2010
- att tillgången till utbildningsplatser vid högskolor och universitet ökar med 10 000 platser per år och med samma regionala fördelning som redovisas i budgetpropositionen för år 2000. Inga nya högskolor förutsätts samt tillkomma
- att inga betydande geografiska skillnader i löne- eller produktivtetsutveckling förekommer

I lågsценiet antas dessutom

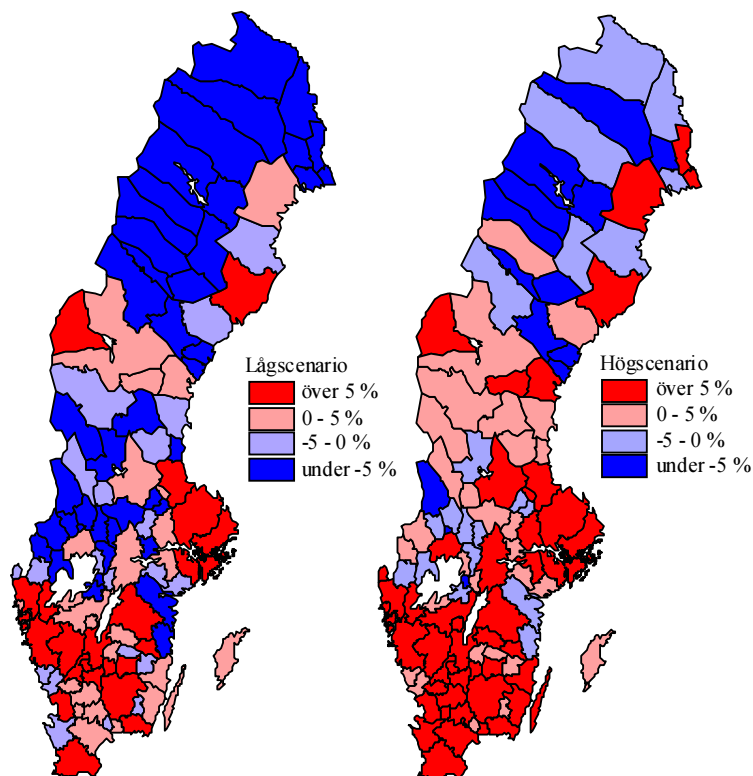
- att relationen mellan de lokala arbetsmarknadernas sysselsättningsgrader består, vilket innebär att arbetsmarknadens förmåga att anpassa utbud och efterfrågan är samt oförändrad
- att den nationella utvecklingen överensstämmer med Konjunkturinstitutets basalternativ för Långtidsutredningen, vilket förutsätter att BNP växer med i genomsnitt 2,2 procent per år fram till 2008, och därefter med 1,3 procent beroende på ett minskat arbetskraftsutbud, samt att produktiviteten, BNP per sysselsatt, växer med i genomsnitt 1,5 procent per år under perioden

I högscenariet antas i stället

- att sysselsättningsgraderna i de arbetsmarknader som legat under genomsnittet för landet förbättras och närmar sig riksgenomsnittet, vilket bland annat innebär att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden samt
- att den nationella utvecklingen överensstämmer med Konjunkturinstitutets högalternativ för Långtidsutredningen, vilket förutsätter att BNP växer med 2,6 procent per år fram till 2008 och därefter med 2,2 procent per år, bl.a. till följd av ett ökat arbetskraftsdeltagande, samt att produktiviteten växer med i genomsnitt 1,8 procent per år under perioden

Totalt ökar sysselsättningen i låg- och högscenariet med 270 000 personer respektive 490 000 personer, vilket motsvarar en årlig ökning med 0,6 procent respektive 1,0 procent. I båda fallen är ökningen koncentrerad till början av perioden, eftersom den allmänna marknadstillväxten då förutsätts vara större. Skillnaderna mellan olika lokala arbetsmarknader är dock fortsatt betydande, vilket framgår av figur 3.10

Figur 3.10: Sysselsättningsutveckling 1999–2010 på lokala arbetsmarknader, låg- och högalternativ



Källa: Rapport 3

I lågalternativet ökar sysselsättningen på 46 lokala arbetsmarknader, medan motsvarande antal i högalternativet är 75. Dessa lokala arbetsmarknader omfattar dock huvuddelen av befolkningen, vilket framgår av tabell 3.4. I såväl låg- som högalternativet innebär utvecklingen att förhållandevis kraftiga sysselsättningsminskningar begränsas till lokala arbetsmarknader som tillsammans omfattar en förhållandevis liten andel av landets befolkning – mellan 2 och 9 procent.



Tabell 3.4 Sysselsättningsutveckling per regiongrupp fram till år 2010

Regiongrupp	1999–2004		2004–2010	
	Låg	Hög	Låg	Hög
Storstadsregioner	7,6	8,8	4,8	8,4
Universitets och högskoleregioner	5,0	6,3	1,5	5,4
Övriga större regioner	1,5	3,1	-3,6	1,0
Mindre regioner	0,9	2,3	-4,3	0

Källa: Rapport 3

Som framgår av tabell 3.4 innebär båda scenarierna att storstäderna får den snabbast växande sysselsättningen. I Stockholms lokala arbetsmarknad beror detta framför allt på endogena faktorer och en stark självgenererad tillväxt. Stockholm är samtidigt den arbetsmarknadsregion som är minst beroende av den nationella tillväxten. I Göteborg och Malmö utgör utvecklingen snarare en kombination av endogena och exogena faktorer.

Scenarierna ger också en tydlig bild av den betydelse utbyggnaden av universitet och högskolor har för en stor del av landets lokala arbetsmarknader. I såväl låg- som högscenariet beräknas 35 procent av hela landets sysselsättningsökning ske i denna grupp av arbetsmarknadsregioner.

Större regioner i norra och södra delarna av landet, som saknar mer omfattande högskoleutbildning, får en växande sysselsättning under de närmaste tio åren i båda scenarierna. Under andra halvan av perioden blir utvecklingen mer bekymmersam. Orsaken till detta är att dessa områden grupp till största delen är beroende av omgivningens tillväxt och har en relativt svag endogen tillväxtförmåga.

I gruppen mindre regioner ingår 1999 omkring 40 lokala arbetsmarknader med knappt 390 000 sysselsatta i södra Sverige, och drygt 30 arbetsmarknadsregioner med omkring 220 000 sysselsatta i norra. Mycket få av dessa får en långsiktig sysselsättningstillväxt, vare sig det gäller låg- eller högscenariet. Främst gäller detta de mindre arbetsmarknaderna i norra delen av landet. En hög nationell tillväxt tillsammans med bättre fungerande arbetsmarknader innebär enligt dessa beräkningar att sysselsättningen kan vidmakthållas under perioden.

### 3.6 Sammanfattande slutsatser

Över huvud taget talar mycket för att den s.k. tudelningen av arbetsmarknaden är ett växande problem. En situation med samtidigt växande arbetslöshet och arbetskraftsbrist har blivit allt vanligare i hela Västeuropa under senare år. Strukturproblemen är med andra ord inte bara tecken på geografiska obalanser. I kanske än högre grad är obalanserna yrkes- och kunskapsmässigt relaterade. En ökad efterfrågan på arbetskraft medför därför inte omedelbart en motsvarande minskning av arbetslösheten. I den mån detta samband har försvagats så innebär det i stället en ökad risk för inflation liksom för att den ekonomiska tillväxten hämmas. Detta understryker inte bara behovet av en ökad geografisk rörlighet, utan i lika hög grad betydelsen av yrkes- och kompetensmässig rörlighet.

Bristen på kompetens kan dock inte bara enkelt översättas till brist på högskoleutbildad arbetskraft. Den brist på högskoleutbildade som finns avser i första hand vissa nyckelgrupper, t.ex. lärare eller civilingenjörer. Det finns många tecken på en ökande brist inom många övriga yrkesområden.

Vi har i detta kapitel också konstaterat att bruttodynamiken i såväl efterfrågan som utbud av arbetskraft är flera gånger större än de nettoförändringar i sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer som ofta står i fokus för den regionalpolitiska diskussionen. Även i perioder av nedgång (netto) tillkommer en stor mängd nya jobb, och det omvända gäller i perioder av sysselsättningsökning. Vidare har vi visat att anpassningsprocessen till förändringar på arbetsmarknaden i huvudsak sker inom den lokala arbetsmarknaden. Flyttningar påverkar dessa processer endast marginellt. Till detta kan vi lägga att små lokala arbetsmarknader är mer beroende av mellanregional rörlighet än stora arbetsmarknader, samt att beroendet av mellanregional rörlighet allmänt sett ökar när kvalifikationskraven blir högre.

Den till synes paradoxala men ändå uppenbara slutsatsen av ovanstående är således att mindre arbetsmarknader är mer beroende av arbetskraftsrörlighet än större. Om den geografiska rörligheten helt skulle upphöra skulle Stockholms arbetsmarknad sannolikt kunna klara sig hyggligt, medan problemen med kompetensbrist och flaskhalsar skulle bli störst på de minsta arbetsmarknaderna. Detta förstärker den slutsats som drogs i föregående kapitel: Det är inte mellanregionala flyttningar som är problemet för svenska avfolkningsbygder, utan relaterat till vissa lokala arbetsmarknaders litenhet. Små arbetsmarknader är inte bara mer beroende av de s.k. exogena tillväxtimpulserna. De är också mer beroende av rörlighet. I den mån rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Sverige är ett regionalt problem är det för att den är

för liten. Som jämförelse kan nämnas att rörligheten mellan lokala arbetsmarknader i Norge, som anses vara det land i Europa som bedriver den mest ambitiösa politiken när det gäller att upprätthålla ett spritt bosättningsmönster, är väsentligt högre än i Sverige. Slutsatsen av detta, i termer av utgångspunkter för en framtida regionalpolitik, blir att åtgärder för att skapa i bred mening fungerande lokala arbetsmarknader ges hög prioritet. För många lokala arbetsmarknader blir det aktuellt med olika åtgärder för att utvidga dem geografiskt. Sådan regionförstoring, inkluderar bl.a. investeringar i infrastruktur och transportsystem för utökad pendling.

I sysselsättningsprognosen, som presenteras i detta kapitel, har dagens pendlingsmönster antagits gälla även i framtiden. Med detta antagande minskar sysselsättningen i ett 30-tal av de minsta arbetsmarknadsregionerna även i det s.k. hög alternativet. Detta understryker ytterligare betydelsen av regionförstoring och att på olika sätt försöka stimulera pendling och rörlighet på arbetsmarknaden.