

En levande landsbygd
– vad kan politik åstadkomma?

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Helena Johansson och Eva Kaspersson
Rapport 2004:3
ISSN 1650-0105
Tryckt av Rahms i Lund, 2004

FÖRORD

EU:s gemensamma jordbrukspolitik handlar i allt mindre utsträckning om produktion av jordbruksprodukter och allt mer om att utveckla landsbygden samt att föra pengar till jordbruket för att stödja jordbrukets inkomster. Stora pengar satsas också i projekt för att uppmuntra företagande och skapa sysselsättning på landsbygden, såväl av gemensamma EU-medel som från den svenska budgeten. Åtgärderna samlas i Sverige inom ett eget politikområde, med målet att åstadkomma en hållbar utveckling på landsbygden, ekonomiskt, ekologiskt och socialt.

Betoningen av landsbygden i många olika sammanhang gör att Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) har funnit det angeläget att analysera förutsättningarna för landsbygdens utveckling samt de åtgärder som syftar till att stimulera denna utveckling. Nu publiceras de tre första av studierna. De har följande frågor som utgångspunkt.

Behövs en särskild politik och särskilda åtgärder för landsbygden – är landsbygdens utveckling särskilt viktig? Behövs särskilda åtgärder för att utveckla eller bevara verksamhet på just landsbygden, eller kanske generella åtgärder för att stimulera företagande och sysselsättning är tillräckliga, eller tom mer lämpade för att åstadkomma verksamhet på landsbygden? Finns det en risk att stöd som syftar till att stärka den lokala utvecklingen enbart blir en tillfällig inkomst för stödmottagaren?

I föreliggande studie analysera utsikterna för att riktade åtgärder skall kunna bidra till en positiv utveckling - av sysselsättning, företagande och boende - på landsbygden utan att det försämrar möjligheterna i övriga delar av landet. Finns speciella förutsättningar på landsbygden som skulle kunna påverkas med statliga insatser? Vidare analyseras medlen inom landsbygds- och regionalpolitiken, utifrån vad de avser att åtgärda och åstadkomma.

Lund, juni 2004

Lena Johansson
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	3
1.1	Staten och landsbygden	3
1.2	Disposition av rapporten	4
2	DAGENS POLITIK FÖR EKONOMISK UTVECKLING PÅ LANDSBYGDEN	5
2.1	En omfattande politik i förändring	5
	<i>Stöd för ekonomisk utveckling finns inom en rad områden</i>	5
	<i>Politikens mål har förändrats över tiden</i>	6
2.2	Jordbrukspolitiken	8
	<i>EU:s gemensamma jordbrukspolitik</i>	8
	<i>Det svenska LBU-programmet</i>	10
	<i>Jordbruksstödet storlek</i>	11
2.3	Regionalpolitiken	12
	<i>EU:s regional- och strukturpolitik</i>	12
	<i>Nationella regionalpolitiska åtgärder</i>	13
	<i>Struktur- och regionalstödet storlek</i>	15
2.4	Sammanfattning av stöd som riktas till landsbygden	15
3	VILKA KRAFTER KAN GE UPPHOV TILL EN HETEROGEN UTVECKLING I ETT LAND?	19
3.1	Inledning	19
3.2	Skillnader i produktion och inkomster mellan regioner	19
	<i>Komparativa fördelar</i>	19
	<i>Marknadsstorlek</i>	20
	<i>Vinster av samlokalisering</i>	22
3.3	Koncentration eller spridning av ekonomisk aktivitet?	24
3.4	Skillnader i tillväxttakt mellan regioner	26
	<i>Tillväxtteori</i>	26
	<i>Konvergens mellan länder ...</i>	27
	<i>... men ej inom länder</i>	28
	<i>Varför?</i>	28
	<i>Det finns en potentiell målkonflikt mellan jämn regional tillväxt och hög total tillväxt</i>	29
3.5	Möjligheter för staten att påverka	30
4	STATEN OCH DEN EKONOMISKA GEOGRAFIN	33
4.1	Inledning	33
4.2	Statens roll i en marknadsekonomi är främst att ...	33
	<i>... tillhandahålla grundläggande förutsättningar och spelregler</i>	33
	<i>... hantera marknadsmisslyckanden</i>	35
	<i>... samt eventuellt påverka inkomstfördelningen</i>	36
4.3	Möjliga marknadsmisslyckanden som kan försvåra företagande på landsbygden	37
	<i>Assymetrisk information</i>	37

	<i>Höga transaktionskostnader och bristande information</i>	38
4.4	Möjliga marknadsmisslyckanden som kan påverka den geografiska spridningen av ekonomisk aktivitet	39
	<i>Externa effekter vid utflyttning</i>	39
	<i>Trängseffekter i storstadsområden vid inflyttning</i>	40
	<i>Positiva externa effekter vid agglomeration</i>	41
	<i>Konkurrens mellan företag</i>	41
4.5	Rörlighet för att reducera arbetslösheten och förbättra resursutnyttjandet	42
4.6	Lärdomar av teori för praktik	44
4.7	Andra mål än att öka effektiviteten i ekonomin	45
5	STÖD FÖR ATT FRÄMJA FÖRETAGANDET	47
5.1	Inledning	47
5.2	Tidsbegränsade projektstöd till företagare	47
	<i>Stöd för att initiera och expandera företag</i>	47
	<i>Kan stöden användas för att gynna landsbygden?</i>	52
5.3	Åtgärder för att reducera negativa effekter av avstånd	53
	<i>Stöd till fysisk infrastruktur</i>	54
	<i>Stöd till kommunikationsrelaterad infrastruktur</i>	55
	<i>Stöd till social infrastruktur</i>	55
	<i>Stöd till rådgivning</i>	56
	<i>Transportbidrag</i>	56
5.4	Avslutande kommentarer	57
6	STÖD FÖR ATT FRÄMJA JORDBRUKET	59
6.1	Inledning	59
6.2	Stöd till jordbruksproduktionen	59
	<i>Investeringsstöd</i>	59
	<i>Förtidspensionering och startstöd till unga jordbrukare</i>	60
	<i>Bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter</i>	61
	<i>Kompetensutveckling</i>	62
6.3	Stöd till diversifiering av jordbruket	62
6.4	Skäl att stödja jordbrukets ekonomiska utveckling	64
7	SAMMANFATTNING AV SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE KOMMENTARER	67
7.1	Inledning	67
7.2	Slutsatser och kommentarer	68
	REFERENSER	72

1

Inledning

1.1 Staten och landsbygden

Inom jordbruks- och regionalpolitiken finns en rad åtgärder som riktas till landsbygden. Traditionellt har det handlat om att stödja jordbruksproduktionen och kompensera ekonomiskt svaga landsbygds- och glesbygdsområden. Över tiden har det emellertid skett en omorientering av politiken, både i Sverige och inom EU, från inkomsttransferering mot ekonomisk utveckling. Tanken är att inkomster och sysselsättning skall kunna genereras lokalt av egen kraft. På så sätt skall landsbygdens fortlevnad på sikt garanteras, samtidigt som den ekonomiska belastningen på transfereringssystemet minskar. Syftet med stöden förändras då från att omfördela inkomster till att ge förutsättningar för ett bärkraftigt företagande på landsbygden.

I dagsläget går c:a 7 miljarder kronor årligen till åtgärder för att främja gles- och landsbygd i Sverige. När både åtgärder och medel för att främja landsbygdsutveckling ökar i omfattning behövs en fördjupad diskussion rörande vilka fundament dessa stöd vilar på. Kan stöden - som de ser ut idag - egentligen åstadkomma det som förväntas av dem? Finns det någon risk att stöden bara är en fortsatt transferering av inkomster i ny form, eller kan de verkligen ge upphov till en långsiktig ekonomisk utveckling på landsbygden? Frågan aktualiseras bl.a. av att empiriska studier av den här typen av stöd visar på få, om några, övergripande positiva effekter på den regionala utvecklingen i termer av tillväxt och sysselsättning.¹ En vanlig förklaring är att det brister i genomförandet av åtgärderna, men risken är att det finns mer fundamentala brister än så.

Syftet med denna rapport är att analysera om befintliga stöd kan främja den ekonomiska utvecklingen på landsbygden. Rapporten är inte en traditionell utvärdering av specifika stöd utan målsättningen är snarare att analysera om de stöd som finns idag är adekvata för att främja landsbygdens utveckling. En viktig fråga är om stöden angriper existerande problem och stimulerar tillväxtskapande faktorer. Om

¹ Se exempelvis ITPS (2004), Martin (1998) och Knarvik och Overman (2002).

politiken missar problem som missgynnar företagandet på landsbygden är sannolikheten liten att en bestående effekt nås. En central frågeställning är också i vilken mån det överhuvudtaget är möjligt för staten att påverka landsbygdens ekonomiska utveckling i önskvärd utsträckning till rimliga kostnader. Slutligen är en fråga om det finns någon målkonflikt när det gäller tätorternas kontra landsbygdens ekonomiska utveckling.

Rapporten tar avstamp i den ekonomiska teori som förklarar varför skillnader i inkomster, sysselsättning och produktionsmönster uppstår mellan stad och landsbygd. Därefter diskuteras i vilken mån staten kan utjämna dessa skillnader utan att hämma utvecklingen i resten av landet. Slutligen analyseras befintliga stöd i skenet av dessa teorier. De åtgärder som omfattas är stöd inom jordbruks-, regional- och strukturpolitiken. Detta innebär att konsekvenserna av vad som brukar benämnas "den stora regionalpolitiken," dvs. bieffekterna av t.ex. skatte-socialförsäkrings- och utbildningspolitik inte inkluderas. Det är vidare enbart stöden i sig som analyseras och inte de ramverk inom vilka de implementeras. Därför diskuteras inte t.ex. de regionala tillväxtavtalen.²

1.2 Disposition av rapporten

I kapitel 2 ges en översikt av den riktade politik som i dagsläget vänder sig till landsbygden. Kapitel 3 innehåller en genomgång av den ekonomiska teori som förklarar hur en heterogen utveckling mellan stad och land i termer av sysselsättning, inkomster, tillväxt och specialiseringsmönster uppstår. I kapitel 4 diskuteras vilka problem i ekonomin som kan motivera statliga ingrepp. Det rör sig främst om marknadsmisslyckanden och fördelningsmässig hänsyn. I kapitel 5 analyseras därefter om befintliga stöd till landsbygden kan tänkas angripa dessa problem. I det kapitlet behandlas åtgärder som inte är specifikt riktade till jordbruket, dvs. stöd som vänder sig till andra näringsidkare än jordbrukare eller som riktas generellt till alla företagare. I kapitel 6 görs motsvarande analys för jordbrukssektorn. I det sista kapitlet ges avslutande kommentarer

² Se Ehn (2001) för en utvärdering av partnerskapen i de lokala tillväxtavtalen.

2

Dagens politik för ekonomisk utveckling på landsbygden

2.1 En omfattande politik i förändring

Stöd för ekonomisk utveckling finns inom en rad områden

De politikområden som innehåller åtgärder som direkt riktas till landsbygden är jordbrukspolitiken, skogspolitiken, miljöpolitiken och regionalpolitiken.³ Landsbygden påverkas också av den generella politiken, det vill säga politik som inte är sektoriellt eller territoriellt avgränsad, exempelvis välfärds-, infrastruktur- och utbildningspolitik. Den generella politiken har stor betydelse för landsbygden men avhandlas inte i denna rapport. I den svenska statsbudgeten har vissa åtgärder som riktar sig till landsbygden sammanförts i politikområdet *Landsbygdspolitik*.⁴ Detta består av:

- (i) Miljö- och landsbygdsprogrammet (LBU-programmet) inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Åtgärderna vänder sig främst till lantbruksföretag i hela landet, förutom Norrland.
- (ii) Landsbygdsåtgärderna inom strukturfondernas mål 1. Det är samma typ av åtgärder som finns i LBU-programmet men de riktas till Norrland.
- (iii) Leader+ är ett instrument för att utifrån lokala förutsättningar förnya landsbygden genom att uppmuntra satsningar på oprövade innovativa metoder. Det vänder sig främst till andra näringsidkare än jordbrukare och finns från Hälsingland i norr till Blekinge i söder.
- (iv) Ett nationellt inkomststöd till jordbruket i norra Sverige.

³ Trots att begreppet *landsbygd* kan tyckas vara entydigt så är det svårt att finna en definition som passar alla syften, exempelvis i termer av avstånd mellan hus eller befolkningstäthet, se diskussionen i utredningen om Glesbygdsverket, SOU (2003:29). Den mest uppenbara definitionen är att landsbygd omfattar områden som inte är tätort – en utgångspunkt som används i denna rapport.

⁴ Proposition (2002/03).

Förutom landsbygdspolitiken enligt ovan syftar också (v) EU:s struktur- och regionalpolitik (strukturfonderna) och (vi) den nationella regionala utvecklingspolitiken till en hållbar utveckling, i företrädesvis gles- och landsbygdsområden. Åtgärder riktas antingen till de areella näringarna – jord- och skogsbruk samt fiske – eller geografiskt till avgränsade områden. Figur 1 är en schematisk bild av den politik som i dag innehåller åtgärder riktade till gles- och landsbygd. De skuggade fälten visar de delar där åtgärder för ekonomisk utveckling ingår, och som kommer att diskuteras nedan.

Figur 1. Politik riktad till landsbygden

Figur 1.1 Svensk politik till landsbygden									
Svensk politik	Regional utvecklingspolitik				Generell politik			Svensk miljöpolitik	
	Gles- och landsbygd								
EU-politik	mål 1	mål 2	mål 3	Leader+	Övr. program	Pelare I	Pelare II		EU:s miljömål
							Område 1		
								Område 2	
	Struktur- och regionalpolitik					Jordbrukspolitik			

Källa: Egen sammanställning

Politikens mål har förändrats över tiden

Två förklaringar till att staten⁵ tidigt engagerade sig i landsbygdens utveckling står att finna i krig och industrialisering. Erfarenheten av en bristande livsmedelsförsörjning under två världskrig samt behovet att frigöra arbetskraft till den framväxande industrin gjorde att effektivisering av jordbruket fick hög prioritet i mitten av förra seklet, både i Sverige och i andra länder. Inom EU blev exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) en av unionens grundpelare.

⁵ Begreppet staten täcket både statliga och kommunala aktörer.

Jordbrukets ekonomiska betydelse har emellertid minskat över tiden och idag har merparten av landsbygdens befolkning helt eller delvis sin utkomst utanför lantbruket. Det finns dessutom en alltmer uttalad önskan bland politiker att jordbruket förutom livsmedel även ska tillhandahålla olika kulturella och miljömässiga värden samt bidra till landsbygdens ekonomiska utveckling. Som en konsekvens flyttas tyngdpunkten inom EU:s jordbrukspolitik mot ett vidare perspektiv i form av *landsbygdsutveckling*, där målsättningen är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Betoningen på en "ekonomiskt hållbar utveckling" inom pelare II i jordbrukspolitikerna är i samklang med den allmänna politiska omsvängning som skett under 1990-talet inom regionalpolitiken, både i Sverige och inom EU.

Med åtgärder helt skilda från jordbrukspolitikerna började staten under 1960-talet stödja industrier i områden som drabbats av strukturomvandlingens omställningsproblem. Det handlade i stor utsträckning om att hålla krympande industrier under armarna, utlokalisera statlig verksamhet samt subventionera inflyttning av företag för att förhindra att arbetstillfällen försvann. Den tidigare betoningen på transfereringar av inkomst till områden med svag ekonomisk utveckling har nu ersatts av ett synsätt där lokal tillväxt står i centrum. Därmed lyfts den lokala förmågan att generera sysselsättning och inkomster fram och statliga stöd är tänkta att stärka denna förmåga. I dagsläget har därmed de i utgångsläget vitt skilda politiska utgångspunkterna - att garantera livsmedelsförsörjningen och att kompensera för företagsnedläggning i ekonomiskt svaga områden - närmast sig varandra.

Stöd till landsbygdens ekonomiska utveckling har med andra ord vuxit fram ur en stödflora som ursprungligen haft helt andra mål. Är då de stöd som finns idag ett arv från gamla tider eller har det skett en förutsättningslös värdering utifrån landsbygdens behov, förutsättningar och problem i samband med stödets utformning? Som bakgrund till den kommande analysen av stöden ges nedan en översikt av jordbruks- samt regional- och strukturpolitiken.

2.2 Jordbrukspolitiken

EU:s gemensamma jordbrukspolitik

I samband med Amsterdamfördraget 1997 poängterades att den gemensamma jordbrukspolitiken, förutom att nå de traditionella målen, såsom stabila inkomster för lantbrukare och en tryggad livsmedelsförsörjning, samtidigt skulle bidra till ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och bevarandet av miljön.

EU har det senaste decenniet beslutat att stödet till miljö- och landsbygdsutveckling skall ökas på bekostnad av det traditionella stödet till jordbruket. Så har skett i de tre senaste reformerna, MacSharry-reformen (1992), Agenda 2000 (1999) och i MTR-reformen (2003).⁶ MacSharry-reformen innebar att marknadsstöd i form av tullar och exportsubventioner delvis ersattes med direktstöd samt att miljöåtgärder infördes. I och med Agenda 2000 delas de jordbrukspolitiska stöden i två pelare. Pelare I innehåller den traditionella jordbrukspolitiken bestående av produktionsstöd medan pelare II utgör *Landsbygdsförordningen*,⁷ där miljöstöd, regionala stöd och strukturstöd till jordbruket samlats.

Landsbygdsförordningen är utformad som en meny av åtgärder bland vilka länderna i stor utsträckning kan välja och därigenom anpassa stödet till lokala förutsättningar. Utifrån landsbygdsförordningen formulerar varje land sitt eget landsbygdsutvecklingsprogram (LBU-program) där åtgärder för ekonomisk utveckling ingår. Nationell medfinansiering är ett krav för att få ekonomiskt stöd och uppgår till lite drygt femtio procent. Figur 2 nedan visar hur den gemensamma jordbrukspolitikens åtgärder har förändrats i samband med de olika reformerna och hur pelare II:s andel av budgeten växer.

MTR-reformen innebär att direkta stöd inte längre skall vara kopplade till produktionen utan ersätts med ett gårdsrelaterat stöd som jordbrukarna får oavsett vad som produceras eller hur mycket. Det enskilda medlemslandet kan dock välja att behålla en del av stödet länkat till viss

⁶ MTR står för *midterm review*, halvtidsöversynen av Agenda 2000. Uppgårelsen blev klar den 30 juni 2003.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999, rådets förordning (EG) 1750/1999 och rådets förordning (EG) 2603/1999.

produktion. De enda villkoren för att få det frikopplade stödet är att jordbruksmarken hävdas och bevaras samt att bl.a. miljö- och djurskyddsregler följs.

Figur 2. Jordbrukspolitik i förändring. Tre reformer där åtgärderna är exemplifierade för åren 1990, 1996, 2002 och 2007

1990 MacSharry 1996 Agenda 2000 2002 MTR 2007

Marknadsstöd	Marknadsstöd	Marknadsstöd	Marknadsstöd	Pelare I
	Direktstöd	Direktstöd	Länkat eller frikopplat stöd	
			Frikopplat stöd	
			Nation. kuvert	
	Struktur/miljö	LBU-förordn.	LBU-förordn.	Pelare II

Källa: Egen sammanställning. Bilden är principiell och proportionerna är ungefärliga.

Landsbygdsförordningens budget utökas genom att de lantbrukare som idag får mer än 5 000 euro i direktstöd får sina stöd successivt sänkta, så kallad *modulering*. Därutöver kan de enskilda medlemsländerna föra upp till 10 procent av direktstöden till ett särskilt *nationellt kuvert*, också det avsett för bland annat miljö- och landsbygdsutveckling. Reformen träder i kraft den 1 januari 2005, men implementeringen inom medlemsländerna får dröja till 2007. Hur medlemsstaterna beslutar om de olika komponenterna blir klart tidigast hösten 2004.

