

3 Regionalt och statligt ansvar i politiken

Diskussionen kring de nordiska ländernas förutsättningar att möta och hantera - men helst också kunna dra ekonomisk nytta av - vår tids "globaliseringsutmaningar", har satt nytt sökarpå på vad som brukar kallas den "nordiska samhällsmodellen".⁵ Debatten har främst handlat om möjligheterna att med bibehållen internationell konkurrenskraft klara av de många skattefinansierade åtaganden som är så karaktäristiska för den nordiska modellen: omfattande sociala transfereringar och offentligt service (inte minst till de äldre befolkningsgrupperna), stora offentliga investeringar i barnomsorg, utbildning och forskning samt en aktiv statlig arbetsmarknadspolitik (Andersen *et al* 2007). Enligt många iakttagare kommer den globalt allt mer integrerade ekonomins växande arbetskraftsrörlighet och skärpta konkurrens att leda till växande svårigheter för de nordiska länderna att upprätthålla och utveckla den skattebas som deras samhällsmodell kräver. Härtill kommer så den demografiska trenden mot större grupper ålderspensionärer i kombination med längre studietider bland de unga, något som - allt annat lika - leder till en relativt sett allt mindre grupp yrkesaktiva skattebetalare.⁶

De förslag till lösningar som förts fram av politiker och forskare har i huvudsak varit inriktade på reformer av den ekonomiska och sociala politikens institutioner - från flexiblare pensionsåldrar, privatisering av offentlig service och en mer "arbetsinriktad" arbetsmarknadspolitik till en mer tillväxt- och innovationsorienterad ekonomisk politik (Andersson *et al* 2004, Andersen *et al* 2007). De anbefallda åtgärderna har framför allt gällt den nationella politiken, men även EU-nivån och den regionala nivån. Regionerna och den regionala politikens roll har betonats i många av de inlägg och förslag till förnyelse av tillväxt- och innovationspolitiken som ventilerats (Rodrigues-Pose & Gill 2004, NUTEK 2004, Lindström 2005, SOU 2007, Statskontoret 2007).

Det här har skapat ett samband mellan "globaliseringsdiskussionen" och frågan om regionernas ansvar och politiska befogenheter. Sambandet mellan globaliseringens följder och politikens territoriella kopplingar är i och för sig inget nytt, men har främst

⁵ Som exempel kan här nämnas det "globaliseringsinitiativ" som de nordiska statsministrarna inom ramen för det nordiska samarbetet enats kring. Se <http://www.norden.org/topofeuropa/ShowIssue.asp?lang=en-gb&issue=89#story1019>. För en representativ forskarbaserad syn på globaliseringstrycket mot den nordiska modellen se Andersen *et al* (2007).

⁶ För en analys av dessa demografiska trender och deras effekter på Nordens regioner, se t ex Foss & Juvkam (2005), Eðvarðsson *et al* (2007).

mer "normala" nordiska regioner som t ex Bornholm, förbehållen moderstaten, dvs. den finska statsmakten.³⁴ Detta har medverkat till att marginalisera de egna politiska institutionerna som viktiga ekonomiska aktörer och gett näringslivet en helt dominerande roll i utvecklingen av den åländska ekonomin.

Under hela den tid som den åländska autonomin existerat är det också det åländska näringslivet – och då främst sjöfarten - som haft det reella ansvaret för ekonomisk tillväxt, innovationer och sysselsättning. Eftersom självstyrelsens egna politiska institutioner haft små möjligheter att påverka utvecklingen av sjöfarten kan man säga att statsmakten spelat en signifikant roll. Sjöfarten har dock som regel inte varit någon prioriterad sektor av den finländska ekonomin och näringen har därför fått begränsad politisk uppbackning. Den positiva utveckling som den åländska ekonomin ändå genomgått, har därför i allt väsentligt skett utan det stöd som en nära samverkan med viktiga offentliga institutioner och politiskt ansvariga nyckelaktörer som regel ger - något som i sig är en indikation på styrkan och utvecklingskraften i den för Åland så centrala maritima kärnkompetensen.

Färöarna har, alltsedan autonomins införande år 1948, utmärkts av ett betydande självstyrelsepolitiskt engagemang i näringslivet och dess utveckling. Färöarna har också en autonomi med starka inslag av egna ekonomisk-politiska instrument, bl a den på Åland saknade egna skattelagstiftningen. Under de senaste tio-tolv åren har dock - till följd av 1990-talets ekonomiska kris och de politiska anpassningar som denna ledde till - de politiskt styrda institutionernas roll som signifikant aktör reducerats och ett tydligare och mer ansvarstagande näringsliv manifesterat sig. Färöarnas ekonomi är dock ännu beroende av en årlig dansk "klumpsummeöverföring" från den danska staten. Klumpsumman disponeras dock fritt varför den väsentligen utökar självstyrelsepolitikens handlingsutrymme. Den danska överföringen - vilken som i det åländska fallet inte motsvaras av några färöiska inbetalningar till den danska statskassan - är på sätt och vis också ett mått på hur lång väg Färöarna har att gå innan man, självständigt, kan producera och reproducera sin egen ekonomi med bevarandet av den välfärdsnivå som man önskar upprätthålla.³⁵

³⁴ Beskattningsrätten har i det åländska fallet ersatts av en statlig "klumpsummeöverföring" fritt till förfogande för det åländska parlamentet (lagtinget) som ungefär motsvarar ålänningarnas bidrag till de statliga skatteintäkterna. Det jämfört med Färöarna och Grönland mer begränsade formella ekonomisk-politiska handlingsutrymmet innebär dock inte att det åländska självbestämmandet är jämförbart med övriga (icke-autonoma) nordiska regioner. Den egna lagstiftningsrätten inom en rad andra samhällsområden ger självfallet Åland ett allmänt taget betydligt större eget handlingsutrymme än vad som skulle ha gällt för en "vanlig" region. För en närmare redogörelse för det åländska autonomisystemet, se projektrapporten gällande Åland (Karlsson 2007a)

³⁵ För en detaljerad beskrivning av de ekonomiska och politiska systemen på Färöarna och de senaste årens utveckling mot ett mera "balanserat" samspel mellan politik och näringsliv, se projektets fallstudierapport av

Grönland har vad man kunde kalla ett "statskapitalistiskt" - eller kanske snarare "självstyrelsekapitalistiskt" - system där den regionala politikens inflytande på det ekonomiska livet är fundamentalt. Självstyrelsen har alltsedan autonomins införande år 1979 ägt de största företagen inom praktiskt taget alla branscher (förutom delar av fiskeriet och detaljhandeln) och kontrollerar på detta sätt näringslivet. Att detta tillstånd mer är av nöden än av fri (politisk) vilja är dock tydligt. Det har sålunda sedan lång tid tillbaka varit självstyrelsemyndigheternas strävan att överföra ägandet till ett självständigt privat näringsliv. Av olika orsaker, vilka diskuteras längre fram i rapporten, har man hittills haft rätt begränsade framgångar i denna strävan. Grönlands ekonomi är, till stor del beroende av den årliga klumpsumman från Danmark,³⁶ även om det är ett uttalat mål att successivt frigöra sig från detta beroende. Rollfördelningen mellan stat och självstyrelsemyndigheter blir därmed av stor vikt för Grönlands ekonomiska utveckling.

Bornholm åtnjuter ingen inre politisk autonomi i samma mening som Färöarna, Grönland och Åland. Ön ingår dessutom sedan 2007 i den danska huvudstadsregionen (*Region Hovedstad*).³⁷ Aktörsbilden blir därmed här betydligt mer komplex än vad som gäller för studiens övriga tre ö-ekonomier. Alltsedan jordbrukets och fiskeriets kris i slutet av 1980-talet har näringslivets roll förändrats och de nya "utvecklingsfora" som skapats har huvudsakligen finansierats och initierats inom ramen för den nationella danska regionalpolitiken - dock med viss medfinansiering från näringslivet. En slutsats är således att det är den statliga politiken på regional nivå, vid sidan av ett rätt så splittrat och svagt näringsliv, som för taktpinnen när det gäller försöken att stärka konkurrenskraften och tillväxtförmågan inom den bornholmska ekonomin.

5.2 Förnyelseförmåga och innovativ kapacitet

Innovativ kapacitet har ovan definierats som förmågan till kreativ användning av tillgängliga (ekonomiska) resurser - med tonvikten på "kreativa". Den handlar därmed i grunden om ett ekonomiskt systems förmåga till långsiktig förnyelse och anpassning till ständigt nya utmaningar. God innovativ förmåga manifesteras genom framväxten av nya branscher och företag. Den innovativa kapaciteten inom en region tar sig även uttryck i olika branschers förmåga att reproducera sig själva genom systematisk affärsutveckling och genom diversifiering av befintliga strukturer samt genom det

Färöarna (Karlsson 2007b)

³⁶ Grönland kan, på samma sätt som Färöarna, fritt bestämma över sin beskattning och betalar inte in någon statskatt till Danmark. Den årliga klumpsumma som man erhåller från den danska staten uppgår för närvarande till över tre miljarder danska kronor per år. För en närmare beskrivning av den grönländska ekonomin och självstyrelsesystemet, se projektets grönlandsrapport (Karlsson 2008).

³⁷ För en närmare beskrivning och analys av Bornholms administrativa och ekonomiska strukturer, se projektets underlagsrapport om Bornholm (van Well 2008).

politiska systemets förmåga att skapa nya och mer gynnsamma villkor för näringslivets.

Den innovativa förmågan är en essentiell del av den ekonomiska kapaciteten. Den relativt sett högre ekonomiska kapacitet som Åland och Färöarna uppvisar i studien, kan således förklaras med förmågan till att skapa kontinuerliga innovationer. Kärnkompetensen spelar en central roll i innovationsförloppen eftersom den - såvida den inte baseras på branscher som befinner sig i snabb nedgång - utgör en färdigt tillgänglig utvecklingsbas av ackumulerade kunskaper. Där kärnkompetensen finns som en utvecklad resurs behöver således inte de "ekonomiska hjulen" uppfinnas på nytt. Innovativ kapacitet i kombination med en väl utvecklad regional kärnkompetens med tonvikt på branscher med internationell tillväxtpotential, är därför sannolikt den bästa garantin för en stark ekonomisk kapacitet.

Den innovativa kapaciteten kan även beskrivas som en inlärd förmåga och mönstren för innovativ utveckling har ofta historiska rötter, något som inom den regionalekonomiska forskningen brukar kallas *path dependency* (Nauwelaers 2001). De preferenser som finns för vissa innovationspraktiker, t ex. varifrån idéerna till innovationer hämtas, har således – och särskilt i de mer framgångsrika regionerna – starka historiska rötter. Nyckeln till framgång idag finns ofta i ett lyckosamt förflutet.

Inom den nordiska debatt som förs kring innovationspolitiken på statlig respektive regional nivå finns givna föreställningar om vad som är de lämpligaste områdena för denna politik.³⁸ Bland dessa brukar inte minst märkas satsningar på utbildning och forskning samt olika typer av näringslivsinriktad infrastruktur. Det finns dock anledning att öka politikens flexibilitet, och därmed också träffsäkerhet, genom att sätta fokus på den innovativa förmågans starka beroende av den regionala och lokala kontexten. Hur skiljer sig med andra ord de faktorer åt som främjar innovationsförmågan inom regioner med olikartade institutionella och ekonomiska förutsättningar?

Internationella kontakter och kreativa nätverk

När det gäller internationella kontakter och nätverk så har särskilt *Åland* och *Färöarna* kunnat kapitalisera på dessa i sin ekonomiska utveckling. Sjöfarten och fiskeriet främjar självfallet i högsta grad kontakterna utåt. Internationella marknadskontakter, kund- och transportnätverk har alltid varit avgörande för dessa branschers framgång, något som också främjat idégenerering, innovativt tänkande och tillväxt. Kontakterna med kunderna och andra intressenter i den internationella miljön - oftast i form av informella nätverk – har således varit väsentliga.

³⁸ Jfr här t ex Hedin *et al* (2008).

”Vår viktigaste import är importen av idéer” säger en av intervjupersonerna i Färöstudien (Karlsson 2007). Fiskeriets utveckling och internationella framgång baseras på att man agerar enligt internationella spelregler och naturligt rör sig på internationella affärsarenor. Flera viktiga och ytterst innovativa genombrott i utvecklingen av de två öarnas ekonomi har också kommit som ett resultat av kunskapsflödet i denna typ av informella kontaktnät. I Ålands fall kan man lista en mängd internationella impulser som omvandlats till mycket framgångsrika affärsidéer. Hela den åländska färjsjöfarten - som idag är dominerande i norra Östersjön - baseras sålunda på överföring och omvandling av ett sjötrafikkoncept som ursprungligen utvecklades i trafiken över Engelska Kanalen.

Färöarna och Åland, vars ekonomier karaktäriseras av hög ekonomisk och innovativ kapacitet har således av tradition hämtat sina idéer utifrån. De har också haft förmågan att omvandla idéerna till fungerande affärsidéer. När Färöarna år 1871 började köpa in sluparna från Storbritannien³⁹ anpassade man sålunda deras användning efter det kustfiskeri som man normalt praktiserade. När den åländska färjsjöfarten etablerades i slutet av 1950-talet så skedde detta i en tid av ett stigande passagerar- och biltransportbehov som gjorde att konceptet från den engelsk-franska kanaltrafiken kunde anpassas till Östersjöförhållanden. Tonnaget anpassades. Rutterna och tidtabellerna likaså. En stigande arbetskraftsutvandring från Finland till Sverige, införandet av fyra veckors semestrar i Sverige samt en tilltagande bilturism gjorde att "färjkonceptet" blev en sådan ekonomisk framgång.

Även idag utmärks utvecklingen inom de färöiska och åländska ekonomierna av en stadig ström av impulser utifrån. Dagens utveckling inom tillväxtsektorer såsom IT, bank och finans, vilka är centrala för båda ekonomier, har inte bara starka internationella inslag. De är affärsverksamheter som är genomsyrade av internationella influenser. För dem är ”utlandet” - på såväl det formella såväl som det informella planet - den vardagliga inspirationskällan.

Ser man till *Grönland*, en ekonomi med jämfört med Färöarna och Åland än så länge begränsad innovativ kapacitet, så kan detta förhållande i rätt hög grad tillskrivas den slutenhet som det grönländska samhället utmärktes av ända fram till självstyrelsens införande år 1979 - och som delvis lever kvar ännu idag. Den danska kolonialmakten stängde gränserna i syfte att skydda den inuitiska kulturen från ”destruktiva” impulser utifrån. De utbredda kontakter med omvärlden som är så viktiga för importen av nya och innovativa idéer begränsades därmed. Omvärlden har existerat mera på de formella politiska och ekonomiska planen än på djupet inom befolkningen. Vi skall här inte gå in

³⁹ Detta brukar ofta betraktas som en av de viktigaste brytpunkterna i det moderna färöiska fiskets utveckling.

på det förnuftiga i ”slutenhetspolitiken”, utan enbart konstatera att den sannolikt haft negativa inverknings på den innovativa kapaciteten inom den grönländska ekonomin.

