



Centrum för regionalvetenskap

# AC·ANALYS

HÅLLBAR REGIONAL UTVECKLING I VÄSTERBOTTEN

## Hållbar regional utveckling i Västerbotten

### En sammanfattning av resultat från ACANALYS

*En investering för framtiden*



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska regionala  
utvecklingsfonden



VÄSTERBOTTENS  
LÄNS LANDSTING



REGION  
VÄSTERBOTTEN



Skellefteå  
kommun



U M E Å  
KOMMUN



LYCKSELE  
KOMMUN



Västerbottens Handelskammare

företagarna<sup>®</sup>



## Förord

Inför bildandet av Region Västerbotten aktualiserades frågan om vilket beslutsunderlag och vilken kompetens Västerbotten besatt för självständiga analyser av regionens utveckling. Sådan kompetens har blivit allt viktigare i takt med att regionerna fått ökad självständighet, och därmed ett ökat eget ansvar, när det gäller den ekonomiska tillväxten. Företrädare för landstinget och några kommuner i Västerbotten kontaktade CERUM vid Umeå universitet för att diskutera en förstärkning av regionens kompetens inom regional analys. Projektet ACANALYS utvecklades av CERUM i samverkan med Region Västerbotten, Västerbottens läns landsting, Lycksele och Umeå kommuner. Projektförslaget fick snabbt ett positivt bemötande från Företagarna, Handelskammaren och Skellefteå kommun. En ansökan om medfinansiering gjordes till Strukturfonderna i Övre Norrland. I september 2008 kunde projektet starta. ACANALYS har haft projektmedel fram till sista juni 2011.

En mängd personer i Västerbotten har bidragit med sitt arbete, förslag, kritik och insikter till ACANALYS. I styrgruppen har bl.a. Erik Bergkvist, Lennart Holmlund, Harriet Claesson, Lilly Bäcklund, Erik Sedig, Torbjörn Halvarsson samt Jan Bergman deltagit. I beredningsgruppen har bl.a. Thomas Westerberg, Tomas Sikström, Ingrid Thylin, Anders Lundgren, Anna Isaksson, Anette Sundbom och Jörgen Niemann deltagit. ACANALYS har besökt och fört diskussioner om regional och kommunal utveckling med kommunala politiker och tjänstemän samt företagare i så gott som samtliga Västerbottens kommuner. Seminarier på Umeå universitet har "streamats" till deltagare i länet.

För CERUM har ACANALYS inneburit att forskare fått tid och resurser att ta fram nya data, granska regionala utvecklingsdokument och på nytt betrakta teorin kring hållbar regional utveckling utifrån Västerbottens och Västerbottningens situation. ACANALYS har gett forskare en möjlighet att föra ut Västerbottens erfarenheter till det internationella forskarsamhället och bjuda in internationella forskare till Västerbotten och till seminarier om Västerbottens tillväxtförutsättningar.

Som forskare har vi fått ett nytt nätverk av personer i regionen med rik erfarenhet av regional utveckling. Seminarier har genomförts runt om i Västerbotten med grundläggande diskussioner under en uppsluppen stämning. Vi har lärt oss mycket och vi har till vår glädje fått kvitto på att forskare med en i det internationella forskarsamhället erhållen kompetens kan bidra till att fördjupa diskussionen om Västerbotten och Norrlands utveckling.

Vi riktar här ett repsektfullt och varmt tack till alla de som på olika sätt bidragit till ACANALYS och hoppas att denna rapport kan stimulera till en fortsatt intensiv diskussion om villkoren för en långsiktigt hållbar utveckling i Västerbotten.

Umeå universitet i juni 2011

Lars Westin

# HÅLLBAR REGIONAL UTVECKLING I VÄSTERBOTTEN

## En sammanfattning av resultat från ACANALYS

### 1. Inledning

#### 1.1 Västerbotten: I behov av hållbar utveckling

Befolkningstillväxten i Västerbotten har under en längre tid legat under utvecklingen i Sverige som helhet. Dessvärre har befolkningsutvecklingen i övriga tre Norrlandslän varit ännu svagare. Det är ytterst ett tecken på att *Norrland förlorat attraktivitet relativt konkurrerande regioner*. Samtidigt är det *svårt att hävda att boende i Norrland tär på det globala eller de lokala ekosystemen i sådan omfattning att det finns starka ekologiska skäl för att minska befolkningen i regionen*. Västerbottens och Norrlands svaga utveckling är i stället en konsekvens av att regionen inte är tillräckligt attraktiv som lokalisering för olika lättroliga, flyttbara (mobila) tillgångar och att de värden som skapas, inte i tillräckligt hög grad bygger tillgångar i regionen. Istället minskar eller utvecklas centrala tillgångar i regionen svagt. Den övergripande utvecklingen visar tydliga tecken på att inte vara långsiktigt hållbar. Samtidigt finns i Västerbotten, som i alla regionala förlopp, krafter som verkar för att stärka regionen, som strävar efter att föra regionen in i en hållbar utvecklingsbana.

Syftet med denna rapport är mot den bakgrunden;

- Att *tydliggöra vad vi avser med hållbar regional utveckling*. En hållbar utveckling är kopplad till utvecklingen av en regions tillgångar i dess vidaste bemärkelse samt frågan om hur dessa tillgångar utnyttjas för att producera varor och tjänster, även det i begreppens vidaste innebörd. Men för en öppen region krävs att ytterligare en distinktion görs i förhållande till äganderätten över de regionala tillgångarna. Den regionala politiska ledningens mål blir i den öppna regionen att åstadkomma en så hög välfärd som möjligt för befolkningen i regionen genom att utveckla regionbefolkningens tillgångar inom ramen för så starka och mångsidiga lokala och globala ekosystem som möjligt.
- Att *inventera Västerbottens tillgångar för att i möjligaste mån bestämma storleken på dessa och ställa de i relation till det värdeskapande som kommer regionens medborgare till del*. Frågan om vilka tillgångar regionens befolkning har äganderätt över är i det sammanhanget återigen avgörande. Det är en kritisk skillnad mellan tillgångar som regionens befolkning äger och regionala tillgångar som ägs av andra.
- Att *ge en historisk tillbakablick över hur tillgångar och produktion påverkat lokalisering och utveckling i Västerbotten*. Det innebär att frågan om den historiska utvecklingen varit hållbar eller inte även kan diskuteras.
- Att diskutera vad en analys av hållbar utveckling och tillgångar enligt ovanstående punkter innebär för den *utvecklingspolitik som förts i Västerbotten hittills samt hur en politik med inriktning mot en framtida hållbar utveckling skulle kunna formuleras*.

Frågor som vi därmed berör är: Vad innebär hållbar utveckling i ett regionalt och globalt perspektiv? Har Västerbotten utvecklats på ett hållbart sätt? Vilka är Västerbottens tillgångar? Vad har skapats av dessa tillgångar samt inte minst viktigt, vilka har fått och får del av tillgångarna? Hur har tillgångar utnyttjats för att skapa värden? Vilka faktorer har varit viktiga för ett framgångsrikt värdeskapande? Vilka former av explicit och implicit utvecklingspolitik har förts från regionala och

utomregionala företrädare? Vilka effekter har sådan politik haft? Hur stämmer de erfarenheter Västerbotten gjort med internationella erfarenheter av regional utvecklingspolitik? Hur skulle en framtida politik för hållbar regional utveckling kunna formuleras? Hur kan exemplet Västerbotten bidra till den nationella och internationella teoriutvecklingen när det gäller regional utveckling?

Frågeställningarna är påtagligt stora och applicerbara på många regioner. För en enskild region är frågorna dessutom av relativt "evig" karaktär. Vi kan dessvärre inte heller ge fullständigt uttömmande svar på samtliga frågor inom ramen för denna rapport. Förhoppningen är trots det genom att frågorna blir ställda och analysen påbörjad att denna rapport kan inspirera till fortsatta undersökningar och analyser till stöd för Västerbottens utveckling.

## **1.2 Regioner uppvisar komplexa och delvis svårförutsägbara dynamiska förlopp**

Analysen av regional utveckling måste alltid, trots att tvärsäkra analyser alltför ofta presenteras, göras med stor ödmjukhet. Det är vanligen enklare att förklara vad som skett, än att förutsäga vad som ska ske. Eventuella "lagar" för mänskligt beteende och det globala ekosystemets dynamik är inte kända för oss människor och vi inser vanligen alltför sent vad som pågått. Vi vet inte exakt hur "det regionala systemet" ska beskrivas eller exakt vad som gjort att en region hamnat i den ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella situation den befinner sig i. Även om vi visste det, är det knappast troligt att det i detalj skulle gå att förutsäga regionens framtid, speciellt inte på längre sikt.

Det globala ekosystemet är ett i förhållande till övriga universum ett öppet och komplext dynamiskt system. Dagens begränsade kunskap om hur ekosystemet fungerar omöjliggör varje försök till exakt förståelse eller uttömmande prognoser. Människor skapar förväntningar som resultat av prognoser och ändrar sitt agerande. Regioner kan följa till synes stabila utvecklingsförlopp för att vid en tidpunkt erhålla en relativ fördel eller förlora i konkurrenskraft i förhållande till andra regioner och byta utvecklingsriktning. Västerbotten erbjuder exempel på sådana tillfällen.

När det hävdas att ett utvecklingsförlopp är hållbart eller inte är det därmed alltid en utsaga med reservationer. Yttrandet kan inte baseras på en fullständig förståelse för en regions prestationsförmåga eller "överlevnadsgränser" i något avseende. Varje påstående blir betingat av ett implicit eller explicit antagande om vad hållbarhet innebär för den specifika regionen och om vad som driver den analyserade regionens dynamik. Den till en del fundamentala osäkerheten innebär att varje utsaga om framtiden och åtföljande beslut får en provisorisk karaktär. Ju längre fram i tiden prognosen gäller desto större är osäkerheten. Det får och ska givetvis inte hindra att beslut fattas och att beslut fattas med ett så allsidigt och på kunskap grundat underlag som möjligt. Tvärtom, med tanke på att viktiga delar av regionens kapital är relativt bundet och strukturskapande ökar behovet att förstå vad som gynnar regionens utveckling. Natur- och fastighetskapitalets omfattning och utseende är således relativt enkelt att prognostisera på femton års sikt. Institutionella och sociala strukturer förändras även relativt långsamt. De flesta människor väljer faktiskt inte att flytta under ett år, etc., etc.

Regioner är vanligen inte heller slutna enheter utan mer eller mindre öppna delar av det globala mänskliga och ekologiska systemet. Regioner påverkas av omvärlden, måste anpassa sig, eller tvingas att anpassa sig, till omvärldens dynamik. Framgången i en sådan anpassning bestäms bl.a. av regionens framförhållning och handlingsalternativ och därmed av vilka tillgångar regionen förfogar över.

Den triviala sanningen, som ändå ofta måste upprepas, är att en befolkning i en relativt attraktiv och på egna tillgångar resursrik region med en hög förmåga till lärande och adaptivitet i förhållande till omvärldens påverkan, tenderar att vara mindre sårbar och kan erbjuda bättre utvecklingsmöjligheter än en resursfattig och rigid region. Resursrikedom, attraktivitet och anpassningsförmåga är likafullt alltid relativa begrepp. Attraktivitet är dessutom både individuellt och regionalt relaterad. Att en region förlorar attraktivitet på viktiga rörliga tillgångar innebär inte med nödvändighet att välfärden (eller om man så vill lyckan eller glädjen) för alla bosatta i regionen minskar. Däremot tenderar

sårbarheten att öka. Omvänt innebär inte med nödvändighet det faktum att mobila tillgångar söker sig till en region att välfärden för alla boende i den regionen ökar.