Det svenska LBU-programmet

Målet för det svenska LBU-programmet är att "... bidra till en hållbar ekologisk, ekonomisk och social utveckling på landsbygden." Det ekologiska målet handlar i stor utsträckning om att förvalta inslag i miljön utifrån de verksamheter, främst jordbruk, som bedrivs på landsbygden, medan det ekonomiska målet syftar på den lokala förmågan att alstra sysselsättning, tillväxt och inkomster.⁸ Den sociala dimensionen inkluderar jämlikhet, tillgänglighet och deltagande. Det finns flera kopplingar mellan målen, exempelvis är ekonomisk tillväxt som sker på bekostnad av miljömässig hänsyn inte hållbar över tiden. Likaså kan en attraktiv miljö ge förutsättningar för aktiviteter som genererar inkomster, exempel är turism och rekreation. Åtgärderna är indelade i två insatsområden, där insatsområde 2 innehåller åtgärder för att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen, medan insatsområde 1 består av miljöåtgärder. En sammanställning av Sveriges LBU-program ges i tabell 2.

Tabell 1. Åtgärder i det svenska LBU-programmet, budget per åtgärd 2000-2006
Insatsområde 1 – en ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden

Åtgärd	Miljoner kr 2000-2006
Miljöstöd till jordbruket	15 527
Kompensationsbidrag i mindre gynnade områden (LFA-stöd)	3 990
Kompetensutveckling med miljöinriktning	1 070
Miljöinvesteringar i jordbruksföretag	670
Insatser i skogen för att höja dess ekologiska värde	60
Miljöinriktade projektstöd (Artikel 33)	90
Summa insatsområde 1:	21 407

Insatsområde 2- ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden

Åtgärd	Miljoner kr 2000-2006
Investeringar i jordbruksföretag	295
Startstöd till unga jordbrukare	230
Kompetensutveckling	135
Förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter	225
Projektstöd för utveckling av landsbygden (Artikel 33)	502
Summa insatsområde 2:	1 387

Källa: Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006 samt Jordbruksdepartementet.

⁸ Med *tillväxt* menas en ökning av bruttonationalprodukten (BNP).

Budgetmässigt svarar åtgärderna för en ekologiskt hållbar utveckling för cirka 90 procent av budgeten medan åtgärderna för en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling står för resterande 10 procent. Åtgärderna inom det senare området syftar till förbättrad konkurrenskraft och bibehållen sysselsättning på landsbygden. Lantbruksföretagens omställning till nya marknadsmässiga förutsättningar skall underlättas, liksom möjlig diversifiering med anknytning till lantbruk och livsmedel. Stöd utgår i form av investeringsstöd, stöd till utbildning och kursverksamhet samt projektstöd. Åtgärderna riktas till lantbruksföretag eller livsmedelsindustri, främst småskalig sådan.

Jordbruksstödet storlek

Enligt de övergripande ramarna för budgetperioden 2000-2006 beräknas EU:s utgifter för jordbrukspolitiken uppgå till cirka 42 miljarder euro per år.⁹ Av detta belopp beräknas 38 miljarder euro spenderas på åtgärder inom pelare I. Resterande 10 procent eller cirka 4 miljarder euro går till pelare II. Det är ännu en förhållandevis liten andel, men tendensen är tydlig, och förstärks av 2003 års reformuppgörelse. Kommissionen beräknar att modulering i samband med MTR-reformen ger ett tillskott till pelare II med c:a 1.2 miljarder euro från och med år 2007 på EU-nivå.

I Sverige uppgår EU-stödet inom pelare II till c:a 1.4 miljarder kronor per år.¹⁰ Det totala stödet till jordbruket i Sverige är c:a 9 miljarder kronor per år, varav LBU-stödet inklusive den svenska medfinansieringen utgör c:a 3.5 miljarder.¹¹ För Sveriges del kommer MTR-reformens modulering att innebära en omfördelning med i storleksordningen 400 miljoner kronor på årsbasis som skall satsas på miljö- och landsbygdsutveckling.¹² 110 miljoner skall användas för att höja kompensationsbidraget. Hur övriga medel skall användas utreds för närvarande av Jordbruksverket.¹³ Därutöver finns en möjlighet att ytterligare medel tillkommer beroende på hur Sverige väljer att utnyttja det nationella kuvertet.¹⁴

⁹ EU:s utgifter 2000-2006, 1999 års priser.

¹⁰ Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000-2006, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

¹¹ SCB (2003).

¹² Skr. (2004).

¹³ Uppdrag Jo 2004/1238.

¹⁴ Se Ds 2004:9.

2.3 Regionalpolitiken

EU:s regional- och strukturpolitik

EU:s regionalpolitik syftar till social utjämning mellan regioner inom gemenskapen. Det svenska EU-medlemskapet 1995 innebar att Sveriges regionalpolitik anpassades till EU:s struktur- och regionalpolitik. Detta medförde dels nya geografiska stödområden, dels att svenska regionalpolitiska medel, både statliga och privata, kom att behövas som medfinansiering till åtgärderna inom de fyra strukturfonderna.¹⁵ EU-politiken förde också med sig ett nytt sätt att arbeta som utgick från lokala programplaner och samarbete via partnerskap i regionerna. Strukturfondernas idé bygger på en tilltro till att utvecklingskraft kan frigöras via inledande, tidsbegränsade projektsatsningar, som ett sätt att påvisa möjligheter.

I samband med Enhetsakten 1986, då den gemensamma inre marknaden skapades, började EU:s regionalpolitik av idag ta form. Från att ha varit en ren statsfinansiell rabatt för medlemsländerna fick den en mer aktiv roll och betydligt ökade resurser.¹⁶ Genom Agenda 2000-reformen trimmades regional- och strukturpolitiken ytterligare. Stöden koncentrerades, finansieringen målinriktades och förvaltningen decentraliserades. Politiken inriktades på tre uttalade mål, se tabell 3.

Tabell 2. Målområden i EU:s struktur- och regionalpolitik i Sverige

Program	Syfte	Kriterier	Område*
Mål 1	Stöd för att främja utveckling och strukturanpassning i områden som släpar efter i utvecklingen.	Områden med BNP per capita som är lägre än 75 procent av genomsnittet inom EU	Norra Norrland, södra skogslänsregionen.
Mål 2	Stöd för ekonomisk och social omställning i områden med strukturproblem	Utsatta industri- och landsbygdsregioner	Norra, södra, västra, öarna.
Mål 3	Stöd för anpassning och modernisering	Avser utbildnings- och sysselsättningsinsatser	Hela landet

Källa: Rådets förordning (EG) 1260/1999 samt www.nutek.se *För närmare specifikation av områdena se www.nutek.se.

¹⁵ Fonden för regional utveckling (ERUF), socialfonden (ESF) och jordbruksfondens utvecklingssektion (EUGFJ-utvecklingssektionen) och fonden för fiskets utveckling (EFU).

¹⁶ I perioden före den regionalpolitiska reformen 1989 gick endast c:a 1 procent av dagens resurser till regionalpolitik. Se Gren (2002) för en beskrivning av EU:s regionalpolitikens framväxt.

Mål 1 och 2 motsvarar geografiskt avgränsade områden med vissa befolkningsmässiga och ekonomiska förutsättningar. Lokalt utarbetas programdokument baserade på de regionala förutsättningarna. De syftar till att samordna insatser från olika finansieringskällor. Exempel på prioriterade insatsområden är näringslivsutveckling, kompetensutveckling, landsbygdsutveckling,¹⁷ infrastruktur och livsmiljö. Projekt inom näringslivsutveckling innebär bl.a. stöd till förstudier, affärsplaner, samverkansprojekt mellan företag och internationellt utbyte. De syftar till att förbättra företagens möjlighet att hitta nya marknader samt att utveckla produkter och processer.¹⁸

Strukturfondernas medel används också till s.k. gemenskapsinitiativ. Av dessa vänder sig Leader+ till landsbygden och har som mål att stödja oprövade och nyskapande metoder för utveckling och förnyelse.¹⁹ Lokal medverkan och hänsyn till lokala förutsättningar ska styra politikens utformning. Ett Leader-projekt innehåller tre obligatoriska steg: en lokal aktionsgrupp bildas, utvecklingsplaner upprättas och projektet ska slutligen präglas av ett underifrånperspektiv kring ett nytt och innovativt tema.²⁰ Åtgärderna som sådana är olika typer av tidsbegränsade projektstöd.

Nationella regionalpolitiska åtgärder

Förutom strukturfondernas medel finns nationella stöd för regionala satsningar. I december 2001 fattade Riksdagen beslut om en ny regional utvecklingspolitik.²¹ Det tidigare politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik slogs samman till det nya politikområdet *regional utvecklingspolitik*. Politikens fokus har ändrats från utjämning mellan olika regioner till utveckling utifrån regionala förutsättningar. Målet är väl fungerande lokala arbetsmarknader med en god servicegrad i hela landet.

¹⁷ Samma åtgärder som i LBU-programmet men med annan finansiering.

¹⁸ Notera att icke tidsbegränsade stöd för att driva företag inte får ges enligt EU:s konkurrenslagstiftning.

¹⁹ De övriga gemenskapsinitiativen är Interreg (syftar till att stärka samarbete över nationsgränser), Equal (jämförbarhetsarbete) och Urban (syftar till att utveckla stadsområden med ekonomiska och sociala problem).

²⁰ I Sverige har 12 LAG-grupper bildats. För planer och projekt se www.glesbygdsverket.se

²¹ Prop. (2001/02).

De anslag inom den regionala utvecklingspolitiken som direkt berör gles- och landsbygd är (i) IT-infrastruktur och regionala transportnät, (ii) transportbidrag (iii) landsbygdslån samt (iv) allmänna regionalpolitiska åtgärder. Anslaget till *IT-infrastruktur* går till kommuner och landsting och avser huvudsakligen stöd till utbyggnad av regionala transportnät i gles- och landsbygd. Syftet med *transportbidraget* är att kompensera för den kostnadsnackdel som långa avstånd medför för företag i regionalpolitiskt prioriterade områden. För företag som ligger i en bidragsberättigad zon²² ges bidrag till en del av kostnaderna när avståndet för transporten överstiger 40 mil.²³ *Landsbygdslånet* ges till investeringar i maskiner, byggnader, marknadsföring, och produktutveckling och vänder sig till små samt medelstora företag.²⁴ *De allmänna regionalpolitiska åtgärderna* består av projektstöd, investeringsstöd och stöd till kommersiell service. Syftet med stöden är att stimulera näringslivet och att upprätthålla en godtagbar servicenivå på landsbygden. Av tabell 4 framgår vilka åtgärder som ingår i de allmänna regionalpolitiska åtgärderna samt hur de riktas geografiskt.

Tabell 3. Allmänna regionalpolitiska åtgärder (anslag 33:1)

Åtgärd	Geografisk omfattning
Central projektverksamhet	Hela landet
Regional projektverksamhet	Hela landet
Regionalt utvecklingsbidrag (investeringsstöd)	Norrland
Landsbygdsbidrag (investeringsstöd eller lån)	Gles- och landsbygd
Stöd till kommersiell service	Gles- och landsbygd
Sysselsättningsbidrag	Norrland
Såddfinansiering	Hela landet

Källa: Egen sammanställning efter prop. 2002/03: 1, utgiftsområde 19.

Stöd till kommersiell service ges för att bevara vissa servicefunktioner i området. Det ges som investeringsbidrag, bidrag vid tillfälliga lönsamhetsproblem för att fördröja nedläggning eller till subvention av hemsändning av varor. *Sysselsättningsbidrag* är ett bidrag till lönekostnader i Norrland medan *såddfinansiering* är startstöd för företag.

²² Norrland samt delar av Gävleborgs län, Dalarna och Värmland.

²³ Se Förordningen om regionalpolitiskt transportbidrag (1980:803).

²⁴ Stödet kan i undantagsfall också gå till lantbruksföretag.

Förutom åtgärderna i anslag 33 finns slutligen det nationella tillägget i Norrland som utgår i form av ett pristillägg på mjölk, smågris, slaktsvin, getter, ägg, potatis, bär och grönsaker till jordbruksföretag och företag som transporterar mjölk till mejeri.

Struktur- och regionalstödet storlek

Av den totala budgeten för perioden 2000-2006 beräknas EU:s utgifter för strukturfonderna uppgå till c:a 30 miljarder euro per år. Av dessa går mer än 80 procent till åtgärder inom Mål 1 och Mål 2. Kostnaden för samtliga svenska strukturfondsinsatser uppgår till c:a 8.5 miljarder kronor per år, varav 2.6 miljarder utgörs av stöd från strukturfonderna.²⁵ Resterande del utgörs av privat och offentlig medfinansiering. Det nationella anslaget till regional utvecklingspolitik är c:a 3.6 miljarder kronor per år. Slutligen uppgick det nationella stödet till lantbruksföretag i Norrland år 2002 till c:a 320 miljoner kronor.

2.4 Sammanfattning av stöd som riktas till landsbygden

Åtgärderna i insatsområde 2 i LBU-programmet inom den gemensamma jordbrukspolitiken, de regionalt riktade strukturfondsåtgärderna (dvs. mål 1, mål 2 samt Leader+), den regionala utvecklingspolitiken samt det nationella stödet till jordbruket i Norrland utgör stöd till ekonomisk utveckling i gles- och landsbygd. Stöd riktas till företag i vissa områden, till jordbruksföretag generellt och till jordbruksföretag inom vissa regionalt avgränsade områden. Merparten ges inom mål 1 och mål 2 och är i form av projektstöd. I tabell 4 sammanfattas stöden.

²⁵ SOU (1999).

Tabell 4. Anslag till ek. utveckling i gles- och landsbygd år 2003 i miljoner kronor

Riktas till	Åtgärd	Belopp	Belopp	Typ av stöd
Jordbruksföretag	LBU-förordningen	126		Start- & investeringsstöd
	Nationellt stöd	320		Inkomststöd
	LBU - artikel 33-stöd	72		Projektstöd
	LFA-stödet	570		Inkomststöd
Andra mottagare i gles- och landsbygdsområden*	Leader+		172	Projektstöd
	Strukturfondsprogram		4 000	Projektstöd
	Regional utvecklingspolitik		462	Projektstöd
			1 286	Investeringsstöd
Summa		1 088	5 920	Totalt 7 008

Not: LBU-förordningen avser här endast insatsområde 2. Strukturfonderna avser endast Mål 1 och Mål 2, inklusive privat och offentlig finansiering. Anslaget till den regionala utvecklingspolitiken är exklusive delfinansiering av strukturfonderna, Glesbygdverkets anslag och anslaget till IT-infrastruktur. *Det är inte möjligt att exkludera stöd som går till boende i tätort i glesbygdsområden från beräkningarna.

Totalt går drygt 7 miljarder kronor årligen till stöd för ekonomisk utveckling på gles- och landsbygd i Sverige. Vad som kan konstateras är att i storleksordningen 15 procent av budgetmedlen går till en specifik sektor, dvs. jordbruket, medan resterande medel är generellt riktat till gles- och landsbygd. Noteras bör att jordbruket dessutom mottar betydande stödvolym i form av pris- och direktstöd från pelare I inom den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket också påverkar de ekonomiska förutsättningarna för jordbruket.

Som framgår används betydande summor för att stödja den ekonomiska utvecklingen på lands- och glesbygd. Det är dock svårt att påvisa att stöden har haft någon större långsiktig effekt på möjligheterna att lokalt generera sysselsättning, tillväxt och inkomster.²⁶ På nationell nivå kvarstår istället stora regionala skillnader. Knarvik och Overman (2002) visar exempelvis att i 20 av EU:s 30 Mål-1-områden så har andelen av EU:s totala förädlingsvärde minskat sedan början på 1990-talet - samtidigt som stöden till dessa regioner ökade kraftigt. Flera studier, bland annat Cappelin *et al* (1999), visar att den utjämning som sker i Europa främst består i att fattigare länder kommer ifatt de rikare, inte att regionala skillnader inom länder utjämnas. För Sveriges del visar ITPS (2004) att de

²⁶ Detta hindrar inte att vissa åtgärder haft en positiv effekt.

regionala inkomstskillnaderna ökat något under 1990-talet, trots regional- och jordbrukspolitiska satsningar.

En annan erfarenhet är att stöden i praktiken kan bli en ren inkomsttransferering. Exempelvis drar Boldrin och Canova (2001), som har studerat effekterna av EU:s regionalpolitik, slutsatsen är att den inte har stimulerat tillväxten i svaga regioner utan i huvudsak enbart medfört en omfördelning av inkomster mellan regioner. På motsvarande sätt konstaterar Norberg (1999) att den svenska regionalpolitiken lyckats fördela välfärden men inte stimulera tillväxten.

I Sverige har få övergripande utvärderingar av stöd till ekonomisk utveckling i svaga regioner gjorts. Gren (2002) noterar exempelvis att "... den svenska regionalpolitiken från att den föddes i mitten på 1960-talet aldrig har utvärderats i termer av ett *övergripande program* utan enbart som diverse separata åtgärder som transportstödet, lokaliseringsstödet, diverse arbetsmarknadsåtgärder (ofta var för sig)." Det är då svårt att uttala sig om förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning i regionen påverkats av stöden. Ett nyligen publicerat undantag är ITPS (2004) som studerar effekten av EU strukturfonder på mottagarkommunernas ekonomiska utveckling.²⁷ Ansatsen är att analysera hur en rad centrala indikatorer som antal nya företag, sysselsättning i privat sektor, arbetsinkomst per sysselsatt i privat sektor och rörligheten på arbetsmarknaden, har påverkats av stöden. Resultatet är nedslående. Utredningen finner ingen påtaglig effekt på dessa indikatorer av stöden. Inte heller har de kommuner som fått stöd haft en bättre ekonomisk utveckling än de jämförelsekommuner som inte mottagit stöd. Huvudslutsatsen i rapporten är att inga effekter av stöden kan spåras, och ITPS (2004, s. 4) konstaterar att "... rapporten bör tolkas som en allvarlig varningssignal om att åtminstone de inledande årens arbete med strukturfondsprogram i Sverige inte har haft några påtagliga effekter på de strukturella förhållanden som politiken avsåg att påverka."

²⁷ Perioden de studerar är 1995-99. Budgeten för dessa åtgärder är nära 18 miljarder kronor för hela programperioden, inklusive både EU-medel och svensk medfinansiering.

Varför är det, trots goda intentioner och stora summor pengar, så svårt att främja den ekonomiska utvecklingen på gles- och landsbygd? Varför blir utfallet så svagt? En möjlig förklaring är naturligtvis att det brustit i implementering och lokal förankring av åtgärderna. En mer grundläggande fråga är dock i vilken utsträckning statliga åtgärder egentligen *kan* främja den ekonomiska utvecklingen på landsbygden.²⁸ Om det är möjligt, är befintliga åtgärder i så fall de mest lämpade eller kan en omprioritering bland åtgärder förbättra utfallet?

I nästa kapitel studeras varför ekonomiska skillnader uppkommer mellan stad och land, samt i vilken grad dessa skillnader är påverkbara. Tillsammans med diskussionen i påföljande kapitel rörande statens roll i en marknadsekonomi är detta basen för en analys av ovanstående åtgärder och frågeställningar.

²⁸ Distinktionen är viktig eftersom aldrig så välgenomförda åtgärder helt enkelt inte får någon effekt om de inte angriper de problem som förhindrar den lokala utvecklingen. Det är dock mycket möjligt att det också finns utrymme för förbättringar av själva genomförandet av åtgärderna, något som bland annat ITPS (2004) påtalar.

3

Vilka krafter kan ge upphov till en heterogen utveckling i ett land?

3.1 Inledning

En generellt sett högre arbetslöshet samt lägre inkomster än riksgenomsnittet i kombination med nettoutflyttning brukar tas som intäkt för att landsbygden inte utvecklas tillfredsställande. Varför uppkommer då skillnader mellan stad och land i variabler som inkomst, produktion, sysselsättning och industrins sammansättning? I detta kapitel identifieras bakomliggande faktorer med hjälp av tillväxt- och handelsteori samt den nya ekonomiska geografin. Dessa teorier analyserar tillväxtens drivkrafter, varför olika regioner specialiserar sig på olika verksamhet, vad som styr företagens val av lokalisering, effekten av lokaliseringen på inkomster, både regionalt och nationellt, samt hur den relativa styrkan mellan krafter som verkar för spridning respektive koncentration av ekonomisk verksamhet växlar över tiden. Nedan ges en genomgång av den ekonomiska teorin och det diskuteras hur Sveriges ekonomiska geografi har formats över tiden.²⁹

3.2 Skillnader i produktion och inkomster mellan regioner

Komparativa fördelar

I den neoklassiska handelsteorin förklaras skillnader i produktions- och specialiseringsmönster mellan länder, eller mellan regioner inom länder, av de regionalt givna skillnaderna i naturtillgångar, teknologi och produktionsfaktorer.³⁰ Handel medför att en region inte behöver vara självförsörjande utan kan specialisera sig i enlighet med sina *komparativa fördelar*, dvs. göra det som man är relativt sett bäst på. Därmed så kan exempelvis en region med gott om bördig jordbruksmark i förhållande till andra produktionsfaktorer förväntas specialisera sig på jordbruk, sälja jordbruksprodukter och köpa varor som andra regioner producerar. Hur mycket som produceras i varje land eller region bestäms av den totala mängden produktionsfaktorer där.