Bornholm, en ö-region som på många sätt kanske haft de mest fördelaktiga geografiska och kommunikationsmässiga betingelserna för ett nära utbyte med omvärlden, uppvisar idag trots detta en förhållandevis begränsad innovativ kapacitet. Orsaken till detta ligger sannolikt i att den bornholmska kärnkompetensen inom jordbruk/livsmedel och östersjöbaserat fiskeri genomgått strukturella problem (jordbruk) och brottats med begränsningar i resursbasen (fiskeriet) som gjort det svårt att framgångsrikt omsätta och kontextanpassa lämpliga idéer utifrån (som ofta är baserade på storskaligt tänkande). Avsaknaden av en väl fokuserad kärnkompetens har också tenderat att "fragmentera" impulserna utifrån på ett sätt som försvårat den nödvändiga kraftsamlingen kring en systematisk förnyelse av den regionala ekonomin.

Entreprenörskap

Gemensamt för de i studien ingående ekonomierna är att de har ett differentierat näringsliv och många s.k. egenföretagare som alternerar mellan att vara löneanställda och att driva eget. På *Färöarna* har detta sålunda bidragit till återkommande, relativt stabila, sysselsättningsmönster hos delar av arbetskraften (Landsbanki Føroya 2007). Dessa mönster är bl.a. ett svar på de ekonomiska fluktuationer som den färöiska ekonomin med jämna mellanrum genomgår. Man börjar sin karriär som egen företagare och övergår efter en viss tid till löneanställning. Blir man arbetslös flyttar man utomlands för anställning där. När tiderna blir bättre återflyttar man till Färöarna för att åter starta upp som egen företagare; inte sällan med nya impulser utifrån, nya kunskaper och upparbetade marknadsrelationer utomlands.

Ett differentierat näringsliv är dock inte i sig en garanti för ekonomisk vitalitet. Alla nystartade företag bidrar inte till en genuint innovativ utveckling av en bransch. Många företag, särskilt inom kategorin "okvalificerade tjänster", är företagskopior som fyller likartade behov som ett flertal andra entreprenörer på en ort. Flertalet av de företag som verkar inom de fyra här aktuella ö-regionerna är också av denna karaktär.

Begreppet "entreprenörskap" bör därför reserveras för nya verksamheter med unika affärsidéer som antingen bidrar till uppkomsten av nya branscher - eller också vitaliserar en given bransch. Med sina internationellt sett fåtaliga stora företag har de här specialgranskade ö-ekonomierna få möjligheter att genom egen avancerad forskning utveckla helt nya produkter. Ett entreprenörskap med fokus på nya affärsidéer blir alltså essentiellt för den regionala innovationskraften.

Av studiens fyra regioner har *Åland* sedan gammalt det tydligaste och mest aktiva

entreprenörskapet. Grunden till att sjöfarten utvecklades till att bli ett så starkt kluster är det stora antalet entreprenörer med bredd i engagemang och djup i branschrelevanta kunskaper. Idag befinner sig det åländska sjöfartsklustret, trots en växande marknad t.ex. inom frakttrafiken på Östersjön, i en till synes långt utdragen konsolideringsfas. En av de viktigaste orsakerna till stagnationen ligger i avsaknaden av nya entreprenörer.⁴⁰ Det yngsta större fraktrederiet på Åland är idag över 30 år gammalt.⁴¹ De befintliga rederierna har idag för svaga incitament till stora satsningar på de nya affärsutvecklingsprojekt som behövs för att ta nästa steg i branschens utveckling. Den maritima sektorns fortsatta vitalitet på Åland sammanhänger alltså intimt med att nya entreprenörer med nya affärsidéer kommer fram inom branschen.

För *Grönlands* del kan man utan tvekan säga att avsaknaden av ett regionalt och lokalt förankrat entreprenörskap hämmat den samlade ekonomiska utvecklingen. Den på Grönland så koncentrerade - och till stora delar offentligt ägda fiskeriindustrin – arbetar enligt internationella regler som handlar om konkurrensförmåga, produktivitet och marknadsnärhet, alltså en logik som egentligen inte kan ta några lokala sysselsättningshänsyn. Royal Greenlands tidigare så centrala roll i den grönländska regionalpolitiken är därför ohjälpligt på väg att reduceras.

Vad finns i stället? Turismen är, som fallet också är på Bornholm, en växande bransch med tydliga regionala förtecken. För att turismen verkligen skall kunna bli den nya motorn i regioner som annars snabbt förlorar i betydelse – ekonomiskt och befolkningsmässigt – krävs strukturer som existerar i harmoni med de lokala och kulturellt betingade livsformerna. Entreprenörskap, i kulturellt förankrade former, är ut tvivel en bristvara när det gäller den innovativa kapacitetens uppbyggnad runt om på Grönland.

Även inom näringslivet på *Bornholm* är den stora bristvaran de genuint nyskapande entreprenörerna. Förvisso utvecklas ett antal nya affärskoncept inom den framväxande turismen, men frågan är hur unika dessa är samt vem som skall göra investeringarna och ta de risker som är förbundna med dem. Den entreprenörskapskultur på gräsrotsnivå, som utmärkt Bornholm i det förgångna, har idag kompletterats med stödstrukturer och EU-fondmedel. Det återstår dock att se vad de nya, mer informella, affärsnätverken kan åstadkomma.

⁴⁰ En annan bidragande orsak är den växande bristen på kompetenta sjöfarare. För en närmare analys av detta problem, se Lindström *et al* (2009).

⁴¹ Några få småskalliga rederisatsningar har dock även skett under de senaste två decennierna. Inget av dessa har dock hittills vuxit till någon mer betydelsefull aktör. Den sedan gammalt etablerade åländska kretsen av fraktrederier har under senare år även uttunnats genom avyttring till rederier utanför Åland.

Finansiella resurser

När man betraktar Ålands, Färöarnas, Grönlands och Bornholms ekonomiska historia närmare kan ett samband skönjas mellan tillgången på finansiella resurser och tillväxten i näringslivet. På grund av ekonomins litenhet har ingendera av dessa öar haft tillgång till mer betydande egna kapitalresurser eller riskkapital. Den mest framgångsrika tillväxtstrategin har varit en kombination av kreativa bolagsbildningar, strategiska allianser, nyttjande av företagsinternt genererade medel, smarta kreditlösningar, kreditgarantier samt offentligt ägande och subsidier.

Om man positionerar de fyra regionerna efter källan till de för den ekonomiska utvecklingen så viktiga finansiella resurserna, så befinner sig *Åland* i den ena ytterlighetspositionen med ett i huvudsak privat genererat utvecklings- och innovationskapital. *Grönland* befinner sig i den andra extrempositionen med ett omfattande offentligt ägande och stora subsidier till ett glesbygdsbaserat och mycket småskaligt entreprenörskap. Grönland har därmed inte någon tradition av aktivt arbete med att utveckla nya finansieringsformer. Under senare tid har dock självstyrelsemyndigheterna etablerat ett rikskapitalbolag (*Greenland Venture*) med inriktning på finansiering av innovationsprojekt av betydelse för den grönländska ekonomin.

Färöarna har genomgått flera olika epoker som var och en dominerats av en viss typ av riksfinsiering. Efter de dramatiska ekonomiska omstruktureringarna under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet,⁴² befinner sig Färöarna idag i ungefär samma position som Åland. Den offentligt finansierade satsningarna i företagen och deras utveckling har påtagligt reducerats, och det privat genererade kapitalets roll har på motsvarande sätt vuxit. 1980-talets extrema färöiska subsidiepolitik tjänar - rent allmänt - som ett avskräckande exempel. Orsaken till att den då förda subventionspolitiken kom att gå över styr, var att stöden inte primärt öronmärktes för innovativa och företagsutvecklande insatser utan i huvudsak kom att täcka rena driftskostnader. I den mån som stödet användes för mer innovationsinriktade projekt, gavs de som regel utan mer ingående evalueringar av affärsidéernas bärkraft. Den marknad som dominerade näringslivets tänkande var den "politiska marknaden" och företagen förlorade därför kontakterna med den naturliga källan till innovativ utveckling - efterfrågan och utvecklingskraven från de kommersiella marknaderna.

Bornholm har, särskilt under början av 1990-talet, varit en stor bidragsmottagare. Källan har nästan uteslutande varit danska statliga stöd samt EU-medel. Den sistnämnda

⁴² Den färöiska krisen, som på många sätt fått en avgörande betydelse för den ekonomiska politiken och utvecklingen sedan mitten av 1990-talet, genomlyses i detalj i projektrapporten om Färöarna, se Karlsson (2007)

finansieringskällan har gradvis vuxit i betydelse, och i dag är EU:s strukturfonder en minst lika viktig finansieringskälla för olika typer av näringslivsutvecklande insatser som de nationella stöden.

Samtliga fyra öar erhåller alltså utifrån kommande finansiella resurser som kan användas för nyinvesteringar och innovativ affärsutveckling. I Färöarnas, Grönlands och Bornholms fall domineras den offentliga delen av dessa resurser av medel från den danska staten. I de två självstyrda öarnas fall är det främst genom betydande klumpsummeöverföringar och andra typer av statliga subsidier. För Bornholm gäller mer "normala" statliga satsningar och regionalpolitiska stöd. Härtill kommer så de resurser som deltagandet i EU:s danska strukturfondsprogram genererar.

När det gäller de offentliga finansieringskällorna är Åland ett särfall. På samma sätt som självstyrda Färöarna och Grönland erhåller man en statlig årlig klumpsumma fritt till förfogande, men till skillnad från sina två systerekonomier ger detta inte upphov till något mer betydande nettoinflöde till den åländska ekonomin eftersom den statliga överföringen i stort sett är finansierad av de statliga skatteintäkterna från Åland. Åland deltar visserligen som Bornholm också i de europeiska strukturfondsprogrammen, men här är volymen väldigt liten och ger inte upphov till några större nettoinflöden av ekonomiska resurser. De utifrån kommande finansiella resurserna för innovationssatsningar och företagsutveckling härrör därför till största delen från det åländska näringslivets egen externa finansiering på marknaderna utanför Åland.

Närings- och företagsutvecklande satsningar görs med andra ord i samtliga fyra ö-territorier, men på rätt olika grunder och också med delvis olika typer av finansiella resurser. Om man undantar Grönland, vars ekonomiska utveckling ännu är starkt beroende av självstyrelsens ägar- och stödinsatser och Bornholm som är starkt beroende av utifrån kommande offentliga medel, spelar dock de offentliga subsidierna idag inte någon ledande roll i de mer kraftfulla näringslivs- och affärsutvecklingssatsningarna. Istället är det med ackumulerat eget kapital och krediter som nysatsningar görs inom redan etablerade företag eller i nya företagskonstellationer. För Ålands del finns det dock fortfarande sedan gammalt en del mindre begränsningar i hur utländskt kapital kan arbeta på den åländska marknaden, medan Färöarna medvetet satsar på att få in utländskt kapital och utländska företag i stora nysatsningar. Detta har visat sig vara en betydligt mer framgångsrik strategi än den tidigare förda subventionspolitiken. Den kontroll som man samtidigt avhänder sig över de på Färöarna verksamma företagen anses av mindre betydelse än tillgången till fräscht kapital och möjligheter till att ta större steg på innovations- och utvecklingstrappan. På Åland diskuteras idag också aktivt en ändring av regelverket fört att underlätta utländska direktetableringar på den åländska marknaden.

Det sociala kapitalets utvecklingsbidrag

En slutsats som kan dras från genomgången av situationen inom de fyra fallstudieregionerna är att ekonomisk kreativitet och innovativ affärsutveckling frodas i miljöer av "transparens" och väl fungerande - gränsöverskridande - kommunikation. Socialt kapital och sociala mekanismer såsom regional tillit och identitet spelar en viktig roll i såväl produktionen som reproduktionen av ekonomin. Idag görs också medvetna satsningar inom samtliga fyra ö-ekonomier på att främja klusterbildningar och nätverkskonstruktioner som vilar på en kombination av ekonomiska och sociala drivkrafter. Genom socialt förtätade men samtidigt ändå "genomskinliga" (transparenta) konstruktioner söker man att främja en så snabb, öppen och effektiv kunskapsdiffusion att mobilisering av kreativitet och affärsmässigt nytänkande åstadkoms. De regioner och ekonomier som sedan gammalt utvecklats den här typen av förtätade näringslivsmiljöer åtnjuter betydande fördelar i den internationella konkurrensen.

Särskilt i *Bornholms* fall, där de tidigare nämnda elementen av innovativ kapacitet är mindre markanta, är de lokalt baserade informella nätverken mycket viktiga. Som exempel kan nämnas lokala aktionsgrupper med löst associerade medlemskap och utan traditionell institutionell styrning som med framgång arbetar med olika typer av utvecklingsprojekt. Man arbetar bl. a. med kompetensuppbyggnad kopplad till IT-användning inom lokala hantverksföretag, mat- och livsmedelsprojekt samt inkubator verksamhet. Den här typen av nya aktörer och dess olika lokala nätverk arbetar parallellt med det mer traditionella och av danska staten finansierade utvecklingsåtgångarna där fokus ligger på det relativt nyetablerade "tillväxtforum" som genom olika satsningar försöker hindra en ytterligare utflyttning från Bornholm.

På *Grönland* görs motsvarande satsningar i stor skala. Dessa genomförs inom ramen för ett samlat och mycket omfattande innovations- och entreprenörsutvecklingsprogram. Programmet som finansieras av offentliga medel via självstyrelsen igångsattes år 2005. På den regionala och lokala nivån arbetar man, med turismen som utgångspunkt, i tvärkommunala projekt där kompetens- och erfarenhetsuppbyggnad/utbyte skall åstadkommas. Den "upplevelsebaserade" turismen, central i den grönländska besöksnäringen, försöker man främja i form av nätverksbaserade projekt som på ett innovativt sätt antas skapa bättre grogrund för framtida entreprenörskap. Givet den kulturella segregering som fortfarande finns inom det grönländska samhället, är den här typen av satsningar viktiga inslag i en mer verkningsfull näringslivsutveckling. Ambitionen är att entreprenörskapet skall utvecklas i samklang med existerande regionalt inbäddade sociala och kulturella strukturer.

