

Mot den tredje generationens regionpolitik

Lärdomar från Nordens autonomier och
perifera ö-regioner



De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2007:5 Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland
- 2007:6 Konjunkturläget hösten 2007
- 2007:7 ”Olika behandling i lika situation”. Om diskriminering i det åländska samhället
- 2007:8 Färöarna - En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande
- 2008:1 Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet (2008:1)
- 2008:2 Kvinnors företagande på Åland
- 2008:3 Konjunkturläget våren 2008
- 2008:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn våren 2008
- 2008:5 Bornholm - Economic and Innovative Capacity: Dealing with Dichotomies
- 2008:6 Arbetsmarknadsbarometern våren 2008
- 2008:7 Ålänningarna och miljön - Beteende och förändringsvilja i vardagen
- 2008:8 Den åländska flyttningsrörelsen ur ett arbetsmarknadsperspektiv
- 2008:9 Grönland. En studie i dynamisk självstyrelse
- 2008:10 Konjunkturläget hösten 2008
- 2008:11 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn hösten 2008
- 2008:12 Nordiskt regionalpolitiskt samarbetsprogram 2009 - 2012
- 2009:1 Ålänningars kultur- och fritidsvanor

Förord

I Norden finns tre, till sin konstitutionella status och sina politiska institutioner, unika territorier: Färöarna, Grönland och Åland. Dessa besitter nämligen - jämfört med den nordiska "normalregionen" - en avsevärd inre självstyrelse med egna parlament och lagstiftningsbehörighet. Med tanke på den bitvis rätt så intensiva policydebatten kring hur ansvaret för en väl fungerande tillväxt- och innovationspolitik bör fördelas mellan den centralstatliga och den regionala nivåns aktörer, så är det förvånande att erfarenheterna från den typ av kvalificerat eget ansvar som de tre autonomierna representerar i stort sett lyst med sin frånvaro i den nordiska diskussionen.

Under 2006 tog därför Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) i samarbete med det nordiska forskningsinstitutet Nordregio initiativ till det första forskningsprojektet någonsin med syftet att i ett bredare nordiskt regionalpolitiskt sammanhang nyttiggöra erfarenheterna från de tre nordiska autonomierna. Projektet föregicks av en pilotstudie av autonomiernas konstitutionella status och hur deras självbestämmanderätt påverkat deras ekonomiska utvecklingskapacitet. Förstudien finns publicerad i Nordregios WP-serie.¹

Forskningsprojektets tematiska fokus ligger på en jämförande analys av sambanden mellan den form av mer långtgående eget ansvar och ekonomisk utvecklingskapacitet och innovationsförmåga som Färöarna, Grönland och Åland är exempel på. För att kunna tydliggöra skillnader och likheter i förhållande till de mer "normala" nordiska regionerna har inom projektet även Bornholm studerats närmare. Valet av Bornholm styrdes framför allt av dess likhet med de tre autonomierna med avseende på sin geografi och storlek. Resultaten från dessa fyra regionala fallstudier har publicerats av ÅSUB.²

I föreliggande slutrapport från projektet lyfts viktiga lärdomar från de fyra fallstudierna fram och omsätts ett antal principiellt hållna slutsatser och policyrekommendationer gällande den regionala utvecklings- och innovationspolitiken. Syftet är att bidra till den pågående diskussionen om den framtida utvecklingen av de nordiska ländernas regionalpolitik och framför allt då de regionala och statliga aktörernas roll och policyansvar.

Rapporten tydliggör också skillnaderna mellan det danska autonomiupplägget för Grönland och Färöarna i förhållande till finländsk-åländska självstyrelsemodellen. Det som framför allt

¹ WP 2006:1. Den finns även för nedladdning från Nordregios hemsida (www.nordregio.se). Den är även publicerad som en ÅSUB-rapport (2005:6) och finns även för nedladdning från ÅSUBs hemsida (www.asub.ax).

² Rapporterna 2007:2, 2007:8, 2008:5 samt 2008:9. Samtliga dessa rapporter finns för nedladdning från ÅSUBs hemsida (www.asub.ax).

skiljer de danska autonomierna från den åländska är det omfattande finansiella stödet från den danska staten i kombination med egen beskattningsrätt och ett även i övrigt betydligt mer omfattande självbestämmande än vad som gäller för Åland.

Projektet har finansierats med medel från Nordiska Ministerrådet samt genom att Nordregio avsatt forskarresurser i form av *Lisa Van Well* för arbetet med framför allt Bornholmsstudien, men även med föreliggande slutrapport. Projektets övergripande ledning har handhåfts av undertecknad som även haft huvudansvaret för sammanställning av forskningsprojektets slutrapport. Till ÅSUB externt anknutna *Agneta Karlsson*, med bakgrund som lärare och forskare vid bl a handelshögskolan i Köpenhamn, Norwegian School of Business (BI) i Oslo samt ekonomihögskolan i Lund, har fungerat som projektets huvudsakliga forskarresurs.

Rapporten publiceras parallellt i Nordregios forskningsrapportserie och kommer också att finnas tillgänglig från detta instituts hemsida (www.nordregio.se).

Mariehamn i januari 2009

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

Förord.....	3
1 Sammanfattning med policyrekommendationer	7
2 Executive Summary.....	14
3 Regionalt och statligt ansvar i politiken	20
3.1 Ett unikt forskningsprojekt.....	21
3.2 Fyra nordiska ö-ekonomier - likheter och olikheter.....	23
3.3 Regionalt ansvar eller statlig kraftsamling?.....	26
3.4 Två nyckelbegrepp: Ekonomisk kapacitet och regionalt handlingsutrymme	29
3.5 Denna rapport.....	37
4 De nordiska regionernas roll och förutsättningar i politiken.....	39
4.1 Lissabon och regionerna	39
4.2 Det institutionella perspektivet	40
4.3 Reformprocessen i Norden.....	43
4.4 Statlig flernivåstyrning med regionalt fokus.....	46
4.5 <i>Bottom-up</i> perspektivet i politiken	48
4.6 Näringslivets roll.....	49
5 Kärnkompetens och innovationsförmåga i regionala produktionssystem.....	51
5.1 Den ekonomiska kapaciteten och dess nyckelingredienser	51
5.2 Förnyelseförmåga och innovativ kapacitet	60
6 Det regionala handlingsutrymmet – en jämförelse av <i>de jure</i> och <i>de facto</i> kapaciteter	71
6.1 <i>De jure</i> handlingsutrymmet	71
6.2 <i>De facto</i> handlingsutrymmet.....	80
7 Regionalt handlingsutrymme och ekonomisk kapacitet	86
7.1 Regionala konfigurationer.....	87
7.2 Regionala konfigurationer i balans och obalans	93
8 Regionalt ansvar och ekonomisk utveckling: Vilka är de nordiska policylärdomarna?.....	96
8.1 Mot den tredje generationens regionpolitik	96
8.2 Regionalt ansvar kräver handlingsförmåga och tydliga aktörer	98

8.3 Den ekonomiska bärkraften viktig för det regionala handlingsutrymmet	99
8.4 Bristande kärnkompetens försvagar de regionala aktörerna	100
8.5 Lärdomarnas relevans i ett större nordiskt sammanhang.....	101
8.6 De nordiska förutsättningarna för en framgångsrik policyförnyelse	104
8.7 Den önskvärda och den möjliga politiken.....	105
Referenser	107
Geografiska, politiska och ekonomiska basdata om de fyra fallstudieregionerna	115

1 Sammanfattning med policyrekommendationer

Tredje generationens regionalpolitik och Nordens autonoma territorier

Det pågående regionala och kommunala reformarbetet runt om i Norden har starka kopplingar till synen på de regionala aktörernas roll i den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Dagens regionala politik har sina rötter i de statliga insatser som lanserades under 1960- och 1970-talen i syfte att utjämna sysselsättning och välfärd mellan olika regioner med hjälp av ekonomisk planering och omfattande regionala transfereringar. Den starka betoningen av utjämning och statliga stöd var karaktäristiskt för denna den *första generationens* regionalpolitik. Den *andra generationens* politik, som dominerade policytänkandet från början av 1990-talet och några år in på det nya millenniet, växte fram i spåren på den skärpta konkurrenssituation för Nordens regionala produktionssystem som den allt mer långtgående globaliseringen av ekonomi och samhälle medförde. Regionen lyftes fram som den viktigaste policynivån för de statliga (och EU-initierade) regionala utvecklingsinsatserna för att uppnå givna mål om konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt.

Utan att för den skull helt ha lämnat den första och andra generationens politik bakom sig, verkar Norden nu vara på väg i riktning mot vad som skulle kunna kallas den *tredje generationens* regionala utvecklingspolitik. Utgångspunkten för policyförnyelsen är en starkare betoning av den individuella regionen och dess speciella förutsättningar och tillväxtpotential. Likriktade statliga lösningar där samma politik bedrivs på enahanda sätt i samtliga regioner ifrågasätts. Detta gäller även modellen för de regionala aktörernas deltagande och ansvar i politiken. Man är idag mera öppen för att - inom samma land - öppna upp för olika grader av eget policyansvar på den regionala nivån i syfte att bättre anpassa insatserna till den enskilda regionens önskemål, förutsättningar och förmåga.

Syftet med denna rapport är att bidra med policyrelevant kunskap om vilken typ av regionala institutioner och vilket regionalt ansvar i förhållande till den statliga nivåns aktörer som ger de bästa förutsättningarna för en flexibel och framgångsrik framtida regionpolitik i Norden. I rapporten diskuteras de institutionella arrangemang och regionala ansvarsförhållanden som ger bästa möjliga förutsättningar för en innovativ social och ekonomisk utveckling.

Rapporten baseras på resultaten från ett forskningsprojekt som på ett systematiskt sätt jämfört Nordens tre autonomier - Färöarna, Grönland och Åland - med avseende på

kopplingarna mellan deras grad av politiskt självbestämmande och deras ekonomiska utvecklingskapacitet. Projektets mål har varit att nyttja de lärdomar och slutsatser som kan dras från de i konstitutionellt avseende unika autonomierna för att kasta nytt ljus över förhållandet mellan policyansvar, innovationsförmåga och ekonomisk utveckling i de mer "normala" nordiska regionerna. För att underlätta sådana slutsatser har inom ramen för projektet även genomförts en parallell fallstudie av Bornholm - en ö-region som saknar en mer kvalificerad form av politisk autonomi - men som beträffande sitt maritima läge, sin befolknings storlek och ekonomiska struktur är någorlunda jämförbar med de tre autonomierna.³

Bland de frågeställningar som rapporten behandlar märks relationen mellan långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling och innovationsförmåga samt kopplingen mellan regional specialisering och ekonomisk diversifiering. Stor vikt läggs även vid hur de regionala aktörernas ansvar och beslutskapacitet påverkar sättet att hantera kriser - men också att utveckla den innovativa kapaciteten därmed också förmågan att ta vara på de ekonomiska utvecklingsmöjligheter som ges i en alltmer globaliserad värld.

Ekonomisk kapacitet, kärnkompetens och regionalt handlingsutrymme

Djupstudierna av Åland, Färöarna, Grönland och Bornholm baseras på intervjuer med politiskt, ekonomiskt och administrativt ansvariga aktörer på respektive ö. Fokus har legat på öarnas *ekonomiska kapacitet*, här definierat som de regionala aktörernas förmåga till innovativt utnyttjande av tillgängliga resurser för att på ett pro-aktivt sätt hantera de kriser som den ekonomiska strukturomvandlingen genererar. Att öka våra kunskaper om det komplexa förhållandet mellan ekonomisk kapacitet och regionalt handlingsutrymme, mellan en regions unika *kärnkompetens* och dess *institutionella kapacitet*, är därmed rapportens centrala tema.

Färöarna och Grönland är av råvaruexport dominerade samhällen, med fisk, räkor och fiskeriprodukter som sin specialitet. De ekonomiska resurserna varierar med fångstvolym, fiskekvoter och fiskbeståndens biologiska fluktuationer, men naturligtvis också beroende på internationell efterfrågan, prisen och den internationella konkurrensen. Som för alla andra specialiserade exportekonomier krävs stor flexibilitet och anpassningsförmåga för att hantera de ständiga ekonomiska fluktuationerna och uppnå en långsiktigt stabil utvecklingstrend. Den färöiska ekonomin har, inte minst under de senaste 10-15 åren, uppvisat en betydande förmåga till flexibel anpassning. Grönland brottas däremot fortsättningsvis med de stora anpassningsproblem som de ständiga upp- och nedgångarna inom exportnäringen genererar.

³ Alla fyra fallstudier (Karlsson 2007a,b & 2008 samt Van Well 2008) är publicerade av ÅSUB och finns tillgängliga för nedladdning från institutets hemsida (www.asub.ax).

Åland och Bornholm är båda typiska serviceekonomier med en mer diversifierad näringsstruktur. En viktig skillnad är dock att Bornholm befinner sig i den omstruktureringsprocess från primärnäringsarna till en mer modern serviceekonomi som Åland genomgick redan på 1950-talet. Till skillnad från Bornholm har Åland sedan lång tid tillbaka en framgångsrik tjänsteexport i form av internationell sjöfart med relaterade kringnärings. Som ersättning för sina tidigare så framgångsrika men nu tillbakagående jordbruks- och fiskerinärings söker Bornholm en ny ekonomisk identitet i den nya typ av "upplevelseturismen" som idag håller på att växa fram. Hur Bornholm klarar den här utmaningen beror i hög grad på hur de ansvariga nyckelaktörerna lyckas mobilisera sitt samhälles underliggande utvecklingspotential. Här har Bornholm en del att lära från Ålands framgångsrika sätt att mobilisera sin ekonomiska och innovativa kapacitet för att möta de strukturella utmaningar som genom åren drabbat öns maritima servicenärings.

Vad som gör Åland och Färöarnas ekonomi mer kapabla än Bornholms, är deras långa historia av flexibel anpassning och framgångsrika utveckling av en starkt specialiserad regional kärnkompetens. Deras internationellt konkurrenskraftiga kunnande inom fiskeri respektive maritim logistik är grundade i djupa traditioner som i generationer präglade de två ö-samhällena. Grönland har under senare tid blivit en internationellt sett betydelsefull (räk-) fiskerination. Detta har dock hittills haft ett begränsat genomslag i den grönländska identiteten, och fiskerinäringen har därför ännu inte utvecklats till den på djupet socialt förankrade kärnkompetens som är så karaktäristisk för de åländska och färöiska ekonomierna. Genom sitt splittrade ekonomiska fokus med basen i två tillbakagående näringar (lantbruk och fiskeri) och ett ännu inte fullt utvecklad alternativ inom den kvalificerade besöksnäringen, är det inte lätt för Bornholm att möta de krav på offensiv anpassningsförmåga som dagens globaliserade ekonomi ställer.

Det ser ut att finnas ett samband mellan de olika öarnas innovativa förmåga och det sätt på vilket deras politiska institutioner och grad av eget ansvar etablerats och utvecklats. Samtidigt som Åland har den längsta historien av framgångsrik ekonomisk utveckling, besitter ön också den äldsta autonomin. Efter en uppslitande konflikt om Ålands statstillhörighet beslöt sålunda redan 1921 dåvarande Nationernas Förbund att Åland skulle erhålla politisk autonomi med kulturella och språkliga garantier inom ramen för republiken Finland. Färöarna fick sin autonomi från den danska staten 1948 efter de år av separation mellan ön och moderlandet som det andra världskriget medförde. Grönland erhöll sin autonoma status från Danmark så sent som 1979. Trots sitt stora beroende av ekonomiska subsidier från den danska staten har Grönland nyligen erbjudits och, efter en rådgivande folkomröstning, sagt ja till en betydligt mer långtgående autonomi - bl a innefattande suveränitet över alla mineralrättigheter inom det egna territoriet. Bornholm saknar den typ av politisk autonomi som de tre andra öarna besitter och kan därför karaktäriseras som en mera "normal" nordisk region.

Genom den regionala reform som genomfördes i Danmark 2007 blev Bornholm också en del av den danska huvudstadsregionen. Trots detta har ön ändå fått behålla en stor del av det administrativa ansvaret för den egna utvecklingen.

Det komplexa förhållandet mellan självbestämmande och ekonomisk kapacitet

Det formella (eller *de jure*) handlingsutrymme, så som det tar sig uttryck i en regions grad av autonomi, verkar sålunda förbättra förutsättningarna för en mer utvecklad ekonomisk kapacitet. Mycket talar för att även det omvända gäller, alltså att en stark och välutvecklad ekonomi ger bättre förutsättningar för ett kvalificerat regionalt självbestämmande. En viktig fråga är huruvida ett större informellt (*de facto*) handlingsutrymme, dvs den "tyngd" som regionens nyckelaktörer har i ett större policysammanhang, har samma positiva effekt. Sådana *de facto*-kapaciteter bygger på de regionala nyckelaktörernas erfarenheter och förmåga till strategiskt nätverksbyggande, men också på den statliga nivåns attityder till och hantering av de regionala aktörerna.

Förmågan att använda och anpassa sin kärnkompetens till ständigt skiftande ekonomiska förutsättningar är även relaterad till den *innovativa kapaciteten*. De studerade regionernas förmåga till innovativ förnyelse och utveckling handlar inte bara om deras ekonomiska kompetens, utan också om kvaliteten och omfattningen på deras ekonomiska nätverk. Genom sina sjöfarts- och fiskeriaktiviteter har Åland och Färöarna sedan gammalt utvecklat omfattande internationella nätverk som inte bara kunnat utnyttjas för försäljning och export utan också för import av nya produktionsmetoder och affärsidéer. För Grönlands del har den innovativa kapaciteten begränsats av det koloniala arvet och det extremt perifera läget. Idag ses förmågan till innovation och ekonomisk förnyelse som en förutsättning för en fortsatt utveckling av autonomi och ett minskat beroende av Danmark. Bornholm är en ö som är förhållandevis lättillgänglig och därmed också öppen för ett inflöde av nya ekonomiska idéer och tankebanor. Men bornholmarna är samtidigt också kända som "traditionalister" med en livsstil som inte alltid är förenlig med ekonomisk förnyelse. På Bornholm såväl som Grönland kan man dock nu se spåren av en gradvis växande innovationsförmåga i form av kreativa satsningar på nya och mer kvalificerade former av turism.

En begränsad institutionell kapacitet behöver inte alltid med nödvändighet innebära en svagare ekonomisk utvecklingskapacitet. Men samtidigt står det ändå klart att ett alltför begränsat eget handlingsutrymme - och därmed ansvar - inte är bra för en regions förmåga till nytänkande och offensiva satsningar. Det är dock viktigt att här hålla i minnet att de politiskt ansvariga aktörerna - oavsett om de är regionala eller nationella - trots allt har en relativt begränsad roll i utvecklingen av en regional ekonomi som i huvudsak är beroende av privata initiativ och aktörer.

En viktig slutsats från projektet är att en väl fungerande regional utvecklingspolitik så långt som möjligt bör anpassas till den berörda regionens produktionsförutsättningar. Rapporten visar också att Färöarnas institutionella kapacitet och egna ansvar är väl i nivå med den ekonomiska kapacitet som ögruppen och dess innevånare besitter. Möjligen har man till och med en något högre grad av eget politiskt ansvar och handlingsfrihet än vad som deras ekonomiska kapacitet som sådan skulle motivera. Bornholms situation är annorlunda. Här ligger såväl det egna politiska ansvaret som regionens ekonomiska kapacitet på en väsentligt lägre nivå. Men även om ansvaret och den egna ekonomiska förmågan sålunda ser att matcha varandra relativt väl, så finns det ändå en del indikationer på att den ekonomiska kapaciteten skulle lämna utrymme för en något större grad av eget handlingsutrymme - något som för övrigt sannolikt gäller för rätt många regioner runt om i Norden. För Grönlands del gäller närmast det motsatta, alltså att formella *de jure*-ansvaret är betydligt mer omfattande än vad den ekonomiska kapaciteten motiverar. Detta försvårar också den pågående utvecklingen mot en mer autonom ställning i förhållande till Danmark. Ålands innovativa och ekonomiska kapacitet är hög, sannolikt högre än någon av de andra här studerade öarna, samtidigt som graden av autonomi är lägre än vad som gäller de andra två nordiska autonomierna. En central frågeställning är därför om den innovativa utvecklingspotentialen i längden kan bibehållas och vidareutvecklas utan en förstärkning av den åländska autonomins ekonomiska beslutskompetens.

Slutsatser och rekommendationer för den tredje generationens regionpolitik

Flera viktiga lärdomar gällande utvecklingen av den framtida regionala politiken i Norden kan dras utgående från projektets fyra fallstudier. Den mest grundläggande lärdomen är att en förnyelse av den nordiska politiken förutsätter en ökad medvetenhet om det viktiga förhållandet mellan regionalt ansvar och ekonomisk utvecklingsförmåga.

Även om det finns ett behov av fördjupade studier av en bredare (och därmed också mera representativ) uppsättning regionala ekonomier, så kan redan nu flera viktiga slutsatser dras beträffande utformningen av den framtida regionalpolitiken i Norden. I rapportens lyfts sålunda framför allt följande tre centrala slutsatser fram:

- Man kan inte skilja det regionala handlingsutrymmet från de ansvariga aktörernas förmåga att ta det ansvar som handlingsutrymmet ger. Det går inte att etablera en effektiv regional utvecklingspolitik om inte det handlingsutrymme som ges på den regionala nivån bärs upp av tydliga och, framför allt, ansvarstagande aktörer. En framgångsrik politik förutsätter med andra ord vad som skulle kunna betecknas som en god "matchning" mellan handlingsutrymme och ansvar.

- 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 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.
- De regionala nyckelaktörernas handlingsutrymme och ansvar bör relateras till förekomsten av - eller bristen på - en utvecklad ekonomisk kärnkompetens. Regionala produktionssystem som bygger på olika typer av kärnkompetenser och kapaciteter, ger helt enkelt olika möjligheter till eget handlingsutrymme och ansvar. Regioner med över tiden demonstrerad stark kärnkompetens bör i så stor utsträckning som möjligt få axla ansvaret för sin egen utvecklingspolitik, medan det omvända gäller för regioner med en obefintlig eller svagare och mer splittrad kärnkompetens.

För att säkra den fortsatta utvecklingen av en till de regionala förutsättningarna ”skräddarsydd” framtida tillväxtpolitik krävs alltså en delvis ny syn på politikens innehåll, de signifikanta aktörerna samt ansvarsfördelningen dem emellan:

- Det måste vara tydligt för alla inblandade vilka aktörer som bär ansvaret för politiken. Diffusa partnerskap med överlappande arbetsuppgifter och ansvar bör om möjligt undvikas. De ansvariga aktörerna måste ha de resurser och det handlingsutrymme som krävs för att över tiden utforma, följa upp och uthålligt genomföra en regionalt anpassad utvecklingspolitik.
- En anpassning av politiken till de enskilda regionernas ekonomiska kapacitet och utvecklingsförmåga förutsätter att man är beredd att öppna upp för en utveckling där olika regioner har varierande grad av eget politiskt ansvar, alltså den typ av *asymmetriska* regionala regimer som förekommer i flera EU-länder men som hittills - med undantag för viss försöksverksamhet samt de tre autonomierna - varit så främmande för den nordiska politiken. Det här betyder att fördelningen av ansvaret mellan statliga, regionala och lokala aktörer måste få kunna variera från region till region.
- Det är de regionala produktionssystemens inre kvaliteter snarare än deras geografi och storlek som måste vara politikens innehållsliga fokus. En regionreform som ger större regioner leder inte nödvändigtvis till ökad ekonomisk tillväxt. För detta krävs också en väl fungerande regional ekonomi med goda utvecklingsförutsättningar.