Även om vi alltså inte kan yttra oss exakt om hur mekanismerna bakom regional hållbar utveckling ser ut, försöker vi genom att studera tillgångarnas lokalisering, förflyttning och tillväxt bidra till en förståelse för vilka riskanalyser, förväntningar om framtiden m.m. som driver de flyttbara tillgångarnas rörelse och vad som karaktäriserar de regioner som framgångsrikt och flexibelt tillvaratar och utvecklar tillgångar.

Ett i utvecklingsammanhang känt hot mot en region är inlåsnings effekter och spårberoenden. Det innebär att regioner med en positiv utveckling baserad på brukandet av en uppsättning tillgångar ofta hamnar i institutionella och mentala strukturer som de har svårt att bryta sig ur när den under en historisk period givna fördelen försvunnit. En framgångsperiod för en region bär ofta inom sig upphovet till regionens framtida tillbakagång.

Den framgångsrika regionen förmår att i rätt tid bryta ett utvecklingsförlopp och hitta ett nytt spår där avkastningen från gamla tillgångar förs över till en utveckling baserad på nya tillgångar, nya institutioner och ny kunskap som ger fördelar i den nya tiden. Vi hävdar i denna rapport att Västerbotten och Norrland under en längre tid befunnit sig i en situation där en ny utvecklingsbana krävts för att regionen ska kunna utvecklas hållbart.

I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att i denna rapport, och ofta i den allmänna debatten, används ibland schablonmässiga uttryck som kan påskina att det är "regionen" som sådan som fattar beslut. Så är givetvis inte fallet. Geografiskt bestämda regioner fattar inte beslut, olika aktörer i regioner fattar beslut. En politiskt vald enhet som vill påverka regionens utveckling kan därför fatta beslut inom sitt eget mandat men kan framförallt påverka med en tydlig kommunikation i förhållande till andra aktörer om hur man ser på regionens nuläge och vad som behöver göras av de olika aktörerna. Dessvärre visar det sig alltför ofta att viktiga aktörer kommunicerar en skev bild baserad på föråldrad information, äldre utvecklingsstrategier eller rent av kortsiktiga maktintressen. Detta "ledningsproblem" kräver i sig en egen analys som är utom ramen för denna rapport. Det hindrar inte att det är en viktig uppgift. Det bidrag den här rapporten kan ge till den diskussionen är att ställa frågor, lyfta fram data, peka på problem och föreslå några åtgärder.

### **1.3 Rapportens disposition**

Inledningsvis definierar vi i följande avsnitt vad vi menar med tillgångar och en hållbar regional utveckling. Vi konstaterar att statistiken över regionala tillgångar är ytterst begränsad samt att regionens invånare inte med någon självklarhet har äganderätten över de regionala tillgångarna. Därefter ser vi tillbaka på Västerbottens ekonomiska historia för att försöka förstå hur regionens tillgångar utvecklats och hur det påverkat befolkningens lokalisering och produktionens specialisering. I avsnitt fyra studerar vi närmare hur Västerbottens bruttoregionprodukt utvecklats samt gör en återkoppling mellan produktionsvärdet och värdet av tillgångarna i regionen. Avslutningsvis försöker vi i avsnitt fem ringa in Västerbottens utvecklingsproblem från ett policyperspektiv för att i avsnitt sex föreslå ett antal åtgärder på kort och längre sikt.

## 2. Västerbottens tillgångar

### 2.1 En definition av hållbar regional utveckling

Vid en given tidpunkt finns i en region en viss mängd tillgångar. Tillgångarna kan vara människor, deras kunskap, hälsa, de sociala och kulturella relationer de skapat, den fysiska struktur i form av byggnader, offentliga rum och infrastruktur som etablerats och det naturkapital som är lokaliserat till regionen.

Regioner är vanligen inte isolerade. Tillgångar som människor, finansiellt kapital, fåglar, fiskar, emissioner, varor och information m.m rör sig mer eller mindre snabbt över regionens gränser. Externa nätverk, deras struktur och de tillgångar de kopplar upp mot regionen är därmed även en del av regionens tillgångar. Ytterst är givetvis regionens varumärke, regionens interna och externa identitet, en möjlig regional tillgång av betydelse för regionens förmåga att attrahera mobila tillgångar.

En hållbar regional utveckling innebär i det perspektivet *en social, kulturell, ekonomisk och ekologisk utveckling som kännetecknas av att regionens tillgångar ökar eller åtminstone inte minskar över tiden*. Den definitionen följer Bruntlandrapportens definition. Kommande generationer ska ges lika goda möjligheter att tillgodose sina behov som dagens generation. Den förflyttar fokus något - från de resultat regionen skapar, till exempel i form av varor, tjänster och fritid - över till förutsättningen för regionens produktiva förmåga, regionens tillgångssida, och hur den utvecklas. Det produktiva resultatet mäts ofta som regionens förädlingsvärde (Bruttoregionprodukten), befolkningens inkomstskapande förmåga eller numera även som förändringar i befolkningens lycka. Tillgångssidan handlar om tillgångsvärden, förmögenheter, rikedomar eller tillstånd av "lycka" i begreppens vidaste innebörd.

Hållbar utveckling kan sägas reflektera en förskjutning av intresset från regionens resultaträkning över mot regionens balansräkning. De två sidorna av regionens ekonomi är trots det viktiga båda två och påverkar varandra ömsesidigt. Hållbar utveckling innebär att knappa tillgångar fördelas på och används i olika verksamheter på ett sådant sätt så att de skapar ett resultat som kan användas för att utveckla regionens samlade tillgångar så positivt som möjligt. Denna cirkularitet innebär att ett positivt resultat i form av ett förädlingsvärde, en *bruttoregionprodukt*, som uppstår till följd av att regionen tär på sina tillgångar, i form av t.ex. människor och naturkapital, utan att återinvestera i dessa, medför att regionens framtida tillgångar minskar. En sådan utveckling kan vara långsiktigt ohållbar och betyda att *netto*regionprodukten istället blir negativ.

### 2.2 Vilka är Västerbottens tillgångar idag?

Vilka är Västerbottens tillgångar idag och hur är tillgångarna fördelade över olika tillgångsslag i förhållande till andra regioner? Det är en klassisk och fundamental fråga när det gäller regional utveckling: Hur stor är regionens förmögenhet?

För att förstå varför en region blir specialiserad på viss typ av produktion är även den relativa fördelningen av olika tillgångar i regionen intressant. I regioner där få tillgångar utan främst varor och tjänster rör sig över regiongränserna bestäms *regionens komparativa fördelar* av vilka tillgångar regionen har relativt mycket av. Priset på de tillgångar regionen har relativt gott om i förhållande till sina handelspartners tenderar att vara relativt lågt i förhållande till de tillgångar regionen har relativt ont om. Det omvända gäller i regionens handelspartner. Skillnader i resurstillgång bidrar till att förklara vilka tillgångar som används i produktionen av olika varor. Resurstillgången påverkar därmed den regionala specialiseringen och regionens handel med omvärlden. Ett handelutbyte baserat på sådana komparativa fördelar kan vara till fördel för samtliga regioner som deltar i handeln.

Men när inte bara varor och tjänster utan även tillgångar är mobila och flyttar mellan regioner förändras förutsättningarna för specialisering och handel drastiskt. Fortfarande kan regionen tendera att specialisera sig på produktion av varor och tjänster som kräver relativt mycket av de tillgångar som finns rikligt representerade i regionen. Men när tillgångar är rörliga över regiongränser blir de *absoluta fördelarna* mer avgörande än de komparativa fördelarna för regionens konkurrenskraft och specialisering. Om priset på tillgångar dessutom bestäms via avtal eller marknader som inbegriper flera regioner förstärks den effekten ytterligare.

Det finns nu två sätt att öka regionens tillgångar. Dels kan vinsten från handeln liksom tidigare användas för investeringar i tillgångar och teknik som utnyttjas i produktion av varor som ger eller förväntas ge ett större överskott än i hittillsvarande produktion. Dels kan vinster nu användas för att attrahera knappa tillgångar från andra regioner.

I en sådan situation finns givetvis en möjlighet att den interregionala handeln, tekniköverföring och tillgångars förflyttning mellan regioner leder till att obalanser mellan tillgångar i olika regioner utjämnas över tiden och att alla regioner blir mer lika varandra. Sådana balanserade förlopp mellan regioner i form av omlokalisering till billigare tillgångar, trängsel med höga priser och åtföljande utspridning finns uppenbarligen, men en snabb blick över regionernas globala ekonomiska historia visar däremot att utfallet med fullständig utjämning verkar mindre sannolikt. Istället verkar starka processer finnas som leder till obalanser och sortering av tillgångar så att tillgångar söker sig till varandra och att regional tillväxt sker med olika hastighet som periodvis leder till utjämning men ofta följs av nya obalanser.

Vi kan söka orsaker till dessa obalanser i den ojämna fördelningen av de immobila eller mycket långsamt föränderliga tillgångarna. De skillnaderna innebär alltid att vissa regioner periodvis har fördelar i förhållande till andra regioner när det gäller att attrahera mobila tillgångar. Det faktum att byggda strukturer och sociala processer dessutom ofta är odelbara eller kännetecknas av stordriftsfördelar (broar byggs inte överallt utan när en bro är byggd drar den till sig trafik som hindrar att en ny bro på ett lönsamt sätt kan byggas i den omedelbara närheten) innebär att olika platser vid en viss period aldrig har samma förutsättningar att konkurrera om rörliga tillgångar. Regioner som attraherar tillgångar med en hög grad av inneboende förmåga till lärande kan för det tredje utveckla ny teknik som ger nya temporära monopol och absoluta konkurrensfördelar. Vinsterna från dessa monopol kan i sin tur användas till att attrahera tillgångar som ger ytterligare fördelar. Flyttar människor till de attraktiva regionerna kan det för det fjärde ge företag, civila och offentliga organisationer nya fördelar när det gäller att förstå vilka produkter olika kategorier av kunder efterfrågar och är villiga att betala för. Det ger en hemmamarknadsfördel som kan användas för att stärka en position på den interregionala exportmarknaden.

Regioner i konkurrens om mobila tillgångar tenderar därför av flera olika skäl att hamna i positiva eller negativa utvecklingsspiraler där framgång föder framgång och tillbakagång förstärker tillbakagång. Regioners kunskap om tillgångars egenskaper och en regional förmåga att attrahera och utveckla rörliga tillgångar är därför av avgörande betydelse för regional utveckling och en kritisk egenskap hos aktörer i framgångsrika regioner.

Inom regionalräkenskaperna (och även den del av regionalräkenskaperna som handlar om regioner med en lagstiftande, dömande och väpnad stat, dvs. regioner som bildat nationer och utvecklat nationalräkenskaper) har fokus som nämnts under en längre tid legat på regionernas resultaträkning och främst deras bruttoregionprodukt. Regioners balansräkningar är betydligt mindre, för att inte säga inte alls, analyserade. För Västerbotten innebär det att kunskapen om regionens och befolkningens tillgångar är ytterst begränsad.