De nätverks- och klustersatsningar som lyfts fram inom dagens regionala innovations- och tillväxtpolitik är, sett i ett historiskt perspektiv, inget nytt utan karaktäriserar i själva

verket mycket av näringslivets sätt att utvecklas och växa. *Åland* är ett typiskt exempel på detta. Hela den åländska sjöfartsnäringens etablering och utveckling var sålunda betingad av de sociala och ekonomiska drivkrafter som då fanns ute i bygderna. Partsrederierna, vars sinnrika form för kapitalackumulation skapade förutsättningarna för tunga investeringar i fartyg och laster i slutet av 1800-talet, baserades på ett väl utvecklat socialt kapital och en starkt sammanhållande lokal tillit och identitet. Successivt vidgades och fördjupades sjöfartsklustret då nya verksamhetsgrenar inom bl.a. bank- och försäkringsverksamhet tillkom. En betydande kunskapsdiffusion ägde rum, stor "transparens" rådde och genom samtidiga samarbets- och konkurrensrelationer skapades de rätta förutsättningarna för affärsutveckling, tekniskt nytänkande och innovationer. Senare tiders samarbete inom frakt- och färjsjöfarten (som byggt vidare på de tidiga nätverkens framgångsfaktorer) har också varit betydelsefulla arenor för innovativt tänkande och stärkt hela den maritima sektorns internationella konkurrenskraft.

Den idag minskande betydelsen av denna typ av mer eller mindre lösa allianser inom den maritima sektorn kan också ses som en viktig del av förklaringen till den stagnationsperiod som den åländska sjöfarten nu befinner sig i. Uppluckringen av det sociala kapitalet märks också på ett mer grundläggande plan, nämligen i en försvagning av den tidigare så starka maritima klusteridentiteten (Lindström 2009). Identifikationen med kärnnäringen genomgår nämligen idag en förändring. Inte minst märks detta i att rederierna får allt svårare att rekrytera kvalificerade befäl inom Åland. Sjömansyrket har inte samma status på Åland som tidigare och utbildningarna är därför inte lika lockande bland dagens unga. Klusteridentitetens allt svagare uttrycksformer märks också i en avmattad dialog mellan de ansvariga politiska aktörerna, utbildningsinstitutionerna och kärnnäringens egna företrädare.

Beträffande *Färöarna* så står det klart att det sociala kapitalet i form av sammanhållningen kring den egna ö-identiteten och viljan att "själv bestämma i eget hus" har varit av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen, och då särskilt i samband med hanteringen av de mer djupgående kriser som man genomgått under 1900-talet. Den färöiska identiteten är alltså en stark mobiliseringsfaktor i tider av motgång och kris. Förmågan till social och ekonomisk mobilisering har också haft positiva effekter på självstyrelseutvecklingen, något som det finns anledning att återkomma till senare i rapporten. Även Färöarna arbetar med offentligt initierade nätverk, företagsbyar, växtcentra och satsningar av de slag som även förekommer på de andra tre öarna. Den verkligt avgörande enskilda faktorn i det färöiska ekonomiska livet synes dock vara den osedvanligt starka och väl utvecklade egna identiteten. Denna behöver inte stimuleras fram via artificiella strukturer och *branding-satsningar*. Den finns redan där och fungerar som en drivande faktor i den färöiska

samhällsutvecklingen. Färöarna har här en konkurrensmässig fördel som också avspeglas i den rätt betydande ekonomiska kapacitet som man - trots återkommande perioder av kris och ekonomisk omställning - förmår producera och reproducera.

Humankapitalutveckling och forskning

Ingen av de i studien ingående ö-samhällena besitter några djupare akademiska traditioner. Kunnande i formell akademisk mening ingår inte som en naturlig del av deras identitet. Detta hindrar dock inte offentligt finansierade satsningar på vetenskapliga miljöer i syfte att stärka den regionala kompetensbasen och därmed också konkurrenskraften. Vilken roll den här satsningen på lokala högskolor och forskningscentra sedan spelat i öarnas utveckling är dock, åtminstone än så länge, rätt oklart.

På *Bornholm* har näringslivet – och då särskilt besöksnäringen - sålunda fått en viktig allianspartner i ett av staten grundat och av offentliga medel finansierat forskningscentrum (CRT – *Centre for Regional and Tourism Development*). Detta har successivt kommit att bli en allt viktigare partner i den bornholmska näringspolitiken. CRT är i sin forskning fokuserad på regionala ekonomiska problem och utvecklingsmöjligheter. Man har som målsättning att förmedla sina forskningsresultat till såväl de politiskt ansvariga beslutsfattarna som till näringslivets aktörer.

På *Grönland* har det egna universitetet, förutom mer regelrätt undervisning, ambitionen att på ett liknande sätt bidra till den ekonomiska utvecklingspolitiken. För närvarande bedrivs också ett intressant teknikutvecklingssamarbete mellan den byggtekniska skolan på Grönland och Danmarks Tekniska Universitet. De s.k. branschskolorna är av strategisk betydelse för att klara av kompetensbehoven på den geografiskt isolerade grönländska arbetsmarknaden. Dessa bedrivs inom fiskeri, livsmedel och handel samt inom bygg- och anläggningssektorn. Planer finns nu att låta branschskolan inom handels- och livsmedelssektorn utvecklas till ett regelrätt kompetenscenter där entreprenörer och företagsledare kan hämta kunskap som är relevant för den egna vardagen.

I regioner utan naturliga innovationsmiljöer spelar "tillrättalagda innovationsarenor", som t ex. nya forskningscentra och högskolenätverk, sannolikt en relativt sett viktigare roll än i samhällen med en sedan gammalt mer utvecklad teknisk-vetenskaplig kapacitet. Genom etableringen av den här typen av kunskapsmiljöer blir det möjligt att skapa ett lokalt utbud av för det regionala produktionssystemet skräddarsydda utbildningar. Om detta kopplas till väl fokuserade forskningsinsatser kan de även ge ett substantiellt stöd till nytänkande och produktutveckling inom det egna näringslivet.

På *Åland* har sjöfartsutbildningarna, vilka har rötter ända tillbaka till 1920-talet, sålunda haft stor betydelse inte bara för sjöfararnas kompetensutveckling utan också varit viktiga för nytänkandet inom näringen. De högre sjöfartsutbildningarna har idag högskolestatus medan de lägre bedrivs utanför högskolans regi. Denna något splittrade utbildningssituation har givit upphov till kritik från branschens sida och en tillfredsställande lösning har ännu inte nåtts.

Universitetet på *Färöarna* har en humanistisk profil som kanske inte omedelbart svarar mot näringslivets kompetensbehov. Dock har det en, åtminstone i förhållande till de övriga tre öarnas lärosäten, förhållandevis hög akademisk kvalitetsstämpel med potential att locka kompetenta forskare till Färöarna och därmed, indirekt, bidra till näringslivets utveckling.

6 Det regionala handlingsutrymmet – en jämförelse av *de jure* och *de facto* kapaciteter

I föregående kapitel diskuterades de ekonomiska och innovativa kapaciteter som de i studien ingående regionerna kan sägas karaktäriseras av. Där klargjordes att den uppsättning av signifikanta aktörer som bär upp dessa kapaciteter varierar från region till region. Dels framhölls att rollfördelningen mellan stat och region ser olika ut - primärt beroende av att regionerna har olika grader av formellt handlingsutrymme - och dels att den inomregionala rollfördelningen mellan ekonomins och politikens aktörer - beroende på olikheterna i handlingsutrymmet men också till följd av divergerande politiska kulturer – varierar. I det följande skall de fyra öarnas handlingsutrymme med tonvikt på olikheterna i deras institutionella och politiska miljö analyseras närmare. Diskussionen är strukturerad utgående från den *de jure-de facto* uppdelning av det regionala handlingsutrymmet som presenterades i rapportens inledningskapitel.

6.1 *De jure* handlingsutrymmet

Analysen av de i studien ingående autonomierna samt kontrollregionen har gjorts med utgångspunkt i ett samhällsvetenskapligt perspektiv, och innefattar inte de bedömningar av "starka" och "svaga" autonomier som t. ex. den folkrättsliga och juridiskt baserade forskningen gör. Syftet med de analyser som gjorts har varit att, på basis av karaktäristiken av den ekonomiska utvecklingen i regionerna, problematisera effekterna av de olika grader av handlingsutrymme som står till aktörernas förfogande.

Ålands självstyrelse

Av de tre nordiska autonomierna är den åländska äldst. Den trädde i kraft 1921 och introducerades av det internationella samfundet (dåvarande Nationernas Förbund) för att, som ett alternativ till återförening med Sverige, erbjuda ett starkt minoritetsskydd för den svensktalande åländska befolkningen i ett formellt tvåspråkigt Finland där det finska språket – på befolkningsmässiga grunder – ändå helt dominerar.

Ålands självstyrelse genomgick en första mer genomgripande revision under åren efter det andra världskriget. Detta ledde fram till en ny självstyrelselag i början av 1950-talet. En av de viktigaste nyheterna var införandet av den s.k. *hembygdsrätten* som är en förutsättning för deltagande i det politiska livet, för markägande samt för rätten att bedriva affärsverksamhet - en form av åländskt medborgarskap alltså. Rätten att bedriva näringsverksamhet, i den nya lagen kallad *näringsrätten*, minskar icke-åläningarnas

möjligheter att driva företag och näringsverksamhet inom Ålands gränser.

Den åländska självstyrelsen har hittills i första hand fungerar som ett språk- och kulturskydd vilket medför att i princip hela den lagstiftning som avgör förutsättningarna för den åländska ekonomin ligger kvar på den statliga nivån. Den erbjuder således inte självstyrelsen de formella möjligheterna att t.ex. föra en fullödig egen finanspolitik. Skatterna, det centrala instrumentet i finanspolitiken, står - med undantag för kommunalskattelagstiftningen - utanför den åländska lagstiftarens (*Lagtinget*) kontroll.

Denna ekonomisk-politiskt relativt svaga position avviker rätt mycket från det ursprungliga uppsåtet med den åländska självstyrelsen, åtminstone såsom det formulerades i den statliga kommitté som beredde den första självstyrelselagen. Enligt denna skulle Åland själv ansvara för sin ekonomi med full budgetfrihet och med ett betydande eget beskattningsansvar. Under mellankrigstiden reducerades detta ekonomiska inflytande genom att i stort sett all beskattningsbehörighet försvann tillika med makten att utforma den offentliga budgetens utgiftssida. Självstyrelsemyndigheternas budgetarbete kom – under fyra decennier – att präglas av en ”detaljerad bundenhet vid statshushållningen” (Tudeér 1993:216). Först år 1991 antogs en ny självstyrelselag som gjorde slut på denna bundenhet och autonomi erhöles, till slut, egen full budgetmakt (på utgiftssidan).

Enligt 1991 års lag tilldelas den åländska autonomi ett årligt belopp - en "klumpsumma" - från den finska statskassan vilken man fritt, genom budgetprocessen i lagtinget, förfogar över. Överföringen kan ses som en återbetalning av de skatter samt avgifter som ålänningarna årligen betalar in till staten. Till grund för återbetalningen ligger den s.k. *avräkningsgrunden* vilken utgör 0,45 % av statens samlade inkomster (exkl. upplåning). Härtill kommer så en ytterligare s.k. *skattegottgörelse* de år då de från Åland samlade inkomstskatterna överstiger 0,50 % av dessa skatter i hela Finland.

Den statliga återbetalningen till självstyrelsen har under de senaste åren legat på nivåerna en bit över 200 miljoner euro. Om man räknar in samtliga statliga inkomster från och utgifter för Åland (inklusive statens egna aktiviteter såsom gränsbevakning, tull etc., en schablonmässig åländsk del av den statliga centralförvaltningen samt även det via den statliga budgeten förmedlade EU-stödet) ger detta en grovt uppskattad årlig nettoöverföring till Åland på i storleksordningen maximalt 20 - 30 miljoner euro (Eriksson & Turunen, 2002). Utslaget per ålänning understiger det samlade nettostödet från den finska staten och EU därmed 1 000 euro per år.⁴³

⁴³ Detta är mindre än en tiondel av motsvarande danska statsstöd per capita till Färöarna och Grönland. Ett inom ÅSUB i skrivande stund pågående arbete med att genomlysna skattestrukturen på Åland bekräftar att de

Kärnan i självstyrelsen ligger därmed på den del av lagstiftningen och den offentliga förvaltningen som gäller kultur, språk och interna förhållanden inom social- och sjukvård samt kommunal verksamhet och offentlig infrastruktur. De viktigaste områdena för den lagstiftningsbehörighet som utövas av det åländska parlamentet (*Lagtinget*) är utbildning, kultur och bevarandet av historiska monument, hälsa och sjukvård, miljö, interna kommunikationer, kommunal administration, polisväsende, postväsende samt radio och TV.

Den ekonomisk-politiska behörigheten är begränsad till ett närings- och jordbruksstöd. Inom i stort sett alla övriga policyområden, och då särskilt det som gäller ekonomisk reglering och skatter, ligger kontrollen hos den finska statsmakten: handelslagstiftning, förenings- och fartygsregister, folkbokföring, socialförsäkring, bank- och kreditväsende, alkohollagstiftning, arbetsavtal och samarbete inom företag, utrikesfrågor, civil- och straffrätt, domstolsväsende, tullar och skatter.

Av särskild betydelse för den åländska ekonomin är det s.k. *Ålandsprotokollet* - upprättat i förbindelse med Ålands EU-inträde år 1995. Detta anslutningsprotokoll placerar Åland utanför EU:s reglering av de indirekta varuskatterna. I juli 1999 upphörde den skattefria försäljningen i samband med statsgränsöverskridande resor inom Unionen. Åland förlades emellertid utanför Unionens skatteterritorium och bevarade därigenom sin, för färjtrafiken så viktiga, skattefria försäljning. Det här var första gången som Ålands autonoma ställning kunde utnyttjas för att i direkt näringspolitiskt syfte erhålla ett internationellt säravtal. Detta skedde dock inte som en följd av den egna kontrollen över det område som undantaget gällde (beskattningen). Istället var det autonomins allmänt starka folkrättsliga status som möjliggjorde detta undantag.⁴⁴ Då Åland i allt väsentligt saknar behörighet inom skatteområdet, så är det inte heller möjligt att aktivt utnyttja den skattemässiga särställningen inom Unionen för att utveckla övriga delar av det åländska näringslivet.⁴⁵

statliga inkomsterna på Åland som regel mer än väl täckte utgifterna för självstyrelsen, och att det åländska nettobidraget till det statligt reglerade socialfondssystemet klart överstiger samtliga övriga statliga kostnader för Åland (ÅSUB 2009).

⁴⁴ Eftersom det åländska parlamentet skall godkänna internationella avtal som Finland ingår vilka berör dess kompetensområden för att dessa skall gälla Åland, så skulle man på samma sätt som Färöarna och Grönland ha kunnat ställt sig utanför EU. I medlemskapsförhandlingarna kunde därför Åland - inte utan framgång - kräva en del undantag (däribland beträffande den skattefria ombordförsäljningen) för att alls acceptera ett medlemskap i EU.