Även om lärdomarna i denna studie bygger på erfarenheter från fyra geografiskt perifera ö-regioner, varav tre därtill besitter en för nordiska förhållanden onormalt hög grad av politisk autonomi, så saknar de inte betydelse för den bredare nordiska diskussionen om utformningen av framtidens regionalpolitik. Projektet visar att även i mycket små och perifera regioner är en stark och innovativ ekonomisk utveckling fullt möjlig - och att detta underlättas av en politik som är väl anpassad till den enskilda regionens unika behov och ekonomiska förutsättningar. En genomtänkt fördelning av ansvaret mellan olika aktörer och geografiska nivåer är därför en central del i utvecklingen av den framtida - tredje generationens - nordiska regionpolitik.

2 Executive Summary

The Nordic Autonomous Regions in a wider context

Processes of regional and/or municipal reform are ongoing in all of the Nordic countries, bringing to the forefront the role of the regions and regional development policy. In this context the Nordic countries appear to be heading in the direction of what could be called the *third generation of regional policy*. This third generation builds on the legacy of the *first generation* of regional policy in the 1960s and 70s, which aimed to create similar economic development across national territory through national economic planning and generous state subsidies. The *second generation* of regional policy which characterised the 1990s and beginning of the millennium was a response to the tougher competition from other global actors as a result of globalisation processes. In this era regions were (and still are) spotlighted as the appropriate level for achieving growth, employment and competitiveness in line with European Union goals, by their own efforts in addition to state transfers.

The point of departure of the *third generation* of regional policy is the individual growth potential and the preconditions of each region. “One-size-fits all” solutions mandated from central level are no longer sufficient to fruitfully tap the unique growth potential of each region, given the variation of regional production systems, knowledge bases and cultures within a country. But the Nordic regions still have little experience of a differentiated base for regional policy renewal. The verdict is still out as well on the appropriate division of responsibilities between state, regional and local actors in regional policy.

The aim of this report is to contribute to with policy relevant knowledge to the ongoing discussions in the Nordic countries concerning which type of regional institutions and divisions of responsibilities provide the appropriate conditions for successful regional development policy. In doing so the report discusses which types of institutional arrangements give the best possibilities for innovative social and economic processes of development. This report is based on the conclusions of a research programme which has systematically compared the three Nordic autonomous regions – Åland, the Faroe Islands and Greenland – in terms of how the large degree of autonomy that they enjoy has influenced their economic development and innovative capacity⁴. The goal of this

⁴ All four case studies (including Bornholm as a control case), Karlsson 2007a, b 2008 and Van Well 2008, are published by ÅSUB (R 2007:2, R 2007:8, R 2008:5 and R 2008:9) They are available for downloading from ÅSUB's home page: www.asub.ax.

report is to “transpose” the lessons learned from the study of the autonomous regions to the more “normal” regions in the Nordic countries. To facilitate this, the programme has also included a case study of Bornholm, which while not autonomous, is an island region of similar size, population and economic structure to the autonomous regions.

The questions addressed in the report include characterising the relationship between long-term economic development and innovative capacity, the linkage between regional specialisation and economic diversification and how a region’s responsibility can affect how the region responds to economic crises. The report also asks what the relationship is between long-term economic development and innovative capacity. Which elements in a region’s “institutional capacity” are most important for nurturing this relationship?

Framework of analysis: Economic capacity, core competency and regional “room for manoeuvre”

The in-depth case studies of Åland (FI), the Faroe Islands (DK), Greenland (DK) and Bornholm (DK) were based on extensive interviews with significant political, economic and administrative actors on each island. The central question studied was the degree of regional *economic capacity*, or how the significant actors in a region utilise existing resources in an innovative manner in order to proactively deal with the challenges and crises, possibilities and opportunities of structural change. Understanding the relationship between economic capacity and regional “room for manoeuvre” or institutional capacity and core competency in the Nordic autonomous regions is a main theme of the report.

The Faroe Islands and Greenland are export-dominated societies, specialised in fishery products. Thus their economic output varies according to catch volumes, quotas and the size of the fish populations, as well factors such as global market prices and international competition. Within any specialised economy, it is necessary that there is a significant degree of flexibility so that a somewhat stable development trend can be realised. The Faroe Islands have been quite successful in achieving flexibility of the system while Greenland’s economy is more vulnerable to smaller economic peaks and dips.

Åland and Bornholm are both typical service economies with a more diversified economic structure. But Bornholm is now in a process of structural change comparable to that which Åland experienced in the 1950s. The shipping industry has remained the pivotal point in Åland’s development although it has been successfully diversified and strengthened over time. Bornholm is now seeking a new economic identity in the experience economy as the agricultural and especially the fishing/fish packing industries are in the process of decline. How Bornholm addresses this challenge will largely

depend on how regional actors are mobilised to unlock the underlying innovative potential in the society. In this respect, Bornholm can learn from the success that Åland has made in harnessing economic and innovative capacity to deal with the changing structure of the main economic base.

What makes Åland and the Faroe Islands more distinct in economic terms, compared to Greenland and Bornholm is their longer history of flexible economic competence. This sustained economic “dexterity” serves as a cornerstone for economic *core competency*. This is an internationally competitive competency, grounded on the socioeconomic histories of the regions. Åland has a strong core competency in the shipping industry, while the Faroe Islands has a core competency in the fishery industry. Greenland has become a leading actor with a in the fishing industry, but has yet really adopted the industry as core for identity building. On Bornholm the core competency is split between the fishing and agricultural industries, and this dichotomy makes it more difficult (but not impossible) to adapt flexibly to new economic conditions.

The patterns of economic and innovative capacity appear to mirror historic processes of institutional responsibility. While Åland has had a longer history of successful adaptation of its economic base and strength of a core capacity, it is also the Nordic region that has the longest history of political autonomy. As a result of a difficult conflict regarding Åland's national identity, the League of Nations granted Åland political autonomy in 1921 with cultural and language guarantees from the republic of Finland. The Faroe Islands has enjoyed autonomous benefits since 1948, after being distanced from the German-occupied Denmark in WWII. Greenland became autonomous from Denmark in 1979. Although it is still dependent on yearly regional transfers from Denmark, Greenland has recently voted in an referendum for significantly increased autonomy, with among other things, sovereignty over all mineral resources within its territory. Bornholm is a “normal” Danish region, and since the regional reform of 2007 has been part of the *Hovedstad* region. Yet the island retains a degree of special responsibility for its own regional development.

Characterising the relationship between regional autonomy and economic capacity

The formal (or *de jure*) political room for manoeuvre as seen in the degree of autonomy of a region does seem to facilitate greater economic capacity for a region. Although the opposite is also the case: greater economic capacity of a region can be a precondition for increased regional autonomy. They question is if more informal room for manoeuvre (or *de facto*) competencies also have the same effect. *De facto* competencies are steeped in the knowledge and experience competencies of the regional actors, their strategic contact or relational networks and in the capacity to mobilise social as well as financial resources.

The ability to use a core capacity to adapt to changing circumstances is also related to a degree of *innovative capacity*. The innovative capacity of the studied regions takes form in not only knowledge and skills base, but also through international contacts and creative networks. Åland and the Faroe Islands have been able to fruitfully utilise these contacts and networks their economic development, due to the externally-focused nature of the shipping and fishery industries, which has historically led to not only the export of products, but the import of new ideas and innovative methods. On Greenland innovative capacity was previously limited by colonialism and the peripheral situation of the region, but in recent years this capacity is increasingly being seen as a precondition for further autonomy from Denmark. Bornholm is an open and accessible island and so the flow of innovative ideas and methods has a specific pathway to follow. But Bornholm residents also value the more traditional and laid back lifestyle that can be had on the island, and thus as a region, Bornholm is somewhat conflicted over the degree of development that is desired. On both Bornholm and Greenland, however, one can see the seeds of innovative capacity and entrepreneurship being sown in the tourism and experience industries. This is based on realising the potential of human and social capital in both top-down measures from the central government and bottom-up efforts from municipalities and firms.

Limited political and institutional room for manoeuvre does not, however, necessarily imply a decreased capacity for development of a successful regional economy. On the other hand, if a region is *too* limited in what it is able to do, this could suppress further development and diversification of a current degree of economic capacity. More importantly, politics and policy can only play a delimited role in contributing to economic development and this role will vary according to the specific socioeconomic context in which the region operates. Regional economic development in the Nordic countries occurs as the result of partnership between public and private interests.

Thus regional policy should, as far as possible, be adapted to the individual conditions of each regional production system. It follows then that there should be a good degree of “matching” between political responsibility and economic capacity. This study finds that the regional room for manoeuvre or institutional capacity in the Faroe Islands more or less mirrors the degree of economic capacity. The Faroe Islands have a slightly larger degree of both *de jure* and *de facto* capacity, to which the economic capacity nearly matches. The opposite situation is found on Bornholm where both regional institutional capacity and economic capacity are limited. Bornholm seems to exhibit a slightly greater degree of economic capacity than the institutional capacity would predict, although the match is very close. This situation would probably characterise many of the normal regions in the Nordic countries. Greenland, on the other had has wide regional autonomy, but not the corresponding economic capacity. If this situation

continues it may hinder further efforts towards Greenland's independence from Denmark. On Åland economic and innovative capacity are high while the political room for manoeuvre is in relative terms, lower. The question now is if such capacity can be maintained in the future without further strengthening institutional autonomy organs. In the end, it is important that the relationship between political institutional capacity and economic capacity is mutual.

Policy recommendations for the Third Generation of Nordic regional policy

The “lessons” learned from the autonomous regions suggest several policy implications/recommendations in considering future regional developments of the Nordic countries. As the Nordic regions head into the third generation of regional policy there will be a need to tailor regional institutional configurations to the particular situations of the regions.

This report contributes to outlining the relationship between what a region can do on its own on terms of institutional capacity, and how economically it is, by looking at the most “extreme” cases of political competency (or autonomy) in the Nordic countries. There is still a need for further empirically grounded analyses on the subject in other types of regions. Nevertheless, several conclusions coming from the studies can be illuminated:

- It is not possible to establish an effective regional development policy if the institutional capacity given at regional level cannot be supported by clear and responsible roles for the significant actors involved. A successful policy must be characterised by a good match between regional “room for manoeuvre”, institutions and actor responsibilities.
- The sustainable economic capacity of a region is significant for both the development and moulding of regional “room for manoeuvre”. Any new regional policy configurations, be they managed by top-down or bottom-up processes, must be in tune with the specific regional economic conditions and human and social capacities of the region.
- The regional room for manoeuvre and lack of core competency can hinder regional actors from attaining economic development. Regional production systems that are built on core competencies provide various types of possibilities for institutional capacity and responsibility. Thus the old Nordic tradition of “one-size-fits-all” regional policy is outdated for the varied role and responsibilities that regions incur due to globalisation.

In order to ensure the continuous development of “tailor made” solutions to regional development and growth policy, there is thus a need to take a fresh look at the substance of policy, the significant actors involved and the division of responsibilities between them:

- It should be clear for all involved which actors are responsible for regional policy. Ideally, diffuse partnerships with overlapping responsibilities should be avoided. The responsible actors must have the resources and the room for manoeuvre that is needed to form, implement and sustain a regionally-adapted development policy.
- Adapting policies to each region’s economic capacity and development potential presupposes openness for a development where different regions have a varying degree of political responsibility. Here we are talking about a type of asymmetrical regional regime-building that is found in several EU Member States, but which thus far, with the exception of a few trial regions and the autonomous regions, is uncommon in Nordic politics. The division of responsibilities between central, regional and local actors must be allowed to vary from region to region.
- It is the internal quality of regional production systems, rather than their size and location which should be the political focus. A regional reform that leads to larger regions does not necessarily mean increased economic growth. A well-functioning regional economy with good development potential is what is needed for this growth, regardless of size or location.

Although the lessons learned from this study are drawn from peripheral island regions with a (for the Nordic countries) large degree of autonomy they are not without relevance for other more “normal” Nordic regions. The case studies show that in even very peripheral regions strong traditions of economic development are possible, even as regions undergo structural change of their economic bases. Sustainable growth demands that policies and regional constellations should be differentiated and adapted to each region’s unique needs. The division of responsibilities between central, regional, and local actors can vary from region to region, even within a country. This will be the dynamic element of a third generation of Nordic regional policy.

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).

handlat om ansvarsfördelningen mellan den nationella nivån och olika typer av överstatligt samarbete - inte minst inom ramen för EU. Globaliseringens konsekvenser för konkurrenskraften, samhällsekonomin och den nordiska modellen har emellertid även aktualiserat behovet att inom ramen för en förnyad nationell tillväxtpolitik förutsättningslöst pröva regionernas och de regionala företrädarnas roll i politiken.⁷

Men diskussionen kring regionernas eget ansvar och roll i politiken har en betydligt längre historia än den som knyter an till den idag så aktuella globaliseringsproblematiken.⁸ De regionala institutionerna samt deras handlingsutrymme och ansvar har diskuterats så länge som regional politik i modern form bedrivits. Och även innan den moderna typen av regionalpolitik alls etablerats i Norden, var regionernas ansvar och placering i den offentliga sektorns territoriella organisation ofta en känslig politisk debattfråga (Lindström 2005).

Diskussionen kring den regionala nivåns roll är alltså inte enbart en följd av olika uppfattningar om hur en aktiv regional utvecklingspolitik bör utformas. Den handlar även om betydligt mer djupgående vägval mellan olika sätt att fördela den offentliga makten inom ett givet territorium (Lindström 1996, 1997, Mørk 2008). Den "regionala frågan" har därför - föga överraskande - av och till förekommit på den politiska agendan även inom många av de stater vilka som regel inte bedriver den typ av regionalpolitik som vi är vana vid i Norden (Hallin & Lindström 2000).

3.1 Ett unikt forskningsprojekt

I den här rapporten är fokus satt på den regionala nivåns ansvar och roll inom ramen för den idag aktuella tillväxt- och innovationspolitiken i Norden. Syftet är att stärka kunskapsunderlaget för den pågående nordiska diskussionen kring vilken typ av regionala institutioner, och därmed också regionalt ansvar, som ger de bästa förutsättningarna för en framgångsrik utvecklingspolitik. Rapporten handlar därmed ytterst om vilken typ av institutionella miljöer som ger mest utrymme för de innovativa sociala och ekonomiska processer vilka är avgörande för den långsiktiga utvecklingskraften i alla samhällen - på nationell såväl som regional och lokal nivå.

Rapporten skall ses som ett forskningsbaserat inspel i diskussionen om de nordiska

⁷ Ett exempel på detta är det Nordiska Ministerrådets nyligen färdigställda regionalpolitiska samarbetsprogram vilket tar sin utgångspunkt i det förändringstryck mot den regionala politiken och dess aktörer som härrör från globaliseringen av ekonomin, de globala klimatförändringarna, växande internationella arbetskraftsmobilitet m.m. (NMR 2008).

⁸ Den globala finanskris med åtföljande kraftiga recession som under hösten 2008 drabbade världen understryker de mycket starka gränsöverskridande beroendeförhållandena inom dagens ekonomi.

regionernas möjligheter att bidra till politiken. Den behandlar däremot inte den mer generella problematiken gällande den politiska och administrativa maktfördelningen mellan den statliga, regionala och kommunala nivån. De stora och svåra frågorna kring demokratisk förankring, olika typer av konstitutionella lösningar, regionalism och federalism vs. enhetsstat är alltså inte rapportens huvudärende.⁹

I rapporten redovisas de policyorienterade slutsatserna av ett, åtminstone i ett nordiskt regionalpolitiskt sammanhang, unikt forskningsprojekt. För första gången någonsin görs nämligen en systematiskt jämförande analys av Nordens tre självstyrande områden - *Färöarna*, *Grönland* och *Åland* - med avseende på hur dessa öars rätt omfattande självbestämmande (inkl. egna parlament med exklusiv lagstiftningsrätt gällande bl a närings- och regionalpolitik) påverkat deras ekonomiska utvecklingskapacitet.¹⁰ Frågan ställs också om de tre autonomiernas eget handlingsutrymme (och därmed också politiska ansvar) har rätt utformning och omfattning i förhållande till de förutsättningar som deras respektive ekonomier ger.

Syftet är att genom en jämförande analys av förhållandet mellan regionala institutioner och ekonomisk förmåga inte bara belysa utvecklingshinder och -möjligheter hos de tre studerade autonomierna, utan också att överföra viktiga lärdomar och slutsatser till den utvecklingspolitik som gäller för de mer "normala" nordiska regionerna. För att stärka underlaget för den här typen av bredare slutsatser rörande de nordiska ländernas regionala utvecklings- och innovationspolitik, har även en fallstudie av en med avseende på storlek och geografiskt läge någorlunda jämförbar nordisk region utan den självstyrelse som gäller för de tre autonomierna gjorts - nämligen av *Bornholm*.¹¹

I den jämförande analysen av de fyra specialstuderade regionerna och de mer generella slutsatser om relationerna mellan den "institutionella miljön" och regional utveckling som kan dras härav, behandlas i rapporten bland annat följande frågeställningar:

- Har regionalt ansvar och egna institutioner någon påvisbar betydelse för regionernas långsiktiga ekonomiska utveckling och innovativa kapacitet? Vilka

⁹ Litteraturen kring de territoriella maktfördelningsfrågorna utgående från ett demokratiperspektiv är omfattande. För en auktoritativ genomgång av olika typer av territoriella maktfördelningsmodeller se Watts (1996). För en mer nordiskt orienterad diskussion med kopplingar även till den regionala utvecklingspolitiken, se t ex SOU (1995), Larsson (2004) och Mydske (2006).

¹⁰ Projektet föregicks av en pilotstudie av kopplingen mellan institutionell kapacitet, eget utvecklingsansvar och de ekonomiska förutsättningarna inom dessa tre nordiska autonomier. Förstudien (Karlsson 2005/2006) är publicerad av Nordregio (WP 2006:1) och ÅSUB (R 2005:6). De finns även tillgängliga för nedladdning på respektive instituts hemsida (www.nordregio.se och www.asub.ax)

¹¹ Samtliga fyra fallstudier (Karlsson 2007a, b, 2008 och van Well 2008) är publicerade av ÅSUB (R 2007:2, R 2007:8, R 2008:5 och R 2008:9). De finns tillgängliga för nedladdning från ÅSUBs hemsida (www.asub.ax).

element i regionernas "institutionella miljö" är i så fall de mest kritiska?

- Finns det en koppling mellan en högt specialiserad regional ekonomi med god förankring i den egna historien/kulturen och förutsättningarna för en långsiktigt framgångsrik ekonomisk diversifiering?
- Hur påverkas hanteringen av ekonomiska kriser av graden av eget politiskt ansvar och egna institutioner? Vad kan Nordens regioner lära av sina autonoma "systerregioner" när det gäller mobilisering kring och hanteringen av olika typer av strukturella kriser?

3.2 Fyra nordiska ö-ekonomier - likheter och olikheter

Innan vi fördjupar oss i den regionalpolitiska debatten och de forskningsstrategier och metoder som kommit till användning i detta projekt, så är det på sin plats med en presentation av studiens fyra fallstudieregioner. Syftet är att i komprimerad form lyfta fram några viktiga likheter och skillnader i de fyra fallstudieregionernas ekonomiska och institutionella förutsättningar. Till de mer ingående komparativa analyserna återkommer vi längre fram i rapporten (kapitel 5-7).¹²

Det absolut viktigaste gemensamma särdraget är att samtliga fyra regioner är insulära ö-samhällen med allt vad detta innebär i form av logistiska och marknadsmässiga begränsningar, svårigheter att rekrytera arbetskraft och liknande - men också i termer av täta lokala nätverk och en egen identitet med betydande handlingspotential. Även storleksmässigt är de fyra öarna någorlunda jämförbara med en befolkning som ligger i intervallet från strax under 30 000 (Åland) till drygt 50 000 personer (Grönland).¹³

Trots detta finns det ändå väsentliga skillnader i deras ekonomiska och geografiska förutsättningar. De två Östersjö-öarna Åland och Bornholm har sålunda ett ur transportsynpunkt betydligt mer centralt läge än de två nordatlantiska öarna Grönland och Färöarna. De sistnämnda öarnas ekonomier är också beroende av exploateringen av de resurser som de omgivande havsvidderna har att erbjuda. Det här har resulterat i ekonomier som är starkt beroende av tillgången på fisk samt de globala konsumtionsmarknaderna för fiskprodukter. Över tiden stora fluktuationer i båda dessa faktorer har lett till instabilitet och - särskilt i Färöarnas fall - återkommande ekonomiska kriser. Samtidigt är det ändå så att den färöiska ekonomin - i termer av traditioner, kompetens och marknadskontakter - är betydligt starkare än det av offentligt

¹² För en sammanställning av jämförande basuppgifter om de fyra regionerna hänvisas till rapportens *Appendix*.

¹³ Se *Appendix*!

stöd och svaga entreprenörstraditioner präglade Grönland. Den färöiska ekonomin har också visat sin inneboende styrka genom den snabba återhämtningen från den djupgående kris som man genomgick i början av 1990-talet. För Grönlands del är det stora problemet den svagt utvecklade privata sektorn och de svårigheter som detta inneburit för möjligheterna att utveckla en bredare och mer konkurrenskraftig ekonomi som är mindre beroende av offentliga subsidier.

Den relativa närheten till större fastlandsbaserade befolkningskoncentrationer i kombination med Östersjöns mindre rika fiskeresurser, har gett andra ekonomiska förutsättningar för Åland och Bornholm. Den bornholmska ekonomin har alltid haft ett starkt inslag av jordbruk och livsmedelsproduktion - samtidigt som fisket också gett sitt bidrag till den regionala ekonomin. Den försämrade tillgången på fisk i Östersjön samt de senaste decenniernas omstruktureringar inom jordbruks- och livsmedelssektorn har därför drabbat Bornholm hårt. Ekonomin har stagnerat och befolkningsunderlaget sviktar. Näringslivet försöker med hittills blandade resultat omorientera sig mot besöks- och servicenäringarna. Den negativa utvecklingen har lett till ett påtagligt beroende av offentligt stöd och bidrag, inte bara från den danska staten utan även från EU:s strukturfonder.

Åland uppvisar ett jämfört med samtliga övriga öar rätt annorlunda ekonomiskt utvecklingsmönster. Visserligen har utgångspunkten även här varit det insulära läget och havet, men för Åland del har detta lett till framväxten av en ytterst framgångsrik rederiverksamhet som idag, med relaterade kringnäringar, står för huvuddelen av den åländska ekonomin. Fördelen med den åländska satsningen på sjöburen transportlogistik och service är att efterfrågan är jämnare och de utvecklingsbara produkterna och marknadsnischerna betydligt fler än vad som gäller för en på fiskerinäringen baserad ekonomi. Den åländska ekonomin utmärks därför av ett förhållandevis starkt entreprenörskap och en rederisektor med - även internationellt sett - framskjutna positioner inom sina marknadssegment. Det åländska näringslivet har under senare år även diversifierats genom framgångsrika nyetableringar inom de landbaserade servicenäringarna, och då inte minst IT-sektorn. De största problemen och utmaningarna finns inom den åländska huvudnäringen. Rederisektorn möter idag allt starkare konkurrens från "lågprisaktörer" inom branschen samtidigt som de under tidigare epoker så aktiva nyetableringarna inom branschen - de åländska entreprenörskapstraditionerna till trots - lyser med sin frånvaro.