²⁹ För en uttömmande beskrivning av teori som berör regional utveckling se Armstrong och Taylor (2000).

³⁰ Med produktionsfaktorer menas arbetskraft, mark, insatsvaror och kapital, där termen kapital i en vid mening även omfattar maskinell utrustning och byggnader.

Inkomstmässigt gynnar specialisering alla involverade regioner – eller missgynnar åtminstone inte någon - eftersom den totala produktionen, och därmed den totala konsumtionen, kan öka. Om det inte råder alltför stora skillnader i faktortillgångar eller teknologi förutspås lönerna utjämnas mellan regionerna via varuhandel.³¹ Detta innebär att specialisering i kombination med varuhandel är ett substitut för att flytta produktionsfaktorer, och att varken löner eller kapitalersättning påverkas negativt av att varor handlas istället för att produktionsfaktorer flyttas.

Det är alltså regionala skillnader som driver specialiseringen enligt dessa modeller och regionala inkomstskillnader förväntas utjämnas trots att regionerna är olika. Skulle regionerna eller länderna däremot vara *lika* förväntas produktionen vara jämt fördelad. Orsaken är att konkurrens rörande arbetskraft och vid försäljning gör att företag inte vill lokalisera nära varandra. I verkligheten kan emellertid likartade regioner mycket väl ha olika produktionsstruktur. Dessutom utjämnas inte inkomster i förväntad utsträckning. Så även om komparativa fördelar är en viktig förklaringsfaktor för vissa verksamheter, exempelvis jordbruk, så ges ingen heltäckande förklaring av regionala specialiseringsmönster. Enbart komparativa fördelar kan inte heller förklara den polarisering av ekonomisk aktivitet som sker från landsbygd till tätort.

Marknadsstorlek

Ett grundläggande antagande i neoklassisk handelsteori är att konstant skalavkastning råder, dvs. att det inte spelar någon roll för produktionskostnaderna om produktionen sker i liten eller stor skala. I den så kallade *nya handelsteorin* som utvecklades under 1980-talet är just möjligheten till tilltagande skalavkastning central. Det visar sig att även regioner med likartade förutsättningar kan utveckla helt olika produktionsmönster.³² Poängen är att områden med en stor marknad har en konkurrensfördel när det gäller att locka till sig företag med skalfördelar.

³¹ Detta är innebörden av det så kallade *faktorprisutjämnningsteoremet*. Se exempelvis Krugman (2002).

³² Se Helpman och Krugman (1985).

Med interna stordriftsfördelar menas att skalan på produktionen har betydelse för produktionskostnaderna. På grund av till exempel höga investeringskostnader eller att man kan använda en mer rationell produktionsteknik när volymerna ökar så sjunker kostnaderna per enhet när produktionen stiger. Därmed lönar det sig att koncentrera produktionen till få enheter. Frågan är då var industrin kommer att hamna. I den mån en industri är beroende av orörliga naturresurser kan valet vara att lokalisera nära dem för att minska transportkostnaderna för insatsvarorna. Den svenska skogsindustrin och aluminiumverken växte t.ex. fram nära sina råvaror.³³ I dessa fall verkar den slumpvisa fördelningen av naturtillgångar som en spridningskraft.

Det är också möjligt att centralisering sker. Krugman och Venables (1990) visar att ökande skalavkastning medför att det uppstår en koncentration av industri med skalfördelar i *centrum*, där centrum definieras som ett område med en stor marknad. Samtidigt så har *periferin*, där marknadsstorleken är mindre, färre industrier med skalfördelar. Periferin har dessutom en lägre andel av produktionen totalt sett än vad som skulle motiveras av tillgången på produktionsfaktorer där. Drivkraften bakom utvecklingen är *hemmamarknadseffekten* - för att minimera sina transportkostnader vill företagen vara nära sina kunder.³⁴

Denna centrum-periferi-struktur uppstår när kostnader för att handla mellan länderna eller regionerna är moderata. Skulle kostnaderna istället vara mycket höga eller mycket låga så kommer produktionen var jämt fördelad. Är handelskostnaderna mycket höga kan ingen handel ske. Varje region måste då vara självförsörjande vilket gör att polarisering mellan regioner ej uppstår. Välfärden blir dock lägre eftersom företagen i mindre utsträckning kan utnyttja stordriftsfördelar, samtidigt som antalet varianter av en vara som konsumenterna har att välja på minskar. Är transportkostnaderna istället mycket låga blir vinsten av transportkostnadsskäl att lokalisera nära en stor marknad liten. Istället kan lägre faktorpriser i periferin attrahera företag. Med andra ord så kan

³³ Blomström och Kokko (2002).

³⁴ Exempelvis Davis and Weinstein (1999) ger empiriska belägg för att en sådan effekt existerar.

interaktion mellan skalfördelar och transportkostnader leda till en ojämn regional fördelning av produktionen.

En intressant implikation är att lokaliseringsmönstret kan förändras i takt med att transportkostnaderna ändras. Den generella tendensen är att transportkostnaderna faller över tiden, exempelvis när vägar byggs ut. Det är då möjligt att förvänta sig en initialt ökad koncentration av ekonomisk aktivitet när transportkostnaderna faller från inledningsvis höga höjder, till en punkt där koncentrationen är som störst, följt av ökad spridning allt eftersom kostnaderna faller.

Ottavio och Puga (1998) pekar på två svagheter hos den nya handelsteorin när det gäller att fånga drivkrafterna bakom företagens lokaliseringsbeslut. För det första så är det en utgångspunkt i analysen att vissa regioner redan har en stor marknad men det förklaras inte *varför* denna skillnad uppstår. För det andra så ges ingen förklaring till varför närhet är så viktigt. Dessa frågor hanteras i den *nya ekonomiska geografin*.

Vinster av samlokalisering

När många företag är nära varandra drivs kostnader för kontorslokaler, industrimark och bostäder upp eftersom mark är en begränsad resurs. I den mån arbetskraftens rörlighet är begränsad stiger också lönerna när företagen bjuder över varandra. Detta minskar företagets lönsamhet och verkar som en naturlig spridningskraft. Om koncentration ändå sker betyder det att vinsterna av koncentration måste överväga kostnaderna.

Redan Marshall (1920) gav en heltäckande beskrivning av de fördelar som samlokalisering ger. En sådan är tillgången på personal. I närheten av likartade företag blir tillgången på lämplig arbetskraft bättre och därmed blir företagets rekryteringskostnader lägre. Det är också möjligt att dra nytta av kunskapsspridning mellan företag, exempelvis via arbetskraft som rör sig mellan företagen. Ytterligare en aspekt är att länkar mellan olika produktionsled kan göra det gynnsamt att ha andra delar i produktionskedjan nära. Koncentration av många företag kan slutligen göra det lönsamt att utveckla nya tjänster och ny teknik.

För den enskilde individen möjliggör större städer ett bredare konsumtionsutbud, samtidigt som en större lokal arbetsmarknad minskar beroendet av en enskild arbetsgivare. De som flyttar till städerna gör det inte heller enbart av arbetsmarknadsmässiga skäl. I den regionalpolitiska utredningen SOU (2000:87) konstateras att flytt främst sker av livsstilsskäl, t.ex. för att flytta ihop med en partner eller studera. Merparten av de som flyttar vill flytta och är också nöjda efteråt.

Sammantaget finns det en mängd fördelar med att koncentrera verksamheter och boende geografiskt. En generell urbanisering är därmed en följd av, och en drivkraft till, ekonomisk utveckling. Vinsterna av koncentration gör att landets totala välfärd ökar. Det uppstår dock även negativa effekter när människor koncentreras på en liten yta i termer av trängsel, ökad miljöbelastning, kriminalitet och anonymitet, förutom att löner och markpriser drivs upp. Dessa spridningskrafter förhindrar att en total centralisering sker.

I den *nya ekonomiska geografin* analyseras samspelet mellan krafterna som verkar för centralisering och spridning.³⁵ Därmed försöker man förklara *varför* agglomeration uppstår och tar inte marknadsstorlek som en given faktor. Centralt är att en kumulativ agglomereringsprocess kan uppstå, dvs. att en självförstärkande kraft driver koncentration. Det finns ett flertal olika varianter på modeller. Krugman (1991a, 1991b) är den som brukar sägas initierade forskningsfältet.³⁶ I sina modeller fokuserar han på att arbetskraften är rörlig och visar att när en region av någon anledning får ett försprång gentemot andra regioner när det gäller ekonomisk verksamhet, så kommer arbetskraft att lockas dit av stigande löner. Inflödet av arbetskraft gör att storleken på den lokala marknaden ökar vilket lockar ännu fler företag då hemmamarknadseffekten stärks. Därmed är en självförstärkande koncentrationsprocess igång. Venables (1996) studerar istället effekten av vertikala länkar mellan företag. Här

³⁵ Se Fujita, Krugman och Venables (1999) för en genomgång.

³⁶ Kumulativa processer som en förklaring till regionala tillväxtprocesser har en lång tradition inom området, se exempelvis Myrdal (1957) och Perroux (1950). Den nya ekonomiska geografin har med hjälp av förbättrade matematiska och analytiska verktyg vitaliserat, formaliserat och utvecklat de tentativa slutsatser som pionjärerna inom området drog. Därmed så brukar också ansatsen ses som en ny teoribildning. Se exempelvis Krugman (1998) för en diskussion av vad som är nytt i den nya ekonomiska geografin.

drivs koncentrationen av att företag kan minska sina kostnader genom att ligga nära kompletterande företag.

Liksom i fallet med den nya handelsteorin spelar transportkostnader en central roll. Är de mycket höga eller låga motverkas koncentration. Är de någonstans där i mellan är det troligt att agglomeration uppstår. *Var* det sker är dock tämligen slumpartat. Det kan räcka med att ett område på grund av historiska tillfälligheter får en miniminivå av produktion och bosättning för att processen ska ta fart. Detta kan grunda sig på komparativa fördelar, ett fördelaktigt läge ur transporthänseende eller att en driftig entreprenör råkar bo där.³⁷ Koncentration behöver dock inte bara betyda större städer. Så kallade *kluster* uppstår när relaterade företag samlas på en liten geografisk yta till ömsesidig fördel.³⁸ Detta kan men behöver inte ske i en storstad. Tills skillnad från den neoklassiska handelsteorin förutspås ej konvergens i inkomster mellan regioner. Istället kan vinsterna av samlokalisering ge upphov till en kumulativ process som skapar och vidmakthåller regionala inkomstskillnader.

Förutom modellerna inom den nya ekonomiska geografin finns ett flertal andra modeller som behandlar kluster, speciellt inom företagsekonomi.³⁹ Exempelvis identifierar Porter (1990) samspelet mellan fyra element som skapar en framgångsrik klusterdynamik: den lokala efterfrågan, flexibla produktionsfaktorer, företagets miljö samt förekomsten av relaterade företag.

3.3 Koncentration eller spridning av ekonomisk aktivitet?

Ovanstående teoribildningar identifierar flera drivkrafter som påverkar ett företags lokaliseringsbeslut - företag lockas av stora marknader, billig arbetskraft, tillgång på råvaror och insatsvaror samt av samlokaliseringsvinster. Om vi närmare betraktar den geografiska komponenten så framkommer att utvecklingen av gles- och landsbygdsområdets näringsstruktur är ett resultat av ett komplext samspel mellan krafter som verkar för koncentration, respektive utspridning, av ekonomisk aktivitet och bosättning. Den relativa styrkan

³⁷ Krugman (1991a).

³⁸ Se exempelvis ITPS (2002) för en diskussion av kluster.

³⁹ Se exempelvis McCann (2001) för en översikt.

mellan krafterna varierar över tiden och skiljer sig åt mellan industrier. I exempelvis USA innebar förbättringarna av vägnätet under 1960- och 70-talet, vilket reducerade transportkostnaderna, att enklare tillverkningsindustri flyttade ut från städerna i jakt på billig arbetskraft och industrimark, men när utvecklingen gick mot mer komplex industri tilltog agglomereringen igen då vinsterna av samlokalisering blev större än kostnadsbesparingarna på grund av lägre faktorkostnader.⁴⁰

I Sverige har den relativa styrkan hos centraliseringskrafterna ökat över tiden.⁴¹ Före industrialiseringen levde merparten av Sveriges befolkning på landsbygden och var sysselsatta inom jord- och skogsbruk. Låga inkomster och det faktum att de areella näringarna är starkt knutna till marken och, åtminstone då, hade begränsade stordriftsfördelar gjorde att befolkningen levde utspritt. Höga transportkostnader i kombination med det rådande befolkningsmönstret gjorde det logiskt att ha små och utspridda produktionsenheter för att minimera kostnaderna att nå kunderna.

Den gradvisa avfolkning av landsbygden som skett sedan början på 1900-talet är en följd av strukturomvandling, tekniska framsteg och rationalisering vilka lett till en minskad betydelse av de primära näringarna. När allt färre lantbrukare behövs för att producera en viss mängd livsmedel samtidigt som den inhemska efterfrågan är relativt konstant minskar antalet arbetstillfällen inom jordbruket. Även den råvaruberoende industrins roll har minskat. Eftersom orörliga naturresurser ofta är spridda över landet verkar de som en geografisk spridningskraft då råvaruberoende industri ofta lokaliseras nära dem. Den under 1970- och 80-talet framväxande offentliga sektorn bidrog också till spridning av den ekonomiska aktiviteten över landet, även om koncentrationen skedde inom regioner i regionala centra. De senare nedskärningarna har dock minskat sektorns betydelse som spridningsfaktor. Därmed har de sektorer där geografisk spridning är naturlig minskat. Istället har sektorer som saknar spridningstendens ökat i betydelse, exempelvis tjänstesektorn. På lands- och glesbygd tenderar

⁴⁰ Galston och Baehler (1995).

⁴¹ Se exempelvis T:son Söderström et al (2001).

industri med konstant skalavkastning, främst jordbruk och lågteknologisk industri, att finnas kvar tillsammans med service med kort geografisk räckvidd.

När spridningskrafter minskar påpekar T:son Söderström *et al.* (2001) att det är viktigt att låta de kvarvarande spridningskrafterna, men också koncentrationskrafterna, verka för att ge så bra förutsättningar som möjligt för alla regioner i Sverige. Högre löner möjliggör för tätortsregioner, eller lokala kluster, att dra till sig arbetskraft och växa, medan ett lägre kostnadsläge för löner, bostäder och lokaler är en konkurrensfördel för landsbygd och perifera regioner. Spridningskrafterna ges utrymme om prisbildningen på arbets-, bostads- och lokalmarknaden fungerar marknadsmässigt, dvs. om exempelvis lönerna tillåts falla respektive stiga för att reflektera efterfråga och utbud.⁴²

3.4 Skillnader i tillväxttakt mellan regioner

Tillväxtteori

Tillväxtteori studerar de långsiktiga variabler som möjliggör en fortsatt höjning av vår levnadsstandard över tiden. I den neoklassiska tillväxtteorin fokuseras på investeringar,⁴³ arbetskraftstillväxt och teknisk utveckling. Utvidgningar inkluderar också humankapitalet, dvs. arbetskraftens kunskapsnivå. Förutom att peka på grundläggande förklaringsfaktorer, där ytterst tekniska framsteg bestämmer i vilken takt levnadsnivån kan öka, är en viktig implikation den så kallade konvergenshypotesen som förklarar regionala skillnader i tillväxttakt.

Enligt *konvergenshypotesen* växer relativt fattiga länder eller regioner snabbare än rika tills dess att inkomstnivåerna är lika. Därefter kommer de att ha samma tillväxttakt – en tillväxttakt som bestäms av takten på tekniska framsteg totalt sett i världen.⁴⁴ Utjämningen drivs av att arbetskraft och investeringskapital dras dit där avkastningen för dem är som högst. Detta innebär att en bristande faktorrörlighet mellan regioner

⁴² T:son Söderström *et al.* (2001).

⁴³ Initialt omfattades investeringar i fysiskt kapital som maskiner, utrustning och fabrikslokaler.

⁴⁴ Detta innebär att om man betraktar ett antal regioner, eller länder, så förväntas ett negativt samband mellan initial inkomstnivå och den därpå följande tillväxttakten, se Barro och Sala-i-Martin (1999).

kan motverka konvergens och förklara att en ojämn inkomstfördelning och tillväxttakt kvarstår över tiden. Ett illustrativt exempel är USA kontra Europa, både i sin helhet, där språkliga barriärer naturligtvis är en del av förklaringen till de låga flyttströmmarna, men också när man tittar på regioner inom länderna. Puga (2002) visar att de regionala skillnaderna i både inkomst och sysselsättning är betydligt lägre i USA än i Europa, och en viktig förklaringsfaktor är skillnader i arbetskraftens rörlighet mellan regioner. Den är avsevärt högre i USA.

Tekniska framsteg är centralt i den traditionella tillväxtteorin och den så kallade *endogena tillväxtteorin*, som kom under 1980-talet, syftar till fördjupad förståelse av själva innovationsprocessen.⁴⁵ En lätt modifierad version av konvergenshypotesen kvarstår, som säger att dåligt utvecklade länder eller regioner kan växa snabbare med hjälp av imitation av den teknologi som utvecklats i mer avancerade regioner.⁴⁶ Intuitionen är enkel – det är enklare att imitera än att utveckla ny teknik. Emellertid visas också att konvergens inte behöver bli fallet. Lucas (1988) påtalar att om det finns betydande vinster av *learning-by-doing* i vissa industrier men inte i andra, så kan en region som specialiserar sig på "fel" industri få en sämre utveckling över tiden eftersom den går miste om lärandet. En koppling kan göras till den nya handelsteorin. Det är möjligt att lärande i högre grad är relevant i industrier med differentierade varor jämfört med industrier som tillverkar homogena varor. Den nya handelsteorin visar att den första typen av industrier tenderar att koncentrera nära stora marknader vilket indikerar att landsbygden får en mindre del och därmed sämre möjligheter till framtida utveckling.

Konvergens mellan länder ...

I vilken mån stöder då den faktiska utvecklingen konvergenshypotesen? Empiriska studier har på landsnivå funnit ett starkt stöd för en *villkorad* konvergenshypotes, vilket innebär att givet ett fattigt land uppfyller vissa kriterier så sker konvergens.⁴⁷ Det räcker med andra ord inte att vara fattig eller underutvecklad för att växa snabbt, utan exempelvis en

⁴⁵ Arbetet initierades av Romer (1986,1987).

⁴⁶ Barro och Sala-i-Martin (1997).

⁴⁷ Se exempelvis Baumol, Nelson and Wolff (1994) och Barro (1998).

undermålig ekonomisk politik, ett bristande institutionellt ramverk och ett lågt sparande kan göra så att ett land blir kvar på en låg inkomstnivå. Därmed är den politik som landet själv för avgörande för vilken tillväxt landet får, och politiska åtgärder som kommer tillrätta med dessa brister kan få mycket positiva effekter på landets tillväxttakt.

... men ej inom länder

Vad som är intressant är dock att konvergens inte alls är lika tydlig mellan regioner inom länder. Exempelvis så har inkomstnivåerna *mellan* länderna inom EU konvergerat under de senaste 15 åren medan inkomstskillnaderna mellan regionerna *inom* länderna istället har ökat under samma tid.⁴⁸ Likaså har det skett en polarisering vad gäller sysselsättningen inom EU. Andelen regioner som antingen har en hög eller en låg arbetslöshet har ökat, medan det är färre regioner som har en medelnivå på arbetslösheten.⁴⁹ Särskilt tydligt är detta för urbana kontra rurala regioner, trots att EU spenderar stora summor via sin regionalpolitik för att utjämna regionala skillnader.

Varför?

Om konvergens sker mellan länder i Europa men inte mellan regioner inom länder i Europa så verkar det som om neoklassisk tillväxtteori gäller på landsnivå medan endogen tillväxtteori och den nya ekonomiska geografin gäller på landsnivå. Hur går detta ihop?