⁴⁵ Den bristande egna kontrollen över skattereglerna - och därmed också den nationella implementeringen av EU:s regelverk - har istället lett till att de negativa effekterna för det landbaserade näringslivet som skatteundantaget också medfört (i form av en s.k. "skattegräns" mot omvärlden) sannolikt blivit större än vad som skulle vara nödvändigt (ÅSUB 2004).

Färöarnas *hjemmestyre*

Färöarnas självstyrelse har en annan konstruktion och vilar på andra grunder än Ålands. Här är språket av mindre betydelse. Redan då autonomi introducerades år 1948 var språkfrågan avklarad och det färöiska språkets formella position på Färöarna oomtvistad. Istället kom självstyrelsens ekonomiska innehåll att stå i centrum för de politiska processerna. Under krigsåren var Färöarna avskärmade från det tyskockuperade Danmark. Man var istället militärt besatt av Storbritannien, något som erbjöd goda möjligheter för färöingarna att själva ansvara för sin egen inre styrelse och ekonomi. Den nationella självtillit som växte fram ur denna erfarenhet ledde efter kriget fram till självstyret. Färöarna ingår sedan 1948 som en autonom del av det som benämns det danska *Rigsfælleskabet* (till vilket också Grönland hör).

Hjemmestyreløven gör en grundläggande skillnad mellan det som betecknas färöiska *særanliggender* (särangelägenheter) vars administration och förvaltning skall omhändersas av det av *Lagtinget* utsedda *Landstyret* och *fælles anliggender* (gemensamma angelägenheter) som administreras av staten i enlighet med dansk lagstiftning. Särangelägenheter kan överföras till det färöiska administrationsområdet efter förslag från antingen Lagtinget eller (det danska) folketinget; överförandet av gemensamma angelägenheter till särangelägenheter kräver förhandling och konsensus mellan de två parlamenten. En tredje kategori av angelägenheter ”danska särangelägenheter”, som ”enbart är omnämnda i lagen genom att inte vara omnämnda” (Debes 2001:52), är inte överförbara – försvaret, rättsväsendet, penningväsendet och utrikespolitiken.

De särangelägenheter som nästan direkt efter självstyrelsens tillblivelse överfördes till Färöarna från den s.k. A-listan (dvs. den lista över särangelägenheter som finns som ett appendix till den ursprungliga *Hjemmestyreløven*) var följande: lokala författningsmässiga frågeställningar, kommunala angelägenheter, byggnadsbestämmelser och brandväsende, apoteksväsende, arbetsförhållanden och lärlingslagstiftning, direkta och indirekta skatter, offentliga intäkter utöver skatterna, hamnavgifter, arkiv/bibliotek/museer, fredning av byggnader och landskap, trafikväsendet (inklusive telefon, telegraf och postväsendet) och elkraftsförsörjning, lantbruket och fiskeriet innanför territorialgränsen, beviljningar till teatrar, biografier m.m., offentliga insamlingar, vrakgods, gåvor, sprängmedel och vapen, bestämmelser för livsmedelsförsörjning, priskontroll och ransonering, rusdrycker, skeppsregistrering, försäkringar, överförmyndarämbetet, turism, tryckbestämmelser, bestämmelser avseende lokal tid, jämställdhet mellan könen, folkhögskolan samt navigationsskolan.

Från den s.k. B-listan - gemensamma angelägenheter som kan övertas efter förhandlingar mellan Lagtinget och Folketinget - övertogs 1948 också lokalradion samt

kontrollen över import och export. De områden som blev kvar på A-listan var social- och sjukvårdsväsendet samt skolan (förutom ovan nämnda folkhögskola och navigationsskola). Dessa "resurstunga" områden kom senare att regleras så att Lagtinget har lagstiftningsbehörigheten men lagstiftningen skall ske inom ramar som fastställs av Folketinget. Först när dessa angelägenheter överfördes till särområdet (sjukhusväsendet 1977; den sociala omsorgen och skolan 2002) blev Färöarna ansvariga för deras fulla finansiering.

Ett fullständigt övertagande av en angelägenhet inkluderar det fulla administrativa och finansieringsmässiga ansvaret. Färöarna erhöll, som framgick ovan, egen beskattningsrätt redan 1948 och finansieringen av särangelägenheternas administration sker via beskattningen. Huvudorsaken till att det dröjde tills sjukhusväsendet, den sociala omsorgen och skolan således överfördes som fullständiga särangelägenheter var de tunga finansieringskrav dessa ställer.

För de angelägenheter som Danmark och Färöarna bär ett gemensamt ansvar genomförs också en gemensam finansiering. År 1948 infördes ett "refusionssystem" som reglerade statens andel av utgifterna på respektive område. Detta blev efter hand ett mycket tungrott och administrativt svårhanterligt system. År 1988 ersattes det med ett årligt *bloktilskud* - dvs. en "klumpsumma" - som ger de färöiska självstyrelsemyndigheterna betydligt friare dispositionsmöjligheter. I samband med att allt fler områden övertagits som särangelägenheter har klumpsumman också reducerats från som mest över en miljard DKK till nuvarande omkring 600 miljoner DKK.

Den färöiska autonomi är med andra ord en autonomi med starka ekonomiska och ekonomisk-politiska förtecken. Enligt Lyck (1997:139) är i grund och botten "hela idén bakom självstyrelselagen är att allt ansvar som berör Färöarnas ekonomi överförs eller kan överföras till de färöiska myndigheterna inklusive de behörigheter som behövs för att få ekonomin att fungera".

Färöarnas självstyrelse besitter, genom sin grundkonstruktion, en form av inbyggd utvecklingsdynamik. För att ytterligare spåda på självstyrelsens redan stora ansvar utvidgades den ytterligare så sent som år 2005. I en ny lag listades då ytterligare 24 områden som successivt skall övertas (däribland statskyrkan). Det har framhållits att, efter det att dessa områden överförts som särangelägenheter, så kan inte Färöarna utvecklas längre inom ramarna för sin självstyrelse. Färöarna kommer helt enkelt då att ha nått fram till en position där endast full formell statsuveränitet återstår.

Utrikespolitiken är fortfarande en "dansk särangelägenhet" över vilken Färöarna formellt inte äger någon myndighet. I praktiken har emellertid Färöarna tilldelats ett allt

större utrymme i förbindelse med bilaterala och multilaterala förhandlingar på fiskeriets område.⁴⁶ Det finns en rådgivare vid utrikesdepartementet i Köpenhamn med särskilt ansvar för de färöiska frågorna. Färöarna har ett eget ambassadråd i London. Man har vidare ett eget representationskontor i Bryssel samt ett i Reykjavik.

Den färöiska politiken är starkt förbunden med fiskeriets utveckling. Den stora förändringen i fiskeripolitiken kom 1977 då världshaven nationaliserades innanför en tvåhundra sjömilers gräns. Innanför denna gräns avgör Färöarna själv sina egna fiskkvoter. Utanför gränsen sker en internationell samadministration av havets resurser. Att delta i denna administration är helt avgörande för en fiskerination som Färöarna. Färöarnas representation i bl.a. de nordatlantiska fiskeriorganisationerna NAFO (North West Atlantic Fisheries Organisation) och NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission) är därmed central.

Färöarna står, till skillnad från Danmark, utanför den Europeiska Unionen. Genom detta sitt utanförskap är man egentligen ”ett tredje land” med samma typ av tullförordningar och skattegränsregleringar som utmärker EU-oberoende stater. Genom flera, på varandra följande, avtal har Färöarna emellertid försäkrat sig en omfattande export och importfrihet till och från EU-länderna som för övrigt utgör deras viktigaste exportmarknader. Som en konsekvens av avtalen har EU å ena sidan och Färöarna å den andra avskaffat all tull- och avgiftsmässig diskrimination av varandras varor, dock med vissa undantag.⁴⁷ Idag försiggår nästan 100 % av exporten till EU på frihandelsbasis.

Grönlands *hjemmestyre*

Grönland erhöll sin autonomi 1979, efter att tidigare ha utgjort en integrerad del av Danmark (såsom *amt*). Ett utmärkande drag för den grönländska självstyrelselagen är att den inbegriper samma institutionellt och politiskt inducerade dynamik som den färöiska. Efter färöisk förlaga finns också i den grönländska självstyrelselagen en bilaga som fastställer vilka områden som kan överföras från riksmyndigheterna till självstyrelsemyndigheterna. Huvudregeln är att självstyrelsemyndigheterna själva kan bestämma sig för att överta ett område från denna lista om man samtidigt övertar finansieringsansvaret. Om det däremot gäller områden som fortsättningsvis skall finansieras av staten krävs ett bemyndigande genom folketingstag (Harhoff 1993). Här finns följande områden upptagna: Organisationen av självstyrelsen och regeringsutövändet; direkta och indirekta skatter; kyrkan; fiskeriet, jakt, jordbruk och renskötsel; landsbygds- och stadsplanering; handel och konkurrens inklusive restauranger och hotell, alkoholutskänkning samt öppettider för handeln; social välfärd;

⁴⁶ Bilaterala avtal ingår man i eget namn; multilaterala ingås av Danmark med en färöisk representant närvarande.

⁴⁷ För EU:s vidkommande handlar det om export av mjölk och fårkött; för Färöarnas vissa fiskekvoter.

hamnar; utbildning och kultur; hälsovård; hyresregleringar; varuförsörjning; interna transporter av passagerare och gods samt bevarandet av miljön.

Redan det första självstyrelseåret (1979) påbörjades övertagandet av ovan nämnda områden. Ansvaret för Grönlands styrelse samt styrelseordningen för kommunerna kom först. Året därpå övertogs skatterna och 1985 det tidigare danska statsmonopolets (KGH) produktions- och försäljningsverksamhet. År 1986 överfördes resterande delar av KGH samt ansvaret för varuförsörjning, fartygstillstånd, postväsende, flygplatser etc., och påföljande år GTO (Grönlands Tekniska Organisation) - också detta ett mycket tungt ansvar för självstyrelsemyndigheterna. År 1992 övertogs den sista tunga posten nämligen hela sjukvården.

Självstyrelsen manifesterade sig – om man ser till de områden som transfererades under 1980- och början av 1990-talen – oerhört snabbt; betydligt snabbare är som ursprungligen planerades. Från Danmarks sida såg man det hela som en ekonomisk fråga. Även om man inte kom bort ifrån sitt omedelbara finansiella ansvar förväntade man sig ändå på sikt att uppnå besparingar genom att beredvilligt överföra alltför områden. Från grönländsk sida såg man det som viktigt att få kontroll över ekonomin och att kunna påbörja den näringslivsomläggning som var av nöden.

I realiteten har man dock inte kunnat följa principen ”den som bestämmer betalar”, utan Grönland är fortsättningsvis - till betydande del - beroende av den årliga klumpsumma som överförs från Danmark. År 2006 uppgick denna till 3,2 miljarder DKK och motsvarade hela 40 % av BNP. Att notera är dock att detta beroende – bland annat till följd av en stramare inre grönländsk finanspolitik – reducerats en del under de senaste åren.

Utöver de områden som finns upptagna på ovan nämnda lista, kan riksmyndigheterna efter förhandlingar med självstyrelsen, och i samråd med denna, överföra ytterligare kompetenser. Detta sker i så fall genom lag. De områden som inte kan överföras enligt nuvarande lag är utrikes- och säkerhetspolitiken, försvaret, penningpolitiken samt rättsväsendet. Här är det framförallt säkerhetspolitiken som är problematisk för Grönlands del - inte minst till följd av den geopolitiska position man innehar. Ett annat område där ännu ingen slutlig och av båda parter accepterad överenskommelse nåtts, är rätten till oljefyndigheter och mineraler. Detta är en av de ständiga stötestenarna i relationerna mellan Grönland och Danmark. Enligt en lag av år 1988 skall de intäkter från gruvdrift och oljeutvinning som uppgår till en halv miljard DKK delas lika av staten och Grönland utan moträkning i klumpsumman. Intäktsfördelningen utöver denna halva miljard skall fastställas genom lag, baserad på förhandlingar emellan landsstyret och regeringen.

Oljefyndigheterna och deras fördelning mellan stat och autonomi står också i fokus för den nu pågående utvidgningen av den grönländska självstyrelsen. En grönländsk-dansk självstyrelsekommissionen inlämnade sålunda ett betänkande om vidgat självstyrelse för Grönland i mitten av 2008. I förslaget listas som nya grönländska ansvarsområden bl a mineral- och oljerättigheter, rättsväsendet och domstolarna (förutom Högsta Domstolen), familje- och arvsrätten, utlänningsområdet och gränskontrollen, företagsräkenskaps och revisionsområdet samt finanstillsynen. Totalt nämns ca 30 områden, som om och när de övertas som särangelägenheter, gör den grönländska autonomin anmärkningsvärt omfattande. En folkomröstning om betänkandet och dess förslag till utvidgat självbestämmande genomfördes under hösten 2008. Resultat blev tydligt - tre fjärdedelar av de röstande sade ja till förslaget.

Om man betänker att Grönland, faktiskt ända fram till år 1979, var ett tämligen isolerat territorium kan man inte undgå att imponeras av den omfattande internationella representation som grönlänningarna idag har. Fastän grundprincipen är att Grönland inte har rätt att bedriva egen utrikespolitik - i bemärkelsen att man inte har rätt att ingå internationella avtal å egna vägnar - har ändå, liksom Färöarna och i överenskommelse med Danmark, skett en alltmer omfattande internationell verksamhet som helt klart är av utrikepolitisk art. År 2005 befästes Grönlands utvidgade rättigheter genom den danska s. k. fullmaktslagen (*fuldmagtslov*). Denna gör det möjligt för Grönland att, på egna vägnar, ingå internationella avtal på områden som är grönländska angelägenheter - det vill säga inom alla de områden där man har lagstiftningsbehörigheten.

Naturligtvis står de säkerhetspolitiska frågorna högt i kurs. Grönlands geopolitiska läge och dess faktiska historia gör att ett inflytande över internationella överenskommelser med relevans för Grönland är synnerligen önskvärt. År 2004 ingicks därför ett historiskt avtal, det så kallade *Igalikuavtalet*, ett försvarsavtal gällande Grönland mellan USA och Danmark, men också med Grönlands underskrift. Även i andra sammanhang hörs Grönland i försvars- och säkerhetspolitiska frågor.

I mycket är det internationella engagemanget betingat av att fiskeriet (inkl. räkfisket) – Grönlands huvudnäring – är starkt internationellt reglerat samt att det därför finns ett behov av att delta i de organ som reglerar såväl fiskekvoterna som restitutionen av fiskbestånden.

Grönland deltar således i följande imponerande lista av internationella organ för fiskeri och fångst: NAFO (Den nordvästatlantiska fiskeriorganisationen), NEAFC (Den nordöstatlantiska fiskeriorganisationen), IWC (Den internationella valfångstkommissionen), NASCO (Den nordatlantiska laxorganisationen), NAMMCO (Den nordatlantiska havsdäggdjurskommissionen), JCNB (Den

kanadensiska/grönländska gemensamma kommissionen för nar- och vitvalar); CITES (Konventionen för internationell handel med utrotningshotade arter); IUCN/PBSG (Den internationella unionen för bevarandet av naturen/ polarbjörnsspecialist gruppen) samt WITS (Internationella valross specialist kommittén).

