

# Sammanfattning: Regional tillväxt mot alla odds

## Inledning

Ökande skillnader mellan storstadsregioner och mer glesa regionala miljöer innebär utmaningar för samhället. Utanför storstadsområdena finns färre arbetstillfällen och en mindre varierad arbetsmarknad att tillgå. Utsikterna för att nya arbetstillfällen genereras är i regel begränsade. Detta medför en omfördelning av arbetskraften (i synnerhet den högkvalificerade arbetskraften) till storstadsområden vilket utgör en av orsakerna till vikande befolkning och krympande arbetsmarknader i många mindre regioner, kommuner och i glesbygden.

Den huvudsakliga orsaken till dessa växande skillnader är att ekonomisk utveckling allt mer drivs av kunskapsintensiva verksamheter inom såväl tillverkande industri (till exempel IT och bioteknik) som tjänstesektorn (till exempel finansiella tjänster, konsultverksamhet). Denna typ av verksamhet frodas i storstadsregioner där fördelar genom samlokalisering och klusterbildningar, stora och avancerade närmärnader som kan kombineras med en hög grad av branschmässig mångfald. I glesa regionala miljöer och regioner med stark specialisering inom traditionella sektorer är utmaningarna betydligt större för att skapa och bibehålla konkurrenskraft i den moderna kunskapsintensiva ekonomin.

Regioner har således olika strukturella förutsättningar för att kunna konkurrera, vara innovativa och stimulera ekonomisk tillväxt. Det är därför förvånande att en stor del av de observerade skillnaderna i regioners ekonomiska tillväxt kvarstår även efter att man kontrollerat för strukturella faktorer (till exempel, branschstruktur, kapitaltillgång, humankapitalets sammansättning, regionstorlek och infrastruktur). Annorlunda uttryckt så växer vissa regioner betydligt snabbare än vad som kan förväntas givet deras förutsättningar medan ett motsatt förhållande observeras för andra regioner. Med detta som utgångspunkt har föreliggande projekt besvarat följande övergripande forskningsfråga:

Varför växer vissa regioner mer (eller mindre) än andra regioner trots att de uppvisar liknande strukturella förutsättningar?

Vi vet förvånansvärt lite om denna grundläggande och för policyaktörer direkt avgörande fråga. Policyaktörer har liten möjlighet att på kort sikt påverka strukturella regionala förutsättningar då dessa till stor del är ett resultat av historiska processer. Det avgörande ur ett policyperspektiv är hur man utifrån strukturella förutsättningar kan stimulera ekonomisk tillväxt genom att aktivera olika aktörers handlingspotential och deras nätverk på regional, nationell och global nivå.

## Metod

Forskningsfrågan besvaras genom studier i Sverige, Norge och Finland mellan 1990 och 2018. I projektet kombineras sofistikerad kvantitativa och kvalitativa metoder på ett för forskningsområdet nydanande sätt.

Kvantitativa analyser används för att identifiera regioner som under specifika perioder uppvisar exceptionellt hög eller låg tillväxt som inte kan förklaras av strukturella faktorer som till exempel, branschstruktur, kapitaltillgång, humankapitalets sammansättning, regionstorlek och infrastruktur. Denna oförklarade variation är intressant då andra aktörsspecifika eller externa faktorer sannolikt spelar en relativt stor roll för ekonomisk utveckling.

Våra fallstudier fokuserar således på regioner med exceptionellt hög eller låg tillväxt för att på så sätt blottlägga aktörsspecifika drivkrafter till ekonomisk utveckling. Fallstudierna är både explorativa och analytiska. Den explorativa dimensionen syftar till att klarlägga nya och hittills förbisedda aspekter för att förklara regional tillväxt. Fallstudiernas analytiska ramverk bygger på:

1. ett systemperspektiv som inkluderar aktörers intressen och förmågor, nätverk samt institutioner och
2. ett evolutionärt perspektiv som tar hänsyn till hur regioners utveckling och förutsättningar formas av historiska processer.

En central dimension av detta är jämförelserna mellan Sverige, Norge och Finland. Ett skäl till detta är att länderna delar viktiga karaktäristika, som:

1. att kunskapsintensiva verksamheter utgör grunden för ekonomisk utveckling, samt
2. att dessa verksamheter är koncentrerade till ett fåtal storstadsområden, vilket
3. skapar utmaningar i (semi-) perifera regioner och regioner som är specialiserad på traditionella näringar.

Detta innebär således att de lärdomar som dras av projektet till stor del är tillämpbara i de tre länderna.