Martin (1998) argumenterar att migration är en delförklaring. Individer flyttar i större utsträckning inom länder än mellan länder, vilket ger koncentration inom länderna i kombination med ökande regionala skillnader, men ingen motsvarande tendens på europeisk nivå. Inte heller företagen flyttar i en sådan utsträckning att geografisk koncentration på europeisk nivå uppstår. Med andra ord så tas samlokaliseringens vinster tillvara främst inom länderna.⁵⁰ Dock är inte arbetskraften i Europa

⁴⁸ Puga (2002).

⁴⁹ Puga (2002).

⁵⁰ Flera bedömare poängterar att samlokaliseringens vinster på europeisk nivå kan realiseras, vilket skulle ge en mer dynamisk ekonomi och ett ökat välbefinnande inom EU, men som också kan förvärra problemen för perifert belägna länder och regioner i Europa. Se exempelvis T:son Söderström (2001). Martin (1998) påpekar att ytterligare sänkningar av transportkostnaderna mellan länder samt kostnaderna för migration kan vara tillräckligt för att denna process ska ta fart.

tillräckligt rörlig inom länderna för att den utjämning mellan regioner som är möjlig skall ske. Med andra ord, om arbetskraften skulle vara mer benägen att flytta inom länderna skulle regionala skillnader i inkomster och sysselsättning kunna minska.⁵¹

Det finns en potentiell målkonflikt mellan jämn regional tillväxt och hög total tillväxt

Vad har då agglomeration för effekt på tillväxt och den totala välfärden i landet? Enligt konvergenshypotesen i tillväxtteorin förväntas regioner som ligger efter att växa fortare än rika och mer tekniskt avancerade regioner. Det har dock observerats att tillväxten på regional nivå många gånger istället är högre i regioner med FoU-orienterade företag och/eller universitet.⁵² För att få fördjupade insikter är det önskvärt att koppla samman den nya ekonomiska geografin med den endogena tillväxtteorin. Detta är dock metodmässigt komplicerat och teoribildningen är ännu i sin linda, men Fujita och Thisse (2002) indikerar att agglomeration och nationell tillväxt förstärker varandra. En kanal är spridningen av den forskning och utveckling som sker i storstäder och dynamiska kluster till resten av landet.

Ett vanligt argument för att stimulera tillväxten i svaga regioner är att den totala tillväxten och välfärden i landet som helhet antas bli högre. Den nya ekonomiska geografin indikerar att detta inte nödvändigtvis är ett korrekt antagande. Istället kan det uppstå en målkonflikt mellan nivån på landets totala välfärd och graden av regional jämlikhet, vilket Martin och Ottaviano (1999) poängterar. Martin (1999a, 1999b) argumenterar att om staten med hjälp av exempelvis subventioner påverkar företag att lokalisera i utsatta regioner kan effektiviteten i den totala ekonomin minska eftersom samlokaliseringens vinster blir mindre. Quah (1996) finner empiriska bevis för att länder i Europa där regional ojämlikhet inte ökar över tiden också har lägre tillväxt. Därmed kan det finnas en dold kostnad för åtgärder som syftar till att göra den ekonomiska geografin mer jämlik. Fujita och Thisse (2002) visar dessutom att regionala skillnader inte nödvändigtvis innebär utarmning av perifera

⁵¹ Se exempelvis diskussionen i T:son Söderström (2001).

⁵² Se exempelvis Feldman och Florida (1994).

delar av landet. De som bor kvar på lands- och glesbygd kan ha en högre välfärd vid en centrum-periferi-struktur än om produktionen är jämt fördelad. Dock tenderar *gapet* i inkomst mellan centrum och periferi vara större i detta fall, men *nivån* i periferin är högre jämfört med en mer jämt fördelad produktion. En konsekvens, poängterar Martin (2000), är att minskade regionala skillnader inte behöver vara synonymt med att individernas välfärd i de fattiga regionerna faktiskt ökat.

3.5 Möjligheter för staten att påverka

Det finns sammanfattningsvis både krafter som verkar för utjämning av inkomster, sysselsättning och bosättning mellan stad och landsbygd, samt krafter som ger koncentration och inkomstskillnader. Är det då möjligt för staten att främja ett visst önskvärt mönster när det gäller produktion, sysselsättning och inkomster? Hur skulle detta i så fall kunna ske? En slutsats är att staten snarare bör stödja de marknadskrafter som strävar efter spridning av ekonomisk aktivitet och utjämning av inkomster än att försöka bryta de krafter som driver urbanisering.

I tillväxtteorin identifieras krafter som verkar för utjämning av inkomster och sysselsättning. Vad som krävs är rörlighet hos arbetskraft och kapital samt att ny teknik kan spridas över landet. Likaså poängteras i handelsteorin att tillvaratagandet av lokala fördelar i form av specialisering i kombination med handel är ett alternativ till att arbetskraften flyttar från landsbygden. Det finns även krafter som driver individer och företag från tätorterna. Det handlar bl.a. om höga löne- och boendekostnader. För att främja landsbygden kan staten reducera hinder som motverkar de utjämnande krafterna. Problemen består främst i så kallade marknadsmisslyckanden samt politiskt introducerade hinder, dvs. åtgärder inom andra politikområden som har oönskade bieffekter. Exempel på det senare är indirekta effekter av skattesystemets utformning. I nästa kapitel diskuteras marknadsmisslyckanden som kan missgynna landsbygden samt varför arbetskraftens rörlighet kan vara begränsad. Politiskt introducerade hinder studeras dock inte i rapporten.

Förekomsten av samlokaliseringssvinster innebär att starka krafter driver agglomeration. Det är helt enkelt lönsamt för företag att lokalisera nära varandra och individer kan av olika skäl vilja bo i en tätort. Om staten vill

gynna landsbygden genom att motverka dessa krafter är det betydligt svårare. Det handlar då inte längre om att undanröja hinder som motverkar en naturlig konvergensprocess vilket är någorlunda lätt, utan att motverka starka ekonomiska krafter vilket är betydligt svårare. Det kan också vara kostsamt. Förutom de budgetmässiga kostnaderna för stöd uppstår kostnader i form av minskad ekonomisk effektivitet i landet när möjliga samlokaliseringar inte utnyttjas.

Ekonomisk teori indikerar slutligen att flera lokala faktorer är associerade med en positiv utveckling. Förutom samlokaliseringar betonas t.ex. den lokala dynamiken med avseende på konkurrens, innovationsförmåga och flexibilitet. Norberg (1999) noterar dock att även om det går att identifiera drivkrafter i fall av lyckosam utveckling är det svårt att härleda hur staten kan *skapa* dem i fall de inte existerar. Den nya ekonomiska geografin visar dessutom att historia och tillfälligheter spelar en stor roll för den regionala utvecklingen. För att den potential som finns ska kunna utvecklas är därför främst goda grundförutsättningar för näringslivet nödvändigt.

4

Staten och den ekonomiska geografin

4.1 Inledning

I föregående kapitel diskuteras de krafter som ger upphov till skillnader i inkomster, sysselsättning och produktionsmönster mellan stad och landsbygd. I detta kapitel diskuteras om det finns skäl för staten att påverka detta mönster. I princip är detta en fråga som rör statens roll i en marknadsekonomi - finns det skäl att interferera i den ekonomiska geografi som interaktionen mellan spridnings- och koncentrationskrafterna skapar? Nedan ges först en kortfattad diskussion av statens roll i en marknadsekonomi. Därefter identifieras möjliga marknadsmisslyckanden som kan påverka förutsättningarna för företagande och tillväxt på landsbygden eller som på annat sätt påverkar graden av urbanisering. Det som diskuteras är alltså problem som kan göra att oreglerade marknadskrafter inte ger den ekonomiska geografi som ger högsta möjliga välfärd för landet som helhet. Som poängterats i föregående kapitel så är arbetskraftens rörlighet en viktig faktor för utjämning av regionala skillnader i inkomster och sysselsättning. Därför diskuteras också arbetskraftens rörlighet samt vilka faktorer som kan förklara att den ibland är låg. Därefter behandlas politiska mål som inte hänger samman med ekonomisk effektivitet, exempelvis fördelningen av inkomster mellan individer.

4.2 Statens roll i en marknadsekonomi är främst att ...

... tillhandahålla grundläggande förutsättningar och spelregler

I princip kan staten fatta alla beslut rörande exempelvis var företag ska lokalisera och vad de skall producera. Erfarenheter av planekonomier och insikter från ekonomisk teori visar emellertid att marknadsekonomi ofta är effektivare än statlig planering när det gäller den här typen av frågor. Anledningen är att prisbildningen fungerar som koordineringsmekanism mellan konsumenter och producenter. Konsumenterna köper de varor eller tjänster som ger dem störst tillfredsställelse i förhållande till priset medan producenterna tillhandahåller de produkter där det finns vinstmöjligheter. Genom att priset stiger vid brist och sjunker vid överskott skickas signaler till producenterna att tillverka mer, respektive

mindre, av en vara eller tjänst. I slutändan produceras det som konsumenterna vill ha, producenterna slösar inte med produktionsresurserna eftersom vinsten då minskar, och fördelningen av varorna/tjänsterna mellan individer sker via konsumenternas betalningsvilja. Därmed kommer de beslut som enskilda individer och företagare fattar på basis av marknadspriser i kombination med egen nytta och vinstintresse ge en *effektiv* användning av samhällets begränsade resurser.

Begreppet effektivitet handlar dels om att få en så stor kaka som möjligt, dels handlar det om att fördela denna kaka mellan individerna i samhället. Kontentan är att staten varken kan öka kakans storlek eller omfördela den utan att någon individ drabbas negativt, jämfört med vad marknaden åstadkommer. Eftersom staten inte kan överträffa marknaden är därför statens roll främst att skapa de grundläggande förutsättningar som krävs för att en marknadsekonomi skall fungera. Det rör sig bl.a. om skydd av äganderätten, avtalsfrihet samt villkoren för företagandet.

Vad detta resonemang innebär är att samspelet mellan koncentrations- och spridningskrafterna som diskuterades i förgående kapitel inte ger upphov till ett godtyckligt geografiskt mönster utan det som är mest *effektivt* för landet. Det finns emellertid två möjliga skäl för statlig intervention:

- För det första misslyckas ibland koordineringen på marknaden. Av någon anledning fungerar inte prismekanismen och det uppstår då *marknadsmislyckanden*. Konsekvensen blir att marknadens utfall inte längre är effektivt i termer av produktion och konsumtion.
- För det andra kan samhället ibland vara villigt att avstå från en resursanvändning som maximerar samhällets totala produktion och konsumtion för att uppnå andra mål.

I det första fallet kan statliga ingrepp öka effektiviteten i ekonomin, medan i det andra fallet kan staten uppnå andra mål på bekostnad av ekonomisk effektivitet.

... hantera marknadsmisslyckanden

Det första motivet ovan för statlig inblandning är så kallade marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden som påverkar den geografiska fördelningen av boende och ekonomisk verksamhet skulle exempelvis kunna medföra att urbaniseringen blir alltför kraftfull för landets bästa.

När kan då marknaden brista i effektivitet? Eftersom det är via priser och prisförändringar som marknadskrafterna verkar måste prissignalerna vara korrekta – det får inte finnas någon möjlighet att påverka priserna till sin egen förmån. Vidare så måste *alla* vinster och kostnader inkluderas i marknadspriserna. Det krävs också fullständig information så att säljare och köpare kan fatta väl underbyggda beslut. När något av dess kriterier inte är uppfyllt kan marknaden misslyckande med att nå en effektiv resursanvändning.

Traditionella marknadsmisslyckanden som är relevanta i denna rapport är:⁵³ *Bristande konkurrens* – ett monopol kan exempelvis påverka prissättningen till sin egen fördel och andras nackdel. *Externa effekter* – en verksamhet kan generera indirekta positiva effekter som utövaren inte får betalt för eller negativa effekter som inte belastar utövaren. Exempel är bevarad biologisk mångfald (positiv) och miljöförstöring (negativ). Risken är att det produceras för lite av de positiva respektive för mycket de negativa effekterna på en oreglerad marknad. Orsaken är att utövaren inte tar hänsyn till dessa effekter eftersom kostnaderna respektive vinsterna för andra av hans beteende inte inkluderas i de priser han baserar sina ekonomiska beslut på. *Kollektiva varor* – är varor eller tjänster som kan (i) konsumeras av flera utan att förbrukas och (ii) där det är svårt att utestänga någon från konsumtion. Ett exempel är ren luft. Även dessa varor produceras ofta i för liten utsträckning eftersom producenterna inte får betalt för att tillhandahålla dem. *Informationsbrist* – medför att ömsesidigt gynnsamma transaktioner inte genomförs pga. bristande information.

⁵³ Se Stiglitz (2000) för en uttömmande diskussion.

Konsekvensen av ett marknadsmisslyckande är att ekonomin fungerar sämre än vad den skulle kunna göra. De signaler som konsumenter och producenter får från marknaden är på något sätt felaktiga eller ofullständiga.

Detta innebär att statliga ingrepp kan öka effektiviteten i ekonomin. Genom att korrigera det grundläggande problemet kan marknaden åter bli effektiv. Exempel på ingrepp är beskattning av utsläpp (föroreningar är en negativ extern effekt av vissa verksamheter), subvention av rådgivning för att underlätta informationsspridning samt konkurrenslagsstiftning för att motverka monopolisering av marknader.

Detta innebär också att det kan vara intressant för de drabbade att själva försöka komma tillrätta med problemet. Statens roll är då att stödja individernas försök att själva lösa sina problem. I detta sammanhang betonas alltmer det *sociala kapitalet*. Statsvetaren Putnam (1993) studerar skillnaderna mellan det välbärgade Norditalien och det fattiga Syditalien, något som blev startpunkten för en litteratur rörande betydelsen av det sociala kapitalet för den lokala ekonomiska utvecklingen. Det sociala kapitalet är ett slags socialt kitt i samhället som underlättar samarbete mellan individer till ömsesidig nytta. Det handlar om de nätverk, sammanslutningar, normer, delade värderingar och det förtroende som finns i ett samhälle. En hög nivå på det sociala kapitalet kan reducera transaktionskostnader, förstärka informella försäkringsmekanismer, öka sannolikheten för att transaktioner som kräver att man litar på varandra genomförs samt underlätta kreditmöjligheterna på individnivå, dvs. bland annat minska de problem som marknadsmisslyckanden kan ge upphov till.⁵⁴

... samt eventuellt påverka inkomstfördelningen

Staten kan också vilja intervensera i en marknad utan marknadsmisslyckanden. Den vanligaste anledningen är att inkomstfördelningen i samhället anses orättvis.⁵⁵ Genom att omfördela tillgångar mellan individerna kan en ur samhällets synpunkt mer

⁵⁴ van Kooten et al. (2001) och Knack (1999) redovisar empiriska stöd för betydelsen av det sociala kapitalet.

⁵⁵ Vad som är "rättvist" är dock en rent normativ fråga.

önskvärd inkomstfördelning uppnås. Det råder ingen uttalad konflikt mellan ekonomisk effektivitet och fördelningsmässig hänsyn, även om naturligtvis de som fråntas medel kan uppleva omfördelningen som negativ. Dock kan de mekanismer som används för omfördelningen orsaka snedvridningar i ekonomin vilket försämrar ekonomins funktionssätt.

Sammanfattningsvis så motiveras statliga ingrepp främst av rättvisa eller effektivitet. Samhället kan av *rättviseskäl* vilja transferera inkomster från tätorterna till landsbygden för att uppnå en mer önskvärd inkomstfördelning, och av *effektivitetsskäl* vilja rätta till de problem som gör att landsbygdens utveckling är otillfredsställande.

Det är därmed viktigt att veta *om* det finns anledning till statlig intervention och *hur* den i så fall kan ske för att uppnå sitt mål. Förutom när det gäller fördelningspolitiska frågor, innebär detta att staten främst bör ingripa när ett påtagligt marknadsmisslyckande existerar. Om privata initiativ finns, eller kan tänkas vara genomförbara, bör staten snarare stödja dem än att försöka ersätta dem. Slutligen innebär flera statliga ingrepp att snedvridningar introduceras på andra håll i samhället. Exempelvis måste en subvention finansieras av ett skatteuttag. Vinsten av att med en subvention korrigera ett marknadsmisslyckande eller uppnå en mer önskvärd inkomstfördelning måste därför vägas mot den här typen av effekter.

Nedan identifieras potentiella marknadsmisslyckanden som antingen medför att företag på landsbygden har svårt att utvecklas, eller som påverkar graden av urbanisering på annat sätt.⁵⁶ Notera att det rör sig om möjliga marknadsmisslyckanden – de behöver inte vara ett problem.

4.3 Möjliga marknadsmisslyckanden som kan försvåra företagande på landsbygden

Assymetrisk information

Tillgång till finansiellt kapital är nödvändigt för att kunna etablera sig som egen företagare eller expandera en befintlig verksamhet. Antingen

⁵⁶ Se även diskussionen i Johansson och Rabinowicz (2003).

måste externa kreditgivare, som exempelvis banker eller investmentbolag, träda in eller så kan eget kapital användas.

För att kreditmarknaden ska fungera väl krävs att både låntagare och kreditgivare har tillräckligt med information för att kunna fatta välunderbyggda beslut. Kreditgivaren har dock ofta sämre vetskap än låntagaren om projektets möjligheter, ett fenomen som benämns *assymetrisk information*. När kreditgivarna har svårt att bedöma en låntagares förmåga att avbetala lånet kan betalningsförmågan underskattas. Konsekvensen kan bli att traditionella långivare inte vill finansiera potentiellt lönsamma investeringar. Förutom att fördelningen av det befintliga investeringskapitalet inte blir optimal så indikerar tillväxtteorin att uteblivna investeringar har negativa konsekvenser för tillväxten.

Höga transaktionskostnader och bristande information

Utöver brister på kreditmarknaden kan höga transaktionskostnader vara ett problem, speciellt för blivande entreprenörer. Exempelvis kan det vara oöverstigligt kostsamt för en individ att ta reda på om en affärsidé verkligen är värd att satsa på.

Det kan också satsas för lite resurser på forskning och utveckling (FoU). Ny teknik gynnar inte bara upphovsmannen utan även andra individer som drar nytta av den. Eftersom det kan vara svårt för upphovsmannen att få full ersättning för denna nytta, och han därför inte inkluderar den i sin investeringskalkyl, kan det investeras för lite i FoU jämfört med vad som är optimalt för samhället.⁵⁷ Slutligen kan spridning av ny teknik som är framtagen i andra regioner stimulera utvecklingen i svaga regioner. Därför kan bristande information om tekniska landvinningar vara ett problem.

Sammanfattningsvis finns det en rad potentiell marknadsmisslyckanden som kan göra att företagandet på landsbygden inte utvecklas optimalt. Innan riktade stöd till landsbygden sjösätts måste dock tre frågor besvaras: Existerar dessa problem? Är de i så fall värre på landsbygden

⁵⁷ Information har drag av en kollektiv vara – det kan vara svårt att utestänga andra från den och det kan vara problematiskt att ta betalt när andra utnyttjar kunskapen.

än på andra håll - eller handlar det snarare om generella problem för företagare än landsbygdsspecifika problem? Kan andra åtgärder vara mer lämpade för att åtgärda problemen? I nästa kapitel återkommer dessa frågor.

4.4 Möjliga marknadsmisslyckanden som kan påverka den geografiska spridningen av ekonomisk aktivitet

Som konstateras i avsnitt 3.2 finns det både vinster och kostnader av agglomeration. För de individer och företag som befinner sig i tätorterna överväger vinsterna, annars hade de valt att flytta därifrån. Det är emellertid möjligt att de premisser på vilka de fattar sina beslut på något sätt är felaktiga. De kanske av olika skäl inte fullt ut inkluderar alla vinster och kostnader i sitt beslutsunderlag. Finns det med andra ord marknadsmisslyckanden som kan ge en alltför kraftfull inflyttning till städerna i förhållande till vad som hade varit mest effektivt för landet? Fyra möjliga fall då individers eller företagens beslut inte korrekt speglar alla vinster eller kostnader är när det finns externa effekter vid utflyttning, trängseleffekter i storstadsområden, positiva externa effekter vid agglomeration eller bristande konkurrens i avlägsna områden.⁵⁸

Externa effekter vid utflyttning

Individer som bor i en region med nettoutflyttning kan drabbas av en *negativ extern effekt* när andra flyttar.⁵⁹ Dels som konsument eftersom utbudet av service minskar och varorna blir dyrare när de inte produceras lokalt längre pga. transportkostnader, dels som arbetskraft då matchningen mellan arbetskraft och arbetstillfällen försämras. Om de som flyttar i hög utsträckning är erfarna och/eller välutbildade så går den kvarvarande arbetskraften dessutom miste om de positiva effekter som interaktion med dem ger. Detta kan ha negativa effekter på den kvarvarande arbetskraftens produktivitet och i förlängningen deras löner. I den mån lönerna inte är anpassningsbara finns det då en risk för arbetslöshet. Externa effekter vid utflyttning skulle därmed kunna vara ett marknadsmisslyckande som rättfärdigar åtgärder för att motverka koncentration till tätorter.