I NAFO, NEAFC och NASCO deltar Grönland i delegationen ”Danmark på vägnar av Färöarna och Grönland”. Delegationens ledning sköts av Färöarna och Grönland tillsammans. Därutöver deltar representanter från fiskeriet och fångstnäringarna. Eftersom Färöarna och Grönland står utanför EU deltar Danmark, ensamt, i EU:s delegation vilken leds av EU-kommissionen. I IWC är Grönlands självstyrelsemyndigheter och KNARP (kustfiskarnas intresseorganisation) representerade i den danska delegationen som leds av Utrikesministeriet, i NAMMCO är såväl Grönland som Färöarna självständiga parter. Danmark deltar som observatör. Utan tvekan kan man se dessa engagemang såsom en aktiv utrikespolitik ägnad att säkerställa de viktigaste näringarna, fiskeri och fångst.

Grönland lämnade - efter en folkomröstning - den Europeiska Unionen år 1985. Dock finns ett flertal avtal som reglerar relationerna till EU på fiskeri- och handelsområdet. De viktigaste har omförhandlats under senare tid, bland andra ett fiskeriatavtal mellan Grönland och EU. Detta avtal ger EU-länderna vissa fiskerikvoter inom grönländskt territorialvatten emot en ekonomisk kompensation. Det inkluderar också redaravgifter som betalas av EU:s fiskeflotta till Grönland samt ett budgetstöd för att utveckla och säkra fiskebestånden runt Grönland.⁴⁸

Bornholms institutionella karaktäristika

Bornholm utgör sedan januari 2007 en del av Köpenhamnsregionen (*Region Hovedstad*). En viktig institutionell milstolpe inföll redan år 2001 då man – efter en egen intern folkomröstning – beslutade sig för att slå samman Bornholms samtliga fem kommuner till en enda storkommun.⁴⁹ Sammanslagningen utgjorde också utgångspunkten för *Bornholms Regionkommune* som bildades två år senare (2003). I och med denna organisation fick Bornholm både en intern styrelse och *amts*-status. Samtidigt etablerades *Københavns och Frediksbergs regionkommuner*, som dock – i motsättning till Bornholm - erhöll status av ”stadsregioner”. Bornholms regionala organisation väckte vid denna tidpunkt betydande uppmärksamhet och man kom att bli något av ett ”testexempel” för de fortsatta kommunala och regionala reformerna i Danmark.

⁴⁸ Kompensationen, som går direkt in i självstyrelsens kassa, uppgår idag till cirka 133 miljoner DKK per år.

⁴⁹ De fem kommunerna var Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexö, Rønne och Aakirkeby.

Trots att Bornholm utifrån dansk förvaltningslagstiftning numera alltså ingår i en större dansk region har man ändå av EU tilldelats regionstatus. Denna klassificering syns t.ex. i den europeiska statistikproduktionen där Bornholm är synlig som en separat region. Den av EU tilldelade "regionstatusen" möjliggör också olika typer av gränsöverskridande samarbeten.⁵⁰

Denna senare utveckling har, bland bornholmarna själva, setts som ett viktigt led i att inte "uppslukas" av den danska huvudstadsregionen; något som är förenat med latent konflikter i det bornholmska samhället. Generellt kan man dock säga att det formellt tilldelade *de jure* handlingsutrymmet ändå reducerats en hel del efter år 2007.

6.2 *De facto* handlingsutrymmet

Ovan har det formella (*de jure*) politiska handlingsutrymmet för vardera region beskrivits. Frågan är nu vilket det faktiska handlingsutrymmet är och på vilket sätt det avviker från det formellt givna utrymmet. I det inledande kapitlet framhölls att det faktiska handlingsutrymmet i mycket handlar om de regionala aktörernas erfarenheter, kompetens, strategiska kontaktnät och finansiella kapacitet - eller med andra ord deras samlade utvecklingsresurser. Nedan diskuteras de tre sannolikt mest kritiska elementen i ett väl fungerande regionalt "utvecklingskapital", nämligen det hos de regionala aktörerna ackumulerade inlärnings-, relations- och identitetskapitalet.

Dynamisk självstyrelse och ekonomisk-politiskt kunnande – en fråga om inlärningskapital

När man jämför de tre nordiska autonomierna slås man av det dynamiska elementet i de två danska *hjemmestyre*-konstruktionerna. Parallellt med utvidgningen av självstyrelsebehörigheterna har Färöarna och Grönland successivt övertagit fler och fler sakområden från de danska riksmyndigheterna. De har alltså - *de jure* - stärkt sina positioner. Detta successiva övertagande är förbundet med ett effektivt *kumulativt lärande* som gör att självstyrelsemyndigheterna gradvis växer in i rollen som "signifikanta aktörer" i den regionala utvecklingen. Genom att besitta de formella möjligheterna att bedriva en fullödlig egen politik, och då särskilt på det ekonomiska området, har man också möjligheterna att successivt bygga upp ett kunnande om hur den egna tillväxt- och innovationspolitiken bäst bör bedrivas.

Självstyrelsemyndigheterna på Färöarna har alltsedan år 1948 befunnit sig i en sådan läraprocess. De färöiska makroekonomiska särdragen (fiskeriets ekonomiska betingelser) har frilagts och detekterats - oftast i förbindelse med kriser - av det politiska systemet

⁵⁰ Text som partners i Öresund INTERREG IVA programmet och Södra Östersjösamarbetet via INTERREG IV A programmet.

och den ekonomisk-politiska rollen har därmed kunnat stärkas. 1990-talets kris var sålunda, på många sätt, ett signifikant tillfälle för aktivt lärande. I efterverkningarna av krisen skedde en fundamental omprövning av förhållandena mellan det politiska och det ekonomiska systemet på Färöarna. De "ohämmade" ekonomiska stöd som självstyrelsemyndigheterna hade tilldelade fiskeriet, och som ledde till uppkomsten av destruktiva "politiska marknader" istället för hållbara kommersiella marknader, genomgick en fundamental omprövning. Istället för fiskeristöd kom den ekonomiska politiken, efter krisen, att mer handla om ett konstruktivt nyttjande av det egna skattesystemet i syfte att skapa nya företag och tillväxt.

Efter krisen har man också allt starkare upplevt den årliga klumpsumman från Danmark som en hämmande faktor i uppbyggnaden av den relevanta ekonomisk-politiska kompetensen. Klumpsumman har helt enkelt fungerat såsom en "stötdämpare" i kristider och försenat nödvändiga kursändringar i de ekonomiska och politiska systemen. Önskan om att reducera beroendet av det danska biståndet är alltså ett uttryck för och resultat av en aktiv ekonomisk-politisk inlärningsprocess.

En likartad ambition ger också Grönland uttryck för. Här är dock beroendet av "klumpsumman" betydligt större.⁵¹ Möjligen är det inte samma explicita och medvetna ekonomisk-politiska inlärningsprocess som i det färöiska fallet, men det *de facto*-utrymme som skapas av en vidgad självstyrelse med större ekonomiskt ansvar främjar på sikt lärandet. Den strama finanspolitik som Grönland bedrivit under senare år har också haft som mål att minska det ekonomiska beroendet av den danska staten. I denna process har helt klart finanspolitikens olika element varit föremål för betydelsefull inläring. De komplexa strukturella utmaningar som Grönland idag står inför – särskilt genom fiskeriets förändrade internationella förutsättningar – ställer också stora krav på den ekonomiska politiken. Framtiden blir ett test på hur mycket kunskap som faktiskt ackumulerats.

I Ålands fall föreligger inte samma goda förutsättningar för ett effektivt ekonomisk-politiskt lärande. Finanspolitiken bedrivs med en ytterst begränsad uppsättning instrument, huvudsakligen olika typer av offentligt finansierade stöd. Självstyrelsemodellens stela juridiska och politiska strukturer är helt enkelt inte ägnade att främja den dynamiska utveckling som de nordatlantiska autonomierna, på ett naturligt sätt, är predestinerade att genomgå.

Bornholm utgör, med sina "bottom-up" processer, ett intressant exempel på hur

⁵¹ Ca 3,2 miljarder DKK emot Färöarnas 600 miljoner DKK årligen (plus betydande ytterligare danska statsutgifter för de två nordatlantiska territorierna).

inlärning på gräsrotsnivå kan ske. Här handlar det i allt väsentligt om det ekonomiska systemets kunskap om sina egna förutsättningar samt dess mobiliseringskapacitet. På sikt kan kanske detta lärande också stärka den ekonomisk-politiska medvetenheten och skapa bättre förutsättningar för ett större institutionellt handlingsutrymme. Helt klart är att den ekonomiska kapaciteten, i Bornholms fall, är fundamental för en gynnsam utveckling av regionen. Den ekonomiska kapacitetsuppbyggnaden kräver dock betydande finansiella tillskott ”utifrån”, och är än så länge förbunden med begränsade möjligheter till ett vidgat eget handlingsutrymme och regionalt ansvar.

Det politiska relationskapitalet

Det ligger utanför ramarna av detta arbete att ingående analysera relationerna mellan de fyra regionerna/autonomierna och de stater till vilka de är kopplade. Dock är det möjligt att på basen av vad som framkommit i arbetet kommentera vissa centrala drag i dessa relationer och hur detta påverkat det faktiska regionala handlingsutrymmet.

Åter finns det anledning att lyfta fram Färöarna och Grönland. Båda dessa autonomier befinner sig i kontinuerlig - om än inte alltid konfliktfri - dialog med Danmark om det egna handlingsutrymmet. Riksmyndigheterna har uttalat sitt stöd för en dynamisk självstyrelseutveckling ända fram till suveränitet – under förutsättning att de färöiska och grönländska folken så önskar och att det ekonomiska beroendet kan avvecklas på ett, för båda parter, acceptabelt sätt.

Den danska pragmatismen kommer särskilt till uttryck på utrikepolitikens område. Enligt huvudprinciperna i självstyrelsekonstruktionerna har ju vare sig Färöarna eller Grönland några utrikespolitiska behörigheter. Likväl har deras reella inflytande, i sammanhang som är fundamentala för fiskeriets utveckling, stärkts. Färöarnas och Grönlands medverkan i internationella fiskeriorganisationer, där samadministrationen av de internationella fiskevattnen sker och fiskekvoterna bestäms, har således försäkrats från danskt håll. Dessutom har regionerna tilldelats betydande utrymme vad gäller att själva förhandla fram avtal med andra fiskerinationer om ömsesidiga fiskerirättigheter. Grönlands ”känsliga” säkerhetspolitiska läge har på motsvarande sätt – både formellt och informellt – beaktats av Danmark under de senaste åren. Denna utveckling som pågått under många år har nu lett till att utrikespolitiken blivit ett eget politikområde underlydande de färöiska och grönländska styresorganen. Legitimiteten i denna utveckling har, helt klart, pragmatiska undertoner. Sannolikt så har den danska autonomimodellen med sin inriktning på att ge Färöarna och Grönland möjlighet att bedriva en egen ekonomisk politik bidragit till den danska pragmatismen.

Ålands förhållande till Finland kännetecknas av andra typer av relationer än dem som utmärker Grönlands och Färöarnas förhållande till Danmark. Detta syns bl.a. i att Åland

sällan tillåts lämna "protokollet" i sina förhandlingar med statsmakten. Relationerna har mera karaktären av formella avtal mellan aktörer med motsatta intressen än det informella givande-och-tagande som karaktäriserar relationerna mellan stat och autonomier inom den danska riksgemenskapen. Den pragmatism och politiska kompromissvilja som riksgemenskapen frambringat och som skapat ett fungerande relationskapital för Färöarnas och Grönlands del lyser på många sätt med sin frånvaro i fallet Åland. Åland saknar därmed både det formella och det informella handlingsutrymme på sjöfartens område som Färöarna och Grönland har inom fiskeriet. Ännu har ingen speciell representation från åländskt håll skapats inom IMO (den internationella sjöfartsorganisationen) där det stora flertalet av internationella spelregler sätts och där Åland förövrigt också kunde bidra med sin kompetens. Den nytta som ålänningarna skulle ha av att "sitta med vid förhandlingsbordet" har inte bejakats av riksmyndigheterna.

Till relationskapitalets mest essentiella delar hör emellertid också en tydlig och klar ansvarsfördelning mellan stat och autonomi. Krisutvecklingen på Färöarna under 1990-talet förvärrades avsevärt genom att denna ansvarsfördelning inte var tydlig. Och då inte minst var gränserna går för vardera partens ekonomiska ansvar. När Färöarna således tog upp stora internationella lån för att finansiera de stöd och garantier man delade ut till det krisdrabbade fiskeriet fanns en underförstådd tilltro till att den danska staten skulle påta sig rollen som garant för dessa lån – något som staten, när krisen väl hade utvecklats sig, också tvingades göra. En stor del av hela den – ekonomiska, administrativa och politiska - rekonstruktionsprocess som följde på krisen var ägnad att klargöra den faktiska ansvarsfördelningen mellan autonomi och stat.

På motsvarande sätt kan man säga att det existerande "klumpsummeberoendet" inte främjar en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och autonomi. Klumpsumman fungerar nämligen som en stötdämpare i den ekonomiska utvecklingen och, som sådan, skapar den en potentiell "ansvarsfrihet" för autonomierna. Både på Färöarna och Grönland är man medvetna om detta riskmoment, något som tydligt syns i de uttalade ambitionerna om ett frigörande från det finansiella beroende som klumpsumman innebär. Som autonomi är Åland här ett särfall. Eftersom den från staten erhållna årliga "klumpsumman" inte är ett extratillskott av fria resurser, utan en ersättning för avsaknaden av egna skatteintäkter, så fungerar den inte på samma sätt som en krisutjämnande "buffert". Den skapar däremot beroende av den finska statsekonomi som i realiteten fritar de åländska beslutsfattarna från ansvaret för den egna offentliga ekonomin och den ekonomiska politiken.

För Bornholms del finns i dagsläget inga uttalade ambitioner eller institutionella och politiska förutsättningar att väsentligt utvidga det egna handlingsutrymmet. Latent finns

dock ett konfliktmoment i den relativt sett mer underordnade roll som Bornholm idag spelar i förhållande till den danska huvudstadsregionen. Behovet av goda relationer till regionens styresorgan omtalas dock – på Bornholm - som en viktig ingrediens i den fortsatta uppbyggnaden av öns näringsliv och ekonomiska kapacitet.