När det gäller de fyra öarnas konstitutionella status och ansvar för sin ekonomiska och näringslivsmässiga utveckling går den stora skiljelinjen mellan de tre autonomierna å ena sidan och Bornholm å den andra sidan. Bortsett från den något mer ovanliga statusen av att vara just en ö, är Bornholm en i nordiskt hänseende "normal region" med

den typ av mer begränsat eget utvecklingsansvar som brukar gälla för de nordiska regionerna. Faktum är att Bornholms status som egen region i viss mån kan ifrågasättas. Sedan år 2007 ingår ön nämligen som en del i den danska huvudstadsregionen. På grund av sina speciella behov och sitt insulära läge har dock Bornholm fått bibehålla stora delar av det ansvar för de lokala utvecklingsfrågorna som normalt tillkommer de danska regionerna.

Med de tre autonoma territorierna förhåller det sig annorlunda. De har nämligen en särskild status utanför de danska respektive finska statsstrukturerna. Det viktigaste uttrycket för detta är deras rätt att i egna direktvalda nationella parlament stifta lagar om huvuddelen av det som brukar kallas deras inre angelägenheter. Till dessa hör bl. a. den närings- och regionalpolitiska lagstiftningen. Orsaken till deras särstatus skall inte behandlas närmare här, men med litet olika betoning handlar det i samtliga tre fall om betydande geografisk, språklig och kulturell distans från "moderlandet". Den åländska autonomin som är äldst, inrättades som ett resultat av ett för Finland tvingande beslut i dåvarande Nationernas Förbund år 1921, medan de två danska autonomierna tillkom 1948 (Färöarna) respektive 1979 (Grönland) som en frivillig delegering av statlig makt från Danmarks sida. Det här betyder att den åländska autonomin ur folkrättslig synpunkt står sig betydligt starkare än vad som gäller för Färöarna och Grönland. Detta har dock visat sig vara av mindre praktisk betydelse då utvecklingen av de två danska autonomierna sedan deras tillkomst varit mycket snabb, och deras formella beslutsrätt idag med god marginal överstiger vad som möjliggörs inom ramen för den åländska självstyrelsen. Den största skillnaden är den ekonomiska lagstiftningen där de två danska autonomierna fullt ut besitter en egen "statlig" beskattningsrätt med allt vad detta innebär i ekonomisk-politiskt handlingsutrymme. I Ålands fall saknas den rätten och är ersatt av en årlig överföring från den finska staten som fastställs som en viss andel av de totalt inbetalda statskatterna. Det har visat sig att denna överföring med god marginal täcks av de åländska skattebetalningarna, varför självstyrelsen inte innebär någon (netto-) utgift för den finska staten.

Den finansiella situationen är annorlunda för de två danska autonomierna. Förutom att staten alltså inte erhåller några skatteintäkter från dem, så betalar den ändå ut betydande årliga "klumpsummor" till sina två självstyrda områden. Det direkta och indirekta statliga biståndet till Grönland och Färöarna ligger därför på en helt annan nivå än i det åländska fallet. Det föreligger därmed en viktig skillnad mellan de beroendemönster som finns mellan den danska statsmakten och Färöarna/Grönland å den ena sidan och den finska statsmakten och Åland å den andra sidan. I det första fallet är beroendet i huvudsak finansiellt - utan de danska statsbidragen går helt enkelt de två självstyrelseförvaltningarna idag inte runt ekonomiskt. För Åland del är beroendet i första hand politiskt. Finsk statlig skattelagstiftning och i stort sett alla kringliggande

ekonomisk-politiska regelverk är tvingande även för Åland, något som i realiteten gör det mycket svårt att föra en egen ekonomisk politik - även beträffande den egna huvudnäringen (dvs den maritima sektorn).

Noteras bör slutligen också de fyra öarnas olika relationer till den Europeiska Unionen. Bornholm är - via det danska medlemskapet i Unionen - fullt ut integrerat i EU. Grönland och Färöarna, däremot, står helt utanför - dock med särskilda avtal rörande frihandel med EU-området. Åland intar en mellanposition. Åland blev - efter en egen folkomröstning - tillsammans med Finland medlem av Unionen, dock i enlighet med ett särskilt anslutningsprotokoll där man erhöll vissa undantag främst rörande indirekta skatter (tax-free ombordförsäljning), rätten att bedriva näring, markägande och medborgarskap.

3.3 Regionalt ansvar eller statlig kraftsamling?

Ända sedan regional- och distriktpolitiken på allvar gjorde sitt intåg i Norden för tre till fyra decennier sedan har debatten gått hög om vilken typ av politik som skall till för att de bästa effekterna i termer av regional utveckling och ekonomisk tillväxt skall uppnås. Diskussionen har periodvis varit minst sagt snårig (Mønnesland 1997, SOU 2000, Amdam & Bukve 2004, Lindström 2005). Den har fortfarande inte lett fram till någon allmänt omfattad enighet om vilken typ av politik som bör föras för att uppnå de regionala utvecklingsmål som samtliga nordiska länder, i varierande grad, säger sig omfatta. Inte heller inom forskarvärlden finns det några entydiga eller oomstridda slutsatser om vilken typ av offentliga insatser som ger de bästa regionala tillväxt- och/eller utjämnings effekterna (Lindström 2005).

Något förenklat kan man säga att debatten hela tiden rört sig i två huvudspår - ett som handlar om *vilken typ av åtgärder* som leder till de önskade effekterna, och ett som gäller *vilka institutioner och aktörer* som är bäst lämpade att ansvara för att genomföra politiken. I det första fallet kan t ex diskussionen handla om olika typer av direkta eller indirekta företags- och sysselsättningsstöd vs. mer infrastrukturellt inriktade insatser. I det andra fallet har diskussionen framför allt handlat om de lokala och regionala företrädarnas ansvar för insatserna i den egna regionen vs. vikten av en landsomfattande nationell styrning av politiken - och därmed också i realiteten en statlig kontroll av merparten av insatserna ute i regionerna.

Självfallet hänger synen på vad som är den bästa typen av policyinsatser nära samman med synen på ansvaret för - och kontrollen över - den anbefallda politiken. Om man förordar en politik med stor flexibilitet i syfte att på bästa sätt anpassa de olika insatserna till regionalt skiftande förutsättningar och behov, ligger det sålunda nära till

hands att argumentera för största möjliga regionala ansvar. Om man istället betonar de regionala insatsernas betydelse som en del i en nationell tillväxt- och/eller territoriell utjämningspolitik ligger det närmare till hands att uppfatta staten som den viktigaste aktören.

Motsvarande diskussion finner man även inom forskningen. Här knyter olikheterna i synen på lämpliga medel och aktörer an till frågan om de regionala produktionssystemens roll i den bredare nationella och internationella ekonomin. Forskare som ser ekonomisk utveckling och sociala omstruktureringar på regional nivå som primärt förorsakade av "tung" omstrukturingsprocesser inom ekonomi och politik på nationell och internationell nivå, tenderar sålunda att förorda ett starkt statligt ansvar och en mer generellt utformad regionalpolitik. Forskare som i högre grad betonar utvecklingens beroende av regionernas egna specifika egenskaper, såsom t ex socialt kapital, företagartraditioner och innovativ förmåga är däremot mer benägna att argumentera för lokalt anpassade insatser och ett mer omfattande regionalt policyansvar (Asheim 2004, Lindström 1997).

Även om det finns en klar skillnad mellan dessa två huvudspår i forskningen och fackdebatten kring den regionala utvecklingsproblematiken, så skall detta inte överbetonas. Olika grader av överlappningar mellan de policyrekommendationer som företrädarna för de två ansatserna brukar göra sig till talesmän/-kvinnor för är legio. Flertalet av dem som argumenterar för att ett tydligare lokalt ansvar för den regionala utvecklingspolitiken anser sålunda att statsmakten även fortsättningsvis har en viktig roll att fylla, inte minst som säkrare av att insatserna uppfyller vissa legala och ekonomiska minimikrav samt som bevakare av landsomfattande mål om territoriell sammanhållning. Och de som argumenterar för att den regionala politiken i första hand bör vara ett nationellt ansvarsområde är trots detta ofta öppna för ett utökat statligt samarbete med lokala aktörer och organ på den regionala nivån.

Att det finns ett behov av institutioner och ansvarsförhållanden som ger så bra förutsättningar som möjligt att hantera regionala utvecklingsfrågor råder det alltså ingen oenighet om. Under senare år har det därför växt fram viss konsensus om att den regionala politiken kräver flexibilitet och möjlighet att anpassa insatserna efter lokalt skiftande behov och utvecklingsförutsättningar. Men när det kommer till den svåra frågan om *hur* detta skall åstadkommas upphör dock enigheten. Skiljelinjen i diskussionen om den bästa utformningen av ansvaret för den regionala politiken handlar även här sist och slutligen om den grundläggande synen på statens kontra de regionala företrädarnas roll i politiken. I den nordiska debatten har därför - föga överraskande - följande två huvudmodeller kommit att framstå som de mest aktuella.

Den första går ut på att det är statsmakten som genom en målinriktad regional samordning av sin sektorspolitik (t ex FoU, utbildning, infrastruktursatsningar och arbetsmarknadspolitik) skall lägga till rätta för en positiv tillväxtdynamik ute i regionerna. Modellen utgår alltså från att det är staten som, genom sina egna regionalt placerade aktörer (regionaliserad förvaltning och statliga organ med utvecklingsansvar), är bäst lämpad att åstadkomma den "kraftsamling" på regional nivå som krävs för att hantera de tillväxtutmaningar som de nordiska regionerna i dag anses stå inför. Enligt den andra huvudmodellen är statens primära ansvarsområde de regelverk och satsningar som i största möjliga mån bör vara likadana över hela landets territorium, medan ansvaret för den till regionala och lokala förhållanden med nödvändighet anpassade utvecklingspolitiken i första hand bör ligga på regionens egna myndigheter och politiskt valda företrädare.

Utan att här gå närmare in på detaljargumentationen för och emot (liksom möjligheten till olika varianter/kombinationer av) dessa två policymodeller, kan vi alltså konstatera att såväl den politiska som akademiska diskursen kring utformningen av framtidens regionala politik för närvarande handlar om *två konkurrerande idealtyper*: Regionalt självstyre kontra statlig regional kraftsamling (Rodrigues-Pose & Gill 2004, Selstad 2005 och Lindström 2005).

Mycket av oklarheterna och låsningarna i dagens diskussion om den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken - inte bara inom Norden utan även inom EU i stort - handlar i realiteten om olika syn på vilken av dessa två grundmodeller för regionalpolitiskt ansvarstagande som på sikt ger de bästa resultaten: Regioner med utökat självbestämmande, större egna legala och finansiella resurser och därmed också ökat ansvar för sin egen utveckling - eller en kraftfull, på den regionala nivån samlad, statlig aktör med fullt nationellt ansvarstagande för "sina" regioner?

I det verkliga livet är den här skiljelinjen mellan regionalt och statligt ansvar inte alls så entydig och klar som ovanstående diskussion ger vid handen. Som vi kommer att se senare i denna rapport är de två grundmodellernas starka och svaga sidor i rätt hög grad kopplade till de olika regionernas ekonomiska förutsättningar. Förutom att man i praktiken kan tänka sig ett flertal olika - ofta mer eller mindre överlappande - varianter av dessa två modeller för fördelningen av statligt och regionalt utvecklingsansvar, så är det alltså inte alls säkert att samtliga regioner inom ett och samma land är bäst betjänta av samma modell för fördelningen av ansvaret för politiken.

3.4 Två nyckelbegrepp: Ekonomisk kapacitet och regionalt handlingsutrymme

Förmågan att, på ett innovativt sätt, hantera regionala utmaningar likställs i det följande med begreppet *ekonomisk kapacitet* (Baldacchino & Milne 2000). Detta är det första av de två nyckelbegrepp som tillsammans utgör den analytiska kärnan i denna rapport. En god ekonomi med en hög BNP per capita, snabb tillväxt och låg arbetslöshet indikerar en stark ekonomisk kapacitet, men skall dock inte likställas med "kapaciteten" som sådant. Mer centrala är här de många aktörer inom den offentliga sektorn och - framför allt - det privata näringslivet som genom sina aktiviteter i realiteten bär upp huvuddelen av den regionala ekonomin. Den enskilda regionens ekonomiska kapacitet är starkt beroende av dessa aktörers handlingsutrymme, alltså i vilken grad de har förmåga, kompetens och tillräcklig beslutsrätt för att på ett långsiktigt hållbart sätt utveckla och förnya den egna regionens ekonomi.

Rapportens andra nyckelbegrepp blir därmed det *regionala handlingsutrymmet*. Det är viktigt att redan här klargöra att detta inte bara handlar om de berörda aktörernas juridiskt-formella beslutsrätt och därmed också ansvar över den egna regionens utveckling (alltså graden av politisk autonomi), utan också om deras demonstrerade kompetens och förmåga att på ett innovativt sätt kontinuerligt utveckla och stärka den egna ekonomin.

Sambandet mellan ekonomisk kapacitet och en mer eller mindre välutvecklat regional handlingsförmåga är det centrala temat för denna rapport. Förhållandet mellan det regionala handlingsutrymmet och den ekonomiska kapaciteten kan dock inte reduceras till något enkelt och entydigt orsaksförhållande. I själva verket framstår det som analytiskt svårgripbart och därtill starkt beroende av den historiska, politiska och ekonomiska kontext som varje regional ekonomi och dess aktörer är inbäddade i.

I det följande redogörs kortfattat för innehållet i och sambanden mellan ekonomisk kapacitet och regionalt handlingsutrymme såsom dessa begrepp används i denna rapport. En utförligare och mer fördjupad bild av vad dessa två centrala analyskategorier står för och hur de använts i forskningsprocessen lyfts därefter stegvis fram i rapportens efterföljande kapitel.

Ekonomisk kapacitet, innovationsförmåga och kärnkompetens

Utvecklingskapaciteten inom en regional ekonomi handlar ytterst om förmågan hos de centrala aktörerna att på ett kompetent och innovativt sätt utnyttja till buds stående medel för att hantera de hot och kriser, men också för att ta vara på de nya ekonomiska möjligheter, som globalisering och ekonomisk omstrukturering kontinuerligt ger upphov till.

Detta har två viktiga implikationer. För det första understryks aktörernas strategiska betydelse för den enskilda regionens ekonomiska kapacitet. Utan handlingskraftiga aktörer, reduceras möjligheterna att hantera externa hot och möjligheter. Den aktiva och skapande relationen mellan dessa nyckelaktörer och den enskilda regionens utvecklingskapacitet har av Maskell *et al* (1998:10) preciserats på följande sätt: "The region /is not/ a container in which attractive location factors may happen to exist or not, but rather as a created space, an arena for collective learning through intense interaction between a broadly composed set of actors". Regionen är alltså ett "aktivt ekonomiskt rum" framvuxet ur en intensiv interaktion mellan en bred uppsättning av olika intressenter och aktörer: myndigheter, företag och organisationer forsknings- och utbildningsinstitutioner, branschorgan, finansinstitut m.m.¹⁴

För det andra så knyts regionens ekonomiska kapacitet till aktörernas förmåga till nyskapande innovationer, kunnande och kompetens. Framgångsrika regionala aktörer måste nämligen besitta vad som inom den ekonomiska forskningen brukar benämnas som "strategisk kompetens" (deWitt & Meyer 1998). Förmågan att på ett framgångsrikt sätt anta utifrån kommande utmaningar och skapa konkurrenskraftiga verksamheter inom nya marknadsnischer på ett sätt som kontinuerligt utvecklar den ekonomiska kapaciteten hänger alltså nära samman med vad som skulle kunna kallas de regionala nyckelaktörernas innovationsförmåga och strategisk kompetens.

Ekonomiforskningens "strategiska kompetens" motsvaras i denna studie av begreppet *kärnkompetens*. Med detta menas förmågan att inom ett givet territorium på ett systematiskt sätt över tiden mobilisera en (eller flera) kritiska resurs(er) för att i olika sammanhang och inom olika verksamheter utveckla och bredda den egna ekonomin. Förekomsten av en stark kärnkompetens som kan utnyttjas för en fortlöpande utveckling och diversifiering av näringsliv och samhälle är det som ger en region dess unika ekonomiska karaktäristika - dess konkurrensfördel om man så vill. Den regionala kärnkompetensen bärs upp och synliggörs av de olika verksamheter och företag som den genom åren frambringat. Liksom nya grenar växer ut på samma träd, förnyas och förändras kontinuerligt sammansättningen av ekonomi och företagande. De nya grenarna växer dock inte fram oberoende av det rotsystem som levererar den nödvändiga näringen till trädets förnyelse och tillväxt. I denna liknelse från naturens värld representeras alltså kärnkompetensen av trädets livgivande rotsystem och den ekonomiska kapaciteten av trädets mångförgrenade och ständig växande krona.

¹⁴ För en mer uppdaterad nordisk genomgång av aktörernas kritiska roll för den regionala utvecklingen, se Aaresæter (2006). Då regionen i denna rapport ibland behandlas som om den vore en "aktör" görs detta av rent framställningstekniska orsaker och påverkar inte grundinställningen att det är olika aktörer inom regionen samt samspelet mellan dessa (och omvärlden) som ligger bakom regionens faktiska utvecklingskapacitet.

Den andra nyckelingrediensen i en framgångsrik regional ekonomi är dess förmåga till förnyelse. Denna så väsentliga del i en väl utvecklad ekonomisk kapacitet är svårare att avläsa och för den enskilda regionen fastställa än förekomsten av en tydlig kärnkompetens. Den kan dock spåras i ett samhälles historiskt belagda förmåga att hantera olika krissituationer och åstadkomma en fortlöpande förnyelse av sin ekonomi och sitt näringsliv. Med *innovativ kapacitet* avses således den dokumenterade förmågan hos relevanta aktörer att på ett kreativt sätt med framgång mobilisera det kunnande och de resurser som en över lång tid ackumulerad kärnkompetens erbjuder. Den innovativa förmågan är därmed den strategiska resurs som "omvandlar" kärnkompetensen till den nödvändiga förnyelse av regionens näringsliv och företagande som dagens och morgondagens utmaningar kräver. För att ännu en gång referera till metaforen från växtriket, så skulle man alltså kunna säga att en regions innovationsförmåga kan liknas vid stammen i ett träd där den mångförgrenade och kontinuerligt förnyade kronan representerar regionens ekonomiska kapacitet och rotsystemet dess kärnkompetens.

Ovanstående kapacitetsbegrepp är inte bara avsett att fånga en historisk, bakåtblickande, analys av de ekonomiska förhållandena inom en region. Det fyller även en framåtblickande, diagnostisk, funktion. Den ekonomiska kapaciteten innefattar nämligen också ett betydande mått av beredskap inför framtiden. Den blir därmed också ett mått på ett kollektivt samförstånd om att rusta inför framtiden, om att inta en proaktiv hållning för att skapa eller bevara den ekonomiska välfärden.

Regionalt handlingsutrymme

Som redan påpekats tidigare i detta kapitel finns det ett nära, men alls inte okomplicerat, samband mellan en regions ekonomiska kapacitet och det handlingsutrymme som dess aktörer besitter. Ett större handlingsutrymme ökar de regionala aktörernas möjligheter att hantera ekonomiska kriser och ta vara på de utvecklingsmöjligheter som förändringarna i omvärlden ger. Ett större handlingsutrymme ger alltså - allt annat lika - ökad potential för ekonomisk tillväxt och utveckling.

Vad som komplicerar saken är dock det faktum att aktörernas handlingsutrymme samtidigt också i vissa avseenden är starkt beroende av den i regionen befintliga ekonomiska kapaciteten, alltså ett rakt motsatt kausalförhållande. Självfallet är det ju så att en betydande ekonomisk kapacitet med starka innovativa inslag och god förankring i en välutvecklad kärnkompetens ger de regionala aktörerna ett helt annat handlingsutrymme än i en situation som karaktäriseras av en svagt utvecklad ekonomi. Det finns alltså ett ömsesidigt, självförstärkande, förhållande mellan en regions ekonomiska kapacitet och handlingsutrymmet för dess nyckelaktörer. En stark ekonomi ger ett ökat handlingsutrymme samtidigt som det vidgade handlingsutrymmet ökar möjligheterna till viktiga ekonomiska initiativ och satsningar.

Det dubbelriktade kausalförhållandet mellan aktörernas handlingsutrymme och den ekonomiska kapaciteten gäller främst vad som skulle kunna kallas deras *de facto* handlingsutrymme. *De facto* handlingsutrymmet handlar om de regionala aktörernas erfarenheter, kompetens, strategiska kontaktnät och finansiella kapacitet, kort sagt deras samlade socioekonomiska utvecklingsresurser. Och, som vi sett ovan, hänger den här delen av handlingsutrymmet intimt samman med hur stark och väl utvecklad den egna regionens ekonomi är - dess ekonomiska kapacitet alltså.

Men det finns också en annan viktig sida hos det handlingsutrymme som står de regionala aktörerna till buds, nämligen vad som skulle kunna kallas handlingsutrymmets *de jure* innehåll. Vi talar här om den i den berörda statens konstitution, lagstiftning och regelverk nedlagda rätten - eller avsaknaden av densamma - för behöriga regionföreträdare att fatta formellt bindande beslut av strategisk betydelse för utvecklingen av den ekonomiska aktiviteten inom sitt eget territorium. Denna del av handlingsutrymmet gäller alltså de regionala institutionernas formella beslutskapacitet och därmed också deras (politiska) ansvar för den ekonomiska och sociala utvecklingen inom sitt eget territorium. Då den här delen av handlingsutrymmet främst handlar om de offentliga aktörernas grad av ansvar för olika typer av regleringar och skattefinansierade insatser i syfte att exploatera och vidga den egna regionens ekonomiska potential, så kommer det i fortsättningen att benämnas som (regionens) *institutionella kapacitet*.¹⁵

En region och dess centrala aktörers samlade handlingsutrymme har alltså en *de facto*-sida med starka kopplingar till vad som ovan definierats som dess ekonomiska kapacitet, samt en *de jure*-sida som är beroende av regionens konstitutionella ställning. Förhållandet mellan dessa två sidor av handlingsutrymmet varierar avsevärt beroende den nationella kontexten och den specifika regionens historia, storlek och ekonomiska förutsättningar. I stora och centralt belägna regioner med väl utvecklad ekonomisk kapacitet (t ex de nordiska storstadsregionerna) är sålunda *de facto*-handlingsutrymmet som regel betydligt större än det strikt formella *de jure*-utrymmet, medan de omvända ofta gäller betydligt mindre och mer perifera regioner med inre självstyrelse (t ex de autonoma regionerna inom Europa och Norden).