I ett svenskt perspektiv inser vi givetvis genast att Västerbotten som yta är relativt rikt på mark och naturresurser i förhållande till människor och bebyggelse. Däremot är det inte säkert att tillgången på

mark är avgörande för produktionsresultatet i regionen. Västerbotten består av landsbygdsekonomier och urbana ekonomier med olika uppsättningar av tillgångar som inte med nödvändighet är entydigt kopplade till varandra. De olika delarna av Västerbottens regionala ekonomi kan vara mer beroende av olika delar av andra regionala ekonomier i världen än vad de är av varandra. Olika berättelser om vad som är de viktiga tillgångarna i Västerbottens ekonomi kan därför ge mycket olika policy slutsatser.

För att få en uppfattning om regionens tillgångar och hur de används i ekonomin behöver vi ett sätt att närma oss en beskrivning och värdering av tillgångarna. Ett sätt att inleda en sådan diskussion är att studera Världsbankens genomgång av tillgångar i flera av världens länder vid millennieskiftet 2000. Världsbankens studie är inte uttömmande och kan givetvis diskuteras men den ger några intressanta utgångspunkter att relatera till. Det mest intressanta med Världsbankens uppskattning av Sveriges tillgångar är den relativt stora betydelse, 87 procent, som man ger åt det sociala, kunskaps- och kulturella kapitalet i Sverige. Bebyggelsekapitalets andel är 11 procent medan naturkapitalet endast står för 2 procent av Sveriges tillgångar. I Världsbankens beräkningar ingår inte ett antal viktiga tillgångar som idag saknar marknader, t.ex. ekosystemtjänster av lokal och global betydelse. För Västerbottens del skulle givetvis ett sådant tydliggörande av ekosystemtjänsternas betydelse som en del av regionens naturkapital vara värdefullt.

Att överföra Världsbankens uppskattning av tillgångar från den svenska nivån till en region som Västerbotten är givetvis vanskligt. Men oavsett hur exakta beräkningarna av nationernas tillgångar är så innebär den stora vikt som det till befolkningen kopplade kapitalet ges i Världsbankens studie att Norrlands utveckling under senare år blir problematisk. Den svaga tillväxten och de vikande befolkningstalen i Västerbotten och Norrland innebär att centrala tillgångar för regional tillväxt får en minskad relativ betydelse i regionen. Det kan innebära att Norrland kommer att ytterligare öka sin specialisering mot naturresursintensiva näringar i framtiden. Till problembilden hör att de naturresursintensiva näringarna ständigt förmått öka sin mekaniseringsgrad och därmed förlorar i betydelse för sysselsättning och som grund för sysselsättning i regionen. Däremot kan ett ägande av råvarutillgångar givetvis ge Västerbottens befolkning betydande förmögenheter. Frågan är bara om Västerbottningen äger regionens råvaror och råvaruproducerande bolag?

### **2.3 Vilka äger Västerbottens tillgångar?**

För ett regionalt beslutsfattande och värdeskapande är äganderätten över regionens tillgångar väsentlig. Tillgångar inom en administrativt bestämd geografisk yta är inte automatiskt tillgångar som befolkning inom ytan har bestämmanderätt över och erhåller avkastningen ifrån. Endast regioner som bildat nationalstater har i princip möjligheten att konfiskera tillgångar. Vanligen följer inte hushållens äganderätt de geografiska gränser som bildar administrativa regioner. Endast de kommunala och landstingskommunala tillgångarna har denna koppling. Generellt gäller att tillgångar i Västerbotten ägs av utomstående samtidigt som västerbottningarna givetvis äger tillgångar i andra regioner.

Möjligheten för individer eller regionala kollektiv att förfoga över och fatta beslut om regionens samtliga tillgångar är därför begränsade. Det innebär även att avkastningen från tillgångarna samt rätten att beskatta tillgångarna inte med säkerhet tillhör invånarna. Kopplat till en beskrivning av tillgångars fördelning över regioner finns således även en matris av fördelningar av äganderätter till dessa tillgångar. Därutöver finns en matris av låneförbindelser och mellanregionala skulder. Befolkningen i regionen äger och kontrollerar därmed tillgångar som över- eller understiger värdet av de tillgångar som finns i den region där man är bosatt (ytterst mantalsskriven) och har rösträtt i.

Det behöver däremot inte vara ett problem. För Västerbottens invånare är det givetvis inte primärt avgörande hur tillgångar lokaliserade i Västerbotten utvecklas utan hur de tillgångar befolkningen har äganderätt över, får avkastning på och de skulder man har, utvecklas. Men eftersom det egna boendet ofta representerar en huvuddel av invånarnas personliga tillgångar och fritidshusen vanligen finns inom en dagstur från bostadsorten är den genomsnittliga förmögenheten ofta relativt lokalt eller regionalt placerad.



Är det bra eller dåligt? Fördelen är att närhet ger bättre information om tillgångar. Nackdelen är att i en osäker värld skapar det sårbarhet. Det är en möjlighet till riskspridning att inte ha samtliga tillgångar i den region man är bosatt i. Huvudslutsatsen i det perspektiv som gäller här är emellertid att enbart för att en tillgång eller produktionsprocess finns i en region behöver den inte vara av central betydelse för regionens medborgare när det gäller att åstadkomma en hållbar tillväxt. En följdslutsats av att fastighetsvärden ofta är en viktig del av befolkningens tillgångar är att den region eller plats som upplevs ha en långsiktigt osäker och tillbakagående fastighetsmarknad även skapar ett tillgångsdrivet flyttmotiv. Regionen kan därmed få svårt att attrahera nya invånare.

Det är givetvis en fördel för invånarnas förmögenhetsutveckling om regionen är så attraktiv att även andra regioners invånare är intresserade av att äga tillgångar i regionen. Förutom att efterfrågan driver upp tillgångsvärdena kan det skapa intressanta nätverk och samverkan samt göra det lättare att belåna tillgångar och erhålla kapital från aktörer utanför regionen.

## **2.4 Tillgångar, produktion och lycka**

Regionens tillgångar sammanförs i olika produktionsprocesser för att skapa produkter, generera salu- och förädlingsvärden eller för att ge möjlighet till fritid. Förädlingsvärdet motsvarar löner, skatter, räntor och utdelningar som ger tillgångarnas ägare en disponibel inkomst och ett utrymme för produktion av kollektiva nyttigheter. Till den del dessa förädlingsvärden tillfaller regionens medborgare och dessutom inte är ett resultat av en förslitning av regionens tillgångar är de givetvis intressanta mått på, och resultatet av, hur regionens tillgångar används och hur regionens tillväxt utvecklas.

Dessvärre har inte alltid regionens och regionens medborgares produktionsresultat och inkomster varit det centrala i den västerbottniska utvecklingsdebatten. Ofta har istället fördelningen av inkomster mellan olika medborgare i regionen och kanske framförallt mellan regionen och andra regionala kollektiv som Sydsverige, Stockholm och EU hamnat i fokus. För regionens utveckling är givetvis både tillväxtfrågan och fördelningsfrågor inom de kollektiv som regionens medborgare deltar i viktiga. Men i perspektiv av en hållbar utveckling och den besvärliga situation som Västerbotten och Norrland befinner sig i för närvarande måste utvecklingen av invånarnas tillgångar och resultatet av de verksamheter som dessa används i komma i fokus för den regionala tillväxtdebatten. Det gäller mängden av de tillgångar som hälsa, kunskap och relationer som är kopplade till individer och det gäller storleken på ägda och utnyttjade tillgångar som naturkapital, byggnader, infrastruktur mm.

Den inriktning på hållbar tillväxt vi har i denna rapport innebär att omfattningen av, ägandet till och strukturen på regionens tillgångar är viktiga regionala målindikatorer. Tre aspekter på detta bör dock beröras. Den första är att som vi berört det idag inte finns bra data över värdet av regionens ekosystemtjänster. Preliminära beräkningar av ekologiska fotavtryck som gjorts inom ACANALYS visar däremot att om tar man hänsyn till den biokapacitet som finns i Västerbotten kan mellan 1,0 och 1,5 miljoner människor bo i regionen. Det indikerar både att humankapitalet i regionen kan växa ytterligare samtidigt som det är uppenbart att det finns betydande ekosystemtjänster i regionen som knappast värderas fullt ut.

För det andra kan, som även det berörts ovan, snabba positiva resultat, t.ex. en hög tillväxt i bruttoregionprodukten (BRP), åstadkommas genom att förbruka eller slita ner regionens tillgångar. Nettotillväxten, t.ex. i form av mått som nettoregionprodukten (NRP) innebär att de kostnader som krävs för att återinvestera i förslitna tillgångar, för att tillgångsvärdet ska bevaras, dras från bruttoresultatet. En tillgångsförbrukande positiv tillväxt kan med ett sådant mått i stället bli vad det faktiskt är - en negativ tillväxt.

Den tredje frågeställningen som är kopplad till den föregående gäller om olika regionala tillgångsslag är substituerbara tillgångar. Vi talar här om stark eller svag hållbarhet. Stark hållbarhet innebär att ett tillgångsslag, t.ex. naturkapital, inte kan ersättas med ett annat tillgångsslag, t.ex. byggt

kapital eller människor. När detta kopplas till en geografisk yta begränsas givetvis substitutionsmöjligheterna och tillväxtutrymmet kraftigt. En rumslig stark hållbarhet definieras då som att olika tillgångar inom en given yta inte kan ersätta varandra.

Slutligen är det givetvis så att tillgångar, valmöjligheter och produktionsresultat ytterst syftar till att skapa välfärd för en grupp individer. I sista hand handlar det givetvis om någon form av individuell tillfredsställelse eller lycka. Vi har berört att mått på tillgångar och produktionsresultat kan ge indikationer på var en region är på väg men att inget mått i det avseendet är perfekt. Dessvärre innebär inte heller mått på subjektivt upplevd lycka att ett enkelt mått skapas som ger entydig vägledning. Lycka kan dessutom vara korrelerat med olika tillgångs- och resultatmått. Flyttströmmar och antalet födda i olika regioner ger samtidigt i normala fall signaler om var människor föredrar att bo givet de alternativ man har tillbuds. Vi återkommer till frågorna om framgångsmått för regioner och för Västerbotten, men dessförinnan finns det skäl att studera Västerbottens historia för att få en bild av hur regionens tillgångar utvecklats och hur det påverkat regionens ekonomiska specialisering.

### **3. Västerbottens ekonomiska historia**

#### **3.1 Efter istiden – de första stegen mot en naturresursekonomi**

Natureografiskt formas Västerbotten för ca 10 000 år sedan i takt med att inlandsisen efter period på ca 110 000 år drar sig tillbaka mot väster. Regionen var med största sannolikhet inte bebodd av moderna människor före istiden. Västerbottens kända historia inleds således med en kraftfull klimatförändring. Mycket tyder på att såväl vegetation, djur som människor koloniserar regionen relativt snabbt. Den första koloniseringen av Västerbotten sker därmed ungefär samtidigt som de första moderna människorna efter utvandringen från Afrika når Latinamerikas sydliga delar.