## Slutsatser

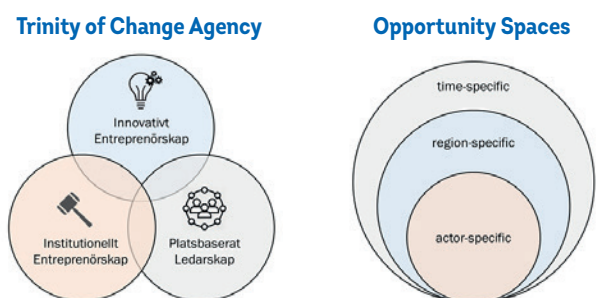
Drivkrafterna bakom regional utveckling kan föras samman i tre stora block (figur 1). Det första består av den nationella och globala ekonomin och politikens övergripande drivkrafter för utvecklingen av alla svenska regioner. De regionala aktörernas inflytande på dessa krafter är i regel marginellt. Den andra utgörs av hur regionala förutsättningarna som befolkningsstorlek, geografiskt läge, infrastruktur, branschsammansättning, stödstrukturer för innovation och entreprenörskap,



Huvudsakliga drivkrafter för regional utveckling (figur 1)

men även regionens institutioner, konventioner och kultur påverkar regional tillväxt. Dessa utgör strukturförhållanden som förändras långsamt. På lång sikt har dock lokala aktörer ett visst inflytande att påverka dessa förutsättningar.

Det tredje viktiga blocket av drivkrafter hänger samman med vad som kallas "human agency" på engelska. Agency står för den förmåga aktörer har för att påverka samhället och ekonomin. Agency inkluderar målmedvetna, meningsfulla, och genomtänkta handlingar av aktörer, och de planerade och oplanerade konsekvenserna av sådana handlingar. Agency kan syfta till att skapa en förändring i regional utveckling eller till att bibehålla vad som redan finns. I vårt projekt har vi identifierat tre typer of agency riktad mot förändring som har stor betydelse för regional utveckling. Vi kallar dessa för Trinity of Change Agency (figure 2).



Trinity of Change Agency och möjlighetsutrymme (figur 2)

En första komponent som ingår i Trinity of Change Agency är innovativt entreprenörskap, vilket ses som en väsentlig form av förmåga att agera på upplevda nya möjligheter med en stark ambition att realisera dem. Innovativt entreprenörskap handlar om viljan att bege sig ut i okänd terräng, att bryta med befintliga inriktningar av regional utveckling. Men entreprenörmöjligheter är inte jämnt fördelade i tid och rum. Vissa regioner kommer under vissa perioder att erbjuda mer entreprenörmöjligheter än andra. För att bygga möjlighetsutrymmen för regional förändring krävs också Trinity of Change Agencys två andra komponenter: platsbaserat ledarskap och institutionellt entreprenörskap.

Platsbaserat ledarskap identifierar överlappande intressen från olika aktörgrupper i regionen och samordna satsningar, till exempel relaterad till utbildning, klusterbildning eller infrastruktur. Institutionellt entreprenörskap handlar om att ändra formella (till exempel regler och lagar) och informella (till exempel normer och värderingar) institutioner. Det kan röra sig om exempelvis att legitimera nya målsättningar och utvecklingsbanor eller öka viljan att samarbeta mellan olika aktörgrupper. I kontexten av tids-, plats- och aktörspecifika möjlighetsutrymmen utgör Trinity of Change Agency ett holistiskt begreppsmässigt ramverk som teoretiskt förklarar varför en form av agens nödvändiggör eller kräver en annan i regionala förändringsprocesser. Fallstudier har visat att regional utveckling och förändring kräver ett samspel mellan innovativt entreprenörskap, institutionellt entreprenörskap, och platsbaserat ledarskap. De tre typer of förändringsarbete formar därför tillsammans det som vi kallar Trinity of Change Agency.

Resultaten tyder på att det finns en underutnyttjad potential för en mer agensfokuserad strategi för regionalt beslutsfattande. Regionala beslutsfattare är viktiga aktörer som vanligtvis har mandat att bjuda in andra aktörer till gemensamma diskussioner, till exempel via delaktighet i planeringsprocesser. Baserat på våra resultat kan regionala beslutsfattare överväga att gå ett steg längre och vidta

åtgärder för att främja agens för förändring genom att till exempel aktivt inkludera och uppmuntra ett brett spektrum av aktörer att engagera sig i förändringsprocesser för att kraftsamla med syftet att uppnå förändringar. På så sätt kan regionala beslutsfattare spela en aktiv roll i processer för strukturförändring. Studierna har också visat att även icke-politiska aktörer som företag, universitet eller representanter för civilsamhället kan vara viktiga aktörer för att stimulera skapandet av agens för förändring.