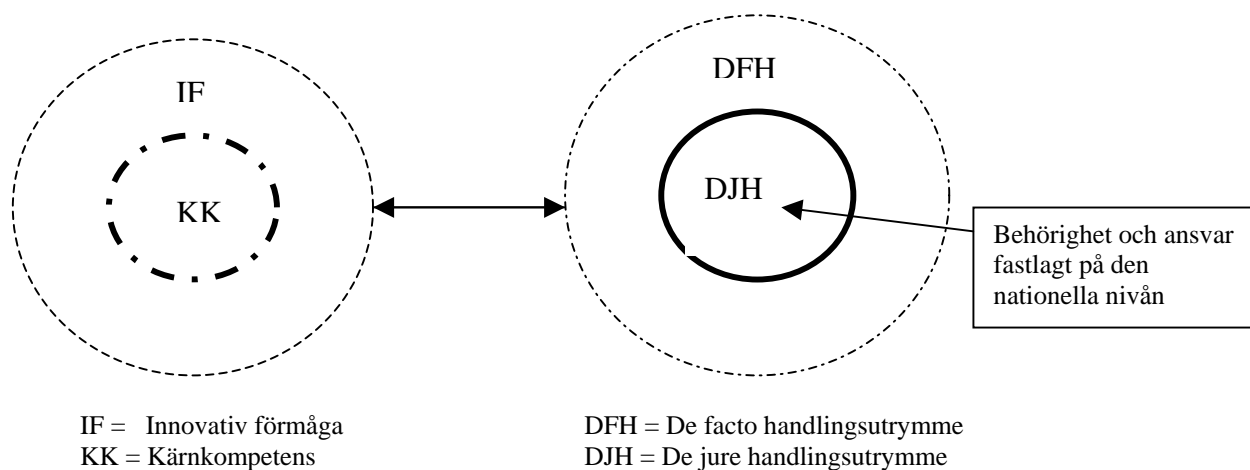
Den institutionella kapaciteten

Vad som gör den institutionella kapaciteten särskilt intressant är det faktum att den är den enda *oberoende variabeln* i de ovan diskuterade orsakssambanden mellan aktörernas handlingsutrymme och en regions ekonomiska kapacitet. Alla andra ingående element i den komplexa "policyekvation" som en väl utvecklad regional

¹⁵ Som bör ha framgått tidigare i detta kapitel har den idag så aktuella debatten om regionernas roll i och ansvar för tillväxt- och innovationspolitiken i de nordiska länderna, främst handlat om det regionala handlingsutrymmets institutionella (*de jure*) förutsättningar.

utvecklingspolitik måste ta hänsyn till är nämligen ömsesidigt beroende av varandra. Som framgår av *figur 1* nedan är den enskilda regionens *de jure* handlingsutrymme, alltså dess institutionella kapacitet, däremot i allt väsentligt dikterat av (exogena) politiska beslut på nationell (ibland också internationell) nivå.¹⁶

Figur 1: Relationerna mellan ekonomisk kapacitet och regionalt handlingsutrymme



Det faktum att den institutionella kapacitetens omfattning och utformning inte bara är av betydelse för regionernas ekonomiska utvecklingspotential, utan också i allt väsentligt styrd av politiska beslut och administrativa reformer, gör att *ingen mer genomgripande förnyelse av den nationella tillväxt- och innovationspolitiken i längden kan förbigå frågan om den regionala nivåns roll och ansvar i den framtida politiken*. Det finns också en rätt utbredd uppfattning bland de forskare som studerat regioner med en mer omfattande formell autonomi att deras institutionella kapacitet är en viktig resurs i arbetet med att vidga och utveckla en regions ekonomiska kapacitet.¹⁷ Detta är också

¹⁶ Detta gäller fullt ut för de "normala" sub-nationella enheter i Norden och EU som brukar gå under samlingsrubriken "regioner". Beträffande de mer kvalificerade politiska autonomierna - som t ex de i denna studie ingående tre nordiska självstyrelserna - så är beslutsdynamiken dock betydligt mer komplicerad och inrymmer ett betydande eget handlingsutrymme och påverkan samt också (som i t ex fallet Åland) internationell medverkan i de beslut som avgör den aktuella regionens konstitutionella status. För en internationell översikt, se här t ex Ackrén (2005).

¹⁷ Under senare år har sambanden mellan graden av ekonomiskt självbestämmande och regional utveckling blivit allt mer uppmärksammat inom forskningen. Fokus har dock hittills främst legat på regioner (ofta, men inte alltid, öar) med en betydligt mer långtgående självstyrelse än vad som är regeln i Norden. Ett större internationellt nätverk är nu också under uppbyggnad kring forskningstemat "Sub-National Insular Jurisdictions" (Baldacchino & Milne 2000, Baldacchino 2005, Karlsson 2007). Intresset har dock under senare tid breddats allt mer till att även omfatta mer "normala" regioner. På uppdrag av Assembly of European Regions (AER) arbetar sålunda för närvarande ett Baselbaserat forskningsinstitut med en europaomfattande jämförelse av förhållandet mellan graden av ekonomisk självstyrelse och ekonomisk utveckling. Projektet som omfattar olika typer av administrativa regioner och regionala ekonomier i 30 europeiska länder är ännu inte

en uppfattning som ligger nära dem som i dagens regionalpolitiska diskussion förfäktar behovet av institutionellt starkare och därmed mer ansvarstagande aktörer på den regionala nivån.

Det här är dock en ståndpunkt med svårtolkat empiriskt stöd,¹⁸ något som tydligt framkom i den komparativa pilotstudie av det tre nordiska autonomierna som föregick det forskningsprojekt vars resultat redovisas i denna rapport (Karlsson 2007). Självfallet ligger det en betydande potential i att själv kunna kontrollera en större uppsättning politisk-ekonomiska instrument, men möjligheten att utnyttja denna potential är också beroende av såväl aktörernas kompetens och förmåga som regionens roll och position i ett större ekonomiskt sammanhang. Samtidigt står det klart att dagens nordiska tillväxt- och innovationspolitik i rätt hög grad kan sägas vara "regionalt blind" (Hedin et al 2008). På den regionala nivån bedrivs nämligen politiken som regel inom ramen för samma institutionella handlingsutrymme och med hjälp av samma insatser och instrument - oavsett de berörda regionernas ekonomiska förutsättningar i övrigt.

Det finns med andra ord ett behov av mer djupgående - och empirisk väl grundade - analyser av vilket inflytande ett större eller mindre formellt eget ansvar faktiskt kan ha på olika typer av regioner och regionala aktörers möjligheter att utveckla sin egen ekonomi - alltså på vilka sätt regional makt, ansvar och ekonomisk utvecklingskapacitet i praktiken samverkar.

Från jämförande djupstudie till generella policyslutsatser

Såsom framgått ovan har studien tagit sin utgångspunkt i den rådande policy- och forskningsdebatten kring förutsättningarna för en framgångsrik regional innovations- och tillväxtpolitik. Samtidigt har ambitionen från första början varit att, på djupet, kartlägga de förhållanden som råder i de tre nordiska autonomierna - alltså i en regional kontext där det idag finns ett betydande eget handlingsutrymme. Som en kontrollregion med liknande ekonomisk-geografiska förutsättningar som de tre autonoma ö-territorierna, men med den "vanliga" nordiska regionens mer begränsade politiska

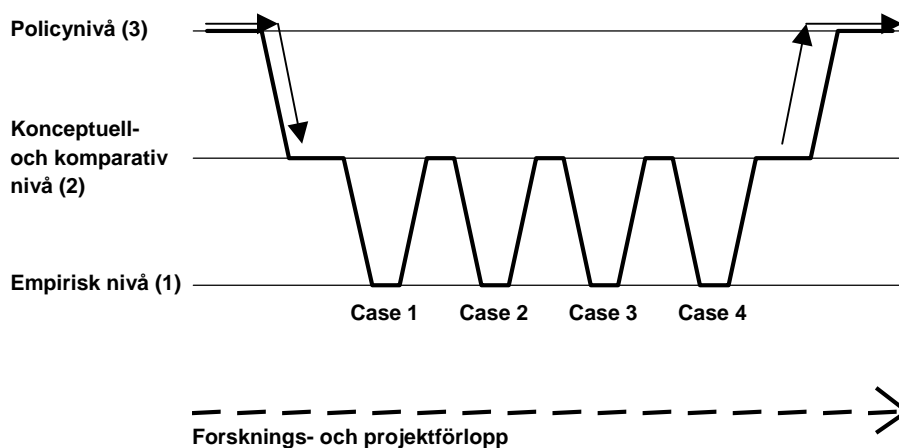
avslutat men en del preliminära resultat har avrapporterats (se vidare not 18 nedan!).

¹⁸ Problemet är att hitta ett användbart mått på graden av regionalt handlingsutrymme och relatera detta till ekonomiskt tillväxt. Den vanligaste - men alls inte oomstridda - metoden är att likställa det regionala handlingsutrymmet med hur stor andel av de offentliga utgifterna som hanteras på regional och lokal nivå (graden av "fiskal decentralisering"). I genomgång av 14 nationella studier av sambandet mellan graden av "fiskal decentralisering" och regional tillväxt hittade man också ett sådant samband i 10 av de 14 studierna (Blöchliger et al, 2005). Enligt de preliminära resultat som presenterats från den i not 11 ovan nämnda AER-studien så hittade man också där ett positivt samband mellan graden av politiskt självbestämmande och ekonomisk och innovativ kapacitet. Se AER's pressmeddelande daterat den 28.10 2008 (http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/CommuniquésPresse/2008/GB-PR-Com1-28-10.doc).

ansvar, utnyttjades Bornholm.

Denna ambition har gett studien ett starkt empiriskt fokus. I princip kan man säga att studien rört sig på tre olika plan vilket kan illustreras med följande figur:

Figur 2: Forskningsarbetets uppläggning och drivande logik



Nivå tre (se *figur 2* ovan) avser den pågående nordiska och europeiska policy- och forskningsdebatt ur vilken studiens drivande forskningsfrågor vuxit fram. Här definieras projektets kärnproblematik: Vilken typ av institutioner och ansvariga aktörer är bäst lämpade att ansvara för den regionala tillväxtpolitiken? Detta är också den nivå till vilken studiens resultat återförs till den nordiska praktiken, alltså där slutsatserna relateras till den nordiska policymiljön och konkreta rekommendationer för politiken kan formuleras. Nivå två är den konceptuella nivå där studiens centrala analyskategorier definierats, omdefinierats och används för att vägleda och strukturera den empiriska analysen. Den lägsta nivån (1) i figuren ovan avser den konkreta verklighet där de empiriska studierna genomförts. Figuren illustrerar således en arbetsprocess från höger till vänster där rörelserna mellan de tre nivåerna varit essentiella.

Studiens centrala analyskategorier – politiskt handlingsutrymme/institutionell kapacitet samt ekonomisk och innovativ kapacitet – hade då det empiriska arbetet påbörjades vissa preliminära definitioner.¹⁹ I takt med att ytterligare empiriska erfarenheter gjorts har de kunnat tilldelas mer specifika innebörder. Konceptualiseringen av de centrala analysredskapen har således skett fortlöpande under projektet.

¹⁹ Dessa fanns formulerade i den ursprungliga projektansökan (Karlsson & Lindström 2006) samt i den pilotstudie som föregick projektet (Karlsson 2005/2006).

Arbetet med empirin, "verkligheten" om man så vill, har dock hela tiden legat i centrum för forskningsinsatserna. De fyra regioner som utgör studiens empiriska fokus har kartlagts och analyserats enligt gängse fallstudiemetodik. Syftet har här varit att frigöra det empiriska arbetet från allt för starka *a priori* antaganden om tillväxt- och innovationspolitik (såsom dessa lyfts fram i forskningen och populariserats i policydebatten). Projektfokus har istället lagts vid de komplexa sambanden mellan politiskt handlingsutrymme och regionernas faktiska förmåga att producera och reproducera sina egna ekonomier. Därför har också det empiriska arbetet baserats på förhållandevis "breda" analyskategorier som öppnar upp för nya tolkningar och inte på förhand reducerar forskningsunderlaget till alltför snäva undersökningsfält.

Metodologiskt hör studien därmed hemma inom den gren av forskningen som brukar betecknas som "förståelseinriktad". Fokus ligger på att tolka och förstå de bakomliggande processer och praktiker som genererar ekonomisk omstrukturering, utveckling och förändring. Ansatsen lägger stor vikt vid de kontextuella förhållanden som råder inom de samhällen som studeras. Utmaningen i projektet har varit att samtidigt finna de studerade regionernas unika såväl som gemensamma egenskaper och utvecklingsdrag.

Den här ansatsen har starka induktiva inslag vilket innebär att den empiriska verkligheten kartläggs "på sina egna villkor", och att tematiseringar och abstraktioner alltid görs på basis av det konkreta empiriska materialet och erfarenheterna. Genom sådana tematiseringar har också studiens analyskategorier fått sina successivt alltmer precisa innebörder.

Rent empiriskt har arbetet bestått i genomförandet av intervjuer och samtal med representanter för de "signifikanta aktörer" som identifierats under arbetets gång. Intervjuerna har planerats och genomförts utgående från de förutsättningar som ges av respektive regionala kontext. Vid sidan av det rika primärdataunderlag som intervjuerna genererat, har också en omfattande sekundärdatainsamling skett. Särskilt de tre autonomierna har varit föremål för ett omfattande studium – ur en mångfald perspektiv och med olika vetenskapliga discipliner som grund.

Fallstudierna har redovisats i fyra tidigare publicerade separata rapporter. I dessa rapporter läggs stor vikt vid det som brukar kallas "*thick descriptions*" (Geertz 1988). Forskningsansatsen används när man vill lyfta fram och analysera samhällets mångfald och komplexitet och undvika enkla orsaksförklaringar. I denna projektlutrapport har det dock varit nödvändigt att kunna lyfta blicken och sätta fokus på den förklaringsnivå där mer generella slutsatser kan dras och policyrekommendationer av intresse även i en bredare nordisk kontext formuleras.

3.5 Denna rapport

I det följande redovisas de samlade resultaten av forskningsprojektet. I nästa kapitel (4) diskuteras de nordiska ländernas regionala tillväxtpolitik mot bakgrund av den europeiska tillväxt- och innovationspolitiken. Regionernas och de institutionella aktörernas betydelse för politiken lyfts fram. Här behandlas även de senaste årens intensiva nordiska debatt om kommunsammanslagningar, regionförstoringar samt frågan om vilket ansvar för tillväxtpolitiken som kan och bör läggas på den regionala nivåns företrädare. Statlig flernivåstyrning i den regionala politiken liksom näringslivet och de lokala aktörernas roll i den nordiska politiken behandlas också. Syftet med kapitlet är att klargöra vilken roll regionerna och den regionala nivån i allmänhet förväntas spela i den nordiska tillväxtpolitiken.

I därpå följande kapitel (5) förflyttas fokus från den bredare nordiska policydiskussionen till vad politiken ytterst handlar om, nämligen de regionala produktionssystem som man vill främja en långsiktigt hållbar utveckling av. Med hjälp av projektets fyra fallstudier diskuteras vilka egenskaper hos en regional ekonomi och dess nyckelaktörer som är av signifikant betydelse för dess innovationsförmåga och utvecklingspotential. Utgående från den information som avvunnits från de fyra fallstudierna lyfts förekomsten av en tydlig regional kärnkompetens samt flera andra egenskaper hos den "regionala miljön" fram som centrala faktorer i produktionen och reproduktionen av en framgångsrik ekonomi.

I det sjätte kapitlet vänds blickarna mot de regionalt baserade aktörerna. Här analyseras deras formellt tilldelade - men också på andra mer informella resurser baserade - utrymme för att driva en politik med ansvar och resurser som förmår göra en skillnad i den egna regionens ekonomiska utveckling. Även här används den detaljerade analysen av projektets fyra fallstudieregioner som underlag för analys och slutsatser.

I kapitel 7 används de samlade erfarenheterna från den jämförande analysen av de fyra fallstudieregionerna för att blottlägga olika kombinationer av politiskt handlingsutrymme/ansvar och ekonomisk kapacitet på den regionala nivån. I kapitlet analyseras hur dessa olika konfigurationer av politiskt ansvar och ekonomisk kapacitet kan tänkas påverka de regionala utvecklingsförutsättningarna.

I det sista och åttonde kapitlet samlas argument och slutsatser om det komplexa förhållandet mellan regionalt ansvar och ekonomisk utveckling. Erfarenheterna från de jämförande fallstudierna generaliseras ytterligare och projektets bidrag till den forskningsbaserade kunskapsutvecklingen och debatten om regionernas roll i politiken klargör. Kapitlet och därmed också rapporten avslutas med ett antal grundläggande slutsatser och rekommendationer beträffande utformningen av en fungerande regional

tillväxt- och innovationspolitik på nordisk botten.

4 De nordiska regionernas roll och förutsättningar i politiken

Som redan konstaterats i rapportens inledningskapitel, så finns det ett samband mellan den globala strukturomvandlingens ekonomiska konsekvenser och det växande europeiska och nordiska intresset för regionernas roll i tillväxtpolitiken. Den regionala kopplingen har tydliggjorts av det faktum att globaliseringen tycks skapa så olikartade problem, möjligheter och framtida tillväxtförutsättningar inom olika typer av territorier och regionala produktionsmiljöer. Detta har i sin tur pressat fram en mer pro-aktiv attityd bland många regionalt ansvariga aktörer. Samtidigt har också insikterna om den traditionella statliga regionalpolitikens begränsningar - sett ur ett tillväxtperspektiv - blivit allt mer utbredda (Lindström 2005).

Regionernas roll som aktörer med ökande ansvar för den territoriella dimensionen i förnyelsen av den europeiska tillväxt- och innovationspolitiken har skapat ett *nytt strategiskt samband* mellan den regionala nivåns handlingsutrymme, strukturomvandling och territoriell utvecklingspolitik. Det har också medverkat till att göra olika typer av policypartnerskap till något av en internationell trend. I dessa ingår idag allt från lösa internationella samarbetsorgan som OECD, det betydligt mer kraftfulla EU-samarbetet, de etablerade nationalstaterna samt en mängd olika typer av regionala och lokala organ.

Det här typen av "nivåöverskridande" samarbete - på engelsk fackjargong *multi-level governance* - innebär alltså att flera geografiska nivåer är inblandade i utvecklingen av politiken såväl som i dess konkreta genomförande. Partnerskapen omfattar även en horisontell dimension. Företrädare för olika samhällssektorer - även från näringsliv och intresseorganisationer - förväntas sålunda samverka med de territoriellt ansvariga aktörerna (t ex kommuner och regioner) kring genomförandet av tillväxtpolitiken.

4.1 Lissabon och regionerna

År 2000 antog den Europeiska Unionen den s.k. *Lissabonstrategin* i syfte att skapa en konkurrenskraftig europeisk kunskapsekonomi som genererar hållbar ekonomisk utveckling, sysselsättningstillväxt, bättre social sammanhållning och ökad respekt för miljön (European Council 2000). Bakom strategin låg uppfattningen att kunskap och innovationsförmåga är avgörande för möjligheten att bibehålla konkurrenskraften och utveckla den europeiska välfärdsmodellen. Vid den uppföljning av Lissabonstrategin

som gjordes 2005 påvisades emellertid att planen inte följdes upp ordentligt av Unionens medlemsstater. Man saknade de mer genomarbetade nationella uppföljnings- och genomförandeplaner som krävs för att uppnå Lissabonmålen. I utvärderingen betonades också regionernas roll som viktiga aktörer i genomförandet av strategin. Enligt den Europeiska kommissionen är det nämligen på den regionala nivån som målsättningarna om hållbar tillväxt och fler och bättre jobb på ett tydligt sätt kan kopplas samman med den så viktiga politiken för social och territoriell sammanhållning. Utvärderingen ledde till att medlemsstaterna tog fram egna genomförandeplaner för att stödja Lissabon-agendans målsättningar. De nationella planerna baserades på de EU-övergripande riktlinjer som fastställts av Kommissionen (European Commission 2005).

Enligt strategin från Lissabon skall insatser på den regionala nivån bidra till att skapa ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Men det här förutsätter i sin tur att de berörda regionerna har det handlingsutrymme som krävs för att genomföra politiken. Den tidigare ordföranden i EU's regionkommitté, Manfred Dammeyer, har tolkat detta som att det finns en koppling mellan regionernas konstitutionella status och deras möjlighet att aktivt delta i Lissabonprocessen (Dammeyer 2006).

Lagendijk (2003) har analyserat orsakerna till regionernas växande roll i den europeiska politiken. Enligt honom är förklaringen att det är på den regionala nivån som den nationella och europeiska ekonomins konkurrenskraft i grunden avgörs, något som gör regionerna till en strategisk plattform för politikens konkreta genomförande. Sedd ur europeisk synvinkel är alltså regionerna av central betydelse för de tillväxtpolitiska insatserna, något som också är tydligt i utformningen av Unionens strukturfondsprogram för åren 2007 - 2013.

Lagendijk lyfter även fram och diskuterar den "regionala kapacitet" som krävs för ett framgångsrikt bidrag till dagens europeiska tillväxt- och innovationspolitik. För det första måste regionerna ha den *strategiska kapacitet* som krävs för framgångsrika ekonomiska interventioner. De måste därtill ha den *administrativa kapacitet* som behövs för att fungera som en aktiv och handlingskraftig partner i ett bredare nationellt och europeiskt policysammanhang. En väl utvecklad strategisk och administrativ kapacitet hänger i sin tur nära samman med regionens *institutionella kapacitet*, dvs. dess konstitutionella status och demokratiska legitimitet.

4.2 Det institutionella perspektivet

Samhällets institutionella aktörer, och då inte minst de regionala, spelar med andra ord en central roll i dagens europeiska utvecklingspolitik. Även inom forskningen är en *institutionell ansats* vanlig i analysen av politiskt styrda insatser för att lösa

utvecklingsproblem på olika geografiska nivåer - från den internationella och ända ner till den lokala nivån (Checkel 1997, Ostrom 2005). Den institutionella ansatsen har även fått ett genomslag inom den europeiska urbanpolitiken (De Magalhaes *et al* 2002).

Studier av samhällets institutioner är ett brett kunskapsfält som också är präglad av delvis svårförenliga forskningsansatser. Den ansats som kommer till användning i denna studies analyser av de regionala aktörernas handlingsförmåga brukar kallas *normativ institutionalism*.²⁰ Forskningsansatsen har sitt ursprung i James March och Johan P. Olsens arbete om hur normer och värderingar kan kopplas samman med vissa roller, något som i sin tur kan förklara hur institutioner agerar i olika policysammanhang. Enligt dem utgörs samhällets institutioner av "a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behaviour for specific groups of actors in specific situations. Such practices and rules are embedded in structures of meaning and schemes of interpretations that explain and legitimize particular identities and the practices and rules associated with them" (March & Olsen 1998:948) Nästan ett decennium senare förenklar Olsen definitionen av institutionen till en uppsättning regler och formella praktiker som tar sig uttryck i en över tiden stabil organisatorisk struktur (Olsen 2007).

March och Olsen (1998) vidareutvecklade den normativa ansatsen genom att hävda att det finns två möjliga tolkningar av logiken bakom mänsklig handling: "konsekvensernas" och "lämplighetens" logik. Även om March och Olsen inte utvecklat de här två typerna av handlingslogik i ett regional sammanhang, så kan deras arbete kasta en del ljus över de bakomliggande drivkrafter som styr de regionala aktörernas agerande inom ramen för deras *de jure* respektive *de facto* handlingsutrymme (jfr kapitel 1).