Identitetskapitalets betydelse

De sociala mekanismernas inverkan på den ekonomiska utvecklingen har, under senare tid, uppmärksamats mer och mer i såväl forskning som regionalt utvecklingsarbete.⁵² Betydelsen av goda relationer mellan de regionala och statliga aktörerna diskuterades ovan. Identitet är en annan social mekanism som påverkar mobiliseringen av ekonomisk och politisk handlingsfrihet. När identiteten antar karaktären av effektivt instrument för social och ekonomisk mobilisering fungerar den som en form av kritiskt "utvecklingskapital".

I den pågående mobiliseringen av den bornholmska ekonomin har den komplexa bornholmska ö-identiteten varit en omdiskuterad fråga. Komplexiteten sammanhänger med flera samtidigt verkande influenser. Bornholms geografiska karaktäristika har alltid skapat en helt naturlig egen regional identitet. Man har emellertid samtidigt känt en betydande hemmahörighet inom Danmark – man har helt enkelt känt sig som danskar. Den omkringliggande södra Östersjöregionen – och de sedan länge upparbetade relationerna t.ex. med kustregionerna i Polen – representerar emellertid också källor för den bornholmska identifikationen. Samtidigt med en "inre splittring" i identitetsfrågan kommer så hur omvärlden betraktar Bornholm. Från det danska fastlandets sida är det inte ovanligt att bornholmarna betraktas som "halvsvenskar", inte minst på grund av att den lokala dialekten uppvisar flera gemensamma drag med det svenska språket.

Mot bakgrund av erfarenheterna från t ex Grönland kan man peka på en del problem med många divergerande identifikationsmönster. I det grönländska fallet har den kulturella segregeringen mellan inflyttade danskar och infödda inuiter präglat regionens utveckling alltsedan kolonialismens början på 1700-talet. Segregeringen tar sig inte endast uttryck i olika allmänna identifikationsmönster utan också i fördelningen av inkomster, utbildning och välstånd. Idag existerar - på ett formellt diskursivt plan – *ett* grönländskt folk som också utnämns till "motorn" bakom den senaste tidens självstyrelsepolitiska mobilisering. Frågan är dock i vilken utsträckning befolkningen, över lag, kan finna gemensamma mål och ömsesidig kraft ur diskursen om det "enade" grönländska folket. Ett mått på detta är om det "demokratiska underskott" som Inuitbefolkningen lever med kan minska och att ett brett vardagspolitiskt engagemang kan skapas.

⁵² För en grundläggande teoretisk genomgång av sambanden, se Srebrnik (2000).

I motsättning till Grönland - men också i viss utsträckning Bornholm - uppvisar Färöarna en mycket stark gemensam identitet som spelat en central roll för såväl den självstyrelsepolitiska som den ekonomiska mobiliseringen. Också dramatiska kriser i den färöiska historien har kunnat hanteras genom sådana genuint folkliga mobiliseringar. Framgångar har lett till en stärkt självtillit som gjort att man haft modet att ta ytterligare steg i sin utveckling. Idag arbetar man på tvärs av de partipolitiska gränserna och i samarbete med näringslivet på att utveckla och tydliggöra huvuddragen i den egna identiteten, väl medvetna om den viktiga roll som denna kommer att spela i den framtida ekonomiska utvecklingen.

Åland har under de senaste decennierna kommit att uppvisa en starkt splittrad bild när de gäller identitetens förmåga till politisk och ekonomisk mobilisering. I likhet med Bornholm tenderar ålänningarna att i allt större utsträckning få olika, ibland också konkurrerande, identifikationskällor. Inte minst spelar den finlandssvenska inflyttningen en roll i detta hänseende. I en omfattande enkätundersökning (Häggbloom *et al* 1999) påvisas sålunda att den stora gruppen inflyttare från Finland (även de med svenska som modersmål), trots ett många gånger nästan livslångt boende på Åland, fortfarande kände sig mera som finländare/finlandssvenskar än som ålänningar. Undersökningen visar vidare att den finländska och åländska identiteten snarare är konkurrerande än kompletterande identiteter. Den egna identiteten tenderar därmed att reduceras som aktiv utvecklingsfaktor och blir istället en källa till ofruktbara interna spänningar och konflikter.

Generellt kan man säga att identitetens och de sociala mekanismernas betydelse för åländsk politisk och ekonomisk utveckling – som varit helt fundamentala i det förgångna - håller på att förlora i betydelse, undantaget språkfrågan som fortfarande av och till blossar upp som en ömtålig sak i den åländska självstyrelsens relationer till den finska statsmakten.

7 Regionalt handlingsutrymme och ekonomisk kapacitet

En av de centrala frågeställningar som legat bakom arbetet med denna rapport är hur det egna (regionala) handlingsutrymmet påverkar den ekonomiska kapaciteten inom en region. Frågeställningen leder lätt tankarna i riktning mot mer eller mindre entydiga orsakssamband där framför allt det institutionella *de jure*-handlingsutrymmet förväntas påverka utvecklingen av den ekonomiska och innovativa kapaciteten. En närmare granskning av de politiska, ekonomiska och institutionella faktorer som präglat utvecklingen inom de fyra ö-samhällena Bornholm, Åland, Färöarna och Grönland, ger dock vid handen att sambanden är betydligt mer komplexa än så.

För det första kan man konstatera att det egna handlingsutrymmet och en regions ekonomiska kapacitet och styrka helt klart kan påverka varandra i vardera riktning - och att det alltså föreligger en betydande dubbel kausalitet dem emellan. Detta blir särskilt uppenbart om man anlägger ett långsiktigt och därmed också mer dynamiskt perspektiv på utvecklingen. *För det andra* leder inte ett relativt sett mer omfattande *de jure*-handlingsutrymme alltid till en högre ekonomisk och innovativ kapacitet. Dock har det ofta visat sig att ett utökat formellt handlingsutrymme ökar mobiliseringen av andra, främst sociala och identitetsmässiga, mekanismer vilka har en positiv inverkan på utvecklingen av regionens ekonomiska utveckling. *För det tredje* innebär inte ett begränsat politiskt och institutionellt handlingsutrymme, per automatik, alltid en reducerad förmåga att producera och reproducera en framgångsrik regional ekonomi. Samtidigt står det dock klart att ett alltför begränsat handlingsutrymme i vissa lägen hämmar vidareutvecklingen och diversifieringen av en redan upparbetad ekonomiska kapacitet.

Dessa tre påpekanden understryker de allt annat än enkla samband som existerar mellan en given regions politiska handlingsutrymme och dess ekonomiska utvecklingsförmåga. De visar också att *det finns en gräns för politikens möjligheter att bidra till den ekonomiska utvecklingen*. Denna är starkt beroende av flera olika faktorer som inte på ett enkelt sätt kan generaliseras från en regional kontext till en annan. Politikens roll och möjligheter är med andra ord alltid beroende av den specifika samhällsekonomiska kontext inom vilken den opererar.

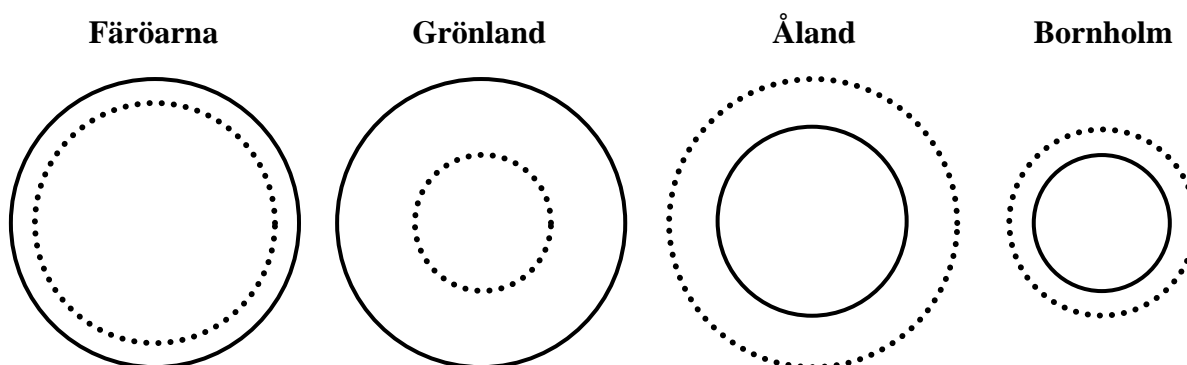
Insikten om den nära kopplingen mellan politikens möjligheter och dess specifika regionala kontext, leder fram till ytterligare en viktig slutsats. *Det institutionella handlingsutrymmet och därmed också det egna politiska ansvaret bör - så långt som*

möjligt - anpassas till de (unika) förutsättningar som varje (regionalt) produktionssystem ger. I det följande diskuteras viktiga skillnader i "matchningen" mellan politiskt ansvar och ekonomisk utvecklingsnivå hos de fyra specialstuderade ö-territorierna. Syftet är att belysa, och om möjligt också kasta nytt ljus över, de olika effekter på politikens "framgångsförutsättningar" som dessa skillnader tenderar att generera.

7.1 Regionala konfigurationer

Som utgångspunkt för den jämförande analysen skall - i grafiskt förenklad form - fyra konfigurationer gällande förhållandet mellan handlingsutrymme och ekonomisk kapacitet används (se *Figur 3*). Observera att dessa konfigurationer på ett abstrakt sätt söker illustrera de relativa sambanden inom de enskilda regionerna och att cirklarnas storlek inte avspeglar någon i absoluta termer uppmätt omfattning av politiskt handlingsutrymme respektive ekonomisk kapacitet.

Figur 3: Konfigurationer av regionalt handlingsutrymme och ekonomisk kapacitet



Sluten cirkel = Regionalt handlingsutrymme (*de jure* och *de facto*)

Bruten cirkel = Ekonomisk kapacitet

Färöarna uppvisar idag ett betydande politiskt handlingsutrymme och en över tiden allt mer utvecklad ekonomisk och innovativ kapacitet. Det politiska handlingsutrymmet manifesterar sig både i sin *de jure* och i sin *de facto* dimension. I figuren illustreras detta med att de två cirklarna ligger mycket nära varandra. Den färöiska autonomi har alltsedan år 1948 genomgått en dynamik som successivt vidgat självstyrelsemyndigheternas formella möjligheter att ansvara för den egna utvecklingen. Idag är full statssuveränitet ett reellt alternativ för Färöarnas fortsatta politiska

utveckling. Tidpunkten och de ekonomiska förutsättningarna är dock fortfarande en tvistefråga. Med i stort sett alla de viktigaste policyinstrumenten i sin hand har de signifikanta aktörerna också haft möjligheten att lära sig deras användning. Det politiska handlingsutrymmet har dessutom stärkts av det "relationskapital" som upparbetats gentemot staten samt av den starka färöiska identiteten och den härav följande nationella självtilliten.

Den färöiska ekonomin är dock fortfarande sårbar genom sitt ensidiga beroende av en dominerande råvaruresurs - fisken. I vissa avseenden kan man därför säga att det egna politiska handlingsutrymmet, som alltså idag närmar sig den suveräna staten, är större än den ekonomiska kapaciteten. Detta illustreras i figuren ovan av att cirkeln som markerar det regionala handlingsutrymmet är något större än den som markerar den ekonomiska kapaciteten inom det färöiska samhället. Den rätt betydande ekonomiska och innovativa kapacitet som man ändå besitter vilar på den kärnkompetens som under lång tid utvecklats inom fiskesektorn. Den här kärnkompetensen har sina rötter i det traditionella fiskeriet samt i den landbaserade fiskeriindustrin, men har med tiden kommit att anta karaktären av ett kvalificerat *biomarint kunnande*. Utmärkande för den färöiska kärnkompetensen är således att den både fördjupats och utvecklats till sitt innehåll över tiden och att den, genom sin anpassningsförmåga, bevarat sin status som ett levande "rotsystem" för den färöiska ekonomin.

Det färöiska produktionssystemet är emellertid ytterst sårbart för störningar både i råvarutillgången och i marknadsförhållandena. En flexibilitet i kapacitetsutnyttjandet är nödvändig för att klara ekonomin. En sådan flexibilitet handlar på kort sikt om förmågan att snabbt och smidigt "omdirigera" sina produktionsfaktorer. På lite längre sikt sammanhänger den med den innovativa kapacitet som upparbetats. Den innovativa kapaciteten är naturligtvis intimt sammanlänkad med den befintliga ekonomiska kärnkompetensen. Den har också främjats av de internationella kontakter och kreativa nätverk som Färöarna historiskt etablerat. De impulser som kommit utifrån har genom tidigare rätt så politiskt präglade, men numera på aktivt entreprenörskap baserade, satsningar skapat diversifieringsalternativ för en i övrigt rätt så ensidig ekonomi. I takt med att det politiska systemets finansiella roll i näringslivets utveckling reducerats, har också den ekonomiska sårbarheten minskat. Den ekonomiska utvecklingen har återförts till sunda banor genom att de "politiska marknaderna" nedrustats till förmån för de kommersiella. Det sociala kapital som härrör ur den så starka färöiska identiteten har kunnat mobiliseras, inte enbart i politikens, utan också i den ekonomiska utvecklingens tjänst. Viljan att klara sig själva har stärkt de innovativa ekonomiska processer som gjort att Färöarna, gång efter annan, kunnat ta sig ur betydande ekonomiska kriser.

Färöarna är alltså ett exempel på en region där det formella politiska handlingsutrymmet

och den ekonomiska kapaciteten - åtminstone sett i det längre perspektivet - haft en ömsesidigt positiv påverkan på varandra. På ett över lag framgångsrikt sätt har de stärkt varandras respektive utvecklingsdynamik. Det politiska handlingsutrymmet har expanderat i takt med att den ekonomiska kapaciteten vuxit. Det ekonomisk-politiska lärandet - i ekonomisk med- såväl som motgång - samt de sociala och politiska mekanismerna har fungerat som verkningsfulla "mellanled" i den här ömsesidiga dynamiken.

Grönland konfigureras i figuren ovan på ett annat sätt än Färöarna. Även om Grönland liksom Färöarna har det väl utvecklade regionala handlingsutrymmet som sin starkaste sida (den yttre ringen i figuren), så markeras öns ekonomiska kapacitet av en betydligt mindre inre yta. I klartext så har Grönland alltså ungefär samma politiska handlingsutrymme som Färöarna, men en betydligt mer begränsad ekonomisk och innovativ kapacitet. Grönlands autonomi har ju också konstruerats enligt samma principer som den färöiska. *De jure* dimensionen visar således markanta likheter med Färöarna. Dynamiken i självstyrelseutvecklingen har också här varit betydande. Även inom Grönland diskuteras full statsuveränitet som ett framtida politiskt alternativ - även om formerna för en självständighet ännu enbart existerar på "skissblocket" och de ekonomiska förutsättningarna talar emot ett nära förestående uppbrott ur den danska riksgemenskapen. Men både *de jure* och *de facto* dimensionen i det handlingsutrymme som idag existerar har främjats av det tempo varmed den grönländska självstyrelsen under senare år utvecklats. De politiska aktörerna har inte haft samma tid till sitt förfogande som kollegerna på Färöarna⁵³ när det gäller att lära sig den mest effektiva användningen av de självstyrelsepolitiska instrumenten, och man brottas också med sociala och ekonomiska utmaningar som Färöarna besparats ifrån. Likväl finns en stark politisk vilja att "råda sig själv" som framkallar ett aktivt lärande på den politiska nivån. Grönland är en region i stark politisk och institutionell utveckling där både de externa relations- och de interna identitetskapitalen verkar för en fortsatt utvidgning av det egna ansvaret.