⁵⁸ Se Martin (2000).

⁵⁹ De som flyttar tar i det här fallet inte hänsyn till att förhållandena för de som blir kvar försämras.

Problemet i det här fallet är dock snarare brist på agglomeration, eftersom vad de kvarvarande går miste om är de agglomerationsfördelar som de tidigare åtnjöt. Martin (2000) påpekar att därmed kan åtgärder som underlättar geografisk rörlighet förbättrar situationen. Det är dock bara en partiell lösning eftersom det kan kvarstå individer som inte är flyttbara. Skall staten då motverka agglomeration för att stötta dem?

När en företeelse är bra för samhället totalt sett men har negativa konsekvenser för vissa enskilda individer kan staten vilja stötta de drabbade. En traditionell rekommendation är då att istället för att förhindra företeelsen kan staten ge någon form av kompensation till de drabbade. Detta är ett fördelningspolitiskt argument för en inkomsttransferering, exempelvis ett inkomstförstärkande bidrag, till svaga områden.⁶⁰ Det är dock inte, vilket Martin (1998) påpekar, ett argument för att ge för stöd för att utveckla det lokala näringslivet. Anledningen är att graden av agglomeration totalt sett i samhället inte är för stor på grund av den externa effekten. Istället kan vinsterna av agglomeration, som exempelvis ökad tillväxt, användas för att kompensera drabbade individer.

Trängseleffekter i storstadsområden vid inflyttning

Det kan uppstå negativa externa effekter i en tätort när individer flyttar dit.⁶¹ Den inflyttade individen bär inte hela kostnaden för den ökade trängsel hon ger upphov till, vilket gör att inflyttningen kan bli alltför stor. Visserligen är trängsel i sig en spridningskraft men den enskilde individen tar bara hänsyn till sina egna olägenheter av den belastning på den fysiska och sociala infrastrukturen som kan uppstå i områden med kraftig inflyttning. Hon tar inte i beaktande att hon genom sin närvaro ökar olägenheterna för andra genom att bidra till belastningen. Därmed kan trängseleffekter vara ett argument för att motverka centralisering.

Mot den överbelastade infrastrukturen i storstadsområden brukar överkapaciteten i utflyttningssområden ställas. Förekomsten av en fungerande infrastruktur på lands- och glesbygd som överges vid flytt är

⁶⁰ Se exempelvis diskussionen i Martin (1998).

⁶¹ Exempel är överbelastning av infrastruktur som bilköer. Se diskussionen i avsnitt 3.2.

däremot inte ett motsvarande problem. Här handlar det istället om en så kallad *sunk-cost*-problematik. Om det inte är möjligt att finna någon alternativ användning för exempelvis ett övergivet dagis, så är investeringen förlorad - en *sunk cost*. Att en investering en gång har genomförts är *i sig* inget skäl för att påverka lokaliseringen, eftersom det uppstår ytterligare kostnader av att förhindra koncentration.⁶²

Positiva externa effekter vid agglomeration

De positiva effekter som agglomeration ger upphov till kan till viss del vara externa effekter. Konsekvensen är då att den ekonomiska koncentrationen istället blir för låg för samhällets bästa. Baldwin *et al* (2003) påpekar att företagare inte tar hänsyn till alla positiva externa effekter av agglomeration vid sitt lokaliseringsbeslut, exempelvis den gynnsamma effekten på innovation, vilket kan göra att koncentrationsnivån kan bli alltför låg i en marknadsekonomi.

Konkurrens mellan företag

Långa avstånd kan leda till minskad konkurrensen i avlägsna regioner. Anledningen är att de producenter som finns där har en kostnadsfördel om det finns transport- och transaktionskostnader mellan regioner. Detta är till nackdel för de konsumenter som bor på gles- och landsbygd, eftersom varorna blir dyrare. Å andra sidan gynnas det lokala företagandet vilket kan göra att arbetstillfällena i företag som egentligen inte är konkurrenskraftiga bevaras.

Sammanfattningsvis finns det marknadsmisslyckanden som kan medföra både för kraftfull och för svag agglomeration jämfört med vad som är ekonomiskt effektivt för samhället. Av dessa är förekomsten av trängseffekter ett argument för att motverka agglomeration genom att t.ex. stimulera företagande utanför storstadsområden. I tabell 5 nedan ges en sammanfattande bild av fördelar och nackdelar av att lokalisera i tätort. Det rör sig både om de spridnings- och koncentrationskrafter som behandlades i förgående kapitel, samt de externa effekter som diskuterats ovan.

⁶² På 70-talet var detta argument vanligt. Problemet var också större då eftersom utflyttningen var kraftig.

Tabell 5: Möjliga positiva och negativa effekter när företag respektive individer väljer att lokalisera i tätort (eller kluster) istället för på landsbygd

<i>Individer</i>	
+ Större konsumtionsutbud	- Höga boendekostnader
+ Förbättrad arbetsmarknad	- Ökat avstånd till släkt, vänner och natur
+ Högre löner	- Trängseleffekter (extern effekt)
	- Negativa externa effekter av avfolkning för befolkningen på landsbygden
<i>Företag</i>	
+ Tillgång till arbetskraft	- Högre löner
+ Närhet till en stor marknad	- Dyrare lokaler
+ Större konkurrens kan ge en mer dynamisk utveckling	- Större konkurrens kan ge minskad vinst
+ Mindre avstånd till insatsvaror som finns i tätort	- Större avstånd till insatsvaror som inte finns i tätort
+ Fördelar av att vara nära relaterade företag	- Mindre möjlighet till bidrag
+ Tillgång till mer avancerade tjänster	
+ Lättare kunskapsinhämtning	
+ Mer FoU och andra positiva externa effekter	

Källa: Egen sammanställning. Notera att det rör sig om generella effekter. De behöver inte gälla för varje individ eller företag.

4.5 Rörlighet för att reducera arbetslösheten och förbättra resursutnyttjandet

En viktig förklaring till skillnader i levnadsstandard mellan individer är arbetslöshet. Ofrivillig arbetslöshet har två möjliga orsaker. Antingen beror den på konjunktursvängningar⁶³ eller på att arbetsmarknaden fungerar dåligt när det gäller rörligheten. Det handlar om rörlighet inte bara i ett geografiskt perspektiv utan också om rörlighet mellan företag och mellan branscher.

När arbetskraften har incitament att bege sig dit där den behövs gynnas både individen som får ett arbete och landet i sin helhet eftersom resurserna utnyttjas bättre. Incitamenten handlar om skillnader i lön som gör att individen vill flytta, utbilda eller omskola sig. Motverkande faktorer kan vara vissa element i arbetslagsstiftning samt en rigid lönebildning.⁶⁴ Det är också kostsamt för individen att flytta, och det kan vara svårt att få information om vilka möjligheter som finns vid en flytt,

⁶³ Stabiliseringspolitiska åtgärder för att utjämna konjunkturvariationer behandlas ej i denna rapport.

⁶⁴ Se exempelvis SOU (2003:37).

inte bara rent arbetsmässigt, utan även när det gäller bostad, skola och eventuell partners sysselsättning. Dessutom finns det icke-ekonomiska kostnader vid en flytt, som att lämna familj, vänner och lokala band.

Geografisk rörlighet Det handlar om flytt från landsbygd till tätort men också möjligheten för flyttlass att gå åt motsatt håll. Expansion eller framväxt av lokala företag på landsbygden eller i orter i glesbygden försvåras om inte arbetskraft med lämplig kompetens finns att få tag på. I bilaga 3 till Långtidsutredningen (2003/4) så poängteras att även om lågutbildad arbetskraft är dominerande i ett företag så kan brist på nyckelpersoner vara en avgörande faktor när det gäller företagets lokaliseringsbeslut. Det vill säga lägre faktorpriser räcker inte för att locka företag till lands- och glesbygd. Som poängterats i avsnitt 3.2 är det dessutom en fördel för företag att vara nära en stor arbetskraftspool för att minska kostnader för rekrytering och utbildning. En rörlig arbetskraft reducerar denna kostnadsnackdel för företagare på landsbygden.

Rörlighet *in situ* Här handlar det om vidareutbildning eller omskolning för att kunna få ett nytt arbete på den plats där individen redan bor. Detta underlättar för lokala företag att få lämplig arbetskraft och minskar den lokala arbetslösheten.

Företagens rörlighet När arbetskraften inte är rörlig föreslås det ibland att "jobben skall flyttas till människorna" för att få en bättre geografisk matchning mellan utbud och efterfråga på arbetskraft. I vilken mån är detta i realiteten görligt? Förutom när det gäller statliga verk, myndigheter och militära anläggningar kan staten endast i mycket begränsad omfattning direkt påverka företagets lokaliseringsbeslut. Det har exempelvis visat sig att många företag inte är intresserade av att omlokalisera sin verksamhet på grund av höga flyttkostnader, riskaversion eller befintliga samlokaliseringvinster vid den nuvarande lokaliseringen.⁶⁵

⁶⁵ Armstrong och Taylor (2000).

4.6 Lärdomar av teori för praktik

Sammantaget så indikerar ekonomisk teori att de huvudsakliga förklaringarna till regionala obalanser är följande:

- Marknadssmisslyckanden *kan* göra så att en positiv utveckling som skulle kunna ske på landsbygden inte realiseras. Det kan röra sig om bristande tillgång till investeringskapital eller otillräcklig spridning av ny teknik.
- Marknadssmisslyckanden *kan* medföra att en alltför kraftfull agglomeration sker. Detta är fallet om det uppstår trängseffekter i storstadsområdena vid inflyttning.
- Bristande faktorrörlighet *kan* innebära att den utjämning som är möjlig inte realiseras till fullo.
- Geografisk närhet till andra företag, stora marknader och arbetskraft ger fördelar vilket gör att koncentration och inkomstskillnader uppstår.

En direkt implikation är att en politik ämnad att underlätta för landsbygden bör inriktas på att eliminera existerande marknadssmisslyckanden och underlätta arbetskraftens rörlighet. Om det finns trängseffekter i storstäderna kan det vara motiverat att främja företagande på landsbygden. Detta kan ske genom att kompensera för nackdelarna av inte befinna sig nära ett ekonomiskt centrum.

En viktig fråga är också om det finns andra brister som motverkar den ekonomiska utvecklingen på landsbygden. Det kan handla om politiska åtgärder som har negativa effekter för landsbygden eller att staten inte lyckats tillhandahålla goda villkor för ekonomin. En stor del av företagandet på landsbygden består exempelvis av småföretag. Hur påverkar exempelvis staten spelreglerna för småföretagande i Sverige?

Detta problemområde ligger utanför rapportens avgränsningar men flera studier visar på att problematiken bör uppmärksammas. Exempelvis menar Henrekson (1999) att dagens spelregler missgynnar entreprenörer vilket hämmar tillväxten av småföretag. Han lyfter fram den höga

beskattningen av entreprenörsinkomster, arbetsbeskattningen, det låga sparandet, riskkapitalförsörjningen, lönebildningen, regleringar på arbetsmarknaden samt offentliga monopol som bekymmersamma faktorer. Istället för att med hjälp av stöd försöka kompensera för dessa brister kan det vara effektivare att åtgärda dem. En politik för landsbygden handlar därmed inte bara om åtgärder inom det egna politikområdet, vilket även poängteras i den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande, SOU (2000:27).

4.7 Andra mål än att öka effektiviteten i ekonomin

Som poängterats ovan kan en av statens uppgifter vara att påverka inkomstfördelningen så att den blir mer rättvis enligt de normer som finns i samhället. Det ekonomiska målet för landsbygden kan tolkas som att ökade inkomster på landsbygden är önskvärt, eller att inkomstskillnaderna mellan stad och land bör utjämnas. Hur kan då inkomsterna på landsbygden höjas?

När marknadsmisslyckande elimineras eller rörligheten stimuleras kan en konsekvens av ekonomins förbättrade funktionssätt vara att arbetsinkomsterna stiger på landsbygden.⁶⁶ I det här fallet sammanfaller mål som rör ökad effektivitet med önskvärda fördelningsmål. Det är denna effekt som är underförstådd i konstateranden som "... genom att öka den ekonomiska tillväxten i landets alla regioner kan den sammanlagda ekonomiska tillväxten öka."⁶⁷

En alternativ väg är om staten försöker åstadkomma inkomstfördelningseffekter genom att omfördela företagande mellan stad och land, trots att det inte finns några effektivitetsvinster att göra. Det existerar alltså inga marknadsmisslyckanden men staten vill ändå öka företagandet på landsbygden för att *indirekt* nå ett inkomstmål. Problemet är att det inte självklart är en jämn geografisk fördelning av företagande är ett det enda eller ens det bästa sättet för att exempelvis uppnå "jämnare inkomster över landet" Speciellt inte om ett mål också är att nivån på inkomsten skall vara så hög som möjligt. Detta är en konsekvens

⁶⁶ Se diskussionen i kapitel 3.

⁶⁷ Se propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62).

av den möjliga målkonflikt som finns mellan en jämn och en hög tillväxt och av att samlokaliseringens vinster inte kan utnyttjas, vilket diskuterades i föregående kapitel. Att med hjälp av t.ex. subventioner få företag att lokalisera där den arbetskraft de behöver inte finns eller där en dynamisk miljö saknas innebär att det uppstår kostnader för samhället eftersom utvecklingen i dessa företag blir sämre än vad den skulle kunna vara. Precisionen kan dessutom vara låg – att stödja fattiga regioner behöver inte vara detsamma som att stödja fattiga individer. Det kan verka som om minskade regionala skillnader leder till mindre skillnader mellan individer men att indirekt försöka stödja individers inkomster genom att höja inkomsterna generellt i 'fattiga' områden är ineffektivt och kan drabba fattiga individer i 'rika' regioner. En generell omfördelning till landsbygden ger dessutom mindre utrymme att stödja de fattiga i tätorten. I den mån individens välfärd står i centrum och att nivån på välfärden skall vara så hög som möjligt, är fördelningspolitik via skatte- och socialpolitik en effektivare väg. Dessa åtgärder är direkt riktade till de behövande.

Sammanfattningsvis, om det primära målet med ekonomisk utveckling på landsbygden är inkomstutjämning så kan det uppnås när rörligheten underlättas och när marknadsmisslyckanden elimineras. I den mån staten vill utjämna inkomsterna ytterligare är dock riktade åtgärder inom välfärdspolitik mer effektiva i termer av måluppfyllelse och minimering av negativa bieffekter. Detta betyder att efter en viss gräns är det mer kostnadseffektivt att betala ut direkta inkomststöd till individer än att genom stöd försöka få dem att själva öka sina inkomster.

Det kan slutligen finnas andra skäl till att det ses som önskvärt att landsbygden är befolkad, exempelvis försvarspolitiska argument. Här gäller det att väga både de budgetmässiga kostnaderna och de snedvridningar som introduceras mot vinsten av att uppnå målet. Det är också viktigt att analysera vilka åtgärder som har störst möjlighet lyckas.

5

Stöd för att främja företagandet

5.1 Inledning

I detta och nästföljande kapitel analyseras befintliga stöd som syftar till att stödja den ekonomiska utvecklingen på landsbygden. En uppdelning mellan stöd till jordbruksrelaterad verksamhet och andra stöd görs genom att stöd som i huvudsak går till jordbruket får ett eget kapitel. De stöd som riktas till annan verksamhet än jordbruket består till stor del av tidsbegränsade projektstöd. Stöden syftar i huvudsak till att initiera eller expandera kommersiell verksamhet, utveckla infrastrukturen eller stödja rådgivning och utbildning. Det finns också stöd för att bevara grundläggande service, stöd för att minska kostnaderna vid långväga transporter samt investeringsbidrag - det så kallade landsbygdslånet.⁶⁸

Är då detta effektiva stödformer för att åstadkomma ekonomisk utveckling på landsbygden? Som framkommit i tidigare kapitel har frågan två dimensioner:

- Finns det hinder som motverkar de krafter som ger utjämning av inkomster och spridning av ekonomisk aktivitet över landet? Angriper i så fall åtgärderna dessa problem? Kan andra åtgärder vara mer relevanta?
- I den mån det inte existerar sådana hinder men staten av andra skäl vill gynna landsbygden – är då dessa åtgärder effektiva i termer av måluppfyllelse och förekomst av få negativa bieffekter?

Nedan analyseras förekommande stöd utifrån dessa utgångspunkter.

5.2 Tidsbegränsade projektstöd till företagare

Stöd för att initiera och expandera företag

Landsbygdsutveckling bedrivs i stor utsträckning via tidsbegränsade projektstöd.⁶⁹ Det kan röra sig om stöd till marknadsundersökningar, stöd för att reducerar kostnaderna för att starta upp en (ny och innovativ)

⁶⁸ Se kapitel 2.

⁶⁹ Tidsbegränsade projektstöd finns tex. inom strukturfonderna, artikel 33 och i Leader+.

verksamhet men inte driva den, etc. Förhoppningen är att en självgående utveckling på så sätt kan initieras. Utgångspunkten bakom stödet är att goda idéer finns på landsbygden men på grund av någon typ av handikapp som landsbygden har så blir dessa idéer aldrig kommersialiserade. I en väl fungerande ekonomi utnyttjas annars lönsamma affärsidéer. Det underliggande marknadsmisslyckandet kan vara brister i information på kapital- och kreditmarknaden som drabbar landsbygden särskilt hårt eller höga transaktionskostnader.⁷⁰

En fråga är då om premisserna är de rätta – *finns* det marknadsmisslyckanden som förhindrar exploatering av goda idéer på landsbygden? Det vill säga existerar de problem som stöden ämnar åtgärda? Vidare, även om ovannämnda kreditrelaterade problem finns – är då riktade stöd till landsbygden det mest effektiva sättet att åtgärda marknadsmisslyckanden som rör tillgången på kapital? I fall det rör sig om ett generellt problem, dvs. om både låntagare i städer och på landsbygd brottas med den här typen av problem, så är en generell lösning för att förbättra kapitalmarknadens funktionssätt i allmänhet att föredra istället för att vissa åtgärder riktas till aktörer på landsbygden och andra åtgärder till aktörer i städerna. Men om det är ett problem som i större utsträckning drabbar entreprenörer på landsbygden så kan det vara motiverat med riktade åtgärder. Det vill säga, en riktad åtgärd bör ha ett mervärde framför en generell åtgärd för att vara motiverad. Ett problem är dock att också staten kan ha svårt att bedöma projektens lönsamhet – vilket kan resultera i ett statligt misslyckande eftersom det finns en risk att det satsas för mycket stöd på icke-bärkraftiga projekt.

En orsak till skillnader mellan stad och land kan vara att det är svårare för kreditgivare att bedöma kreditvärdigheten hos avsides belägna företag jämfört med företag som ligger i en storstadsregion.⁷¹ Berndtsson (2003) påpekar att nedläggningen av bankernas lokalkontor har ökat avståndet mellan kredittagare och de som beviljar lånet, något som kan ha negativa konsekvenser eftersom personkännedomen minskar. Berndtsson (2003) indikerar vidare att företagare på den svenska landsbygden har svårt att

⁷⁰ Se avsnitt 4.3.

⁷¹ Se exempelvis diskussionen i Fleischer och Felsenstein (2000).

finna finansiering. Om problematiken är svårare på landet än i tätorten går dock inte att utläsa av studien.

Ett flertal studier visar också att småföretagare kan ha svårare att få kredit eller tillgång till riskkapital jämfört med större företag, vilket missgynnar landsbygden där företagandet till stor del består av mindre företag.⁷² Förutom problemet med assymetrisk information kan detta också förklaras av att små lån är mindre lönsamma för kreditgivarna, att små företag har svårare att erbjuda den säkerhet för lånen som krävs samt att små företag har lägre soliditet, vilket innebär en större risk att gå i konkurs eftersom den finansiella styrkan är lägre än hos större företag.⁷³ Detta motiverar dock åtgärder som underlättar för alla småföretagare - inte bara för dem på landsbygden. Det är dessutom möjligt att förbättrade villkor för småföretagande i allmänhet kan ha en större långsiktig betydelse för den framtida utvecklingen för företagen på landsbygden än ett tidsbegränsat stöd.