Den *konsekvensstyrda handlingslogiken* ser sålunda "political order as arising from negotiation among rational actors pursuing personal preferences or interests in circumstances in which there may be gains to coordinate action" (March and Olsen 1998:949). I ett regionalt sammanhang styr den här logiken i rätt hög grad den del av aktörernas agerande som bestäms av den egna regionens institutionella status, alltså deras aktionsradie *de jure*. Beslut som härrör från den konsekvensstyrda handlingslogiken tenderar därmed att vara formulerade i rationella termer. Dessa beslut är starkt kopplade till en politisk och administrativ kontext där aktörernas handlande i realiteten dikteras av den nationella eller EU-nivån. Regionala beslut om olika typer av utvecklingssatsningar tenderar därmed ofta att expedieras uppifrån och ned (*top-down*) av hierarkiskt uppbyggda myndighetsaktörer, många gånger med en stark

²⁰ Till skillnad från andra institutionella perspektiv som den historiska, den sociologiska och *rational choice* ansatsen. Se t ex Peters (2001) eller Hall & Taylor (1996).

sektorförankring.

Den *lämplighetsstyrda handlingslogiken* är baserad på vad aktörerna anser att är lämpligt och möjligt att göra utgående från den rådande situationen och de medel som står dem till buds. Eller med Marchs och Olsens ord: "Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations... (a)ction involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation" (1998:951). När de regionala aktörerna fattar beslut och agerar utgående från denna handlingslogik utgår de alltså från hela den av dem kända regionala problembilden och de alla möjligheter - men också hinder - som detta ger dem (deras *de facto* handlingsutrymme). Handlingslogiken styrs alltså av andra och betydligt mer komplexa hänsyn än den egna regionens formella status och politiska ansvar. Här är faktorer som den regionala ekonomins styrka och kapacitet, förmåga till regional mobilisering och externa nätverk av större vikt för agerandet.

I senare arbeten har March och Olsen (2004) visat att den lämplighetsbaserade handlingslogiken är nära kopplad till vad som brukar kallas *institutionellt lärande* - liksom en mer informell "nätverksstyrning" (*governance*) snarare än de strikt formella offentliga styrformerna (*government*). Aktörerna är mindre beroende av starka statliga sektorintressen och mer fokuserade på gemensamma intressen och värden. De handlingar som bekräftar dessa intressen ses som de mest lämpliga. Då den här typen av agerande är beroende av "nätverkande" och frivillighet snarare än formella förhandlingar och tvingande beslut, så ökar utrymmet för sektorövergripande aktioner och policies betydligt jämfört med det mer traditionella beslutsfattandet.

Självklart så är inte dessa två typer av handlingslogik varandra ömsesidigt uteslutande. Det vanliga är snarare att politiska beslut och aktioner samtidigt påverkas av båda typer av logik, även om den ena av de två kanske är den starkare. För att fullt ut kunna förstå hur institutioner - genom olika aktörers beslut och handlingar - förändras och utvecklas, krävs alltså en kombination av båda dessa förklaringsansatser (Alexander 2005).

Insikten om förekomsten av de här två formerna av bakomliggande handlingslogik kan alltså kasta en del ljus över samspelet mellan det formella (*de jure*) och mer informella (*de facto*) handlingsutrymmet inom olika typer av nordiska regioner. Kunskapen är särskilt viktig vid reformer av de regionala institutionerna där man introducerar väsentliga ändringar i deras politiska ansvar - och därmed också i deras formella handlingsutrymme. Med bättre kunskaper om hur de regionala nyckelaktörernas och faktiska agerande växer fram i nära samspel mellan handlingsutrymmets *de jure*- och *de facto*-sida, ökar också möjligheten att skapa effektivare och till rådande förutsättningar bättre anpassade regionala institutioner.

4.3 Reformprocessen i Norden

Inom Norden har den regionala nivåns politiska ansvar och handlingsutrymme sedan decennier tillbaka varit föremål för livlig debatt (ÅSUB 2006, Aalbu *et al* 2008). En rad undersökningar och offentliga utredningar är på gång, och liknande politiska initiativ och processer kommer sannolikt att fortsätta de kommande åren. Genom regionala experiment och erfarenhetsutbyte försöker man på olika sätt skaffa sig en bättre kunskap om möjligheterna att förnya och utveckla de regionala aktörernas roll i politiken.

Det komplexa partnerskapet mellan politikens aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå är stadd i ständig förändring. Det finns därför ett stort behov av erfarenhetsutbyte mellan berörda länder och regioner. Den pågående lärande- och reformprocessen i Norden är självfallet påverkad av utvecklingen i EU och omvärlden – men den skall även ses som ett svar på de nya behov och utmaningar som man själv upplever på regional och nationell nivå.

Det övergripande målet för reformaktiviteten är att säkra den nordiska välfärdsmodellen genom att skapa regionala och lokala institutioner med det handlingsutrymme och de resurser som krävs för att bedriva en effektiv serviceverksamhet och främja en utveckling som skapar ekonomisk tillväxt - helst inom alla delar av det nationella territoriet. En annan gemensam nordisk utgångspunkt för reformverksamheten är att ansvar och ekonomiska resurser hänger nära samman. Utökat ansvar på regional eller lokal nivå bör alltså åtföljas av de ekonomiska resurser som krävs för att bedriva den politik som detta förutsätter. Detta är dock en rätt allmänt hållen princip som i realiteten ofta fått stå tillbaka för andra politiska prioriteringar.

De nordiska länderna är idag på väg mot större regioner och/eller kommunala sammanslagningar (Aalbu *et al* 2008). Det finns därför goda möjligheter att göra jämförande analyser av utvecklingen i Norden med avseende på hur reformprocessen påverkat regionernas roller och handlingsutrymme. Sådana jämförelser måste dock göras med stor försiktighet eftersom de ekonomiska och administrativa förutsättningarna för varierar så påtagligt mellan Nordens regioner (Neubaur 2007). Det är alltså inte lätt att hitta *one-size-fits all* modell för de kommande årens nordiska reformer av den regionala och lokala nivåns roll och politiska ansvar (Lähteenmäki-Smith & Van Well 2007), något som också bekräftas av nedanstående korta genomgång av utvecklingen i de enskilda länderna.

Danmark

Modernisering och ökad effektivitet är de viktigaste drivkrafterna bakom de senaste reformerna inom den offentliga sektorn i Danmark. Ett annat viktigt mål är att göra den offentliga servicen mer tillgänglig för medborgarna. Det första steget i den här

riktningen togs 2004 då man - på frivillig basis - genomförde en rationalisering av den kommunala strukturen som gjorde att antalet kommuner minskade från 275 till 98.

Även den regionala nivån har berörts av den danska reformvågen. I början av 2007 slog man samman de tidigare 14 danska regionerna (*amter*) till fem storregioner med – jämfört med de tidigare regionerna - reducerat politiskt ansvar. Trots att de nya regionerna har direktvalda politiska styrelser, saknar de beskattningsrätt och har därmed också begränsade egna ekonomiska resurser. De nya regionernas huvudsakliga roll har blivit en sorts ”processkonsult” snarare än som en kraftfull aktör med eget handlingsutrymme och befogenheter. De regionala utvecklingsmålen skall nämligen i första hand nås genom ”nätverkande” och samverkan med kommunernas företrädare. Den mer aktiva egna aktörsrollen är inskränkt till de s.k. *Växtforum* som man etablerat i samtliga fem regioner samt på Bornholm. Tanken är att dessa skall fungera som drivande centra för etablering av olika typer av tillväxtorienterade regionala partnerskap.

Den här utvecklingen mot färre och större danska regioner, vilka sålunda samtidigt fått ett starkt beskuret eget handlingsutrymme, har initierats av centralstatliga intressen snarare än av den regionala nivåns egna aktörer.

Finland

I Finland har reformprocessen haft sitt fokus på kommunerna snarare än den regionala nivån. Med undantag för autonoma Åland, som ligger utanför de normala finska systemen, har landet ingen självständig politisk beslutsnivå mellan de statliga och kommunala aktörerna. Den regionala nivån består primärt av inter-kommunala samarbetsorganisationer samt regionaliserade statliga myndigheter och sektororgan.

Ett ökat intresse för en mer tydlig regional nivå indikeras dock av det faktum att man under en försöksperiod (2005-2012) beslutat att införa begränsad självstyrelse för regionen Kainuu. Det egna ansvaret gäller främst delar av hälso- och socialsektorn (Neubauer 2007).

Den finländska debatten har dock i allt högre grad kommit att handla om tillväxtfrågor kopplat till regionernas konkurrenskraft och möjligheter att möta globaliseringens utmaningar och bidra till att uppfylla Lissabonstrategins målsättningar. Staten intar här en strategisk roll med sin satsning på särskilda tillväxtcentra i samtliga regioner, s.k. *Expertis Centra*.

Sverige

I Sverige har debatten om regionernas roll fokuserat på ”funktionella regioner” och den

lämpliga storleken (befolkning och ekonomi) på dessa. Enligt det slutbetänkande som lades fram av den s.k. Ansvarskommittén i början av 2007 bör de nuvarande 21 svenska regionerna (*länen* och *landstingen*) ersättas med sex till nio direktvalda regioner med ansvar för tillväxt- och utvecklingspolitiken på regional nivå (SOU 2007).

De flesta är överens om att det behövs större och färre regioner, men hur de nya regionala gränserna ska dras råder det betydligt mindre enlighet om. En del åsiktsskillnader, främst mellan staten och de regionala företrädarna, finns också beträffande de nya regionernas politiska status, ansvar och uppgifter.

Debatten om regionernas roll och status i Sverige handlar framför allt om att utforma regionala institutioner som ger de rätta tillväxtpolitiska förutsättningarna (Gadd et al 2008). Centrala frågeställningar är här vilket politiskt ansvar som de regionala aktörerna bör ges samt den lämpliga storleken på de nya regionerna. För närvarande pågår omfattande diskussioner ute i de svenska regionerna om vilken modell som bäst passar de egna utvecklingsintressena.

Norge

Liksom Sverige och Danmark har Norge sedan gammalt en administrativ nivå mellan staten och kommunerna, de s.k. *fylkena*. Och även här har det förts en tidvis rätt så omfattande diskussion om den lämpliga utformningen av den regionala och lokala nivåns institutioner och politiska ansvar. Trots en stor mängd politiska initiativ, utredningar och förslag, har dock det mer konkreta regionala reformarbetet hittills gått trögt. Detta gäller även frågan om den kommunala strukturen (Mørk 2008).

Det finns många förklaringar härtill, bland annat ett rätt så betydande motstånd mot en mer självständig regional nivå från de statliga sektormyndigheterna. Men den viktigaste förklaringen är kanske ändå det faktum att reformbehovet hittills inte känts lika akut bland den regionala nivåns egna företrädare som på många andra håll i Norden. Det har därför varit svårt att etablera någon riktigt stark och handlingskraftig allians för en mer omfattande reform, samtidigt som reformmotståndarna haft lätt att försvara *status quo*. Svårigheterna att samlas kring en förstärkt regional nivå bekräftas av det faktum att staten nyligen övertog ansvaret för sjukvården från de regionala myndigheterna.²¹

²¹ Den norska kommune-sektorns centralorganisation (KS) är dock en av de som förespråkar en förstärkt regional nivå: "KS utgangspunkt for så vel kommune- som regionprosjektet er at større myndighet og ansvar må overføres fra staten til kommunesektoren gjennom bl.a. mindre statlig styring, standardisering og kontroll, og det må gis rom for mer sjølstendig inntektsgrunnlag og ansvar for egen utvikling." (Mørk 2008:31).

Island

För Islands del är den regionala frågan något av en ”icke-fråga”. Orsaken är att landet inte har några administrativa funktioner eller politiskt ansvar på den regionala nivån. Island har bara två administrativt-geografiska nivåer – centralstaten och kommunerna. Debatten har därför nästan uteslutande handlat om de isländska kommunernas roll och storlek. En del kommunsammanslagningar har också genomförts på frivillig basis i syfte att stärka de berörda kommunernas ekonomi och administrativa kapacitet.

Det är dock sättet att genomföra reformerna, snarare än innehållet i politiken, som debatterats mest livligt. Förekomsten av lokala folkomröstningar om kommunalt samgående har gett processen en demokratisk förankring. Samtidigt är det ändå så att utvecklingen mot färre och större kommuner mer eller mindre dikterats av statliga önskemål och påtryckningar, något som väckt irritation och motstånd bland kommunerna. Statens oklara önskemål om vilka uppgifter de nya och större kommunerna skall åläggas, har också spätt på osäkerheten bland de kommunala företrädarna. Utvecklingen av den framtida reformprocessen är därför i dagsläget svårbedömd.

De tre autonoma territorierna

Reformer av den kommunala sektorn har under senare år varit aktuella på den politiska agendan även i inom de tre nordiska autonomierna Färöarna, Grönland och Åland. Detta gäller inte minst Grönland som från och med 1 januari 2009 genomför en kommunreform som drastiskt reducerar antalet kommuner från 18 till 4. På Färöarna (34 kommuner) och Åland (16 kommuner) pågår diskussioner och debatt, men hittills har någon mer genomgripande kommunreform inte genomförts (Aalbu *et al* 2008, ÅSUB 2006).

4.4 Statlig flernivåstyrning med regionalt fokus

De nordiska regionernas konstitutionella status och demokratiska legitimitet är internationellt sett förhållandevis svagt utvecklad (Hallin & Lindström 1998). Som framgått ovan har den regionala reformprocessen också varit trög, och där mer genomgripande reformer faktiskt skett (som i fallet Danmark) har staten varit den centrala aktören. Detta betyder inte att de nordiska regionerna varit passiva, tvärt om så har deras företrädare runt om i Norden under senare år ägnat mycket tid åt frågan om vilken konstitutionell ställning, roll och ansvar som den regionala nivån bör ha.²²

De regionala institutionernas roll i den ekonomiska tillväxtpolitiken är också

²² Detta gäller inte minst i Sverige och Norge där den regionala och lokala nivåns under senare år varit mycket aktivt med i den här diskussionen. Se t ex Mørk (2008) och SOU (2007).

huvudfrågeställningen för denna rapport. Finns det en koppling mellan graden av eget politiskt ansvar och regionernas ekonomiska utvecklingskapacitet? Utgångspunkten är att en sådan koppling finns men att den är kontextberoende, ömsesidig och därför svår att fånga i termer av traditionella orsakssamband. Det är alltså inte självklart att regioner med starka institutioner och större grad av eget politiskt ansvar i alla lägen är bättre på att skapa en hållbar ekonomisk utveckling än regioner med svagare egna institutioner.

Samtidigt så finns det idag en del forskning som ger stöd för att det finns någon form av samband mellan regionalt ansvar och ekonomisk utvecklingsförmåga.²³ Detta är också något som man tagit fasta på då man inom den europeiska tillväxt- och innovationspolitiken gett de regionala aktörerna en så tydligt framskjuten roll. Enligt Kommissionen (2003:112) åligger det de europeiska regionerna "to develop their own specific route of improved innovation capacity, depending on their own unique set of circumstances." Man uppfattar alltså regionerna och deras politiska företrädare som något av nyckelaktörerna i en väl fungerande europeisk innovationspolitik. Samtidigt ses en ökad innovationsförmåga som själva kärnan i förveckligandet av Lissabonstrategins målsättningar om en europeisk konkurrenskraft på global toppnivå. Både på den europeiska och den nationella nivån uppfattar man nämligen förmågan till nytänkande och innovationer som "a vital ingredient of the emerging knowledge economy, as being the main driver of economic growth and of being the best way to meet the challenges posed by the new global economy" (Hedin 2008:9).

Den nordiska responsen på Lissabonagendans innovationspolitiska utmaningar har dock hittills i allt väsentligt handhåfts av centralstaten och dess företrädare på den regionala nivån. Regionerna själva har inte haft någon riktigt tydlig egen roll. Det har funnits en tendens att fokusera på regionernas geografiska avgränsning och storlek snarare än på deras roll som självständiga utvecklingsaktörer. Politikens upplägg och implementering har därför också rätt mycket varit präglad av ett *top-down* perspektiv. I Finland, Norge och Danmark har staten sålunda inrättat speciella resurscentra för att stödja innovationsförmågan och tillväxten på regional och lokal nivå. Motsvarande statliga centra på regional nivå har inte introducerats i Sverige, men där har istället centrala statliga myndigheter genomfört betydande satsningar på olika typer av regionala tillväxt- och innovationsprogram.

Den statliga dominansen i innovations- och tillväxtpolitiken är föga överraskande med tanke på regionernas generellt sett svaga ställning i de nordiska ländernas politiska och administrativa system. Trycket från EU-nivån att få fram regionala aktörer som utgående från den egna regionens specifika förutsättningar ger ett aktivt bidrag till

²³ Se t ex Breuss & Eller (2004) och Blöchliger et al (2005).

tillväxtpolitiken, har dock drivit fram en utveckling mot ett ökat lokalt deltagande i politiken. Detta har framför allt tagit formen av etableringen av ett stort antal regionala *partnerskap* med uppgift att ansvara för implementeringen av politiken (Hallin 2000). Förutom de statliga aktörerna (inkl. sektormyndigheter), ingår här företrädare för berörda regioner och kommunerna samt därtill ofta en mängd olika representanter för organisationsliv och privat sektor. Regionen har därmed kommit att fungera som en geografiskt avgränsad *policyarena* snarare än som en tung aktör inom politiken. Den regionala tillväxt- och innovationspolitiken i Norden har med andra ord präglats av *statligt initierad flernivåstyrning med fokus på den regionala nivån* (Lindström 2005).

4.5 *Bottom-up* perspektivet i politiken

Även om det är staten och dess företrädare som hållit i taktpinnen när det gäller den nordiska tillväxt- och innovationspolitiken, så har inte den lokala och regionala nivåns företrädare förblivit passiva. Det finns med andra ord trots allt även ett *bottom-up* perspektiv i politiken. Minst lika viktiga som de regionala organen är här den lokala nivåns företrädare. Med sin beskattningsrätt och sitt verksamhetsmonopol inom många viktiga politikområden (t ex grundskola, primär social service och markanvändningsplanering) är de nordiska kommunerna ofta tydligare och mer kraftfulla aktörer än regionerna. Det här betyder att kommunerna är viktiga i den regionala utvecklingspolitiken, särskilt när det gäller insatser för att utveckla arbetskraft och humankapital. Kommunerna med sin jämfört med regionerna ofta betydligt starkare institutionella kapacitet är därför av strategisk betydelse för en fungerande tillväxtpolitik runt om i Norden.

I avsaknad av starka regionala aktörer blir olika former av interkommunalt samarbete på den regionala nivån ett viktigt instrument för politiken. I Sverige är sålunda partnerskapen mellan kommunerna, regionala företrädare och statliga myndigheter själva plattformen för de regionala tillväxt- och utvecklingsprogram som utarbetats för att följa upp de nationella tillväxt- och innovationspolitiska målsättningarna. De åtta mycket breda partnerskap med ansvar för prioriteringarna inom de "lissaboninspirerade" europeiska strukturfondsprogrammen i Sverige är exempel på hur den här typen av nätverk ofta fungerar runt om i de nordiska länderna. I det svenska fallet deltar här en mycket stor mängd aktörer, inte bara från kommuner, landsting och statliga myndigheter på central och regional nivå, utan också företrädare för "organisationssverige" och det privata näringslivet. Noteras bör dock att det är den centrala statliga nivån och regeringen som utser ordförandena i dessa partnerskap.²⁴

Samma typ av lokala och regionala "partnerskapsstrukturer" har vuxit fram i de andra

²⁴ Detta är också uttryckligen inskrivet i den nationella lagstiftningen (Regeringens proposition 2006)

nordiska länderna. Som exempel kan här nämnas de s.k. *växtforum* vilka staten - som en bärande del i den regionala tillväxtpolitiken - inrättat i samtliga danska storregioner samt Bornholm. Även här fungerar dessa forum i nära samspel med en stor mängd lokala och regionala aktörer - företag, entreprenörer, intressegrupper, organisationer, forsknings- och utbildningsinstitutioner, kommunala myndigheter m.m.

4.6 Näringslivets roll

Den ekonomiska utvecklingspolitiken runt om i Europa har sedan lång tid tillbaka skett i nära samspel med företag och näringsliv. Samarbetet med näringslivet har blivit allt viktigare då ju näringslivets aktiva medverkan är en förutsättning för att uppnå målen om hållbar ekonomisk utveckling. Offentligt-privata partnerskap (*Public-Private Partnership/PPP*) har därför kommit att uppfattas som en viktig samarbetsmodell inom ramen för den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Även i de nordiska länderna har ett sådant samarbete med näringslivets företrädare setts som en förutsättning för att uppnå de övergripande målen om ökad sysselsättning och långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

När det gäller den i Norden så aktiva diskussionen kring den offentliga sektorns organisation och ansvar på olika geografiska nivåer, så har dock näringslivet och dess företrädare förhållit sig rätt passiva. Näringslivets intresse har främst gällt frågan om ökad effektivitet inom den offentliga sektorn genom privatisering av lämpliga delar av den offentliga servicen, inte minst på den lokala och regionala nivån.²⁵ Bland de områden som hittills varit berörda märks bl. a. delar av den kommunala skolan och äldreomsorgen. På den regionala nivån har privatiseringarna i första hand gällt hälso- och sjukvårdssektorn. Det är inte uteslutet att den här typen av privat företagande inom de delar av servicesektorn som hittills helt dominerats av offentliga aktörer ger sitt speciella bidrag till utvecklingen av företagande, innovationer och tillväxt runt om i Norden.

När det gäller den regionala näringspolitiken har näringslivet främst engagerats i ett s.k. *Triple Helix*-samarbete mellan policyansvariga offentliga myndigheter, privata företag och utbildnings- och forskningsinstitutioner. Det här samarbetskonceptet syftar - på samma sätt som andra liknande aktuella policypartnerskap - till att bidra till genomförandet av en regional utvecklingspolitik i enlighet med Lissabonöverenskommelsens målsättningar. Förhoppningarna har varit stora på att denna typ av trepartssamarbete skall genererar nya innovationer och ökad tillväxt i de regionala produktionssystemen (Etkowitz 2002). Det har dock inte alltid varit så lätt att

²⁵ Inspiration har här hämtats från den s.k. *new public management* skolan inom förvaltningsteorin Lähteenmäki-Smith & Persson (2002).

få fram tillräckligt stort intresse för detta från företagens sida. Däremot står det klart att modellen på många sätt aktiverat och dragit in regionalt baserade utbildnings- och forskningsresurser i politiken.

En förklaring till företagens många gånger rätt begränsade intresse att aktivt medverka i den regionala utvecklingspolitiken, är att de inte deltar på samma villkor och med samma ansvar som de offentliga aktörerna. Näringslivet är på sätt och vis en utanför politiken stående aktör som är svår att på ett enkelt sätt placera in i de ovan diskutera *top-down* och *bottom-up* processerna. Det privata näringslivet kommer därför ofta på allvar in i handlingen först när de konkreta utvecklingsåtgärderna skall sätts och finansieras. En kompletterande förklaring kan vara att de månghövdade regionala partnerskapen, ofta med rätt diffust politiskt ansvar, upplevs som alltför beslutssvaga och därmed också svårhanterliga samarbetspartners.²⁶

²⁶ Svårigheterna att aktivera företagen i det regionala utvecklingssamarbetet har för Sveriges del konstaterats och diskuterats i flera sammanhang, bl a av Näringsdepartementet (2004). Problemet är dock väl känt även i andra delar av Norden.