Vad som skapar lokal agens är en central forskningsfråga och ReGrow bidrar med viktiga insikter och pekar samtidigt på behovet av fortsatt forskning inom området. Nedan sammanfattas några av de viktigaste resultaten och implikationerna från projektet:

**För det första** vilar agens för förändring på den kompetens, de regionala och utomregionala nätverk samt de resurser som aktörerna redan har utvecklat. Det historiska perspektivet är således viktigt – aktörerna bygger upp sin förmåga att göra skillnad över tid. Därför kommer investeringar i människor som deltar i förändringsprojekt, som inbegriper utvidgning av kompetens, nätverk och resurser, att vara värdefulla – inte bara för att åstadkomma förändringar utan också för att bygga upp handlingsförmåga. Dessutom kan regionala aktörer aktivt söka, rekrytera eller samarbeta med personer och organisationer som har tidigare erfarenhet av förändringsprocesser, exempelvis krishantering.

**För det andra** fann vi betydande regionala skillnader i lokala aktörers förmåga att påverka den regionala utvecklingen och att arbeta för regional strukturförändring. Vi fann också regioner där lokala aktörer över tid har utvecklat mer agens, det vill säga ökat sin förmåga att forma den regionala framtiden. Detta tog tid (10–15 år) men var möjligt. Oftast började det med begränsade projekt eller aktiviteter som initierades av en grupp personer med avsikt att genomföra en förändring. I dessa ingick att kartlägga intressen, kompetenser och resurser genom ett aktivt samspel med lokala aktörer. Överraskande nog, även i relativt små regioner, kände människor inte alltid till speciellt mycket om sina grannar. Efter hand följde dialoger och nätverksbyggande om regionens utvecklingspotentialer och möjligheter vilket med tiden ökade förmågan att agera gemensamt och sätta igång alltmer ambitiösa projekt. Detta gäller till exempel projekt som förändrar det regionsspecifika möjlighetsutrymmet, exempelvis genom förbättring av utbildningsinriktningar, uppstart av forsknings- och företagsparker/kuvöser eller genom att attrahera nya aktörer till regionen. Med tiden kan den här typen av förändringsarbete också stärka det innovativa entreprenörskapet i regionen, inom både befintliga företag och potentiella nya företag.

**För det tredje** visar vårt projekt att lokal agens för förändring kan vara en stark drivkraft för positiv förändring i alla typer av regioner. Det innebär inte att den lokala agensen för förändring råar på alla strukturella förutsättningar. Det finns och kommer att finnas regioner som har det betydligt besvärligare än andra, och det kommer att finnas krympande regioner. Ofta handlar de strider som dessa regioner utkämpar om strukturomvandlingar som ligger långt utanför de lokala aktörernas inflytande. Det understryker också att lokala aktörer inte kan lämnas ensamma att axla ansvaret för den regionala utvecklingen utan det finns såväl ett nationellt som EU-politiskt ansvar för att bättre möta de olika problembilder som präglar många eftersläpande regioner. I sådana regioner är dock agens för förändring lika viktigt: till exempel kan det kräva att ompröva målsättningar och värderingar som tillväxt som dominerande mål för regional utveckling (institutionellt entreprenörskap). I en del fall handlar det om agens riktad mot att samordna resurser för att tillhandahålla socioekonomisk välfärd

(platsbaserat ledarskap) till exempel genom att utveckla nya lösningar (innovativt entreprenörskap) för att kunna upprätthålla service och livskvalitet även i regioner som har begränsade möjligheter att växa.

**För det fjärde** hävdar vi att resultaten från ReGrow sträcker sig bortom diskussionen om effektivitet kontra rättvisa som är vanlig inom regional utveckling. Effektivitetsargumentet är att investeringar bör göras i de stora städerna, där avkastningen är högst på grund av den stora innovations- och konkurrenskraften i dessa regioner. Rättviseargumentet å sin sida, hävdar att investeringar bör ske i de regioner som hamnat på efterkälken, för att minska de regionala skillnaderna. Resultaten från ReGrow visar att investeringar i människors förmåga att agera ger effekter även utanför storstäderna. Det är i linje med aktuell forskning som visar att innovation inte behöver koncentreras till större städer i lika hög utsträckning som antagits tidigare. Alltså kan investeringar i agens för människor i periferin vara effektiva. Det krävs dock ytterligare forskning för att bättre förstå hur man bäst bygger sådan lokal agens, och vad de samhälleliga konsekvenserna blir, med tanke på exempelvis bostadsmarknaden, möjligheterna till digitalisering och distansarbete samt effekterna på klimatet.