Den ekonomiska och innovativa kapaciteten är dock, än så länge, betydligt mer begränsad. Grönland är förvisso en av de mer framgångsrika räkfiskenationerna i världen, men saknar ändå den djupa och därmed också utvecklingsbara kärnkompetens som Färöarna besitter. Fiskerinäringen har inte fått den starka "identitetsförankring" i det grönländska samhället som den tidigare dominerande fångst- och jägarnäringen hade, och den är därtill idag en bransch som tenderar att främja sig mer och mer från det grönländska fastlandet. Räkfisket och härmed sammanhängande förädlingsindustri är ju en i högsta grad internationell verksamhet som - med den logik detta innebär - hela

⁵³ Den grönländska autonomin är ju 30 år yngre än den färöiska!

tiden söker nya produktions- och marknadslösningar utomlands. Avsaknaden av en väl fungerande regional kärnkompetens innebär att även den innovativa kapaciteten har sina begränsningar. Det finns med andra ord ingen riktigt ”naturlig” grönländsk plattform för nyföretagande och innovationer.

Den slutenhet som traditionellt utmärkt det grönländska samhället har även förhindrat att internationella impulser fått ett mer signifikant spelutrymme i utvecklingen av den bredare grönländska ekonomin. Internationella kontakter och nätverk har framförallt existerat på de formella politiska och ekonomiska planen och inte bland befolkningen – och potentiella entreprenörer – över lag. De finansiella resurser som traditionellt funnits tillgängliga har fördelats av självstyrelsesystemet enligt centralistiska principer och har därför, förutom när det gäller delar av fiskerinäringen, ännu inte satt sina spår i ett välutvecklat lokalt entreprenörssystem. De satsningar som idag görs genom *Greenland Venture* skall emellertid nämnas som ett konstruktivt brott gentemot tidigare finansieringstraditioner. Det riskkapital som nu står till förfogande skall enligt planerna användas för att främja den regionala tillväxten genom olika typer av turistsatsningar. På ett innovativt sätt skall de regionala och lokala kontexterna utvecklas och det inneboende sociala kapitalet mobiliseras för att arbeta i entreprenörsfrämjande riktning. ”Kruket” är att mobilisera det rätta sociala kapitalet, dvs. de resurser som finns inbyggda i de nedärvda lokala kulturerna och som, möjligen, inom sig härbärgerar en latent kärnkompetens. Den satsning på humankapital-, teknik- och kompetensutveckling som idag sker på myndigheternas initiativ har som syfte att förstärka företagandet på den lokala nivån. Satsningarna befinner sig dock fortfarande i sin linda, varför det alltså är befogat att beteckna den ekonomiska och innovativa kapaciteten som relativt låg för Grönlands del. Man skall inte heller glömma det stora finansiella beroende som existerar i förhållande till den danska staten.

Grönland är således exempel på en region där det politiska handlingsutrymmet är betydande men där den ekonomiska och innovativa kapaciteten trots detta är relativt låg. Den slutsats man kan dra av detta är att ett utökat politiskt handlingsutrymme inte alltid leder till en högre ekonomisk utvecklingsförmåga. När detta väl är sagt skall emellertid också tillfogas att med den mobilisering som idag sker på alla nivåer av det grönländska samhället så kan man, på några års sikt, rimligen förvänta sig en del positiva effekter också på förmågan att utveckla det egna produktionssystemet.

Åland uppvisar en i förhållande till Grönland närmast motsatt konfiguration (se *Figur 3* ovan!). Här är det den ekonomiska och innovativa kapaciteten som avspeglas i den yttre cirkeln och det politiska handlingsutrymmet som intar sin position inom den betydligt mer begränsade inre cirkeln. Den ekonomiska och innovativa kapaciteten är alltså hög, men det politiska handlingsutrymmet rätt så begränsat.

Den åländska autonomin erbjuder således begränsade *de jure* möjligheter att påverka den egna ekonomin och dess utveckling över tiden. Till politikens förfogande står här en förhållandevis begränsade uppsättning stödåtgärder. Detta har bidragit till en politisk kultur där näringslivet förväntas vara huvudaktör i den ekonomiska utvecklingen. Den starka viljan "att klara sig själva" som kunnat identifieras i Färöarnas och Grönlands fall, återfinns därför på Åland främst inom näringslivet och inte i det politiska systemet. Det begränsade ekonomisk-politiska *de facto* utrymmet har inte förbättrats av det jämförelsevis svaga relationskapitalet i förhållande till Finland - samt av en åländsk identitet som med åren kommit att inta en alltmer underordnad roll i samhällsbygget. Därmed saknas mycket av den självstyrelsedynamik som karaktäriserar utvecklingen inom Färöarna och Grönland. De inlärningsmöjligheter som är förbundna med denna dynamik har därmed också i stort sett gått den åländska politiken förbi.

Den ekonomiska och innovativa kapaciteten inom det åländska näringslivet är trots detta ändå betydande. Orsaken är att Åland, i likhet med vad Färöarna, besitter en stark ekonomisk kärnkompetens. Motorn i ekonomin, sjöfarten, har sedan mycket lång tid tillbaka också haft en starkt identitetsförankrad position i det åländska samhället. Om den här tidigare så starka regionala identiteten skulle försvagas är inte kärnkompetensens framtid given. Vissa indikationer på att en sådan begynnande uppluckring av den maritima kompetensen är på gång finns också. Rederierna uppger nämligen svårigheter med att rekrytera kompetent sjöpersonal vilket är en nödvändighet om de marknadsmöjligheter som föreligger också skall kunna exploateras. Lyckade rekryteringar utomlands uppväger till viss del den växande bristen på åländsk sjöfararkompetens. I motsättning till vad fallet är på Färöarna finns det alltså indikationer om att den egna regionala kärnkompetensen är i gungning, och detta dessutom utan att sjöfartsbranschen som sådan befinner sig i en mer omfattande eller krisartad tillbakagång.

Dessa hot till trots har Åland fortsättningsvis lyckats bevara en stark ekonomi, inte minst genom en förhållandevis framgångsrik diversifiering av sitt näringsliv. IT-sektorns frammarsch tillika med lyckade nysatsningar inom bank- och finansverksamhet har kompenserat för den ekonomiska stagnation som under senare år karaktäriserat huvudnäringen. Den innovativa kapaciteten är därmed också fortsättningsvis hög. De internationella kontakterna och nätverken spelar här en avgörande roll. Dessa skapar grogrunden för ett fortsatt livskraftigt åländskt entreprenörskap. Nya företag inom IT-sektorn har sålunda bidragit med nya affärsidéer som i sin tur gett positiva kringeffekter både inom och utanför branschen. De finansiella resurserna har inte utgjort någon begränsning i expansionen av de nya affärsatsningarna eftersom dessa är mer kompetens- än finansberoende. Detta ställer å andra sidan krav på en kvalificerad humankapitalutveckling som i dagsläget inte riktigt kan hanteras av det åländska

utbildningssystemet. Genom ett omfattande utnyttjande av olika studieorter runt om i Norden (men även internationellt) har de åländska studerandena ändå kunnat bidra till den för Åland idag så centrala kompetensförsörjningen. Ett nytt socialt kapital, baserat på den framväxande ”kreativa klassens” kultur och värderingar understöds av inkubationsverkstäder, växtfora och företagsöverskridande samarbeten.

Sammanfattningsvis kan således sägas att Åland utgör ett exempel på en region där hög ekonomisk och innovativ kapacitet kunnat åstadkommas utan ett mer påtagligt samband med det politiska handlingsutrymmet. Frågan är dock om dessa kapaciteter i längden kan behållas utan att självstyrelseorganen, mer deciderat, påtar sig rollen av signifikanta aktörer i den fortsatta utvecklingen.

Bornholms konfiguration uppvisar ett liknande (men spegelvänt) förhållande mellan cirklar som Färöarna - men på en annan nivå av både politisk och ekonomisk utveckling (se *Figur 3!*). Bornholm har ett, i förhållande till de övriga regionerna, ytterst begränsat institutionellt handlingsutrymme och därtill också en rätt begränsad ekonomisk och innovativ kapacitet.

De jure befinner sig Bornholm idag i ett läge med mindre eget ansvar och handlingsutrymme än före den stora regionreformen i Danmark år 2007. Man är inte längre i formell mening en självständig region, utan ingår i den storregion som har sin utgångspunkt i Köpenhamn. Den symboliska regionala roll som EU gett Bornholm, tar inte bort vad som *de facto* är ett begränsat politiskt manöverutrymme. Inom ramen för Bornholms nuvarande position spelar det externa relationskapitalet (samspelet med beslutsfattarna inom den huvudstadsregion som man ingår i) en central roll, och omvårdnaden av detta kapital anses vara viktig för den ekonomiska utvecklingen - dvs. resurstilldelningen. Den bornholmska identiteten är dock en potentiell resurs i den framtida politiska utvecklingen, men den utgör idag fortfarande ett för tunt underlag för en mer kraftfull politisk mobilisering.

De ekonomiska och innovativa kapaciteterna är också begränsade. Avsaknaden av en tydlig regional kärnkompetens och ett i övrigt splittrat näringsliv skapar ett beroende av externa finansieringskällor (främst nationella, men också olika typer av EU-medel) för att stimulera den ekonomiska utvecklingen. De internationella kontakter som Bornholm byggt upp på olika håll i Östersjöregionen kan förvisso fungera som inspirationskällor till nytänkande och innovationer, men än så länge har detta inte märkts särskilt mycket i den faktiska ekonomiska utvecklingen. Utvecklingsarbetet har istället varit inriktat på att skapa vad som skulle kunna kallas ”tillrättalagda” innovationsmiljöer i form av offentligt stödda företagsinkubatorer, företagsgrupper och andra typer av utvecklingsinriktade aktionsgrupper. Dessa kan ses som framväxten av en arena för

etablering av nytt socialt kapital. Det regionala forskningscentret (CRT) är en annan sådan arena för kompetensuppbyggnad vilken på sikt kan bidra till en utökad innovativ kapacitet. Generellt kan man säga att med jordbrukets och fiskeriets tillbakagång upplöstes de naturligt verksamma sociala mekanismer som stödde de då dominerande ekonomiska processerna. I avsaknad av sådana naturliga mekanismer krävs medvetet ”designade” fora som kan ge *spill-over* effekter i termer av nytt socialt kapital.

Bornholm är alltså ett exempel på en region där det råder ett samband mellan ett begränsat politiskt handlingsutrymme och en begränsad ekonomisk och innovativ kapacitet. Eller annorlunda uttryckt; där den ekonomiska och innovativa kapaciteten inte möjliggör ett större mått av politiskt handlingsutrymme.

7.2 Regionala konfigurationer i balans och obalans

Om man nu betraktar de fyra ovan diskuterade konfigurationerna mera samlat, så kan man placera Färöarna i en kategori av offensiva regionala ekonomier som både lyckats med att utveckla ett vidsträckt politiskt handlingsutrymme och en betydande ekonomisk och innovativ kapacitet. De övriga regionerna avviker, i ett eller annat hänseende, från den här "idealtypen". Kärnfrågan är här vilka egenskaper som gör Färöarna till en - i den här meningen - "idealtypisk" region.

Det viktigaste förhållandet är att sambanden mellan politiskt handlingsutrymme och ekonomisk kapacitet i fallet *Färöarna* är ömsesidiga. I en dynamisk process har dessa storheter tillåtits att närma sig varandra på effektivt sätt. Tar man lärdomarna från Färöarna på allvar så innebär detta att man förespråkar en regional utveckling där politiska och ekonomiska processer bör fås att samverka över tiden. Det väsentliga är att man har ett politiskt handlingsutrymme som kan matcha kraven på en fortsatt utveckling av ekonomisk och innovativ kapacitet, samt att man uppnår en ekonomisk och innovativ kapacitet som gör det möjligt att kunna utnyttja det politiska handlingsutrymmet. Det viktiga är att inte bortse från dynamiken och att betrakta den enskilda regionens tillstånd – i institutionellt, politiskt och ekonomiskt hänseende - som statistiskt och en gång för alla givet.

Bornholm avviker egentligen inte från idealtypen med en rimligt god matchning mellan politiskt ansvar och ekonomisk kapacitet. Det råder med andra ord en - om än på en betydligt lägre nivå - hyfsad balans mellan de ekonomiska förutsättningarna och det faktiska egna handlingsutrymmet. Den ekonomiska dynamik som nu igångsatts kan dock – på litet längre sikt – ställa Bornholm i en situation där ett utökat eget handlingsutrymme skulle kunna vara av större intresse än vad som idag är fallet.

Grönland avviker från den ideala konfigurationen genom ett betydande glapp mellan det vidsträckta politiskt handlingsutrymmet och en mer begränsad ekonomisk och innovativ kapacitet. Den grönländska utmaningen består med andra i att få igång de ekonomiska processer som kan minska glappet och "säkerställa" den politiska nivå som man redan uppnått. Genom att fokusera på den ekonomiska utvecklingen och utveckla en fungerande regional kärnkompetens i syfte att bygga en långsiktigt innovativ och diversifierad grönländsk ekonomi, försäkras man sig också om positiv dynamik mellan det politiska och ekonomiska systemet.

Åland avviker från den idealtypiska konfigurationen genom ett påtagligt glapp mellan den ekonomiska och innovativa kapaciteten å ena sidan och det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet å den andra. Utgående från resonemanget ovan blir utmaningen för det åländska samhället att vidga det egna handlingsutrymmet genom att (tillsammans med den finska statsmakten) utveckla en autonomilösning som bättre motsvarar nivån på den egna ekonomiska kapaciteten.

Vi har alltså här två exempel på regionala konfigurationer där det egna handlingsutrymmet och den ekonomiska kapaciteten någorlunda matchar varandra (Färöarna och Bornholm), och en med betydande diskrepanser mellan det egna ansvarets omfattning och de ekonomiska förutsättningarna (Grönland och Åland). Det intressanta med dessa två typexempel är att det i båda fall handlar om regionala ekonomier med helt olika kapacitetsnivåer, men att effekten av skillnaden i förhållande till det egna utvecklingsansvaret ändå är rätt likartad. Färöarnas jämfört med Bornholm betydligt större egna ansvar matchas sålunda av en ekonomisk kärnkompetens och kapacitet som också den betydligt överstiger Bornholms. De fallstudieanalyser som gjorts inom ramen för detta projekt tyder också på att fördelning av det politiska utvecklingsansvaret mellan stat/moderland och region/autonomi idag är rimligt väl anpassad till de förutsättningar som de två öarnas ekonomier ger.