Troligen befolkas Västerbotten från samtliga vädersträck även om de från öster kommande vattenvägarna längs kust och älvar utgör mer centrala kommunikationsleder. Med stor sannolikhet är även befolkningen länge relativt begränsad. Ekonomin är huvudsakligen av självförsörjningstyp baserad på jakt och fiske. Den handel som utvecklas verkar vara kopplad till hudar, pilspetsar mm. Handeln sker troligen över betydande avstånd, ofta i österled.

Med landhöjningen fortsätter den blottlagda delen av Västerbotten att utvidgas mot öster. Avståndet över Bottenviken till nuvarande Österbotten i Finland, som även var betäckt med is, minskar därmed relativt snabbt. Bördiga marker lämpliga för jordbruk uppstår ur de tidigare havsbottenarna längs älvdalar och vid kusten. Länge förblir emellertid Övre Norrlands Ortsstruktur med handelsplatser och kyrkor relativt otydlig. Ryssarna hävdar rätt till marken norr om Bjuröklubb under slutet av 1400-talet. Under 1300-talet omnämns socknarna Uma och Bygda i samband med katolska kyrkans finansiering av korståg. Det kan eventuellt tas som tecken på en ökad invandring från söder. Lappland saknar större samhällen men marken utnyttjas bl.a. av skogsamer för renbete. Västerbottens centrala kustland kan därmed ha utgjort ett gränsland mellan samer samt ryssar från norr och svenskar eller centraleuropéer från söder.

Först under 1600-talet blir Västerbottens Ortsstruktur med handelsplatser och kyrkbyar något tydligare även om befolkningsutvecklingen, liksom i hela Sverige, fortfarande är mycket svag. Den kyrkliga och statliga inordningen av Övre Norrland i "nationen Sverige" börjar däremot märkas tydligare. År 1607 blir Lycksele en kyrkby och marknadsplats. Även Åsele får vid den tiden motsvarande rättigheter. År 1622 fick Umeå stadsprivilegier och 1637 blir Västerbotten (inklusive nuvarande Norrbotten men exklusive kommunerna Nordmaling och Bjurholm) ett län. Svenska statens kontroll över regionen är trots det fortfarande svag. Under 1600-talet bedrev ryssarna fortfarande handel med pälsar från Umeå och norrut. Men vid mitten av 1600-talet förbättras ridvägen "Norrstigen" längs Norrlandskusten och blir en farbar "landsväg". Det hindrar inte att ryssarna under de svenska krigsengagemangen vid 1700-talets början kunde bränna ner Umeå tre gånger.

Under andra hälften av 1700-talet börjar inte desto mindre Västerbottens ekonomi sakta att diversifieras. De första träsågarna anlades samtidigt som glas- och järnbruk samt tjärbränning utvecklades för export. Vid sidan om det dominerande jordbruket och fisket börjar en naturresursbaserad industri att utvecklas. Västerbottens rika naturtillgångar leder regionen så sakta in i en exportdriven naturresursekonomi.

Folkbildningen fick samtidigt fotfäste i regionen. I bland annat Umeås lilla borgerskap uppstod väckelse-, nykterhets- och andra folkrörelser. Samtidigt förekom i förhållande till kyrkan relativt fristående och lekmanaledda "byabönerna" på flera platser i regionen. Olika folkrörelser blev således tidigt relativt spridda i Västerbotten. Men bristen på starka städer och regionala maktcentra är hela tiden ett hinder för en mer omfattande diversifiering av regionens näringsliv.

Med 1809 års krig och avsöndringen av Finland blir både regionens gränser och den svenska statens intresse för att kontrollera territoriet tillsist tydligare. Under början av 1800-talet formeras det som idag är Västerbotten. Länet delades upp i Norr- och Västerbotten samtidigt som det "Bottniska handelskvänet" upplöstes. Därmed kunde utrikeshandel med fartyg ske direkt från Norrlands hamnar utan att de tvingades angöra Stockholm. Det medför att antalet hamnar ökar i regionen och förutsättningarna för kommunikationer och utbyte med regioner i andra länder förbättras avsevärt. Västerbottens första mer omfattande transportmedelsindustri skapades inom tillverkning av segelfartyg. Det var produktion både för export och för att etablera en starkare norrländsk handelsflotta. Handeln ökar och ortssystemet börjar uppvisa en tilltagande täthet. Nya socknar avsöndras från äldre. Regionens andra stad, Skellefteå, anläggs år 1845 med utgångspunkt i en snabbt ökande handel med trävaror bl.a. från djuphamnen i Kåge. Staden grundas däremot i den samtidigt byggda kyrkstaden. Det inre vägnätet i Västerbotten utvecklas något även om kusttrafiken och olika vattenvägar fortfarande är centrala kommunikationsleder.

### **3.2 Västerbotten år 1850 - En region engagerad i den globala handeln**

Industrialiseringen av Europa och den snabba utvecklingen av världshandeln under mitten av 1800-talet påverkar Västerbotten på flera sätt. Ångmaskinen kom bland annat att konkurrera ut tillverkningen av segelfartyg och den gryende exportbaserade västerbottniska transportmedelsindustrin konkurreras därmed så gott som ut. Istället etablerades ångsågar och en träindustri som svar på den höga efterfrågan på trävaror i södra Sverige och internationellt.

Umeå brinner år 1888. Det markerar början på en ny era för staden som sådan och för stadssystemet i Västerbotten. Fram till branden verkar Umeå varit ett relativt slumrande administrativt centra. Tack vare stöd från omvärlden efter branden förmår nu Umeå att dra till sig lokaliseringar av militära förband, utbildningar och statliga myndigheter. Tjänstesektorn och kunskapssamhället i Västerbotten får alltså vid sekelskiftet sina första större uttryck, efter de inledande ansatser som bildningsrörelserna erbjöd ca 100 år tidigare.

Även frågor om stadsbyggnads- och fastighetsutveckling blir nu viktiga när Norrlands städer i en allt mer påtaglig urbaniseringsprocess börjar växa i allt snabbare takt. Umeå etablerar genom stadens många statliga kontakter ett visst utbyte med centralmakten i Stockholm, samtidigt som Sundsvall och Härnösand etablerar sig som de förmögna städerna längs Norrlandskusten. I Västernorrland utvecklas en på skogsresurser internationellt verksam exportindustri, med tillhörande banker och en stark rederinäring.

Vid sekelskiftet börjar även energisektorn i Norrland att växa, initialt med inriktning på lokal förbrukning. Vattenkraftverk anläggs i Ume- och Skellefteåälvarna. Men först efter andra världskriget tar den omfattande exporten av energi till övriga Sverige fart.

Den snabba befolkningstillväxten i Norrland under första hälften av 1900-talet och det allt mer allsidiga stadssystemet i regionen skapar underlag för ett mer mångsidigt kommunikationsnätverk. Speciellt utvecklas detta mellan kuststäderna. Stambanan når Vännäs 1891 och Skellefteå 1912. Men skogs- och gruvnäringarna utvecklas även snabbt i början av 1900-talet och sprider ut befolkningen över regionen. År 1924 startade gruvbrytning i Bolidenfälten. Skellefteå går därmed in i en period av snabb tillväxt och blir Västerbottens största arbetsmarknad med en stark industrisektor. Samtidigt

lades många ångsågverk ner när den framväxande massaindustrin krävde mer skogsråvara. Massaindustrin kom även att lokaliseras närmare kusten vid gynnsamma hamnlägen.

Kring 1900 tar koloniseringen av Lappmarken fart. Den drevs av efterfrågan på skogsråvara som krävde mer arbetskraft i inlandet. År 1887 blir vägen från Lycksele till Stensele klar. Befolkningen i kommunerna Vilhelmina och Stensele (dagens Storumans kommun) växer snabbt när Inlandsbanan och tvärbanorna byggs. Järnvägsknutpunkterna blir nya handels- och kommunikationscentra. Med järnvägen och det växande vägsystemet utvecklas åter regionens transportmedelsindustri nu med tillverkning av bl.a. rälsbussar, lastbils- och traktordelar i Umeåtrakten. Inlandsbanan blev klar först 1937, trots att planeringen fortgått under en längre tid. Inlandsbanan kom därmed direkt att få stark konkurrens från Västerbottens efter världskriget snabbt växande vägnät. Lycksele får stadsrättigheter år 1946 och är då en av de biltätaste kommunerna i Sverige. Övergången från transporter med kollektivtrafik till privatbilism går därefter mycket fort.

Västerbottens befolkningstillväxt under första hälften av nittonhundratalet förklaras båda av inflyttning och höga födelsetal. Barnkullarna blev allt större i takt med att regionens hälsovård och skolor byggdes ut. Med det ökade välståndet kom även befolkningens livslängd att öka.

### **3.3 Väg bryter bygd – väg tömmer bygd**

Fram till slutet av andra världskriget innebar utbyggnaden av järnvägen och de allt bättre vägarna att tillgängligheten och därmed tillgången till naturresurser ökade i Västerbotten. Med förbättrade kommunikationer spreds befolkningen även ut till Västerbottens alla hörn. Västerbotten befann sig i en situation där samtidigt städerna, de mindre orterna och landsbygdsbefolkningen växte. Regionens ortssystem blev därmed under inledningen av 1900-talet relativt glest.

Efter kriget innebar införandet av traktorer och andra arbetsbesparande redskap som motorsågen att behovet av arbetskraft jord- och skogsbruket stagnerade eller minskade. Efterfrågan var fortfarande kraftig varför produktiviteten i jord- och skogsbruket ökade relativt snabbt. Men även i hushållsarbetet ökade produktiviteten av att arbetet underlättades med tvättmaskiner, varmvatten, centralvärme, etc.

Till skillnad från under seklets första hälft innebar den ständigt förbättrade infrastrukturen efter andra världskriget nu att urbaniseringens koncentrerande kraft kom att dominera över den utspridande kraft som infrastrukturen i samverkan med den stora efterfrågan på naturresurser dittills varit. Den snabba produktivitetensutvecklingen i de areella näringarna och urbaniseringstrycket mötte däremot ett mycket bristfälligt urbaniserat Norrland. Flera i övriga Sverige urbant lokaliserade industri- och servicenäringar saknades helt eller var svagt representerade i regionen. Entreprenörer fanns men inte i tillräcklig omfattning, en finanssektor växte fram men den lokala efterfrågan var fortfarande alltför svag. Utbyggnaden av de storsakliga väg-, tele-, och energisystemen drog till sig betydande resurser. I Skellefteå sker en kraftfull industrialisering med tillväxt inom verkstadsindustrin som gynnar staden fram till slutet av femtiotalet. Men det räckte inte för att ge sysselsättning åt alla som "friställdes" från jordbruket och hemarbete.

Strukturomvandlingen i Sverige skedde snabbt under femtiotalet. Statens politik för att stärka övergången från gamla till nya näringar innebar även ett stöd till ökad rörlighet. En rörlighetsförstärkande arbetsmarknadspolitik kom därmed att ytterligare stimulera omflyttningen från landsbygd till städer. Med tanke på de norrländska stadsnäringarnas och städernas svaga ställning var mot den bakgrunden utflyttningen och befolkningsminskningen i Västerbotten under sextiotalet inte oväntad. När samtidigt barnkullarnas storlek snabbt minskade adderade det till den svaga befolkningsutvecklingen och en ökande medelålder i Västerbotten.