5 Kärnkompetens och innovationsförmåga i regionala produktionssystem

Den nordiska tillväxtpolitiken är alltså - som framgått i föregående kapitel – i rätt hög grad fokuserad på den regionala nivån och dess institutioner. Synen på de regionala institutionernas roll, status och territoriella ansvar varierar dock en hel del. Statligt initierade partnerskap mellan en mängd olika institutioner och deras företrädare har som regel fått ersätta en mer samlad och politiskt tydlig regional aktör. Policyutformningen har därför på många sätt präglats av försöken att få fram fungerande institutionella samarbetsstrukturer och aktörskombinationer ("partnerskap") på den regionala nivån. Det här har bidragit till att politiken lätt tappar sin fokus och därmed också i viss mån "närkontakten" med sitt kärnuppdrag: att främja utvecklingen av konkurrenskraftiga regionala produktionssystem.

I detta kapitel går vi – med hjälp av våra fyra fallstudier²⁷ - på djupet med frågan om *vilka egenskaper hos ett regionalt produktionssystem och dess nyckelaktörer som är av kritisk betydelse för utvecklingen av en framgångsrik och långsiktigt hållbar ekonomi*. Det är nämligen bara utgående från sådan djupkunskap som det är möjligt att på allvar konfrontera frågan om vilka institutionella strukturer och aktörer som är bäst lämpade för att ansvara för den regionala politiken.

De fyra fallstudierna synliggör hur innovativ och långsiktigt hållbar utveckling är relaterad till en stark regional kärnkompetens som i sin tur är beroende av väl fungerande kunskapsöverförings- och inlärningsprocesser. De kritiska kapaciteter som identifieras i de fyra specialstuderade nordiska ö-ekonomierna kan därmed på många sätt ses som resultaten av långsiktigt *kumulativa inlärningsförlopp*. Det gäller med andra ord att blottlägga hur de relevanta aktörerna inom respektive region lärt sig att över tiden producera och reproducera sin egen ekonomi.

5.1 Den ekonomiska kapaciteten och dess nyckelingredienser

Vilken typ av ekonomisk och innovativ kapacitet har de färöiska, grönländska, åländska och bornholmska ö-samhällena utvecklat? Vilka är de för utvecklingen mest betydelsefulla kapaciteterna? Hur ser förhållandet mellan stat/moderland och

²⁷ Läsaren hänvisas även till de individuella rapporter som sammanfattar vardera av de fyra fallstudierna: Karlsson (2007a och b), van Well (2008), Karlsson (2008). För en översiktlig sammanställning av basdata om de fyra specialstuderade ö-ekonomierna hänvisas till *Appendix* i slutet av denna rapport

region/autonomi ut? Vilka är de kritiska – signifikanta - aktörerna i utvecklingen av de regionala produktionssystemen? Det är de här frågorna som fokus ligger på i det följande. Först koncentreras intresset till de viktigaste elementen i de fyra öarnas ekonomiska förmåga, därefter skärskådas deras innovativa förmåga och nyckelaktörer närmare.

Hot och möjligheter

Samtliga fyra här granskade ö-samhällen utmärks av starka omvärldsberoenden. De är små ekonomier med begränsade hemmamarknader som för sin utveckling är starkt beroende av omvärlden. Med internationaliseringen följer inte bara nya ekonomiska möjligheter utan även en ökad sårbarhet eftersom man då, samtidigt som man genomgår en marknadsutveckling, också exponerar sig för en mer kvalificerad konkurrens.

Såväl Färöarna som Grönland utmärks av ett dominerande exportberoende. Dessa specialiserade fiskerinationer exporterar nästan allt som de producerar. Ekonomiernas tillstånd varierar med fångstvolym (vilka är beroende av fiskebeståndens storlek och tillgängliga fiskekvoter) samt med världsmarknadspriserna och den internationella konkurrensen. Flexibiliteten i det specialiserade produktionssystemet är avgörande för att en någorlunda jämn ekonomisk utveckling skall kunna uppnås.

Åland och Bornholm är båda typiska serviceekonomier med mer diversifierade näringslivsstrukturer än de två nordatlantiska systrarna. De arbetar dock under olika förutsättningar. Bornholm befinner sig i en strukturomvandling motsvarande den som Åland genomgick redan i slutet av 1950-talet, dvs. då primärnäringsarna ersattes av tjänstenäringsar. Sjöfarten spelar den centrala rollen i den åländska ekonomin och utgör navet i en ekonomi som successivt blivit alltmer diversifierad. Produktionssystemet har under de senaste femtio åren uppvisat en betydande inre flexibilitet (övergången mellan olika typer av sjöfart) som ytterligare förstärkts av diversifieringen. Bornholm har, efter det att jordbruk och fiskeri successivt minskat i betydelse alltsedan 1980-talet, sökt en ny ekonomisk identitet. Vid sidan av en relativt begränsad industriell produktion intar turismen - och den åtföljande transportsektorn - en allt viktigare roll.

Dessa snabba karaktäristiker av de fyra regionernas ekonomier illustreras i *Tabell 1* nedan som visar tillväxtförloppen (tillväxten i real BNP/BRP) mellan åren 1996 och 2005. För att bredda jämförelsebasen återges också siffrorna för de nordiska nationella ekonomierna mer generellt.

Tabell 1: Nordisk real BNP/BRP-tillväxt under perioden 1996-2005 i procent ²⁸

Land/region	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Grönland</i>	1,5	1,5	7,8	1,3	7,1	1,3	-1,0	-0,4	2,3	1,0
<i>Färöarna</i>	5,6	4,0	15,1	1,9	5,5	6,8	1,3	-3,3	-0,6	1,8
<i>Åland</i>	5,4	10,3	4,2	2,9	2,2	0,2	-2,1	4,4	1,6	2,2
<i>Bornholm</i>	3,1	4,2	1,9	3,1	3,4	2,8	-0,2	-0,4	5,6	5,4
<i>Danmark</i>	2,8	3,2	2,2	2,6	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,1
<i>Finland</i>	3,7	6,1	5,2	3,9	5,0	2,6	1,6	1,8	3,5	2,9
<i>Island</i>	4,8	4,9	5,8	4,3	4,1	3,8	-1,0	3,0	8,2	5,5
<i>Norge</i>	5,3	5,2	2,6	2,1	2,8	2,7	1,1	1,1	3,1	2,3
<i>Sverige</i>	1,3	2,3	3,7	4,5	4,3	1,1	2,0	1,7	3,7	2,7

Av de fyra i studien ingående ekonomierna uppvisar Färöarna och Åland med största sannolikhet den mest välutvecklade ekonomiska kapaciteten.²⁹ Den färöiska ekonomin är med sina rätt betydande fluktuationer i tillväxtförloppen mer konjunkturkänslig än den åländska - som har ett jämnare tillväxtförlopp men utan de större "tillväxtspikar" som den färöiska av och till uppvisar. Utmärkande för den färöiska ekonomin är dock att den kunnat återhämta sig inom loppet av bara några få år, också när den befunnit sig i mer djupgående kriser.

Inom den färöiska ekonomin finns det med andra ord en god förmåga att ta tillvara möjligheterna i omvärlden, dvs. att exploatera konjunkturuppgångar genom en flexibel användning av resurserna inom produktionssystemet. Man är däremot mer sårbar när det gäller att avvärja hoten. Färöarnas ekonomiska kapacitet består framför allt i förmågan att kunna "krismobilisera" för att ta sig ur de problem som genereras av en ekonomi som karaktäriseras av snabbbrörliga resurser³⁰ och starkt exportberoende. Också i detta hänseende måste man tillskriva det färöiska produktionssystemet en inte obetydlig flexibilitet. Ett utmärkande drag är här den internationella rörlighet (på gott och ont) som arbetsstyrkan uppvisar. I tider av nedgång flyttar delar av arbetsstyrkan - av hävd - från öarna, under uppgångar och högkonjunkturperioder återflyttar man.

Grönland har samma typ av fluktuerande utvecklingsmönster som Färöarna. Självfallet hänger detta samman med att den grönländska ekonomin på många sätt är jämförbar

²⁸ Enligt uppgifter från Nordisk statistisk årsbok (NMR 2007), Landsbanki Føroya (2007), Grönlands Statistik (2007) och Danmarks statistik (2007).

²⁹ Detta indikeras av de flöden som kan ses i tabellen ovan, men blir än tydligare om man anlägger det längre tidsperspektiv som finns i avrapporteringen från projektets fyra fallstudier.

³⁰ Bokstavligen, vi talar om fisk (och människor)!

med den färöiska - med hänsyn till produktionsinriktning, marknader och exportberoenden. Grönland och Färöarna är båda starkt specialiserade (råvarubaserade) ekonomier men Grönland har mindre marginaler – såväl ekonomiskt som socialt – när det gäller att hantera och överleva nedgångar. Öarnas produktionssystem har betydande flexibilitet och anpassningsförmåga, men i ekonomiska nedgångar är konsekvenserna för samhället i övrigt är svåra att hantera då den frigjorda arbetskraften inom huvudnäringen (fiskeriet) inte kan utnyttjas inom andra näringar. De in- och utflyttningsrörelser som mer eller mindre automatiskt utlöses av de ekonomiska upp- och nedgångarna inom den färöiska ekonomin förekommer inte i samma utsträckning på Grönland. De alternativa sysselsättningsmöjligheterna utanför den egna ekonomin är, inte minst av kulturella skäl, betydligt mer begränsade för den grönländska arbetskraften. En framgångsrik exploatering av nya möjligheter och/eller hantering av ekonomiska hot blir därför, om man jämför med såväl Åland som Färöarna, betydligt mer krävande - politiskt, socialt och ekonomiskt.

Bornholm, slutligen, befinner sig just nu i en strukturell förändringsprocess där själva det grundläggande produktionssystemet är i omvandling. Fokus, efter år av defensiva åtgärder framför allt i syfte att förhindra permanenta utflyttningar, är nu mera offensivt och handlar om att exploatera möjligheterna inom bl.a. en framväxande "upplevelsebaserad" turism. Utvecklingen mot en förnyelse av ekonomin är dock ännu bara i sin linda, och ett lyckat framtida resultat är starkt beroende av hur man lyckas mobilisera de berörda aktörernas förnyelse- och innovationsförmåga (se vidare nedan).

Kärnkompetensens betydelse

Den mest uppenbara resurs som står till alla ö-ekonomiers förfogande är havet. Ser man till Åland, Färöarna, Grönland samt Bornholm fram till för drygt 20 år sedan, så har dessa lyckats med att såväl kreativt som effektivt exploatera de möjligheter havet erbjuder. Åland har alltsedan medeltiden varit ett sjöföretagsland som, framför allt under de senaste 150 åren, framgångsrikt förmått kommersialisera sitt sjöfartskunnande. Färöarna har, på motsvarande sätt, successivt byggt upp ett internationellt konkurrenskraftigt och alltmer diversifierat fiskeri alltsedan mitten av 1800-talet då det danska handelsmonopolet upplöstes. Grönland har sedan 1950-talet utvecklats till en av de ledande räkfiskerinationerna i världen. Bornholm hade fram till för drygt 20 år sedan ett - vid sidan av jordbruket - framgångsrikt fiskeri i Östersjön. Nedgångarna kom med minskad fisktillgång och mer strikta fiskekvoter. Med den framväxande turismen söker man nu dock att - på ett nytt och kreativt sätt - ännu en gång nyttja närheten till havet som en ekonomisk resurs.

Vad emellertid Åland och Färöarna har, något som gör dem till mer ”distinkta” ekonomier med starkare ekonomisk kapacitet än Grönland och Bornholm, är en sedan

lång tid tillbaka väl fungerande ekonomisk kompetens. De har helt enkelt varit mer framgångsrika med att bygga upp produktionssystem vilka på ett långsiktigt effektivt sätt - och med successivt allt högre produktivitet - förmår nyttiggöra havet som ekonomisk resurs. Denna långsiktigt bärkraftiga "ekonomiska skicklighet" ligger bakom det som vi här benämner *ekonomisk kärnkompetens*.³¹

Bakom utvecklingen av den åländska sjöfarten och det färöiska fiskeriet finns ett internationellt konkurrenskraftigt kunnande som, över en längre tidsrymd, kunnat exploateras i framgångsrika utvecklingsstrategier och anpassningar av de två branscherna, men också i utvecklingen av nya delbranscher - s.k. relaterad diversifiering ("avknoppningar"). Kärnkompetensen inom ett regionalt (eller nationellt) produktionssystem kan, som påpekats tidigare i rapporten, metaforiskt liknas vid ett träds rotsystem med olika förgreningar (affärsområden och "företagsavknoppningar").

Utvecklingen av en fungerande kärnkompetens kräver tid, och det är därför inget som *per se* säger att fiskeriet på Grönland inte skulle kunna utvecklas till en väl fungerande ekonomisk kärnkompetens. Men en på djupet gående kärnkompetens är också en fråga om kulturell förankring och identitet. Sjölivet har av ålänningarna alltid betraktats som en självklar del av deras vardagsliv, något som fick det agrara samhällets förespråkare i gångna tider att varna för den "lättja" som ålänningarna gav uttryck för när de hellre vistades på sjön än vid plogen. Samma oro uttalades av bondesamhällets representanter på Färöarna beträffande befolkningens preferenser för fiskeri framför att engagera sig i lantbrukssysslor. Denna studies regionala underlagsmaterial visar att kännetecknande för en utvecklad kärnkompetens är att den är djupt *förankrad i naturliga, kulturellt betingade och identitetsskapande sysselsättningsmönster - och att den existerar över en längre tid*. Den traderas mellan olika generationer samt anpassas och vidareutvecklas till sitt innehåll i takt med tidens krav. Men oberoende av "instrumentella" anpassningar bevarar den sin identitetsrelaterade roll: ålänningarna *är* sjöfarare och färöingarna *är* fiskproducenter.

En kärnkompetens kan emellertid också gå förlorad om den typ av näringsverksamhet som den är en plattform för - och utvecklats genom - deklinerar. Så har fallet varit med den tidigare existerande kärnkompetensen i Grönlands jägar- och fångstekonomi; en ekonomi som sedan flera tusen år kännetecknats av ett betydande kunnande och hög produktivitet. När den danska kolonialmakten etablerades på Grönland på 1700-talet kom det inuitiska produktionssystemet att bli navet i en framgångsrik ekonomi som t.o.m. konkurrerade ut teknologiskt mer sofistikerade valfångarnationer som Nederländerna. Sedan 1800-talets mitt har dock de produkter som är framsprungna ur

³¹ Se introduktionskapitlets begreppsdiskussion.

den grönländska jägarnäringen haft en allt lägre internationell efterfrågan. Under de senare årtionena har de t.o.m. drabbats av internationella köpbojkotter. Fiskeriets roll i grönländsk ekonomi är idag oomtvistat, men fiskeriet har införts ”planeekonomiskt” (efter färöisk förlaga och dansk samhällsplanerstradition) och är därför en näring som inte bygger på samma socialt förankrade kärnkompetens som jägarsamhällets näringar.

För Bornholms del har den negativa utvecklingen för ursprungsnäringarna varit likartad. Både inom jordbruket och fiskeriet har Bornholm traditionellt uppnått betydande konkurrensfördelar i förhållande till andra danska regioner. Då jordbruket emellertid alltmer kommit att konkurrera med volym har de bornholmska markerna inte räckt till för att upprätthålla konkurrenskraften. Inom fiskeriet har utfiskningen och de allt lägre tillåtna fiskekvoterna i Östersjön bidragit till att en, över flera hundra år, konkurrenskraftig näring förlorat i betydelse.

När en kärnkompetens förlorar sin ekonomiska och/eller identitetsrelaterade bas uttunnas den alltså. Men så länge den associeras med branscher som växer eller som kan försvara sina marknadspositioner, alternativt som utvecklas i nya riktningar, utgör den en ytterst effektiv bas för nytänkande och ekonomisk utveckling. Låt oss nedan använda den åländska sjöfarten och det färöiska fiskeriet för att tydliggöra detta.

Den åländska sjöfarten har utvecklats under lång tid och också genomgått ett flertal olika epoker som i allt väsentligt bygger på varandra. Kärnkompetensen handlar här om ett successivt utvecklat och till tidens krav anpassat kunnande inom navigation och framdrift av fartyg, inom logistik och globala transporter samt rederimanagement. Det som gör denna samlade kunskap till vad som i denna rapport benämns som en utvecklad regional kärnkompetens är att den - under lång tid och genom successiva anpassningar - förmått skapa en internationellt konkurrenskraftig basnäring för Åland. Det maritima kunnandet har emellertid också kommit att bli basen i ett successivt alltmer förgrenat näringsliv som över tiden inorporerat bank- och försäkring, skeppshandel, sjösäkerhetsverksamheter, turism, kvalificerade företagstjänster, bemanning, IT-verksamheter samt alla de många sekundära tjänster som sammanhänger med färjsjöfartens olika verksamhetsgrenar. Det som gör kärnkompetensen till en stark bas för (relaterad) diversifiering är att den så tydligt ”nischar” in nya verksamhetsområden. Dessa inorporerar och bygger vidare på det konkurrenskraftiga kunnande som redan finns i den samlade maritima kärnkompetensen. Redan då de nya entreprenörerna och företagen gör sitt inträde på marknaden har de således ett betydande konkurrensmässigt försprång.

Fiskeriet på Färöarna har existerat under många hundra år, men fram till mitten av 1800-talet främst som ett husbehovsfiske som inte kunde utmana huvudnäringen

jordbruk/fårskötsel. Huvudnäringen skyddades av en rad institutionella arrangemang samt av ett danskt handelsmonopol. I samband med att handelsmonopolet upplöstes frigjordes en mängd - latent - kompetenser som kunde kommersialiseras också på den internationella marknaden. Den moderna fiskerinäringen började utvecklas.

Sårbarheten i den färöiska basnäringen är dock större än den är i den åländska, något som utvecklingen under senare år bekräftat. Beroendet av en rörlig råvaruresurs (fisken), vars biologiska utveckling betingas av såväl mänskliga som naturgivna faktorer, ställer extremt stora krav på flexibilitet och anpassningsförmåga i det grundläggande produktionssystemet.³² I själva verket kan man säga att den färöiska kärnkompetensen ytterligare utvecklats genom en anpassning av verksamheten till de grundläggande kraven på en hållbar och ekonomiskt framgångsrik fiskerinäring. Det färöiska kunnandet tenderar därför idag att var på väg att utvecklas mot en bredare "biomarin kärnkompetens". I denna ingår förutom kompetensen att bedriva ett konkurrenskraftigt fiskeri (inklusive förädling och internationell marknadsföring) också kunskapen om hur fiskevattnen och fiskebestånden skall kunna bevaras. Vilka nya affärsgränar som kommer att växa fram ur den här vidgade marina kärnkompetensen är för tidigt att sia om, men dess karaktär av kärnkompetens kommer att kunna "testas" med utgångspunkt i dess framtida förmåga att generera nya affärsgränar.

Utifrån sett är det lätt att dra slutsatsen att det grönländska fiskeriet befinner sig i samma läge som det färöiska och att en framgångsrik havsbaserad kärnkompetens därmed också borde kunna utvecklas. Den senaste tidens utveckling av den ledande aktören inom det grönländska näringslivet - den globalt verksamma fisk- och räkproducenten *Royal Greenland*³³ - med genomgripande rationaliseringar och utflyttningar av produktionen tyder dock på att fiskeriet snarare går emot en minskad roll i den regionala ekonomin än att det söker sig nya vägar inom det grönländska produktionssystemet. Utmärkande för en väl fungerande ekonomisk kärnkompetens är att den hela tiden utvecklas och förnyas - så länge som den näringsverksamhet som den utgör basen för har ett ekonomiskt berättigande samt lokal och regional legitimitet. Som tidigare konstaterats i denna rapport, har dock fiskeriet som näring och livsstil aldrig spelat den stora roll för grönlänningarnas identitet som för färöingarnas. De tidigare jägarna/fångstmännen har helt enkelt inte kunnat eller velat bli fiskare när deras egen naturliga fångstnäring minskat i betydelse, trots att det finns ekonomiskt rationella grunder för detta.

³² Flexibilitetskraven gäller framför allt fiskeriflottans storlek och bemanning samt filéfabrikernas kapacitet.

³³ Royal Greenland dominerar ekonomin på Grönland på ett sätt som inte har sin motsvarighet inom någon av de andra fallstudieregionerna. För en mer detaljerad beskrivning och analys av Royal Greenlands position inom det grönländska produktionssystemet hänvisas till projektets grönländsstudie (Karlsson 2008).

På motsvarande sätt kan man säga att de tidigare så framgångsrika jordbrukarna och fiskarna på Bornholm, eller rättare sagt de nya generationerna av bornholmska näringsutövare, ännu inte riktigt funnit sina nya ekonomiskt legitima och identitetsmässigt grundade basnäringar. Som vi sett ovan hänger en långsiktigt hållbar ekonomisk kärnkompetens nära samman med den regionala identiteten. Om den turisminriktade "servicekultur" som det bornholmska näringslivet nu synes vara på väg att utveckla skall bli framgångsrik, måste man alltså på sikt kunna koppla den till den typ av kulturell legitimitet som krävs för en framgångsrik utveckling av en ny regional kärnkompetens.

De signifikanta aktörerna inom politik och näringsliv

Förmågan att bära upp och att utveckla en väl fungerande ekonomisk kapacitet vilar naturligtvis inte enbart på abstrakta ekonomiska strukturer och handlingsmönster. Den regionala (eller nationella) kärnkompetensen är alltid beroende av att antal signifikanta aktörer och deras förmåga att över tiden på ett framgångsrikt sätt hantera olika typer av ekonomiska hot och möjligheter. I grunden är det ju också just detta som hela denna studie handlar om, nämligen vilka aktörer som med vilken kompetens och vilka resurser bäst är ägnade att bidra till att utveckla en internationellt konkurrenskraftig regional ekonomi.

I fråga om de i studien ingående regionerna kan man dels tala om en rollfördelning mellan moderlandet/staten och självstyrelsen/regionen, dels om inomregionala rollfördelningsmönster. Vilka aktörer som intar rollen av "signifikant ansvariga" när det gäller ekonomisk kapacitet växlar över tiden och från fall till fall. Detta blir tydligt när man lämnar den allmänna diskursen om tillväxt- och innovationspolitik och rör sig ned på det konkreta empiriska planet. Här handlar det naturligtvis om vilket politiskt handlingsutrymme som den enskilda regionen innehar, men också om hur de regionala nyckelaktörerna fördelar ansvaret mellan sig. Den konkreta rollfördelningen och dess betydelse för regionernas utvecklingspotential kommer att behandlas mer ingående i nästa kapitel, men det kan ändå finnas anledning att redan här nämna något om denna rollfördelning såsom den tar sig uttryck i de fyra produktionssystem som studerats inom ramen för detta projekt.