Vad händer om det inte finns ett kreditproblem? Det vill säga om de utvecklingsbara affärsidéer som finns på landsbygden kan finansieras utan stöd.

Om stöd går till projekt som skulle ha genomförts även utan stöd, innebär det att privat finansiering ersätts med statlig finansiering. Stödet blir då i praktiken ett rent inkomststöd. Det vill säga, om idéer finns men finansieringen inte är ett problem så behövs inte stöden.

Om stöd går till idéer som inte är bärkraftiga så blir det också ett inkomststöd. I det här fallet har kommersiella kreditgivare gjort en korrekt bedömning när de nekat projektet finansiering.

Om det inte finns fler utvecklingsbara idéer, riskerar projektstödet slutligen också att bli ett inkomststöd. Stöden kan nämligen inte skapa affärsmöjligheter, bara underlätta för existerande affärsmöjligheter att tas

⁷² Se exempelvis NUTEK och Industriförbundet (1998) som visar att det svenska utbudet av riskkapital i huvudsak riktar sig till företag som redan är väl etablerade.

⁷³ NUTEK och Industriförbundet (1998).

till vara. Med andra ord, finns det inga idéer så är stöden också utan verkan.

Kontentan är att projektstöd risker att bli ett rent inkomststöd, snarare än ett stöd som främjar företagandet på landsbygden, i de fall det inte existerar ett marknadsmisslyckande på kreditmarknaden som är specifikt för landsbygden.⁷⁴

Kan då inte ett inkomststöd vara positivt för landsbygden, antingen genom att stimulera företagande eller genom att bidra till att en önskvärd omfördelning av inkomster sker från tätort till landsbygd? Kopplingen mellan inkomststöd och företagandet har emellertid visat sig vara svag. Slutsatsen som Lindh och Ohlsson (1997) drar efter en genomgång av den empiriska litteraturen är att stöd som syftar till att höja egenföretagares inkomster är kostsamma och endast har små effekter på nyetableringen.⁷⁵ Det är vidare möjligt att den förändring i inkomstfördelningen som stödet ger upphov till är önskvärd ur ett rättviseperspektiv. Här handlar det dock inte längre om att rätta till marknadsmisslyckanden utan om att omfördela inkomster. Den generella välfärdspolitiken, dvs. skatte- och socialpolitiken, är i allmänhet mer lämpad i termer av kostnader och måluppfyllelse att sköta denna uppgift.⁷⁶

Finns det möjliga problem med stöden?

För det första kan de företag som inte får stöd påverkas negativt. I de fall nyetablering sker kan stöden ge upphov till undanträngning av befintlig verksamhet, eftersom icke-stödfinansierad verksamhet får en konkurrensnackdel. Exempelvis visar Bergvall, Daniel och Larsson (2000) att starta-eget-stöd resulterar i undanträngningseffekter. Ett problem som studien pekar på är att stödgivarna inte tar hänsyn till hur den befintliga näringsstrukturen ser ut utan kan ge stöd till verksamhet där det redan finns en väl tilltagen lokal etablering. Här finns betydande

⁷⁴ Marknadsmisslyckandet är att en god affärsmässig idé som skulle fått finansiering i tätort, på grund av ett informationsproblem blir utan finansiering på landsbygden. Se diskussionen i avsnitt 4.3.

⁷⁵ Ett undantag är om inkomstförstärkningen är kraftig - arv eller lotterivinster ökar benägenheten att starta eller expandera ett företag, se Blanchflower och Oswald (1998).

⁷⁶ En mer utförlig diskussionen ges i avsnitt 4.7.

informationsproblem för staten eftersom det inte alltid är lätt att bedöma eventuell konkurrenspåverkan.

För det andra innebär stöd en extra administrativ börda för både den som driver projektet och de myndigheter som hanterar stöden. För att få stöd måste projektägaren ta reda på vilka stöd som finns, lämna in en ansökan, redovisa hur medlen har använts samt, i förekommande fall, koordinera olika anslag med olika regler. Detta försvåras av att antalet stöd och de offentliga aktörer som handhar stöden har ökat över tiden, vilket gör att floran av statliga lån och bidrag är svåröverskådlig. Företagsstödsutredningen, SOU (1996:69), visar att över 60 procent av företagen inte känner till vilka statliga lån och bidrag som finns tillgängliga. Slututvärderingen av *Mål 5b Västra Sverige* konstaterar att många mindre projektägare upplever de administrativa kraven som besvärande.⁷⁷ Likaså innebär hanteringen av ansökningar och stödutbetalningar ett väsentligt arbete för de myndigheter som handhar dem. Om istället ett förbättrat näringsklimat gjort det möjligt att starta verksamheten utan stöd skulle detta merarbete inte vara nödvändigt.

Finns det några indirekta positiva effekter av stödet som motiverar dem även om de inte har någon direkt effekt på t.ex. sysselsättning?

Inom landsbygdsutveckling betonas alltmer betydelsen av själva processen.⁷⁸ Det fokuseras på den lokala förmågan, kapacitetsbyggande och det sociala kapitalet, och även om ett projekt inte uppvisar någon permanent effekt på sysselsättning eller företagande framförs ibland argumentet att det ändå varit värdefullt eftersom det lokala sociala kapitalet har ökat, vilket på sikt förbättrat möjligheterna för fortsatt lokal utveckling.⁷⁹ I den mån det är byggandet av det lokala sociala kapitalet som är huvudpoängen med stöden, och eventuell företagsamhet eller sysselsättning endast är en positiv bieffekt, så måste åtgärderna utvärderas utifrån den utgångspunkten. Det bör då analyseras i vilken utsträckning det finns brister i det sociala kapitalet och den lokala förmågan på landsbygden, och om projektstöd i den här formen är ett

⁷⁷ IM-Gruppen i Uppsala (2001).

⁷⁸ Se exempelvis Saraceno (2002) och Buckwell *et al* (1997).

⁷⁹ Se avsnitt 4.2 för en diskussion av det sociala kapitalet.

effektivt sätt att bygga det sociala kapitalet på. Exempelvis kan den så kallade *Leader*-ansatsen utvärderas utifrån detta perspektiv. Resultatlöshet kan dock inte i längden motiveras utan någon gång måste effekterna av kapacitetsbyggandet visa sig i form av företagande, sysselsättning och tillväxt, eftersom det ändå är lokal ekonomisk utveckling som är det långsiktiga syftet med att bygga upp kapacitet och det sociala kapitalet. Det kan också noteras att när sociala kapitalet har nått en viss nivå så att formella och informella institutioner fungerar och människor litar på varandra, medför ytterligare satsningar på kapacitet och socialt kapital endast marginella effekter. En risk är istället att eldsjälarna drabbas av projekttrötthet när det inte blir några långsiktiga resultat och tappar sugen efter ett antal (meningslösa) projekt.⁸⁰ Slutligen så finns socialt exkluderade grupper eller individer vars förmåga behöver stärkas inte bara på landsbygden utan även i städerna.

Sammanfattningsvis så kan projektstöd i viss mån vara ett adekvat sätt att stödja företagande på landsbygden när det finns landsbygdsspecifika marknadsmisslyckanden som påverkar tillgången på kapital eller höga transaktionskostnader, givet att icke-realiserade, långsiktigt bärkraftiga affärsidéer *de facto* existerar. Det finns dock en risk att stödet enbart blir ett inkomststöd, ersätter privat finansiering eller tränger ut befintlig verksamhet. Att motivera projektstöd med att det sociala kapitalet ökas kan möjligtvis motiveras i liten skala, men när informella nätverk, kontaktpunkter o.dyl. väl finns på plats så är mervärdet av ytterligare stöd lågt. Det kan istället finnas en risk för projekttrötthet om stöden aldrig leder till något mer påtagligt vilket istället kan hämma utvecklingen.

Kan stöden användas för att gynna landsbygden?

Fördelen med att gynna företagande på gles- och landsbygd är att de negativa effekterna av trängsel skulle kunna minska i storstäderna.⁸¹ Kan då trängseleffekter motivera stöd av den typ som diskuterats ovan för att ge företag på landsbygden en konkurrensfördel? Företagen har mao. inte

⁸⁰ Havnevik *et al* (2001).

⁸¹ Se diskussionen i avsnitt 4.4.

kreditrelaterade problem men för att motverka trängseleffekter i städerna gynnas landsbygdens företag med dessa stöd.

Att genomföra denna särbehandling med hjälp av subventioner ger emellertid upphov till ett flertal negativa bieffekter vilket diskuteras ovan. Ett alternativ för att uppnå samma mål men undvika dessa problem är differentierad beskattning. Istället för att ge pengar till företagare på landsbygden kan de exempelvis gynnas via en lägre arbetsgivaravgift.⁸² Företag kan då stimuleras att verka i områden med billigare arbetskraft, givet att kostnaden för arbetskraft är betydande i förhållande till vinsterna av samlokalisering i tätorten, och att arbetskraften på landsbygden har relevant kompetens. Denna åtgärd syftar till att förstärka den spridningseffekt som sker via sjunkande löner i områden med låg sysselsättning.⁸³ I vilken utsträckning åtgärden är verksam beror bland på annat hur betydelsefulla lönekostnaderna är för företagen. Ett annat alternativ är någon form av "trängselskatt" i storstäder, vilket förstärker den spridningskraft som trängsel är. Det är dock viktigt att ha i åtanke att effekterna av den här typen av ingrepp inte behöver bli så stora. Ekonomisk teori visar att det inte är lätt att med statliga incitament få ett näringsliv som är geografiskt spritt över landet. Orsaken är att det finns stora ekonomiska vinster, både för individer och företag, att koncentrera sig nära varandra.⁸⁴

Ytterligare en möjlighet att gynna landsbygden är att reducera de negativa effekterna av avstånd för landsbygdens företagare.

5.3 Åtgärder för att reducera negativa effekter av avstånd

I kapitel 3 betonas vikten av geografisk närhet och samlokalisering vinster. Gles- och landsbygd kännetecknas ju istället av avstånd och glesa strukturer och ett alternativ för att främja den ekonomiska utvecklingen är därför att reducera de negativa effekterna av avstånd. Satsningar på infrastruktur är en traditionell strategi för att

⁸² Se Armstrong och Taylor (2000) för en diskussion. I Sverige finns det en möjlighet för företag i vissa utpekade stödområden att få lägre arbetsgivaravgift, se Skatteverket (2004).

⁸³ Se avsnitt 3.2 och 3.3.

⁸⁴ Se avsnitt 3.2.

främja svaga eller avsidens belägna regioner. Även stöd till rådgivning och bevarande av kommersiell service förekommer.⁸⁵

Stöd till fysisk infrastruktur

För att illustrerar problematiken och möjligheterna kan investeringar i fysisk infrastruktur delas in i två typer, dels förbindelser mellan periferi och storstadsområden, dels förbindelser inom periferin. I det första fallet rör det sig om långa förbindelser mellan olika regioner i landet, i det andra fallet om kortare förbindelser exempelvis mellan stad och landsbygd i en region som inte ligger precis i anslutning till ett storstadsområde.

Fysisk infrastruktur som förbinder periferi med centrum, exempelvis förbättrade väg- och tågförbindelser mellan tätorter i glesbygd och större städer, finansieras inte av de riktade stöd till landsbygden som rapporten avgränsas till, men kan ändå vara intressant att inkludera för helhetens skull. I själva utbyggnadsskedet kan de statliga utgifterna ge en kortsiktigt positiv effekt på sysselsättning och produktion i trakten, givet att lokala resurser och arbetskraft nyttjas. Men förbättrade kommunikationer underlättar för lokala företag att flytta från gles- och landsbygd för att dra nytta av samlokaliseringvinster och en större lokal marknad i tätorterna. Eftersom fraktkostnaderna har blivit lägre kan de fortsättningsvis frakta varorna billigt till kunderna i den region där de initialt hade sin tillverkning istället för att vara lokaliserad där. Som påpekats i avsnitt 4.4 så är transportkostnader en form av konkurrensskydd för ineffektiva företag i avsidens belägna områden. När kostnaderna sjunker betyder det också att vissa lokala företag kan slås ut. Därmed kan den långsiktiga effekten på lokal produktion bli negativ.

Projektstöden för fysisk infrastruktur handlar emellertid främst om mer begränsade insatser. Dessa åtgärder kan då vara ett led för att främja *regionförstoring*, dvs. utbyggnad av infrastrukturen inom svaga områden.⁸⁶ Detta kan ha flera positiva effekter. Genom att öka storleken på den

⁸⁵ Se kapitel 2.

⁸⁶ Regionförstoring innebär att området inom vilket arbetskraft kan pendla utvidgas exempelvis genom förbättrat vägnät, snabbtåg och utvecklad lokaltrafik. Ett exempel där regionförstoringen varit påtaglig de senaste åren är Mälardalen.

lokala arbetsmarknaden underlättas ökad specialisering av både näringsliv och arbetskraft. Matchningen mellan lediga jobb och jobbsökande förbättras och dessutom kan inflyttningen av arbetskraft stimuleras när beroendet av ett fåtal arbetsgivare minskar.⁸⁷ Martin (1998, 1999a) poängterar att förbättrad infrastruktur i rurala områden därmed kan ge en positiv effekt på tillväxt och minska belastningen på storstadsområden där det finns trängseleffekter.

Stöd till kommunikationsrelaterad infrastruktur

Balwin *et al* (2003) visar att utbyggnad av infrastruktur som underlättar teknologispredning gynnar både den totala tillväxten i landet och har en positiv effekt på spridningen av ekonomisk aktivitet. Att förlita sig enbart på marknadskrafter resulterar dock i att för lite investeringar i telekommunikation genomförs på landsbygden, poängtera Parker *et al* (1989), eftersom vinsterna av dessa investeringar i stor utsträckning realiseras i form av externa effekter. Därför är statliga ingrepp motiverade för att uppnå en effektiv nivå på utbyggnaden. Nutek (2004) visar dock på stora regionala skillnader när det gäller de svenska småföretagens IT-användning – den är störst i befolkningstäta områden. Deras slutsats är att enbart utbyggnad av IT inte räcker för att ge utveckling i svaga regioner.

Stöd till social infrastruktur

Tillgång till skola, barnomsorg och dagligvarubutik ett sätt att bevara landsbygdens, byarnas och de mindre kommunernas attraktions- och växtkraft. Ska det vara möjligt att locka arbetskraft till bygden så är tillgång till service en viktig faktor, speciellt för barnfamiljer.

Stöd till kommersiell service ges för att bevara vissa servicefunktioner i området.⁸⁸ Riktade statliga och kommunala satsningar på grundläggande service på landsbygden är en transferering av välfärd för att ge medborgare över hela landet tillgång till service, även i områden där befolkningsunderlaget sviktar. Det är också ett sätt att tillhandahålla

⁸⁷ NUTEK (2002) påpekar dock att de ökade transporter som regionförstoring ger upphov till kan vara negativt för miljön. För att regionförstoring skall vara ekologiskt hållbart krävs därför att transporternas negativa effekter på miljön beaktas.

⁸⁸ Se avsnitt 2.3.

några av de förutsättningar som krävs för lokal utveckling. Det är ovanligt att uppnå flera olika mål med ett medel. I det här fallet fås en ur rättvisehänseende önskvärd inkomsttransferering, de lokala förutsättningar för utveckling gynnas samtidigt som arbetskraftens rörlighet kan stimuleras.

Stöd till rådgivning

För företag som befinner sig på landsbygden kan ny kunskap och information vara mer svårtillgänglig på grund av geografiska avstånd och glesa strukturer. Företagandet på landsbygden består dessutom i stor utsträckning av mindre företag. När volymen är liten kan kostnaden för att samla information spridas på färre enheter, vilket gör det mindre lönsamt för dessa företag att investera i ny kunskap. Små företag kan också ha en mindre personalomsättning i absoluta tal än större företag vilket gör att kunskapsstillskott från nyanställda blir mindre.⁸⁹ Flera företag kan vara intresserade av relativt likartad information och det skulle då kunna vara lönsamt för dem att samarbeta. Men eftersom information är en form av kollektiv vara, och samarbete inte alltid är möjligt, så kan det finnas en anledning för staten att stödja rådgivning och informationsspridning för att på så sätt underlätta utvecklingen.

Transportbidrag

Syftet med transportbidraget är att i viss utsträckning kompensera för de extra transportkostnader som ett perifert läge ger upphov till, samt att uppmuntra till ökad lokal förädling. Genom att via ett kontinuerligt bidrag minska kostnaden för försäljning till områden långt bort underlättar staten företagets fortsatta existens, men stöden torde ha liten betydelse relativt de totala kostnaderna för företagen. Bidraget kan ses som en transferering till svaga områden för att kompensera för de lokala negativa effekter som centralisering har gett upphov till.⁹⁰ Som sådant bidrar det till en önskvärd riktad inkomstförstärkning, som dessutom kan bidra till att företag bevaras.

⁸⁹ Se exempelvis diskussionen i ADAS Consulting Ltd och SQW Ltd (2003).

⁹⁰ Jämför diskussionen i avsnitt 4.7.

5.4 Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis, om det finns specifika kreditrelaterade marknadsmisslyckanden som drabbar enbart landsbygdsföretagare kan riktade ekonomiska stöd vara motiverat. Det finns dock en rad problem med dessa stöd, både i termer av bristande måluppfyllelse och negativa bieffekter. Däremot kan stöd som minskar nackdelarna för landsbygdsföretag av att inte befinna sig i en tätort ha positiva effekter. Exempel är stöd till utbildning, rådgivning, samt satsningar på infrastruktur och lokal service. Flera av dessa stöd har dessutom få negativa bieffekter förutom de snedvridningar som introduceras vid deras finansiering. Kontentan är att det är svårt att skapa affärsmöjligheter med stöd. Istället kan staten tillhandahålla grundläggande service samt stimulera den lokala rörligheten via regionförstoring och utbildning för att underlätta den lokala utvecklingen, samt tillhandahålla generellt goda villkor för företagandet i hela landet.

Den typ av industri som landsbygden, eller mindre tätorter i glesbygd, främst kan attrahera är industri för vilka låga kostnader för arbetskraft och lokaler är en viktig konkurrensfördel, och för vilka vinsterna av agglomeration är ringa eller realiserbara genom lokala kluster. Det kan röra sig om enklare tillverkningsindustri samt vissa typ av tjänsteföretag. Den tilltagande globaliseringen medför dock att företag på jakt efter billig arbetskraft i tilltagande utsträckning söker sig till andra länder. Därför ställs krav på att utveckla en unik lokal kompetens. Ett diversifierat näringslivet gör det slutligen lättare att klara de snabba förändringar som strukturomvandling och ökad internationalisering ger upphov till, men diversifiering är beroende av täthet och skala. Betydelsen av täthet gör att det är viktigt att inte bara betrakta landsbygden som en isolerad enhet utan att även studera samspelet mellan stad och land, eftersom en stark centralort kan ha positiva effekter på den omkringliggande landsbygden.

6

Stöd för att främja jordbruket

6.1 Inledning

Jord- och skogsbruket är traditionella sektorer på landsbygden. De har visserligen förlorat i betydelse över tiden men de har fortfarande en roll att spela för landsbygdens utveckling. I detta kapitel analyseras de stöd inom jordbrukspolitiken som har som uttalat syfte att stimulera den ekonomiska utvecklingen på landsbygden, vilket avgränsas till stöd inom insatsområde 2 i det svenska LBU-programmet. Det rör sig om investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare, stöd till diversifiering, samt stöd till utveckling, marknadsföring och saluföring av jordbruksprodukter.⁹¹

6.2 Stöd till jordbruksproduktionen

Investeringsstöd

Olika typer av investeringsstöd ges till lantbrukare för att främja en modernisering av byggnader, utrustning och arbetsmetoder.⁹² Tanken är att jordbrukarna därmed skall få bättre inkomster och arbetsförhållanden. Det grundläggande antagandet är, liksom rörande stöden i avsnitt 5.2 ovan, att kapitalmarknaderna inte fungerar tillfredsställande, annars skulle jordbrukarna kunna låna kommersiellt för att genomföra dessa förbättringar. Om lantbrukare har svårare än andra företagare att finna kapital till nödvändiga investeringar kan det motivera att staten lånar ut pengar till de lantbrukare som är förhindrade att låna kommersiellt.