Annorlunda förhåller det sig med Grönland och Åland. Här föreligger en tydlig diskrepans mellan nivån på den regionala ekonomins utveckling och det egna politiska ansvaret. I fallet Grönland överstiger det egna ansvaret på många sätt de förutsättningar och det faktiska handlingsutrymme som det befintliga regionala produktionssystemet medger, medan det omvända gäller för Åland. Som framgått ovan, och som mer utförligt redogörs för i de separat publicerade fallstudierna, så har den här diskrepansen mellan politiskt ansvar och ekonomisk kapacitet i båda fall lett till olika former av "mismatch" mellan den förda politiken och de behov som finns inom den regionala ekonomin. Problemet skall dock inte överdrivas och kan i vissa fall även generera kreativa lösningar och nytänkande inom politik och näringsliv. Samtidigt står det ändå klart att det "policyvakuum" som denna obalans tenderat att skapa inte gett de optimala

förutsättningarna för en långsiktigt positiv utveckling av vare sig politiken eller de två berörda regionala produktionssystemen.

8 Regionalt ansvar och ekonomisk utveckling: Vilka är de nordiska policylärdomarna?

Inom ramen för dagens globalt omfattande ekonomi och marknadssystem finns det inga långsiktigt hållbara möjligheter att skapa mot omvärldsutvecklingen ”skyddade” regionala produktionssystem. Den ständigt pågående omvandlingen av världsekonomin med åtföljande kriser - men också tekniska framsteg och vågor av snabb ekonomisk expansion – påverkar alla delar av de nordiska ekonomierna, inklusive deras geografiskt sett mest perifera delar. Inga statliga skyddsmurar eller regionala ”stödpaket” kan i längden hindra den internationella ekonomins genomslag inom hela det nationella territoriet.

8.1 Mot den tredje generationens regionpolitik

Den allt starkare ekonomiska integrationen över världens politiska och administrativa gränser har i grunden ändrat förutsättningarna för den regionala politiken. Då vad som skulle kunna kallas den *första generationens regionalpolitik* etablerades i de nordiska länderna under 1960- och 1970-talen, var det möjligt att med hjälp av nationell ekonomisk reglering och frikostiga statliga subsidier bedriva en politik som syftade till att skapa så likartade ekonomiska förutsättningar som möjlighet över hela statsterritoriet. Och även om en närmare granskning av resultaten visar att skillnaderna i ekonomisk kapacitet mellan de centrala och de mer perifera regionerna inte kunde elimineras, så åstadkom politiken i alla fall en viss utjämning av de regionala inkomstklyftorna.

En *andra generationens regionalpolitik* växte gradvis fram under 1990-talet och åren efter millennieskiftet under intryck av en allt svårare konkurrens från en ny typ av globala aktörer i de nya utvecklingsländerna och Sydostasien. Kraven på förbättrad konkurrenskraft och ökad tillväxt flyttade politikens fokus från geografisk likriktning till en regionalt och lokalt underbyggd nationell tillväxt. De tidigare i rapporten diskuterade *Lissabonagendan* för ökad konkurrenskraft, innovationsförmåga och hållbar ekonomisk utveckling kan ses som EU-nivåns respons på de nya policyförutsättningarna. Ett kvardröjande arv från den första generationens regionalpolitik är dock en fortsatt tro på generella policylösningar med i stort sett samma - av staten (och EU) fastlagda - tillväxtpolitiska instrument, målsättningar och ansvariga aktörer verksamma över hela det nationella territoriet. En annan faktor som tenderat att komplicera dagens mer tillväxtorienterade regionalpolitik är en

kvardröjande koppling till den gamla typen av utjämnande regional subsidiepolitik.

Erfarenheterna från implementeringen av den andra generationens regionala politik har tydliggjort behovet av handlingskraftiga aktörer med ett tydligt ansvar för politiken på den regionala nivån. Den utveckling av politiken som under senare år skett i Norden har därför också gått i riktning mot ökade möjligheter till nya typer av regionalt policyansvar. I policydebatten har vikten av handlingskraftiga regionala aktörer och ett fungerande regionalt ledarskap framhållits, något som man framför allt har försökt främja genom olika typer "policypartnerskap" samt med hjälp av "regionförstoring", alltså region- och kommunsammanslagningar.⁵⁴

Det ser därmed ut som om Norden är på väg i riktning mot vad som skulle kunna kallas den *tredje generationens regionpolitik*. Fokus ligger här på den enskilda regionens förutsättningar och tillväxtpotentialer. Politiken och dess ansvariga aktörer måste därmed kunna variera betydligt mera mellan olika regionala miljöer än vad som hittills varit vanligt. Integrationen av de nordiska regionerna i den globala ekonomin har helt enkelt gjort det allt svårare att på ett framgångsrikt sätt upprätthålla en enhetlig regional politik med i stort sett samma instrument, målbild och ansvariga aktörer inom hela det nationella territoriet. Betoningen ligger alltså på "regionpolitik" snarare än på "regionalpolitik". En sådan ny regionpolitik öppnar därmed upp för ett *till det enskilda regionala produktionssystemets förutsättningar bättre anpassat ansvar* för den förda tillväxtpolitiken. Den skapar också nya möjligheter för de nordiska regionerna att utgående från sina egna specifika förutsättningar, kunnande och traditioner ta vara på de möjligheter som det globala produktionssystemets snabba utveckling ändå på sikt alltid ger.

En mer långtgående "regionalisering" av den nordiska utvecklings- och tillväxtpolitiken ställer emellertid nya krav på såväl policyformuleringen som på politikens ansvariga huvudaktörer. Eftersom politiken fortfarande, åtminstone i ett bredare nordiskt sammanhang, måste anses som relativt oprövad är erfarenhetsunderlaget för policyförnyelsen magert.⁵⁵ Någon slutlig klarhet i den så omdebatterade frågan om huruvida det är statens representanter på den regionala nivån eller den regionala nivåns egna företrädare som är bäst lämpade att ansvara för politiken (alltså "statlig kraftsamling" vs. "regionalt ansvar") har heller inte nåtts. I det följande lyfter vi därför fram några särskilt intressanta erfarenheter och policylärdomar från projektets djupstudier av de komplexa förhållandena mellan regionalt ansvar, kärnkompetens och ekonomisk utvecklingskapacitet inom de fyra nordiska ö-territorierna Åland, Färöarna,

⁵⁴ Se genomgången i rapportens kapitel 4.

⁵⁵ Något som också bekräftades i en nyligen genomförd större studie av de nordiska ländernas innovationspolitik sedd i ett regionalt utvecklingsperspektiv. Se Hedin *et al* (2008)

Grönland och Bornholm.

8.2 Regionalt ansvar kräver handlingsförmåga och tydliga aktörer

Regionalt handlingsutrymme, såväl det formella som det informella, kan inte särskiljas från frågan om regionalt ansvar. Kopplingen mellan handlingsutrymme och ansvar har två sidor. Det regionala handlingsutrymmet förutsätter ett visst mått av eget ansvarstagande samtidigt som det också medverkar till att skapa och utveckla detta ansvarstagande. Ett stort formellt handlingsutrymme tenderar att på sikt skapa större regionalt ansvarstagande och *visse versa*, något som exemplena Grönland respektive Åland så tydligt har visat i denna studie.

För varje given nivå av regionalt handlingsutrymme finns det med andra ord också en motsvarande nivå av regionalt ansvar. Ordet "nivå" är här kopplat till det regionala handlingsutrymmets, och därmed också ansvarets, placering i en hierarkisk administrativt-politisk beslutsstruktur. Detta är i och för sig både riktigt och relevant, men det säger inte hela sanningen. Ordet "kvalitet" är minst lika viktigt. De regionala institutionernas nytta i samhällsbygget kan nämligen inte fastställas enbart utgående från deras formella handlingsutrymme, den handlar ju även om deras faktiska förmåga att på ett kreativt och utvecklingsskapande sätt använda sig av detta handlingsutrymme. Det är också därför som vi i denna rapport gjort en skillnad mellan handlingsutrymmets *de jure*- och *de facto*-sida.

Den faktiska förmågan att utnyttja ett givet regionalt handlingsutrymme handlar i sin tur ytterst om de signifikanta aktörernas förutsättningar att ta det ansvar som handlingsutrymmet ger. För många aktörer med olika grad av regionalt ansvar, med varierande resurser samt sin förankring på olika administrativa nivåer och inom olika samhällssektorer tenderar att splittra utvecklingsansvaret och därmed minska möjligheterna att fullt ut utnyttja det handlingsutrymme som faktiskt står till dessa många aktörers förfogande. I det regionala underlaget för denna studie är Bornholm det bästa exemplet på den här typen av månghövdad ansvarsfördelning. Om de olika aktörernas ansvar därtill är överlappande och ett samlat helhetsansvar för den enskilda regionen saknas, försämrar förutsättningarna ytterligare. Situationen på Färöarna under 1990-talskrisen där ett av de allvarligaste problemen var den oklara ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelse är här illustrativ. I ett mer " normalt " nordiskt regionalpolitiskt sammanhang gäller detta även för många av de ofta rätt komplexa policypartnerskap som är satta att implementera de nationella såväl som EU:s ekonomiska utvecklingsmål på den regionala nivån.⁵⁶

⁵⁶ För en kritisk analys av den "första generationens" nordiska partnerskapsstrukturer, se Lindström (2005). Det finns naturligtvis även exempel på partnerskap som fungerar såsom de rent teoretiskt borde göra, alltså som

Den *första viktiga lärdomen* från detta projekt är därför att man inte kan skilja det regionala handlingsutrymmet från de berörda huvudaktörernas faktiska förmåga att ta det ansvar som detta handlingsutrymme ger. Det går inte att etablera en effektiv regional utvecklingspolitik om inte det handlingsutrymme som ges på den regionala nivån kan bäras upp av tydliga och, framför allt, ansvarstagande aktörer.

Den tredje generationens regionpolitik förutsätter med andra ord vad som skulle kunna betecknas som en god "matchning" mellan handlingsutrymme och ansvar.

Detta gäller inte bara förhållandet mellan handlingsutrymmets formella omfattning och de resurser (finansiella och politiskt-administrativa) som de ansvariga aktörerna besitter. Minst lika viktigt är kravet på att handlingsutrymmet är kopplat till ett tydligt "resultatansvar" som inte splittras upp på för många aktörer med oklar ansvarsfördelning. Det centrala är här ansvarstagandets fokus och kvalitet, inte nödvändigtvis dess koppling till en viss geografisk eller administrativ nivå. Beroende på regionernas olika ekonomiska förutsättningar, kan man sålunda mycket väl tänka sig att de ansvariga aktörerna även opererar på andra nivåer än den regionala. Huvudpoängen är här att ansvaret skall ha tydliga bärare.

8.3 Den ekonomiska bärkraften viktig för det regionala handlingsutrymmet

En väl fungerande regional utvecklingspolitik förutsätter inte bara ansvarstagande aktörer med tillräckliga resurser och handlingsutrymme. Det krävs även att politiken har god kontakt med de regionala utvecklingsförutsättningar och den ekonomiska bärkraft som den har i uppdrag att stärka och utveckla.

Det säger sig självt att ett regionalt produktionssystem med svag internationell konkurrenskraft och vacklande marknadsförutsättningar kräver en annan form av utvecklingsinsatser än en region som besitter en ekonomi med betydligt större konkurrenskraft och marknadspotential. I de regionala fallstudier som använts som underlag för denna rapport, kan den grönländska ekonomin med sina speciella utvecklingsproblem sägas representera den första typen av regionala produktionssystem, medan den välutvecklade åländska service- och transportekonomin ligger närmare an till den sistnämnda regiontypen.

framgångsrik koordinatör av en mångfald regionalt "relevanta" aktörer och resurser. Det har dock visat sig att detta förutsätter förekomsten av ett starkt och tydligt ledarskap inom partnerskapsgruppen. Detta har lett till att man idag sätter ett allt större fokus på att få fram tydliga regionala ledarskap inom politiken (Gränsbrytning 2008).

Detta är inte någon okänd eller kontroversiell sak inom dagens regionalpolitiska diskurs. Betydande tankemöda har genom åren lagts ner av ansvariga *policymakers* runt om i Norden för att anpassa de regionala insatserna, alltså politikens instrument, till den skiftande regionala problembilden. Vad man däremot haft en tendens att bortse ifrån är att den enskilda regionens ekonomiska förutsättningar också är avgörande för vad som är den bästa uppsättningen ansvariga aktörer - liksom även den lämpliga omfattningen på deras regionala handlingsutrymme.

Det här leder fram till den *andra viktiga lärdomen* från detta projekt, nämligen att de enskilda regionernas ekonomiska kapacitet är av stor betydelse för såväl utformningen och omfattningen av det regionala handlingsutrymmet som för vilka de mest lämpliga policyaktörerna är.

En framgångsrik etablering av en ny - tredje generationens - regional utvecklingspolitik förutsätter med andra ord en medveten anpassning av såväl politikens innehåll som dess ansvariga aktörer till de berörda regionernas ekonomiska förutsättningar och kapacitet.

8.4 Bristande kärnkompetens försvagar de regionala aktörerna

Som vi sett tidigare i denna rapport är en regions ekonomiska kapacitet och förmåga till nytänkande i sin tur starkt kopplad till förekomsten - eller bristen på - en väl utvecklad regional kärnkompetens. Det är nämligen denna som på ett mer grundläggande plan avgör den enskilda regionens ekonomiska bärkraft.

Goda exempel på väl utvecklade regionala kärnkompetenser i denna studie är de som återfinns på Färöarna och Åland. Den på Åland dominerande sjöfarten baseras på en kvalificerad maritim kärnkompetens som under långa tider utgjort navet i ett regionalt och lokalt förankrat, men samtidigt också internationellt konkurrenskraftigt, produktionssystem. Även det färöiska fiskeriet har på motsvarande sätt över tiden ackumulerat ett imponerande biomarint kunnande som skapat ett - också med internationella mått mätt - konkurrenskraftigt regionalt produktionssystem.

Dessa system har utvecklats genom en diversifieringslogik enligt vilken nya företag och näringar successivt vuxit fram ur det kunnande och den efterfrågan som "kärnnäringen" genererat. Ett produktionssystem som är baserat på en stark och välutvecklad regional kärnkompetens kan inte utan vidare likställas med specialiserade ekonomier i allmänhet. Produktionssystemet är förvisso även här specialiserat i så måtto att det är koncentrerat kring vissa produkter eller tjänster. Vad som dock skiljer ett kärnkompetensbaserat produktionssystem - ibland också kallat "klusterekonomi" - från de vanligare formerna