Även om Åland har åtnjutit sin politiska autonomi betydligt längre (sedan 1921) än sina två nordiska systerautonomier, och dessutom sannolikt har ett robustare produktionssystem än Färöarna och Grönland, så är det åländska självbestämmandet betydligt mer begränsat. Till skillnad från Färöarna och Grönland har den åländska självstyrelsen ingen fullvärdig egen beskattningsrätt. Lagstiftningsrätten rörande skatter är i allt väsentligt inskränkt till de kommunala skatterna. Den statliga beskattningsrätten och det ekonomisk-politiska handlingsutrymme som denna ger är, på samma sätt som

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. Självestyrelsen 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 grönländsrapport (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 affärsutvecklingsprojekten 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 genomlyska 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, gifter, 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 framgått 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 autonomin 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 späda 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 folketinget (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 autonomi 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 läroprocess. 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.

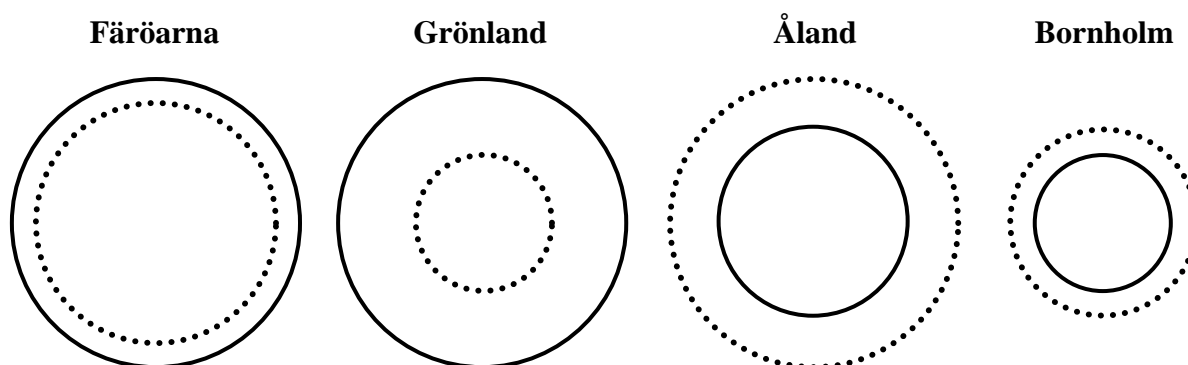
Insikten om den nära kopplingen mellan politikens möjligheter och dess specifika regionala kontext, leder fram till ytterligare en viktig slutsats. *Det institutionella handlingsutrymmet och därmed också det egna politiska ansvaret bör - så långt som*

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 affärsinsatserna 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

av ekonomisk specialisering, är dess djupa förankring i en särskild "produktionsidentitet" som sätter sin prägel på hela det omkringliggande samhället. De många aktörerna med sin starka förankring i det samhälle som är produktionssystemets egentliga "kompetensbas" skapar en styrka och flexibilitet som ofta visat sig kunna överleva generation efter generation.

Regionala ekonomier som byggts upp genom starka kärnkompetenser har därmed också betydande komparativa fördelar när det gäller att med bibehållen internationell konkurrenskraft reproducera och utveckla den egna ekonomin. Orsaken till detta ligger i att innovationer och anpassningar hela tiden sker på en successivt allt högre kompetensnivå - något som gör att den småskaliga ekonomins sedvanliga konkurrensnackdelar i termer av skala och kompetens kan motverkas. Utvecklingen på den internationella marknaden sätter standarden för konkurrensbeteendet och därmed även för den innovativa kapaciteten. Man blir specialister på *economics of scope* snarare än på *economics of scale*.

Det ligger i sakens natur att en ekonomi som baseras på en väl utvecklad regional kärnkompetens är starkt beroende av sina nyckelaktörer med deras speciella identitet, sitt kunnande och sina breda men ändå specialiserade nätverk. Det viktigaste kunnandet om det egna samhällets förutsättningar att ta sig an externa hotbilder och utnyttja de möjligheter som globaliseringen ger, finns med andra ord först och främst inom regionen och inte bland externa beslutsfattare och aktörer.

Den tredje - och måhända den allra viktigaste - lärdomen från detta projekt är därmed att de regionala nyckelaktörernas handlingsutrymme och ansvar bör relateras till förekomsten av - eller bristen på - en utvecklad ekonomisk kärnkompetens. Regionala produktionssystem som bygger på olika typer av kärnkompetenser och kapaciteter, ger helt enkelt olika möjligheter till eget handlingsutrymme och ansvar.

Den tredje generationens regionpolitik kan därför inte låta den gamla nordiska grundregeln om att "one-size-fits-all" få samma starka genomslag som tidigare.

Regioner med över tiden demonstrerad stark kärnkompetens bör i så stor utsträckning som möjligt få axla ansvaret för sin egen utvecklingspolitik, medan det omvända gäller för regioner med en obefintlig eller svagare och mer splittrad kärnkompetens.

8.5 Lärdomarnas relevans i ett större nordiskt sammanhang

Slutsatserna och lärdomarna ovan bygger på djupstudier av fyra i flera avseenden rätt så speciella territorier. Som ö-regioner har de, för det första, en tydligare och mer självklar

administrativ och politisk avgränsning än flertalet av de ”fastlandsbaserade” nordiska regionerna. Detta leder till mindre oklarhet om administrativa gränsdragningar och därmed också – allt annat lika – bättre förutsättningar regional mobilisering och tydligt synliga aktörer.

Deras geografiska position som havsomflutna ö-ekonomier skapar, för det andra, en ”transportlogistisk” situation med begränsande effekter på befolkningsrörelse, arbetsmarknad, etableringsmöjligheter och marknadstillgänglighet som inte alls är lika tydliga i fastlandsregioner med bättre fysisk integration med omkringliggande ekonomier. Samtliga här specialstuderade ö-samhällen är även - för det tredje - jämfört med de flesta andra nordiska regioner befolkningsmässigt små, något som ytterligare förstärker de två ovan nämnda särdragen.

För det fjärde har samtliga fyra öar en geo-politisk bakgrund med få direkta motsvarigheter i andra delar av Norden. De är nämligen alla lokaliserade till geografiskt och politiskt perifera randområden i gränzonerna mellan två eller flera stater, något som i ett längre tidsperspektiv gett sig tillkänna i form av ”statstillhörighetsbyten” - och i några fall också en periodvis starkt ifrågasatt statstillhörighet. Förutom att detta självfallet bidragit till den egna identiteten och därmed också mobiliseringspotentialen, så har det också – för det femte – skapat osedvanligt komplexa relationer till den statliga nivån. I tre av de fyra fallen (Åland, Grönland och Färöarna) har det här också lett till en inom övriga Norden helt unik konstitutionell status med betydligt större självbestämmande än vad som gäller för alla andra mer ”normala” regioner.

Det är med andra ord rimligt att fråga sig om erfarenheterna från dessa politiskt, geografiskt, socialt och ekonomiskt ändå rätt så a-typiska ö-samhällen, har någon relevans för den nordiska regionalpolitiken. Om man föreställer sig de fyra ö-territorierna som någon form av *best practice-modeller* för den regionala nivåns deltagande i dagens och morgondagens tillväxt- och innovationspolitik, så är invändningen väl motiverad. Självfallet kan de ”ansvarsmodeller” som har som sin utgångspunkt de speciella samhällsförhållanden och politiska omständigheter som karakteriserar dessa öar inte utan vidare överföras till regioner med helt andra geografiska, institutionella och ekonomiska förutsättningar.

Men att lärdomarna från denna studie bygger på regionalt unika erfarenheter betyder inte att de saknar relevans för den bredare nationella och regionala tillväxt- och innovationspolitiken i Norden – eller för den delen inom EU-familjen i stort. I själva verket är det så att flera av de särförhållanden som karakteriserar de fyra öarna även förekommer, om än i mindre uttalad form, i många andra nordiska regioner. En närmare granskning av de för samtliga fyra fallstudieområden yttligt sett mest tydligt avvikande

egenskaperna, deras begränsade befolkningsunderlag samt perifera och insulära geografi, visar sålunda att liknande typer av småskalighets- och distansproblem inte alls är ovanliga inom det geografiskt vidsträckt och glesbefolkade Norden. De nordliga delarna av Norge, Sverige och Finland, stora delar av Island och, om än i betydligt mindre utsträckning, en del danska öar och kustområden brottas på grund av sina perifera lägen, dyra transporter och glesa befolkning i realiteten också de med ö-liknande insularitetsproblem.⁵⁷

Erfarenheterna från de fyra fallstudierna är här instruktiva. De visar nämligen att de ekonomiska effekterna av geografiskt givna regionegenskaper inte är på förhand givna. Även om ett litet befolkningsunderlag och en perifer lokalisering ofta skapar sina speciella konkurrensnackdelar, så kan de också driva fram ett kvalificerat regionalt kunnande i syfte att hantera dessa nackdelar vilket i sin förlängning med framgång kan exploateras på större marknader. I denna studie är Ålands utveckling av sin internationellt konkurrenskraftiga sjötransportkompetens något av ett paradexempel härpå. Självfallet är det inget som säger att inte motsvarande ekonomiskt framgångsrika kärnkompetens skulle kunna utvecklas ur kampen med att hantera andra typer av insularitets- och distansproblem i andra perifera nordiska regioner.

Och även om man vänder blicken mot de genuint unika dragen hos de fyra öarna, då framför allt de tre autonomiernas konstitutionella särställning, så finns det goda skäl att i ett nordiskt sammanhang lyfta fram viktiga lärdomar. Autonomierna erbjuder nämligen - i fullskaleexperimentets form - annars svåråtkomliga insikter om tänkbara effekter av betydligt mindre långtgående justeringar i ansvarsfördelningen mellan den regionala politikens nyckelaktörer. De i studien demonstrerade skillnaderna mellan Grönlands, Färöarnas och Ålands ekonomiska kapaciteter och handlingsutrymme, de två berörda staternas finansiella och politiska roller samt de konsekvenser som detta fått på de tre öarnas ekonomiska utvecklingsförutsättningar, ger användbara kunskaper om det egna ansvarets ekonomiska förutsättningar – och vice versa. Lärdomarna från de tre nordiska ”extremformerna” av regionalt ansvar indikerar hur viktigt det är att inte bara politikens instrument utan också de ansvariga aktörerna och deras handlingsutrymme utformas med hänsyn till den typ av regional ekonomi som politiken gäller.

Det finns alltså goda skäl att hävda att de ovan diskuterade lärdomarna inte bara är relevanta i ett bredare nordiskt sammanhang, utan att det ur dessa även går att härleda en del konkreta, men ändå generell giltiga, policyrekommendationer.

⁵⁷ Detta tydliggörs också i en studie av sex geografiskt isolerade regionala arbetsmarknader i Norden där tre av dessa inte var öar utan fastlandsregioner (Dahlström *et al* 2006).

8.6 De nordiska förutsättningarna för en framgångsrik policyförnyelse

Den övergripande policyslutsatsen från arbetet med denna rapport, men också av erfarenheterna från den dagsaktuella nordiska politikutvecklingen, är att *en väl fungerande tillväxtsatsning förutsätter att politiken i större utsträckning än hittills bör differentieras och anpassas till de berörda regionernas ekonomiska kapacitet och utvecklingsförutsättningar*. De nordiska ländernas tillväxt- och innovationspolitik behöver med andras ord få en starkare regional förankring och utvecklas i riktning mot vad som ovan kallats för en ny - tredje generationens - regionpolitik.

Hur ser då förutsättningarna ut för en sådan utveckling av politiken? Kunskaps- och resursmässigt torde de nordiska länderna ha rätt goda förutsättningar för en vitalisering av politiken. Den policyutveckling som faktiskt skett och den livliga debatten om ”den regionala frågan” samt de regionala reformer som detta lett till bekräftar den nordiska beredskapen för nytänkande. En ”experimentverksamhet” där vissa utvalda regioner (t ex Västra Götaland och Skåne i Sverige och Kainuu i Finland) under en begränsad tidsperiod erhållit ett ökat eget handlingsutrymme, visar också att beredskap finns för mer långtgående förändringar. En betydande motkraft är dock den traditionella nordiska förkärleken för en politik där storskaliga lösningar och centraliserad styrning tenderar att dominera. För att garantera att insatserna är likvärdiga inom hela det nationella territoriet reduceras de regionala och lokala aktörerna till politikens ”utförare”. Ansvar för politikens utformning förläggs i allt väsentligt till den statliga nivåns aktörer.

För att säkra den fortsatta utvecklingen av en till de regionala förutsättningarna mera ”skräddarsydd” tillväxtpolitik krävs en delvis ny syn på såväl politikens innehåll som på de viktigaste aktörerna och deras ansvar. Nedan lyfter vi avslutningsvis fram några av de mer centrala elementen i och förutsättningarna för en sådan vidareutveckling av den regionala tillväxtpolitiken i Norden.

De signifikanta aktörerna

Det måste vara tydligt för alla inblandade vilka aktörer som bär ansvaret för politiken. Diffusa partnerskap med överlappande arbetsuppgifter och ansvar bör om möjligt undvikas. De ansvariga aktörerna måste också ha de resurser och det handlingsutrymme som krävs för att över tiden utforma, följa upp och uthålligt genomföra en regionalt anpassad utvecklingspolitik.

Ansvarsfördelning och roller

En anpassning av politiken till de enskilda regionernas ekonomiska kapacitet och utvecklingsförmåga förutsätter att man är beredd att öppna upp för en utveckling där olika regioner har varierande grad av eget politiskt ansvar, alltså den typ av *asymmetriska* regionala regimer som förekommer i flera EU-länder (t ex Spanien och

Storbritannien) men som hittills - om man bortser den ovan nämnda regionala experimentverksamhet - varit en främmande fågel i Norden. Det här betyder också att fördelningen av ansvaret mellan statliga, regionala och lokala aktörer kan variera från region till region.

Oavsett fördelningen av ansvaret är det av central betydelse att det finns en tydlig koppling mellan handlingsutrymme och ansvar. En viktig tumregel är att det statliga ansvaret framför allt bör vara fokuserat på nationellt omfattande sektor- och infrastrukturpolitik samt olika typer av social och regional fördelningspolitik. Ansvaret för de direkta utvecklingsåtgärderna och -satsningarna ute i de olika regionerna bör däremot i huvudsak ligga på de behöriga regionala och lokala aktörerna. Undantag från den här huvudregeln kan dock vara motiverade i de fall där den berörda regionens ekonomiska kapacitet är alltför svag för att på ett framgångsrikt sätt kunna bära upp ett sådant ansvar.

Politikens innehåll

Det är de regionala produktionssystemens inre kvaliteter snarare än deras geografi och storlek som måste vara politikens innehållsliga fokus. En regionreform som ger större regioner leder inte nödvändigtvis till ökad ekonomisk tillväxt. För detta krävs också en väl fungerande regional ekonomi med goda utvecklingsförutsättningar. Och vad som idag betraktas som näst intill oöverstigliga skalnackdelar och geografiska handicap hos många av Nordens små och perifera regioner, är inte en gång för alla givna. Som denna studie visat kan en kombination av lokalt ansvar och framsynt arbete för att hantera den här typen av ekonomiska nackdelar också frambringa små, starkt nischade, men ändå mycket konkurrenskraftiga regionala produktionssystem.

En politik som utgår ifrån att glesbefolkade och perifera regioner per definition alltid måste vara ekonomiskt svaga, tenderar att leverera statliga bidrag och subsidier snarare än ekonomisk utveckling. Resultatet blir passivitet och bidragsberoende som knappast främjar innovativa satsningar och självgenererad tillväxt i den mottagande regionen. En tillväxtorienterad politik på regional botten får alltså inte blandas samman med den statliga politik som syftar till att säkra de grundläggande samhällsfunktionerna inom hela det nationella territoriet.

8.7 Den önskvärda och den möjliga politiken

Forskningsbaserade policyrekommendationer utgår som regel från det önskvärda snarare än det möjliga. Detta gäller även för ovanstående förslag och rekommendationer. I det verkliga livet – och då inte minst i politikens komplicerade värld – är sällan det önskvärda också det som är möjligt. Mer genomgripande

policyförändringar leder nämligen ofta till en hel del, många gånger oförutsedda, problem och motsättningar. En ändrad politik skapar med andra ord alltid såväl förlorare som vinnare, och det är inte självklart att de som vinner på en ändrad politik är starkare än de som förlorar på ändringen. Det är därför långt ifrån säkert att i och för sig väl motiverade och önskvärda policyreformer genomförs. Den önskvärda politiken sammanfaller helt enkelt inte alltid med den möjliga politiken.

Den nordiska regionala politiken har under senare år genomgått en dynamisk utveckling. Detta gäller inte minst de många olika försöken med att skapa ett tydligare policyansvar för de regionala aktörerna runt om i Norden. Utvecklingen mot en på djupet förnyad regional politik är dock ingen enkel process, och återfallen i tidigare generationers regionalpolitik är inte ovanliga. De ovan framförda synpunkterna och rekommendationerna skall därför ses som ett av de många inspel som behövs för att hjälpa till med att lotsa fram den regionaliserade tillväxt- och innovationspolitik som Norden idag så väl behöver. Avvägningen mellan vad som är önskvärt och vad som är möjligt i den regionala politiken är dock sist och slutligen en fråga för de politiskt ansvariga och inte för forskningen.

Referenser

Aalbu, H, Böhme, K & Uhlin, Å (2008): *Administrative Reform - Arguments and Values*. Nordic Research Programme 2005-2008, Report 6. Stockholm: Nordregio

Aaresæther, N (2006): *Kva skjer i Nord?* Oslo: Norges Forskningsråd.

Ackrén, M (2005): *Territoriella autonomier i världen*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut

Alexander, E R (2005): "Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design." *Planning Theory*, Vol. 4(3)

Amdam, R & Bukve, O (red.) (2004): *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag & Norges forskningsråd

Andersen, T.M, Holmström, B, Honkapohja, S, Korkman, S, Söderstrom, H T & Vartiainen, J (2007): *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: The Research Institute of Finnish Economy (ETLA)

Andersson, T, Kind, J & Logan-Andersen, C (2004): *Towards a New Growth and Innovatiuon Policy in Norway*. Malmö: International Organization for Knowledge Economy and Enterprise development (IKED)

Asheim, B T (2004): *The learning firm in the learning region: Innovation through cooperation and social capital building*. Oxford: Oxford University Press

Baldacchino, G & Milne, D (eds)(2000): *Lessons from the Political Economy of Small Islands*. London: Macmillan

Baldacchino, G (2005): "Innovative Development Strategies from Non-Sovereign Island Jurisdictions? A Global Review of Economic Policy and Governmental Practices." *World development*

Blöchliger, H, Eichler, M, & Grass, M (2005): "What Makes Regions Grow? An Empirical Analysis of Regional Growth Factors and Policy Implications." *Structural Change in Europe - Entrepreneurial Spirit in Cities and Regions*, Vol. 4.

Boye, P (1999): *Developing Transnational Industrial Platform. The Strategic Conception of the Oresund Region*. Lund: Lund University Press

Breuss, F & Eller, M (2004): *Decentralising the Public Sector. Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is There Really a Link?* CESifo DICE Report 1/2004

Checkel, J T (1997): "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide." *European Journal of International Relations*, Vol. 3 (4), pp. 473-495.

Dahlström, M, Aldea-Partanen, A, Fellman, K, Hedin, S, Larsen, N H, Jóhannesson, H, Manniche, J, Olsen, G H & Petersen, T (2006): *How to Make a Living in Insular Areas - Six Nordic Cases*. Stockholm: Nordregio Report 2006:1

Dammeyer, M (2006): *Nordens nya regioner*. Papper framlagt vid konferensen Nordens regioner i förändring, Juni 2006

Danmarks statistik (2007): *Statistisk Årsbog 2007*. København

Debes, H (2001): *Færingernes land*. Nørhaven: Multivers.

De Magalhaes, C, Healy, P, Madanipour, A (2002): *Assessing Institutional Capacity for City Centre Regeneration: Newcastle's Grainger Town. Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. England: Ashgate Publishing Ltd

DeWitt, B & Meyer, R (1999): *Strategy: Process, Content, Context*. London: International Thomson Business Press

Eðvarðsson, I R, Heikkilä, E, Johansson, M, Jóhannesson, H, Rauhut, D, Schmidt, T D, Stambøl, L S & Wilkman, S (2007): *Demographic Changes, Labour Migration and EU-enlargement - Relevance for the Nordic Regions*. Stockholm: Nordregio, Nordic Research Programme 2005-2008, Report 2

Eriksson, D E & Turunen, J (2002): *Det skattefinansiella utjämningssystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter*. Helsingfors: Finansministeriet

European Commission (2003): *Innovation policy: updating the union's approach in the context of the Lisbon strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels: COM 2003.

European Commission (2005): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008*. Brussels: COM 2005, April 2005

European Council (2000): *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council*. Council documents Nr. 100/1/00, March 2000

Etkowitz, H (2002): *The Triple Helix of University - Industry - Government. Implications for Policy and Evaluation*. Stockholm: SISTER/Institutet för studier av utbildning och forskning, Working Paper 2002:11

Foss, O & Juvkam, D (2005): *Patterns of Demographic Ageing and Related Aspects in the Nordic Peripheries*. Stockholm: Nordregio R 2005:2

Gadd, H, Lidén, G & Tiger, F (2008): *Tillväxt i relation till regionalt självstyre och regional storlek*. ITP Rapport 2008:004 (reviderad version). Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier

Geertz, C (1988): *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press

Gränsbrytning (2008): *Samhällsplanering för regional tillväxt plöjer nya spår i landet*. (Intervju med NUTEKs Lars Wikström om de senaste årens utvecklingen av de regionala partnerskapen i Sverige i nättidningen Gränsbrytning nr 16/2008)

Grönlands statistik (2007): *Statistisk Årsbog 2007*. Nuuk: Grønlands Hjemmestyre

Hall, P A & Taylor, R C R (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* Vol. XIV pp. 936-957

Hallin, G (2000): "Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete - lösa förbindelser eller lösta problem?" Ingår i *Epokskifte och demokratiparadoxer - tre essayer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet

Hallin, G & Lindström, B (2000): *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*. Östersund: Institutet för regionforskning, R 2000:108.

Hedin, S, Dubois, A, Ikonen, R, Lähtenmäki-Smith, K, Neubauer, J, Pettersson, K, Rauhut, D, Tynkkynene, V-P & Uhlin, Å (2008): *Regionally Differentiated Innovation Policy in Nordic Countries - Applying the Lisbon Strategy*. Nordregio Report 2008:2

Hägglblom, K, Kinnunen, J & Lindström, B (1999): "Ålänningarna och deras identitet." *Radar*, Nr 1, 1999

Karlsson, A (2005/2006): *Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity. A Study of Åland, The Faroe Islands and Greenland*. Mariehamn: ÅSUB R 2005:6 /Stockholm: Nordregio WP 2006:1

Karlsson, A (2007a): *Det åländska sjöklustret. En studie i den ekonomiska tillväxtens entreprenöriella och institutionella förutsättningar*. Mariehamn: ÅSUB R 2007:2

Karlsson, A (2007b): *Färöarna: En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande*. Mariehamn: ÅSUB R 2007:8

Karlsson, A (2008): *Grönland - en studie i dynamisk självstyrelse*. ÅSUB Rapport 2008:9, Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå

Karlsson, A & Lindström, B (2006): *Regional ansvar eller statlig kraftsamling? Ett förslag till forskningsprojekt om de nordiska autonomiernas potential och innovativa kapacitet i regional utveckling*. (Memo) Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå

Kitson, M & Martin, R & Tyler, P (2004): Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 38: 991-999

Legendijk, A (2003): "Regionalisation in Europe. Stories, institutions and boundaries." Draft paper submitted to the volume *Bordering Space*, edited by van Houtum, H, Kramsch, O, Zierhofer, W (Ashgate, forthcoming)

Landsbanki Føroya (2007): *Economic Analysis. Corrections Required to Maintain a Strong Economy*. Torshavn

Larsson, T (2004): "Assymetriska statskicks möjligheter och gränser" Papper till konferensen *Låt självstyret variera med förutsättningarna!* Oktober 14, 2004

Lindström, B (1996): *Regional Policy and Territorial Supremacy*. Copenhagen: NordREFO

Lindström, B (1997): *Regionalpolitiken i stöpsleven. Perspektiv på regional utveckling och politik i Norden*. København: NordREFO

Lindström, B (2005): *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: ITPS R2005:011

Lindström, M, Jansson, S & Eriksson, I (2009): *Kompetensförsörjningen inom åländsk rederisektor*. Mariehamn: Åland Institute of Comparative Island Studies (AICIS), Kommande rapport.

Lyck, L (1997): "The Faroese Home Rule Act as a Framework for the Faroese Economy." Ingår i Lyck, L (ed.): *Constitutional and Economic Space of Small Nordic Jurisdictions*. Copenhagen: NordREFO

Lähteenmäki-Smith, K & Persson, L-O (eds.) (2002): *Restructuring the State - Regional Impacts: A Nordic Perspective*. Stockholm: Nordregio Report 2002:8

Lähteenmäki-Smith, K & Van Well, L. (2007): "En roll nu för regionerna?", *PLAN*, No. 3, årgång 61

March, J G & Olsen, J P (1998): "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, Volume 52, Number 4

Maskell, P et al (eds.) (1998): *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development*. London and New York: Routledge

Myske, P K (red.) (2006): *Skandinaviske regioner - plass for politikk? Det regionale politiske demokrati i utvikling eller for avvikling?* Oslo: Fagbokforlaget

Mønnesland, J (1997): *Regional Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: NordREFO

Mørk, R (2008): *KS' arbeid med regionreformen 1997-2008. Hva har skjedd og hva har vi lært?* Oslo: Kommunesektorens Sentralorganisasjon

Nauwelaers, C (2001): "Path-Dependency and the Role of institutions in Cluster policy generation" Ingår i Mariussen, Å (eds): *Cluster Policies - Cluster Development?* Stockholm: Nordregio Report 2001:2

Neubauer, J (2007): *ESPON for Nordic Regions. Breaking down selected results from the ESPON programme for the use in a Nordic regional context*. Stockholm: Nordregio Working Paper 2007:4

- NMR (2007): *Nordisk Statistisk Årsbok*. København: Nordisk Ministerråd
- NMR (2008): *Nordiskt regionalpolitiskt samarbeidsprogram 2009 - 2012*. København: Nordisk Ministerråd
- NUTEK (2004): *Starka regioner. För ökad konkurrenskraft och välfärd*. Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket
- Näringsdepartementet (2004): *Rapport om tillväxtavtalen. Fjärde året. Uppföljning av regionala tillväxtavtal och arbetet med regionala tillväxtprogram*. Stockholm: Regeringskansliet (Enheten för regional utveckling och turism)
- Olsen, J P (2007): *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay*. Oslo: Centre for European Studies, Working Paper No. 13
- Ostrom, E (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Oxford: Princeton University Press
- Paasi, A (1986): The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia 164*
- Peters, B G (2001): *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London and New York: Continuum
- Porter, M (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Basingstoke: Macmillan
- Porter, M (2001): Regions and the New Economic of Competition. In Scott A J (ed): *Global City Regions*. Oxford: Blackwell
- Porter, M (2003): The Economic Performance of Regions. *Regional Studies 37*, 7-17
- Regeringens proposition (2002): *Lag om strukturfondspartnerskap*. Stockholm: Näringsdepartementet (2006/07:92).
- Rodrigues-Pose, A & Gill, N (2004): Is there a global link between regional disparities and devolution? *Environment and Planning A*, Vol. 36: 2097-2117
- Selstad, T (2005): Regioner og funksjoner. Ingår i Knudsen, J P (red): *Sterke regioner - Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget

SOU (1995): *Regional framtid*. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1995:27

SOU (2000): *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU), Rapport 2000:87

SOU (2007) : *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU), Rapport 2007:10

SOU (2007): *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU), Rapport 2007:13

Srebrnik, H F (2000): "Identity, Culture and Confidence in the Global Economy". I Baldacchino, G & Milne, D (eds.): *Lessons from the Political Economy of Islands*. Wiltshire: Macmillan Press Ltd.

Statskontoret (2007): *Joining-up for Regional Development. How governments deal with a wickwed problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*. Stockholm, Rapport 2007:2

Storper, M (1998): *The Regional World*. New York, London: The Guilford Press

Tudeér, E (1993): *Det åländska folkets historia 1920-1990*. Mariehamn: Ålands kulturstiftelse

van Well, L (2008): *Bornholm. Economic and Innovative Capacity: Dealing with Dichotomies*. Mariehamn: ÅSUB R 2008:5

Watts, R L (1996): *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: McGill-Queen's University Press

ÅSUB (2004): *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse - i dag och i framtiden*. ÅSUB Rapport 2004:5. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå

ÅSUB (2006): *Kommunreform på Åland? En förstudie*. ÅSUB Rapport 2006:5. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå

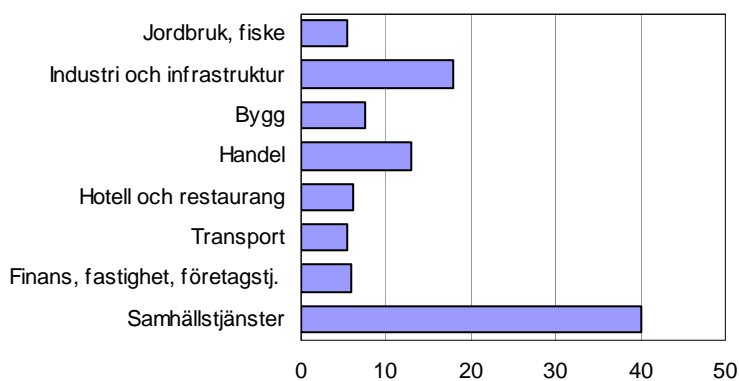
ÅSUB (2009): *Den framtida beskattningen av Åland. Makroekonomiska effekter av alternativa scenarier*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå (kommande)

***Geografiska, politiska och ekonomiska basdata om de
fyra fallstudieregionerna***

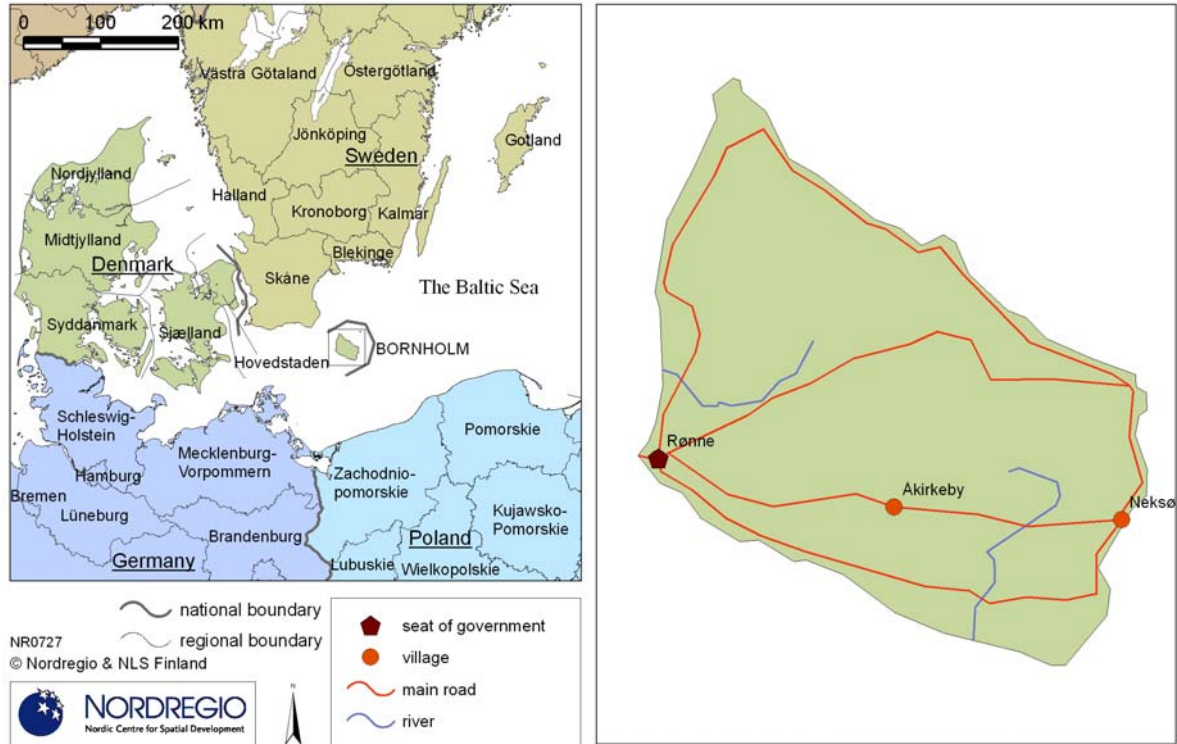
Bornholm

Ytstorlek (kvkm)	588
Befolkning	43 135
Befolkning/kvkm	73,3
BRP/capita	25 900 €(2005)
Centralort	Rønne (14 000)
Administrativ status	Dansk regionkommun (inom Region Hovedstaden)
EU-status	Medlem inom ramen för det danska medlemskapet
Valuta	Danska kronor

Bornholms näringsstruktur. Andel arbetsplatser i procent 2007 (Danmarks statistik):



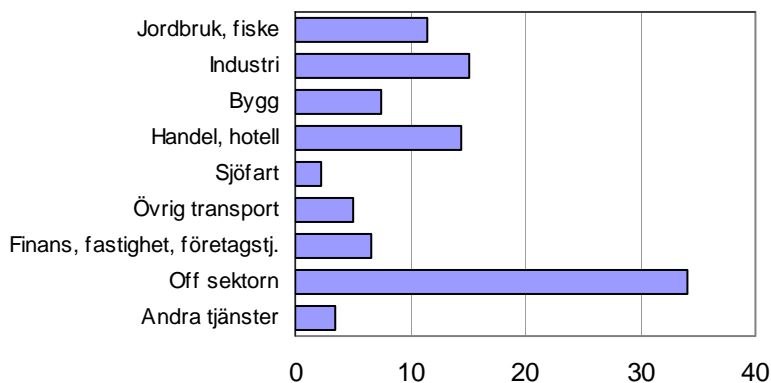
Bornholm: lokalisering och geografi



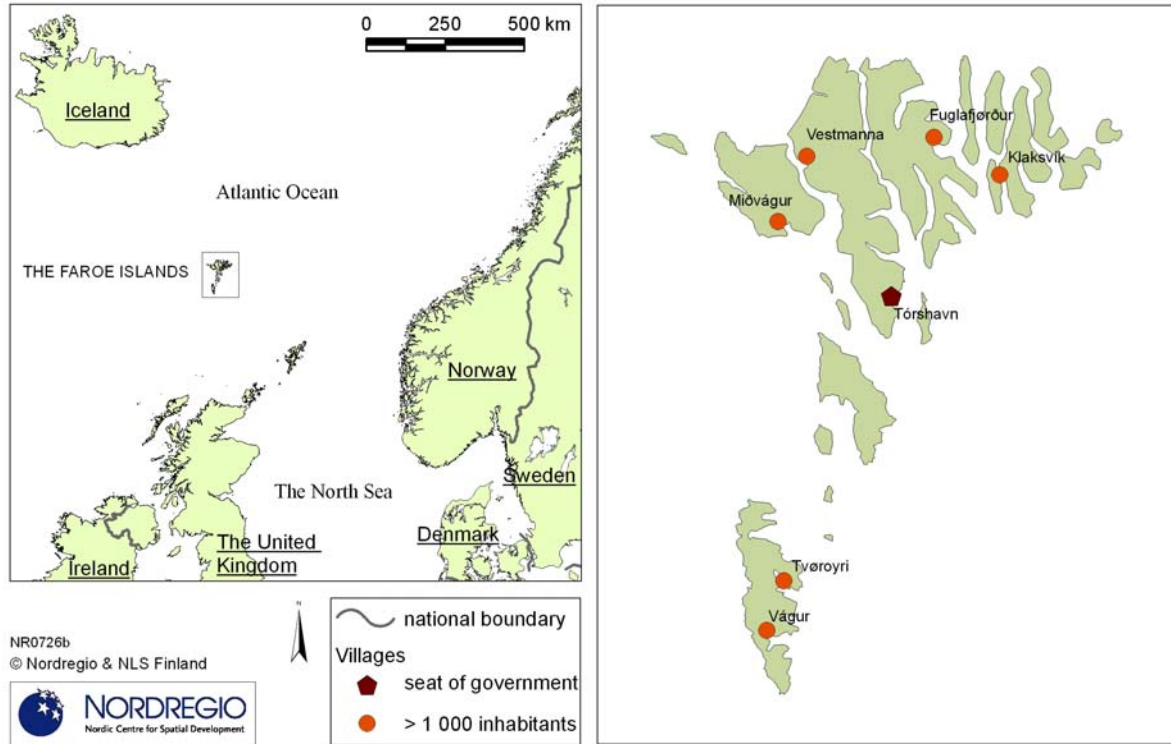
Färöarna

Ytstorlek (kvkm)	1 396
Befolkning	48 433
Befolkning/kvkm	34,7
BNP/capita	33 000 €(2006)
Huvudstad	Tórshavn (19 000)
Nationaldag	29 juli
Folkrättslig status	Autonomi inom kungadömet Danmark
Parlament	Lagtinget (33 ledamöter)
EU-status	Ej medlem
Valuta	Danska kronor
Officiell webbsida (statistik)	www.hagstova.fo

Färöarnas näringsstruktur. Andel sysselsatta i procent 2006 (Hagsova):



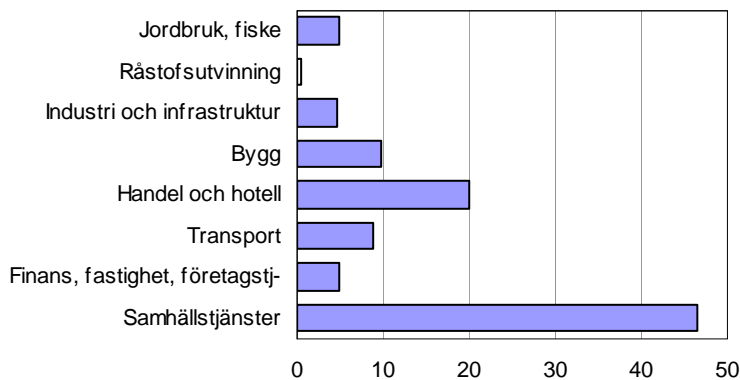
Färöarna: lokalisering och geografi



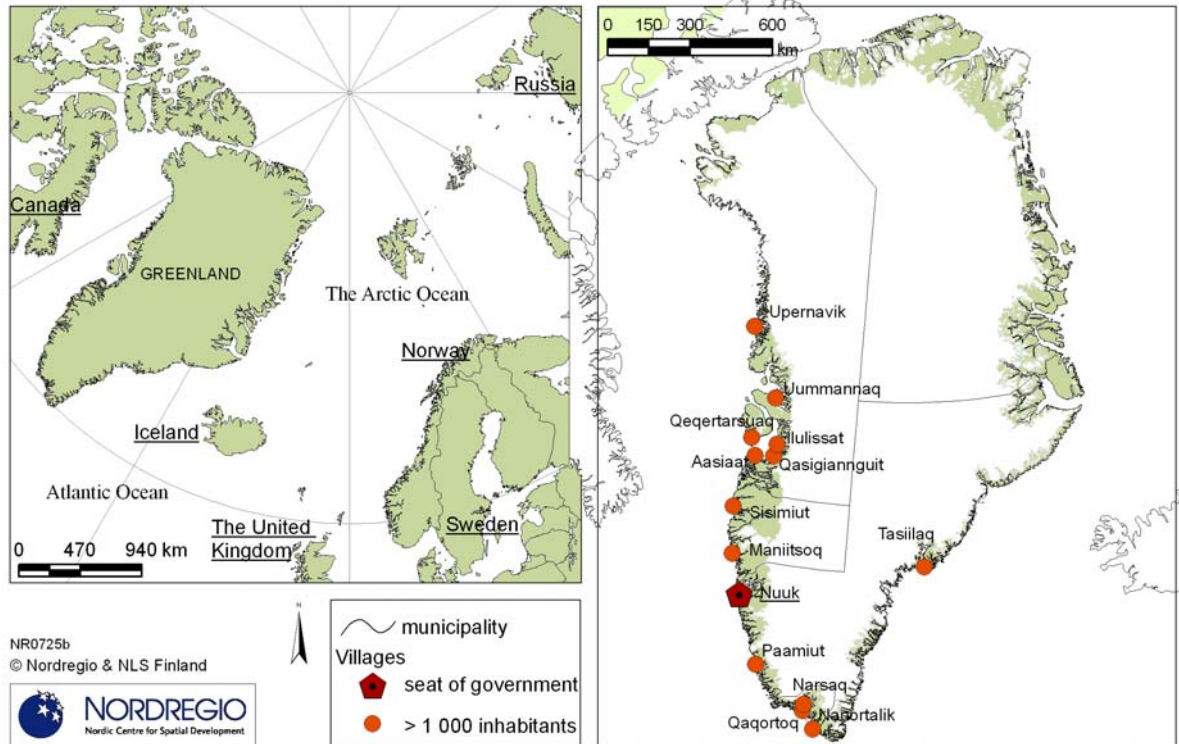
Grönland

Ytstorlek (kvkm)	2 166 086 (varav över 80 % is och glaciärer)
Befolkning	56 462
Befolkning/kvkm	0,14 (isfri landyta)
BNP/capita	25 200 €(2006)
Huvudstad	Nuuk (15 000)
Nationaldag	21 juni
Folkrättslig status	Autonomi inom kungadömet Danmark
Parlament	Lagtinget (31 ledamöter)
EU-status	Ej medlem (medlem som en del av DK 1973-1985)
Valuta	Danska kronor
Officiell webbsida (statistik)	www.stat.gl

Grönlands näringsstruktur. Andel arbetsplatser i procent 2006 (Statistics Greenland):



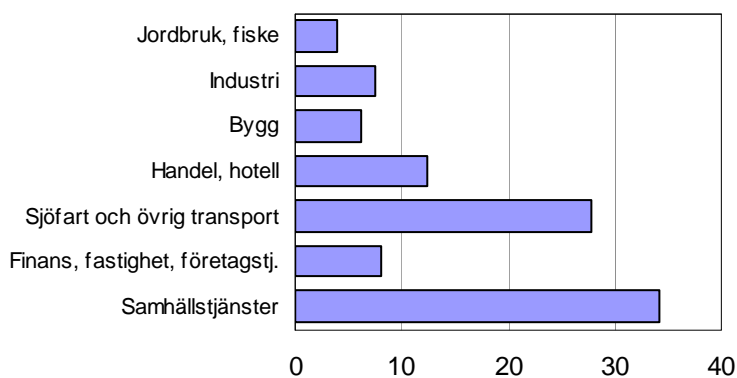
Grönland: lokalisering och geografi



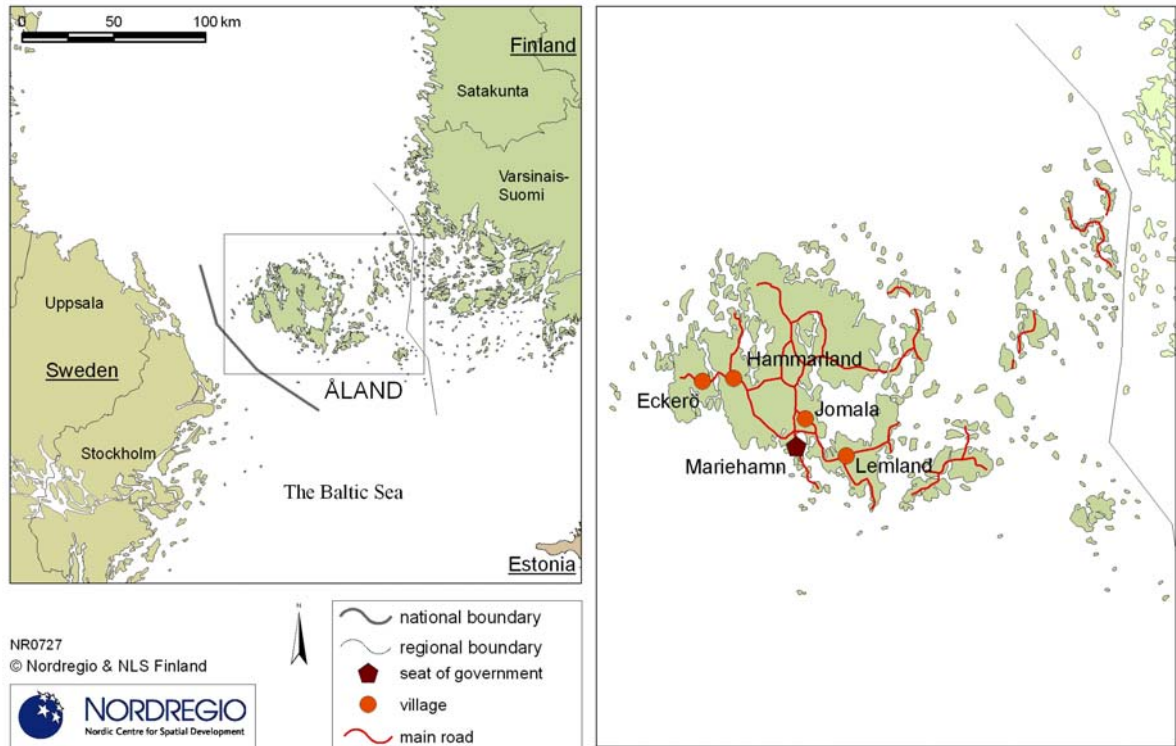
Åland

Ytstorlek (kvkm)	1 552 (6 757 öar)
Befolkning	27 153
Befolkning/kvkm (landareal)	17,8
BNP/capita	33 100 €(2006)
Huvudstad	Mariehamn (11 000, ca 15 000 inkl. angränsande "förortsbebyggelse" i grannkommuner)
Nationaldag	9 juni
Folkrättslig status	Autonomi inom republiken Finland
Parlament	Lagtinget (30 ledamöter)
EU-status	Medlem, men med särskilt avtal (protokoll)
Valuta	EUR
Officiell webbsida (statistik)	www.asub.ax

Ålands näringsstruktur. Andel arbetsplatser i procent, 2006 (ÅSUB):



Åland: lokalisering och geografi



ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomisk-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida www.asub.ax



ÅLANDS STATISTIK- OCH
UTREDNINGSGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490
Fax +358 (0)18 19495
info@asub.ax
www.asub.ax

Ålandsvägen 26
PB 1187
AX-22 111 MARIEHAMN