Klimatomställningen och relationen stad och land

Anna Lundgren, Kjell Nilsson, Gustaf Norlén och Carlos Tapia

NORDREGIO WORKING PAPER 2020:7

Klimatomställningen och relationen stad och land

Anna Lundgren, Kjell Nilsson, Gustaf Norlén och Carlos Tapia

NORDREGIO WORKING PAPER 2020:7

Klimatomställningen och relationen stad och land

Nordregio Working Paper 2020:7

ISBN (pdf) 978-91-8001-002-3

ISSN 1403-2511

DOI: <http://doi.org/10.6027/WP2020:7.1403-2511>

© Nordregio 2020

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.org
www.nordregio.org
www.norden.org

Analys och text: Anna Lundgren, Kjell Nilsson, Gustaf Norlén och
Carlos Tapia
Omslagsbild: Stian Vesterinen / unsplash.com
Layout: Vaida Ražaitytė

Nordregio

är ett ledande nordiskt och europeiskt forskningsinstitut för regional utveckling och samhällsplanering, inrättat av Nordiska ministerrådet 1997. Vi bedriver lösningsorienterad och tillämpad forskning, och analyserar aktuella frågor både ur ett forskningsperspektiv och från myndigheters och praktikers synvinkel. Nordregios verksamhet sker på såväl internationell, regional som lokal nivå och forskningen omfattar ett brett geografiskt område med betoning på Norden och Östersjöregionerna, Europa och Arktis.

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är en av världens mest omfattande regionala samarbetsformer. Samarbetet omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland. *Det nordiska samarbetet* är både politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat, och är en viktig medspelare i det europeiska och internationella samarbetet. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett förstärkt Norden i ett starkt Europa. Det nordiska samarbetet syftar till att förstärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global värld. Gemensamma värderingar mellan länderna bidrar till att förstärka Nordens position som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Nordiska ministerrådet genomför det nordiska samarbetet. Statsministrarna har det överordnade ansvaret. Den praktiska verksamheten koordineras av de nordiska samarbetsministrar, Nordiska samarbetskommittén och fackministerråden. Bildades 1971.

Nordiska rådet

är det officiella nordiska samarbetets parlamentariska organ. Rådet har 87 valda ledamöter från de nordiska ländernas parlament. Nordiska rådet tar policyinitiativ och följer upp det nordiska samarbetet. Bildades 1952.

Stockholm, Sverige, 2020

Innehåll

Sammanfattning.....	6
1. Introduktion.....	7
2. Klimat- och regionalpolitiken i Norden.....	8
3. Stad och land i Norden idag och några av de viktigaste trenderna	11
4. Diskussion om hur stad och land påverkas av klimatomställningen och effekter av denna på den nordiska sammanhållningen	20
Referenser.....	27

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att ge ett kunskapsunderlag om hur stad och landsbygd i Norden påverkas av klimatomställningen och vilken effekt detta har på sammanhållningen i Norden.

Trots skillnader mellan stad och land när det gäller befolkningsutveckling, utbildning och inkomst, ser vi att utvecklingen skiljer sig mellan olika typer av städer och olika typer av landsbygder än mellan stad och land i sig. Det är i allt väsentligt dessa ekonomiska utvecklingsmönster som skapar olika förutsättningar för att leva och verka i olika delar av Norden.

Vi finner här mycket lite som indikerar att polariseringen mellan stad och land generellt ökar. Däremot ser vi att inkomstskillnaderna inom kommunerna ökar, vilket pekar på att det snarare är skillnaderna mellan olika socio-ekonomiska grupper i samhället som ökar än skillnaderna mellan stad och land. Vi finner också indikationer på att tilliten till samhällets institutioner är minskande hos socio-ekonomiskt svagare grupper i samhället, samt hos dem som redan har låg tillit till samhället. Europeisk forskning kring den så kallade missnöjets geografi (geography of discontent) visar att en ökad andel röster på antietablistemangspartier, framförallt uppstår i områden med långvarig ekonomisk nedgång.

Åtgärder som syftar till att minska koldioxidutsläppen, till exempel ökad beskattning av fossila bränslen för transporter, ökad andel fossilfri el och vindkraft, eller åtgärder för att öka konsumtionen av utsläppsfria och resurseffektiva varor och tjänster, kan få olika effekter - både positiva och negativa - för olika sociala grupper och för invånare i stad och på landsbygd.

För att få en bättre förståelse för effekterna av klimatpolitiska åtgärder, finns behov av mer systematiska genomlysningar av hur klimatpolitiken slår mot olika geografiska områden och/ eller sociala grupper i samhället. De nordiska regionerna är här en relevant analysnivå för att analysera klimatpolitikens effekter, men regionerna är också en viktig aktör i klimatomställningen - med närhet till invånarna och vana att samordna aktörer från olika verksamheter.

1. Introduktion

År 2019 antog de nordiska statsministrarna en gemensam vision för det nordiska samarbetet; att vara världens mest hållbara och integrerade region år 2030. Tidigare, i januari samma år, under tecknades en gemensam klimatdeklaration där de nordiska länderna åtog sig att arbeta för att uppnå netto-nollutsläpp av växthusgaser och att nordisk klimatdiplomati i internationella forum ska leda till lösningar för minskade utsläpp av växthusgaser.

När det gäller klimatomställningen har de nordiska länderna olika förutsättningar, något som också färgar av sig på den politiska debatten i respektive land som bland annat handlar om industrins utsläpp och transporternas betydelse, övergången till bioekonomi och förnyelsebara energislag, ändrade konsumtionsmönster och cirkulär ekonomi, samt hur den biologiska mångfalden kan värnas.

Forskningen visar tydligt hur angelägen omställningen till ett fossilfritt samhälle är (IPCC, u.d.) och frågan har getts hög prioritet i samtliga nordiska länder (Weber & Søyland, 2020). En nyligen genomförd undersökning visar att 80 procent av invånarna i Norden är oroad för klimatet och tycker att Norden ska driva på för att bromsa klimatförändringarna (Nordiska Ministerrådet, 2020).

Men en del klimatpolitiska insatser, bland annat insatser för minska transporterna och minska industrins utsläpp, har också väckt debatt på grund av deras fördelningspolitiska effekter och att människor som bor i staden eller på landsbygden i olika utsträckning gynnas eller missgynnas av olika typer av åtgärder.

Trots flera steg i riktning mot fossilfri energiförsörjning, är beroendet av fossila källor i de nordiska länderna omfattande (Weber & Søyland, 2020) och en utmaning som ställer krav på bred uppslutning från samhällets alla aktörer och invånare. Politiken har en särskilt viktig roll när det gäller omfattande samhällsförändringar som denna, och i den politiska verktygslådan finns allt ifrån lagstiftning, policies och riktlinjer, till olika typer av ekonomiska styrmedel i form av subventioner, skatter och avgifter.

Men politiken har också en viktig uppgift i att skapa samsyn och legitimitet för förändring. Det finns en pågående debatt om "geographies of discontent", som handlar om att skillnaderna mellan olika regioner och grupper i samhället ökar (Dijkstra, Poelman, & Rodríguez Pose, 2019; McCann, 2020; Rodríguez Pose, 2018), och runt om i världen har vi sett gula västar och andra exempel på missnöjesyttringar.

De nordiska länderna har förvisso en lång tradition av jämlikhet, men också här finns det skillnader mellan stad och landsbygd - skillnader som med klimatpolitiska åtgärder riskerar att förstärkas. De nordiska länderna har en hög ambition att vara ledande när det gäller att uppnå målen för klimatpolitiken, och därför är det viktigt att öka förståelsen för hur denna påverkar olika delar av det nordiska samhället.

Syftet med denna rapport att ge ett kunskapsunderlag om hur de nordiska städerna och landsbygden påverkas av klimatomställningen och effekter av denna på sammanhållningen.

2. Klimat- och regionalpolitiken i Norden

För att nå de uppsatta klimatpolitiska målen krävs aktiva insatser inom många politikområden, på flera politiska nivåer och att stora delar av samhället engageras. I detta avsnitt kommer vi att belysa två politikområden och dess effekter på stad och landsbygd, nämligen klimatpolitiken och regionalpolitiken.