Utflyttningen från Norrland motsvarades givetvis av en inflyttning till bl.a. Stockholm. Det gav ett hårt tryck på inflyttningsstädernas bostadsmarknader. Under efterkrigstiden hade den statliga bostadspolitiken byggts ut och under relativt kort tid kunde staten i samverkan med byggnadsindustrin bygga miljonprogrammets bostadsområden. Efter endast några år uppstod, kanske inte helt oväntat, en omfattande kritik av de nya förörterna som skapade ett starkt bilberoende och en

uppdelning mellan arbetsområden och bostadsområden. Protesterna mot den rörlighetsfrämjande politiken tilltog även. Det fanns därmed ett omfattande stöd för att dämpa hastigheten i den strukturuomvandling som även fick betydande effekter i form av en omlokalisering av tillgångar mellan Sveriges regioner.

Under sextioalet utvecklades därför relativt snabbt lokaliserings- och regionalpolitiken med en betydande arsenal av medel. För Västerbotten var däremot den viktigaste händelsen att Umeå universitet etablerades i regionen. Tack vare universitetet kunde den vikande befolkningsutvecklingen under sextioalet vändas till en tillväxt under sjuttioalet. För Umeås del innebar universitetet och utbyggnaden av vattenkraften att staden knappt märkte av Norrlands i övrigt vikande befolkningsutveckling. Istället fick staden fullt upp med att skapa nya bostadsområden. Tack vare Umeås tillväxt blev Västerbottens befolkningsutveckling därmed betydligt mera positiv än för övriga norrlandslän.

Lokaliseringspolitiken nådde vissa framgångar även om Umeå universitet alltså framstår som den mest lyckade satsningen. Men ingången till sjuttioalet markerade även slutet på de svenska rekordåren efter andra världskriget. Tredje världens snabbväxande industriländer och fortsatt sjunkande internationella transportkostnader innebar att Sveriges industriella bas med höga lönenivåer utsattes för stark internationell konkurrens. Lokaliseringspolitiken byggde på en omlokalisering av verkstadsindustri inom landet. Nu flyttade industrin istället till olika "lågkostnadsländer". Den så kallade "Gröna vågen" med viss utflyttning och avindustrialisering av Stockholm medförde även att staden under några år kom att stagnera. Under sjuttioalet omlokalisades även offentliga myndigheter från Stockholm till administrativa centra i andra regioner. Det skedde samtidigt som den offentliga sektorn byggdes ut i samtliga svenska kommuner. Det speglade både en vilja att stärka välfärdstaten med daghem, idrottsanläggningar mm som tanken att kvinnors förvärvsarbete skulle ske i offentlig verksamhet. Sammantaget kom hela denna process med ny internationell konkurrens, en nationell utbyggnad av sysselsättning inom den offentliga sektorn och etablerandet av olika trygghetssystem att dämpa flyttningen till storstäderna och gynna befolkningstillväxten i Norrland. Urbaniseringen stoppades däremot inte utan kom under en tid till del att ledas mot regionernas största städer som ofta även blev universitets- och högskolecentra. Åttiotalet blev därför universitetsstädernas decennium.

Den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna drevs likväl i industrikrisens Sverige av upplåning i utlandet. Det byggde upp det svenska budgetunderskottet och försämrade den svenska betalningsbalansen. Situationen blev givetvis alltmer ohållbar. I och med "finans- och fastighetskrisen" i början av 1990-talet sanerades de svenska offentliga finanserna. Möjligheten till en med offentliga medel driven tillväxt i norra Sverige minskade därmed drastiskt.

Saneringen av ekonomin i samband med finanskrisen markerade slutet på en epok i den svenska men även i den norrländska ekonomin. Samtidigt avslutades ett avsnitt i det ryska folkets historia. Sovjetunionen upplöstes och Ryssland återuppstod. Norrlands historia har som framgått under lång tid påverkats av utvecklingen i Ryssland. Denna gång fick den ryska utvecklingen framförallt fyra konsekvenser för Norrland. För det första minskade drastiskt intresset från svenska staten att finansiera försvarsförband i Norrland. Det innebar att underlaget för den offentliga sektorn i regionen kom att minska ytterligare. För det andra kom storstaden St. Petersburg "fram" från en isolerad position bakom järnridån och återtog sin plats som en betydande konkurrent till Stockholmsregionen. Stockholmsregionen blev därmed alltmer fokuserat på att stärka sin egen roll i Sverige och hävda en ledande position i norra Europa. Intresset för vad som försiggick i Norrland minskade därmed, såvida det inte gav skatteintäkter från regionens råvaruexport. För det tredje kunde de baltiska staterna nu åter börja konkurrera med den svenska och norrländska industrin. De baltiska staterna erbjöd lönenivåer som var betydligt lägre än svenska löner. Svensk verkstadsindustri fick åter igen en ny stark konkurrent, men på betydligt närmare håll än Brasilien och Asien.

Den fjärde effekten innebar att de gamla handels- och utbytesrelationer som funnits i öst-västlig riktning fram till 1917, nu åter kunde öppnas. En långsam upplösning av de starka nord-sydliga relationer som skapats med järnridån och uppbyggnaden av ett svenskt internt kommunikationsnätverk med Stockholm som den centrala ”hubben” påbörjades, till förmån för ett ökat norrländskt utbyte i spirande öst-västliga nätverk. Snart kunde ett nytt flöde av invandrare från Ryssland till Norrland märkas men det visade sig att det kommer att ta lång tid innan de ryska marknaderna är så normaliserade att en större handel kan uppstå.

### **3.4 Storstäderna drar**

Konsekvenserna av den nya världsordningen kom snabbt och effekterna blev avsevärda för Norrland och för Västerbotten. Under 1990-talet minskade Norrlands och Västerbottens befolkning på ett sätt som kom att överskugga sextiotalets omtalade befolkningsminskning. Insikten om regionens sårbarhet ökade bland Norrlands ungdomar. Många anmälde sig till längre utbildningar. Efter en period på universiteten och resor runt världen sökte man sig sedan mot tidens framtidsnäringar inom IT och media. De små universitetsstäderna i Norrland kunde fånga upp några ungdomar, men många flyttade till större städer där de nya näringarna växte mycket snabbt. Storstäderna gick in i en stark positiv tillväxtprocess där företagen stimulerades av den nära kontakten med det växande antalet nyfikna och globalt erfarna ungdomarna.

I takt med att den svenska ekonomin därigenom ökade sin orientering mot service och tjänster kom regionernas förmåga att uppträda attraktivt i förhållande till människor att bli avgörande för deras utveckling. För Norrland, som inte klarade konkurrensen om befolkningen innebar det sjunkande invånarantalet relativt snabbt även en nedgång i BRP relativt Stockholmsregionen men även en nedgång i förhållande till den nationella tillväxttakten.

Sammanfattar vi perioden efter 1970 ser vi att tack vare den delvis lånefinansierade utbyggnaden av den offentliga sektorn ökade befolkningen i Norrland från 1970 och fram till mitten av nittiotalet. Västerbotten nådde då sitt hittills högsta befolkningsantal. Därefter minskade befolkningen i Norrland snabbt för att år 2010 befinna sig under 1970 års nivå. Inom Norrland har Västernorrland tappat flest invånare, där är nivån åter nere på sekelskiftets befolkningsantal.

### **3.5 Regionen byter strategi för att bli attraktiv och vill skapa egna hållbara tillgångar**

Norrlands dominerande politiska elit utvecklade åren runt 1990 i samverkan med regionens naturresursindustri en fördjupad strategi för att hantera det faktum att finansieringen av regionen via den offentliga sektorn riskerade att minska. Genom att framhålla betydelsen för den svenska exporten av den naturresursbaserade exportindustrin i Norrland argumenterade man för ökade insatser till regionen inom det kommunala utjämningsystemet, andra regionala transfereringssystem och infrastrukturinvesteringar. Norrlandsförbundet blev centrum för den nya strategin. Där utvecklades ett nytt mått, det så kallade ”nettoexportvärdet”, för att både motivera att transfereringar till regionen bevaras och att nya infrastrukturinvesteringar genomfördes i regionen. Innebörden blev att utan export av naturresurser och turism fanns det få motiv för bosättning i Norrland. I förhållande till EU och dess strukturfonder argumenterade senare även samarbetsorganisationen för de fyra nordliga länen ”Europaforum Norra Sverige” för att dagens stödnivåer måste bibehållas eftersom ”de naturliga geografiska handikappen i kombination med den extremt låga befolkningstätheten inte har förändrats och riskerar att bestå eller till och med försämrats i framtiden”. Norrländska företrädare var beredda att sälja sitt varumärke för att behålla stöd och bidrag.

En majoritet av befolkningen i Norrland lever relativt urbant och i tätare miljöer än vad det relativt ointressanta mått anger som fås av ett genomsnitt där befolkningstalet i Västerbotten divideras med den stora och till stor del obebodda geografiska ytan. Det är därför till en del, men inte helt, förvånande att denna argumentering och negativa marknadsföring fick ett sådant stöd i regionen.

Reaktionen kom dock i inledningen av 2000-talet. En institutionell förändring genomfördes i och med att Region Västerbotten bildades. Därmed överfördes centrala delar av det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen till de regionalt folkvalda kommunerna. Konsekvensen var att en förskjutning började ske i hur bilden av Västerbotten kommunicerades. Från att vara en beskattningsbar naturresurs för Sverige till att bli en resurs för Västerbottningen. Ytterligare ett tecken på detta var att det alltmer rigida Norrlandsförbundet, som alltså hade utvecklats till ett språkrör för naturresursindustrin och i praktiken kom att stödja nationalstatens intressen i Norrland, även blev en alltmer perifer aktör i norrlandsdebatten. Europaforum Norra Sverige var fortfarande mer dynamiskt och påbörjade en omsvängning som väl speglas i den nya vision man lade fast med titeln ”Stark, unik och lovande”.

## **4. Västerbottens produktiva förmåga**

### **4.1 Västerbottens bruttoregionprodukt (BRP)**

Hur starkt, unikt och lovande är då Västerbotten? Ett mått på ekonomisk styrka är som nämnts bruttoregionprodukten. Bruttoregionprodukten (BRP) anger storleken på det förädlingsvärde som skapas i en region ett visst år. Regionens förädlingsvärde är skillnaden mellan det samlade saluvärdet och kostnaderna för insatsvaror i regionens företag, ideella organisationer och den offentliga verksamheten. Regionens förädlingsvärde motsvarar därmed även de samlade lönekostnaderna och bruttovinsterna hos dessa verksamheter. BRP som mått på regional framgång är som nämnts inte ett perfekt mått på ekonomisk styrka eftersom det inte tar hänsyn till förslitningen av och behovet att återinvestera i regionens tillgångar. Givet att regionens produktiva tillgångar inte eroderas i produktionsprocessen innebär däremot ett positivt förädlingsvärde att kostnaderna för insatsvaror och andra halvfabrikat i alla fall inte överstiger värdet av det som produceras.

Kunskapen om de svenska regionernas förmåga att skapa BRP i ett längre perspektiv är dessvärre relativt begränsad. Men med hänsyn till den sammanfattning vi gjort av Västerbottens ekonomiska historia i föregående avsnitt är det däremot knappast fel att anta att tillväxten i den norrländska ekonomin var betydande från tiden runt 1850 fram till 1950. Den snabba befolkningsutvecklingen borgar för detta. Det finns ett relativt starkt samband mellan befolkningstillväxt och BRP i den svenska ekonomin.