**Slutligen** anser vi att fokus på lokal handlingsförmåga har stor relevans, inte bara för att minska interregionala skillnader samt att skapa jobb och inkomstmöjligheter för människor som bor utanför storstadsregionerna. Vi fann att lokal handlingsförmåga är avgörande för strukturförändringsprocesser och strukturomvandling vilket är en viktig förutsättning för att möta nutidens största utmaningar som klimatkrisen eller Covid-19.

## KONTAKTER OCH GENOMFÖRANDEORGANISATIONER

### Lunds Universitet, Sverige

Markus Grillitsch, projektansvarig  
[markus.grillitsch@keg.lu.se](mailto:markus.grillitsch@keg.lu.se)

### Tampere University, Finland

Markku Sotarauta  
[markku.sotarauta@tuni.fi](mailto:markku.sotarauta@tuni.fi)

### University of Stavanger, Norge

Rune Dahl Fitjar  
[rune.d.fitjar@uis.no](mailto:rune.d.fitjar@uis.no)

### Projektgrupp:

Björn Asheim, Rune Dahl Fitjar, Markus Grillitsch, Silje Haus-Reve, Jari Kolehmainen, Heli Kurikka, Karl-Johan Lundquist, Mikhail Martynovich, Hjalti Nielsen, Magnus Nilsson, Josephine Rekers, Sami Sopanen, Markku Sotarauta och Linda Stihl

## Tio tips om platsbaserat ledarskap

Vid ett Länskraft-möte har vi tillsammans med praktiker och moderatorer av Länsförsäkringars Forskningsfonden utvecklat tio tips om platsbaserat ledarskap. Platsbaserat ledarskap handlar om att politiker, företagare och civilsamhällsaktörer arbetar tillsammans för att skapa utveckling i en region, exempelvis genom att förbättra möjligheterna att bo och försörja sig. Med ett långsiktigt samarbete kan vi skapa ett hållbart och konkurrenskraftigt samhälle.

### 1. TRO PÅ ATT DET GÅR

Lita till att ett platsbaserat ledarskap kan skapa förändring, även om de regionala förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika platser. Bygg samarbetet på kraften i människors engagemang och ta vara på den lokala samarbetsandan.

### 2. JOBBA TILLSAMMANS

Inkludera många aktörer med olika perspektiv och intressen och dra nytta av olikheter. Bred samverkan ger det platsbaserade ledarskapet större legitimitet och bättre möjligheter till framgång.

### 3. STÄRK DET UNIKA

Kartlägg era gemensamma intressen och definiera regionens särskilda styrkor. Utgå från dessa och gör till er uppgift att utveckla de starka sidor och särdrag som finns lokalt.

### 4. TYDLIGGÖR MÅLBILDEN

Formulera en lokal framtidsvision och sätt mätbara gemensamma mål. Genom att ha en uttalad samsyn om vad ni tillsammans vill uppnå kan ni skapa fokus, riktning och uthållighet.

### 5. GÖR EN FÄRDPLAN

Fundera över vilka hinder som står i vägen för att nå målbilden och formulera en väg för att hantera dessa. Genom att kontinuerligt följa upp målbilden skapar ni engagemang för er plan.

### 6. VAR LÖSNINGSORIENTERADE

Fokusera på möjligheterna. Gräv inte för mycket i problem, utan lägg energin på konkreta förslag till lösningar.

### 7. TILLSÄTT EN ANSVARIG

Utse en ledare med mycket energi och ett rikt kontaktnät. Klargör ledarens befogenheter och i vilka situationer den ansvariga måste stämma av eller rapportera.

### 8. BYGG ERSÄTTLIGHET

Säkerställ att nyckelpersoner eftersträvar att göra sig själva ersättliga. Det är både viktigt med ett personligt engagemang och ett ledarskap som inte är personberoende.

### 9. VAR UTHÅLLIGA

Ge inte upp även om det går trögt utan tänk långsiktigt. Utveckling sker ofta i språng och genom att fira delsegrar och kommunicera milstolpar kan ni hålla engagemanget levande.

### 10. VERKA PÅ OLIKA NIVÅER

Använd det platsbaserade ledarskapet som en plattform för att påverka nationellt och på EU-nivå. Genom att ni själva vill bidra i större sammanhang kan det bli lättare att få stöd och resurser.