Det finns dock inget skäl för att ha med ett subventionselement i det statliga lånet, som t.ex. lån till lägre ränta eller att en del av investeringen betalas av staten, eftersom detta är ett rent inkomststöd. Även om inkomststöd i sig är fullständigt legitimt så är detta sätt att stödja lantbrukarnas inkomstnivå ineffektivt – dvs. det kostar mycket i förhållande till hur mycket inkomsterna ökar. Det ger dessutom upphov till onödiga snedvridningar. Stödet ger t.ex. intryck av att investeringar i

⁹¹ Se kapitel 2.

⁹² Förutom jordbruks- och trädgårdsföretag så kan även entreprenad- eller konsultverksamhet med nära anknytning till jordbruket få stöd.

jordbrukssektorn är mer lönsamma än de egentligen är. Det hämmar därmed utvecklingen av andra sektorer på landsbygden eftersom investeringskapitalet är begränsat och går till de sektorer som är mest lönsamma. Det blir med andra ord för stora investeringar i just jordbruket och för små investeringar i övriga sektorer på landsbygden. Dessutom så kan subventionerade investeringar medföra att kapitalintensiteten i jordbruket blir högre än vad den annars skulle vara, vilket kan ha negativa effekter på sysselsättningen i sektorn. Adas och SQW (2003) påpekar slutligen att lantbruksföretag tenderar att ha låga inkomster men stora tillgångar. I jämförelse med andra företagare på landsbygden så kan lantbrukare därför förväntas ha mindre problem att få kredit eftersom de kan ha jordbruksfastigheten som säkerhet för lån.

En positiv effekt av ett investeringsstöd är däremot att den långsiktiga konkurrenskraften för jordbruket kan förbättras pga. moderniseringar. Frågan är då om en sektoriell eller territoriell avgränsning är lämplig, det vill säga skall investeringar på landsbygd i allmänhet gynnas, eller skall investeringar i vissa sektorer gynnas?

Förtidspensionering och startstöd till unga jordbrukare

Inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns det en möjlighet att ge stöd för förtidspensionering av äldre jordbrukare samt startstöd till unga jordbrukare för att stimulera en förnying av sektorn. Sverige har valt att bara utnyttja den senare möjligheten.

Stöd till förtidspensionering kan ses dels som ett sätt att underlätta strukturomvandling då frigjord mark kan köpas upp av kringliggande lantbrukare, dels som en inkomsttransferering till lantbrukare som är för gamla för att omskola sig till alternativ sysselsättning i fall då deras gård inte är bärkraftig. Den här typen av stöd kan vara särskilt intressant för länder där jordbruket genomgår en kraftig modernisering för att konsolidera små jordlotter och ta ett socialt ansvar för äldre lantbrukare.⁹³ När det gäller den fördelningsmässiga aspekten är en viktig fråga om det är önskvärt att särskilda regler för förtidspensionering skall gälla för lantbrukare. Vad talar mot att alla äldre arbetslösa, av rättviseskäl,

⁹³ Se Hedman (2003).

hanteras på ett likartat sätt? Sverige har inte heller valt en särbehandling av lantbrukarna via den här typen av åtgärd.

Även startstöd till unga jordbrukare kan bidra till att öka takten på strukturomvandlingen och att underlätta generationsväxling. Stödet är dock i huvudsak ett rent inkomststöd. I halvtidsöversynen av det svenska LBU-programmet, SOU (2003:105), föreslås att stödet skall tas bort.⁹⁴

Bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter

Stödet är ett investeringsstöd till svensk livsmedelsindustri som förädlar jordbruksprodukter som producerats i Sverige.⁹⁵ Stödet är tänkt att underlätta anpassning av produktionen till marknadens krav, göra det möjligt att finna nya avsättningsmarknader samt öka förädlingsvärdet hos produktionen för att på så vis öka det svenska jordbrukets konkurrenskraft. På en konkurrensutsatt marknad sker den här typen av anpassningar automatiskt - att producera produkter som ingen efterfrågar innebär snabbt utslagning. I konkurrenskraftiga företag finns därför en risk att stödet enbart tränger ut privat finansiering.⁹⁶ Om företagen inte är konkurrenskraftiga så är frågan varför skattemedel skall användas för att finansiera verksamheten.

Industrins satsningar på FoU kan dock vara mindre än vad som är lönsamt för samhället.⁹⁷ Det kan därför finnas en anledning att staten stödjer FoU i samhället. Att göra en sektoriell avgränsning och stödja FoU inom livsmedelssektorn i större utsträckning än inom andra sektorer är dock negativ eftersom FoU inom andra områden då missgynnas.

Ett motiv med stödet till livsmedelsindustrin är slutligen att indirekt stödja jordbrukets inkomster. Det är dock oklart i vilken utsträckning ökade vinster i livsmedelsindustrin egentligen påverkar de svenska lantbrukarnas inkomster eftersom precisionen i stödet är dålig.

⁹⁴ Utredningen är en utvärdering av det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programtiden och omfattar de insatser som genomförts under 2000-2002.

⁹⁵ För en utförlig analys av stödet se Kaspersson och Marucsson (2001).

⁹⁶ I den utvärdering som Kaspersson och Marcusson (2001) gör av investeringsstödet visas att stödet inte har några mätbara effekter när det gäller att industrins produktion eller råvaruförbrukning. Istället är stödet en ren inkomsttransferring som bara ökat företagets vinst.

⁹⁷ Se diskussionen i avsnitt 4.3.

Kompetensutveckling

Stödet till kompetensutveckling inom insatsområde 2 i LBU-programmet syftar till att höja kompetensen hos de företag som får startstöd, investeringsstöd, förädlingsstöd eller projektstöd så att utnyttjandet av dessa stöd blir optimalt. Halvtidsutvärderingen av LBU-programmet, SOU (2003:105), noterar att främst utbildning för att underlätta övergång till kombinationsverksamhet förekommit samt utbildning inom turism och marknadsföring.

Tillväxtteori indikerar att humankapital är en viktig bestämningsfaktor bakom tillväxt och utveckling, samt att teknologispredning är centralt när det gäller att stimulera den regionala utvecklingen.⁹⁸ Om kostnaderna är höga för den enskilde lantbrukaren att tillgodogöra sig nya rön kan det vara motiverat för staten att tillhandahålla subventionerad rådgivning eller på annat sätt stödja spridningen av ny kunskap. Lantbrukarna kan också själva uppmärksamma problemet och gemensamt försöka reducera kostnaderna, exempelvis via intresseorganisationer. Statens roll är då att underlätta dessa initiativ.

6.3 Stöd till diversifiering av jordbruket

Förutom åtgärder som är direkt riktade till jordbruket finns även olika typer av stöd för att uppmuntra lantbrukare att få ”kompletterande inkomster från andra verksamheter.” Exempel som ges är gårdsturism och livsmedelsförädling i liten skala. Tre frågor aktualiseras då: (i) Är diversifiering i sig eftersträvänsvärt? (ii) Kommer inte diversifiering till stånd av sig själv om den är av godo för lantbrukarna? (iii) Hur påverkas andra näringsidkare på landsbygden av diversifieringsstödet till lantbrukarna?

För den enskilde lantbrukaren är diversifiering dels en typ av inkomstförsäkring – om någon av grenarna drabbas av ett bakslag har hon de andra att falla tillbaka på, dels en följd av *economies of scope*, dvs. det finns kostnadsfördelar av att producera vissa varor gemensamt. Diversifiering kan också vara en förutsättning för lantbrukare på marginalen. Många lantbrukare har redan idag en del av sin utkomst från

⁹⁸ Se diskussionen i avsnitt 3.4.

andra aktiviteter än själva jordbruket men det behöver inte vara en sysselsättning som är direkt kopplad till gården utan kan röra sig om lönearbete i en närliggande tätort.⁹⁹

Parallellt med en ökande andel lantbrukare som har kompletterande inkomster från annan verksamhet så har utvecklingen i det kommersiella lantbruket gått mot ökad specialisering och större enheter. Detta tyder på att det finns fördelar med specialisering som uppväger diversifieringsvinsterna. Det kan röra sig om effektivisering, produktivitetsförbättringar och stordriftsfördelar. En allmän trend är att större gårdar är mer specialiserade än mindre, vilket kan förklaras av att vinster av specialisering är mer betydande på större gårdar, medan vinsterna av diversifiering är viktigare för mindre gårdar.¹⁰⁰ Diversifiering i sig är därmed inget självändamål, eller något som generellt behöver stärka jordbrukets konkurrenskraft. Tvärtom finns en risk att diversifieringsstöd kan minska jordbrukets konkurrenskraft. Rantamäki-Lahtinen (2004) visar att i Finland så har diversifieringsstöd lett till att jordbruket har blivit alltför diversifierat. Kostnaderna av diversifiering i form av bristande effektivitet och oförmåga att ta tillvara stordriftsfördelar har helt enkelt övervägt vinsten i form av en breddad inkomstbas.

Liksom i fallet med investeringsstöd så kan en lantbrukare som överväger att starta någon form av gårdsnära verksamhet få finansiering av bank om projektet är potentiellt lönsamt. Därmed behöver inte staten intervensera för att lantbrukaren skall kunna exploatera en kommersiellt gångbar affärsidé. Problemet är alltså inte att det behöver göras investeringar, utan att det inte finns möjlighet att låna för att genomföra potentiellt lönsamma investeringar.

Stöd av den här typen går enbart till landbrukare. En grundläggande fråga är därmed om det är att föredra att en lantbrukare kompletterar sin verksamhet med exempelvis turism eller småskalig förädling än att en näringsidkare som inte har någon koppling till jordbruket ägnar sig åt

⁹⁹ OECD (2002a).

¹⁰⁰ Se exempelvis Chavas (2001).

det. Genom att ge stöd till lantbrukare drabbas ju andra (potentiella) entreprenörer på landsbygden av en konkurrensnackdel. Det finns därmed en risk att stödet bara blir ett nollsummespel, eller till och med medför en totalt sett negativ effekt, genom undanträngning av alternativ verksamhet. Exempelvis så kan gårdsturism som möjliggörs med hjälp av stöd slå ut andra övernattningsmöjligheter. Därmed kan en politik som i ett snävt perspektiv verkar lyckosam, då antalet övernattningar på lantgårdar ökat, totalt sett bara medföra en omfördelning, om det totala antalet övernattningar i regionen är oförändrat. Dessutom kan en bärkraftig näring ha ersatts med ett stödberoende alternativ, ett alternativ som kanske inte överlever när stödet upphör, vilket genererar en totalt sett negativ effekt på regionens näringsliv.

Slutligen kan diversifieringsstödet ses som en subvention till bönder på marginalen i områden där jordbruket inte är konkurrenskraftigt och där det är ont om kompletterande försörjningsmöjligheter för att bevara jordbruket och arbetstillfällena. Dock kan avståndet till potentiella kunder försvåra expansion av gårdsrelaterad verksamhet. Det är inte heller självklart att den här typen av indirekta inkomststöd är mest lämpat att främja vare sig sysselsättningen i svaga regioner eller att garantera att jordbrukets kollektiva varor tillhandahålls, vilket diskuteras nedan.

6.4 Skäl att stödja jordbrukets ekonomiska utveckling

Det finns två argument för att kanalisera stöd och resurser till jordbruket för att främja landsbygdens ekonomiska utveckling. För det första kan jordbruket i sig utvecklas och därigenom generera sysselsättning och inkomster. För det andra så är det möjligt att jordbruket har positiva effekter på andra näringar - vilket indirekt gynnar landsbygden. Som en extra bonus kan dessutom ett levande jordbruk ge önskvärda bieffekter genom sin påverkan på kulturlandskapet.¹⁰¹

Av regionalpolitiska skäl kan stöd till jordbruket ges för att skapa eller bibehålla sysselsättning på landsbygden. Den totala sysselsättningen i landet ökar emellertid inte på sikt. Risken finns istället att den totalt sett

¹⁰¹ För en närmare diskussion av kopplingen mellan de areella näringarna och landskapsbild, kulturarv och naturvård se exempelvis OECD (2001).

blir lägre eftersom stöd till jordbruket medför att resurser dras från andra näringar.¹⁰² Stöd till jordbruket kan emellertid bidra till en högre regional sysselsättning i regioner som är beroende av jordbruket. Eftersom jordbruket är en kapitalintensiv näring blir kostnaderna per skapat eller bevarat arbetstillfälle i regel höga.¹⁰³ Både jord- och skogsbruk är dessutom små och krympande näringar med låg andel sysselsatta, även på landsbygden. Därmed är det inte troligt att stöd till dessa näringar kan bidra till en substantiell ökning av antalet arbetstillfällen på landsbygden.

När det gäller koppling till annan verksamhet nämns ofta vidareförädling av jordbruksprodukter.¹⁰⁴ Struktumvandlingen och produktivitets-tillväxten har medfört att det behövs få sysselsatta i jord- och skogsnäringarna. Dessutom kommer numera en stor del av värdet av slutprodukten från förädling av råvaran. Därmed så flyttas fokus gärna från primärproduktion till förädlingsledet i diskussioner rörande landsbygdens utveckling. Livsmedelsindustrin behöver emellertid inte nödvändigtvis befinna sig där råvaran produceras. Istället kan närhet till marknaden eller kvalificerad arbetskraft vara viktigt, vilket medför att industrin lokaliseras i tätorter där dessa samlokaliseringssvinster kan realiseras. Därmed är det svårt att få en livskraftig landsbygd baserat på enbart de primära näringarna och deras förädlingsled.

Det är också svårt att vända utvecklingen mot exempelvis storskaliga slakterier och mejerier och ersätta dem med småskaliga enheter. Krav på hygien och effektivitet är lättare att upprätthålla vid större anläggningar och det finns tydliga stordriftsfördelar i slakterierna. Istället är småskalig förädling en nischverksamhet som kan uppstå för att möta en diversifierad efterfrågan från konsumenterna. Genom att exempelvis dra nytta av lokal kunskap, specifika förutsättningar eller gamla traditioner kan konkurrenskraftiga produkter tas fram vilket främjar den lokala specialiseringen.

Det är slutligen möjligt att jordbruket indirekt kan ge upphov till sysselsättning genom sin efterfrågan på insatsvaror och tjänster. Eftersom

¹⁰² Se Stoeckel (1985). Se även Nalin (2000) för en diskussion.

¹⁰³ Ds (1989:63).

¹⁰⁴ Se exempelvis Sveriges miljö- och landsbygdsprogram 2000-2006.

jordbruket i stor utsträckning är knutet till immobila naturresurser är det en näring som tenderar att bli kvar i utflyttningsbygder. Den låga sysselsättningen inom sektorn gör dock att effekten totalt sett ej blir stor.

Flera stöd till jordbruket i pelare II innehåller en inkomststödande komponent.¹⁰⁵ Det kan väl vara motiverat om det bidrar till att färre jordbruksenheter läggs ner? På så sätt får ju samhället kollektiva nyttigheter från jordbruket, som ett öppet landskap, vilket gör att olika miljömål uppnås. Den här typen av resonemang visar hur viktigt det är att separera mål för att få effektiva åtgärder. Det finns två vägar för att uppnå bättre samstämmighet mellan efterfrågan och utbud av jordbrukets kollektiva varor. Den första vägen är att indirekt försöka påverka nivån på produktionen, exempelvis genom ett inkomststöd. Problemet är att ingen direkt ersättning lämnas för de kollektiva varor som samhället egentligen efterfrågar. De kollektiva varorna uppstår istället i bästa fall som en positiv bieffekt. Därför behöver stödet inte heller bidra till att målen rörande de kollektiva varorna uppnås. Det andra alternativet är att använda riktade statliga interventioner för att uppnå den för samhället önskvärda nivån av kollektiva varor.¹⁰⁶ En väsentlig skillnad gentemot den första vägen är att man försöker åtgärda problemet direkt snarare än indirekt. Staten kan exempelvis använda subventioner för att få mer av de önskvärda kollektiva varorna. Dessa åtgärder är betydligt mer effektiva i termer av måluppfyllelse och kostnader än åtgärder som påverkar jordbrukarnas inkomster. Med andra ord, genom riktade åtgärder är det möjligt att få mer kollektiva nyttigheter för samma summa pengar än via inkomststöd.

Sammantaget råder det ett ensidigt fokus på jordbruket i de stöd som finns inom ramen för så kallad landsbygdsutveckling i LBU-programmet. Detta förhållningssätt är möjligen en konsekvens av att åtgärderna vuxit fram ur jordbrukspolitiken. För att ge så goda förutsättningar som möjligt på landsbygden bör istället neutralitet råda mellan olika näringsformer - eftersom när en sektor gynnas så missgynnas indirekt andra.

¹⁰⁵ Dessutom finns det ett betydande inkomststöd till jordbruket via pelare I i den gemensamma jordbrukspolitiken.

¹⁰⁶ Den här typen av stöd finns inom insatsområde 1 i den svenska LBU-förordningen.

7

Sammanfattning av slutsatser och avslutande kommentarer

7.1 Inledning

I den ekonomiska politiken har fokus skiftat från omfördelning av inkomster till svaga områden, till stimulering av förmågan att lokalt generera arbetstillfällen, inkomster och tillväxt. Detta förhållningssätt gäller även landsbygden. Det finns inom ramen för såväl jordbrukspolitiken som regional- och strukturpolitiken en rad riktade stöd som skall främja landsbygdens ekonomiska utveckling. Det handlar om stöd för att modernisera och diversifiera jordbruket, stärka konkurrenskraften hos det befintliga näringslivet samt utveckla nya näringar, exempelvis turism.

När de faktiska åtgärderna skärskådas blir det dock tydligt att de inte alltid är ändamålsenliga. Flera stöd riskerar att snarare bli ett inkomststöd än ett medel att främja den lokala utvecklingen. Vissa stöd kan också ha negativa konsekvenser för landsbygden genom att motverka breddning av landsbygdens näringsliv, tränga undan befintlig verksamhet eller ge upphov till ökad administration för företagarna. Exempelvis så kan stöd som går till enbart jordbruket motverka att andra sektorer på landsbygden utvecklas. Det kan också konstateras att de åtgärder som är mest verkningsfulla för landsbygdens utveckling normalt inte finns inom dagens riktade stödflora. Istället är generella insatser för förbättrat näringsklimat och utbyggnad av infrastruktur för att underlätta arbetspendling, så kallad regionförstoring, effektivare för att stimulera den lokala ekonomiska utvecklingen.

Den begränsade effekten av stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i svaga områden, som bland annat ITPS (2004) pekar på, kan därmed delvis förklaras av brister i hur politiken har utformats, men delvis även av att politikens möjligheter att påverka är begränsad. En viss fortsatt tillbakagång, speciellt i glesbygdens landsbygd, är mycket svår att motverka till rimliga kostnader. Det betyder inte att staten inte har någon roll att spela, men att det är nödvändigt att inse politikens begränsningar.

Åtgärderna bör anpassas därefter så att den potential som landsbygden har kan komma till sin rätt, och att målen uppnås i den utsträckning det är möjligt till så låg kostnad och med så få negativa bieffekter som möjligt. Risken med att försöka nå ett mål som inte är nåbart är att politiken inte ens uppnår vad den faktiskt *kan* göra för att främja landsbygden.

7.2 Slutsatser och kommentarer

För att ge så goda förutsättningar som möjligt för den ekonomiska utvecklingen på landsbygden krävs en avvägning mellan generella och riktade åtgärder. Vad kan den generella politiken åstadkomma och i vilka fall finns det ett mervärde med riktade åtgärder?

Ekonomisk utveckling kan inte åstadkommas enbart med riktade stöd till landsbygden. Med en generell politik som tillhandahåller goda förutsättningar för företagandet, stimulerar rörlighet och hanterar marknadsmisslyckanden bidrar staten till att alla delar i landet kan utvecklas, även landsbygden. Omvänt så drabbar brister i den generella politiken också landsbygden. Eftersom landsbygden ofta präglas av avstånd och glesa strukturer, något som försvårar företagandet, kan dessutom landsbygden drabbas extra hårt av dessa brister. Exempelvis består företagandet på landsbygden i högre utsträckning av småföretag, i jämförelse med tätorterna, och en generell politik som är bra för småföretag gynnar därmed landsbygden. Stöd som ges för att kompensera för brister i den generella politiken är ofta ett sämre alternativ än att korrigera själva bristerna.