Stagnationen i den norrländska befolkningsutvecklingen efter 1950 borde därför även innebära att regionens BRP-tillväxt understeg den nationella tillväxttakten. Det som kan tala emot detta är den gynnsamma utvecklingen för priserna på de råvaror regionen hade och möjligheten till stark produktivitet utveckling som en konsekvens av mekaniseringen och det minskade arbetskraftsbehovet inom flera av regionens branscher. Endast en fördjupad forskning om bruttoregionprodukten för olika regioner under efterkrigstiden kan i framtiden besvara den frågan.

Med utbyggnaden av den offentliga sektorn i Norrland mellan åren 1970 och 1990 stärktes åter befolkningsutvecklingen och till följd av detta verkar även Norrlands BNP under de åren ha följt den nationella utvecklingen. Det var som berörts tidigare en period då hela den svenska ekonomin genomgick en omfattande och djup strukturkris till följd av försämrade komparativa fördelar i traditionellt starka svenska industrisegment. Utbyggnaden av transfereringssystemen och den offentliga sektorn under dessa år torde ha haft en balanserande effekt på tillväxten i de svenska regionerna.

För åren efter 1990 är datatillgången över BRP betydligt bättre. Då förändras som väntat även den regionala tillväxtbilden drastiskt. Västerbottens och Norrlands BRP utvecklas betydligt sämre än på nationell nivå. Framförallt i förhållande till Stockholmsregionen är jämförelsetalen besvärliga. Under 2000-talet har tillväxten i Norrlands BRP åter tagit fart. Det är främst ett resultat av de internationella

råvaruprisernas uppgång. När det gäller Västerbotten stöds även tillväxten av en mer gynnsam befolkningstillväxt. Den prognos som gjorts inom ACANALYS för Västerbottens BRP år 2011 är 84 miljarder kronor i 2009 års penningvärde.

I såväl Västernorrland som Norrbotten har den höga tillväxten i BNP däremot inte följts av motsvarande befolkningstillväxt. Produktivitetstillväxten till följd av de stigande råvarupriserna och fortsatta effektiviseringar har räckt för att kompensera för en minskad befolkning. Konsekvensen är att näringslivets diversitet minskar i de två länen varför de riskerar att stå sämre rustade inför kommande konjunkturedgångar.

#### **4.2 Vad är Västerbotten värt?**

Det bör givetvis finnas ett samband mellan en regions produktiva förmåga å ena sidan och värdet av regionens tillgångar å den andra. Marknadsvärdet av en region så väl som en enskild tillgång kan uppfattas som ett nuvärde av en förväntad betalningsström av framtida årliga avkastningar från tillgången. En region vars tillgångar på ett hållbart sätt åstadkommer ett högre BRP än en annan region med samma uppsättning tillgångar bör värderas högre. Denna skillnad i värde skulle därmed representera skillnader mellan regionerna i det sätt som tillgångarna utnyttjas. Det förutsätter att avkastningen från regionens tillgångar kanaliseras som efterfrågan i regionen. Om så inte är fallet, om de finansiella flödena ut ur regionen överstiger de som kommer in i regionen behöver inte sambandet vara entydigt. Omvänt kan om de finansiella flöden till regionen är betydande och driver upp tillgångsvärdena regionens värde överstiga det förväntade värdet som ges av en kalkyl baserad på BRP.

Vi har med den metod som Världsbanken använde i sin rapport om världens tillgångar vid millennieskiftet uppskattat värdet av Västerbottens tillgångar år 2000 till ca 760 miljarder vid regionens dåvarande BRP på 58 miljarder. Det motsvarar ett värde på ca 13 SEK per kvadratmeter. Det rena markvärdet tror vi ligger på ca 2 SEK per kvadratmeter. I en sådan värdering antas att de finansiella nettoflödena är försumbara. Med ett BRP runt 85 miljarder för år 2011 torde det samlade tillgångsvärdet för Västerbotten därmed ha ökat till ca 1 130 miljarder vilket motsvarar ca 19 SEK per kvadratmeter. Osäkerheten i dessa uppskattningar är givetvis betydande men de kan tjäna som en utgångspunkt för fortsatta och förfinade analyser.

Om Västerbotten har samma relation mellan olika delar av tillgångsslagen som de som Världsbanken rapporterar för Sverige innebär det att betydande värden finns i Västerbottningens human- och socialkapital. Även om jämförelsen görs med ett ännu mer naturresursrikt land som Kanada blir slutsatsen densamma. I Kanada utgör naturresurskapitalet ca 11 procent av det totala värdet på nationen enligt Världsbankens preliminära beräkningar.

#### **4.3 Västerbottens försörjningsbalans, de finansiella flödena och den disponibla inkomsten**

För varje region kan vi utvidga beskrivningen av ekonomins resultatsida med hjälp av regionens försörjningsbalans. Försörjningsbalansen har en resurs- och en användningssida. Resurssidan motsvarar summan av regionens bruttoregionprodukt och importen till regionen från andra regioner. Försörjningsbalansens användningssida består av regionens privata och offentliga konsumtion, de privata och offentliga investeringarna, lagerförändringar samt export till andra regioner. För att en region ska kunna bedriva en tillväxtinriktad politik till regionens fördel är en uppfattning om försörjningsbalansens olika delar ett viktigt stöd som kompletterar kunskaper om regionens balansräkning i form av tillgångar och skulder. Vi har tidigare konstaterat att regioners tillgångar är dåligt beskriven i svensk statistik. Här kan vi även konstatera att inte heller de regionala försörjningsbalanserna är prioriterade i svensk statistikproduktion.

För en region kan dessutom de tidigare berörda finansiella flödena i form av transaktioner och faktorinkomster från tillgångar i andra regioner och ut ur regionen till ägare i andra regioner vara



betydande. I en ekonomiskt sett sluten region motsvarar i princip resurssidan förbrukningen på användningssidan av försörjningsbalansen. I en öppen region innebär olika finansiella flöden att de regionala hushållens disponibla inkomst inte med säkerhet motsvarar den del av förädlingsvärdet i regionen som inte går till skatter. Det uppstår en skillnad mellan BRP samt den disponibla regioninkomsten och skatteintäkterna till följd av finansiella flöden av löner, transfereringar, kapitalersättningar, mm. Det innebär att en region med ett positivt inflöde av transfereringar kan ha en större offentlig konsumtion än vad som motsvaras av de beskattningsbara faktorersättningarna från regionens BRP.

En region som vill öka hushållens disponibla inkomst eller offentliga konsumtion kan därmed välja att prioritera regionens invånares tillgångstillväxt, att effektivisera den del av regionens produktionskapacitet som ger en avkastning till regionens befolkning eller att försöka öka de finansiella flödena till regionen. En hållbar utveckling för regionen innebär att mängden tillgångar ska växa eller inte minska. Det innebär ytterst att regionen försöker attrahera tillgångar som stärker regionen långsiktigt. En framgångsrik politik för regionens invånare bör i det perspektivet innebära att invånarnas privata tillgångar och faktorersättningar från dessa ökar så att möjligheten att finansiera privat konsumtion eller regionens offentliga sektor ökar. En region som är mer framgångsrik än andra regioner på dessa områden och samtidigt deltar i ett mellanregionalt utjämningsystem kommer därmed få uppleva att de offentliga interregionala utjämningsmotiverade transfereringarna minskar för att bli negativa i takt med att regionen blir allt rikare och utvecklas till en nettogivare relativt omvärlden.

## **5. Vilket är policyproblemet?**

### **5.1 Något om Norrlandsdebatten**

Den hittillsvarande debatten om Norrland som region och den utvecklingspolitik som förts i förhållande till regionen bland interna och externa aktörer har varit relativt omfattande men samtidigt även mycket splittrad. Under och efter andra världskriget förekommer en omfattande debatt om förutsättningarna för tillväxt i regionen. Bristen på städer diskuteras men även bristen på infrastruktur, entreprenörskap och finansiell styrka. Behovet att utveckla kultur, utbildning och sjukvård för att bredda regionens arbetsmarknad och öka attraktiviteten är andra teman som ofta berörs.

Långa avstånd och låg befolkningstäthet betonas alltmer från början av sextioalet. Då uppstår även betydande förväntningar på vad statlig politik ska kunna åstadkomma i form av lokaliseringspolitik, aktiva styrmedel och subventioner. Statlig politik riktade mot utbildning, forskning och vård är mycket framgångsrika medel under andra hälften av 1900-talet med Umeå universitet och Norrlands universitetssjukhus som tydligaste avtryck.

Man kan samtidigt hävda att den norrländska tillväxtpolitiken underlät att ta tre betydelsefulla initiativ. Efter andra världskriget skulle politiken starkt ha inriktats på städernas tillväxt. Detta för att regionen skulle stå bättre rustad inför den urbanisering som med nödvändighet måste komma med mekaniseringen av jord- och skogsbruket. Mot det kan man givetvis invända att regionens tre städer i förhållande till det mycket svaga utgångsläget år 1900 stod relativt starka i mitten av femtioalet. Skellefteå och Lycksele var på sina höjdpunkter samtidigt som Umeå växte så snabbt staden rimligtvis klarade av. Problemet är i det perspektivet att Västerbottens egentliga stadshistoria är kort, för att inte säga mycket kort.

Den egentliga underlåtenheten var i det perspektivet att regionen inte nog gav prioritet åt utvecklingen i städerna från sextioalet och framåt. Då inleddes en drygt trettioårig period, fram till

2000-talet när tanken att Västerbottens städer var av avgörande betydelse för regionens utveckling ofta aktivt motarbetades eller negligerades.

Den andra underlåtenheten var att regionens tillväxt från och med sjuttioalet blev ett område som i alltför hög grad kom att domineras av politiker och offentliga strukturer istället för av entreprenörer, industrialister, fastighetsutvecklare, banker och den enskilde västerbottningen. Samtliga dessa aktörer behövs givetvis i det regionala utvecklingsarbetet. Men i alltför många sammanhang blandades däremot kommunerna, landstinget och statens (ofta via länsstyrelsen) uppdrag å ena sidan och näringslivets och det civila samhällets uppdrag å den andra sidan samman. Det tenderade att ge ett intryck av att regionala politiker med understöd av nationella politiker, som förfogade över statsbudgeten, kunde styra den långsiktiga utvecklingen i regionen och bevara ett önskat lokaliseringssätt från femtiotalet med hjälp av transportbidrag, utjämningsystem, lokaliseringsmedel och infrastruktur.

Den tredje underlåtenheten var att regionen alltför ofta fastnade i naturresursindustrins bild av regionen. Detta faktum hänger samman med föregående punkt och att politiken tog makten över tillväxtdiskursen. För att motivera tillgången till den statliga budgeten förstärktes tanken att Norrlands huvudsakliga roll i den svenska ekonomin var att exportera naturresurser. Behovet av människor i Norrland blev kopplat till naturresursindustrins behov av arbetskraft, en vårdsektor för att understödja detta och ett utbildningssystem som producerade en utbildad arbetskraft. Regionen drevs in i "naturresursfällan". När behovet av arbetskraft minskade i naturresursindustrin och de internationella marknaderna blev allt mer öppna, även för internationell arbetspendling, reducerades genast diversiteten inom flera av regionens arbetsmarknader.