Klimatpolitiken

Även om alla nordiska länder har högt ställda mål när det gäller klimatpolitiken och gemensamt antog en deklaration om att arbeta för nettollutsläpp (Nordiska ministerrådet, u.d.), är de nationella klimatpolitiska målen olika utformade. Medan målen i Danmark och Norge fokuserar på utsläpp av växthusgaser (greenhouse gas emissions), relaterar Finland, Island och Sverige sina mål till koldioxidneutralitet (carbon neutrality). Utöver olika terminologi, har man också olika tidshorisonter för när klimatmålen skall vara uppfyllda, vilket sammantaget gör det svårt att jämföra de olika ländernas klimatpolitik (Weber & Søyland, 2020).

De sektorer som står för de största CO₂-utsläppen är industri, transporter och uppvärmning av byggnader. De nordiska länderna tillhör de länder i OECD med den största koncentrationen av energiintensiva industrier. Men också jord- och skogsbruk och annan markanvändning har stor betydelse för att minska utsläppen. Genom skogens förmåga att binda koldioxid, kan markanvändningen leda till både ökade och minskade utsläpp. Vilka utmaningar respektive land har, är starkt sammankopplade med näringsgeografiska förutsättningar. Till exempel finns stora utmaningar i Finland, Sverige och Island inom industrisektorn med bland annat gruvindustri och stålproduktion respektive aluminiumtillverkning, medan de stora utmaningarna i Norge handlar om olje- och gasindustrin med koppling både till industri och transporter, och i Danmark om hur man utan tillgång till vattenkraft och geotermisk energi med hjälp av vindkraft och biomassa ska kunna fasa ut det fossila bränslet från elproduktionen. De nor-

diska länderna har dock alla lyckats med den "de-coupling" som eftersträvas, det vill säga att förena ökad ekonomisk tillväxt med minskade utsläpp. Ett problem är dock att konsumtionen inte inkluderas i dessa beräkningar, ty med denna inräknad skulle utsläppsnivåerna bli väsentligt högre (Weber & Søyland, 2020).

Teknikutvecklingen spelar en viktig roll och såväl industrin som kommuner och offentliga verksamheter går här i bräschen för att testa nya klimatsmarta lösningar som bland annat handlar om koldioxidavskiljning och lagring (carbon capture storage), minskad användning av fossila bränslen och produkter, samt energieffektivisering och återanvändning inom bygg- och fastighetssektorn. Men också här finns stora nordiska skillnader som har med geografi och olika klimatzoner att göra. Till exempel har tillgången till vattenkraft och olja stor betydelse för energiförsörjningen, medan stora skogsarealer ger goda förutsättningar för bioekonomin och möjligheten till koldioxidlagring.

På transportområdet går utvecklingen nu snabbt med ökad försäljning av elbilar och utbyggnad av infrastrukturen för dessa, ökad användning av biobränslen, forskning kring bränsleceller och batterier och elektrifiering av framför allt vägbundna transporter och sjöfart, men också inom flygtrafiken. Med stora geografiska avstånd som i Norden, ökar betydelsen av infrastruktur och transporter för att skapa förutsättningar för industriell utveckling, export och större arbetsmarknadsregioner. Samtidigt som en ökad urbanisering bidrar till att fler kan resa med kollektivtrafik och effektivare system för uppvärmning av byggnader, medverkar de urbana konsumtionsmönstren i flera andra avseenden till ökade utsläpp (Heinonen, Kyrö, & Junnila, 2011; Grimsrud, 2019).

Politiken spelar en viktig roll för att skapa strukturella förutsättningar, att med lagstiftning, regler och riktlinjer, ekonomiska incitament och andra åtgärder på olika politikområden främja övergången till ett fossilfritt samhälle. Ser man till

"Teknikutvecklingen spelar en viktig roll och såväl industrin som kommuner och offentliga verksamheter går här i bräschen för att testa nya klimatsmarta lösningar som bland annat handlar om koldioxidavskiljning och lagring (carbon capture storage), minskad användning av fossila bränslen och produkter samt energieffektivisering och återanvändning inom bygg- och fastighetssektorn". Bild: Vaida Ražaitytė

hur den nationella klimatpolitiken utformats hittills i de nordiska länderna, finner man att denna är både tvärssektoriell och sektorspecifik med till exempel särskilda insatser inom energipolitik, bygg och anläggning, skogs- och jordbruk, fysisk planering och markanvändning, samt inom transportsektorn både vad gäller drivmedel och energieffektiva, klimatsmarta fordon. Lokalt och regionalt finns många goda exempel på hur utsläppen kan minskas, bland annat genom cirkulär ekonomi som också kan bidra till att utveckla service och bättre levnadsvillkor på landsbygden (Refsgaard, o.a., 2020).

Regionalpolitiken

Regionalpolitiken i de nordiska länderna har utvecklats över tid, från 1960-talets utflyttnings-, kris- och lokaliseringspolitik med fokus på utjämning till en mer tillväxtorienterad regionalpolitik. EU-medlemskapet har haft stor inverkan på regionalpolitikens utformning, särskilt i de nordiska länder som är medlemmar i EU men också i Norge och på Island (Hedström & Littke, 2011).

Utformningen av regionalpolitiken och landsbygdspolitiken skiljer sig mellan de nordiska länderna, men gemensamt för Sverige, Norge och Finland är att man ofta skiljer mellan den stora

(eller breda) regionalpolitiken och den lilla (eller snäva) regionalpolitiken. Med den stora regionalpolitiken menar man de sektorspolitiska områden som har stor inverkan på regionernas utvecklingsmöjligheter, till exempel utbildnings- och arbetsmarknadspolitik, transportpolitik och det kommunala skatteutjämnningssystemet som finns i alla nordiska länder, medan den lilla regionalpolitiken innefattar tillväxt- och utvecklingsorienterade insatser och stöd (Hedström & Littke, 2011; Tillväxtanalys, 2016). De resurser som allokeras till den lilla regionalpolitiken är mycket mindre än de som används i den stora. I den svenska statsbudgeten 2020 omfattar utgiftsområde 19 Regional tillväxt 3,5 miljarder SEK, medan områdena arbetsmarknad och utbildning utgör nära 80 miljarder SEK vardera och kommunikationer nära 60 miljarder SEK (Regeringen, u.d.). I Danmark allokeras 2.6 miljarder DKK till regionala utvecklingsuppgifter (Finansministeriet, u.d.), medan motsvarande i Norge uppgår till 1.3 miljarder NOK (Stortinget, 2020) och i Finland till 26 miljoner Euro (Arbets- och näringsministeriet, 2019).

Vad som ryms i regionala utvecklingsuppgifter varierar mellan länderna bland annat beroende av de institutionella ramverken, men fokus ligger på regionala tillväxtskapande insatser och insatser

för att stärka samverkan mellan regionerna, kommunerna och andra regionala aktörer i syfte att den regionala utvecklingen.

Utöver statsbudgetarnas resurser för regionalpolitiska insatser tillkommer EU:s regionalpolitiska medel (Strukturfondsprogrammet inklusive Interreg, Socialfondsprogrammet och Landsbygdsprogrammet) för de länder som är medlemmar i EU, konkurrensutsatta medel via t ex nationella myndigheter och EU (t ex EU:s forskningsprogram Horizon) samt regionernas egna medel för regional utveckling. Totalt uppgick de regionala utvecklingsmedlen i Sverige 2016 till 13.5 miljarder kronor (Sveriges kommuner och landsting, 2017). Forskningen pekar på att de regionala utvecklingsmedlen har större betydelse för perifera regioner (Sandberg, 2017).

Det är således inom sektorspolitiken, det vill säga den stora regionalpolitiken, som de största förutsättningarna att bedriva en aktiv regionalpolitik finns, och det är också inom denna som man finner de största insatserna som syftar till regional utjämning. I Norge spelar regionalpolitiken (även kallad distriktspolitik) en viktig roll, och det är tydligt att skattepolitiken, arbetsmarknads- och näringspolitiken också ska bidra till att skapa förutsättningar för invånare att leva och verka oavsett var i landet man bor (Stortinget, 2019). Till exempel har de differentierade arbetsgivaravgifterna som varierar mellan 0 och 14.3 procent beroende på var i landet man bor, möjligheterna att avskriva studielån för boende i de norra regionerna Troms och Finnmark, samt lägre marginalskatt och högre barnbidrag haft stor betydelse för de som bor i glesbygd. Också utlokalisering av statliga myndigheter spelar en viktig roll för jobbskapande på landsbygden. Därutöver får den norska landsbygden också stöd genom skatteutjämningssystemet, intäkter från naturtillgångar som tillförs kommunerna och extra resurser från intäkterna från oljan som kan tillskjutas landsbygden (Stortinget, 2019; Karlsson, 2017).

Inom transportpolitiken finns i de nordiska länderna flera exempel på regionalpolitiskt motiverade stöd för att stärka kollektivtrafik och transporter i perifera regioner, framför allt till järnväg, flyg och båttrafik. Men det finns också stora skillnader mellan länderna när det gäller omfattningen och hur stöden utformas och motiver-

as. De största regionalpolitiskt motiverade stöden på transportområdet finns i Norge. Ett ökat intresse för transporternas betydelse för regional utveckling och tillväxt, har i de nordiska länderna lett till att storstadsregionerna och de största transportstråken alltmer hamnat i fokus. Detta dock utan att stödet till mer perifera regioner minskat (Trafikanalys, 2015).

Det finns stora likheter mellan de nordiska länderna som alla bygger på en tradition av integrerad samhällsplanering (Smaas & Schmitt, 2020), med tre beslutsnivåer; den nationella, den regionala och den lokala, utom Island som har två beslutsnivåer. I samtliga nordiska länder har regionernas roll varit föremål för diskussion och/eller reformer när det gäller geografisk storlek och uppdrag (Røiseland, Hofstad, Lindström, & Sørensen, 2015; Torfing, Lidström, & Røiseland, 2015). Det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken innehåller av regionerna (i Sverige och Danmark), landskapsförbunden (Finland), fylkeskommunerna (Norge) och kommunförbunden (Island). Regionerna är konstitutionellt svagare än kommunerna, och deras mål, ramar och ekonomiska resurser definieras genom lagstiftning och nationella riktlinjer. Därutöver är genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken i stor utsträckning beroende av samverkan mellan regioner, kommuner, statliga myndigheter, näringsliv och civilsamhälle (Sandberg, 2017).

Regionalpolitiken präglas av flera utmaningar, däribland att hantera och implementera den statliga sektorspolitiken och göra avvägningar mellan de målkonflikter som kan uppstå mellan t ex ekonomisk tillväxt, regional utjämning, territoriell sammanhållning och klimatpolitiska mål. En annan central utmaning återfinns i genomförandet av regionalpolitiken och som innebär att samordna många olika aktörer, medan regionen, den aktör som har det lagstadgade regionala utvecklingsansvaret, ofta inte själv äger de resurser som krävs. De institutionella förutsättningarna, dvs konstitutionell status, handlingsresurser och -kapacitet, spelar här en viktig roll, och trots vissa olikheter mellan de nordiska länderna, till exempel har staten en större roll i Finland och Norge, finns en liknande problembild när det gäller utmaningarna kring samverkansuppdraget (Sandberg, 2017).

3. Stad och land i Norden idag och några av de viktigaste trenderna

För att kunna säga något om hur klimatomställningen och klimatpolitiken påverkar stad och land, behöver vi först veta hur skillnaderna mellan stad och land ser ut idag. I detta avsnitt ger vi en överblick över stad och land, de viktigaste demografiska och socioekonomiska trenderna samt gör ett försök att belysa om skillnaderna mellan stad och land ökar eller minskar.

Den nordiska geografin kännetecknas av att regionen är glesbefolkad, men vi finner också stora skillnader mellan och inom länderna i Norden som bland annat har att göra med den administrativa

indelningen i kommuner och regioner. Kommunstorleken spänner från Sottunga på Åland med 88 invånare till Stockholm med nära en miljon invånare (se tabell 1). När det gäller medelstorleken på regioner skiftar denna från ca 19 000 invånare på Island till nära 1,2 miljoner invånare i Danmark. Den administrativa indelningen i kommuner och regioner är intressant eftersom den påverkar hur olika typer av samhällsservice till medborgarna organiseras, och indelningen ligger ofta till grund vid implementering av den statliga sektorpolitiken.

Tabell 1: Antal kommuner och regioner och invånarantal 1 Jan 2020. Datakälla NSIs

Land/ Själtälvstyrelseområde	Antal kommuner	Invånarantal -Medel -Största -Minsta	Antal regioner (NUTS 3)	Invånarantal -Medel -Största -Minsta
Danmark	98	Medel: (58,816) Störst: Köpenhamn (632,340) Minst: Læsø (1,786)	5	Medel: (1,164,553) Störst: Hovedstaden (1,846,023) Minst: Nordjylland (589,936)
Finland	311	Medel: (18,692) Störst: Helsingfors (633,835) Minst: Luhanka (690)	19	Medel: (305,300) Störst: Uusima/Nyland (1,689,725) Minst: Keski-Pohjanmaa (68,158)
Island	72	Medel: (5,057) Störst: Reykjavikurborg (131,136) Minst: Arneshreppur (43)	2	Medel: (18,729) Störst: Höfuðborgarsvæðið (233,034) Minst: Vestfirðir (7,115)
Norge	356	Medel: (15,077) Störst: Oslo (693,494) Minst: Utsira (198)	11	Medel: (487,962) Störst: Viken (1,241,165) Minst: Nordland (241,235)
Sverige	290	Medel: (35,612) Störst: Stockholm (974,073) Minst: Bjurholm (2,408)	21	Medel: (491,790) Störst: Stockholm (2,377,081) Minst: Gotland (59,686)
Färöarna	29	Medel: (8,550) Störst: Streymoya (24,926) Minst: Sandoyar (1,271)	n.a.	
Grönland	5	Medel: (11,201) Semersooq (23,123) Minst: Qeqertalik (6,340)	n.a.	
Åland	16	Medel: (1,868) Störst: Mariehamn: (11,679) Minst: Sottunga (88)	1	Åland: (29,884)

Frågan om relationen mellan stad och land och skillnader i levnadsförhållanden mellan dessa områden är komplex, och hänger samman med hur man definierar stad och land och vilka indikatorer och tidsintervaller man väljer. Vi har här valt fyra indikatorer; befolkning, andel äldre, andel med högre utbildning och hushållens inkomster, och vi visar utvecklingen över tid i urbana, intermediära och rurala kommuner¹.

Stora skillnader i befolkningsutveckling, åldrande och utbildningsnivå

En av de globalt tydligaste och mest bestående samhällstrenderna är urbanisering, och trots att Norden är glesbefolkat bor en stor och växande andel av befolkningen i tätbebyggda områden. Det finns en växande forskningslitteratur som beskriver den strukturella omdaning och det komplexa samspelet mellan stad och land som bland annat tar sig i uttryck i funktionella arbetsmarknadsregioner, urban landsbygd och rurala områden i städerna (Björling & Fredriksson, 2018; Andersson & Larsson, 2018; Grunfelder et al., 2020).

¹ Klassificeringen är baserad på Eurostat/OECD men data kommer från olika källor (huvudsakligen NSIs)

Ett sätt att mäta urbanisering är att dela in regioner i urbana, intermediära och rurala regioner (Eurostat, 2018). Motsvarande indelning har gjorts för kommunnivå och den används här nedan för att visa några trender gällande stad och land (se karta 1)².

En viktig trend att ta i beaktande är den demografiska utvecklingen. Figur 1 visar en tydligt fortgående urbanisering i Norden. Sedan 1990 har befolkningen i kommuner på landsbygden i princip stått still (ökning med 2 procent), medan ökningen i de intermediära områdena (16 procent) och urbana områdena varit betydligt kraftigare (över 35 procent).

² Den kommunala uppdelningen baseras på Eurostats censusdata från 2011 och har uppdaterats av Nordregio för att spegla den nuvarande kommunindelningen. Klassificeringen bygger på befolkningstätheten i rutor av 1 km² där urbana områden räknas som sammanhängande områden där befolkningstätheten är mer än 300 inv./km² och/eller fler än 5,000 invånare. För att räknas som ett "predominatly urban" ska fler än 80 procent i kommunen bo i urbana kluster. För intermediära områden ska mellan 50-80 procent bo i urbana kluster och för "predominantly rural" mindre än 50 procent. Mer information om typologin finns här: Eurostat, 2018.

Figur 1. Befolkningsutveckling 1990-2019. Index: 1990=100

Karta 1. Klassificering av samtliga kommuner i Norden med avseende på om de är huvudsakligen urbana, rurala eller intermediära.

Den åldrande befolkningen är annan dominerande trend som påverkar levnadsförhållandena i stad och land. I samtliga nordiska länder, med undantag för Färöarna, är reproduktionstalen nu under det som krävs för en naturlig återväxt i befolkningen. Även om migrationen kan bidra till att öka befolkningen i de arbetsföra åldrarna, är det inte realistiskt att det kan ske i sådan omfattning att det kan kompensera för den kraftigt ökande andelen äldre (Sanchez-Gassen & Heleniak, 2016). Som figur 2 visar är äldrekvoten (d.v.s. antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till antalet personer i åldersgruppen 15-64 år) högst i rurala om-

råden. I urbana områden sjönk äldrekvoten i Norden fram till 2010, men sedan dess har den ökat i såväl urbana som rurala kommuner. Ökningen har dock varit kraftigast i rurala områden.

Befolkningens sammansättning har en viktig påverkan på regionernas ekonomiska utvecklingsmöjligheter. De urbana regionerna kännetecknas av att de har en högre andel ung befolkning och de har också vanligtvis hög sysselsättning, hög andel välutbildade, den högsta andelen BRP/capita och den högsta andelen FoU/capita. Bland de regioner som är rurala och de regioner som är intermediära finns större olikheter.

Figur 2. Äldrekvoten (65+ som andel av den arbetsföra befolkningen 15-64 år) 2000-2019.

*Den åldrande befolkningen är annan dominerande trend som påverkar levnadsförhållandena i stad och land.
Bild: Benjamin Suomela / Norden.org*

I figur 3 visas andel med högre utbildning i åldersgruppen 25-64 år i Norden, där vi kan se att utvecklingskurvan i stort sett är parallell mellan de urbana, intermediära och rurala kommunerna. Det

betyder att utbildningsgapet är stabilt över tid. Med andra ord, andelen med högre utbildning på landsbygden ökar, dock utan att komma ifatt de urbana områdena.

Figur 3. Andel av befolkningen 25-64 år med högre (tertiär) utbildning år 2008-2019.

Inkomstskillnader inom och mellan kommuner

När det gäller inkomst finns det olika indikatorer och metoder för att mäta skillnader över tid (Cowell, 2011). En av dessa är den så kallade konvergensanalysen (club convergence analysis) (Philips & Sul, 2007; Phillips & Sul, 2009) som baseras på antagandet att regioner som är lika när det gäller strukturella förhållanden och förutsättningar tenderar att bli mer lika över tid när det gäller BNP/capita (Baumol, 1986). I karta 2 och figur 4 beskrivs hur kommuner baserat på statistik över hushållens genomsnittliga inkomster utvecklats i förhållande till varandra över tid, och vi kan se fyra olika kommuntyper (convergence clubs) som vi utifrån det utvecklingsmönster de representerar har valt att kalla *Extremkommuner*, *Något ökande storstadskommuner*, *Stabila normalkommuner* och *Något minskande landsbygdskommuner*.

I figur 4 ser vi att när det gäller hushållens inkomster är det några få kommuner som tydligt drar ifrån (Club 1), medan övriga kommuner visar en mer stabil utveckling om än på lägre nivå, samt att det är i storstads- och andra ekonomiskt dynamiska områden som de högsta inkomsterna återfinns (Club 1 och 2).

I enlighet med ekonomisk teori om alternativa konvergenshypoteser (Galor, 1996) påverkas territoriella utvecklingsmönster mot konvergens eller divergens dels av grundläggande förutsättningar (t ex om de är urbana eller rurala), dels av den ekonomiska förändringsdynamiken (t ex tillgång till kapital, innovation och spridningseffekter).

Sammanfattningsvis, förefaller det som om den ekonomiska dynamiken i hög grad påverkar vilka kommuner som har en högre andel hushåll med höga inkomster, samt en ökad koncentration av inkomster hos den procent av hushållen som har de högsta inkomsterna vilka tenderar att samlas i en begränsad grupp av kommuner. Dessa resultat är väl överensstämmande med tidigare studier. En nyligen utgiven rapport som analyserat disponibel inkomst under perioden 1990-2017 i Sverige på rutnätetsnivå (som är en mer detaljerad nivå än den kommunnivå som analyserats här), kommer fram till ett liknande resultat och visar att det i Sverige är Stockholmsregionen som har en

särställning (Nordin, 2020). På motsvarande sätt pekar Søgård (2018) på kapitalinkomsternas roll, och i synnerhet skiftet från ränteinkomster till aktieutdelningar bland höginkomsttagarna som en av de främsta drivkrafterna för inkomstjämlighet i Norden.

Den ekonomiska dynamiken i storstadsregioner visas också i Regional Potential Index, där det är de urbana regionerna som står starkast när man väger samman demografi, ekonomi och arbetsmarknad, men också att den stora majoriteten regioner och bland dem särskilt de rurala regionerna har förbättrat sin potential från 2017 till 2019, att det bland intermediära och rurala regioner finns stor variationsrikedom och att det finns rurala regioner som presterar på topp som till exempel Suðurnes på Island (Grunfelder et al, 2020).

För att förklara de olika regionernas placering och förändring över tid, står ofta betydande demografiska förändringar och förändringar som påverkar näringslivets utveckling i regionen i centrum³.

Om vi däremot ser till inkomstskillnader *inom* kommunerna, visar karta 3, att dessa har ökat under perioden 2011-2017 i de flesta kommunerna i Norden (med undantag för Finland) (Grunfelder et al, 2020), vilket är ett mönster vi finner också i övriga Europa (Cutrini, 2019; Cartone, Postiglione, & Hewings, 2020; Mascherini, Bisello, Dubois, & Eiffe, 2018). Detta innebär att det i huvudsak är skillnader mellan olika inkomstgrupper som är ökande, men det har även skett en förskjutning mot en större andel inkomster av kapital.

³ I Regional Potential Index inkluderas indikatorerna andel urban befolkning, migration, jämställdhet, demografiskt beroende, sysselsättning, ungdomsarbetslöshet, högre utbildning, BRP och FoU-investeringar. Rankingar som denna ger en översiktssbild, men är också problematiska eftersom indikatorerna inte omfattar kvalitativa faktorer såsom miljöbelastning och välbefinnande samt på grund av brister i den gränsregionala statistiken.

Karta 2. Nordens kommuner fördelade på fyra inkomstutvecklingskategorier, här kallade: Extremkommuner (Club 1), Något ökande storstadskommuner (Club 2), Stabila normalkommuner (Club 3) och Något minskade landsbygdskommuner (Club 4).

Figur 4. Relativ utvecklingskurva för respektive kommuntyp (clubs) under perioden 2009 till 2017.

Extremkommunerna (Club 1) består av endast 5 kommuner; Danderyd och Lidingö (SE), Grundarfjörður (IS), Kauniainen (FI), och Rudersdal (DK), de ligger alla nära de största storstadsregionerna, och samlar hushåll med höga och mycket höga inkomster (inkl. kapitalinkomster).

Något ökande storstadskommunerna (Club 2) utgörs av 109 kommuner i dynamiska storstads- och delvis urbana områden. De hade en högre inkomstnivå i början av perioden och har över tid behållit denna position, även om den stabiliserats och till och med sjunkit något efter 2014, tack vare de urbana regionernas ekonomiska dynamik. De har tydligt gynnats av omfattande spridningseffekter från storstadsregionerna och från de ekonomiskt mest dynamiska områdena längs sydvästkusten i Norge.

Stabila normalkommunerna (Club 3) består av totalt 713 kommuner med medelinkomster och stabila inkomstnivåer under hela perioden. De flesta danska och norska kommuner ingår i denna grupp. De utgörs av områden där utjämnings- och sammanhållningspolitik har sannolikt varit mer framgångsrik för att motverka storstadsregionernas ekonomiska dominans.

Något minskande landsbygdskommunerna (Club 4) inkluderar 377 kommuner belägna framför allt i rurala och perifera områden som präglas av lägre ekonomisk dynamik och som under perioden haft en något minskande inkomstutveckling som sedan stabiliserats. De har en lägre ekonomisk efterfrågan kopplad till brist på demografisk dynamik och lägre utbildningsnivåer som inte effektivt har kunnat kompenseras med hjälp av utjämningspolitiken. Här ingår många landsbygds- och perifert belägna kommuner i Sverige och Finland, samt de flesta kommunerna på Island, Färöarna och Grönland.

Karta 3. Förändring av Gini koefficient i Nordens kommuner år 2011-2017. Källa: State of the Nordic Region 2020, s. 99.

4. Hur påverkar klimatomställningen den nordiska sammanhållningen?

Nordiska ministerrådets undersökning visar att det finns en stor oro för klimatet hos de nordiska invånarna (Nordiska Ministerrådet, 2020). Det kan därför antas också finnas ett brett stöd bland invånarna för klimatpolitiska insatser, något som också får stöd i forskningen (Otto & Gugushvili, 2020). Här nedan pekar vi på tre centrala utmaningar att ta i beaktande i det fortsatta arbetet; Klimatpolitikens positiva och negativa effekter, Missnöjets geografi och Att hantera målkonflikter.

Klimatpolitikens positiva och negativa effekter

Klimatpolitiken är, liksom regionalpolitiken, tvärsektoriell och spänner över många olika politiska sektorer - från näringspolitik till energipolitik, transportpolitik, fysisk planering och miljöpolitik. Den innefattar också många olika typer av styrmedel såsom lagstiftning, regler och riktlinjer, ekonomiska subventioner, skatter och avgifter, samt program för att främja en klimatsmart utveckling.

I forskningen finns det ett brett stöd för att klimatpolitiken kan ha såväl positiva sidoeffekter som negativa bieffekter för olika grupper i samhället (Markkanen & Anger-Kraavi, 2019). Markkanen & Anger-Kraavi som gjort en genomlysning av de sociala effekterna av klimatpolitiken inom områdena minskad energikonsumtion, övergång till förnybar energi och utveckling av koldioxidavskiljning och lagring, menar att forskningen hittills inte tillräckligt uppmärksammat klimatpolitikens effekter på olika grupper i samhället. Med sociala effekter avses här dels ekonomiska effekter, dels hälsoeffekter och aspekter på jämställdhet. Genomlysningen visar att de flesta klimatpolitiska åtgärder har både positiva och negativa effekter. Trots att Markkanen och Anger-Kraavi pekar på att många klimatåtgärder har genomförts i mindre skala och i en specifik kontext, vilket gör det svårt att göra jämförelser och dra generella slutsatser, pekar de på att det är i de fall där man tagit

hänsyn till kontexten och involverat de berörda i utformningen av policy och implementeringen av åtgärder för att minska utsläppen, som man också sett de mest positiva effekterna (Markkanen & Anger-Kraavi, 2019).

För att belysa klimatpolitikens olika rumsliga och sociala effekter på stad och land, tar vi här nedan upp några exempel.

Transporter – åtgärder som direkt påverkar den privata ekonomin

Då transportsektorn står för en betydande del av koldioxidutsläppen, tar också många klimatpolitiska åtgärder sikte på transporterna. När det gäller vägtransporter, är det vanligt att utöver stöd till forskning och utveckling av bland annat nya drivmedel såsom el och bränsleceller, också använda sig av lagstiftning, regelgivning samt klimatpolitiskt motiverade skatter och subventioner. Bland exemplen finner vi koldioxidkrav på nya bilar, koldioxiddifferentierad fordonsskatt, skattebefrielse för biodrivmedel/kvotplikt, incitament för miljöbilar, bonus malus system mm.

Effekterna av de klimatpolitiska åtgärderna inom transportsektorn är emellertid blandade. Holtsmark (2019) pekar på att subventionering av elbilar i Norge är en osedvanligt dyr metod för att minska CO₂-utsläppen, och det är troligt att samma sak skulle gälla subventionen av elcyklar i Sverige. Elbilar är kostsamma och inte heller oproblematiska, då de batterier som driver elbilarna har kort livslängd och stor miljöpåverkan vid såväl tillverkning som avfallshantering. Kombinerat med höjd skatt på fossila bränslen är detta åtgärder som i hög grad gynnar storstadsbor med god ekonomi och missgynnar boende på landsbygden som med långa geografiska avstånd är beroende av bil. En åtgärd med motsatt effekt är införandet av biltullar som hittills enbart drabbat de större städerna och gett upphov till så kallade bompeng-partier i Norge.

Den spårbundna trafiken är mer klimat-

"Kombinerat med höjd skatt på fossila bränslen är detta åtgärder som i hög grad gynnar storstadsbor med god ekonomi och missgynnar boende på landsbygden som med långa geografiska avstånd är beroende av bil." Bild: unsplash.com

vänlig än vägtrafiken, och gynnar i första hand dem som bor på eller i närheten av orter där tågen stannar. Höghastighetstågen syftar till att ersätta en del av flygresandet, men stannar å andra sidan inte på lika många ställen. En mer klimatvänlig kollektivtrafik som drivs med biodrivmedel eller är spårbunden gynnar både boende i städer och på landsbygden, däremot ser kundunderlagen olika ut för att bedriva kollektivtrafik i stad och på landsbygd. Också när det gäller godstransporter med järnväg och finns klimatvinster att göra genom effektivisering, teknikutveckling och ett ökat antal godstransporter till sjöss i stället för med lastbil. Detta torde gynna företag, resenärer, konsumenter med närhet till städer och de stora transportstråken.

Också flygtrafiken har en väsentlig klimatpåverkan. Det är framförallt utrikesflyget som ökat under senare år och som med höghöjdseffekten (som innebär att flyg på hög höjd orsakar större utsläpp av koldioxid, vattenånga och kväveoxider) står för en större andel av klimatpåverkan. Också här har olika klimatpolitiska styrmedel prövats, bland annat flygskatt. När det gäller effekterna på stad och land, kan inrikesflyget antas spela en viktigare roll för landsbygden, medan utrikesflyget kan antas ha en större betydelse för storstadsområdena.

Energi och industri – grön omställning kan ge konkurrensfördelar och skapa nya jobb

I "Climate policies in the Nordics" (Calmfors & Hassler, 2019) diskuteras bland annat handel med utsläppsrätter och författarna menar där att de nordiska länderna bör lägga mer resurser på handeln med utsläppsrätter jämfört med att minska de egna utsläppen till jämförelsevis högre kostnader. Eftersom effekterna är globala oavsett var utsläppsreduktionen sker, torde dessa knappast ha några effekter på sammanhållningen mellan stad och land.

Produktion av fossilfri el spelar en viktig roll för att minska utsläppen av växthusgaser i såväl transportsektorn, industrin som värmeproduktionen, och här pekar forskarna bland annat på vindkraftsindustrin och tillverkningen av batterier. Inom båda dessa områden har det skett stora industrietableringar som gynnat den ekonomiska utvecklingen i intermediära regioner som Midtjylland och Västerbotten (Northvolt i Skellefteå). Ny teknik spelar också en viktig roll för att minska utsläppen från den tunga industrin, till exempel inom stål- och cementindustrin, som också är koncentrerade till intermediära och rurala regioner. Politiska åtgärder och utvecklingsmedel till fossilfria och konkurrenskraftiga industri- och återvinningsprocesser som främjar dessa industriers gröna omställning, och förhoppningsvis deras internationella konkurrenskraft, kommer också att gynna de regioner där industrierna är belägna.

Redan idag finns en uppsjö av styrmedel för ökad produktion och konsumtion av förnybar el – från energi- och koldioxidskatter till energideklARATIONER, energirådgivning, system för elcertifikat för att öka produktionen inom förnybar el, och insatser för ökad användning vindkraft och sol. Hur dessa styrmedel utformas kan ha påverkan på hur olika grupper i stad och landsbygd gynnas, exempelvis är boende i flerfamiljshus vanligare i städer än på landsbygden. Vindkraften har liksom tidigare års vattenkraftutbyggnad väckt omfattande diskussioner genom de stora ingrepp dessa gör i naturmiljön, och vems intresse som ska vara vägledande; markägarens, industrins eller klimatet/naturens? Också infrastruktur och anläggningar för framtida energiförsörjningssystem såsom elförsörjning, elektrifiering, koldioxidinfångning och lagring (CCS) och vätgas, kan förväntas få olika effekter för stad och land och innebära fler liknande diskussioner. En vanlig insats för att minska det lokala motståndet har varit att erbjuda

"Vindkraften har liksom tidigare års vattenkraftutbyggnad väckt omfattande diskussioner genom de stora ingrepp dessa gör i naturmiljön, och vems intresse som ska vara vägledande" Bild: Vaida Ražaitytė

olika former av kompensation, till exempel fri el eller sponsring av en idrottshall, vilket har gynnat den regionala utvecklingen.

Bioekonomi och cirkulär ekonomi skapar nya förutsättningar för landsbygden

Konsumtionen står för en betydande del av koldioxidutsläppen och består dels av offentlig konsumtion och investeringar, dels av privat konsumtion. Inom båda dessa områden kan politiska styrmedel bidra till att öka efterfrågan på utsläppsfria och resurseffektiva varor och tjänster inom olika sektorer. Även om det saknas direkta vetenskapliga belägg finns det skäl att anta att förutsättningarna för ökad återvinning och återbruk är större på landsbygden än i staden.

Den cirkulära ekonomin som bygger på idén om ett kretslopp och handlar om att genom återanvändning och återvinning utnyttja resurser på ett mer effektivt sätt, har en viktig roll att spela för att reducera klimatutsläppen, och kan därutöver bidra till att skapa arbetsplatser och öka attraktionskraften i rurala områden.

Bioekonomi som går ut på att insätta resurser ska utnyttjas i systemet så långt möjligt, att avfallet ska reduceras till ett minimum och den lokala tillväxten stimuleras, spelar en central roll

i den cirkulära ekonomin. Refsgaard et al. (2020) visar att tillväxten i bioekonomin väsentligt ökat mellan 2008 och 2017 och att det finns en stor potential då de nordiska länderna är väl försörjda med bioresurser längs kustområdena och i rurala områden som kan bidra till ekonomisk tillväxt, nya innovations- och utvecklingsmöjligheter, och till nya jobb.

Men, transformationen från linjär till cirkulär ekonomi ställer också krav på institutionella och strukturella förändringar som inkluderar frågor om rättigheter till naturresurser och teknologi, innovationssystem, utbildning och värdekedjor som fokuserar på gröna processer (Bryden & Gezelius, 2017). Även när det gäller den cirkulära ekonomin har styrning med regler och riktlinjer, ekonomiska incitament och åtgärder som underlättar för producenter och konsumenter att ta del av den cirkulära ekonomin en viktig roll.

Grimsrud (2019) menar dock att både regionalpolitiken, med ett ökat fokus på tillväxtskapande åtgärder och mindre på utjämning, och klimatpolitiken, i alltför stor utsträckning haft fokus på städernas bidrag till klimatomställningen, vilket har gjort att landsbygdens bidrag och positiva roll för klimatomställningen hamnat i skymundan (Grimsrud, 2019).

Missnöjets geografi

Runt om i Europa pågår sedan decennier tillbaka en utveckling som kommit att kallas "geographies of discontent" eller missnöjets geografi, och som gett upphov till etablissemangskritik, populism och reaktionära rörelser (McCann, 2020; Rodríguez Pose, 2018). Bakgrunden till missnöjets geografi är de nationella skillnader som finns mellan regioner när det gäller ekonomisk dynamik och produktivitet, och de effekter detta får för levnadsförhållandena i regionerna. I allmänhet anses också invånare i ekonomiskt framgångsrika regioner ha större utvecklingsmöjligheter än invånare i ekonomiskt svagare regioner. Invånarnas uppfattning om välbefinnande och livskvalitet i en region beror således inte bara på de reella förhållandena (dvs den lokala eller regionala ekonomiska produktiviteten och dess effekter på de socioekonomiska levnadsförhållandena), utan också på att invånarna har en medvetenhet och uppfattning om andra regioner och livsvillkoren där (McCann, 2020). Det är de här reella och upplevda ojämlikheterna som gett upphov till det som kallas missnöjets geografi och som fått politiska effekter genom ett ökat antal röster på systemkritiska och populistiska politiska partier.

Många missnöjes- och populistiska partier i Europa är också kritiska mot EU, och en undersökning av de nationella valen i EU 28 (2013-2018) visade att de EU-kritiska väljarna framförallt finns i regioner med långvarig ekonomisk nedgång, samt att det i första hand är invånare med låg utbildning och få jobbopportuniteter som röstar på dessa partier (Dijkstra, Poelman, & Rodríguez Pose, 2019). Även om sambandet mellan EU-kritik och populism inte är självklart, pekar resultaten på att det framgent är viktigt att i större utsträckning uppmärksamma de interregionala skillnaderna då dessa har betydande inverkan på såväl socioekonomiska skillnader som på upplevda skillnader när det gäller utvecklingsförutsättningar. (Dijkstra, Poelman, & Rodríguez Pose, 2019; Hanell, 2019).

Ökar eller minskar polariseringen mellan stad och land i Norden?

I den data som redovisats här, ser vi mycket lite som pekar på att skillnaderna mellan stad och land ökar. Snarare förefaller dikotomin mellan stad och land vara på väg att luckras upp och vi har i stället att göra med ett territoriellt landskap som består av en variation av olika sorters urbana och rurala miljöer.

"En undersökning av de nationella valen i EU 28 (2013-2018) visade att de EU-kritiska väljarna framförallt finns i regioner med långvarig ekonomisk nedgång" Bild: pexels.com

Vi har här visat att urbaniseringstrenden är stark också i Norden vilket innebär att befolkningen ökar i urbana och intermediära kommuner, medan den står i stort sett still i de rurala kommunerna. De rurala och intermediära kommunerna har en ökande andel äldre (65+) i förhållande till den arbetsföra delen av befolkningen (16-64 år), medan denna ökning är betydligt mindre i urbana områden. Storstadsregionerna karakteriseras vanligtvis av att ha ung befolkning och hög andel välutbildade, och vid en jämförelse mellan urbana, intermediära och rurala kommuner ser vi att de urbana regionerna har en högre andel med hög utbildning, men vi ser också att trenden visar en ökande andel med hög utbildning i samtliga tre typer av kommuner.

När det gäller hushållens inkomster, visar analysen här att det är några enstaka kommuner med mycket höga inkomster som dragit ifrån medan övriga kommuntyper utvecklas relativt stabilt. Detta resultat får stöd i ekonomisk teori som säger att det är storstadsregionerna men också de ekonomiskt dynamiska regionerna som genererar höga och ökande inkomster, och att det är i rurala områden med minskande och åldrande befolkning som det finns stora utmaningar. Ser vi däremot till inkomstskillnader inom kommunerna, ser vi att dessa ökat vilket kan tolkas om en indikation på att inkomstskillnaderna snarare ökar inom kommunerna än mellan kommunerna.

Sammanfattningsvis, även om storstadsregionerna och de ekonomiskt dynamiska regionerna överlag har mer gynnsamma levnadsförhållanden, så finns det en betydande variation. Och även om rurala områden generellt har mindre gynnsamma förhållanden (lägre befolkningsutveckling, högre andel äldre, färre högutbildade och lägre hushållsinkomster) finns det stora skillnader mellan olika landsbygdsområden, från storstadsnära landsbygder med stark dynamisk ekonomisk utveckling, landsbygder med stor andel fritidshus och verkligt perifera landsbygder och det finns bland samtliga dessa både välmående landsbygder, och landsbygder med mycket stora utmaningar (Slätmo, Ormstrup Vestergård, Lidmo & Turunen 2019; Tillväxtanalys, 2017). Detta är också i linje med Regional Potential Index som visar att det finns en stor variation bland de intermediära och rurala regionerna, men också att majoriteten av de 66 nordiska regionerna, och inte minst de rurala regionerna, har förbättrat sin potential mellan 2017 och 2019.

Fortsatt hög tillit trots allt

Inte heller när det gäller attityder och värderingar, har vi funnit några tydliga indikationer på att polariseringen mellan stad och land skulle öka, även om det finns indikationer på att polariseringen mellan olika socioekonomiska grupper ökat något. De nordiska samhällena kännetecknas som bekant av att de är samhällen med hög grad av såväl mellanmänsklig tillit som tillit till de offentliga institutionerna (Andréasson, 2017), och det finns ett brett stöd i forskningen för att tilliten till institutioner och deras förmåga att tillhandahålla den service invånarna förväntar sig (den s k outputlegitimiteten) spelar en viktig roll för invånarnas värdering av det demokratiska systemet (Haugsgjerd & Bock Segard, 2020).

Nyligen genomförda svenska studier baserade på de s k SOM undersökningarna visar att skillnaderna i attityder, värderingar och röstbeteende mellan stad och landsbygd inte tenderar att öka nämnvärt, åtminstone inte i Sverige (Larsson, Hedberg, & Holmberg, 2020; Erlingsson, Oscarsson, & Öhrwall, 2020). Tilliten till samhällsinstitutioner, i det här fallet undersöktes skola, sjukvård och polis, är stabil över tid i både stad och på landsbygden, och forskarna konstaterar att det finns *"... ett visst stöd för tesen att missnöje, misstro och etablissemangskritik är något större på landsbygden än i staden, men det saknas tydliga trender som indikerar att en sådan stad-landpolarisering tilltar."* (Erlingsson, Oscarsson, & Öhrwall, 2020).

Inte heller i Norge har tilliten till de politiska institutionerna eller till det demokratiska styrelseskicket minskat, utan tvärtom, motsats till vad som vanligen antas, ökat något sedan finanskrisen 2008 (Haugsgjerd & Bock Segard, 2020).

Trots att tilliten till nationella institutioner i Norge är mycket hög, är tilliten till den lokala politiken till och med något högre (ett resultat som för övrigt överensstämmer med Danmark och Finland; Haugsgjerd & Bock Segard, 2020). Den norska studien visar emellertid också att tilliten tenderar att vara sjunkande hos de som har låg utbildning och hos de som redan har låg tillit (Haugsgjerd & Bock Segard, 2020). Detta är för övrigt i linje med svenska resultat som visar att tilliten hos ekonomisk och socialt utsatta grupper och hos vissa väljargrupper är sjunkande (Holmberg & Rothstein, 2020).

Analysen av missnöjets geografi gör gällande att det framförallt är i regioner som drabbats av långvarig ekonomisk nedgång som missnöjesyttringar uppstått. Rodríguez Pose som kallat denna företeelse för "the revenge of places that don't matter", ser också en utmaning för politiken att möta denna utveckling med en mer så kallad platsbaserad regionalpolitik som utgår från varje regions specifika förutsättningar och utvecklingsmönster (Rodríguez Pose, 2018).

Att fortsätta följa de geografiska och de socio-ekonomiska skillnaderna, den så kallade missnöjets geografi och dess konsekvenser för politiska värderingar och tilliten till de demokratiska samhällena, ses som en angelägen forskningsuppgift framöver. Likaså att med hjälp av prospektiva analyser följa de klimatpolitiska effekterna i olika geografier och för olika samhällsgrupper.

Att hantera rumsliga och andra målkonflikter

Politik handlar i allt väsentligt om att hantera målkonflikter, och detta blir särskilt påtagligt inom de politikområden som är tvärsektoriella, såsom klimatpolitik och regionalpolitik. Det innebär att god näringspolitik såsom till exempel att stödja näringslivets internationella konkurrenskraft genom att underlätta för export, samtidigt kan vara dåligt för klimatet om det innebär ett behov av och stöd till fossila transporter. Eller att ett nytt företag som innebär ett ökat antal arbetstillfällen, som är positivt för den regionala utvecklingen, samtidigt kan vara dåligt för klimatet eller för den biologiska mångfalden om företagsetableringen innebär stora ingrepp i naturmiljön.

All politik har också spatiala (rumsliga) konsekvenser, dvs olika konsekvenser för olika geografiska regioner, och sociala konsekvenser, dvs olika effekter för olika grupper i samhället. En politik som underlättar kompetensförsörjningen i bristyrken på landsbygden, kan samtidigt vara dålig för klimatet om man till exempel subventionerar biltrafik för att det inte finns kollektivtrafik, och en politik som subventionerar installation av solpaneler kan bara utnyttjas av dem som bor i hus och som har råd att investera i solpaneler. I *Climat policies in the Nordics*, lyfter Calmfors & Hassler (2019) fram målkonflikter som dessa, och svårigheterna med att hantera så kallade externaliteter och att koordinera nationsöverskridande insatser.

Stad och land är beroende av varandra

Att stad och land är involverade i ett intrikat samspel och beroendeförhållande, visas inte minst då många av de naturresurser, livsmedel och energiförsörjningssystem som städerna är beroende av för att kunna utvecklas finns på landsbygden. Och att städerna å andra sidan tillhandahåller en större marknad och specialiserade funktioner som är avgörande för att landsbygden ska kunna utvecklas. I tidigare avsnitt har vi visat att dikotomin mellan stad och land kanske mest är en chimär, och att det handlar om olika sorters städer och olika sorters landsbygder. När det gäller omställningen till ett klimatsmart och fossilfritt samhälle, har både stad och land viktiga roller att spela, men det handlar också om olika roller eftersom de rumsliga, näringsgeografiska och sociala förhållandena ser olika ut i olika urbana och rurala miljöer. Grimsrud menar att städerna fått en framskjuten roll i den statliga politiken för klimatomställningen och i allmänhet ansetts mer klimatsvänliga, vilket för övrigt kan ifrågasättas (Heinonen, Kyrö, & Junnila, 2011) medan landsbygden fått en stämpel på sig som kostsam, oattraktiv och miljömässigt icke-hållbar (Grimsrud, 2019).

En annan välkänd konfliktlinje att hantera är den mellan kort och lång sikt. Det som är bra för klimatet på kort sikt kan vara sämre eller ha mycket liten effekt på lång sikt, och även motsatsen, att det som är bra för klimatet på lång sikt kan ha negativa effekter på kort sikt. Ett exempel på det senare är investeringar i järnvägar och förnyelsebar energi som är positivt för klimatet, men som kan innebära oönskade ingrepp i naturen. Denna dimension är också kopplad till det sätt på vilket vissa stora men också mindre beslut eller investeringar som följer på varandra kan vara långsiktigt strukturerande (s.k. path dependence) och leda till att alternativkostnaden blir för hög (increasing returns). Det kan till exempel handla om val av energiförsörjningssystem, infrastrukturinvesteringar eller andra teknikval, och här kan även finnas en målkonflikt mellan en mer målanpassad politik och en mer generell eller teknikneutral politik.

Regionalpolitikens samordnande roll

Syftet med denna rapport har varit att ge ett kunskapsunderlag om hur stad och landsbygd i Norden påverkas av klimatomställningen och effekter av denna på sammanhållningen. Som vi har sett här finns det mycket lite som pekar på att polariseringen mellan stad och land ökar. Istället ser vi en ökad variation i olika sorters städer och olika sorters landsbygder, och vi finner också att det är de ekonomiska utvecklingsmönstren i regionerna, som skapar förutsättningar för utveckling och möjlighet att leva och verka i olika delar av Norden. Men vi ser också tecken på att de socio-ekonomiska skillnaderna ökar, och att tilliten till samhällets institutioner minskar bland socio-ekonomiskt svagare grupper i samhället samt hos dem som redan har låg tillit till samhället.

Att fortsatt följa upp och analysera dynamiken och de olika utvecklingsförutsättningarna för regioner och olika sorters städer och olika sorters landsbygder, blir därför en fortsatt viktig uppgift för regionalpolitiken för att kunna möta och anpassa politiken till regionernas, städernas och landsbygdernas olika förutsättningar. Konsekvenserna av Covid 19-pandemin har också rumsliga effekter, bland annat på grund av ändrade mobilitetsmönster då fler arbetar digitalt och hemifrån. Framöver kan detta komma att öka attraktionskraften hos landsbygden som kan erbjuda naturnära och billigare boende med möjlighet till självförsörjning, vilket i sin tur kan få positiva effekter på minskade utsläpp och förbättrad resursanvändning.

När det gäller de rumsliga och sociala effekterna av klimatpolitiken, dvs hur olika klimatpolitiska insatser slår mot olika geografiska områden och grupper i samhället, förefaller det finnas behov av mer systematiska genomlysningar. Markkanen & Anger-Kraavi menar att frågor kring rättvisa och jämlikhet sannolikt kommer att bli mer aktuella framöver då klimatpolitiken går från enstaka punktvisa insatser till mer övergripande och ambitiösa sådana för att leva upp till klimatmålen (Markkanen & Anger-Kraavi, 2019).

Att fortsatt analysera de rumsliga och sociala effekterna av klimatpolitiken blir då viktigt. Detta torde dessutom vara ett område där det finns uppenbara möjligheter för de nordiska länderna att lära av varandra och koordinera gemensamma insatser. När det sedan gäller utformningen och implementeringen av klimatpolitiska insatser förefaller närhetsprincipen och en hög grad av involvering sammantaget ge bäst resultat (Markkanen & Anger-Kraavi, 2019). Regionerna är här en viktig och relevant aktör med fördjupade kunskaper om det regionala territoriet, närhet till invånarna och vana att samordna aktörer från olika samhällsfält. I detta sammanhang blir det dock viktigt att beakta betydelsen av handlingsresurser och handlingskapacitet för att regionerna ska kunna fullfölja samverkansuppdraget (Sandberg, 2017) och spela en mer aktiv roll i klimatomställningen.

Referenser

- Andersson, M., & Larsson, J. P. (2018). *Att lära av staden*. Regionalpolitiskt forum rapport 3, Entreprenörskapsforum.
- Andréasson, U. (2017). *Tillit - det nordiska guld*. Arbets- och näringsministeriet. (2019). *Näringsministern: Regionutveckling, företag och cirkulär ekonomi prioriteringar inom näringspolitiken*. Hämtat från <https://tem.fi/sv/-/elinkeinoministeri-aluekehitysyriitykset-ja-kiertotalous-elinkeinopolitiikan-painopisteina>.
- Baumol, W. (1986). Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *American Economic Review* 76, no. 5 (December 1986): 1072–85.
- Björling, N., & Fredriksson, J. (2018). *Relationen mellan stad och land i det regionala stadslandskapet*. Mistra Urban Futures Report 2018:1.
- Bryden, J., & Gezelius, S. (2017). Innovation as if people mattered: the ethics of innovation for sustainable development. *Innovation and development*.
- Calmfors, L., & Hassler, J. (2019). *Climate Policies in the Nordics*. Nordic Economic Policy Review.
- Cartone, A., Postiglione, P., & Hewings, G. (2020). Does Economic Convergence Hold? A Spatial Quantile Analysis on European Regions. *Economic Modelling*, March 2020. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.03.008>.
- Cowell, F. (2011). *Measuring Inequality*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/bl/9780199594030.001.0001.
- Cutrini, E. (2019). Economic Integration, Structural Change, and Uneven Development in the European Union. *Structural Change and Economic Dynamics* 50 (September 2019): 102–113–102–113. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2019.06.007>.
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez Pose, A. (2019). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54:6, 737–753, DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603.
- Erlingsson, Ó. G., Oscarsson, H., & Öhrwall, R. (2020). Landsbygden slår tillbaka? i U. Andersson, A. Carlander, & P. Öberg, *Regntunga skyar*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Eurostat. (2018). Hämtat från doi: 10.2785/930137.
- Finansministeriet. (u.d.). *Finansloven 2020*. Hämtat från <https://fm.dk/udgivelser/2019/december/aftaler-om-finansloven-for-2020/> <https://fm.dk/udgivelser/2019/december/aftaler-om-finansloven-for-2020/>
- Galor, O. (1996). Convergence? Inferences from Theoretical Models. *The Economic Journal* 106, no. 437 (July 1996): 1056., <https://doi.org/10.2307/2235378>.
- Grimsrud, G. (2019). Rural regions at a crossroads: Policy challenges for the future. *Opportunities and challenges for future regional development*. Nordregio.
- Grunfelder, J., Norlén, G., Randall, L. & Sánchez Gassen, N. (2020). *State of the Nordic Region*.
- Hanell, T. (2019). Missnöjets geografiska koordinater. *Hufvudstadsbladet*.
- Haugsgjerd, A., & Bock Segard, S. (2020). Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. i I. f. samfunnsforskning, *Kunnskapsstatus og Utviklingstrekk*. Institutt for samfunnsforskning 2020:6.
- Hedström, M., & Littke, H. (2011). *Perspectives on rural development*. Nordregio.
- Heinonen, J., Kyrö, R., & Junnila, S. (2011). Dense downtown living more carbon intense due to higher consumption: a case study of Helsinki. *Environmental Research Letters*, IOP Publishing Ltd, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/6/3/034034>.
- Holmberg, S., & Rothstein, B. (2020). *Social trust - the Nordic gold?* QoG Working paper 1 2020, Gothenburg university.
- Holtmark, K. (2019). *Supply-side climate policy in Norway*. i L. Calmfors, & J. Hassler, *Climate policies in the Nordics*.
- IPCC. (u.d.). <https://www.ipcc.ch/>. Hämtat från Intergovernmental Panel on Climate Change.

- Karlsson, I. (2017). Norska landsbygden mår bättre än någonsin – utan olja . *Extrakt*.
- Larsson, M. (2018). *Klimatinfo för alla*. Fores.
- Larsson, Y., Hedberg, P., & Holmberg, S. (2020). Ökad polarisering mellan landsbygd och storstad 1986-2019? i U. Andersson, A. Carlander, & P. Öberg, *Regntunga skyar*, SOM-rapport 2020:40, Göteborgs universitet.
- Markkanen, S., & Anger-Kraavi, A. (2019). Social impacts of climate. *Climate Policy*.
- Mascherini, M., Bisello, M., Dubois, H., & Eiffe, F. (2018). Upward Convergence in the EU: Concepts, Measurements and Indicators: Monitoring Convergence in the European Union. *Publications Office of the European Union, 2018*. <https://doi.org/10.2806/68012>.
- McCann, P. (2020). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*, 54:2, 256-267 DOI: 10.1080/00343404.2019.1619928
- Nordiska ministerrådet. (2020). *Demokrati og klimaengasjement i Norden*.
- Nordin, M. (2020). Att leva i land och stad – ett djupare perspektiv på inkomstfördelning. Rapport 2020:2, *Agrifood Economics Centre*.
- Nordiska Ministerrådet. (2020). *Demokrati og klimaengasjement i Norden*.
- Nordiska ministerrådet. (u.d.). *Nordiska ministerrådet*. Hämtat från <https://www.norden.org/sv/deklaration/nordisk-cop24-deklaration>.
- Otto, A., & Gugushhvili, D. (2020). Eco-Social Divides in Europe: Public Attitudes. *Sustainability*.
- Philips, C., & Sul, D. (2007). Transition Modeling and Econometric Convergence Tests. *Econometrica* 75, no. 6 (November 2007): 1771–1855. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2007.00811.x>.
- Phillips, P., & Sul, D. (2009). Economic Transition and Growth. *Journal of Applied Econometrics* 24 no. 7 (October 2009): 1153–1185. <https://doi.org/10.1002/jae.1080>.
- Refsgaard, K., Kull, M., Slätmo, E., Erdal, B. T., Jóhannesson, T., Sogfússon, B., & Thomsen, L. T. (2020). The Biobased Circular Economy: employment and other outcomes. i J. Grunfelder, G. Norlén, L. Randall, & S. N. Gassen, *State of the Nordic Region 2020*.
- Regeringen. (u.d.). <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/statens-budget-i-siffror/>. Hämtat från www.regeringen.se.
- Rodríguez Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 189–209. doi: 10.1093/cjres/rsx024.
- Røiseland, A., Hofstad, H., Lindström, A., & Sørensen, E. (2015). Taking stock of regional governance in the Nordicc ountries. *Scandinavian Journal of Public Administration Vol 19 (4)*.
- Sandberg, S. (2017). Regionen, kommunerna (och staten) i den regionala utvecklingspolitiken. En jämförelse av arbetsfördelning och erfarenheter i Danmark, Finland och Norge. i Tillväxtanalys, *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – Behov av strukturreformer eller nya samverkanslösningar?*
- Slätmo E., Ormstrup Vestergård, L., Lidmo, J. & Turunen, E. (2019), *Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes: Planning challenges and strategies in the Nordics*, Report 2019:13
- Smaas, L., & Schmitt, P. (2019). Planeringssystemen i Norden - likheter och skillnader. i G. Forsberg (red.) *Samhällsplaneringens teori och praktik* Stortinget. (2019). Meld. St. 5 (2019-2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden*. Hämtat från <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/>.
- Søgaard, J. E. (2018). Top incomes in Scandinavia - Recent Developments and the Role of Capital Income. i L. Calmfors, & J. Roine, *Increasing Income Inequality in the Nordics*.
- Tillväxtanalys (2017). *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – Behov av strukturreformer eller nya samverkanslösningar?*
- Torfin, J., Lidström, A., & Røiseland, A. (2015). The scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. *Scandinavian Journal of Public Administration Vol 19 (4)*.
- Trafikanalys. (2015). Transportpolitiskt stöd till perifera regioner i Sveriges grannländer.
- Weber, R., & Søyland, S. (2020). Energy pathways towards a carbon neutral nordic region. i J. Grunfelder, G. Norlén, L. Randall, & N. Sánchez Gassen, *State of the Nordic Region*. Nordic Council of Ministers.

P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.org
www.nordregio.org
www.norden.org

ISBN (pdf) 978-91-8001-002-3
ISSN 1403-2511
DOI: <http://doi.org/10.6027/WP2020:7.1403-2511>