Riktade åtgärder till landsbygden kan dock vara motiverade om det finns marknadsmisslyckanden som är specifika för landsbygden eller om det finns marknadsmisslyckanden som påverkar koncentrationen till städerna. I det senare fallet rör det sig främst om trängseleffekter i storstadsområden, exempelvis överbelastning på infrastrukturen. Trängsel kan då motivera åtgärder som stimulerar företagande på exempelvis landsbygden. Emellertid är det också möjligt att marknadskrafterna leder till en alltför låg koncentration till tätorterna. Skälet är att geografisk närhet ger upphov till många positiva indirekta

effekter som företagen inte fullt ut tar hänsyn till i sina lokaliseringsbeslut.

Om det finns trängseffekter så är de stöd som kan vara mest verkningsfulla för att underlätta den ekonomiska utvecklingen på landsbygden följande: (i) stöd till service i olika former, samt (ii) stöd till regionförstoring och utbyggnad av kommunikation. Stöd för att tillhandahålla grundläggande service till landsbygden är en åtgärd som kan underlätta den lokala utvecklingen, dels genom att ge grundförutsättningar för företagande, dels genom att stimulera arbetskraftens rörlighet eftersom tillgång till exempelvis affär, skola och barnomsorg gör att området blir mer attraktivt för potentiell inflyttande arbetskraft. Det finns dock en gräns för vad service kan åstadkomma och en viss tillbakagång är ofrånkomlig. När det gäller infrastruktur så är stöd som utvecklar kommunikation, exempelvis IT-satsningar, och stöd som bidrar till regionförstoring effektivt. Sådana åtgärder bidrar till att minska kostnaderna av att ha näringsverksamhet i områden med glesa strukturer och långa avstånd.

Marknadsmisslyckanden som missgynnar företag på landsbygden kan vara relaterade till tillgång på kredit, spridning av information eller höga transaktionskostnader. Tidsbegränsade projektstöd för att åtgärda dessa problem kan vara ändamålsenligt förutsatt att det finns orealiserade goda affärsidéer. Projektstöd kan emellertid inte i sig skapa affärsmöjligheter. Istället kan stöden ha en rad negativa effekter. Stöd snedvrider exempelvis konkurrensen till nackdel för verksamhet som inte får stöd. Det finns en risk för att statlig finansiering enbart ersätter privat finansiering och projektstöden ger också upphov till byråkrati både för den som tar emot stödet och för myndigheterna som hanterar dem.

Om syftet med projektstöden är att gynna företagande med en viss geografisk belägenhet, snarare än att åtgärda marknadsmisslyckanden, kan istället förmåner via differentierad beskattning snarare än subventioner vara att föredra, t.ex. lägre arbetsgivaravgifter eller någon form av trängselskatt. Då uteblir de negativa effekterna av subventioner.

En förklaring till att projektstöden, trots sina brister, ändå är vanligt förekommande kan vara att andra mål än ekonomisk effektivitet spelar in, något som även gäller för andra stöd. Ett underliggande mål kan helt enkelt vara en vilja att öka inkomsterna och ge befolkningen en möjlighet att bo kvar. Det är dock problematiskt att blanda frågor som rör ekonomisk effektivitet och inkomstfördelning på detta sätt. Anledningen är att det finns andra åtgärder som är mer lämpade att hantera inkomstfördelning, och att stöden missar de problem som de var tänkta att åtgärda när de inriktas på fördelningsaspekter.

Förbättrad ekonomisk effektivitet leder till ökat välstånd för hela landet, men det behöver inte leda till att gapet i inkomster mellan stad och land minskar. Detta betyder att *olika* åtgärder kan krävas för att få en så stor kaka som möjligt, respektive att få en önskvärd fördelning av den. Generellt är välfärdspolitiken, dvs. skatte- och socialpolitiken, mer lämpad när det gäller att omfördela resurser och utjämna inkomster i en för staten önskvärd riktning än åtgärder riktade till specifika regioner. Det finns två huvudsakliga skäl: För det första kan den riktas till individer. Att gå omvägen via stöd till regionen för att hjälpa individer minskar precisionen, eftersom de som behöver hjälp kan bli utan stöd samtidigt som stöd kan gå till dem som inte behöver inkomststöd. För det andra så finns det en rad positiva effekter av koncentration av ekonomisk aktivitet. Att försöka motverka koncentration för att uppnå fördelningspolitiska mål kan därför ha negativa effekter för tillväxten i andra områden i landet.

När inkomstmålet är framträdande kan också en förskjutning hos staten ske från att ge förutsättningar för företagandet, till att försöka skapa företag på landsbygden. Resultatet blir då stöd till aktiviteter, för att aktiviteten skall generera inkomster. Detta tar fokus från åtgärder som är mer effektiva att lösa det egentliga problemet. En intressant parallell kan dras mellan den traditionella jordbrukspolitiken och åtgärder för landsbygdsutveckling. Jordbrukspolitiken går alltmer *ifrån* stöd till produktionen för att uppnå inkomstmålet för lantbrukarna.¹⁰⁷ En

¹⁰⁷ Exempelvis så ersätts direkt- och marknadsstöden till viss del med ett avlänkat stöd.

anledning är att den inkomsthöjande effekten av stöden är låg.¹⁰⁸ Det finns en risk att stöd för ekonomisk utveckling på landsbygden går i den fälla som jordbruket är på väg ur, nämligen att stödja aktiviteter för att öka inkomsterna. Detta trots att landsbygdsåtgärderna inte ens har ett explicit inkomstmål.

Stöd till ekonomisk utveckling på landsbygden riktas slutligen i vissa fall specifikt till jordbruksföretag. Ett problem är att stöd som enbart går till en sektor kan missgynna andra näringsidkare på landsbygden genom undanträngningseffekter, hämma breddning av näringslivet på landsbygden samt får jordbruket att framstå som mer lönsamt än vad det är. Genom att ha neutralitet i villkor mellan företagande på landsbygden, dvs. lika villkor oavsett vilken typ av näring det rör sig om, underlättas utvecklingen av ett brett och konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden. Om exempelvis det svenska LBU-programmet ska kunna stimulera den ekonomiska utvecklingen på landsbygden generellt så har åtgärderna ett alltför ensidigt fokus på jordbruket.

Sammanfattningsvis så kan politik påverka den ekonomiska utvecklingen på landsbygden, men inte i den utsträckning som ibland förväntas. Ekonomisk teori visar att det inte är lätt att med statliga ingrepp få ett näringsliv som är geografiskt spritt över landet. Orsaken är att det finns starka ekonomiska vinster, både för individer och företag, att koncentrera sig geografiskt nära varandra. I den mån staten kan främja den ekonomiska utvecklingen på landsbygden så lider dagens politik av att inkomststödjande syften blandas med frågor som rör ekonomisk effektivitet, samt av att riktad politik försöker uppnå mål som bättre kan nås av generella åtgärder. Kombinationen av missriktade åtgärder och grundläggande svårigheter att *de facto* påverka landsbygdens utveckling i den utsträckning som önskas gör att resultatet blir en politik som kostar mycket men åstadkommer lite. Dessutom riskerar politiken att inte åstadkomma vad som faktiskt är görligt för att förbättra den ekonomiska utvecklingen på landsbygden.

¹⁰⁸ Se exempelvis OECD (2002b).

Referenser

ADAS Consulting Ltd och SQW (2003), "The mid-term evaluation of the England rural development programme," *Konsultrapport till DEFRA*: Wolverhampton.

Armstrong, Harvey och Jim Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishing Ltd: Malden, MA, USA och Oxford UK.

Baldwin, Richard, Rikard Forslid, Philippe Martin, Gianmarco Ottavio och Frederic Robert-Nicoud (2003), *Economic geography and public policy*, Princeton University Press: Princeton.

Barro, Robert J. (1998), *Determinants of economic growth: A cross-country empirical study*, The MIT Press: Cambridge, MA.

Barro, Robert och Xavier Sala-I-Martin (1997), "Technological diffusion, convergence and growth," *Journal of Economic Growth*, 2:1, 1-27.

Baumol, William J., Richard R. Nelson och Edward N. Wolff (red.) (1994), *Convergence of productivity*, Oxford University Press: New York.

Bergvall, Daniel och Svante Larsson (2000), "Medför starta eget-bidraget undanträngning av egenföretagare?" *Forskningsrapport S51*, Handelns Utredningsinstitut: Stockholm.

Berndtsson, Leif (2003), "Kapital för landsbygdsföretagare," *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, 142:4, 3-37.

Blanchflower, David G. och Andrew J. Oswald (1998), "What makes an entrepreneur?" *Journal of Labour Economics*, 16:1, 26-60.

Blomström, Magnus och Ari Kokko (2002), "From natural resources to high-tech production: The evolution of national competitiveness in Sweden and Finland," *EIJS Working paper 139*, The European Institute for Japanese Studies: Stockholm

Boldrin, Michele och Fabio Canova (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies," *Economic Policy*, 16:32, 206-53.

Buckwell, A. *et al.* (1997), "Towards a common agricultural and rural policy for Europe," *European Economy Report* No. 5. Europeiska Kommissionen: Bryssel.

Cappelin, Aadne, Jan Fagerberg och Bart Verspagen (1999), "Lack of regional convergence," in *The economic challenge for Europe*, (red.) Jan Fagerberg, Paolo Guerrieri och Bart Verspagen. Edward Elgar: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.

Chavas, Jean-Paul (2001), "Structural change in agricultural production: Economics, technology and policy," i *Handbook of agricultural economics*, volym 1, Elsevier Science: Amsterdam.

Davis D. R. och D. E. Weinstein (1999), "Economic geography and regional production structure: an empirical investigation," *European Economic Review*, 43, 379-407.

Ds (2004:9), *Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige*, Fritzes: Stockholm.

Ds (1989:63), *En ny livsmedelspolitik*, Fritzes: Stockholm.

Ehn, Peter (2001), "Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen," *Ds* 2001:59, Fritzes: Stockholm.

Feldman, M. P. och R. Florida (1994), "The geographic sources of innovation," *Annals of the Association of American Geographers*, 84, 210-29.

Fleischer, Aliza and Felsenstein, Daniel (2000), "Support for rural tourism: Does it make a difference?," *Annals of Tourism Research*, 27:4, 1007-1024.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman och Anthony J. Venables (1999), *The spatial economy*, The MIT Press: Cambridge MA, London.

Fujita, Masahisa och Jacques-François Thisse (2002), *Economics of agglomeration*, Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Galson, William A. och Haren J. Baehler (1995), *Rural development in the United States*, Island Press: Washington DC.

Gren, Jörgen (2002), *Den perfekta regionen?*, Studentlitteratur: Lund.

Havnevik, Kjell *et al* (2001), "Metoder för landsbygdsutveckling – räcker det?" *Rapport*, SLU: Uppsala.

Hedman, Kristina (2003), "Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen," *Rapport* 2003:1, SLI: Lund.

Helpman, Elhanan och Paul R. Krugman (1985), *Market structure and foreign trade*, MIT Press: Cambridge.

Henrekson, Magnus (1999), "Drivkrafter för entreprenörskap, nyföretagande och företagstillväxt," i *Tillväxt och ekonomisk politik*, Lars Calmfors och Mats Persson (red.). Studentlitteratur: Lund.

IM-Gruppen i Uppsala (2001), "Mål 5b Västra Sverige: Slututvärdering," *Rapport* 2001:2, IM-Gruppen: Uppsala.

ITPS (2002), "Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling: Begreppsdiskussion och forskningsöversikt," *Rapport* A2002:8. ITPS: Östersund.

ITPS (2004), "Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder," *Rapport* A2004:9, ITPS: Östersund.

Johansson, Helena och Ewa Rabinowicz (2003), "Developing an integrated policy for rural and regional areas in the Baltic countries," i *Agricultural and rural development policies in the Baltic countries*, OECD: Paris.

Jones, Charles I. (1998), *Introduction to economic growth*, W.W. Norton: New York och London.

Kapersson, Eva och Mats Marcusson (2001), "Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin," *Rapport 2001:3*, SLI: Lund.

Knack, S. (1999), "Social capital, growth and poverty: A survey of cross-country evidence," *Social Capital Initiative Working Paper No. 7*. Världsbanken: Washington.

Kooten, van C., L. Slangen, P. Suchanek, and R. van Oosten (2001), "Institutions of sustainability in Central and Eastern European Countries," *Papper presenterat på konferensen Sustainable Agriculture in Central and Eastern European countries*. Nitra, Slovakia.

Krugman, Paul R. (1991a), *Geography and Trade*, MIT Press: Cambridge, MA.

Krugman, Paul R. (1991b), "Increasing returns and economic geography," *Journal of Political Economy*, 99, 484-99.

Krugman, Paul R. (1998), "What's new about the new economic geography?" *Oxford Review of Economic Policy*, 14:2, 7-17.

Krugman, Paul R. (2002), *International economics: Theory and policy*, Addison-Wesley, Harlow: UK.

Krugman, Paul R. and Anthony Venables (1990), "Integration and competitiveness of peripheral industry," i *Unity and diversity in the European economy*, C. J. Bliss och J. B de Macado (red.) Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Lindh, Thomas och Henry Ohlsson (1997), "Egenföretagande och manna från himlen," rapport till ESO, *Ds 1997:71*, Finansdepartementet: Stockholm.

Lucas, Robert E. Jr. (1988), "On the mechanics of economic development," *Journal of Monetary Economics*, 22:1, 3-42.

LU (2003/4), "Den regionala utvecklingen fram till 2020," *Bilaga 3 i Långtidsutredningen 2003/4*. Finansdepartementet: Stockholm.

Martin, Philippe (1998), "Can regional policy affect growth and geography in Europe?" *World Economy*, 21:6, 757-774.

Martin, Philippe (1999a), "Public policies, regional inequalities and growth," *Journal of Public Economics*, 73, 85-105.

Martin, Philippe (1999b), "Are European regional policies delivering?" *EIB Papers*, 4:2, pp. 10-23.

Martin, Philippe (2000), "The role of public policy in the process of regional convergence," *EIB Paper* 5:2, pp. 69-79.

Martin, Philippe och Gianmarco I. P. Ottaviano (1999), "Growing locations: Industry location in a model of endogenous growth," *European Economic Review*, 43:2, 281-302.

Martin, Philippe and Gianmarco I. P. Ottavio (2001), "Growth and agglomeration," *International Economic Review*, 42:4, 947-68.

Marshall, A. (1920), *Principles of economics*, Macmillian: London.

McCann, Philip (2001), *Urban and regional economics*, Oxford University Press: Oxford, UK.

Midelfart-Knarvik, Karen H. och Henry G. Overman (2002), "Delocation and European integration: Is structural funding justified?" *Economic Policy*, 35, 322-59.

Myrdal, Gunnar (1957), *Economic theory and underdeveloped regions*, London: Duckworth.

Nalin, Evald (2001), "Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?", *Rapport 2000:1*, SLI: Lund.

Norberg, Heléne (1999), "Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande," *Ds 1999:50*, Finansdepartementet: Stockholm.

NUTEK (2002), *Starka regioner - för nationell tillväxt i en global ekonomi*, NUTEK/ALMI: Stockholm.

NUTEK (2004), "IT i småföretag: Regionala skillnader i användningen av IT," *Rapport B 2004:1*, NUTEK: Stockholm.

NUTEK och Industriförbundet (1998), *Entreprenörsfonder: Riskkapital till växande småföretag*, NUTEK och Industriförbundet: Stockholm.

OECD (2001), *Multifunctionality – Towards an analytical framework*, OECD: Paris.

OECD (2002a), *OECD Agricultural Outlook 2003/08*, OECD: Paris.

OECD (2002b), "Farm household income issues in OECD countries: A synthesis report," *Report 2002/11*, Directorate for food, agriculture and fisheries, Committee for agriculture, OECD: Paris.

Ottavio, Gianmarco I. P. och Diego Puga (1998), "Agglomeration in the global economy: A survey of the 'new economic geography'," *World Economy*, 21:6, 707-31.

Parker, Edwin B., Heather E. Hudson, Don A. Dillman, och Andrew D. Roscoe (1989), *Rural America in the information age: Telecommunications policy for rural development*, Lantham, MD: Aspen Institute/ University Press of America.

Perroux, F. (1950), "Economic space: Theory and applications," *Quarterly Journal of Economics*, 65.

Porter, M. E. (1990), *The competitive advantage of nations*, Macmillan: UK.

Proposition (1997), "Regional tillväxt – för arbete och välfärd," *Proposition 1997/98:62*: Stockholm.

Proposition (2001), "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet," *Proposition*, 2001/02:4: Stockholm.

Proposition (2002), "Utgiftsområde 23: Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar", *Proposition 2002/03:1*: Stockholm.

Puga, Diego (2002), "European regional policies in light of recent location theories," *Journal of Economic Geography*, 2, 373-406.

Putnam, Robert D. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in moderns Italy*, Princeton University Press.

Quah, D. (1996) "Regional cohesion from local isolated actions: 1. Historical outcomes," *Discussion paper 378*, Centre for Economic Performance.

Rantamäki-Lahtinen, Lena (2004), "On-farm non-agriculture diversification in Finland from a farm management perspective," *Working Paper*, MTT Economic Research, Agrifood Research Finland: Helsingfors.

Romer, Paul (1986), "Increasing returns and long run growth," *Journal of Political Economy*, 94, 1002-37.

Romer, Paul (1987), "Growth based on increasing returns due to specialization," *American Economic Review*, 77, 56-62.

Saraceno, Elena (2002), "Rural development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy," *papper presenterat på EAAE kongressen i Zaragossa*, Spanien.

SCB, (2003), *Jordbruksstatistisk årsbok 2003*, SCB: Stockholm.

Skatteverket (2004), "Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter," *Broschyr*, SKV 401 utgåva 14.

Skr. (2003), "Skrivelse om genomförandet av EU:s jordbrukspolitik i Sverige," *Skrivelse 2003/04:137*, Regeringskansliet: Stockholm.

SLI (2001), "Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?" *Rapport 2000:1*, SLI: Lund.

SLI (2003), "Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen," *Rapport 2003:1*, SLI: Lund.

SOU (1996:69), *Kompetens och kapital*, Företagsstödsutredningens betänkande, Nordstedts förlag: Stockholm.

SOU (1998:93), "Kapitalförsörjning till småföretag," *Småföretags-delegationens rapport nr 6*, Nordstedts förlag: Stockholm.

SOU (1999), *EG:s strukturstöd – Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondprogrammen*, Fritzes: Stockholm.

SOU (2000:87), *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*, Stockholm: Fritzes.

SOU (2003:29). *Mot en ny landsbygdspolitik*, Fritzes: Stockholm.

SOU (2003:37), *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt*, Fritzes: Stockholm.

SOU (2003:105), *Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, Fritzes: Stockholm.

Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the public sector*, W.W. Norton: New York and London.

Stoeckel (1985), "Intersectoral effects of the CAP: Growth, trade and employment," *Occasional Paper* 45. Bureau of Agriculture and Economics, Canberra.

T:son Söderström, Hans, Pontus Braunerhjelm, Richard Friberg, Victor Norrman och Örjan Sölvell (2001), "kluster.se: Sverige i den nya ekonomiska geografin," *Ekonomirådets Rapport* 2001, SNS Förlag: Stockholm.

Venables, Anthony J. (1996), "Equilibrium location with vertically integrated industries," *International Economic Review*, 37, 341-59.

Tidigare utgivna publikationer från SLI

Rapporter

- | | |
|--------|---|
| 2000:1 | Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik - reformeras? |
| 2000:2 | Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda |
| 2001:1 | Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel |
| 2001:2 | Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin |
| 2001:3 | Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement |
| 2001:4 | Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000 |
| 2001:5 | Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter |
| 2002:1 | EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries |
| 2002:2 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys |
| 2002:3 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys |
| 2002:4 | Internationell handel – även för jordbruket? |
| 2002:5 | Mjolkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad |
| 2003:1 | Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen |
| 2003:2 | Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion |
| 2004:1 | Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad |
| 2004:2 | EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import |

SLI-skrifter

- | | |
|--------|------------------------------------|
| 2002:1 | Analys av enhetliga arealstöd i EU |
|--------|------------------------------------|

2003:1	Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
2003:2	Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
2003:3	Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?
2003:4	Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
2003:5	Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?
2004:1	Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning

SLI Working Papers

2003:1	Decoupling: The case of Swedish crop production
--------	---

Årsrapport

Publiceras årligen från år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

”High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?”, Konkurrensverkets A4-serie, 2003.