

Olikhet för ökad likvärdighet?

FORSKNINGSRAPPORT
2026/3

En kunskapsöversikt om frizonsprinciper för att
revitalisera struktursvaga och sårbara kommuner

Andreas Bergh
Gissur Ó Erlingsson
Joakim Wernberg

LF Forskningsstiftelse

Innehåll

Förord	3
Exekutiv sammanfattning.....	4
Inledning: Kan territoriell ojämlikhet motverkas med asymmetriska regelverk?	6
Utmaningar för landets struktursvaga landsbygdskommuner.....	9
Internationella exempel.....	16
Slutsatser och diskussion.....	29
Referenser	38

LF Forskningsstiftelse
Stockholm 106 50
Organisationsnummer: 802480–1576
[LF.se/forskning](https://lf.se/forskning)

Länsförsäkringsgruppens Forsknings- och Utvecklingsfond, i dagligt tal LF Forskningsstiftelse, är en stiftelse som grundats och försörjs av Länsförsäkringar. Stiftelsen stödjer oberoende forskning vid svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut. Forskningen ska bidra till en ökad ekonomisk, fysisk och social trygghet i samhället. Forskningsfinansiering är en av delarna i Länsförsäkringars engagemang för ett tryggt och livskraftigt lokalsamhälle.

Olikhet för ökad likvärdighet

Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Joakim Wernber
© 2026 Författarna och LF Forskningsstiftelse

ISBN 978-91-990339-3-8

Förord

Demografiska förändringar utgör en av vår tids största samhällsutmaningar för många västländer och Sverige är inget undantag. En åldrande befolkning, minskande befolkningsunderlag i vissa regioner och fortsatt urbanisering påverkar kommuners och platsers möjligheter att upprätthålla välfärd, service och ekonomisk hållbarhet. I detta sammanhang har frizoner lyfts fram som ett potentiellt policyverktyg för att möta dessa utmaningar och stimulera lokal utveckling.

Trots att utmaningarna är välkända, råder det fortfarande brist på kunskap om vilka policyverktyg som faktiskt finns tillgängliga och hur effektiva de är i praktiken. Det saknas ofta systematiska utvärderingar av de insatser som genomförs inom detta område, vilket försvårar möjligheten att dra lärdomar och utveckla evidensbaserade strategier. Denna översikt bidrar därför inte bara med en sammanställning av existerande policyåtgärder kopplade till frizoner, utan tydliggör också de kunskapsluckor som kvarstår genom att visa på avsaknaden av utvärderingar.

Utöver att ge en bred överblick över internationella och nationella initiativ kring frizoner, innehåller rapporten även reflektioner kring vilka erfarenheter och verktyg som kan vara särskilt relevanta för svenska förhållanden. Genom att belysa både möjligheter och begränsningar i dagens policyarsenal ges viktiga medskick till beslutsfattare, forskare och praktiker.

Ett stort tack riktas till rapportens författare för deras gedigna arbete och betydelsefulla bidrag till kunskapsutvecklingen på området. Analys och slutsatser i rapporten är författarnas egna.

Mars 2026

Lia Antoniou

Forskningsledare, Tankesmedjan
LF Forskningsstiftelse

Exekutiv sammanfattning

Sverige står inför en växande territoriell obalans: den ekonomiska och demografiska geografin blir alltmer ojämn. Flera struktursvaga och sårbara kommuner befinner sig i en negativ spiral som på sikt riskerar att undergräva välfärdsstatens mål om likvärdig service oavsett bostadsort. Befolkningsminskning, svag skattekraft, höga kostnader per invånare, arbetskraftsbrist och försvagad kompetensförsörjning förstärker varandra och skapar en negativ spiral.

Befolkningsprognoser pekar dessutom mot att skillnaderna mellan kommuner kommer att öka under kommande decennier. I denna situation är det långt ifrån uppenbart att dagens enhetliga regelverk räcker för att hantera en alltmer heterogen kommunstruktur.

Under de senaste 15–20 åren har ett antal reformidéer diskuterats och prövats för att bromsa utvecklingen: kommunsammanslagningar, utvidgad mellankommunal samverkan, förstatligande av vissa uppgifter och – i åtminstone en statlig utredning – förslag om asymmetri i uppgiftsfördelning. Den nuvarande landsbygdspolitiken, inklusive en del av dessa inslag, tycks dock inte ha kapacitet att bromsa eller vända den långsiktiga trenden. Under samma period har staten dessutom successivt minskat sin territoriella närvaro genom att avveckla lokal service och institutionell infrastruktur i de struktursvaga kommunerna (till exempel polisstationer, kontor för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt, under det senaste året, servicekontoren). Sammantaget finns indikationer på att detta förstärkt dessa kommuners upplevelse av att vara negligerade liksom försvagat lokalsamhällets attraktionskraft för både invånare och företag.

Rapporten behandlar bara indirekt den parallella frågan om kommuners organisatoriska kapacitet. Den ställer i stället en analytiskt distinkt fråga: kan förutsättningarna för ekonomisk aktivitet och bosättning på struktursvaga platser förändras? Mot denna bakgrund utgår föreliggande rapport från en premiss som hittills fått begränsad uppmärksamhet i svensk förvaltningspolitisk debatt: när ekonomiska och demografiska skillnader ökar kan det krävas större – snarare än mindre – institutionell variation för att dels upprätthålla likvärdig service i hela landet, dels uppnå likvärdighet i tillväxtpotential. I internationell kontext har denna logik ibland tagit formen av ekonomiska frizoner (på engelska ”special economic zones”) eller andra varianter av geografiskt avgränsade undantag i regelverk. Grundidén är att på särskilt utsatta platser skapa alternativa institutionella villkor som gör det mer attraktivt för människor, företag och investeringar att verka där, med målet att stärka lokal livskraft och attraktionskraft för att därmed bromsa självförstärkande negativa spiraler.

Syftet med rapporten är att kartlägga om, hur och med vilka resultat frizonsliknande reformer har använts internationellt – med fokus på länder med institutionella förutsättningar som liknar Sveriges – samt att diskutera om och hur liknande principer skulle kunna bidra till en mer verkningsfull svensk regional- och landsbygdspolitik. Analysen bygger på exempel från bland annat Norge, Kanada, Australien, Polen, Japan, USA och Storbritannien, samt en syntes av forskning om frizoner, kommunal kapacitet, ekonomisk geografi och platsbaserad utveckling.

Översikten visar att frizonsinitiativ kan anta väsentligt olika former: ekonomiska incitament riktade till företag, riktade incitament för individer, regellättnader för innovation och entreprenörskap samt geografiskt differentierade skattesystem. I regel är reformerna svåra att utvärdera, och de erfarenheter som till dags dato finns är blandade. Ett antal lärdomar är dock relevanta för en svensk kontext:

- Frizoner är inget universellt botemedel mot regional obalans, men kan – rätt utformade – fungera som ett komplement till befintliga verktyg för att stärka lokala arbetsmarknader, boendestabilitet och investeringar. Det finns dock ingenting som förhindrar att positiva effekter från frizonexperiment sprids och anammas på andra platser. Det kan vara positivt för landet som helhet, men förtar frizonens funktion som varaktig åtgärd mot regional obalans. Väl använt kan frizonsinitiativ dock användas för att låta eftersläpande regioner ta en ledande roll i en institutionell utveckling som på längre sikt gynnar hela landet.
- Frizonsbaserade initiativ förutsätter tydligt identifierade hinder (till exempel arbetskraftsbrist, höga investeringskostnader eller tung regelbörda) som kopplas till tydliga och mätbara mekanismer för hur direkta effekter ska ge indirekta spridningseffekter. På så vis kan frizonens lokala effekter utvärderas och dess utformning anpassas över tid.
- Mycket talar för att det kan finnas positiva synergieffekter mellan å ena sidan ekonomiska lättnader och å andra sidan regellättnader (funktionella frizoner), vilket talar för utformningen av frizoner som kombinerar olika typer av regelasymmetri. Till skillnad från ekonomiska lättnader kopplas regellättnader sällan eller aldrig till en faktisk kostnad, vilket också talar för att kombinera ekonomiska frizoner med regellättnader för att på olika sätt främja innovation och entreprenörskap.
- Att öka attraktionskraften för en plats kräver uthållighet. Kortvariga eller starkt begränsade frizonsinitiativ påverkar inte individers eller företags långsiktiga förutsättningar, vilket också begränsar initiativets varaktiga effekter, särskilt i perifera regioner med djupt rotade strukturella nackdelar. Uthållighet bör även kompletteras med löpande utvärdering och anpassningsförmåga till lokala förutsättningar.
- Styrning, ihållande engagemang och tydliga åtaganden är sannolikt avgörande för frizonsinitiativens förutsättningar att lyckas. Bedömningen är att frizonsinitiativ som kännetecknas av tydliga mandat, transparens, kontinuerlig utvärdering och en genomtänkt balans mellan nationell styrning och lokal delaktighet har större chanser att lyckas.

Sammanfattningsvis argumenteras *inte* för att Sverige omedelbart bör införa frizoner. Argumentet är snarare att frizonsprincipen förtjänar ett mer systematiskt och principiellt orienterat övervägande i den svenska landsbygdspolitiska diskussionen. I en tid när geografisk ojämlikhet stadigt fördjupas, statens lokala närvaro kontinuerligt minskat och välfärdens kostnads- och kapacitetsutmaningar tilltar, framstår frånvaron av en sådan övergripande analys som svår att motivera. Ekonomiska och funktionella frizoner erbjuder ingen garanti för att bryta negativa trender, men representerar en outnyttjad potential att utveckla den förvaltnings-, regional- och landsbygdspolitiska reformrepertoaren för att därigenom bidra till att nå en starkare territoriell sammanhållning liksom säkra välfärdens långsiktiga legitimitet i hela landet.

Författarna vill tacka ledamöterna i SKRs beredning "Välfärd i hela landet" för konstruktiva och kreativa inspel under arbetets gång. Vi vill även tacka Måns Norberg och Erik Törnblom på SKR som generöst ställt upp och bollat tankar om viss data vi refererar till i rapporten. Slutligen, stort tack till Josefin Syssner för kritisk genomläsning av rapporten i arbetets slutskede samt till Lia Antoniou för uppmuntran och stöd under arbetets gång.

Kan territoriell ojämlikhet motverkas med asymmetriska regelverk?

INLEDNING

När det gäller välfärdsstatens organisation är Sverige en av världens mest decentraliserade stater där kommunerna dessutom har förhållandevis hög grad av självstyre (Ladner m.fl., 2021; Lidström & Madell, 2018). Sveriges 290 kommuner ansvarar för flera av välfärdsstatens kärnområden, såsom grundskola, gymnasium, Komvux, socialtjänst (individ- och familjeomsorg, försörjningsstöd) samt äldreomsorg. Till detta kommer ansvar för viktig samhällslig infrastruktur såsom frågor som rör samhällsbyggnad (stadsplanering, detaljplanering, bygglov), renhållning och avfallshantering, miljö- och hälsoskydd, vatten och avlopp, etc.

Utöver en långtgående rätt till självstyre, har alla kommuner samma grundläggande regelverk att förhålla sig till. Samtliga kommuner har samma uppgifter, ansvar och skyldigheter. Men bakom det enhetliga ansvaret döljer sig dramatiskt varierande förutsättningar. Sveriges ekonomiska geografi blir nämligen alltmer ojämn. Medan kommuner i eller nära landets storstadsregioner i typfallet präglas av växande befolkning och – i de flesta fall – god ekonomi, minskar många av landets minsta kommuners befolkning. Inte sällan upplever de också svårigheter med att klara välfärdsuppdraget. Klyftan mellan storstadsregionerna och det som i officiell statistik kommit att kallas ”glesa” och ”mycket glesa” landsbygdskommuner har vuxit under lång tid. Skillnaderna ser ut att fortsätta öka framöver. Som framgår av tabell 1 nedan tecknas Statistiska Centralbyråns prognoser från maj 2025 en dystert bild av utvecklingen fram till och med 2040.

Tabell 1. Kommunala befolkningsprognoser per kommuntyp

Källa: Statistiska Centralbyrån

	1974	2018	2024	2040	1974–2040	1974–2040
Mycket glesa landsbygdskommuner	110 261	79 741	76 695	70 499	–39 762	–36%
Glesa landsbygdskommuner	661 225	585 728	572 521	539 705	–121 520	–18%
Tätortsnära landsbygdskommuner	882 254	1 014 671	1 031 705	1 049 186	166 932	19%
Glesa blandade kommuner	702 302	696 176	697 700	680 848	–21 454	–3%
Täta blandade kommuner	3 504 295	4 441 680	4 595 562	4 764 165	1 259 870	36%
Storstadskommuner	2 316 354	3 412 189	3 613 527	3 864 332	1 547 978	67%
	8 176 691	10 230 185	10 587 710	10 968 736	2 792 045	34%

Om man blickar ännu längre fram i tiden, fram till och med 2070, finns prognoser som säger att flera av landets minsta kommuner förväntas tappa radikalt fler invånare. Exempelvis tros kommuner som Dorotea, Arjeplog, Överkalix, Övertorneå, Jokkmokk och Vilhelmina tappa mellan 15–20 procent av sin befolkning de kommande drygt fyra decennierna (Dagens Nyheter, 2025).

Om dessa befolkningsprognoser håller är det inte orimligt att anta att utvecklingen riskerar att underminera en av den svenska välfärdsmodellens grundläggande premisser – likvärdig service oavsett var individen råkar ha bosatt sig. Visserligen ger det kommunala självstyret utrymme för att kommuner i viss utsträckning ska kunna anpassa sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar, men de skillnader som har sin grund i självstyrelseprincipen ska inte ge upphov till kvalitetskillnader. Mycket tyder på att de tilltagande klyftorna i den ekonomiska geografin innebär att både invånare och näringsverksamhet försvinner från många glesbygdskommuner. I sin tur påverkar detta kommunernas förmåga att finansiera och tillgodose kvaliteten i sina kärnuppdrag.

Det beskrivna problemet är varken nytt eller okänt. Under det senaste decenniet har regeringar av olika kulör tillsatt en rad utredningar med uppdrag att föreslå reformer för att bromsa utvecklingen eller motverka dess negativa effekter. Frågorna behandlas bland annat i Den parlamentariska landsbygds-kommittén (SOU 2017:1; se också SOU 2016:26), Kommunutredningen (SOU 2020:8), Kommunperspektivutredningen (2024:6) och den nu pågående Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (se t.ex. SOU 2025:85). Till detta bör också föras Statskontorets uppdrag att ta fram ett samlat underlag avseende var statliga myndigheter bör lokaliseras (Statskontoret, 2016), liksom utredningar om det kommunala utjämnningssystemet – vars uppgift är att motverka ojämna förutsättningar mellan olika kommuner (SOU 2024:50; SOU 2018:74). Samtidigt kan sägas att utredningarna långt ifrån alltid lett till skarpa reformer. Därför är det motiverat att ställa sig frågan: hur mycket ojämlikhet klarar de gemensamma regelverken innan de i praktiken brister?

Utgångspunkten är att ju mer heterogen den ekonomiska och demografiska geografin i Sverige blir, desto mindre ändamålsenligt är det att utforma enhetliga regelverk för sociala och ekonomiska aktiviteter. Det ter sig därför intuitivt rimligt att det fysiska rummet behöver regleras på ett annat vis i glesbygden än i storstäder. På motsvarande sätt förefaller det rimligt att anta att regelbördan på företag påverkar de (företrädesvis) mindre företagen på landsbygden annorlunda än storföretag med huvudkontor i storstaden, eller för den delen att exakt samma skattepolitik kan ge olika utfall bland invånare i Stockholm jämfört med dem som bor i Arjeplog. Mot den bakgrunden är rapportens ambition att tentativt utforska frågan om strävan efter att erbjuda likvärdig välfärd i hela landet i framtiden skulle kunna mötas med fler olikheter i regelverket.

Det övergripande syftet med rapporten är därför att ge en överblick över politiska reformer som inför geografiskt avgränsad asymmetri eller regellättnader – olika former av ”frizoner” – för att vitalisera områden som halkat efter i utvecklingen. Det kan handla om ekonomiska frizoner som erbjuder skattelättnader för de som bor där, särskilda zoner med regellättnader för att tillgodose lokala behov eller trivsel, eller avreglerade så kallade ”sandlådor” för att attrahera och främja teknikdriven innovation och entreprenörskap. Utifrån översikten över exempel på dylika frizoner diskuteras sedan om och hur asymmetri i regelverk skulle kunna användas som instrument i svensk landsbygdsolitik.

Frizoner, eller asymmetri i regelverk, är en typ av reformer som historiskt sett relativt sällan har diskuterats i sin egen rätt i den svenska debatten. Med det sagt, även om begreppen inte används för det fenomen som är av intresse, har själva principerna med jämna mellanrum förekommit i regional- och landsbygdsolitisk debatt. På ett övergripande plan är asymmetri i regelverk inte uteslutande en fråga som berör landets mer struktursvaga kommuner – flera exempel kan hämtas från andra typer av regioner. Fokus i denna rapport är emellertid om och i så fall hur reformer som bygger på frizonsprinciper skulle kunna bidra till att värna och utveckla landets struktursvaga och sårbara kommuner.

Rapporten bygger på en kombination av omvärldsbevakning och kompletterande analys baserad på vetenskaplig grund. I rapporten presenteras en rad exempel på frizonsreformer, men då det är ont om vetenskapliga utvärderingar av dessa reformer kompletteras exemplen i stället med en bredare analys förankrad i forskning om kommunal och regional utveckling, urbanisering och ekonomisk geografi. Frizons-exempel har identifierats genom breda sökningar och avgränsat urvalet till sådana exempel som bedömts ha en tillräcklig koppling till frågan om hur asymmetri i regelverk skulle kunna påverka balansen mellan kommuner i och nära storstadsregioner å ena sidan och de struktursvaga landsbygdskommuner som ligger perifert i förhållande till storstads-, universitets- och högskolekommuner å den andra. Rapporten består av fyra delar. Efter denna inledning följer i kapitel 2 en genomgång av de centrala utmaningarna som så kallade struktursvaga kommuner står inför – det vill säga små, krympande och geografiskt perifera kommuner. Därefter övergår kapitel 3 till att beskriva och analysera frizonsolitik i teori och praktik. Här redogörs för hur olika former av ekonomiska och teknologiska frizoner har använts internationellt för att stimulera utveckling i eftersläpande regioner. I kapitel 4 plockas upp trådarna som lagts ut i de tre inledande kapitlen och föder in dem till en diskussion om svenska lärdomar och möjliga tillämpningar, där internationella erfarenheter vägs mot förutsättningarna i den svenska förvaltningsmodellen. I kapitel 4 sammanfattas och reflekteras över rapportens övergripande slutsatser: vad frizonsolitik kan och inte kan åstadkomma, vilka faktorer som tycks avgörande för framgång, samt hur asymmetri i regelverk skulle kunna användas som ett verktyg för att långsiktigt stärka den territoriella sammanhållningen i hela landet.

Utmaningar för landets struktursvaga landsbygdskommuner¹

En negativ demografisk och ekonomisk spiral

De av landets mindre och glest befolkade kommuner som har långa avstånd till storstadsregionerna, samt universitets- och högskoleorter, befinner sig i typfallet i en demografisk omvandling som – allt annat lika – förstärks för varje år som går. Detta hänger samman med att det som ibland kallas ”befolkningspyramiden” med tiden har kommit att vändas upp och ned när färre barn föds, parallellt med att många unga vuxna i arbetsför och barnalstrande ålder väljer att lämna dessa kommuner för studier och karriärmöjligheter, ofta i och nära landets storstadsregioner. Sådan utflyttning sker främst i åldersgruppen 20–35 år, vilket är det åldersintervall som, förstås, skulle kunna bidra till skatteunderlaget och barnafödande.

Ofta sker denna utflyttning bland studiemotiverade individer. Efter studierna söker sig många till städer för att hitta jobb som motsvarar vad de utbildat sig till, särskilt par där båda individerna har en universitets- eller högskoleutbildning och behöver finna jobb inom sina respektive kompetensområden. Sådana flyttmönster påverkar i sin tur såväl den offentliga sektorns som näringslivets möjlighet till kompetensförsörjning och i förlängningen dess geografiska utbredning. Det blir mer fördelaktigt att bedriva kunskapsintensiva verksamheter i eller i närheten av en storstadsregion och samtidigt svårare att göra det i de glesa eller mycket glesa landsbygdskommunerna. Arbetsmarknaden i landsbygdskommunerna blir därför smalare och mer känslig för strukturomvandlingar i ekonomin.

Den tilltagande centraliseringen av både offentlig och kommersiell service skapar geografiskt varierande verkligheter som särskilt drabbar äldre och unga utan egen bil. När apotek, banker, vårdcentraler och annan samhällsservice försvinner från små orter, sjunker inte bara livskvaliteten – i ett och samma slag undergrävs också kommunens attraktivitet för inflyttning. Kollektivtrafiken, som inte sällan redan drabbats av indragna linjer, är ofta undermålig, och kollektivtrafiken är något som blir ännu viktigare men samtidigt svårare att finansiera när befolkningsunderlaget krymper.

Utöver den formella servicen påverkas platsens livskraft också av den sociala infrastrukturen – de föreningar, lokala nätverk och därmed mötesplatser som skapar gemenskap, delaktighet och tillhörighet. Forskning har argumenterat för att social infrastruktur kan fungera som en buffert mot de negativa effekterna av utflyttning och ekonomisk stagnation, genom att stärka civilsamhällets roll och invånarnas vilja att stanna kvar (t.ex. Legeby & Pech, 2023). När den här sortens infrastruktur försvagas förlorar kommunen inte bara invånare, utan även förmågan att mobilisera inför förändring.

För landet som helhet kan urbaniseringen bidra positivt både ekonomiskt och i termer av utvidgade möjligheter för människor, men på lokal nivå bidrar den allt ojämnare demografiska och ekonomiska geografin till en ond cirkel. Att andelen äldre ökar medan andelen i arbetsför och familjebildande ålder minskar, blir en dubbel belastning som landets glesa och mycket glesa landsbygdskommuner i många fall får det besvärligt att hantera.

Kommuner tvingas prioritera om sina resurser för att möta den verklighet som följer med den ojämna demografiska och ekonomiska geografin. Eftersom den kommunala budgeten är ett nollsummespel är det inte orimligt att anta att det på sina håll sker på bekostnad av investeringar i sådant som skulle kunna göra platsen attraktiv för barnfamiljer och yngre. I sin tur riskerar det att göra platsen än mindre attraktiv för individer i arbetsför och barnalstrande ålder, och därmed ytterligare accelerera utflyttningen.

¹ Om inget annat anges bygger det här kapitlet i bärande delar på beskrivningar och analyser av små och krympande kommuners problem och framtidsutsikter i Syssner (2018), SOU (2020:8), SOU (2024:6), samt temanumret av Statsvetenskaplig tidskrift ”Polarisering mellan stad och land” (Statsvetenskaplig tidskrift, 2024).

Kommunernas intäkter och kostnader

De ekonomiska utmaningarna för landets struktursvaga kommuner är i många fall djupgående. Med ett litet skatteunderlag per capita är dessa kommuner ändå ålagda att tillhandahålla samma grundläggande service som tätbefolkade kommuner, men ofta till väsentligt högre kostnader.

De glesast befolkade kommunerna i Sverige är ofta stora sett till geografiskt omfång. Det medför att hemtjänst måste tillhandahållas över stora områden, skolskjutsar blir långa och dyra, väghållning per kilometer är kostsam, avfallshantering kräver omfattande logistik. Den spridda bebyggelsen gör att kommunerna många gånger tvingas upprätthålla fler serviceställen än vad som är ekonomiskt optimalt för att kunna erbjuda invånarna rimlig tillgänglighet till välfärdstjänster.

Även kostnaden för vatten och avlopp kan bli dyrare då en gles bebyggelsestruktur implicerar långa ledningslängder, något som medför att investeringskostnaden per ansluten fastighet blir högre än i mer tätbefolkade områden. De kommuner som har högst kostnader per invånare, och därmed behöver ta ut högre skatt, sammanfaller därför till stor del med de kommuner som förväntas tappa flest invånare de kommande decennierna. Det handlar företrädesvis om ytstora och glest befolkade kommuner med relativt få invånare i norra Sverige.

Lägre medelinkomster jämfört med riksgenomsnittet ger en svagare skattekraft, vilket tvingar kommunerna att sätta högre skattesatser för att finansiera den verksamhet de är ålagda att upprätthålla. Det är mot denna bakgrund inte överraskande att topp-10-kommunerna med högst total kommunal skattesats domineras av mindre inlandskommuner (t.ex. Dorotea, Bräcke, Vilhelmina, Sorsele, Åsele, Ragunda), medan lägst skattesats återfinns i storstadnära kommuner (t.ex. Vellinge, Kävlinge, Lidingö, Solna, Täby). Högre skattetryck bidrar, åtminstone på marginalen, till att kommunen blir mindre attraktiv för inflyttande. Detta riskerar att förstärka den onda ekonomiska och demografiska spiralen.

Det kommunala utjämningssystemet är tänkt att kompensera för dessa strukturella skillnader. Samtidigt menar flera aktörer att systemet inte fullt ut förmår täcka de merkostnader som finns för så kallade "smådriftsnackdelar" eller "skalackdelar" (jfr. SOU 2024:6), alltså kostnader som uppstår när likvärdig service ska upprätthållas över stora geografiska ytor med få invånare, ett begränsat antal invånare ska dela på dessa kostnader samtidigt som dessa kommuner saknar möjligheter till specialisering och är sårbara för personalomsättning. Utjämningssystemet bidrar till att balansera den allt ojämnare ekonomiska och demografiska geografin, men om utvecklingen fortsätter som i dag är risken att det blir alltmer av ett slags konstgjord andning, en konstgjord andning som med tiden sannolikt kommer att fungera allt sämre. Att utjämningssystemet återkommande blir föremål för debatt innebär också att landets mest utsatta kommuner blir alltmer exponerade för konsekvenser av politiska maktskiften. Om statsbidragen justeras eller systemet reformeras, saknar de små och krympande kommunerna den ekonomiska buffert som större kommuner ofta har.

Brist på arbetskraft och specialistkompetens

På kort till medellång sikt är det kanske mest akuta hotet mot de mest utsatta kommunerna den tilltagande arbetskraftsbristen. Konkurrensen om kvalificerad arbetskraft – framför allt avseende vårdpersonal, lärare, socionomer, tekniska specialister – är stor. Såväl historiskt som strukturellt förlorar kommuner med geografiska lägesnackdelar denna kamp. Och det handlar inte uteslutande om löner, även om lönegapet mellan stad och landsbygd spelar roll. Minst lika viktigt är att små kommuner ofta inte förmår erbjuda de karriärmöjligheter, den professionella utveckling och den kollegiala miljö som attraherar kvalificerad och högutbildad personal, särskilt par där båda parter har högre utbildning och behöver hitta jobb som motsvarar deras utbildningsinriktning. När en nyckelperson slutar eller blir sjuk, saknas ofta kvalificerad backup. Detta är en typ av bräcklighet som större organisationer sällan behöver hantera.

Till detta kommer att personal i små kommuner ofta mer eller mindre tvingas till att bli generalister snarare än specialister. För några kan detta bli ett uppskattat inslag i den personliga och professionella utvecklingen, men det kan också leda till både professionell frustration – att inte primärt få arbeta med det man är utbildad till – och, förstås, ökad arbetsbelastning. Resultatet riskerar även här att bli en negativ spiral där personalbristen leder till sämre arbetsmiljö, vilket i sin tur på sikt ytterligare försvårar rekrytering.

När förvaltningarna är så små att varje enskild individ är svårersättlig, ger det upphov till en bräcklighet som kan få långtgående konsekvenser. En sjukskrivning av kommunens enda ekonom, att en förvaltningschef slutar eller en uppsägning från IT-ansvarig får återverkningar för hela verksamheten. Detta slags sårbarhet förstärks av att kompetensuppbyggnad och kunskapsöverföring är tuff när organisationen är så liten.

Små kommuners förvaltningar präglas sålunda ofta av viss underkapacitet. På grund av begränsade administrativa resurser finns en risk att dessa kommuner systematiskt missgynnas i konkurrensen om riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag kräver nämligen typiskt omfattande ansökningsarbete, projektledning och kapacitet för återrapportering. Som en rad analyser har påpekat saknar landets mer struktursvaga kommuner därför ofta kapacitet för omvärldsanalys, utvärdering och strategiskt utvecklingsarbete liksom systematisk uppföljning av verksamheten (jfr. Riksrevisionen, 2020; SKR, 2023; Statskontoret, 2024).

Digital transformation som möjlighet och hot

Digitaliseringen och utvecklingen av en ny generation AI-teknik innebär både stora möjligheter och nya utmaningar för mindre kommuner. Digitala verktyg kan öka tillgängligheten till välfärdstjänster, till exempel genom digitala vårdbesök, möten med socialtjänsten eller e-tjänster som är öppna dygnet runt. Tekniken kan också bidra till att effektivisera och delvis automatisera interna processer i den kommunala verksamheten. På så sätt kan den hjälpa till att möta och mildra några av de utmaningar kopplade till gleshet och personalbrist som små kommuner står inför i dag.

Samtidigt ställer ny teknik också krav på kompetens som kan vara svåra för små kommuner att tillgodose. Det handlar både om kompetensutveckling för befintlig personal som ska använda den nya tekniken i sitt arbete och om behovet av specifik teknisk kompetens för att upphandla, utveckla, underhålla och utvärdera de tekniska systemen man använder (Wernberg & Andersson, 2022). Det är inte heller givet att teknikinvesteringar automatiskt leder till effektivitetsvinster i verksamheten.

Det krävs kompletterande investeringar i att utveckla och etablera nya arbetssätt och processer för att dra nytta av tekniken, och det är alls inte säkert att allt blir bättre av att digitaliseras (Brynjolfsson & Hitt, 2003). Den här typen av strukturförändringar kräver experimenterande med arbetssätt som är särskilt svårt att genomföra i en reglerad verksamhet som den kommunala. Det finns också gott om exempel på digitaliseringsinitiativ som lett till ökad administrativ börda utan tydliga effektivitetsvinster, trots en bild av att det digitala alltid överträffar sin analoga föregångare (Wormbs, 2010). Till detta kommer att tekniken också ställer krav på medborgarnas kompetens: utöver tillgång till bredbandsinfrastruktur – som dokumenterat är sämre i landsbygdskommuner (PTS, 2025) – behöver de kunna använda de nya tjänsterna och ibland förändra sitt sätt att interagera med kommunen.

För att mindre kommuner ska kunna dra nytta av digitalisering och ny teknik måste de ha resurser – både ekonomiska resurser och kompetens – inte bara för teknikinvesteringar utan också för de strukturella förändringar som tar tid och pengar i anspråk. Klarar man av detta, är de potentiella vinsterna av digitalisering stora i glesa landsbygdskommuner. Men, om sådana resurser saknas riskerar krav på digitalisering och AI-användning att lägga sten på börda och bli ytterligare ett kommunalt problem i stället för en del av lösningen på andra problem.

Verktyglådan till dags dato

Inför denna mångfacetterade utmaning finns flera möjliga motåtgärder och strategier som florerar i den offentliga debatten, var och en med sina för- och nackdelar. Nedan presenteras dem som har diskuterats mest frekvent.

Slå samman kommuner

Kommunsammanslagningar har potential att skapa skalfördelar, bredda skattebasen och stärka den administrativa kapaciteten genom att möjliggöra en mer professionell och specialiserad förvaltning. Större enheter har också sannolikt bättre potential att motstå ekonomiska chocker och attrahera olika slags specialistfunktioner. Större kommuner kan också sägas vara en logisk följd av att arbetsmarknadsregionerna växer, där små kommuner kan leda till att arbetsplats och boende ligger i olika kommuner. Å andra sidan finns risken att den demokratiska närheten går förlorad och att lokal identitet och social sammanhållning urholkas – faktorer som i förlängningen kan minska medborgarnas engagemang och förtroende. Till det kommer att internationella erfarenheter av sammanslagningar inte ger någon särskilt övertygande evidens för att sammanläggningar förverkligar sina löften. Förväntade vinster har uteblivit, samtidigt som de förmodade nackdelarna – exempelvis försvagad demokrati och nya centrum-periferikonflikter – i stor utsträckning faktiskt har realiserats (jfr. Erlingsson, 2024).

Utökad mellankommunal samverkan

Utökad och fördjupad samverkan mellan kommuner, särskilt i fasta konstellationer snarare än tillfälliga projekt, kan ge många av sammanslagningens fördelar utan att institutionellt offra den lokala självstyrelsen och identiteten eller för den delen närhetens demokratiska förankring. Gemensam serviceproduktion inom områden som IT, lönehantering, upphandling eller specialistfunktioner kan både sänka kostnader och höja kvalitet. Baksidan rör emellertid framför allt det demokratiska underskott som riskerar att uppstå när man överför viktiga beslut till överkommunalt beslutsfattande där delegationskedjorna blir långa, transparensen försvagas och ansvarsutkrävandet blir indirekt (jfr. Erlingsson et al., 2021). En ytterligare fråga som ibland har ställts är hur mycket mer kommuner egentligen har möjlighet att samverka kring, det vill säga, i vilken utsträckning mer kapacitet, ökad servicekvalitet och besparingar faktiskt kan utvinna genom ännu mera samverkan.

Förstatligande av kommunala uppgifter

Förstatligande av kommunala uppgifter är ett förslag som återkommit med allt större intensitet det senaste decenniet, inte minst i takt med att små och krympande kommuners kapacitetsbrist har fått stigande uppmärksamhet. Bevekelsegrunden för förstatligande har bland annat varit en oro för att likvärdigheten riskeras när viktiga politikområden har kommuner som huvudman, liksom att rättssäkerheten kan komma på skam. Förespråkarna pekar särskilt på välfärdsområden som skolan, socialtjänsten – inte minst barnavård och ekonomiskt bistånd – samt LSS och äldreomsorg, där skillnader i resurser och kompetens tros kunna leda till ojämn kvalitet och hotad rättssäkerhet.

Bakom förslagen ligger problemet med att dagens 290 kommuner har mycket olika förutsättningar: ett barn i en glesbygdskommun får sällan samma skolresurser som ett barn i en resursstark storstadskommun, och stöd till personer med funktionsnedsättning kan variera kraftigt beroende på bostadsort. Bristen på personal kan slå särskilt hårt mot små kommuner som ofta saknar möjlighet att rekrytera socialsekreterare, specialpedagoger och andra nyckelkompetenser, vilket leder till hög personalomsättning och svagare kontinuitet.

Samtidigt pekar kritiker på att ett förstatligande hotar det grundlagsfästa kommunala självstyret och försvagar den lokala demokratin, eftersom statlig centralisering minskar närheten till medborgarna, kan skapa mer byråkrati och riskera att ge upphov till svag lyhördhet gentemot invånarna liksom dålig anpassning till regionala variationer och lokala behov. Vidare anser kritiker att det inte finns någon stark evidens för att verksamheter där staten är ansvarig är så mycket bättre på att leverera likvärdig service. Sammanfattningsvis har förstatligande av uppgifter setts som en möjlig lösning för att garantera nationell likvärdighet, rättssäkerhet och effektivitet, men riskerar samtidigt att underminera lokal förankring och självstyre, samtidigt som evidens saknas för att förstatligande i praktiken skulle leda till mer likvärdig service över hela landet.

Asymmetri i uppgifter

Asymmetriskt styrelseskick, eller asymmetri i uppgiftsfördelning, innebär att kommuner tilldelas olika ansvar och befogenheter beroende på deras kapacitet, snarare än att alla kommuner – som de i dag har – har samma ansvar och uppdrag oavsett storlek, kapacitet och resurser i övrigt. I ett svenskt förvaltningspolitiskt sammanhang har detta då och då lyfts fram som ett alternativ till kommunsammanslagningar för att hantera de strukturella utmaningar som många små och krympande kommuner står inför – särskilt när det gäller kompetensförsörjning, ”smådriftsnackdelar” och förmågan att långsiktigt klara sitt välfärdsuppdrag (se t.ex. genomgången av debatten i Erlingsson, Syssner och Ödalen, 2015).

Genom att anpassa uppgifterna till den enskilda kommunens faktiska förmåga – till exempel genom att mindre kommuner avlastas tunga eller specialistkrävande verksamheter – kan staten skapa en mer realistisk och uthållig modell för lokal service och förvaltning. Det finns olika modeller för detta, såsom att dela in kommunerna i kategorier (exempelvis mini-, midi- och maxikommuner) med varierande uppgiftsportföljer. Fördelarna med ett asymmetriskt system anses vara att det kan minska pressen på små kommuner, möjliggöra lokalt självstyre utan sammanslagningar samt förbättra effektiviteten i uppgiftslösningen för de uppgifter man faktiskt har i sin portfölj. Samtidigt pekar kritiker på att asymmetri riskerar att skapa ett A- och B-lag bland kommunerna, försvaga den lokala demokratin och förutsättningarna för ansvarsutkrävande, leda till otydlig ansvarsfördelning och öka komplexiteten i den offentliga styrningen.

Exempel på andra åtgärder och insatser

Utöver dessa mer strukturella och institutionella reformidéer har debatten också kretsat kring olika ekonomiska styrmedel och statliga satsningar som har till syfte att bromsa utvecklingen och minska de regionala klyftorna. Hit hör både förändringar i det kommunalekonomiska utjämningsssystemet, ökade generella statsbidrag samt olika former av riktade stöd till kommuner och regioner (exempelvis glesbygdsstöd, näringslivsfrämjande program och särskilda satsningar på kompetensförsörjning). Insatser av detta slag kan i bästa fall ha kunnat mildra de mest akuta ekonomiska obalanserna, men det är svårt att föreställa sig att de är tillräckliga för att långsiktigt vända utvecklingen i kommuner med långvarig befolkningsminskning och allt svagare skattebas.

En ytterligare åtgärd har varit att använda statens egen närvaro som regionalpolitiskt verktyg genom omlokalisering av myndigheter. Tanken har varit att statliga jobb och institutioner ska fungera som stabila ankare i lokala ekonomier och därigenom motverka koncentrationstendenserna mot storstadsregionerna. Erfarenheterna visar dock att det är högst tveksamt om detta sker då effekterna typiskt sett har varit begränsade (t.ex. Riksrevisionen, 2009; Statskontoret, 2016).

Därutöver har stora investeringar i infrastruktur och regionala utvecklingsprogram – ofta med medfinansiering från EU – spelat en central roll i politiken för att stärka struktursvaga regioner. Olika regionala tillväxtprogram har varit återkommande inslag i den regionala verktygslådan. Sammantaget har dessa åtgärder bidragit till att förbättra vissa förutsättningar och, eventuellt, bromsat utvecklingen på kort sikt. Med det sagt är det uppenbart att åtgärderna till dags dato inte har förmått hejda de långsiktiga demografiska och ekonomiska krafterna associerade med urbanisering. Alltjämt slits isär ekonomiskt och demografiskt samt, i tilltagande grad, också politiskt och värderingsmässigt (jfr. Erlingsson, Wallman Lundåsen & Öhrvall, 2024; Hansson, Erlingsson och Tinghög, 2025).

Asymmetri i regelverk – en underdiskuterad idé

Med allt detta sagt, asymmetri i regelverk för att stärka landsbygder är något som historiskt sett inte diskuterats i någon särskilt stor utsträckning i svensk regional-, förvaltnings- och landsbygdspolitiska debatt.² Internationellt har det länge funnits en diskussion om ”ekonomiska frizoner” eller ”särskilda ekonomiska zoner” (SEZ). Traditionellt handlar det om reformpaket skapade för geografiskt avgränsade områden som till exempel erbjuder skatteincitament, infrastrukturfordelar för att locka investeringar och stimulera ekonomisk aktivitet genom att erbjuda undantag från en rad nationella regelverk. Runt om i världen har sådana zoner historiskt och traditionellt varit koncentrerade till stadsområden eller stadsnära områden nära hamnar och industriella centra för att stärka en given nations konkurrenskraft i den globala ekonomin.

På senare tid har man på olika platser världen över experimenterat med deras tillämpning för att vitalisera landsbygden och motverka olika slags geografiska lägesnackdelar. Den teoretiska motiveringen för ekonomiska frizoner i särskilt utsatta regioner hämtas både från neoklassisk lokaliseringlära och idéer från modern ekonomisk geografi. Det här slags frizoner strävar efter att övervinna de inneboende nackdelarna med lägen som är perifera i förhållande till blomstrande storstäder liksom till universitets- och högskoleorter – alltså långa avstånd till marknader, begränsad infrastruktur, kvalificerad arbetskraft – genom politiska ingripanden som artificiellt sänker kostnaderna för att bedriva verksamhet samt incitament för att locka dit kompetens/expertis, invånare, turister och investeringar. I kapitel 3 görs en överflygning över ett antal initiativ som har likheter med denna frizonsprincip. Syftet är dels att visa att frizoner som landsbygdspolitiska initiativ faktiskt existerar, illustrera att frizonsidéerna kan ta sig olika uttryck och ha olika syfte, dels – i görligaste mån – säga något initierat om vilka effekter existerande frizonsinitiativ förefaller ha haft.

² Ekonomiska frizoner för landsbygdsutveckling ska inte förväxlas med de så kallade ”frikommunförsöken”. Frikommunförsöken har syftat till att testa organisatoriska och administrativa reformer inom den offentliga sektorn – exempelvis nya styrmodeller, förenklad lagstiftning – med målet att identifiera goda exempel som kan spridas till övriga kommunsektorn som helhet. Tanken med frikommunförsök bygger på idén om processinnovation och lärande inom: alla kommuner skulle i slutändan gynnas av de testade reformerna. Ekonomiska frizoner för landsbygd utgår däremot från en fundamental acceptans av territoriell asymmetri: vissa geografiska områden ges permanent eller långsiktigt fördelaktiga villkor (lägre skatter, studieskuldavskrivning, regelundantag) just för att de har väldigt annorlunda förutsättningar än landet i övrigt. Här är inte målet att hitta modeller som ska spridas nationellt, utan att kompensera för bestämda geografiskt betingade lägesnackdelar för att motverka avfolkning och stimulera lokal ekonomisk utveckling. Där frikommuner testade hur den offentliga sektorn kan organiseras bättre, skapar frizoner olika spelregler för var privata aktörer och medborgare väljer att etablera sig.

För att redan här kort föregå delar av slutdiskussionen: även om i svensk förvaltnings-, regional- och landsbygdspolitisk debatt aldrig riktigt har använt begrepp som ”frizoner” eller ”asymmetri i regelverk”, kommer det att visas att frizonsprincipen trots allt inte är helt apart i svensk kontext. Redan i dag finns några sådana inslag, och det har faktiskt funnits nyckelfärdiga förslag i utredningar – förslag som aldrig har gått vidare till propositioner – som alldeles uppenbart drar åt detta håll. Och i dag finns det också flera svenska politiska partier som, i sina landsbygdspolitiska program, har presenterat förslag som har likheter med frizonsprincipen. Som sagt finns det anledning att återkomma till detta i rapportens slutkapitel.

SAMMANFATTNING

Frizonsprinciper – en välkommen breddning av den förvaltningspolitiska verktyglådan?

Detta kapitel har tecknat en bild av de komplexa och sammanlänkade utmaningar som Sveriges små, krympande och avlägset belägna kommuner står inför. Det har beskrivits hur demografisk omvandling med utflyttning av unga och en åldrande befolkning ger upphov till en självförstärkande negativ spiral. Hårda ekonomiska realiteter med höga kostnader per invånare, svag skattekraft och strukturella ”skalnackdelar” och ”smådriftsnackdelar” kan långsiktigt göra det allt svårare för dessa kommuner att klara välfärdsuppdraget, särskilt när det gäller likvärdigheten i serviceutbud och servicekvalitet. Arbetskraftsbristen, särskilt vad gäller personal med specialistkompetens, utgör på kort sikt kanske det mest akuta hotet; men det är också känt att personalbehoven inom exempelvis äldreomsorgen börjar bli pressande. Samtidigt som digitaliseringen erbjuder möjligheter, kräver den resurser och kompetenser som många små kommuner saknar.

Påfallande är dock att en viktig möjlig strategi fortfarande saknar en sammanhållen och principiell plats i den svenska diskussionen: användningen av asymmetriska regelverk och frizonsliknande arrangemang som ett principiellt hålllet och medvetet instrument för att stärka områden med svaga utvecklingsförutsättningar. Som kommer att ses i avslutningskapitlet finns redan i dag flera, om än fragmenterade, inslag av sådan asymmetri i den svenska regional- och landsbygdspolitiken, liksom idéer i den partipolitiska debatten som berör allt från selektiva skattelättnader till riktade undantag i plan- och bygglagstiftningen. Men dessa initiativ dyker oftast upp som enskilda tekniska lösningar eller ad hoc-åtgärder, snarare än som delar av ett mer övergripande ramverk för en medveten strategi för territoriell differentiering.

En central poäng förtjänar att lyftas fram: många reformidéer som hittills har dominerat debatten – kommunsammanslagningar, mellankommunal samverkan, förstatligande och asymmetri i uppgiftsfördelning – är i grunden organisatoriska svar på vad som ytterst är ett demografiskt och ekonomiskt problem. De tar sikte på hur kommunen som organisation ska klara sitt lagstadgade välfärdsuppdrag med de resurser och den befolkning den för tillfället har. Det är givetvis viktiga frågor. Men om befolkningsunderlaget fortsätter att krympa och skattebasen urholkas, riskerar organisatoriska reformer i bästa fall att bli en form av palliativ vård: de kan för stunden lindra vissa av symtomen, men angriper inte de underliggande krafterna. Frizonsprincipen tar i grunden en annan ansats. I stället för att fråga hur en krympande kommun bäst administrerar sitt uppdrag, frågar den hur förutsättningarna för ekonomisk aktivitet och bosättning kan förändras på platsen. Det är en analytiskt distinkt fråga – och det är den frågan som motiverar rapportens huvudsakliga fokus.

Det är alltså inte så att frizonsprincipen är helt frånvarande i svensk politik, snarare är den närvarande utan att vara artikulerad. Vad som saknas är en systematisk och samlad diskussion om hur sådana verktyg skulle kunna utformas, kombineras och styras i en svensk kontext, och vilka förvaltningspolitiska implikationer en mer uttalad asymmetri skulle innebära. Det är just denna brist på helhetsgrepp som motiverar den internationella forskningsöversikten som följer i nästa kapitel, där rapporten söker förstå hur andra länder har arbetat med frizonsliknande modeller och vad Sverige potentiellt kan lära av dessa erfarenheter.

Internationella exempel

FRIZONSPOLITIK I TEORI OCH PRAKTIK

Från internationell till inomnationell konkurrenskraft

Idén om ekonomiska frizoner – geografiskt avgränsade områden med särskilda regler och ekonomiska incitament jämfört med resten av landet – har historiskt sett främst förknippats med exportinriktade hamn- och industristäder som Shenzhen i Kina eller Shannon i Irland (t.ex. Zeng, 2021; McLoughlin, 2020). Syftet med denna typ av frizoner har i första hand varit att sänka skatter och andra kostnader för företag som etablerar sig i zonen, för att på så vis attrahera investeringar, produktion och arbetstillfällen. Förhoppningen har varit att den ekonomiska aktiviteten som koncentreras till frizonen ska generera spridningseffekter – exempelvis i form av ökad export, teknikspridning och sysselsättning – som också gynnar områden utanför zonen och därigenom stärker landets internationella konkurrenskraft.

Under de senaste decennierna har samma grundläggande logik fått en delvis ny tillämpning: att bidra till att rädda landsbygden från avfolkning och ekonomisk stagnation. Det som i dag skulle kunna kallas "landsbygdsfrizoner" handlar i första hand om att påverka konkurrensen mellan platser inom ett och samma land. Tanken är att locka människor, kapital och verksamheter från urbana centra till frizoner i perifera eller struktursvaga (ibland kallade "eftersläpande") regioner som annars riskerar att tömmas på både invånare och ekonomisk aktivitet. Ansatsen bygger på att staten medvetet skapar asymmetri i regelverk och villkor genom att ge vissa utpekade platser särskilda undantag från nationella regler eller riktade ekonomiska incitament som bara gäller inom ett avgränsat område – det vill säga, en frizon. Som policyinstrument kan frizoner också användas för att möjliggöra experimenterande med ny teknik som i sin tur har potential att främja innovation och entreprenörskap.

Digitaliseringen är ett tydligt exempel på hur förutsättningarna för innovation har förändrats över tid. I internetets barndom och under den tidiga digitaliseringen växte företag som Google, Amazon och Meta fram genom så kallade "green-field"-innovationer – innovationer som i praktiken skapade helt nya marknader snarare än att konkurrera med etablerade aktörer på redan reglerade marknader. Med tiden har förutsättningarna för innovation och entreprenörskap som bygger på nya digitala lösningar förändrats på åtminstone två vis.

För det första har regleringen av digitala marknader, produkter och tjänster successivt skärpts, inte minst avseende integritet, konkurrens, konsumentskydd och säkerhet. För det andra har den tilltagande graden av digitalisering medfört att potentialen för nästa generations större innovationer i hög grad finns inom redan etablerade och ofta hårt reglerade delar av ekonomin – som vård, utbildning, transporter, socialtjänst och finansiella tjänster. I dessa sektorer är det inte längre möjligt att "starta vid sidan av" befintliga system på samma sätt som de tidiga internetföretagen gjorde, utan innovation måste ske inne i, eller i nära anslutning till, den reglerade verksamheten.

För att utveckla exempelvis digitala vårdtjänster eller självkörande fordon behöver innovatörer och entreprenörer kunna testa och gradvis skala upp nya lösningar i en verklig miljö. Samtidigt måste de redan från start leva upp till omfattande krav på patientsäkerhet, trafiksäkerhet, integritet, dataskydd och andra regler som med rätta ställs i dessa sektorer. Därmed uppstår en tydlig spänning mellan behovet av experimenterande och krav på regelefterlevnad. Ett sätt att hantera denna spänning är att införa tidsbegränsade undantag eller särskilda regler inom ett avgränsat område – det vill säga en form av frizon eller "regulatorisk sandlåda" med geografisk avgränsning.

Den här typen av teknikorienterade funktionella frizoner kan användas för att skapa möjlighet att experimentera med tillämpningar av ny teknik i en verklig miljö, men under kontrollerade former. På så sätt kan innovation främjas på ett liknande sätt som de ekonomiska frizonerna syftar till att attrahera företag, gynna det nationella näringslivet och bygga internationell konkurrenskraft. Den avreglerade eller särreglerade zonen utgör då en knapp resurs: just genom att de särskilda villkoren begränsas till en viss fysisk plats kan zonen, åtminstone i teorin, attrahera näringsverksamhet, kompetens och kapital till just den platsen och därmed fungera som ett verktyg för lokal utveckling. Det går dessutom att argumentera för att det i vissa avseenden är enklare att etablera fysiska frizoner för experiment med ny teknik i mer

glesbefolkade kommuner än i tätastorstadsmiljöer, där markkonkurrens, trängsel och andra intressen ofta är starkare.

Teknikorienterade frizoner kan också fungera som verktyg för lagstiftare och tillsynsmyndigheter att samla kunskap om hur ny teknik faktiskt används i praktiken och hur befintliga regelverk kan eller bör anpassas på sikt. Det kan handla om en fysisk frizon där självkörande fordon tillåts under särskilda villkor, eller om en digital testmiljö där nya tjänster kan prövas för att se hur de förhåller sig till gällande krav på exempelvis dataskydd, ansvarsfördelning och transparens. På så vis kan frizonerna både stödja teknikutveckling och skapa ett underlag för mer träffsäkra framtida reglering.

Hur och var i världen har länder under senare år börjat experimentera med mer långtgående former av territoriell differentiering av just det här slaget. Resultatet är att det numera kan observeras en växande verktygslåda av asymmetriska policyinstrument som på olika sätt utmanar idén om att alla medborgare och företag ska behandlas exakt lika, oavsett var de befinner sig. Detta kapitel presenterar en överblick över några sådana exempel, med fokus på hur de utformats för att attrahera människor, företag och verksamheter till en särskild frizon och vilka implikationer det kan ha för svaga och krympande regioner.

Teoretisk lins: mekanismer bakom frizoner och platsbaserad logik

Det är svårt att utforma och utvärdera platsbaserade reformer, inte minst eftersom olika platser skiljer sig markant åt (Neumark & Simpson, 2015, Moberg, 2015, Duranton & Venables, 2018, Chaudhary & Potter, 2019; OECD, 2025). Platsbaserad politik, inklusive frizoner, bygger på antaganden om att åtgärderna ger upphov till både direkta och indirekta effekter.

Direkta effekter innefattar de omedelbara resultat som ett platsbaserat politiskt initiativ ger upphov till, exempelvis investeringar i nya byggnader, att människor flyttar till en plats i utbyte mot att deras studieskulder avskrivs eller att företag etablerar sig i en frizon med regellättnader som underlättar deras verksamhet. Den ofta outtalade förväntan på platsbaserade reformer stannar emellertid inte vid dessa direkta effekter.

Tanken är att de direkta effekterna ska ge upphov till andra, indirekta effekter som förstärker de positiva resultaten och inte minst gynnar dem som redan bor och verkar på platsen i fråga. Till exempel kan inflyttningen av högutbildad arbetskraft förhoppningsvis locka fler företag men också ge upphov till nya arbetstillfällen i tjänstesektorn. Nyinflyttade företag kan i sin tur skapa jobb för människor som redan bor i kommunen. Dessutom förväntas allt detta i förlängningen generera ökade skatteintäkter som kan bidra till att säkra tillgången till välfärdstjänster och platsens långsiktiga attraktivitet.

Ambitionen med platsbaserade initiativ är alltså att ge upphov till en kedja av självförstärkande positiva effekter, även om initiativet bara omfattar de omedelbara direkta effekterna. Den teoretiska motiveringen för detta är att ekonomiska aktiviteter kan förväntas generera värden som inte till fullo fångas av ett enskilt företag eller enstaka individer, utan sprids till omgivningen på något sätt – det vill säga positiva externaliteter eller överspillningseffekter (på engelska spillover effects).

Detta förutsätter dock inte bara att det uppstår positiva externaliteter, utan också att de kan sprida sig till andra företag och människor och att de i tillräcklig utsträckning stannar i den lokala omgivningen. Här skiljer sig förutsättningarna åt mellan olika typer av aktiviteter och platser. Duranton och Puga (2004) föreslår till exempel ett ramverk för sådana spridningsmekanismer i stadsmiljöer som består av tre kategorier: delning, matchning och lärande.

- Delningsmekanismer handlar om att människor och företag kan dela på gemensamma resurser, exempelvis infrastruktur eller tunnelbanesystem i en storstad.
- Matchningsmekanismer illustreras bäst av matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.
- Lärandemekanismer handlar i stället om att människor och företag kan härma, inspireras av och lära av andra människor och företag för att bli mer innovativa eller effektiva.

Det är rimligt att misstänka att spridningsmekanismerna för positiva externaliteter skiljer sig åt mellan storstads- och glesbygdsregioner. Storstadens positiva täthetsexternaliteter motsvaras i glesbygd av kostnader för distans, och stadens negativa täthetsexternaliteter (trängsel och konkurrens om plats) speglas av ökad tillgång till mark och utrymme på glesbygden. Trots detta kan Duranton och Pugas (2004) ramverk vara nyttigt för att reflektera lite friare över hur en frizonsreform förväntas leda till

direkta respektive indirekta effekter på en viss plats. Till exempel kan man med visst fog hävda att politiska initiativ för att återskapa ett eget "Silicon Valley" på svensk glesbygd bör kunna visa hur man ska bygga upp den kritiska tätheten av humankapital och företagande som utmärker just Silicon Valley.

Duranton och Venables (2018) understryker behovet av en tydlig och transparent målbild för vad reformen ska uppnå samt vilka tänkbara mekanismer som förväntas bidra till resultatet. Detta är betydelsefullt både för utformning och för utvärdering av reformer. Politiska beslutsfattare bör även ta hänsyn till andra- och tredjeordningens indirekta förväntade effekter när de utformar en reform och inte bara fokusera på dess omedelbara direkta effekter. Vad förväntar man sig ska hända på kort respektive lång sikt? Hur förväntar man sig att de aktörer som direkt berörs ska agera, och hur kan deras agerande i förlängningen påverka andra aktörer?

Indirekta effekter är svåra att förutsäga och kräver noggrann analys av exempelvis hur privata aktörer reagerar på offentliga investeringar. Hur förväntar man sig till exempel att offentliga åtgärder eller investeringar kommer att kompletteras av andra aktörer lokalt eller regionalt? Moberg (2015) utgår från att ekonomiska frizoner måste utformas så att berörda aktörer, som agerar i egenintresse och med begränsad information, ändå kan förväntas bidra till önskad ekonomisk utveckling. För det krävs att frizonen utformas så att man exempelvis underlättar samordning mellan aktörer och motverkar oönskat beteende, såsom så kallad rent-seeking. För att utforma och utvärdera frizonsreformer menar Moberg att man bör utgå från en institutionell analys av förutsättningarna, såsom informationsflöden och olika aktörers incitament. Då kan man bilda sig en uppfattning om hur berörda parter kan förväntas agera inom frizonen. Dessutom blir det enklare att jämföra olika frizonsreformer med varandra för att förstå varför somliga misslyckas medan andra lyckas.

Utfallet av en frizonsreform kan inte enbart utvärderas mot den målbild som ställts upp, utan måste också värderas i förhållande till alternativa användningar av de resurser som reformen tagit i anspråk (Duranton & Venables, 2018). Även en reform som uppnår sitt utstakade mål kan alltså vara ett misslyckande om den gör det på bekostnad av mer effektiva sätt att uppnå samma mål. Kline och Moretti (2014a) illustrerar detta i en av de metodologiskt mest rigorösa studierna av platsbaserad industripolitik, där de analyserar effekterna av den amerikanska TVA-satsningen under ett århundrade. De finner visserligen påtagliga direkta effekter på sysselsättning, men konstaterar att de indirekta spridningseffekterna var avsevärt mer blygsamma – och att en strikt utvärdering mot alternativkostnaden ger en betydligt mer återhållsam bild av reformens samhällsekonomiska nettovärde. Om reformer i stället utformas med en tydlig målbild, en konkretisering av förväntade mekanismer för indirekta effekter, en analys av incitament och förväntat agerande samt en analys av alternativkostnader, kan utfallet utvärderas på ett strukturerat sätt som också innebär att man kan dra lärdomar och förbättra reformarbetet över tid.

Till sist finns det en viss spänning mellan forskningen om å ena sidan ekonomiska frizoner (på engelska special economic zones) och å andra sidan platsbaserad politik med syfte att hjälpa så kallade eftersläpande regioner (på engelska lagging regions, se Duranton & Venables, 2018; Farole & Akinci, 2011; Pemberton & Beel, 2024). Kline och Moretti (2014b) erbjuder ett välfärdsekonomiskt ramverk för att förstå denna spänning. De gör en analytiskt viktig distinktion mellan people-based och place-based policies – det vill säga om statliga insatser ska riktas mot att förbättra villkoren för människorna på en plats (exempelvis genom transfereringar eller rörlighetsincitament) eller mot att förbättra villkoren för platsen som sådan. Frizonsprincipen är per definition place-based, vilket är välmotiverat när geografiska lägesnackdelar är strukturella och svåra att flytta ifrån – men kräver samtidigt att man kan visa att insatsen ger ett nettovärde som inte hade kunnat uppnås billigare genom att i stället stödja individers rörlighet. Frizonsreformer inriktas som sagt ofta på hamnstäder eller industristäder med en betydande ekonomisk bas som frizonsreformen är tänkt att förstärka. Platsbaserad politik för krympande glesbygdskommuner handlar snarare om att motverka självförstärkande negativa effekter (se kapitel 2) och så kallade fattigdomsfällor (på engelska poverty traps).

Målet för den typen av insatser är inte nödvändigtvis att få den utsatta regionen att växa, utan kan i stället handla om att säkerställa tillgången till välfärdstjänster eller hitta vägar till en hållbar lokal ekonomi anpassad till regionens nuvarande storlek och förutsättningar. Frizonsreformer kan också bidra till den typen av mål, men målbilderna skiljer sig åt och kan inte utan vidare blandas ihop (se exempelvis Parker, Tach & Robertson, 2022). Detta understryker ytterligare behovet av konkretion och tydlighet i både utformning och utvärdering av frizoner för landsbygds- och glesbygdskommuner.

Konkreta exempel på frizonslogik för landsbygdsutveckling

Den mest direkta formen av frizonspolitik använder olika slags ekonomiska incitament för att göra det mer fördelaktigt att bo och arbeta i – eller för företag att investera i – glesbygder eller andra platser som kännetecknas av utflyttning, åldrande befolkning och därmed, på sikt, risk för avfolkning. I detta avsnitt presenteras ett antal internationella exempel på hur sådana asymmetriska styrmedel har använts för att stimulera utveckling i perifera och avfolkningsdrabbade regioner.

Som nämndes i introduktionskapitlet är exemplen medvetet snävt valda. Av utrymmes- och jämförbarhetsskäl har rapporten fokuserat på utvecklade demokratier där institutioner, regionala strukturer och politisk kultur i hög grad liknar den svenska – i första hand Norge, Kanada, Australien, Polen, Storbritannien och Japan. USA utgör här ett medvetet undantag: som en mer marknadsorienterad ekonomi illustrerar landet hur frizonslogiken kan ta sig något annorlunda uttryck i den kontexten.

För att tydliggöra skillnader i logik delas exemplen in i två huvudkategorier:

- Den första omfattar åtgärder som försöker stimulera kapital, investeringar och företagsetableringar i regioner som på olika sätt hamnat på efterkälken.
- Den andra omfattar insatser som försöker attrahera människor – nya invånare, arbetskraft, kompetens eller tillfälliga besökare – alternativt stärka incitamenten för dem som redan bor i sådana regioner att stanna kvar.

Ekonomiskt orienterade frizoner för att attrahera kapital, investeringar och företagande

Den första kategorin av frizonsinitiativ har haft som primärt syfte att öka den ekonomiska attraktiviteten i struktursvaga regioner för företag, investerare och marknadsaktörer. Initiativen syftar till att reducera kostnader, sänka risker och skapa ekonomiska fördelar för kapital som annars söker sig till mer centrala marknader.

USA – ”HUBZone” och ”Opportunity Zones”

I USA återfinns två frizonsliknande modeller som fått viss uppmärksamhet. Den första modellen är det så kallade HUBZone-programmet, som skapades 1997. Programmet ger ekonomiska incitament för småföretag att etablera sig och anställa arbetskraft i ekonomiskt utsatta områden genom att sådana företag ges förtur till federala kontrakt. I dag värderas kontrakt till sådana företag till omkring 17 miljarder dollar årligen (SBA, 2024). Programmet har identifierat specifika underutvecklade geografiska områden utifrån särskilda ekonomiska indikatorer som låg medelinkomst, hög arbetslöshet, liksom där militärbaser har lagts ned.

HUBZone-programmet använder alltså inte skattelättnader som incitament för etablering i eftersläpande regioner. I stället används den federala upphandlingen som ekonomiskt styrmedel. När erfarenheterna av HUBZone-programmet granskats har man överlag funnit att det haft vissa måttliga positiva effekter på sysselsättning och ekonomisk utveckling, framför allt i små landsbygdsekonomier (SBA, 2021). Samtidigt har implementeringen stött på vissa problem. Bland annat har programmet fått kritik för att potentiellt ge kontrakt till bedrägliga företag, samt att granskning och kontroll kring initiativet beskrivits som bristfällig (GAO, 2010).

Den andra modellen, Opportunity Zones, har en annan logik. Genom att ge möjlighet att skjuta upp skatt på tidigare kapitalvinster som återinvesteras i särskilt utpekade, ekonomiskt eftersatta censusområden – i både storstäder och på landsbygden – är syftet att locka kapital till dessa zoner. Investorare kan skjuta upp beskattningen av sin ursprungliga kapitalvinst fram till försäljning eller senast den 31 december 2026, få en nedskrivning av den uppskjutna vinsten efter fem respektive sju års innehav, och om investeringen hålls i minst tio år kan värdeökningen på Opportunity Zone-investeringen göras permanent skattefri (IRS, 2025).

Även detta program har fått kritik, bland annat för svag uppföljning och bristfällig datainsamling för resultatmätning (GAO, 2021).³ Samtidigt visar uppskattningar att Opportunity Zones har mobiliserat knappt 50 miljarder dollar i privata investeringar (Kelly, 2024). Effekterna på lokal sysselsättning är dock

³ Som jämförelse finns mer metodtunga utvärderingar av tidigare federala zonprogram i USA. En ofta citerad studie är Busso, Gregory & Kline (2013), som analyserar Round I av Empowerment Zones med en elegant och tydlig kontrafaktisk design och diskuterar både effekter och incidens/effektivitet.

ojämna beroende på plats. Det är faktiskt just till landsbygdsområden man lyckats attrahera väldigt litet kapital och det är också här effekterna beskrivs som allra mest begränsade, trots att det är här som behoven anses vara särskilt omfattande (Kiplinger, 2025; Arafeva et al., 2020). Diskussioner pågår om programmets framtid, alltså om det ska få fortleva även efter 2026.

Australien – "Northern Australia Infrastructure Facility" (NAIF)

Australien har valt en statligt styrd modell i form av Northern Australia Infrastructure Facility (NAIF). Det är en specialfond inrättad 2016 som erbjuder förmånliga lån på upp till fem miljarder australiensiska dollar (cirka 35 miljarder SEK) för infrastrukturprojekt i landets norra territorier (Australian Government, 2025). Dessa områden kännetecknas typiskt av enorma avstånd, begränsad infrastruktur och höga kapitalkostnader, vilket gör att kommersiella banker ofta avstår från att finansiera projekt på dessa platser.

NAIF kombinerar kapitaltillgång med strategisk utveckling av logistik och energisystem med fokus på elnät, hamnar, vägar, vattenförsörjning och telekommunikation. Logiken är att reducera inträdesbarriärer för kapital där marknaden annars inte investerar. Bedömare menar att NAIF gradvis har utvecklats till ett hyfsat träffsäkert verktyg för att driva fram investeringar i norra Australiens infrastrukturekonomi, med påtagliga effekter på sysselsättning och privat medfinansiering (Snowdon, Caffery & Yu, 2025). Samtidigt har revisioner pekat på styrningsproblem, bristande transparens och politisk påverkan under de första åren (ANAO, 2019). Sammantaget framstår NAIF som en modell med potential att fungera som katalysator för investeringar i perifera regioner, men dess legitimitet vilar på ökad öppenhet och en rättvisare fördelning av modellens nytta.

Storbritannien – "Enterprise Zones", "Freeports" och "Investment Zones"

Storbritannien har under de senaste decennierna utvecklat ett system av geografiskt avgränsade ekonomiska zoner som en del av regeringens övergripande så kallade Levelling Up-strategi. Ambitionen är att stimulera lokala arbetsmarknader, motverka avfolkning och skapa förutsättningar för ekonomisk förnyelse i regioner som inte fått del av de senaste decenniernas tillväxt, drabbats av industriell nedgång och därmed släpat efter både ekonomiskt och socialt.

Ett av de äldre verktygen, Enterprise Zones, lanserades 2011 och syftar till att stimulera investeringar och nyföretagande genom skattelättnader, förenklade planprocesser och möjligheten för lokala myndigheter att behålla en del av framtida skatteintäkter. Programmet riktas främst till regioner med hög arbetslöshet och svag industriell bas. Freeports, som introducerades 2021, kombinerar liknande ekonomiska incitament med tullfrihet för import och export, och ska särskilt bidra till att stärka logistik- och tillverkningskluster i kust- och hamnregioner (t.ex. UK Government, 2022). Den tredje zonformen, Investment Zones, presenterades 2023 som en uppdaterad modell med starkare fokus på forskning och innovation. Här får lokala partnerskap – ofta med universitet i centrum – tillgång till planeringslättnader och statliga investeringsmedel för att bygga kunskapsintensiva kluster (t.ex. Bryson, 2023). Det har betonats att samordningen mellan dessa tre zonverktyg ska minska splittringen i incitamentsstrukturen och i stället ge regioner sammanhållna utvecklingspaket.

Erfarenheterna av initiativen är blandade och en hel del kritik har riktats mot den övergripande Levelling up-satsningen. Utvärderingar visar att zonerna i vissa fall har bidragit till ny sysselsättning och ökad privat investering, men resultaten varierar kraftigt mellan platser. Freeports har fått beröm för sin potential att attrahera gröna energiinvesteringar i områden som Anglesey och Teesside, men också kritik för bristande styrning och låg transparens. Enterprise Zones and Investment Zones har hittills framför allt placerats i större stadsregioner med redan etablerad infrastruktur, vilket gör att den ursprungliga ambitionen att nå landets mer utsatta och avfolkade områden ännu inte riktigt har förverkligats (UK Parliament, 2024; Pemberton & Beel, 2024; Centre for Cities, 2019). Samtidigt finns vissa tecken på att samordningen mellan zonerna börjar skapa mer långsiktig planering på regional nivå. Den brittiska modellen illustrerar därmed hur frizonstanken kan användas som verktyg för platsbaserad utveckling, men också att verklig omfördelning av tillväxt kräver uthållig styrning samt långsiktiga investeringar i infrastruktur och kompetensförsörjning (se också kritiken mot Levelling up-strategin i Fransham et al., 2023).

Norge – Differentierad arbetsgivaravgift

Norge har sedan 1975 tillämpat ett omfattande system med geografiskt differentierade arbetsgivaravgifter. Landet har delats in i sju zoner med avgiftssatser som varierar från 14,1 procent i centrala områden till 0 procent i Finnmark och Nord-Troms (Skatteetaten, 2021). Syftet har varit att stärka sysselsättning och bosättning i områden med särskilda utmaningar; ordningen utgör det största distriktpolitiska verktyget sett till statsfinansiell omfattning (enligt NOU 2020:15 handlar det om över 15 miljarder NOK). Bedömare menar att den lägre avgiften har haft positiva effekter på sysselsättningen, och NOU 2020:15 drar – med stöd i andra studier – slutsatsen att detta även kan påverka befolkningsutvecklingen; samtidigt framhålls att direkt befolkningseffekt inte studerats och att resultaten därför bör tolkas med viss försiktighet. Stein (2024) målar emellertid en något mer skeptisk bild och pekar på att omfattande verktyg i Nord-Norge inte har givit en tydligt bättre bosättningsutveckling än i norra Sverige, där olika sorters regionpolitiska stödsystem är svagare.

Polen – Specialekonomiska zoner för investeringar i eftersatta regioner

Sedan 1994 har man i Polen använt ett system av specialekonomiska zoner (SSE) som verktyg för att stimulera ekonomisk utveckling i landets eftersatta regioner. Syftet har varit att mildra de kraftiga regionala skillnaderna som uppstod under 1990-talets ekonomiska omställning genom att attrahera investeringar, skapa arbetstillfällen och stärka konkurrenskraften i områden med svag industriell bas (Cizkowicz et al., 2015).

De första zonerna inrättades i regioner som drabbats hårt av industrinedläggningar eller strukturell arbetslöshet, och företag som etablerade sig där erbjöds betydande incitament i form av inkomstskattebefrielse och andra skattelättnader (exempelvis avseende fastighetsskatt). Zonerna utformades med villkor om bibehållen sysselsättning och krav på investeringar under flera år för att motverka kortsiktig etablering (Ambroziak & Dziemianowicz, 2021).

Utvärderingar av de polska specialekonomiska zonerna tecknar en blandad men, sammantaget, en ändå förhållandevis positiv bild. I en omfattande studie av 379 polska poviats (motsvarande kommuner) mellan 2003 och 2012 visar Cizkowicz et al. (2015) att zonerna har haft tydligt positiva effekter på sysselsättningen, inte bara inom zonerna utan även i omgivande områden. Effekten på investeringar var däremot svagare: investeringar inom zonerna ökade kapitalstocken lokalt, men gav inte upphov till nämnvärda spridningseffekter. Dessa resultat stöds delvis av Ambroziak & Hartwell (2018), som med en kontrafaktisk analys av utvecklingen 2005–2013 finner att zonerna haft en positiv effekt på sysselsättningen i mindre utvecklade regioner, men att antalet företag inte har ökat snabbare än i jämförbara områden.

En mer nylig studie av Ambroziak & Dziemianowicz (2021) fokuserar särskilt på arbetsmarknads-effekterna i poviats med hög arbetslöshet. Den visar att frizonsinitiativen i dessa områden inte entydigt har förbättrat sysselsättningsläget under perioden 2004–2016.

Sammantaget tycks de polska frizonerna ha bidragit till att minska arbetslösheten och stärka kapitalbildningen i vissa regioner, men de verkar inte ha förmått skapa en bred, självförstärkande regional tillväxt. Effekterna är alltså mest påtagliga inom de områden där statligt stöd och investeringar koncentrerats, snarare än genom generella spridningseffekter till hela landsdelar (Cizkowicz et al., 2015; Zabłocka & Kisiąła, 2024; Ambroziak & Dziemianowicz, 2021).

Frizoner för att attrahera människor

Den andra huvudtypen av frizonsåtgärder riktas mot individer – hushåll, arbetstagare och tillfälliga kompetensbärare – snarare än mot kapital och företag. Här är tanken att incitament ska göra det mer attraktivt att fortsätta leva och arbeta i, alternativt flytta till, perifert belägna regioner med hög utflyttning.

Kanada – ”Northern Residents Deductions”

Kanada har utvecklat systemet Northern Residents Deductions, vars syfte är att locka människor att bo och arbeta i de glesbefolkade arktiska regionerna genom omfattande skatteavdrag för resor och boendekostnader. Modellen riktas till fysiska personer och bygger på idén att geografisk isolering medför reella merkostnader som staten anser att skattesystemet bör kompensera.

Systemet har två zoner: Northern Zone (mest avlågset) och Intermediate Zone (avlågset), med högre avdrag i den första. Syftet är att stödja arbetskraftsattraktion liksom retention i dessa områden. Den kanadensiska statsmaktens egna utvärderingar visar att användandet av avdragen varierar mellan olika branscher och endast 15 procent använder sig av reseavdraget. Noterbart är även att personer som arbetar inom statsförvaltningen använder avdraget i högre utsträckning än andra, något som eventuellt tyder på bristande träffsäkerhet och kanske också viss administrativ komplexitet (Department of Finance Canada, 2024).

Kanada – ”Student Loan Forgiveness”

Sedan 2013 har Kanada drivit ett riktat program som liknar det norska för att motverka geografisk snedfördelning av vårdpersonal: Canada Student Loan Forgiveness for Family Doctors and Nurses. Det ger avskrivning av studielån till läkare och sjuksköterskor som arbetar i rurala samhällen i minst ett år. Systemet reformerades 2024 och gjorde stödet mer generöst, med målet att under tio år locka omkring 1 200 läkare och 4 000 sjuksköterskor (ESDC, 2024a; Government of Canada 2025b). En utvärdering visar en tydlig men ändå begränsad effekt. Bland annat konstateras att ”the number of doctors and nurses receiving loan forgiveness increased between 2013 and 2021, particularly over the early years of the benefit”; samt att ”the majority (69%) of the beneficiaries surveyed continued to work in the designated communities after they were no longer eligible for loan forgiveness”. Sammantaget uppfattar Kanadas regering avskrivningen som viktig ekonomisk stimulans, men att avskrivningen sällan är en ensam drivkraft för flytt (ESDC, 2025).

Norge – ”Tiltakssonen” i norra Norge

Den norska tiltakssonen kompletterar arbetsgivaravgiften med personriktade incitament i Finnmark och Nord-Troms: nedskrivning av studielån, samt lägre inkomstskatt, gratis ”barnehave” och utökad extra så kallat ”Finnmarksfradrag” (Regjeringen, 2025). En utvärdering 2012 fann att de personriktade delarna – särskilt studielånsnedskrivningen – var rekryterande och i någon mån bostabiliserande, men analysen hade metodbegränsningar. I NOU (2020:15) återges sammanfattningen av kunskapsläget och där konstateras även att ordningen är välkänd och tycks fungera rekryterande, även om urbaniseringen fortgår. Vissa forskare är mot den bakgrunden något skeptiska till om den ambitiösa och kostsamma regionpolitiken faktiskt klarar av att bromsa utflyttningen i någon större utsträckning (Stein, 2024).

Japan – ”Regional Revitalization Relocation Support Program”

Under de senaste åren har Japan valt en mer direkt monetär strategi för att motverka befolkningstappet från landsbygden och stimulera inflyttning från huvudstadsregionen. Sedan 2019 driver regeringen, genom Kabinettskansliet och i samarbete med prefekturerna (Japans regionala förvaltningsnivåer, ungefär motsvarande län eller delstater), ett nationellt ramprogram kallat Regional Revitalization Relocation Support Program. Programmet erbjuder hushåll som flyttar från Tokyo till en landsbygds-kommun ett kontantstöd på upp till 1 000 000 yen (motsvarande cirka 70 000 SEK). Ensamstående kan få upp till 600 000 yen (cirka 42 000 SEK), och sedan 2024 ges dessutom ett tillägg på 1 000 000 yen (cirka 70 000 SEK) per barn under 18 år (The Japan Times, 2025). För att ta del av stödet måste den sökande antingen ta anställning hos ett mindre eller medelstort företag i inflyttningsregionen, starta eget företag, eller arbeta på distans för sin arbetsgivare. Flera av de mottagande kommunerna kombinerar flyttstödet med lokala bostadsbidrag eller etableringsstöd. Dessa delar är dock frivilliga och varierar mellan prefekturerna. Syftet är att göra flytten ekonomiskt genomförbar och att tillföra arbetskraft till lokala ekonomier utanför storstadsområdena.

Enligt regeringsstatistik hade programmet fram till och med budgetåret 2023 lett till omkring 16 000 faktiska flyttar och 7 600 godkända ansökningar om kontantstöd (The Japan Times, 2025). De som granskat programmet menar dock att effekten på längre sikt tycks vara begränsad. Ekonomer menar att direkta kontantincitament behöver kombineras med långsiktiga jobb- och serviceinvesteringar för att skapa varaktig regional återväxt (Kakegawa, 2024; Kondo, 2022). Programmet illustrerar därmed en typ frizonsförsök för hushåll, ett försök att göra landsbygdslivet ekonomiskt attraktivt snarare än att ge skatteundantag till företag.

Australien – Frizonsliknande initiativ för att attrahera utländsk arbetskraft

Australien har under tre decennier använt ett slags frizonsliknande selektiva migrationsverktyg för att stödja avlägsna och demografiskt pressade regioner. Bakgrunden var att delar av norra och regionala Australien missade 1990- och 2000-talens urbana tillväxt, med ihållande arbetskraftsbrist och svag befolkningsutveckling som följd. I denna kontext växte idén fram om ett slags platsbunden migrationspolitik, en politik som syftar till att sänka trösklar och differentiera regler utanför metropolerna – alltså en "frizonsidé" för humankapital i stället för kapital. Taylor (2018) uppmärksammar hur även små inflöden av internationella migranter har potential att få positiv effekt på lokala arbetsmarknader och demografi.

Regional Sponsored Migration Scheme (RSMS) etablerades i slutet av 1990-talet som en permanent arbetskraftsväg för arbetsgivare i "regionala eller låg-befolkningsstillväxt-områden" att sponsra utländska yrkespersoner där lokal rekrytering inte räcker. Mekanismen var att låta regionala arbetsgivare nominera kandidater direkt till permanent uppehåll med snabbare prövning och praktiska lättnader jämfört med storstadsbanorna – i syfte att öka nyckelkompetens, förankra hushåll och bygga skattebas där den saknas. Parallellt med detta initiativ utvecklades State-Specific and Regional Migration (SSRM) från mitten av 1990-talet som ett paket av delstats- och regionspecifika kanaler inom det poängbaserade systemet. Kärnan var "mjuk frizon": delstatlig nominering, sänkta poängtrösklar och andra processuella lättnader för sökande som band sig till en viss delstat eller region, ofta med förväntan om att bo och arbeta där de första åren. Det gav den regionala nivån makt att sätta egna bristyrkeslistor och styra inflödet mot lokala behov – en decentraliserad regleringslogik som liknar hur ekonomiska frizoner får viss normativ autonomi (Taylor, 2018).

Under 2010-talet började regeringen successivt reformera dessa ordningar. Erfarenheterna visade att RSMS-systemet, trots sin framgång i att fylla bristyrken, hade blivit administrativt tungt och svår-anpassat till snabbt föränderliga lokala behov. Samtidigt hade SSRM-modellen främst gynnat delstaternas större regionala centra snarare än de mest perifera samhällena. För att hantera detta infördes Designated Area Migration Agreements (DAMA) – först som ett pilotprogram i Northern Territory 2015 och därefter utbyggt till flera regioner. DAMA byggde vidare på den tidigare erfarenheten av platsbunden migration, men gav regionerna ännu större handlingsutrymme genom att tillåta förhandlingar om egna arbetskraftslistor, löne- och kvalifikationskrav, samt språkrav (Australian Department of Home Affairs, 2025). Där RSMS och SSRM erbjöd standardiserade lättnader, möjliggör DAMA skraddarsydda undantag på avtalsbasis mellan den federala regeringen och en specifik region – något som kanske kan beskrivas som ett slags "kontraktbaserad frizon" för arbetskraftsinvandring.

DAMA beskrivs som ett sätt att anpassa arbetskraftsinvandringen till lokala behov och motverka arbetskraftsbrist i glesbefolkade områden. Avtalen gäller typiskt regioner i norr eller inlandet – områden som haft svårt att behålla arbetskraft inom vård, bygg, turism, jordbruk och gruvnäring. När ett avtal väl är på plats kan lokala arbetsgivare sponsra utländsk personal även i yrken och på kvalifikationsnivåer som normalt inte omfattas av de nationella visumprogrammen. Det här ligger nära frizonstanken: staten accepterar att "normala regler" inte alltid fungerar i landets periferi och öppnar i stället en särskild korridor för att säkra samhällsfunktioner och ekonomisk aktivitet.

Från ett regionalt tillväxtperspektiv saknas uppseendeväckande nog systematiska utvärderingar av DAMAs faktiska effekter. Medan programbeskrivningar framhåller potentiella fördelar – som möjligheten för arbetsgivare i regioner som Northern Territory, Far North Queensland och Orana att fylla svår-rekryterade tjänster – har det inte hittats några oberoende rapporter eller forskning som empiriskt bekräftar dessa påstådda positiva effekter. Bredare forskning om regional migration i Australien pekar dock på betydande utmaningar (Boese & Moran, 2021; Bakshi et al., 2025): migranter lämnar ofta regionala områden på grund av begränsade karriärmöjligheter och "dead-end"-karaktären hos många regionala jobb är välkänd bland lokala intressenter. Dessutom har det antytts att undantagen från nationell lagstiftning riskerar att skapa väsentligt sämre arbetsvillkor och livsförutsättningar för migranter i landets perifera delar (Dinshaw & Kneepbone, 2022; jfr. flera av bidragen i DickeGi, Godzecka & Reich [red.], 2016). Avsaknaden av oberoende utvärderingar efter flera års drift väcker frågor om programmets faktiska effektivitet och om lättnaderna från nationella standarder verkligen bidrar till hållbar regional utveckling eller snarare riskerar att skapa sämre arbetsvillkor i periferin.

Kanada – "Atlantic Immigration Program" (AIP)

Kanadas Atlantic Immigration Program (AIP) etablerades 2017 som en del av landets mer omfattande Atlantic Growth Strategy och blev permanent 2022. Programmet syftar till att skapa en särskild migrationsväg för att locka kvalificerade arbetstagare och internationella studenter till de fyra Atlantprovinserna – New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island samt Newfoundland och Labrador – genom ett arbetsgivarlett system där regionalt godkända arbetsgivare kan rekrytera utländsk arbetskraft till yrken som inte kan bemannas lokalt (Government of Canada, 2025a; 2021). Syftet är att motverka långvarig arbetskraftsbrist, utflyttning och en åldrande befolkning genom att erbjuda en dedikerad väg till permanent uppehållstillstånd och individuellt matchat bostättsstöd i dessa provinser. En utvärdering av programmets första fas tyder på att programmet har möjliggjort rekryteringar som annars inte hade kunnat göras. Vidare framhålls relativt höga kvarstannandetal bland deltagarna jämfört med andra ekonomiska immigrationsströmmar – åtminstone på kort sikt – vilket antyder att programmet stärker både befolkningsbas och ekonomisk aktivitet i regionen (IRCC, 2020).

Ett intressant specialfall – "Digitala nomadinitiativ" (t.ex. Portugal och Estland)

Ett särskilt samtida spår i den internationella regionalpolitiken, som åtminstone på marginalen syftar till att revitalisera landsbygd och avfolkningsorter, är försök att använda distansarbete som verktyg för att vitalisera landsbygd och mindre orter. Efter pandemin har flera länder kombinerat så kallade nationella digitala-nomadvisum med lokala initiativ som syftar till att locka högutbildade och välavlönade personer att bosätta sig utanför storstäderna. I Portugal har den autonoma regionen Madeira sedan 2021 drivit projektet Digital Nomads Madeira Islands, där byn Ponta do Sol gjorts om till en permanent bas för distansarbetare. Initiativet erbjuder kostnadsfri arbetsplats, gemenskapsaktiviteter och hjälp med boende. Programmet är uttryckligen utformat för att revitalisera lokala samhällen genom internationell arbetskraft (Startup Madeira, 2023). Programmet bygger vidare på Portugals nationella "D8-visum" för distansarbete, men riktar sig på Madeira specifikt till mindre orter. Erfarenheterna visar att inflödet av distansarbetare har skapat lokal konsumtion och tillfälliga sysselsättningseffekter, men också ett ökat bostadsstryck och social spänning i små samhällen (Sardinha et al., 2023; Dick, 2022).

Estland införde sitt digitala-nomadvisum (Digital Nomad Visa, DNV) i augusti 2020 som ett av de första i världen. Syftet var att underlätta för utländska fjärrarbetare att vistas och arbeta lagligt i landet upp till ett år, och att på sikt stimulera regional utveckling utanför Tallinn. Parallellt har staten och turistmyndigheten marknadsfört och stött framväxten av så kallade "remote-work communities", särskilt i södra Estland. Dessa program lyfts ofta fram som en strategi för att sprida inflyttning och ekonomisk aktivitet till mindre orter.

Trots detta saknas oberoende utvärderingar som visar att nomadvisumet har lett till ökad konsumtion, turism eller befolkningstillväxt i rurala delar av landet. De tillgängliga siffrorna är också blygsamma: enligt sentida uppgifter har cirka 535 DNV utfärdats sedan programmets start (ERR, 2024). Programmet riktar sig dessutom till en relativt snäv målgrupp – sökande måste kunna uppvisa en månatlig inkomst på minst 4 500 euro. Detta tros allmänt begränsa dess potential att bidra till bredare regional vitalisering och har lett till en debatt om att sänka trösklarna för nomadvisum.

En rapport från OECD (2022) konstaterar att även om digital-nomadvisum på papperet kan bidra till innovation, turism och kompetensutbyte, saknas än så länge tillförlitliga indikatorer på faktisk samhällsnytta. Få länder har följt upp hur dessa program påverkar lokala arbetsmarknader, skattebaser eller bostadsmarknader. I Estlands fall framstår därför satsningen, åtminstone hittills, snarare som en symbolisk och marknadsföringsmässig innovation än som ett empiriskt belagt verktyg för landsbygdsvitalisering.

Exempel på teknikorierade frizoner och regulatoriska sandlådor

Utöver olika slags ekonomiska incitament kan differentiering i reglering också användas för att minska befintlig regelbörda eller skapa nya möjligheter för experimenterande med ny teknik, innovation och entreprenörskap. Den här typen av initiativ förekommer inom så kallade testbäddar, living labs eller regulatoriska sandlådor, och utformningen kan variera. I det här avsnittet ligger fokus på exempel med den gemensamma nämnaren att man gör asymmetriska, platsspecifika undantag i regelverk. För struktursvaga och glesa kommuner är den här typen av lösningar särskilt intressanta eftersom de kan kombinera teknisk utveckling med försök att stärka lokal ekonomi och serviceförsörjning.

I Nederländerna har man under senare år arbetat med ett särskilt ramverk för att möjliggöra asymmetriska regelavvikelser med fokus på energigemenskaper, det vill säga användare som genererar och delar energi lokalt (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2025). Ramverket har lett till ett antal lokala initiativ som under en längre tidsperiod har fått möjlighet att experimentera med olika lösningar under delvis anpassade regelverk. Arbetet med dessa försök har därefter följts upp och integrerats i den löpande utvecklingen av lagstiftningen på energiområdet.

Utöver Nederländerna har också Storbritannien och Italien pekats ut som tidiga med att införa liknande initiativ på energiområdet (Schittekatte et al., 2021). Det nederländska initiativet sätter fokus på balansen mellan centraliserade och decentraliserade funktioner i lokalsamhället. I den mån generering och distribution av energi med hjälp av ny teknik kan decentraliseras till fördel för användarna (exempelvis genom lägre elräkning), kan det i teorin också bidra till att avlasta mer centraliserad energiinfrastruktur. Samtidigt ställer det nya krav på hur man hanterar gränssnitt och gränsdragning mellan centraliserade och decentraliserade delar av infrastrukturen.

Under 2020-talet har Portugal påbörjat arbetet med ett nationellt strategiskt program för teknologiska frizoner (ZLT) som omfattar flera särskilda frizoner med olika inriktningar, bland annat autonoma fordon med koppling till försvarsrelaterade tillämpningar, nya koldioxidneutrala transportlösningar i städer, breda tester av uppkopplad teknik (exempelvis 5G, autonoma fordon och det som kallas ”Internet of Things”) i verkliga miljöer samt test och utveckling av förnybar energi till havs (ANI, 2025). En intressant aspekt i det portugisiska exemplet är att programmet är utformat så att det ska vara öppet för löpande ansökningar om nya frizoner, som prövas av en särskild testmyndighet (ANI) i samråd med andra berörda tillsynsmyndigheter. Beroende på hur ett sådant system utformas kan det fånga upp kombinationen av lokala resurser och förutsättningar på platsen och efterfrågan från företag, samtidigt som frizonen, när den väl etablerats, kan vara öppen för fler aktörer att ansluta sig till.

Mot slutet av 2010-talet bedrevs i USA ett nationellt program med ett antal testzoner för flygande drönarteknik (UAS IPP) (FAA, 2021). Platserna valdes ut baserat på ansökningar från lokala regeringar ihop med privata företag i så kallade Public-Private Partnerships (FAA, 2024). Var och en av testzonerna fokuserade på olika typer av tillämpningar av drönarteknik, men gemensamt bidrog de till att åskådliggöra avvägningar mellan nationella och lokala intressen, regulatorisk osäkerhet, möjligheter att förenkla tillståndsprocesser och nya typer av risker som behöver hanteras. I det här fallet kommer initiativet från nationell nivå och det är även där selektionen av testzoner sker, men ansökningarna bygger på lokala samarbeten mellan myndigheter och företag som i någon mån återspeglar lokala behov eller möjligheter.

I USA finns också ett program för så kallade innovationszoner med särskilt utformade licenser för testning av trådlös kommunikation med koppling till exempelvis 5G, Open Radio Access Networks (Open RAN) och Internet of Things (FCC, 2021). Inom de avgränsade zonerna, som inrättats av Federal Communications Commission (FCC) under en begränsad tidsperiod, kan aktörer som har särskilda tillstånd utföra experiment i större skala och i verkliga miljöer. Syftet är att främja innovation och utveckling av nästa generations kommunikationsteknik och nätverk. Användningen av bredare licenser är tänkt att minska den administrativa börda som förknippas med att söka antingen kommersiella tillstånd eller enskilda experimenttillstånd, vilket annars har varit fallet. Licenshanteringen innebär också att området i princip är tillgängligt för olika aktörer på liknande villkor, men beroende på hur villkoren utformas kan licenserna styras mot exempelvis forskning, etablerade företag och/eller startups.

I Kaitorete på Nya Zeeland har man under senare år inrättat en särskild permanent zon för att testa ny flygteknik av olika slag, inklusive drönare och raketuppskjutningar (CAA, 2025). Zonen är kopplad till Tāwhaki National Aerospace Centre och förknippad med regellättnader som ska underlätta test och utveckling av ofta komplexa tekniska lösningar innan de kan kommersialiseras och introduceras i det bredare samhället. Inrättandet av en sådan frizon minskar behovet av många individuella ansökningar för att testa ny teknik och är tänkt att locka innovatörer både nationellt och internationellt. I det här fallet är frizonen lokaliserad i anslutning till en redan etablerad klusterbildning för flygteknik, som kan fungera som fysisk och institutionell infrastruktur för att underlätta testverksamhet.

I Sydkorea finns ett nationellt program för frizoner för regional utveckling (KLRI, 2018). Tidsbegränsade frizoner kan inrättas för att ta tillvara och vidareutveckla regionala komparativa fördelar. Enskilda företag kan föreslå inrättandet av en zon till en kommun, som i sin tur ansöker om detta hos den nationella myndigheten för små och medelstora företag (Small and Medium Business Administration). I likhet med det portugisiska exemplet har den här typen av initiativ möjlighet att fånga upp lokalt förankrade behov, men när frizonen väl är på plats kan den öppnas för andra aktörer som vill ansluta sig. Tanken på att stärka regional specialisering ligger i linje med EUs prioritering av ”smarta specialiseringar”, en typ av industripolitik som syftar till att identifiera och främja utveckling av industriell specialisering baserat på lokala förutsättningar.

I Lilongwe i Malawi inrättade UNICEF i samarbete med regeringen 2017 en humanitär drönarkorridor i syfte att testa och utveckla flygande drönarteknik för bland annat att leverera läkemedel till glesbefolkade regioner och bidra med övervakning av närmiljö och jordbruk (UNICEF, 2017; Wang, 2020). Korridoren utgör en frizon som kombinerar möjligheten för företag och universitet att testa och utveckla teknik med den lokala befolkningens behov. Något som utmärker det här exemplet är att fokus inte enbart eller främst låg på att främja företagsverksamhet inom zonen, utan på att tillgodose ett lokalt behov av tjänster och produkter och därigenom stärka grundläggande funktioner i ett område med begränsad infrastruktur.

I Sverige finns exempel på testbäddar eller experimentzoner för självkörande bussar i Kista liksom för flygande drönarteknik i Farsta och vid Skellefteå Airport (Drive Sweden 2018; Skellefteå Airport, 2025; Kista Science City, 2025). I vissa fall har upplägget utformats så att endast en aktör kunnat testa ny teknik inom området, medan det i andra fall är mer öppet för flera aktörer. Hittills har sådana testmiljöer ofta placerats i eller nära större städer, men samma typ av logik skulle i princip kunna användas för att skapa testzoner i mindre och glesare kommuner – exempelvis kring logistik, energi eller välfärdstjänster – där behoven av robusta lösningar är som störst.

Regulatoriska sandlådor inrättas för att skapa ett mellanrum som knyter ihop den mer ”kliniska” utvecklingen och den kommersiella utrollningen i innovationsarbetet. Ursprungligen kommer idén från finansmarknaden, där syftet var att låta företag erbjuda nya produkter eller tjänster till ett begränsat antal kunder under en begränsad tid. På så vis underlättades företagets innovationsarbete samtidigt som tillsynsmyndigheter och lagstiftare fick möjlighet att utvärdera innovationens marknadspåverkan och eventuella behov av ny eller anpassad reglering (Palm et al., 2024; Konkurrensverket, 2023). Som policyinstrument har regulatoriska sandlådor spridit sig till flera andra teknikområden; exempelvis återkommer konceptet i den av EU nyligen antagna AI-förordningen som reglerar utveckling, tillämpning och användning av AI-teknik.

Regulatoriska sandlådor har betydande överlapp med andra typer av teknikorienterade frizoner. De är ofta av nationell karaktär, men kan mycket väl inrättas på en specifik plats, särskilt när det handlar om ny teknik som tar fysisk plats i den byggda miljön. Det finns exempel på när myndigheter går samman med företag för att skapa platsspecifika regulatoriska sandlådor med syfte att utreda hur utveckling och validering av ny teknik ska kunna ske under ny eller kommande reglering (Stonor, 2024). I Hamburg i Tyskland samt i Tartu i Estland har man till exempel inrättat experimentzoner med fokus på flygande drönarteknik och tillämpningen av EUs kommande regelverk på området (Hafen Hamburg, 2021). I Hamburg tilläts ett begränsat antal företag bedriva test inom zonen. I Tartu utvecklades en testanläggning och flera testplatser i samarbete mellan Estonian Aviation Academy och företaget ANRA Technologies, men både anläggning och testplatser är tänkta att vara tillgängliga för andra aktörer över tid.

För diskussionen är det centrala att dessa typer av sandlådor och testzoner visar hur platsspecifika undantag i reglering kan användas både för att driva teknikutveckling och för att, om de lokaliseras strategiskt, stärka innovations- och utvecklingsförmåga i regioner som annars har svaga strukturella förutsättningar.

SAMMANFATTNING

Detta kapitel har kartlagt hur ett urval av länder med liknande förutsättningar använt asymmetriska styrmedel för att motverka avfolkning och stimulera ekonomisk aktivitet i struktursvaga regioner. Två huvudstrategier framträder i den övergripande frizonstanken: att göra undantag och tillåta avvikande regelverk för att locka kapital genom skattelättnader och förmånliga lån, samt att locka människor genom direkta ekonomiska incitament och sänkta levnadskostnader. Därtill kommer en tredje strategi som vuxit fram på senare år: teknikorierade funktionella frizoner och regulatoriska sandlådor som medelst undantag och regellättnader skapar kontrollerade miljöer för att testa ny teknik för att på så vis främja ekonomisk utveckling genom innovation och entreprenörskap.

Frizonstankens roll i regional- och landsbygdspolitiken bygger på en relativt enkel premis: att struktursvaga avfolkningsområden behöver andra spelregler än storstadsregioner för att kunna konkurrera om investeringar, arbetstillfällen och invånare. Genom att erkänna att dessa regioner har geografiska lägesnackdelar, och därför behöver kompenseras för högre kostnader eller sämre förutsättningar, kan staten med stöd i frizonsprinciper ta initiativ till att skapa mer likvärdiga möjligheter över hela landet. De teknikorierade frizonerna tillför ytterligare en dimension genom att utnyttja glesbygdens komparativa fördelar – som tillgång till mark, luftrum och mindre trängsel för testverksamhet – samtidigt som de kan bidra till att hantera glesbygdens egna inneboende utmaningar, exempelvis genom drönarleveranser av läkemedel eller decentraliserad energiproduktion.

Genomgången av existerande exempel på frizonssatsningar och initiativ visar att resultaten, sammantaget, bör betraktas som försiktigt positiva men överlag begränsade. Norge har trots omfattande regionalpolitik haft svårt att bromsa utflyttningen från norr. USAs Opportunity Zones har i stor utsträckning gynnat redan attraktiva områden och fastighetsutveckling, snarare än att bidra till bred ekonomisk utveckling i rurala regioner. Japans kontantstöd lockar endast en begränsad andel hushåll att flytta från Tokyo. De mest framgångsrika insatserna tycks vara riktade program som Kanadas avskrivning av studielån för vårdpersonal, men även där framstår effekterna som relativt begränsade i förhållande till samhällsproblemets omfattning. På den teknikorierade sidan har vissa initiativ visat lovande resultat, som Nederländernas energigemenskap som bidragit till anpassad lagstiftning, men nedslående nog saknar många satsningar fortfarande robusta utvärderingar av faktiska effekter på regional utveckling.

Även om det inte alltid lyfts fram i anslutning till uppföljningar och utvärderingar finns det ett antal återkommande bekymmer med dessa reformer. För det första saknar många program robusta förutsättningar för uppföljning, granskning och utvärdering – och därför förblir det ofta oklart i vilken utsträckning investeringarna hade ägt rum även utan de incitament som frizonerna erbjuder. För det andra är företagens och medborgarnas kännedom om programmen ibland begränsad; i Kanada, exempelvis, är det en betydande andel av de berättigade som inte utnyttjar Northern Residents Deductions. För det tredje tycks svag styrning i vissa fall öppna för missbruk – HUBZone har kritiserats för bedrägeririsker, Opportunity Zones för att gynna lyxprojekt och DAMA för att potentiellt undergräva arbetsvillkor. När det gäller teknologiska frizoner finns också återkommande utmaningar kring att balansera innovationsintresse med säkerhet och integritet samt att säkerställa att regelundantagen inte permanentas utan tydlig grund.

Slutsatsen är att de frizonsinitiativ som har granskats visserligen är innovativa och i flera fall lovande, men att det i nuläget är osäkert om de kan bidra till lokal och regional utveckling mer än på marginalen. Av allt att döma kan man därför knappast argumentera för att de utgör en universallösning på strukturella geografiska obalanser och den långsiktiga urbaniseringstrend som präglar många länder. För att på marginalen nå framgång kräver insatser av den här typen engagemang, långsiktighet, transparens, noggrann uppföljning och – framför allt – realistiska förväntningar på vad asymmetriska regelverk förmår åstadkomma i en globaliserad och svårt konkurrensutsatt ekonomi där krafterna som driver urbanisering är enormt starka.

Med detta sagt indikerar ändå erfarenheterna att kombinationen av ekonomiska incitament, regellättnader och teknologisk innovation har potential att skapa nya möjligheter, särskilt när insatserna utformas med tydlig hänsyn till lokala förutsättningar och behov. För svensk del innebär det att frizoner, testbäddar och regulatoriska sandlådor möjligen kan användas som kompletterande verktyg för att stärka ekonomisk aktivitet och serviceförsörjning i avlägsna och glesa landsbygdskommuner, men bara

om de förankras i en bredare regional- och landsbygdspolitik och utformas så att de går att följa upp, utvärdera och justera över tid. Frizonsprinciper skulle sålunda, i bästa fall, kunna minska trycket på välfärdsuppdraget genom stärkt lokal livskraft och rekryteringsförutsättningar, men de kan inte ersätta riktade reformer som mer direkt fokuserar på att stärka kommunernas kapacitet att genomföra sitt lagstadgade välfärdsuppdrag.

Slutsatser och diskussion

Rapporten tog sin utgångspunkt i ett svårösligt dilemma. Samtidigt som staten fortsätter understryka viljeriktningen om likvärdig välfärd oberoende av var i Sverige man råkar bo, ökar skillnaderna i förutsättningar mellan landets kommuner. För många små och geografiskt avlägsna kommuner innebär utvecklingen en förändrad demografi med förändrad försörjningsbörda. Allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler icke-arbetande samtidigt som flera anser sig skönja en gradvis försämrad förmåga att långsiktigt klara välfärdsuppdraget i dessa kommuner. Under mer än ett decennium har åtgärdsförslag som kommunsammanslagningar, fördjupad mellankommunal samverkan, asymmetri i uppgifter och förstatligande av vissa uppgifter dominerat debatten. Samtidigt är effekterna av åtgärderna osäkra, implementeringen konfliktfylld – allt medan den demografiska utvecklingen fortsätter obönhörligt.

Det var därför rapporten inledningsvis ställde frågan om fler verktyg behövs, och om den övergripande idén om ett slags "landsbygdsfrizoner" för områden som släpar efter skulle kunna bidra till att bredda den förvaltningspolitiska reformrepertoaren. Men frågan kan också formuleras mer provocerande: om de dominerande reformförslagen (framför allt kommunsammanslagningar, mellankommunal samverkan, asymmetri i uppgiftsfördelning) alla är svar på hur en krympande organisation bäst klarar av att administrera sina lagstadgade välfärdsuppdrag, är de i grunden organisatoriska svar på ett demografiskt och ekonomiskt problem. De angriper inte de krafter som i grunden orsakar problemet. I bästa fall är dessa reformverktyg palliativ vård – de kan lindra och förlänga, men inte bota. Frizonsprincipen ställer en annan fråga: inte hur kommunen ska klara sitt uppdrag med de resurser den har, utan om förutsättningarna för ekonomisk aktivitet och bosättning på platsen kan förändras tillräckligt för att resursfrågan ser annorlunda ut om tio år. Det är en mer obehaglig fråga att ställa, eftersom den saknar ett enkelt svar. Rapportens utgångspunkt är emellertid att frågan inte längre kan undvikas.

Mot bakgrund av de internationella exempel och erfarenheter som presenterats i kapitel 3 finns nu möjlighet att återvända till den frågan. I detta avslutande kapitel diskuteras först vad forskning och internationella erfarenheter på ett principiellt plan lär oss om frizoner som verktyg för att vitalisera eftersläpande regioner, för att därefter rikta blicken mot den svenska kontexten och formulera konkreta lärdomar och medskick till svensk politik och debatt.

PRINCIPIELLA LÄRDOMAR: VAD KAN FRIZONER ÅSTADKOMMA?

Genomgången av frizonsinitiativ från ett brett urval av jämförbara demokratier ger upphov till flera principiella lärdomar. Dessa bör vara av intresse för alla som överväger asymmetri i regelverk som verktyg för regional utveckling – oavsett nationell kontext.

Inget universalmedel – men kan fungera som komplement

Det är tydligt att frizonspolitik inte utgör en mirakelkur mot djupgående strukturella geografiska obalanser. De krafter som driver urbanisering – agglomerationsfördelar, arbetsmarknadsdjup, tjänsteutbud – är enormt starka och kan inte neutraliseras genom skattelättnader eller regellättnader allena. Flertalet av de initiativ som har studerats här visar på blygsamma resultat, och inga har på egen hand lyckats vända en demografisk trend. Norges kostsamma och omfattande regionalpolitik har inte bromsat utflyttningen från norr i någon avgörande utsträckning. USAs Opportunity Zones har främst gynnat fastighetsutveckling i storstadsområden snarare än rural omställning. Japans kontantstöd för inflyttning lockar bara några tusen hushåll årligen från Tokyo – och för övrigt är det oklart hur många av dessa som skulle ha flyttat ändå.

Samtidigt finns exempel där mer riktade insatser har givit påtagliga, om än begränsade, effekter. Kanadas avskrivning av studielån för vårdpersonal i landets avlägsna territorier tycks ha bidragit till att fylla vakanser som annars inte hade kunnat tillsättas, och en majoritet av deltagarna verkar stanna kvar även efter att stödperioden löpt ut. De polska specialekonomiska zonerna har visat positiva effekter på sysselsättning i de regioner där de implementerats, även om spridningseffekterna till omgivande områden varit begränsade. Slutsatsen är därför att frizoner, rätt utformade, kan vara verkningsfulla, men de fungerar i första hand som ett komplement till annan politik – men knappast som en ersättning för investeringar i infrastruktur, utbildning och grundläggande samhällsservice.

Direkta effekter tycks lättare att uppnå än indirekta

En central lärdom rör skillnaden mellan direkta och indirekta effekter. I många fall kan frizonsinitiativ, särskilt de ekonomiskt orienterade, se ut att förhållandevis enkelt uppnå det de skapar incitament för – de direkta effekterna: att företag etablerar sig i en zon med skattelättnader eller att människor bosätter sig på en plats där de kan skriva av sina studieskulder. Det kan se bra ut vid första anblick, men det finns två problem att ta hänsyn till.

För det första är det inte tydligt hur de företag eller individer som utnyttjar frizonens fördelar skulle ha agerat om frizonen inte funnits. Man kan tänka sig att fördelarna utnyttjas av de som ändå tänkt flytta till eller etablera sig på eller i närheten av den utvalda platsen. Med tanke på att ekonomiska lättnader har en tydlig kostnad är det relevant att fråga sig vilken faktisk effekt de har på beteenden och beslut.

För det andra är det långt ifrån givet att direkta effekter översätts i de indirekta effekter som frizonpolitiken är tänkta att generera och som är helt avgörande för platsens långsiktiga utveckling: exempelvis att fler jobb skapas för de invånare som redan bor där, att lokala servicenäringar växer, att skattebasen breddas, eller att en självförstärkande positiv spiral kommer i gång.

Forskningen understryker att sådana spridningseffekter förutsätter att det finns lokala mekanismer som kan kanalisera dem: en tillräcklig täthet av ekonomiska aktörer, matchningsmöjligheter på arbetsmarknaden, eller nätverk för kunskapsöverföring. I glesbefolkade områden med begränsad ekonomisk bas är dessa mekanismer per definition svaga. Det betyder att frizonsreformer för landsbygden måste utformas med realistiska förväntningar och en tydlig analys av hur de direkta effekterna förväntas ge upphov till indirekta.

Regellättnader har fördelar framför rena ekonomiska incitament

Som framgått av framställningen är det generellt svårt att utvärdera frizonspolitik. Program utformas sällan med utvärdering i åtanke, och de uppföljningar som finns mäter ofta bara användningsgrad snarare än faktisk effekt. Att människor utnyttjar en möjlighet att få studieskulder avskrivna är inte det samma som att politiken faktiskt lockar fler att flytta – de som använder stödet kunde ha flyttat ändå. Detta illustrerar ett klassiskt utvärderingsproblem: så kallad bristande additionalitet, ”dödvikt”. Att ett stöd utnyttjas eller att ett beteende observeras efter en reform innebär inte nödvändigtvis att reformen

har orsakat beteendet. Utan en trovärdig kontrafaktisk jämförelse riskerar effekterna att överskattas (se t.ex. Neumark & Simpson [2015] och Durantón & Venables [2018]).

Här framträder en viktig principiell skillnad mellan ekonomiska lättnader å ena sidan och regellättnader å den andra. När frizoner innebär ekonomiska incitament för ett beteende som redan är tillåtet (t.ex. att flytta till eller investera i en viss region), är det svårt att veta hur mycket av det observerade beteendet som har orsakats av initiativet (vissa aktörer kanske skulle ha flyttat till regionen även utan en viss politisk åtgärd). När frizoner däremot innebär regellättnader – att göra något tillåtet som annars vore förbjudet, exempelvis att testa ny teknik eller rekrytera arbetskraft på villkor som annars inte accepteras – är sambandet tydligare. Om företag använder sig av sådana möjligheter, vet vi att detta har möjliggjorts av politiken.

Till detta kommer att regellättnader inte nödvändigtvis kostar något för den offentliga ekonomin i form av uteblivna skatteintäkter eller direkta transfereringar. De kan generera positiva effekter om de möjliggör innovation eller ekonomisk aktivitet som annars inte hade kommit till stånd. Sammantaget talar detta för att regellättnader förtjänar särskild uppmärksamhet som frizonsinstrument.

Lokal anpassning och tydlig målbild är centralt

En tydlig lärdom från den internationella litteraturen är att generiska frizonsmodeller sällan fungerar. Olika regioner brottas med olika hinder. För några handlar det om arbetskraftsbrist, för andra om svag infrastruktur, bristande kapitalförsörjning eller regulatoriska hinder för innovation. En frizon som utformas för att adressera ett konkret, identifierat hinder har betydligt större utsikter att nå framgång än en som erbjuder breda, ospecificerade lättnader. Dessutom behöver frizonens utformning kunna utvärderas och anpassas till lokala förutsättningar över tid, både för att lokala omständigheter förändras och för att tillvarata de erfarenheter och lärande som frizonsinitiativet ger möjlighet till.

Forskningen betonar också vikten av en transparent och utvärderingsbar målbild. Vilka direkta effekter förväntas uppstå? Genom vilka mekanismer ska de ge upphov till indirekta effekter? Hur förhåller sig kostnaderna till alternativa användningar av samma resurser? Utan svar på dessa frågor blir det omöjligt att avgöra om en frizonsreform har lyckats eller misslyckats.

Styrning, uthållighet och transparens viktigt för satsningarnas legitimitet

De mest framgångsrika frizonsinitiativ som framkommit i genomgången kännetecknas av tydlig styrning, långsiktigt åtagande och transparens. Motsatsen – svag styrning, kortsiktiga program och bristfällig uppföljning – tycks i flera fall ha kunnat lett till missbruk, snedvridningar och legitimitetsproblem. USAs HUBZone-program har kritiserats för bedrägeririsker, Opportunity Zones för att gynna projekt som inte var avsedda, och Australiens DAMA-avtal för att potentiellt undergräva arbetsvillkoren i periferin.

Att frizoner innebär undantag från nationella regelverk gör dem politiskt känsliga. Om de uppfattas som orättvisa fördelar för vissa, snarare än som kompensation för strukturella nackdelar, riskerar de att undergräva tilltron till systemet som helhet. Engagemang, uthållig styrning och öppen redovisning av resultat är därför avgörande för att frizoner ska kunna fungera som legitima verktyg för territoriell omfördelning.

Teknikorienterade frizoner erbjuder särskilda möjligheter

En kategori av frizonsinitiativ som framstår som särskilt lovande i relation till landsbygdens utmaningar är de teknikorienterade frizonerna. Dessa syftar till att möjliggöra experimenterande med ny teknik – exempelvis drönanleveranser, självkörande fordon eller decentraliserad energiproduktion – genom geografiskt avgränsade undantag från befintliga regelverk.

Glesbygden har här en potentiell komparativ fördel: tillgång till mark och luftrum, lägre täthet av konkurrerande verksamheter, och i vissa fall ett akut behov av innovativa lösningar för service och logistik. Nederländernas experiment med lokala energigemenskaper ledde till ny nationell lagstiftning. Portugals teknologiska frizoner har skapat infrastruktur för testning av förnybar energiteknik och autonoma fordon. UNICEFs drönarkorridor i Malawi visar hur teknologiska frizoner kan kombinera innovationsfrämjande med konkret samhällsnytta för glesbefolkade områden.

Även om utvärderingarna är få och resultaten varierar, tyder exemplen på att teknikorienterade frizoner kan fungera som en brygga mellan lokala behov och nationell eller internationell innovationsverk-

samhet. De ställer dock krav på samordning mellan nationell nivå (som kontrollerar regelverken) och lokal nivå (som har kunskap om behov och förutsättningar).

Om frizoner visar sig verkningsfulla – vad händer då?

Slutligen förtjänar följande principiella fråga att lyftas: Om en frizon fungerar väl och attraherar investeringar, arbetskraft eller invånare till en eftersläpande region – vad hindrar att framgången helt enkelt kopieras av andra regioner tills fördelen försvinner? Det kan naturligtvis vara positivt för landet som helhet, men det förtar något av den grundläggande tanken om att kompensera struktursvaga platser för att på ett hållbart sätt balansera förhållandet mellan stad och glesbygd.

En möjlig slutsats är att frizoner som ska ha långsiktig effekt behöver adressera strukturella snarare än relativa nackdelar – alltså göra det praktiskt möjligt att verka på platsen, snarare än bara billigare jämfört med andra platser.

Samtidigt skulle man kunna betrakta frizoners roll i landsbygds- och glesbygdspolitiken som mer dynamisk. Tanken är då inte att identifiera en framgångsrik typ av frizon som på obestämd tid bidrar till att kompensera växande skillnader mellan stad och land. Men med ett väl utvecklat ramverk för att testa ekonomiska lättnader och regellättnader kan eftersläpande kommuner och regioner ta en ledande roll i att utveckla institutionella lösningar som gynnar Sverige som helhet. Effekten av varje enskild framgångsrik frizon på obalansen i den ekonomiska geografin är tillfällig eftersom lyckade experiment sprider sig till andra platser eller anammats nationellt, men landsbygd och glesbygd tar en tydligare roll i utvecklingens framkant.

MEDSKICK TILL SVENSK REGIONAL- OCH LANDSBYGDSPOLITIK

Vad har då de internationella erfarenheterna att säga till Sverige? Och hur ser det egentligen ut med frizonstanken i svensk kontext? I detta avsnitt flyttas fokuset till den svenska debatten. I avsnittet identifieras vad som redan finns på dagordningen och ett par konkreta medskick till politiska beslutsfattare formuleras.

Frizonidén – inte främmande i Sverige, bara sällan namngiven

Ett första konstaterande är att frizonidén är långt ifrån apart i ett svenskt sammanhang – även om begreppen ”frizoner” eller ”asymmetri i regelverk” nästan aldrig används. Visst, historiskt och traditionellt brukar lärobokstexter beskriva svenska styrsystem som geografiskt enhetliga: att samma lagar gäller över hela landet, oavsett om man bor i en storstad eller i en avlägsen landsbygdskommun. Men i praktiken är bilden något mer nyanserad. Nedan ges exempel på faktiskt existerande ”frizonliknande” initiativ och initiativ som diskuterats i utredningar men aldrig sjösatts.

Faktiskt existerande frizonliknande åtgärder

I både den regionala tillväxtpolitiken och den samlade landsbygdspolitiken finns redan i dag ett par asymmetriska inslag med regler, stödformer och undantag som bara gäller i vissa geografier. Med det språkbruk som har använts i rapporten skulle man kunna beskriva dessa som ”begränsade frizoner” där staten tillåter särskilda villkor för att kompensera nackdelar, locka investeringar eller underlätta boende och företagande i områden som halkat efter.

Ett tydligt exempel är det regionala transportbidraget, som endast kan sökas av företag i de fyra nordligaste länen och som är ämnat att kompensera för strukturellt högre transportkostnader. Stödet är alltså knutet till plats, inte verksamhetstyp, och innebär att företag i andra delar av landet inte kan få samma kompensation.⁴

På motsvarande sätt har det funnits riktade statsbidrag till kommuner med omfattande geografiska och demografiska utmaningar. Dessa ges inte utifrån allmänna kriterier utan utifrån ett särskilt urval av kommuner där socioekonomiska svårigheter sammanfaller med gles bebyggelse och långa avstånd. Syftet är att stärka lokal service och näringsliv där förutsättningarna är som tuffast (jfr. Syssner & Erlingsson 2024). Liknande selektivitet präglar stöd till kommersiell service, exempelvis driftstöd till

⁴ Se: regeringen.se/contentassets/e1afccd2ec7e42f6af3b651091df139c/utgiftsomrade-19-regional-utveckling.pdf

dagligvarubutiker som ligger långt från andra servicepunkter och har begränsad omsättning. Endast butiker i vissa glesa områden kvalificerar sig, vilket innebär att samma typ av butik i en tätort inte kan få motsvarande stöd.⁵

De stöd som nämnts avser kommuner och företag. För individer är asymmetrin mindre utvecklad, men vissa regellättnader finns även här, främst genom planerings- och bygginstrument. Särskilt viktigt är LIS (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Sedan 2010 kan kommuner peka ut områden där strandskyddet lättas för att möjliggöra nybyggnation och stimulera inflyttning. Förslagen om att ytterligare förenkla och förstärka LIS visar att staten åtminstone överväger att tillåta mer generösa byggregler just i landsbygder.

Sammantaget visar dessa exempel att Sverige inte rakt igenom använder helt enhetliga regelverk över hela rikets territorium. I stället finns en uppsättning selektiva undantag, förstärkningar och särskilda villkor som syftar till att motverka geografiska obalanser. De fungerar som målmedvetna avvikelser från principen om lika regler, men inom tydligt avgränsade politikområden. Resultatet är att vissa landsbygder och regioner får ett slags särskilda zoner med anpassade regler, skapade för att stärka både företagande och boendemöjligheter där de generella systemen inte räcker till.

Förslag som har diskuterats i utredningar – men inte realiserats

Den Parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1) utgör en omfattande katalog av förslag som rör sig i just denna riktning. Grundtanken är enkel: om landsbygden präglas av särskilda villkor – långa avstånd, små arbetsmarknader, höga kostnader – kan det vara rimligt att regelverk och ekonomiska incitament anpassas efter dessa förhållanden.

Ett av de mest uppmärksammade spåren var förslaget om ett riktat näringslivspaket till 23 särskilt utsatta kommuner, med sänkta arbetsgivaravgifter för företag och avskrivning av studieskulder för personer som väljer att bo och arbeta där. Inspirationen hämtades uttryckligen från Norges differentierade arbetsgivaravgifter. Kommittén föreslog också reformer av strandskyddet för att underlätta byggande i glesare miljöer, översyn av VA-lagstiftningen för att tillåta alternativa lösningar på landsbygden samt särskilda landsbygdslån för att underlätta bostadsbyggande där kreditmarknaden tvekar. Sammantaget utgjorde utredningens förslag ett erkännande av att strikt likformighet i lagstiftning och skattepolitik riskerar att förstärka snarare än utjämna skillnader mellan stad och land. Dessa förslag ledde dock aldrig till skarpa reformer.⁶ Det betyder att även om Sverige har vissa frizonliknande initiativ i landets regional- och landsbygdspolitiska verktygslåda, har Sverige en outnyttjad arsenal av redan utredda förslag som (i princip) skulle kunna plockas fram och prövas – om bara den politiska viljan finns.

Och kanske finns den där, åtminstone till viss del, om man tittar närmare på vilka förslag som enskilda politiska partier har presenterat som landsbygdspolitiska verktyg. Dit riktas blickarna i nästa avsnitt.

Existerande frizonliknande förslag i partipolitiken

En genomgång av riksdagspartiernas landsbygdspolitik visar att ingen aktör öppet eller bokstavligen nämner begrepp som ”frizoner” eller ”asymmetriska regelverk”. Begreppen tillhör snarare den akademiska diskursen, inte den partipolitiska vardagsretoriken. Samtidigt är det uppenbart att flera partiers förslag faktiskt innehåller tydliga spår av just sådana geografiskt differentierade skatte- och regelmodeller som i praktiken fungerar på ett sätt som påminner om frizoner: särskilda skattenivåer, undantag i regelverk och riktade incitament som bara gäller vissa typer av kommuner eller områden. Detta igger också i linje med de resonemang om behovet av territoriell differentiering som återfinns i exempelvis Landsbygdskommitténs betänkande (SOU 2017:1) och Kommunutredningen (SOU 2020:8).

Sverigedemokraterna har formulerat ett av de mest konsekventa paketen för skattemässig särbehandling av landsbygden. I partiets landsbygdspolitiska program föreslås sänkt arbetsgivaravgift för alla företag, men med särskilt stora lättnader för företag i gles- och landsbygder. Därtill vill partiet att intäkterna från fastighetsskatten på industri- och energifastigheter omdirigeras från staten till de berörda landsbygdsregionerna. I samma program föreslås att läkare, specialistsjuksköterskor och behöriga lärare som tar

⁵ Se t.ex.:

tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/sokfinansiering/omvaraolikastod/stodforserviceutveckling/sarskiltdriftstodtilldagligvarubutiker.2690.html

⁶ När organisationen Hela Sverige ska Leva (2020) år 2020 granskade hur väl utredningens 75 skarpa förslag hade implementerats, fann man att bara 3 av 75 förslag är genomförda, att 32 var delvis genomförda och 40 inte alls var genomförda.

anställning i områden med stor brist på deras kompetens ska få årlig avskrivning av sina studieskulder (Sverigedemokraterna, 2022). Tagna tillsammans innebär dessa förslag en tydlig asymmetri: arbetskraft och kapital i landsbygdsområden ska beskattas mildare än i övriga landet, och vissa högutbildade yrkesgrupper erbjuds särskilda finansiella villkor om de arbetar just där.

Miljöpartiet artikulerar en liknande logik, men med fokus på ”särskilt utsatta kommuner”. I programtexten Grön politik för landsbygden föreslår partiet skattesänkningar motsvarande ungefär 1 000 kronor i lägre inkomstskatt per månad kombinerat med halverade arbetsgivaravgifter i sådana kommuner. Samtidigt vill man omfördela intäkterna från fastighetsskatten på vindkraft till de kommuner där anläggningarna finns, och låta fastighetsskatten på vattenkraft gå till regionerna i stället för staten (Miljöpartiet, 2018). I sak beskriver Miljöpartiet detta som ett sätt att kompensera landsbygdens resurser och skapa lokal acceptans för energiutbyggnad, men från ett institutionellt perspektiv handlar det om att etablera särskilda ekonomiska zoner – med mildare skattevillkor och förstärkt lokal intäktsbas – för vissa geografiskt definierade kommuner.

Centerpartiet driver sedan lång tid kravet att gleshet ska beaktas tydligare i det kommunala utjämningsystemet. I riksdagsmotioner och interna programtexter formuleras detta som att gleshet och öars förutsättningar ”särskilt ska beaktas” inom ramen för utjämningsystemet (Centerpartiet, 2023). Det handlar alltså om att skriva in en strukturell asymmetri i den nationella resursfördelningen, där kommuner med lågt befolkningsunderlag per ytenhet ges mer gynnsamma villkor. Denna grundhållning konkretiseras i riksdagsmotionen Livskraft och framtidstro på Sveriges landsbygder, där partiet föreslår en rad frizonliknande verktyg: en tydligare gleshetsprofil i utjämningsystemet kombineras med regionalt differentierad fastighetsavgift, ökad lokal återföring av intäkter från naturresursbaserad elproduktion samt riktade flyttbidrag och en mer generös distansarbetslagstiftning för att underlätta bosättning på landsbygden (Centerpartiet, 2025). Centerpartiet har dessutom profilerat sig starkt för ett mer flexibelt strandskydd, bland annat genom LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). LIS är ett verktyg i miljölagstiftningen som gör det möjligt för kommuner att peka ut strandnära områden där det är lättare att få bygga bostäder eller etablera verksamheter, just i syfte att gynna landsbygdsutveckling. Parallellt driver partiet, både i partiorganisationen och i riksdagen, att det ska utformas system för avskrivning av studieskulder för personer som flyttar till gles- och landsbygdskommuner för att arbeta i bristyrken, ofta med fokus på välfärdsyrken (Centerpartiet, 2023; 2025).

På regelområdet framträder Kristdemokraterna som särskilt tydliga när det gäller att angripa det man uppfattar som ett oproportionerligt regeltryck på landsbygden. I det landsbygdspolitiska handlingsprogrammet och tillhörande texter betonar partiet att överimplementering och stel tolkning av regelverk slår hårt mot landsbygdsföretag, lantbrukare, skogsägare och småskaliga vattenkraftägare (Kristdemokraterna, 2019; 2022a). Man argumenterar för minskat regelkrångel för företag i hela landet, men med särskild betoning på landsbygdens villkor. I en särskild policytext om enskilda avlopp föreslår Kristdemokraterna bland annat att kommuner inte ska kunna underkänna enskilda avlopp enbart på grund av ålder, att myndigheter ska ha bevisbördan för att ett avlopp faktiskt orsakar otillåtna utsläpp, och att statliga lånegarantier ska stödja hushåll som behöver uppgradera äldre anläggningar (Kristdemokraterna, 2022b). I intervjuer inför valet 2022 lyfts förenklade regler för enskilda avlopp och minskat regelkrångel för företag på landsbygden som centrala prioriteringar (Land, 2022). Samlat innebär detta en tydlig strävan efter att skapa en särskild regelregim för landsbygden, där tillsyn, krav och myndighetsutövning blir mindre betungande än i mer tätbefolkade delar av landet.

Ett ytterligare gemensamt drag är partiernas användning av riktade individbaserade incitament för att styra kompetensförsörjningen. Sverigedemokraterna vill, som nämnts, införa årlig avskrivning av studieskulder för läkare, specialistsjuksköterskor och behöriga lärare som tar anställning i landsbygd och glesbygd där bristen på deras kompetens är stor (Sverigedemokraterna, 2022a; 2022b). Centerpartiet har på liknande sätt, både i partiprogram och i motioner till riksdagen, drivit förslag om avskrivning av studielån för högskoleutbildade som flyttar till glesbygdskommuner för att arbeta inom bristyrken, kombinerat med idéer om flyttbidrag för områden med särskilt stora rekryteringsbehov (Centerpartiet, 2017; 2023). I båda fallen handlar det om att införa ett system där samma utbildning lönar sig olika mycket beroende på var i landet man väljer att arbeta. Det är en form av personcentrerad frizon: vissa yrkesutövare ges förbättrade finansiella villkor under förutsättning att de verkar i definierade delar av landet.

Sammantaget kan konstateras att svensk partipolitik redan i dag rymmer en betydande, om än fragmenterad, flora av territoriellt asymmetriska förslag. Sverigedemokraterna och Miljöpartiet formulerar explicita skattepolitiska lösningar där vissa kommuner eller regioner ges lägre skatter och större intäkter än andra. Centerpartiet driver också på för asymmetriska skattepolitiska lösningar liksom för att gleshet ska ge högre kompensation i utjämningsystemet, kombinerat med differentierat strandskydd genom LIS och riktade studieskuldsskrivningar. Kristdemokraterna fokuserar på särreglering och regelförenkling för landsbygdens företag och hushåll, inte minst i frågor om enskilda avlopp och myndighetsutövning. I relation till diskussionen om frizoner innebär detta att steget från dagens politik till mer systematiska frizonsinitiativ kanske inte är så långt. De grundläggande byggstenarna – asymmetriska skatter, särskilda regelverk och riktade incitament – finns redan på plats hos flera av riksdagspartierna, om än i spridda och partiellt utformade reformförslag.

Vilka är då lärdomarna för svensk landsbygdspolitik?

Med utgångspunkt i de internationella erfarenheterna och den svenska kontexten avslutas rapporten med följande konkreta medskick:

- Börja med pilotprojekt som möjliggör utvärdering. Den mest påtagliga lärdomen från den internationella forskningen är att kunskapen om vad som faktiskt fungerar är alltför begränsad. Sverige har goda förutsättningar att bidra till kunskapsuppbyggnaden genom att genomföra frizonsinitiativ i pilotform, med möjlighet att utvärdera inbyggt redan från start. Genom att initialt begränsa reformer till ett urval av kommuner eller regioner – och efter 5–10 år systematiskt jämföra dessa med snarlika kontrollkommuner – kan vi få empirisk kunskap som annars saknas.⁷
- Pröva regellättnader före ekonomiska incitament. Som argumenterats ovan har regellättnader metodologiska fördelar framför ekonomiska incitament: effekterna är lättare att observera och de behöver i praktiken inte kosta offentliga medel.⁸ Sverige har redan utredda förslag om lättnader i strandskydd, VA-lagstiftning och riksintresseregler som skulle kunna prövas i avgränsade områden. Teknikorienterade frizoner för att testa ny teknik – drönarleveranser, decentraliserad energi, digitala lösningar för välfärdsservice – framstår som särskilt lovande och kan kombinera innovationsfrämjande med konkret samhällsnytta. Med detta sagt är det alls inte uteslutet att kombinationen av regellättnader och ekonomiska lättnader potentiellt kan förstärka varandra.
- Identifiera specifika hinder för specifika kommuner. Generiska frizonsmodeller riskerar att bli tandlösa eftersom de inte adresserar de faktiska hindren i en given kontext. En kommun kan ha sitt främsta problem i arbetskraftsbrist inom vården, en annan i bristande bostadsförsörjning, en tredje i regulatoriska hinder för lokal energiproduktion. En framgångsrik svensk frizonsreform bör därför bygga på en systematisk kartläggning av vilka hinder som är mest bindande i vilka kommuner – och anpassa verktygen därefter.
- Säkerställ långsiktighet och transparens. En avgörande lärdom från de internationella erfarenheterna är att kortsiktiga eller svagt finansierade program sällan ger resultat, och att bristfällig styrning öppnar för missbruk som underminerar legitimiteten. Om Sverige väljer att pröva frizonsreformer bör dessa utformas med långsiktiga åtaganden, tydliga kriterier för vilka som omfattas, transparent redovisning av resultat – och en förutbestämd tidpunkt för systematisk utvärdering.
- Våga erkänna att likabehandling inte alltid leder till likvärdighet. Den kanske mest grundläggande slutsatsen av rapporten är att den svenska förvaltningsmodellens starka betoning på enhetlighet kan behöva utmanas. Om förutsättningarna mellan kommuner blir alltmer olika, kan enhetliga regelverk paradoxalt nog förstärka snarare än utjämna skillnaderna. I en tid då landsbygdens överlevnad står på spel kan Sverige kanske inte längre ha råd att behandla geografisk asymmetri uteslutande som ett problem – i stället bör det undersökas om det kan vara en resurs att bygga politik kring.

⁷) En annan standardinvändning mot platsbaserade incitament är undanträngning/omflyttning (eng. displacement): observerade vinster i en zon kan delvis spegla att aktivitet flyttas från andra kommuner/regioner, snarare än att nettoaktiviteten i ekonomin i landet som helhet ökar. Därför bör utvärderingar i möjligaste mån sträva efter att skilja mellan lokala bruttoeffekter och nationella nettoeffekter, samt (om data tillåter) följa utvecklingen även i närliggande och liknande icke-behandlade områden, se diskussioner i Duranton & Venables (2018) och Kline & Moretti (2014).

⁸) "Inte kosta offentliga medel" avser här primärt frånvaro av direkta budgetutgifter eller skattebortfall. Samtidigt kan regellättnader medföra icke-fiskala samhällskostnader (t.ex. miljö- och säkerhetsrisker, rättssäkerhetsrisker och ökat behov av tillsyn). Därför betonar litteraturen om regulatoriska sandlådor skyddsräcken som tydliga avgränsningar, tidsbegränsning, uppföljning och återställningsmekanismer.

AVSLUTANDE REFLEKTION

Sammanfattningsvis argumenterar denna rapport inte för att Sverige här och nu bör införa frizoner i stor skala. I stället argumenteras för att frizonsprincipen förtjänar att seriöst övervägas i den svenska regional-, förvaltnings- och landsbygdspolitiska diskussionen. I en tid när geografisk ojämlikhet fördjupas – såväl ekonomiskt, demografiskt som attityds- och värderingsmässigt – samt när statens lokala närvaro minskar och välfärdens kostnads- och kapacitetsutmaningar tilltar, är frånvaron av systematisk analys och sammanhängande översyn av detta och relaterade instrument svår att motivera.

Ekonomiska och funktionella frizoner är inget alexanderhugg som garanterat bryter de negativa trender som funnits under lång tid, men de representerar en underanalyserad och outnyttjad möjlighet att utveckla den förvaltningspolitiska policyarsenalen. Med rätt utformning, tydlig styrning, politiskt engagemang och uthållighet samt realistiska förväntningar kan de spela en roll i att säkra den territoriella sammanhållningen och välfärdens långsiktiga legitimitet i hela landet.

REFERENSER

1. Agency for Competitiveness and Innovation (ANI) (2025). Technological Free Zones. ani.pt/en/technological-free-zones/
2. Ambroziak, A. A., & Dziemianowicz, W. (2021). The impact of Special Economic Zones on local labour markets in Poland. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, 25(2), 93–98. reference-global.com/article/10.2478/mgrsd-2020-0032
3. Ambroziak, A. A., & Hartwell, C. A. (2018). The impact of investments in special economic zones on regional development: the case of Poland. *Regional Studies*, 52(10), 1322–1331. doi.org/10.1080/00343404.2017.1395005
4. Arafeva, A., David, M., Ghent, A., & Minseon, P. (2020). The Effect of Capital Gains on Business Creation and Employment: The Case of Opportunity Zones. SSRN: ssrn.com/abstract=3645507 eller dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645507
5. Australian Department of Home Affairs (2025). Designated Area Migration Agreements (DAMA). immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/regional-migration/dama
6. Australian Government (2025). Northern Australia Infrastructure Facility (NAIF). finance.gov.au/government/specialist-investment-vehicles/northern-australia-infrastructure-facility
7. Australian National Audit Office. (2019). Governance and integrity of the Northern Australia Infrastructure Facility (Auditor-General Report No. 33 of 2018–19). Canberra: ANAO. anao.gov.au/work/performance-audit/governance-and-integrity-the-northern-australia-infrastructure-facility
8. Bakshi, L., Haslam-McKenzie, F., Bolleter, J. & Wilkinson, G. (2025). Sticky Places for Immigrants in Regional Australia – a Correlational Analysis. *Journal of Population Research*, 42(20). doi.org/10.1007/s12546-025-09372-3
9. Boese M., & Moran, A. (2021). The Regional Migration-Development Nexus in Australia: What Migration? Whose Development?. *Frontiers in Sociology*, 6:602487. frontiersin.org/journals/sociology/articles/10.3389/fsoc.2021.602487/full
10. Brynjolfsson, E., & Hitt, L. M. (2003). Computing productivity: Firm-level evidence. *Review of Economics and Statistics*, 85(4), 793-808. direct.mit.edu/rest/article-abstract/85/4/793/57428/Computing-Productivity-Firm-Level-Evidence
11. Bryson, J. (2023). Investment Zones and UK regional economic policy. Investment Zones and UK regional economic policy: a place-focussed, but exclusionary solution. University of Birmingham. birmingham.ac.uk/news/2023/investment-zones-and-uk-regional-economic-policy-a-place-focussed-but-exclusionary-solution

12. Busso, M., Gregory, J., & Kline, P. (2013). Assessing the incidence and efficiency of a prominent place-based policy. *American Economic Review*, 103(2), 897–947. aeweb.org/articles?id=10.1257/aer.103.2.897
13. Centerpartiet (2023). Livskraft och framtidstro på Sveriges landsbygder. Motion 2024/25:2955, Sveriges riksdag. riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/livskraft-och-framtidstro-pa-sveriges-landsbygder_hc022955/
14. Centerpartiet (2025). Livskraft och framtidstro på Sveriges landsbygder. Motion 2025/26:3185, Sveriges riksdag. riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/livskraft-och-framtidstro-pa-sveriges-landsbygder_hd023185/
15. Centre for Cities. (2019, July 11). In the zone? Have Enterprise Zones delivered the jobs they promised? centreforcities.org/publication/in-the-zone-have-enterprise-zones-delivered-the-jobs-they-promised
16. Chaudhary, N., & Potter, J. (2019). Evaluation of the local employment impacts of enterprise zones: A critique. *Urban Studies*, 56(10), 2112–2159. doi.org/10.1177/0042098018787738
17. Civil Aviation Authority (CAA) of New Zealand (2025). Special Use Airspace Creates More Flexibility for Advanced Aviation Research and Development. aviation.govt.nz/about-us/media-releases/show/special-use-airspace/
18. Ciżkowicz, P., Ciżkowicz-Pękała, M., Pękała, P., & Rzońca, A. (2015). The effects of special economic zones on employment and investment: Spatial panel modelling perspective. NBP Working Paper No. 208. Narodowy Bank Polski. ssrn.com/abstract=2648878
19. Dagens Nyheter (2025-08-11). Här väntas var femte invånare vara borta inom 45 år. dn.se/sverige/har-vantas-var-femte-invanare-vara-borta-inom-45-ar/
20. Department of Finance Canada (2024a). Report on federal tax expenditures 2023: Concepts, estimates and evaluations – Part 9, Profile of the Northern Residents Deductions. Government of Canada. canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2023/part-9.html
21. Dicke, M., Godzecka, D., & Reich, S., red. (2016). Unintended Consequences: The Impact of Migration Law and Policy. Australian National University Press. press-files.anu.edu.au/downloads/press/n1981/pdf/book.pdf
22. Dinshaw, F. & Kneebone, S. (2022). Labour in Limbo: Bridging Visa E Holders and Modern Slavery Risk in Australia. Melbourne: University of Melbourne. hrlc.org.au/app/uploads/2025/04/HRLC_MSEI_LabourInLimbo_Report.pdf
23. Drive Sweden (2018). Slutrapport Autopiloten i Kista. drivesweden.net/sites/default/files/2021-11/slutrapport_autopiloten_i_kista_rev_5_1-1.pdf
24. Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. I Henderson, J. V. & Thisse, J. F. (red). *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 4). Elsevier. hceconomics.uchicago.edu/sites/default/files/pdf/events/Duranton_Puga_2004_HbRegUrbEcon_micro-foundations-urban.pdf
25. Duranton, G., & Venables, A. J. (2018). Place-based policies for development. (NBER Working Paper 24562). National Bureau of Economic Research. nber.org/system/files/working_papers/w24562/w24562.pdf
26. Erlingsson, G. Ó., B. Persson & Z. Isaksson (2021). Mellankommunal samverkan: vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget. Kommuninvest. kommuninvest.se/omoss/pressochnyheter/pressmeddelandensvenska/nyforskningsrapportomeffekternaavmellankommunalsamverkan.5.307960041926b34182e89e.html
27. Erlingsson, G. Ó. (2024). Är sammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar? Sveriges Kommuner och Regioner. extra.skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/arsammanlaggningsvaretpakommunsektornsutmaningar.83035.html

28. Erlingsson, Gissur Ó., Josefina Syssner & Jörgen Ödalen (2015).
Strategier för att möta småkommunernas utmaningar.
cms-production.sns.se/app/uploads/2020/02/sns_analys_nr_26.pdf
29. Erlingsson, Gissur Ó, Susanne Wallman Lundåsen & Richard Öhrvall (2024).
”Introduktion till temanummer om geografisk polarisering”,
Statsvetenskaplig tidskrift 125(4), 889–900. journals.lub.lu.se/st/article/view/27480/24024
30. ERR (2024). Minister suggests lowering Estonia’s requirements for digital nomads. 27 februari.
news.err.ee/1609265727/minister-suggests-lowering-estonia-s-requirements-for-digital-nomads
31. ESDC (2025).
Evaluation of the Canada Student Loan Forgiveness for Family Doctors and Nurses Benefit.
Government of Canada. canada.ca/en/employment-social-development/corporate/reports/evaluations/canada-student-loan-forgiveness-family-doctors-nurses-benefit.html
32. ESDC (2024).
Government of Canada increases loan forgiveness for doctors and nurses working in under-served rural and remote communities. Government of Canada. canada.ca/en/employment-social-development/news/2024/02/government-of-canada-increases-loan-forgiveness-for-doctors-and-nurses-working-in-under-served-rural-and-remote-communities.html
33. Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). (2011).
Special economic zones: Progress, emerging challenges, and future directions. World Bank.
documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/752011468203980987
34. Federal Aviation Administration FAA (2021). Unmanned Aircraft Systems Integration Pilot Program (IPP) Final Report. Washington, D.C. faa.gov/sites/faa.gov/files/uas/programs_partnerships/completed/integration_pilot_program/IPP_Final_Report_20210712.pdf
35. Federal Aviation Administration FAA (2024). Integration Pilot Program Lead Participants.
faa.gov/uas/programs_partnerships/completed/integration_pilot_program/lead_participants
36. FCC (2021). FCC Announces Two New Innovation Zones and Amends One Existing Innovation Zone for Program Experimental Licenses (ET Docket No. 19-257).
docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-21-92A1.pdf
37. Ferreira, S. (2022). Welcome to digital nomadland. Wired, 16 Dec.
wired.com/story/digital-nomad-village-madeira-portugal/
38. Fransham, M., Herbertson, M., Pop, M., Bandeira Morais, M., & Lee, N. (2023).
Level best? The levelling up agenda and UK regional inequality. *Regional Studies*, 57(11), 2339–2352.
doi.org/10.1080/00343404.2022.2159356
39. GAO. (2010). Small Business Administration: Undercover tests show HUBZone program remains vulnerable to fraud and abuse (GAO-10-759). gao.gov/products/gao-10-759
40. GAO. (2021). Opportunity Zones: Improved Oversight Needed to Evaluate Tax Expenditure Performance (GAO-21-30). U.S. Government Accountability Office. gao.gov/products/gao-21-30
41. Government of Canada (2021).
Permanent Atlantic Immigration Program to Attract Workers and Drive Economic Growth.
canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2021/12/permanent-atlantic-immigration-program-to-attract-workers-and-drive-economic-growth.html
42. Government of Canada (2025a).
Atlantic Immigration Program. Ottawa: Immigration, Refugees and Citizenship Canada.
canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration.html
43. Government of Canada. (2025b).
Canada Student Loan forgiveness for family doctors and nurses.
canada.ca/en/services/benefits/education/student-aid/grants-loans/repay/assistance/doctors-nurses/eligibility.html

44. Hafen Hamburg (2021). Successful Trial of Germany's First Traffic System for Drones – U-Space. hafen-hamburg.de/en/press1/news/successful-trial-of-germanys-first-traffic-system-for-drones-u-space/
45. Hansson, Kajsa, Gissur Ó Erlingsson & Gustav Tinghög (2025). "A Registered Report on Place-Based Resentment: Exploring Urban-Rural Tensions in Sweden", *Journal of Experimental Political Science*. Online first. cambridge.org/core/journals/journal-of-experimental-political-science/article/registered-report-on-place-based-resentment-exploring-urbanrural-tensions-in-sweden/A0359AC0226A2B67DE9B4274407C968D
46. Hela Sverige ska Leva (2020). Landsbygdsutredning: Av 75 förslag är bara 3 genomförda. Hela Sverige ska Leva. helasverige.se/wp-content/uploads/2022/01/Landsbygdsutredning_75_forslag.pdf
47. IRCC (2020). Evaluation of the Atlantic Immigration Pilot. canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/eval-atlantic-immigration-pilot.html
48. IRS (2025). Opportunity Zones: Frequently Asked Questions. irs.gov/credits-deductions/opportunity-zones-frequently-asked-questions
49. Kakegawa, U. (2024). Tokyo residents require more motivation to relocate, Channel News Asia, 13 februari. channelnewsasia.com/commentary/japan-population-policy-move-tokyo-rural-areas-urbanisation-challenges-4116671#
50. Kelly, M. (2024). The real impact of Opportunity Zones. NAIOP. naiop.org/research-and-publications/magazine/2024/summer-2024/advocacy/
51. Kiplinger (2025). The future of Opportunity Zones: Outlook for 2025 and beyond. Kiplinger's Personal Finance. kiplinger.com/taxes/the-future-of-opportunity-zones-for-2025-and-beyond
52. Kista Science City (2025). From Testbeds to Infrastructure: Air Mobility Is Taking Off. kistasciencecity.com/from-testbeds-to-infrastructure-air-mobility-is-taking-off-2/
53. Kline, P., & Moretti, E. (2014a). Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 275–331. academic.oup.com/qje/article-abstract/129/1/275/1899702
54. Kline, P. & Moretti, E. (2014b). People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development. *Annual Review of Economics* 6, 629–662. eml.berkeley.edu/~pkline/papers/KM_ARE_2014.pdf
55. Kondo, K. (2022). Ex ante evaluation of migration subsidy: Evidence from Japan. RIETI Policy Discussion Paper Series. rieti.go.jp/jp/publications/pdp/22p031.pdf
56. Konkurrensverket (2023). Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen? (Uppdragsforskningsrapport 2023:4). konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdragsforskning/forskrapport_2023-4.pdf
57. Korea Legislation Research Institute KLRI (2018). Act No. 16175 Act on special cases concerning the regulation of regulation-free special zones and special economic zones for specialized regional development. elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=49672&lang=ENG
58. