Sveriges regionala utvecklingspolitik –

Vart tog den territoriella sammanhållningspolitiken vägen?

Version 21 januari 2025

Göran Hallin

Innehåll

[1 Utjämning och utveckling i den svenska regionalpolitikens framväxt 5](#_Toc188368792)

[1.1 1965 – 1970 – Starten på den svenska regionalpolitiken 5](#_Toc188368793)

[1.2 1970 – 1975 Tillgången till välfärden i fokus 6](#_Toc188368794)

[1.3 1975 – 1995 Kris- och paketpolitik 6](#_Toc188368795)

[1.4 1995 – 2000 – Sverige blir EU-medlem men det ska dröja innan det får fullt genomslag i regionalpolitiken 8](#_Toc188368796)

[1.5 2000 – 2015 – En begynnande kamp om vem som kontrollerar resurserna 10](#_Toc188368797)

[1.6 2015 – En bredare politik – ett pågående utvecklingsarbete 11](#_Toc188368798)

[1.7 Sammanfattning 12](#_Toc188368799)

[2 Viktiga delar i en territoriell sammanhållningspolitik 15](#_Toc188368800)

[3 Utjämning och utveckling i dagens regionala utvecklingspolitik 17](#_Toc188368801)

[3.1 Avsaknad av territoriella analyser och problemformuleringar 17](#_Toc188368802)

[3.2 Avsaknad av territoriella sammanhållningsmål 17](#_Toc188368803)

[3.3 Bristande transparens i den mellanregionala fördelningen av 1:1-medel 18](#_Toc188368804)

[3.2 Den regionala utvecklingspolitiken som medel 20](#_Toc188368805)

[3.3 Den nuvarande regionala utvecklingspolitikens förhållande till utjämning i praktiken 21](#_Toc188368806)

[4 Vägar att stärka det territoriella sammanhållningsinslaget i dagens regionala utvecklingspolitik 24](#_Toc188368807)

[4.1 Ska sammanhållning och utjämning av skillnader i utveckling och förutsättningar vara ett mål? 24](#_Toc188368808)

[4.2 Bör det utjämnande målet tydlig- och synliggöras? 24](#_Toc188368809)

[4.3 Bör statens ansvar för genomförandet av den territoriella sammanhållningspolitiken öka? 26](#_Toc188368810)

[4.3 Hur ska man hantera inomregionala skillnader eller skillnader mellan andra territorier än regioner? 26](#_Toc188368811)

[Referenser 27](#_Toc188368812)

# Sveriges regionala utvecklingspolitik – Vart tog den territoriella sammanhållningspolitiken vägen?

I den här rapporten analyserar jag begreppet territoriell sammanhållning och sammanhållningspolitik i en svensk regionalpolitisk kontext. Territoriell sammanhållningspolitik är en politik som strävar efter att hålla ihop ett territorium genom att adressera sammanhållningen mellan detta territoriums olika geografiska delar. Oftast handlar det om att hålla ihop nationen (som territorium) med en politik vars syfte är att inte tillåta de inomnationella skillnaderna mellan olika geografiska områden bli så stora att de ytterst hotar nationens sammanhållning.

Idag känner vi begreppet territoriell sammanhållningspolitik i första hand från den europeiska sammanhållningspolitiken, vars syfte ytterst är att bidra till att hålla ihop den Europeiska Unionen och dess territorium av olika nationalstater och regioner inom dessa (EUF fördraget, artikel 174 – 178). Men den territoriella sammanhållningen utgör också en grund för den regionala utvecklingspolitik vi idag har i Sverige. I Sverige finns två politikområden som uttryckligen syftar till territoriell sammanhållning i den meningen, den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Territoriell sammanhållning kan politiskt adresseras genom en politik som kombinerar två syften: utveckling och utjämning. Dessa två syften kan kombineras på olika sätt i politikens genomförande, och har så gjorts över tid i den svenska regionala utvecklingspolitikens framväxt. Idag är utvecklingssyftet det överskuggande i utformningen av politikens mål och i den politiska retoriken. Utjämningssyftet är i det närmaste helt dolt i målformuleringar och i den politiska retoriken. Däremot är utjämningssyftet tydligt för den som analyserar fördelningen av resurser mellan regionerna, både när det gäller fördelningen av det s.k. 1:1-anslaget och i fördelningen av resurserna i de svenska programmen inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Det som dock saknas är en analys av vilka problem denna fördelning syftar till att adressera och en transparens för vilken grund som fördelningen av resurser vilar på.

Rapporten inleds med en kortfattad historisk översikt över framväxten av den svenska regionala utvecklingspolitiken. I rapporten ska vi använda begreppet *regionalpolitik* som ett övergripande begrepp för den politik som över tid haft olika benämningar, men som avgränsas av politikområdet regional utveckling.

I ett andra avsnitt redogör jag för vad man skulle kunna kalla för ett antal förutsättningar för en territoriell sammanhållningspolitik. I avsnitt 3 analyserar jag hur väl dagens regionalpolitik lever upp till dessa förutsättningar. I det avslutande avsnittet lämnar jag ett preliminärt förslag på hur den territoriella sammanhållningspolitiken skulle kunna stärkas i Sverige.

Rapporten handlar i huvudsak om regionalpolitiken. Men jag återkommer i alla avsnitt också till landsbygdspolitiken och tar då särskilt fasta på det som skiljer de två politikområdena åt trots att båda är exempel på en territoriell sammanhållningspolitik. Den viktigaste skillnaden är att regionalpolitiken i hög grad är låst till formen genom att den adresserar utvecklingen i länen som administrativ enhet och med några undantag är den territoriella utjämningsadressen i regionalpolitiken utjämningen av mellanregionala skillnader. Landsbygdspolitiken strävar istället efter att utjämna skillnader och skapa likvärdiga förutsättningar för områden som inte nödvändigtvis avgränsas av administrativa gränser utan som bär andra kännetecken (t.ex. i näringsstruktur eller befolkningstäthet.). Här ska också noteras att jag kommer att använda begreppet landsbygdspolitik även om benämningarna skiftar över tid.

Ser vi till sammanhållningspolitikens innebörd att adressera och utjämna skillnader inom territoriet så är skillnaderna ofta större på en finare geografisk nivå än den regionala, och det är också på dessa nivåer som vi har de tydligaste uttrycken för en bristande territoriell sammanhållning inte minst i ett europeiskt och amerikanskt perspektiv. Vi kommer därför att använda landsbygdspolitiken som en möjlighet för att adressera en ojämn utveckling på andra nivåer än den regionala.

# 1 Utjämning och utveckling i den svenska regionalpolitikens framväxt

Sveriges territoriella sammanhållning har adresserats politiskt åtminstone sen 1800-talet, men politiken tog en tydlig form först i diskussionen om den s.k. norrlandspolitiken och den aktiva lokaliseringspolitiken vid tiden efter andra världskriget. Här ska vi börja analysen i mitten av 1960-talet, med det som vi brukar beskriva som den första regionalpolitiska propositionen i Sverige (Prop. 1964:183 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m.).

Vi kommer därefter att följa utvecklingen av den svenska regionalpolitiken fram till idag, uppdelat på perioder av olika längd. Fokus i analysen kommer att ligga på hur man har analyserat och beskrivit de problem som man vill adressera, hur man har formulerat politikens mål samt vilka verktyg och vilka resurser man har tillhandahållit.

Analysen tar i stora delar sin utgångspunkt i Tillväxtanalys genomgång från 2012 (WorkingPaper 2012:18). För den senare delen (från 2010 och framåt) bygger analysen på genomgångar av de nationella strategierna samt texter i budgetpropositioner samt på egna erfarenheter av att ha analyserat ett stort antal insatser och program inom olika delar av politikens genomförande.

### 1.1 1965 – 1970 – Starten på den svenska regionalpolitiken

Den första regionalpolitiska propositionen vilade på en omfattande analys, där man identifierade den territoriella sammanhållningen som utmanad av den snabba befolkningsomflyttningen från landsbygd till städer och framför allt till storstäder (SOU 1963:58). Man pekade på den tekniska utvecklingen i de areella näringarna, den snabba utvecklingen i tillverkningsindustrin och den snabba tillväxten i den offentliga sektorn som bakomliggande orsaker till avfolkningen av landsbygden i allmänhet och den i Norrland i synnerhet. I propositionen var man tydlig med att den territoriella sammanhållningen visserligen var viktig men man betonade också att en sammanhållningspolitisk regionalpolitik inte fick äventyra det överordnade målet om en fortsatt strukturomvandling (dvs. tillväxt i industrin och framväxten av ett nytt urbant välfärdssamhälle).

Avvägningen av målen innebar att en territoriell sammanhållningspolitik inte kunde byggas på att hindra människor från att flytta till industrierna och städerna. Den kunde inte heller byggas på att med politiska insatser upprätthålla en icke-nödvändig sysselsättning i de areella näringarna. Det var i den avvägningen som *den aktiva lokaliseringspolitiken* växte fram. Den växande industrin skulle uppmuntras att flytta ut från storstäderna och industristäderna i Syd- och Mellansverige till de områden som led av befolkningsutflyttningen. Men om utflyttningen av industrier skulle vara möjlig kunde den aktiva lokaliseringspolitiken inte heller ha som mål att industrierna skulle flytta till den yttersta lands- och glesbygden.

I propositionen formas en politik där företag kan få bidrag och lån för att investera i det s.k. stödområdet, främst ett område som omfattade en stor del av Norrland, Dalarna, Värmland och Bergslagen. De företag som mottog lokaliseringsstöd under åren 1965–1967 hade vid utgången av 1967 skapat totalt 1 600 nya arbetstillfällen i stödområdet. Detta var dock långt mindre än vad man förväntat (Tillväxtanalys, Working paper, 2012:18).

Trots att det gått sextio år och att företagsstödens effektivitet har kritiserats i många utredningar och utvärderingar så lever lokaliseringspolitikens stöd kvar i princip i liknande form i dagens företagsstöd (SFS 2022:1467.)

### 1.2 1970 – 1975 Tillgången till välfärden i fokus

I början av 1970-talet fortsätter utflyttningen från i första hand norra Sverige, men också från delar av Bergslagen och sydöstra Sverige. Överlag förstärks urbaniseringen samtidigt som lands- och glesbygder fortsätter att avfolkas. Lokaliseringspolitiken har inte förmått förändra den problembilden. Detta förklaras dels av att effekterna – antalet flyttade arbetstillfällen - blev mindre än förväntat, men också av att strukturomvandlingen börjar anta nya former vid den här tiden. Det är inte längre industrin som står för tillväxten, istället växer tjänstenäringarna snabbt – inte minst inom den offentliga sektorn. Att med lån och bidrag främja en omlokalisering av tillverkningsindustrin ses inte längre som en given framgångsfaktor.

Istället riktas politikens fokus mot vad som senare ska komma att kallas för ”den stora regionalpolitiken”. Med begreppet den stora regionalpolitiken avses att det viktigaste för den regionala utvecklingen inte är vad politiken gör inom politikområdet regional utveckling utan hur staten utformar politiken inom övriga politikområden, såsom t.ex. infrastruktur, försvar eller utbildning. Var investeringarna i dessa politikområden görs har en långt större påverkan på den regionala utvecklingen och i förlängningen på den territoriella sammanhållningen.

Politikens nya inriktning och mål slås fast i propositionen 1972: 111. ”(M)änniskorna i alla delar av landet bör få del av den materiella, sociala, och kulturella välfärden så långt detta är möjligt.” Retoriskt tonades betydelsen av de regionala företagsstöden ner, samtidigt som en ny form av samhällsplanering på sikt antogs göra dem överflödiga. (Under tiden skulle företagsstöden dock finnas kvar.) Länsstyrelserna hade redan några år tidigare fått nya planeringsuppdrag, som bl.a. skulle ge underlag för en offentlig planering på både nationell och regional nivå. Planeringen var också styrande för de statliga bostadslånegarantierna som möjliggjorde för kommunerna att bygga fler bostäder.

Det kanske tydligaste exemplet på denna nya ”stora regionalpolitik” är annars uppbyggnaden av Umeå universitet i kombination med Norrlands universitetssjukhus från 1965 och framåt.

### 1.3 1975 – 1995 Kris- och paketpolitik

Från mitten av 1970-talet förändras Sveriges ekonomiska geografi igen. En första våg av globaliseringen skärper konkurrensen för flera branscher som tidigare varit svenska basnäringar, såsom järn- och stålindustrin, varvsindustrin och textilindustrin. Detta leder till en snabb strukturomvandling som innebär nedläggningar och koncentration av produktionen till färre enheter och företag. Eftersom detta är branscher med tydliga geografiska lokaliseringsmönster så får strukturrationaliseringarna under det sena 1970- och tidiga 1980-talet tydliga geografiska avtryck.

Varvsnedläggelser drabbar främst södra halvan av landet, och orter som Uddevalla, Göteborg, Landskrona, Malmö och Oskarshamn. Textilindustrin stänger i Malmö, Borås och Norrköping. Järn- och stålindustrins omvandling skapar ett antal krisorter i Bergslagen, med Fagersta, Munkfors och Ludvika som exempel. Även i norra Sverige drabbades orter som Luleå hårt av strukturomvandlingen.

*Specialståltillverkning i Fagersta*

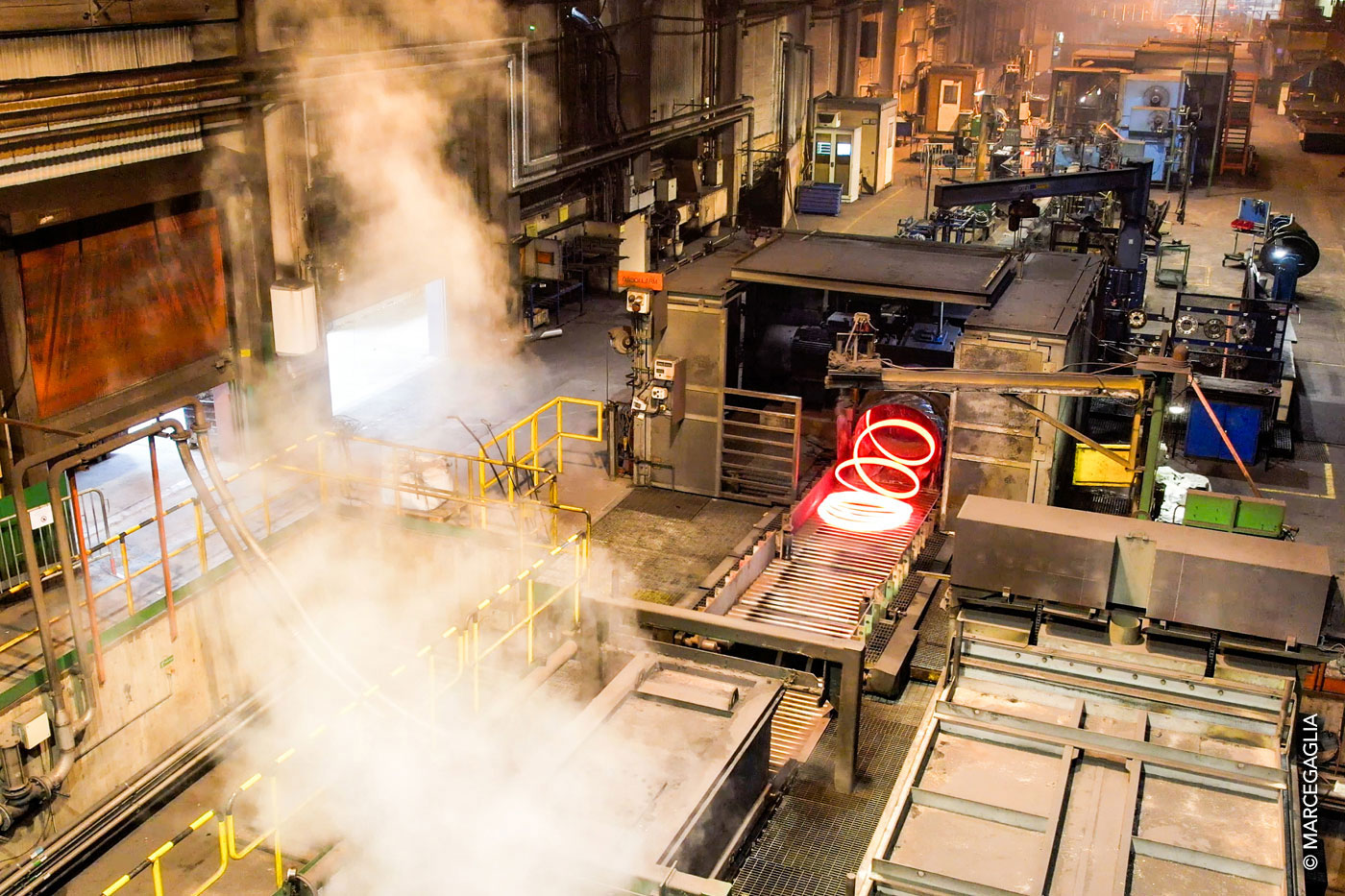


Foto: Marcegaglia Fagersta Stainless

Kriserna skapar ett politiskt tryck som under 1970-talets andra hälft leder till en rad akuta krisinsatser, som får paketbenämningar inom vad som kallas Åslings (dåvarande industriministern) industriakut. Ett Norrbottenspaket, ett Bergslagspaket och ett Uddevallapaket tas fram för att adressera de lokala kriserna. I paketen finns oftast extra anslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder, extra anslag till infrastruktur och anslag till lokala investmentbolag och förstärkta möjligheter till lån och bidrag för företagsinvesteringar. Omfattningen av åtgärderna genom paketen är som regel betydligt större än den traditionella regionalpolitikens anslag i statsbudgeten.

I den efterföljande propositionen 1981/82:113 formuleras ett mål som syftar till att möta kriserna och problemen där de uppstår. Den tidigare idén om att samhällsplaneringen skulle lösa strukturella ojämlikheter mellan länen skrotas för möjligheterna att kunna agera snabbt och med otraditionella lösningar. Med propositionen kommer ett i huvudsak nytt verktyg, det s.k. länsanslaget förstärks med en större resurs för projektfinansiering. Anslaget, som är grunden till dagens 1:1-anslag, ”bör enligt förslaget (i propositionen) disponeras av länsstyrelserna och fördelas av regeringen till dessa *efter de regionalpolitiska problemens omfattning*. Från anslaget skall stöd kunna lämnas i form av lokaliseringsbidrag och investeringsbidrag, glesbygdsstöd och till regionalt utvecklingsarbete”.

Här kan noteras att fördelningen av länsanslagen 1981/82 i huvudsak ligger nära dagens fördelning av 1:1-anslaget, räknat som varje läns andel av de totala medlen (dvs. utan hänsyn till befolkningen). Jämfört med 1981/82 års fördelning är det 13 län som har ökat sina andelar av de totala medlen och 8 som har minskat sina andelar. De län som har minskat sina andelar är storstadslänen och Värmland, Uppsala, Östergötland och Sörmland. Tar man i beräkning att flera av dessa län också ökat sina andelar av landets befolkning så är den relativa minskningen i anslagen för dessa län ännu större.

I propositionen begränsas stödområdet där permanenta företagsstöd får användas. Möjligheten till tillfälliga företagsstöd som svar på tillfälliga strukturomvandlingskriser behålls dock även utanför stödområdet.

I 1990 års proposition (prop. 1989/90:76) är det två saker som sticker ut. I tidigare propositioner refererades ofta till gedigna analysunderlag, men från 1990 och framåt är analyserna av den regionala utvecklingen mer summariska än tidigare. Detta är delvis att betrakta som en del i minskade resurser till utredningsväsendet i stort, men kan kanske också tolkas som att det växer fram en tveksamhet kring kopplingarna mellan den regionala utvecklingen och regionalpolitiken i en större mening. I propositionen skiljer man, den grunda analysen till trots, mellan mer strukturella regionala problem och tillfälliga problem som varit i fokus under 1980-talet. Områden som Norrlands inland och delar av Bergslagen pekas ut som områden med permanenta nackdelar eller handikapp.

Som ett sätt att möta dessa strukturella utmaningar utvidgades det tidigare försöket med nedsatta arbetsgivaravgifter i delar av Norrbotten till att omfatta hela Norrlands inland.

### 1.4 1995 – 2000 – Sverige blir EU-medlem men det ska dröja innan det får fullt genomslag i regionalpolitiken

Under 1990-talets början ändrar sig åter den ekonomiska verkligheten. Det tidiga 1990-talets kris var en kris med delvis nya förtecken, i en jämförelse med tidigare kriser. 1990-talets kris var en statsfinansiell kris snarare än en strukturomvandlingskris. Den ekonomiska åtstramning som följde innebar betydande nedskärningar i de offentliga finanserna, med efterföljande sysselsättningsminskningar i den offentliga sektorns kärnområden (som utbildning, vård och omsorg och försvar). De geografiska implikationerna av krisen skiljde sig också de från tidigare kriser, genom att krisen nu drabbade större delar av landet – även i storstäderna. Med undantag från de försvarspolitiska neddragningarna var det svårt att iaktta några tydliga geografiska mönster i krisens spår.

I propositionerna 1994 och 1998 introduceras för första gången tanken på att låta regionalpolitiken utvecklas till en politik för utveckling av *hela* landet. Att få fart på den ekonomiska tillväxten var ett överordnat mål i politiken, därför blev den ekonomiska tillväxten *i hela landet* också regionalpolitikens mål genom dessa två propositioner.

Man kan kanske säga att regionalpolitiken under den här tiden ger upp tanken på att med verktygen inom det egna politikområdet påverka de strukturella och permanenta problemen, t.ex. i Norrlands inland. Istället återuppväcks tanken på den stora regionalpolitiken som det enda ”verktyg” som kan påverka dessa regioners utveckling. Den tidigare skrotade länsplaneringen återkommer i en ny tappning genom s.k. tillväxtavtal. I förarbetena diskuteras vilka typer av resurser som skulle kunna ingå i dessa avtal (som regionala tillväxtkapital), där man bl.a. pekar ut delar av arbetsmarknadspolitiken och delar av näringspolitiken. Tanken är att kommuner, länsstyrelser (och de nybildade regionala självstyrelseorganen i vissa län) ska kunna komma överens om den för varje län bästa användningen av sådana resurser med målet att maximera den regionala tillväxten (och frigöra den regionala tillväxtpotentialen för att skapa maximal nationell tillväxt).

I propositionerna under 1990-talet syns märkligt nog få tydliga spår av att Sverige 1995 blir medlem av EU och därigenom får tillgång till nya regionalpolitiska resurser genom EU:s strukturfonder. I den första programperioden (1996 – 1999) är den regionala utvecklingsfondens resurser fördelade på tre olika programtyper i Sverige: mål 6, som särskilt adresserar områden med låg befolkningstäthet (i huvudsak i Norrlands inland), mål 2, som särskilt adresserar områden som påverkas negativt av strukturomvandlingen inom industrin (delar av norrlandskusten, Bergslagen, delar av Västsverige och Blekinge) samt mål 5b som adresserar landsbygdsområden, (spridda i olika delar av landet).

Strukturfonderna innebär ett rejält resurstillskott till de regionala utvecklingsmedlen och då särskilt när det gäller resurser som kan användas för olika typer av utvecklingsprojekt. Under den här tiden växer också det s.k. länsanslaget (1:1), delvis för att kunna matcha strukturfondernas krav på medfinansiering. Sammantaget innebär utvecklingen under den senare delen av 1990-talet en betydande decentralisering när det gäller utformningen av regionala utvecklingsinsatser, bl.a. som ett resultat av EU-kommissionens krav på att de regionala programmen ska utformas i partnerskap med län och kommuner. Länsstyrelserna och kommunerna får ett ökat inflytande, inte minst genom utvecklingen av de regionala strukturfondsprogrammen och de regionala beslutsgrupper (senare partnerskap) som fattar de avgörande besluten om strukturfondernas användning.

### 1.5 2000 – 2015 – En begynnande kamp om vem som kontrollerar resurserna

I spåren av EU-medlemskapet förskjuts den regionalpolitiska diskussionen från att ha varit fokuserad på en förståelse av de regionala problemens karaktär till att för en lång tid komma att handla om hur man bäst kan organisera det regionala utvecklingsarbetet. De regionala myndigheternas starka roll i relation till strukturfondsprogrammens genomförande får ytterligare kraft genom den större regionala ansvarsdiskussionen vid den här tiden. Ansvarskommittén lämnar sitt förslag till ny regional indelning (i sex eller nio regioner) 2007 (Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10)

I det slutliga förslaget föreslås också att landstingen görs om till regioner som ska överta ansvaret för den regionala utvecklingspolitikens genomförande från länsstyrelser och regionförbund i hela landet. Även om inte den föreslagna nya regionindelningen genomfördes så förflyttades så småningom hela det regionala utvecklingsuppdraget över på landstingen som också bytte namn till regioner. En förändring som avslutades först 2019 efter ytterligare utredning.

Perioden har också präglats av en kraftmätning mellan regionerna och staten när det gäller kontrollen över de regionala utvecklingsmedlen. I EU-programperioden 2000 – 2006 ges dåvarande Nutek den övergripande beslutanderätten över ERUF-medlens användning, genom att de tidigare regionala beslutsgrupperna omvandlas till strukturfondspartnerskap med en prioriterande snarare än en beslutande roll. Denna ordning väcker ett betydande motstånd från län med mycket strukturfondsresurser och det kommer att dröja flera programperioder innan en praxis har utvecklats i rollfördelningen mellan Nutek/Tillväxtverket och strukturfondspartnerskapen.

Eftersom strukturfonderna och särskilt Eruf tar så stora delar av de regionala projektmedlen i anspråk för medfinansiering kan det framstå som att den nationella politiken främst utgör en medfinansiering för strukturfonderna och att programutvecklingen i de åtta Erufprogrammen är det som styr också den nationella politiken. Detta inte minst som att den nationella övergripande regionala analysen som nämnts ovan har försvagats under en följd av år och istället ersatts av analyserna i utvecklingen av ERUF-programmen. I vad som kan ses som ett slags svar på detta tar regeringen fram en nationell strategi för användningen av såväl Eruf som de nationella 1:1-medlen från programperioden 2014 och framåt (N2016/06374).

De regionala tillväxtavtalen som ett verktyg för en regionalt anpassad sektorspolitik med tillväxtfokus visar sig svåra att genomföra i praktiken och i en långsam anpassning till hur det fungerar i verkligheten, byter tillväxtavtalen namn flera gånger, först till regionala tillväxtprogram, sen till regionala utvecklingsprogram och slutligen till regionala utvecklingsstrategier. Ambitionerna när det gäller att faktiskt påverka de statliga sektorsresursernas användning i länen skruvas parallellt med detta ned och de regionala utvecklingsstrategierna blir så småningom till de strategiska måldokument för utvecklingen i de 21 regionerna som de är idag, där de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna bär huvudansvaret även om kommunerna och andra regionala aktörer också deltar i framtagandet av strategierna. I dagens regionala utvecklingsstrategier finns få spår av de ursprungliga sektorssamordnande ambitionerna.

De regionalt utvecklingsansvariga myndigheternas (till en början länsstyrelsernas) uppdrag formuleras under den här perioden genom lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) och förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713)[[1]](#footnote-1). Dokumenten är dels ett uttryck för den heterogenitet vad gäller det regionala utvecklingsansvaret – med länsstyrelser, regionförbund och regioner – som utvecklas vid den här tiden dels för ännu ett försök att hantera frågan om ”den stora regionalpolitiken” genom att ge de regionalt utvecklingsansvariga samordnande uppdrag inom andra politikområden.

### 1.6 2015 – En bredare politik – ett pågående utvecklingsarbete

Breddningen av regionalpolitiken mot dagens hållbara regionala utvecklingspolitik skapar också utmaningar för analysen av den övergripande utvecklingen i länen. Under perioden genomförs inga mer omfattande utredningar av politikområdet (förrän 2024). Prioriteringarna i den nationella strategin (N2016/06374 och Skr. 2020/21:133) har pekat ut sakområden för en analys av utvecklingen i Sveriges län. I budgetpropositionerna som följt på dessa har regeringen på olika sätt redovisat nyckelindikatorer för utvecklingen. Det varierar dock mellan åren hur den regionala utvecklingen redovisas i propositionerna. Under 2020 och 2021 knöts redovisningen till så kallade funktionella analysregioner (kommuner som förts samman för analyssyfte utifrån arbetsmarknadernas funktion) snarare än län (2019/2020:1 och 2020/2021:1). Men från 2024 redovisas länsvisa resultat (2023/2024:1 och 2024/2025:1). Ibland redovisas siffror för alla indikatorer medan man för vissa år endast gör en summerande redovisning för ett urval indikator.

De senaste årens budgetpropositioner bygger på ett arbete med att utveckla indikatorerna för uppföljningen och resultatrapporteringen av den regionala utvecklingen och -politiken. Arbetet, som genomförts av Tillväxtverket, innehåller flera olika delar men sammanfattas i rapporten Mäta regional utveckling (Tillväxtverket 2022: 0416).

Fortfarande saknas, enligt min bedömning, en samlad analys både av den territoriella utvecklingen och förhållandena mellan länen både vad gäller tillstånden vid varje enskild tidpunkt och för utvecklingen över tid. Framför allt saknas analyserande slutsatser där regeringen diskuterar synen på mellanregionala skillnader och hur dessa ska adresseras genom den hållbara regionala utvecklingspolitiken.

En konsekvens av detta blir att vad som idag i många avseenden framstår som en delvis omvänd problembild från den som under en lång tid tidigare dominerat inte kommer att adresseras över huvud taget. Detta får som konsekvens att länen i Övre Norrland fortfarande får de mesta av resurserna samtidigt som mycket pekar på att problemen i andra län, som exempelvis Skåne, Gävleborg och Sörmland, är betydligt större – åtminstone i vissa avseenden. Här ska noteras att det förstås fortfarande kan finnas skäl till varför fördelningen av resurser inom regional utveckling ser ut som den faktiskt gör, men detta kommuniceras inte i analyser eller målformuleringar.

Det senaste årtiondets regionalpolitiska utveckling har präglats av slutförandet av den decentralisering som i någon mening inleddes redan under 1990-talet. Från 2019 är det regionala utvecklingsuppdraget samlat hos de 21 regionerna (tidigare landstingen). Länsstyrelserna har begränsade direkta uppgifter i relation till regionalpolitiken. Politikområdet byter 2021 namn till Hållbar regional utveckling. I kombination med ett bredare regionalt utvecklingsuppdrag, formulerat i den nationella strategin och lagen om det regionala utvecklingsansvaret vidgas regionernas uppdrag inom området regional utveckling.

I övrigt ligger de flesta av de regionalpolitiska verktygen kvar, såsom företagsstöden och de regionala projektmedlen inom 1:1-anslaget. Anslaget fördelas mellan regionerna på ungefär samma sätt som på 1990-talet, men det utjämnande syftet med fördelningen kommuniceras inte uttryckligt.

### 1.7 Sammanfattning

Regionalpolitikens framväxt och utveckling under 60 år är en viktig bakgrund för att förstå var vi är idag. Ovan har vi i komprimerad form försökt att sammanfatta utvecklingen från mitten av 1960-talet fram till idag. Fokus har legat på att beskriva hur problemen formulerats och analyserats, vilka mål som politiken har formulerat, vilka de dominerande verktygen för politikens genomförande har varit samt hur det praktiska genomförandet har utvecklats.

När det gäller problemformulering och analys ser vi framför allt en rörelse bort från en aktiv analys av den regionala utvecklingen i ett nationellt perspektiv. I princip saknas en officiell analys över vilka utmaningar och problem som kännetecknar den regionala utvecklingen i Sverige idag och har så gjorts under större delen av 2000-talet. Den nationella strategin är det enda dokument som löpande adresserar den regionala utvecklingen, men här görs ingen egentlig analys av regionernas utmaningar eller problem, särskilt inte i ett perspektiv av mellanregionala skillnader. Jämför vi dagens situation med den under 1900-talet så saknar vi idag en analys av vilka problem länen möter, hur skillnader i utveckling och villkor varierar mellan länen och vad som eventuellt förklarar dessa skillnader. Det utvecklingsarbete (Mäta regional utveckling) som Tillväxtverket presenterade 2022 har ännu inte vägt upp för detta.

Avsaknaden av övergripande analyser av den regionala utvecklingen innebär också att vi får svårare att formulera mål för politiken. Mellan 1965 och 1995 var de övergripande målen formulerade i termer av mellanregional utjämning, oavsett om problemen var strukturella eller tillfälliga. Regioner som ”släpade efter” pekades ut, man sökte förklara varför de uppkommit och föreslog hur de kunde adresseras. Från mitten av 1990-talet och framåt har målen inte varit territoriellt formulerade, utan har i stället fokuserat hela Sveriges utveckling – från tillväxt i hela landet till utveckling och hållbar utveckling i hela landet. Även om formuleringen ”i hela landet” kan tolkas som att det innebär ett särskilt fokus på eftersläpande regioner så innebär utvecklingen att det territoriella perspektivet i allmänhet och det utjämnande i synnerhet avsevärt har försvagats över tid.

När det gäller verktygslådan så är utvecklingen av denna på flera sätt mer stabil än för problemformuleringar och mål. Till exempel är företagsstöden fortfarande ett av de viktigaste verktygen i den regionalpolitiska verktygslådan. Det som tillkommit och vuxit i omfattning är vad som kan kallas projektmedlen som idag ingår både i det s.k. 1:1-anslaget och utgör huvuddelen av strukturfondernas insatser. Särskilt från 1990-talet och framåt har inslaget av projektmedel varit i ökande. Flera olika verktyg för att komma åt den så kallade stora regionalpolitiken har prövats, för att sedan ganska snart förkastas. Idag råder en omvänd logik i att flera sektorspolitiska aktörer snarare söker komma åt regionalpolitiska medel (1:1 och ERUF) för att stärka möjligheterna att adressera sektorspolitiska problem.

Det praktiska genomförandet av politiken har också utvecklats över tid. Fram till omkring 1990-talet låg regionalpolitikens genomförandeansvar på länsstyrelserna, men också med regeringen som en viktig aktör. Efter 1990-talet har först länsstyrelsernas roll förstärkts för att ansvaret därefter i hög utsträckning har överförts på regionerna. Under det senaste decenniet har de statliga myndigheternas kontroll och styrning över delar av de regionala utvecklingsmedlen förstärkts, bl.a. som ett resultat av ett bredare innehåll som öppnat för en medfinansiering av strukturfonderna genom nationella program inom klimat- och energiområdet och genom betonandet av den nationella strategin som styrande för utformningen av de regionala programmen inom Eruf och även för de regionala utvecklingsstrategierna.