Inledningsvis var denna politik framgångsrik eftersom utbyggnaden av den offentliga sektorn ökade befolkningsunderlaget. Men med 1990-talets strukturella omvandling försämrades både den finansiella basen och regionens väljarunderlag på den nationella arenan. Det blev allt svårare att argumentera för investeringar med syftet att utveckla icke- naturresursbaserade och mer personligt inriktade servicenärningar, export av tjänster och andra på ett stort befolkningsunderlag baserade näringar, istället blev det godstransporter, gruvor och andra "grova grejer" som kom att dominera retoriken och därmed även bilden av vad det norrländska näringslivet kunde erbjuda. Ordet dominera är här viktigt. I Västerbotten fanns under hela 1990-talet en alternativ strömning som verkade för modernisering, ny industri, besöks- och kunskapsnärningar samt kultur ofta kopplat till utveckling av regionens urbana centra och regionens vinterskidorter.

## **5.2 Lokalisering, tillgänglighet och tillgångar**

Varför klarar då inte politiker av att styra lokaliseringssättet? Hur gärna än många politiker i Norrland velat bevara femtiotalets lokaliseringssätt så har detta inte varit möjligt. Försöket att bevara ett historiskt lokaliseringssätt har samtidigt gjort att man inte heller lyckats göra regionen så attraktiv att den totala befolkningssiffran kunnat upprätthållas. Svaret till misslyckandet finns givetvis i individens val och att befolkningen som kollektiv är beroende av vad individerna väljer. Väljer många att flytta från en plats till en annan plats minskar underlaget för service på den plats som överges. Dessutom minskar därmed ofta sannolikheten att träffa på någon som skapar arbete. Den stora fördelen med tätare boendemiljöer är att kostnader för infrastruktur, offentlig service, butikslokaler, hälsovårdsinspektioner, läkare mm kan fördelas på fler personer. Ofta ökar även möjligheten att erhålla ett arbete. Är man färre innebär det ofta att transportkostnaderna ökar för att nå en likvärdig service. Individen är alltid beroende av vilka som bor i omgivningen. Resursrika individer har alltid större möjlighet att välja sin omgivning. Även mindre resursstarka individer men med starka preferenser för ett visst boende kan avstå från mycket för att få ta del av det man eftersträvar. Den stora majoriteten av oss människor är däremot alltid mer eller mindre tvingade att anpassa oss till andra individers val av lokalisering.

Vill man behålla ett visst lokaliseringsmönster kräver det med andra ord att man kan kompensera tillräckligt många för de fördelar de skulle få av att byta lokalisering. Det är dyrt och för politiker som inte utvecklar en skattebas via entreprenörer som ökar antalet sysselsatta genom att ständigt utveckla nya produkter som kan konkurrera på de regionala och interregionala marknaderna, kräver det en annan mycket stark skattebas.

På regional nivå är det även nödvändigt att förhålla sig till det faktum att en befolkning ofta har bosatt sig i enlighet med Zip's lag. Det innebär en hierarkisk orsstruktur där den andra staden har hälften så stor befolkning som den största staden, den tredje staden har en tredjedel så stor befolkning som den största staden etc. En region som väljer att inte erbjuda befolkningen en stad högt upp i en nationell ortshierarki riskerar därmed att missa en betydande befolkningspotential. Det behöver inte vara allvarligt så länge de mindre orterna erbjuder en attraktiv tillgång som drar befolkningen till dessa. Så var fallet under nittonhundratalets början i Västerbotten. Men när efterfrågan på arbetskraft minskar i de orterna uppstår ett flyttryck till större orter med ett mer diversifierat näringsliv. Finns inte de städerna i regionen minskar regionens befolkning.

När väl en stad börjat växa och om den är lokaliserad i ett omland där konkurrensen från andra jämnstora städer och från större städer inte är alltför kraftig kan själva tillväxten i sig skapa efterfrågan på ytterligare arbetskraft inom servicenäringar och handel. Till sist blir enbart förekomsten av många människor på en relativt begränsad yta en lokaliseringsfördel för nya företag. Städer kan därför gå från stagnation till tillväxt av flera orsaker. Dels för att omlandet eller närliggande städer förlorar attraktivitet, dels som följd av att staden självt utvecklar en attraktivitet kopplat till en verksamhet som efterfrågas av många i omvärlden och som skapar sysselsättning, men även om staden som sådan är lokaliserad i en kommunikationsknutpunkt, ett maktcentrum eller i en naturmiljö som för tillfället efterfrågas av många. Städer som förenar samtliga dessa egenskaper kan givetvis växa mycket snabbt.

Regioner och städer som växer bärs således under kortare eller längre perioder av en i förhållande till omlandet unik attraktivitet eller konkurrensfördel i förhållande till konkurrerande regioner. För vissa städer kan en sådan tillväxtecykel vara kortvarig men för andra städer håller den ut i flera hundra år. Få städer har dock hittills klarat av att växa och utveckla nya konkurrensfördelar i över tusen år. Så länge världsbefolkningen växer är det nödvändigt för en stad som vill bevara sin relativa befolkningsmässiga position att fortsätta att växa. När världsbefolkningen i framtiden stagnerar och börja minska räcker det med att behålla sin befolkningsnivå.

Vad kännetecknar då städer och regioner som behåller sin attraktivitet under en längre tid? I mycket är det en fråga om att kunna utveckla tillgångar som gör regionen attraktiv som boendemiljö. Historien är fylld av platser som utvecklats till följd av en upptäckt naturresurs som gruvorter, oljefält och jord- och skogsbrukssamhällen men som när dessa inte längre är lönsamma eller när mekanisering och transportmöjligheter gjort andra platser attraktivare som bostadsorter även förlorat sin bofasta befolkning. Det gäller inte enbart Västerbotten. Avgörande för att en uthållig befolkningsutveckling ska uppstå är att de värden som skapas av de attraktiva tillgångarna återinvesteras i orten på ett sätt så att de drar till sig nya geografiskt rörliga tillgångar. Vanligen gäller det att skapa ett intressant fastighetskapital i form av lokaler och bostäder som bildar en stadsbebyggelse. Till den måste lockas olika industriella, human, sociala, kunskaps och kulturella kapital. Ytterst bör detta i sin tur bli en grund för etablering av finansiella, mediala och politiska maktstrukturer som kan bidra till att regionen får en effektiv struktur för kreditgivning samt en hög tillgänglighet till makt och till det kring makten förda offentliga samtalet.

Mot den bakgrunden blir det tydligt vad som kännetecknar städer och regioner som förlorar attraktivitet. Det kan vara en brist på kontroll över centrala delar av de tillgångar som motiverat regionens eller stadens initiala tillväxt, en oförmåga att byta från en tillväxtbas till en ny tillväxtbas i tid eller en placering i det större regionala tillgångs- och tillgänglighetssystemet som innebär att

närliggande städer och regioner dominerar regionens marknader utan att de ger regionen en fördel inom det större systemet.

Exempel på platser som drar fördel av en position i ett större stadssystem är de mindre samhällen eller kommuner i en stadsregion, eller stadsdelar i en stad, som utnyttjar sin position i den större stadsregionen och specialiserar sig som bostadsort för mycket finansiellt eller kulturellt förmögna hushåll. De kan då utnyttja den större stadsregionens mångfald och storlek för att själva etablera en relativt ensidig och specialiserad miljö kopplad till ett begränsat antal tillgångar.

Ensidighet och specialisering är annars en vanlig orsak till att även mycket framgångsrika regioner och städer med tiden förlorar konkurrenskraft i förhållande till konkurrerande regioner. Den institutionella struktur och de maktbaser som skapats i samband med att en naturresurs, produktionsteknik, ett fastighetsbestånd eller ett kunskapskapital utvecklats för att göra regionen attraktiv bär som vi nämnt inom sig även fröet till dess framtida stagnation.

### **5.3 Regionens institutionella struktur och tillväxten**

Regioner måste bygga privata och offentliga institutionella strukturer för att säkra äganderätter, lagar, handelsplatser, infrastruktur, offentlig kommunikation, riskdelning, kapitalhantering, lärande och transfereringssystem, etc. Dessa utgör ett institutionaliserat socialt kapital som sänker transaktionskostnader, effektiviserar lärandeprocesser och möjliggör en exploatering av stordriftsfördelar i förvaltning och etablering. De kompletterar det icke-institutionella sociala kapitalets funktion som fostrande, kontaktskapande och omsorgsgivande.

Förr eller senare i en regions utveckling blir emellertid denna struktur snarare till ett hinder än till den fördel det varit i det tidigare skedet. Det sker när regionens fundamentala tillväxtskapande tillgång(ar) börjar förlora konkurrenskraft. För att regionen överhuvudtaget ska överbrygga en sådan nedgång krävs att tillgångar som lägger en grund för en ny tillväxtfas finns eller har attraherats till regionen. I nästa skede måste dessa kunna konkurrera ut existerande maktstrukturer eller släppas in och ta över makten.

Ju mer homogena och slutna de existerande maktstrukturerna är desto viktigare är det att skapa alternativa strukturer. Regioner som kännetecknas av en hög befolkningsomsättning och flera parallella maktstrukturer har troligen bättre förutsättningar att förnya sig än den slutna regionen.

## **6. Förslag till åtgärder för ökad analytisk kompetens och en grund för en utvecklingspolicy för Västerbotten**

### **6.1 Behovet av metoder, data och kompetens för att utveckla en självständig regional utvecklingspolicy**

Erfarenheterna från ACANALYS har bekräftat att Västerbottens regionala företrädare i väsentliga delar saknar det empiriska underlag som krävs för att en suverän tillväxtpolitik i Västerbottens invånares intresse ska kunna föras. Regionen har under lång tid saknat grundläggande information för att kunna genomföra analyser och följa upp satsningar. Regionen har inte heller tillgodogjort sig och bearbetat den information som faktiskt funnits. *Vi föreslår därför:*

- Att Region Västerbotten skapar en *kompetent grupp av analytiker* för det dagliga arbetet med analyser av tillståndet i Västerbotten. Gruppen ska sträva efter att undersöka regionens dynamik med utgångspunkt i fundamentala fakta kopplade till regionens och medborgarnas tillgångar, regionens värdeskapande förmåga, äganderätter till tillgångar, den regionala försörjningsbalansens utveckling, inkomstbildningen, skattekraften mm. Ett sådant kunskapsunderlag samt arbetet med och diskussionen om underlaget, ökar möjligheten att förstå den Västerbottniska ekonomin, att följa utvecklingen av

västerbottningarnas tillgångar och värdeskapande förmåga, att följa upp politiskt beslutade satsningar och att analysera trender i regionen och omvärlden.

- Att Region Västerbotten utnyttjar det kunskapsunderlag man skapar för att tillsammans med företrädare för kommuner, forskare och konsulter i regionen *simulera och analysera framtida utvecklingsalternativ* för regionen. Idag finns möjligheter att med hjälp av historiska data simulera transportflöden, lokalisering och regional dynamik på ett sätt som tidigare inte varit möjligt. Regionen bör tillägna sig denna kompetens och utnyttja den för att öka förståelsen för vad som sker i regionen. Ett sådant underlag är även centralt vid olika investeringsanalyser.

## 6.2 Vad säger den regionalekonomiska statistiken?

Som bland annat framgått av den diskussion vi fört ovan pekar de data och den analys som tagits fram och gjorts inom ACANALYS på att följande *sex centrala slutsatser är möjliga att dra från existerande ekonomisk statistik*:

- Västerbotten har en ekologisk bärkraft som klarar en betydligt större befolkning än idag.
- Västerbottens befolkning var som störst i början av nittonhundranittioalet. Efter en period av befolkningsminskning ökar nu åter befolkningen.
- Norrlands befolkning, dvs. befolkningen i de fyra nordliga länen, har minskat drastiskt sedan nittonhundranittioalet. Det är bekymmersamt att Västerbottens omland minskar. Den begränsade befolkningstillväxt som idag sker i Norrland, sker till följd av Västerbottens befolkningstillväxt. Västerbottens befolkningstillväxt är trots det betydligt lägre än den genomsnittliga befolkningstillväxten i Sverige.
- Västerbottens bruttoregionprodukt (BRP) växer idag i relativt god takt. Den positiva befolkningsutvecklingen samt de ökade råvarupriserna bidrar till detta. Västerbotten har trots det inte återhämtat den i förhållande till Sverige mycket låga tillväxten under nittonhundranittioalet.
- Västerbottens genomsnittliga hushåll är trots regionens rikliga naturresurstillgångar fattigare än det genomsnittliga hushållet i Sverige. Tack vare den starka fastighetsmarknaden i Västerbotten tillhör regionens hushåll däremot de mer förmögna i Norrland.
- Västerbotten är nettobidragsgivare inom den del av det kommunala utjämningsystemet som gäller kostnadsutjämning. Inkomstbildningen i Västerbotten är däremot för svag för att regionen även ska vara en nettogivare inom utjämningsystemets inkomstutjämningsdel. En attraktiv, rik och hållbar region bör vara nettogivare inom utjämningsystemet.
- Västerbotten och Norrland saknar idag minst en större stad som kan konkurrera med större städer i norra Europa om befolkning och tillgångar. Regionen erbjuder därmed inte de livsmiljöer och de alternativ många efterfrågar. Västerbotten uppvisar överlag brister i den byggda och sociala livsmiljön i såväl städer, mindre orter som på landsbygden.

### 6.3 Vad kännetecknar en attraktiv region?

En attraktiv region drar till sig besökare, inflyttare och kvinnor som ensamma eller tillsammans med andra vill föda och uppfostra barn i sådan grad att befolkningen växer relativt centrala jämförelseregioner. För att vara hållbar bör befolkningstillväxten minst ligga i nivå med det nationella genomsnittet, gärna följa det globala genomsnittet.

Orsaken till att befolkningstillväxten bör prioriteras är människornas betydelse som värdeskapande tillgång. Människorna, deras humankapital samt sociala och kulturella förmåga, är helt avgörande för Västerbottens hållbara tillväxt. En hållbar utveckling innebär att kommande generationer ska ha minst motsvarande uppsättning tillgångar som denna generation har. Den svaga befolkningsutvecklingen i Västerbotten är ett uttryck för att regionens nuvarande utveckling sviktar ur ett hållbarhetsperspektiv.

För att regionen ska kunna behålla en befolkning krävs att de sociala institutionerna ständigt förnyas, att fastighetsmarknaden utvecklas så att efterfrågan på lokaler, bostadsfastigheter och offentliga rum tillgodoses samt att regionen i alla avseende blir en lärande region. För att vara en lärande region och för att kunna förnya sig krävs att regionen präglas av en betydande intern och extern interaktion. Regionen måste genomströmmas av besökare och kännetecknas av en relativt hög befolkningsomsättning. Befolkningen måste i hög grad skapa och ge ifrån sig, mötas av och ta emot nya idéer.

För att kunna utveckla regionens institutioner för beslutsfattande, upprätthållande av ordning och socialt utbyte, kunna erbjuda hälsovård och skolor som stärker regionens humankapital samt skapa lokaler för kulturella aktiviteter och offentliga miljöer krävs att regionens medborgare engageras i värdeskapande och förmögenhetsbildning. En region som är rik på diversifierade tillgångar är mindre sårbar än en region med ett begränsat eller ensidigt kapital. En hållbar regional utveckling uppnås genom en allsidig utveckling av regionbefolkningens tillgångar och de miljöer befolkningen rör sig i.

Den attraktiva regionens befolkning ingår i ett globalt ekosystem och en mänsklig interaktion på ett globalt plan. Genom att stärka den egna utvecklingen på ett hållbart sätt har regionen goda förutsättningar att delta i interregionala institutionella strukturer för att reducera risker, skapa ömsesidiga stödsystem och ett hållbart globalt utbyte av idéer, varor och tjänster i syfte att nå goda förutsättningar för en hållbar global framtid.

### 6.4 Fem policyslutsatser för en hållbar utveckling i Västerbotten

Det ligger utom ramen för denna studie att föreslå en heltäckande och detaljerad utvecklingspolicy för Västerbotten. Vi har i avsnitt 6.1 presenterat vår huvudsakliga slutsats om behovet av en *kompetent grupp av analytiker* med resurser för att studera alternativa utvecklingsscenarier. Vi har i avsnitt 6.2 presenterat några *slutsatser från en analys* av det statistiska underlag som finns om Västerbottens ekonomi. Vi har i avsnitt 6.3 presenterat en syn på *vad det innebär för en region att vara attraktiv*. Som utgångspunkt för en formulering av en hållbar utvecklingspolitik för Västerbotten föreslår vi slutligen att regionen verkar för att *tillgodose följande fem behov*:

- *Behovet att Västerbotten är attraktivt för människor.* Människor är grunden för skapandet av viktiga tillgångar i regionen. I dagens Sverige söker sig många till stadsmiljöer med en storlek som saknas i Västerbotten. Regionen kan möta den efterfrågan och gardera sig mot framtida förändrade lokaliseringsmönster genom att långsiktigt etablera en regional ortstruktur med en mångfald av landsbygder, mellanstora och större städer. Regionen blir därigenom mer allsidig och robust.
- *Behovet av attraktiva och interaktiva livsmiljöer.* I takt med att Västerbottens ekonomi går mot en större andel service och kunskapsintensiva näringar växer behovet hos företag att ha tillgång till en stor och nyfiken befolkning i närområdet. En sådan befolkning skapar ett

underlag för etablering av nya näringar och sysselsättning som i sin tur blir attraktivt för nya inflyttare.

- *Behovet av en hållbar ackumulation av tillgångar.* Den hållbara regionen skapar värden utan att erodera de tillgångar som bildar grunden för regionens framtid. Hälsosamma och sunda arbets- boende- och fritidsmiljöer är därför viktiga delar i en hållbar tillväxt. En kunskapskultur där skolor, handledd praktik och en vilja till förnyelse är centrala ingredienser i den lärande regionen som bygger sitt kunskapskapital. Tillvaratagande, utveckling och omsorg om enskilda fastigheter, stadsdelar samt offentliga rum och mötesplatser skapar ett fastighetskapital präglad av attraktivitet, förnyelse och livslust. Upprätthållande av ett rikt och diversifierat ekosystem bidrar till ett allsidigt utnyttjande av den hållbara regionens naturresurser och tillför det globala ekosystemet betydande tillgångar.
- *Behovet av en effektiv resursallokering och hög resultattillväxt.* Västerbottens tillgångar är relativt knappa och saknar den mångfald som kännetecknar flera konkurrerande regioner. Regionen har endast en kort urban historia och har under en begränsad period genomgått flera fundamentalt strukturförändrande processer. Västerbotten måste därför prioritera formeringen av effektiva marknader och en effektiv offentlig verksamhet som når kunder och medborgare. Regionens aktörer måste ge prioritet åt processer som ger västerbottningen en hög inkomstillväxt och en ökad förmögenhet.
- *Behovet av att äga tillgångar.* Löneandelen i naturresursintensiv industri tenderar att minska under perioder av arbetskraftreducerande mekanisering och höjda råvarupriser. Det talar för att ägandet av fallhöjder, vindlägen, råvaror mm och företag baserade på naturresurser blir allt viktigare för den som vill tillgodogöra sig avkastningen får en naturresursrik region. Den attraktiva regionen skapar arbete och lockar besökare. Efterfrågan på den attraktiva regionen höjer mark och fastighetsvärden varför en betydande del av regionens attraktivitet kapitaliseras på fastighetsmarknaden. Det ger ytterligare ett motiv för att regionens befolkning bör äga de tillgångar som är av betydelse för regionens attraktivitet.

## 7. Avslutande diskussion

Västerbotten och Norrland har genomgått en mycket snabb och kraftfull tillväxtprocess de senaste etthundraåren. Flera platser i Norrland erbjuder livsvillkor som av många i ett globalt perspektiv skulle karaktärisera som mycket goda. Trots det befinner sig regionen i en besvärlig utvecklingsfas med svaga befolkningssiffror. Förklaringen är att regionen under lång tid tenderat att försumma befolkningen som fundamental tillgång och den attraktiva livsmiljön som grundläggande för hållbar regional utveckling.

Men det är inte så att regionen karaktäriseras av en omfattande nettoutflyttning. Istället är bristen på attraktivitet framförallt koncentrerad mot gruppen mellan 25 och 35 år. Det leder till relativt sett svaga födelsetal och möjligen även en relativt sett lägre andel entreprenörer i regionen. Avgörande för att hålla upp födelsetalet är att regionen upplevs som ett förstahandsval för kvinnor. Kvinnornas arbetsmarknad i Västerbotten är mycket koncentrerad till ett fåtal sektorer med relativt få arbetsgivare. En mer diversifierad arbetsmarknad med fler alternativa arbetsgivare inom varje sektor kan öka regionens attraktivitet. Avgörande för att regionen ska kunna erbjuda en sådan diversifierad arbetsmarknad är att den även kan erbjuda större städer.

Den problematiska utvecklingen har sina rötter i en institutionell struktur som framförallt betonat naturresursindustrins tillväxt. En institutionell förnyelse krävs för att regionen ska kunna reducera sin sårbarhet i förhållande till den internationella råvarumarknaden. Regionen måste ha ett näringsliv

som både kan ta tillvara avkastningen från naturresurserna och utveckla ett i förhållande till naturresursindustrin oberoende näringsliv med en egen växtkraft som inte är kopplad till råvarupriserna.

Institutionell förnyelse är därför, som för alla naturresursekonomier som vill växa, en viktig uppgift för regionen. Bildandet av Region Västerbotten är ett exempel på en sådan institutionell förändring. Förändringar i den verklighetsbeskrivning som präglar regionen är en annan men till den institutionella strukturen kopplad förändring. En förskjutning från en betoning av naturresurser, infrastruktur och nationella samt europeiska stöd över till att se befolkningen, service- och tjänsteföretagande samt den attraktiva livsmiljön som viktiga tillgångar är en annan sådan förnyelse.

Vi tycker oss under arbetet med ACANALYS ha sett en attitydförändring pågår i Västerbotten där tillgångar, förädlingsvärde, inkomster, lycka och värdeskapande allt mer förs in i fokus för den regionala utvecklingsdiskussionen på kommunal och regional nivå. Vi tror att det är den rätta vägen att gå för en region som vill utvecklas på ett hållbart sätt.