*Sammanfattning av den svenska regionalpolitikens utveckling*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1965 – 1970** | **1970 – 1975** | **1975 – 1995** | **1995 – 2000** | **2000 – 2015** | **-Idag** |
| *Problem/ analys* | Strukturomvandling avfolkar delar av landet | Tillväxt i offentlig sektor ojämnt fördelad | Rationaliseringskriser. Permanenta och tillfälliga problem | Nationellt tillväxtproblem. En politik för hela landet. | Fokus på organisation, snarare än på problemen | Begränsad analys, Fler frågor i det regionala utvecklingsansvaret. |
| *Mål* | Lokalisera växande industri till drabbade delar | Utveckling genom offentliga investeringar | Tillfälliga problem adresseras med paket.  Permanenta problem via den stora regionalpolitiken. | Frigöra regionala tillväxtpotentialer.  Tillväxtavtal ska adressera permanenta problem | Fortsatt fokus på regional utveckling i hela landet. | Målbilden otydlig – hållbarhet. |
| *Dominerande verktyg* | Företagsstöd | Planering, styrning via stora regionalpolitiken | Samordning i paket  Investmentbolag och fonder.  Regionala projektmedel | Tillväxtavtal  EU:s fonder | Inga nya insatser. Avtalen blir strategier. | Det regionala utvecklingsuppdraget breddas. |
| *Praktik* | Länsstyrelser och SIND | Länsstyrelser och regering | Länsstyrelserna får ett tydligare uppdrag | Län och kommuner ökar sitt inflytande | Dragkamp om kontroll och styrning | Otydliga mandat i det regionala utvecklingsansvaret, politiken blir ett fält för sektorsintressens kamp. |

# 2 Viktiga delar i en territoriell sammanhållningspolitik

En territoriell sammanhållningspolitik behöver dels ha ett tydligt territoriellt fokus dels ha någon form av utjämnande mål och funktion, oavsett balansen mellan utjämning och utveckling.

Vi konstaterade inledningsvis att regionalpolitiken och landsbygdspolitiken är de enda politikområden som utgår från ett territoriellt perspektiv, dvs. de syftar båda till att adressera rumsliga förhållanden (att förutsättningar och villkor varierar mellan olika geografiska delar) inom territoriet (Sverige). Regionalpolitiken har haft länen (och i någon mån Nuts-2-regionerna) som huvudsakligt territoriellt fokus. Landsbygdspolitiken har istället adresserat utmaningar kopplade till en viss typ av geografi (landsbygder), som inte nödvändigtvis är geografiskt sammanhängande och som ofta saknar en administrativ grund.[[2]](#footnote-2)

För att den territoriella politiken ska fylla en sammanhållande funktion krävs att den är utformad så att den bidrar till att minska de upplevda skillnaderna mellan olika territorier (t.ex. mellan länen eller mellan olika typer av områden). Politiken behöver alltså ha ett utjämnande syfte. Detta betyder att politiken behöver förhålla sig till frågan om utjämning och utveckling och balansen dem emellan. Utjämningen kan inte åstadkommas till priset av en bristande utveckling i vissa områden. Samtidigt kan inte territoriell sammanhållning uppnås om inte utvecklingen tillåts gynna mindre gynnade områden. Denna balansgång har varit en grund för den svenska regionalpolitikens utveckling.

För att få legitimitet för en sådan politik krävs en grundlig analys över territoriella skillnader i förutsättningar, möjligheter och utfall. En territoriell politik förutsätter att man kan beskriva territoriellt varierande förhållanden, t.ex. med avseende på variationer i sysselsättningsnivåer liksom en beskrivning av vilka konsekvenserna av en sådan variation blir, t.ex. i form av en bristande territoriell sammanhållning. En effektiv territoriell analys behöver också kunna identifiera de huvudsakliga orsakerna till den observerade variationen i förutsättningar och utfall, så att den kan bygga under för en politik för utjämning. Detta var, som visades ovan en avgörande del i introduktionen av den aktiva lokaliseringspolitiken i mitten av 1960-talet, när strukturomvandlingen från jord- och skogsbruk till industri identifieras som en huvudorsak till de territoriella utmaningar som tog sig uttryck i form av en utflyttning och avfolkning av landsbygden med fokus på skogslänen. Analysens kvalitet visades i politikens utformning där man undvek insatser som skulle kunna anses hejda den i grunden positiva strukturomvandlingen samtidigt som man utvecklade ett instrument för att styra den mot de områden som dittills missgynnats.

En territoriell sammanhållningspolitik behöver dessutom vara explicit och transparent till sin karaktär. Målens utjämnande syfte behöver vara tydligt uttryckt. Verktygens utformning behöver vara tydliga med i vilken utsträckning de är diskriminerande (dvs. bara gäller i vissa områden) eller vilar på en i grunden utjämnande resursfördelning. Detta är inte bara ett villkor för att få legitimitet för insatserna utan det är också en sammanhållningsskapande funktion i sig, om politiken misslyckas kan det faktum att målet har varit utjämnade skillnader också bidra till ökad sammanhållning.

Slutligen behöver politiken vara lärande och adaptiv. Både mål och verktyg behöver kunna anpassas och utvecklas. Under de första decennierna utvecklades den svenska regionalpolitiken med förändringarna i den regionala utvecklingssituationen. När tillfälliga kriser utgjorde ett huvudsakligt problem stärktes möjligheterna att genomföra tillfälliga projekt. Men politiken behöver också kunna utvecklas med vunnen kunskap om verktygens möjligheter och brister. Trots flera utvärderingar där företagsstödens nytta och effektivitet har ifrågasatts har verktyget levt kvar och utgör efter sextio år fortfarande en central del av den regionalpolitiska verktygslådan.

# 3 Utjämning och utveckling i dagens regionala utvecklingspolitik

### 3.1 Avsaknad av territoriella analyser och problemformuleringar

Idag saknas som visats i hög grad en samlad nationell analys av den territoriella utvecklingen i Sverige. Regionerna upprättar analyser över läget och utvecklingen i sina respektive län i samband med framtagandena av de regionala utvecklingsstrategierna och översynerna av dessa. I budgetpropositionen presenteras de senaste två åren sammanfattande resultat vad gäller utvecklingen av indikatorer grundade på den nationella strategins prioriteringar. De åtta regionala programmen inom Eruf inleds med analyser för respektive region (NUTS2-nivån). I den nationella strategin görs dock ingen egentlig analys över den regionala situationen i landet. Således saknas en samlad nationell bild över utvecklingen i landets olika delar. Framför allt saknas en analys av skillnaderna i utveckling mellan olika delar av landet, och de politiska slutsatserna av denna analys.

Avsaknaden av en samlad nationell bild över den regionala utvecklingen i landet försvårar för staten att sätta upp tydliga mål för utvecklingen i regionerna, t.ex. för att adressera mellanregionala skillnader eller för att adressera skillnader mellan andra delar av landet (såsom landsbygd och storstad).

### 3.2 Avsaknad av territoriella sammanhållningsmål

I budgetpropositionen 2019/2020:1 gjordes en omformulering av målen för politiken. Dels justerades namnet från regional tillväxt till regional utveckling, i de delar där tillväxtbegreppet levde kvar (t.ex. förordningen) dels lades begreppet hållbar till i målformuleringen så att målet sedan dess är ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för *en hållbar utveckling i alla delar av lande*t”. I samma budgetproposition definieras också några av begreppen i den målformuleringen.

**Utvecklingskraft** handlar om att skapa en social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling. Dessa tre dimensioner av hållbar utveckling är lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra. Den regionala tillväxtpolitiken ska främja jämställdhet, integration och mångfald. Politiken ska även främja en bättre miljö, minska klimatpåverkan och främja energiomställning. *Dessutom* ska politiken främja en hållbar strukturomvandling och utveckling av näringslivet.

**Med stärkt lokal och regional konkurrenskraft** avses att skapa förutsättningar för näringslivet att stärka både sin produktivitet och sina möjligheter att utveckla nya och hållbara verksamheter, affärsmodeller och marknader. Den regionala tillväxtpolitiken ska dels främja utvecklingen av hållbara och effektiva lokala och regionala institutioner och innovationsmiljöer, dels mer direkt främja en ökad konkurrenskraft i företagen, exempelvis genom kapitalförsörjning.

Målen för dagens regionala utvecklingspolitik saknar helt formuleringar som kan tolkas som ett sammanhållningsmål grundat på utjämningen av mellanregionala eller andra territoriella skillnader. Formuleringen ”i alla delar av landet” är det närmaste ett territoriellt uttryck för sammanhållning man kommer, men innebörden i det begreppet utvecklas inte närmare i propositionen.

En variant på territoriella mål är att politiken ska tillvarata skiftande regionala förutsättningar. I budgetpropositionen från 2019 sägs till exempel:

”En utgångspunkt för den regionala tillväxtpolitiken är att förutsättningarna för att skapa utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft varierar över landet. Den regionala tillväxtpolitiken ska möta och ta tillvara dessa skillnader. ” Inte heller den formuleringen är tydlig med sammanhållningsaspekten i målen.

Vi kan därför konstatera att det under de senaste decennierna har saknats ett uttryckligt sammanhållningsmål för den svenska regionalpolitiken (t.ex. dagens politik för hållbar regional utveckling).

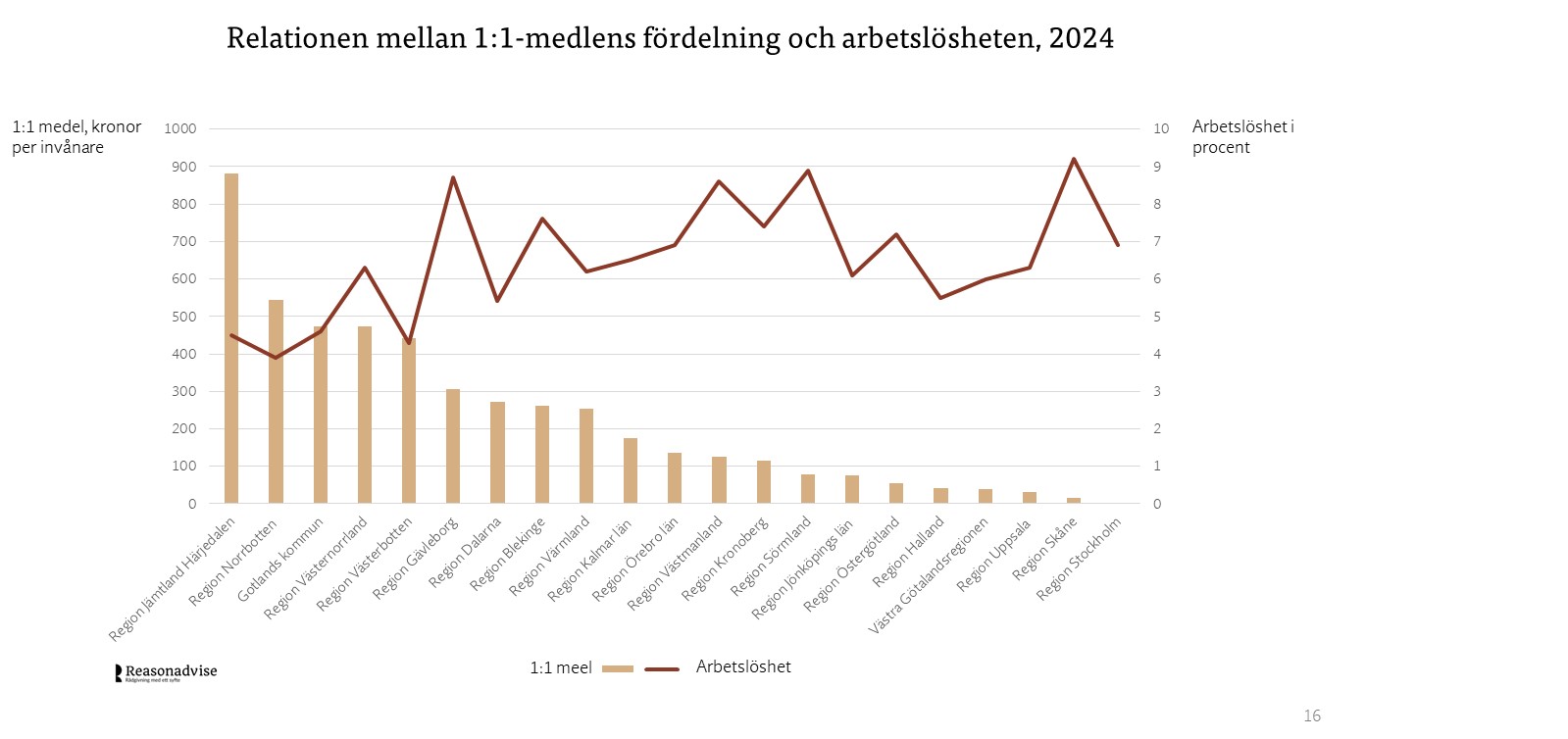
### 3.3 Bristande transparens i den mellanregionala fördelningen av 1:1-medel

Även om det saknas mål för en utjämnande sammanhållning i relation till den regionala utvecklingspolitiken så finns det tydliga utjämnande inslag i politikens utformning. Det främsta av dessa inslag är den medvetet ojämna fördelningen av resurser inom regional utveckling genom det s.k. 1:1-anslaget. En del av anslaget disponeras av Tillväxtverket för att genomföra specifika insatser bl.a. tillsammans med regionerna. Den största delen av anslaget fördelas dock till regionerna, främst att användas som företagsstöd och för regionala projekt.

Mest pengar går till Region Norrbotten som får 135 mkr per år, följt av Region Västerbotten med 123 mkr och Region Jämtland-Härjedalen med 116 mkr. Minst pengar går till Region Stockholm (8 mkr), Region Uppsala (13 mkr) och Region Halland (15 mkr.). Räknat i kronor per invånare så går i särklass mest pengar till Jämtland-Härjedalen, följt av Norrbotten, Gotland och Västernorrland. Minst pengar fördelas till Region Stockholm, Region Skåne och Region Uppsala.

Dagens fördelning av 1:1-resurserna är i huvudsak densamma som när den etablerades i början av 1990-talet. Då motiverades fördelningen utifrån de regionala utmaningarnas variation och omfattning. Särskilt betonades variationerna i sysselsättning som en av de viktigaste grunderna för fördelningen mellan regionerna. Dagens fördelning av 1:1-medel kan därför sägas ha en relativt svag koppling till upplevda regionala problem och utvecklingsutmaningar i regionerna. Region Gävleborg är det län i Sverige som i de två senaste budgetprogramperioderna för EU:s strukturfonder har haft en bruttoregionprodukt som underskrider EU:s genomsnitt och som därför klassas som en övergångsregion (tillsammans med övriga i Norra Mellansverige). Samtidigt ligger Region Gävleborg med sina drygt 300 kronor per invånare relativt långt under vad exempelvis de övriga norrlandslänen och Gotland har i anslagen. Även om vi jämför med någon nyckelindikator, såsom exempelvis arbetslöshet, så ser vi att sambandet mellan arbetslöshet och 1:1 anslag närmast är det omvända, dvs. regioner med låg arbetslöshet hör till dem med de högsta 1:1-anslagen och tvärtom. Norrbotten, med det näst högsta 1:1-anslaget per invånare har den lägsta arbetslösheten i landet. Skåne har det näst lägsta 1:1-anslaget men har samtidigt den högsta arbetslösheten.

*Jämförelse mellan 1:1-medlens fördelning och den relativa arbetslösheten*



(Källa: Prop. 2023/2024:1 och SCB)

Här kan man förstås argumentera att det finns andra indikatorer för regionernas utveckling eller att fördelningen skulle kunna vara utformad utifrån strukturella förutsättningar. En förklaring till fördelningen av 1:1-medlen är att dessa i hög grad är avgörande för att kunna medfinansiera EU:s strukturfonder, och då framför allt den regionala utvecklingsfonden (Eruf). EU:s fonders fördelning mellan regionerna grundar sig i sin tur på en kombination av nationella och europeiska bedömningar. I Sverige styrs mängden resurser bland annat av det så kallade gleshetskriterium som Sverige och Finland förhandlade in i det ursprungliga avtalet mellan Sverige och EU-kommissionen i samband med medlemskapet samt på kategoriseringen av Nuts-regioner med utgångspunkt i deras bruttoregionprodukt i förhållande till EU-genomsnittet. Detta medför att medfinansieringsbehovet för Eruf-programmen är större i de nordligaste länen än i övriga landet.

Oavsett förklaringar är den viktigaste poängen att det saknas en tydlig motivering till den fördelning vi har och det saknas framför allt en analys över regionernas utveckling, deras utmaningar och möjligheter.

### 3.2 Den regionala utvecklingspolitiken som medel

Sammanfattar man utvecklingen under det senaste dryga decenniet så kan man uttrycka det som att avsaknaden av en territoriell analys och tydliga mål uttryckta i territoriella termer har öppnat fältet för att den regionala utvecklingspolitiken ska utvecklas till en arena för olika sektorsintressens kamp. Detta har ytterligare förstärkts genom det resurstillskott som de europeiska struktur- och investeringsfonderna inneburit för den svenska regionalpolitiken. Då det finns ett ömsesidigt beroende mellan de nationella regionala utvecklingsmedlen och Eruf-medlen (60-80 procents medfinansieringsgrad) så ökar förstås intresset från olika sektorsintressen.

Den här utvecklingen kan närmast ses som omvänd jämfört med vad som var syftet med att introducera 1970-talets regionala planering eller diskussionerna under 1990-talet om den stora regionalpolitiken. Då var syftet *att andra politikområden skulle ta hänsyn till den regionala utvecklingspolitikens mål* i genomförandet av sina sektorspolitiska insatser. Idag kan man hävda att intressenterna inom fler andra politikområden söker ”komma åt” sätt att använda den regionala utvecklingspolitikens resurser, inklusive Eruf, för att nå vad som kan beskrivas som sektorspolitiska syften.

Vilka sektorspolitiska syften det handlar om har varierat över tid. Från omkring 2000 och fram till mitten av 2010-talet var det ett tydligt tillväxtfokus inom retoriken för den regionala utvecklingspolitiken. Regionala resurser skulle bidra till att öka den nationella tillväxten. Detta gynnade i första hand forsknings- och innovationspolitiken som i växande utsträckning såg möjligheterna till ytterligare resurser från Eruf-programmen. Resurserna inom Eruf kom att riktas om från exempelvis näringslivsutveckling i befintliga företag och besöksnäring till innovationsfrämjande insatser.

Från mitten av 2010-talet skiftar fokus och nu dominerar istället hållbarhetspolitiska mål, som ytterligare stärkts genom politikens namnbyte. Här kommer den regionala utvecklingspolitikens resurser istället att vridas mot energi- och klimatpolitiska mål. Nationella program för energieffektivisering och omställning lanseras för att säkra medfinansiering från/till Eruf-programmen.

Denna utveckling har fått till resultat att det territoriella sammanhållningsmålet – att utjämna förhållanden och förutsättningar exempelvis regioner emellan och därigenom bidra till en nationell sammanhållning – blivit än mer otydligt under senare år. I EU-parlamentet har det senaste året lyfts liknande farhågor för den europeiska sammanhållningspolitiken, vilket har sammanfattats i den politiska sloganen: *Put cohesion back into cohesion policy* och som även tagit sig uttryck i en framväxande debatt om vikten av en territoriellt förankrad politik för sammanhållningen, en debatt som bl.a. sammanfattas i det gemensamma projektet mellan OECD och EU-kommissionen under 2023 ([Place-Based Policies for the Future | OECD](https://www.oecd.org/en/about/projects/place-based-policies-for-the-future.html)).

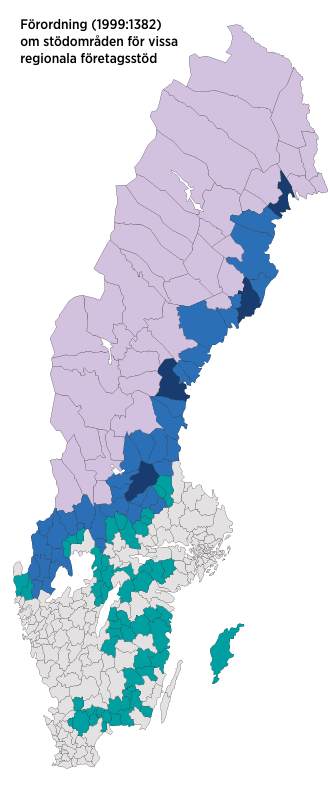
### 3.3 Den nuvarande regionala utvecklingspolitikens förhållande till utjämning i praktiken

Hur förhåller sig då dagens regionala utvecklingspolitik till sammanhållnings- och utjämningsmål i praktiken? För att kunna svara på den frågan behöver vi se på hur den regionala utvecklingspolitiken genomförs i praktiken.

De verktyg som finns består i huvudsak av två typer, dels olika former av företagsstöd, dels av medel för utvecklingsprojekt. Båda typerna finansieras i huvudsak av en kombination av nationella medel för den regionala utvecklingspolitiken – 1:1-anslaget – och de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Som nämnts ovan finns ett utjämnande inslag i *den varierande fördelningen av anslaget* mellan regionerna – tydligast uttryckt i att region Stockholms anslag bara är 0,3 procent av anslaget till region Jämtland-Härjedalen. Problemet är i det sammanhanget att det inte finns någon uttrycklig förklaring till variationen mellan regionernas olika fördelning.

Sett till politikens innehåll i form av de verktyg som nyttjas så finns också några territoriella utjämnande inslag. Det tydligaste uttrycket för utjämnande territorialitet är indelningen i tre stödområden (1-3), som bland annat styr hur de regionala företagsstöden får användas och hur mycket stöd som kan ges till enskilda företag i olika delar av landet. Den nuvarande stödområdesindelningen framgår av kartan i figuren nedan. Här ska noteras att stödområdesindelningen också är i överensstämmelse med EU:s regler om statsstöd.

*Exempel på indelning i regionalpolitiska stödområden*



Även inom fördelningen av Eruf-resursen och fonden för rättvis omställning finns utjämnande inslag. Inom Eruf finns de s.k. gleshetsmedlen som innebär en särskild resursavsättning för EU:s yttersta randområden och särskilt glesbefolkade regioner. Inom Eruf finns också indelningen av regioner i tre kategorier utifrån regionernas bruttoregionprodukter i relation till EU:s genomsnitt. Denna indelning innebär en möjlighet till högre medfinansieringsgrad (50 istället för 40 procent) från Eruf i finansierade projekt för regioner som ligger under genomsnittet – i Sverige för Norra Mellansverige (Gävleborg, Dalarna och Värmland). Även fonden för rättvis omställning har en territoriell praktik. Fonden syftar till att stödja regioner som påverkas negativt av klimatomställningen eller som genomför särskilda klimatinvesteringar. I Sverige omfattas tre län av fondens insatser, Norrbotten, Västerbotten och Gotland.

Det saknas alltså mål för hur man med de nationella regionala utvecklingsresurserna ska bidra till utjämning och sammanhållning. Här ska man också komma ihåg att 1:1-medlen i hög grad används tillsammans med ESI-fondernas resurser. I regionernas återrapportering av anslagets användning saknas möjligheter att tydligt utläsa om användningen har använts så att den kan sägas ha bidragit till en territoriell utjämning eller inte. Den främsta sammanställningen av den återrapporteringen är Tillväxtverkets rapportering Regionalt utvecklingsarbete. Här redovisas kopplingen till hållbarhetsintegrering, kopplingen till Eruf och till den nationella strategin. Men eftersom det saknas tydliga utjämnande mål så finns heller ingen återrapportering av detta.

(<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/publikationer/publikationer2024/regionaltutvecklingsarbete2023.7166.html>)

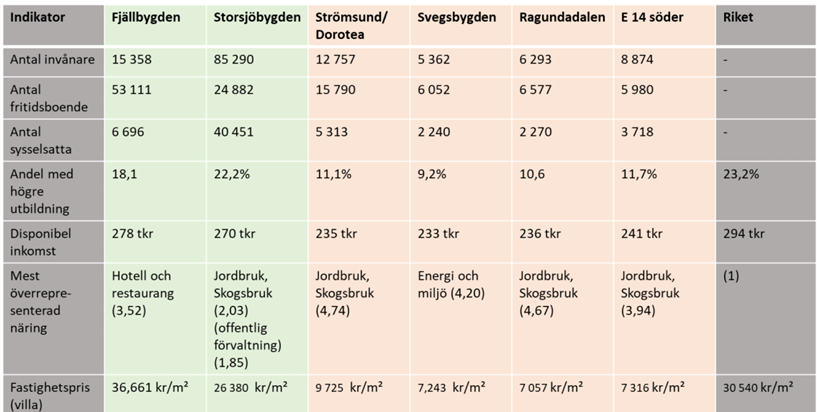
Det saknas inom den regionala utvecklingspolitiken särskilda verktyg för att adressera inomregionala skillnader, som ofta både är och upplevs som svårare att hantera än de mellanregionala skillnaderna. I en studie som fokuserade på inomregionala skillnader i Region Jämtland kunde konstateras att de inomregionala skillnaderna ofta är betydande och större än de mellanregionala (Hallin 2024). I figuren nedan visas några jämförande nyckeltal för olika ”regiontyper” inom Jämtland-Härjedalen.

*Intuitivt konstruerade inom- och länsgränsöverskridande delregioner i Jämtland-Härjedalen*

En bild som visar karta, text, kartbok

Automatiskt genererad beskrivning

*Jämförande data över tillståndet i ovanstående intuitiva regioner*



Här bör också tilläggas att inomregionala skillnader i många avseenden kan vara mer förknippade med situationer som bidrar till bristande territoriell sammanhållning.

# 4 Vägar att stärka det territoriella sammanhållningsinslaget i dagens regionala utvecklingspolitik

Dagens politik osynliggör sammanhållningsmål och utjämningsmål, betonar det regionala ansvaret för utvecklingsarbetet och öppnar upp för andra sektorspolitiska områden att ”komma åt” resurserna inom politikområdet hållbar regional utveckling.

Ser vi till inomregionala skillnader så är detta i hög grad en icke-fråga i den nuvarande hållbara regionala utvecklingspolitiken. Ett undantag är de regionala utvecklingsstrategierna som i varierande utsträckning lyfter vikten av en inomregionalt balanserad och hållbar utveckling, t.ex. genom att diskutera skillnader mellan stad och landsbygder.

## 4.1 Ska sammanhållning och utjämning av skillnader i utveckling och förutsättningar vara ett mål?

Den första frågan man bör ställa sig är om regionalpolitiken ska ha som mål att bidra till nationens sammanhållning genom att utjämna skillnader i utveckling mellan olika delar av territoriet. Det vi sett ovan ger blandade svar på frågan. Å ena sidan saknas utjämning och sammanhållning som uttryckliga mål för politiken under de senaste decennierna. Å andra sidan finns tydliga inslag av utjämning i politikens praktik, främst genom den ojämna resursfördelningen mellan regionerna när det gäller 1:1-medlen och genom Eruf:s ojämna fördelning.

Att helt ta bort det utjämnande inslaget är både praktiskt svårt, eventuellt också politiskt omöjligt och skulle förmodligen innebära att politikområdets existens upphör. Den praktiska svårigheten har med EU-fonderna att göra, då det finns förordningsstyrda mekanismer för en utjämnande fördelning som vi inte kan bortse från nationellt.

Min slutsats är att det territoriellt utjämnande inslaget är nödvändigt för att överhuvudtaget ha en territoriellt grundad politik för sammanhållning och utveckling.

## 4.2 Bör det utjämnande målet tydlig- och synliggöras?

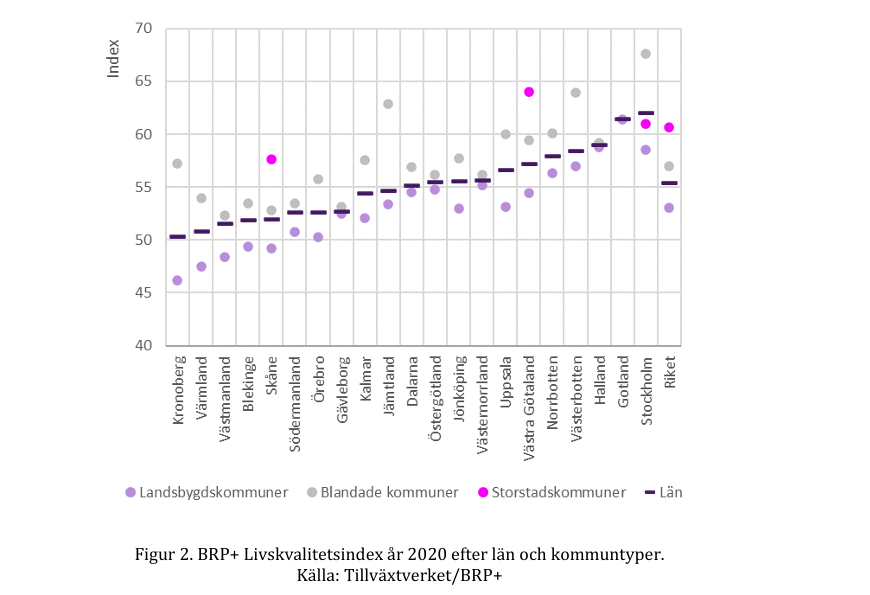
Som visats ovan osynliggörs det utjämnande målet idag, främst när det gäller den nationella regionala utvecklingspolitiken. Min bedömning är att det bidrar till politikens otydlighet och till möjligheterna att utvärdera politikens resultat, effekter och effektivitet. Det riskerar också att hämma utvecklingen av nya verktyg.

Min slutsats är att en territoriell politik för sammanhållning behöver byggas runt ett mål som handlar om vilka olikheter och skillnader i regionernas utveckling och utvecklingsförutsättningar som kan respektive inte kan accepteras ur ett sammanhållningspolitiskt perspektiv. Att explicit uttrycka det målet är av stor vikt för legitimiteten i politikens utjämnande inslag, t.ex. för att få en förståelse för en ojämn fördelning av den politiska resursen eller för möjligheten att använda vissa verktyg i vissa regioner men inte i andra.

För att det ska vara möjligt att formulera sådana tydliga och synliga mål behöver analysen över den regionala (territoriella) utvecklingen stärkas. Ansvaret för den analysen behöver ligga på nationell nivå och skulle rimligen kunna göras i relation till utvecklingen av de nationella strategierna, som under senare år har publicerats i anslutning till nya EU-programperioder. Här behöver en ny syn på vad som är regionala problem och utmaningar utformas. Genom historien har detta skiftat, från fokus på befolkningsutveckling, till geografi och avstånd till sysselsättning. Under senare tid har den typen av diskussioner i huvudsak undvikits.

Tillväxtverkets utvecklingsarbete från 2022 utgör ett undantag som kan tas vidare. I rapporten Mäta Regional utveckling (046) finns exempel på hur man skulle kunna analysera både mellan- och inomregional utveckling. En analys baserad på indikatorn BRP+ (det livskvalitetsindex som Tillväxtverket utvecklat) skulle således kunna möjliggöra en analys om huruvida vi särskilt behöver adressera det faktum att län som Kronoberg och Värmland ligger långt under nivån för rikets genomsnitt och mer än tio procent sämre än ett län som Stockholm.

*Exempel på indikatorunderlag från Tillväxtverkets utvecklingsarbete som delvis använts i budgetpropositionerna under senare tid*



En territoriellt utjämnande sammanhållningspolitik kräver att staten tar ansvaret för en sådan analys och därigenom möjliggör för politiken på nationell nivå att formulera territoriella sammanhållningsmål. En utmaning här är att analysen behöver utgå från ett mindre antal enkla och accepterade indikatorer på mellan- och inomregionala tillstånd oh förhållanden.

## 4.3 Bör statens ansvar för genomförandet av den territoriella sammanhållningspolitiken öka?

I princip kan man hävda att det finns två vägar att gå för att genomföra en tydligare regional politik med tydliga utjämnande inslag. Den ena vägen bygger vidare på dagens modell där regionerna har det regionala utvecklingsansvaret och innebär att staten tydliggör sina mål för en mellanregional utjämning och fördelar resurserna för den statliga politiken utifrån denna. Detta innebär att man skickar en tydligare signal till regionerna om hur man vill att de regionala utvecklingsresurserna (och andra insatser) ska utformas för att nå de statliga utjämningsmålen.

Den andra vägen innebär att staten tar tillbaka kontrollen av den regionala utvecklingsresursen och fördelar den till exempelvis länsstyrelserna med tydligare uppdrag om hur medlen i de olika regionerna får användas. En sådan modell skulle också kunna kombineras med att staten tar ett fastare grepp om Eruf-programmen, t.ex. genom att samla resurserna i ett nationellt program med regionala handlingsprogram som länsstyrelserna skulle få i uppdrag att ta fram.

Min bedömning är att ett ökat statligt ansvar skulle innebära en alltför omfattande förändring som skulle leda till att kraft i arbetet går förlorad. Jag vill därför förorda den första av dessa två vägar och samtidigt betona att detta inte innebär att staten kan avhända sig analysansvaret för den mellanregionala utvecklingen.

## 4.3 Hur ska man hantera inomregionala skillnader eller skillnader mellan andra territorier än regioner?

VI har i den här analysen i huvudsak fokuserat frågan om mellanregional utjämning och sammanhållning. Som nämnts finns dock ofta ett större potentiellt hot mot den territoriella sammanhållningen i andra territoriella skillnader, till exempel mellan stad och landsbygd. Det finns därför anledning att fundera över hur en hantering av sådana skillnader kan integreras i en ny och tydligare territoriell utjämningspolitik.

En tanke skulle kunna vara att staten också genomför andra territoriella analyser än de mellanregionala. Till exempel skulle man kunna utveckla analysen av skillnaderna mellan olika inomregionala områden, eller bygga vidare på en analys av olika regiontypers utveckling, t.ex. baserat på Tillväxtverkets indelning av FA-regioner. Tillväxtverkets utvecklingsarbete som belysts i figuren ovan kan tjäna som exempel på hur en sådan analys kan byggas under. Med en sådan analys som grund skulle staten kunna formulera mål för att hålla nere eller utjämna inomregionala skillnader.

Resurserna via 1:1-anslaget skulle kunna delas mellan en generell del som syftar till hela regionens utveckling och en del som har ett mer specifikt syfte att bidra till en inomregional utjämning (med utgångspunkt i de mål som staten har ställt upp). En sådan uppdelning kan i princip sägas existera redan idag genom det särskilda anslaget till kommersiell service, men detta skulle kunna omformas och ges en vidare användning kopplat till ett bredare mål om en inomregional utjämning.

## Referenser

EUF fördraget, Fördraget om Europeiska unionen.

Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713)

Förordningen om regionalt utvecklingsarbete. (2017:583)

Hallin, 2024 Det lilla i det stora och det stora i det lilla Jämtland-Härjedalen och möjligheterna för en mer platsbaserad politik

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10)

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:630)

Mäta regional utveckling (Tillväxtverket 2022: 0416).

N2016/06374 Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 (N2016/06374).

[Place-Based Policies for the Future | OECD](https://www.oecd.org/en/about/projects/place-based-policies-for-the-future.html)

Prop. 1964:183 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m.

Propositionen 1972: 111 Angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten

Propositionen 1981/82:113 Om verksamheten vid statens industriverk, m.m.

Propositionen 1989/90:76 Om regionalpolitik för 90-talet

Propositionerna 2019/2020, 2020/21; 2021/22; 2022/23, 2023/2024, 2024/2025:1 Budgetpropositioner. Regional utveckling Uo 19.

SFS 2022:1467 Förordning om statligt stöd till regionala investeringar

Skr. 2020/21:133 Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030

SOU 1963:58 Aktiv lokaliseringspolitik

Tillväxtanalys 2012 (Working Paper 2012:18) Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik

1. Förordningen om regionalt tillväxtarbete ändras 2010 för att 2017 ersättas av förordningen 2017:583 Förordningen om regionalt utvecklingsarbete. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ett ytterligare instrument med stor bäring på den territoriella sammanhållningen är de kommunala/regionala utjämningssystemen som består av flera delar och som delvis har ett territoriellt sammanhållande syfte. Vi bortser från dessa system i den här analysen, men de är viktiga ur ett sammanhållningspolitiskt perspektiv. [↑](#footnote-ref-2)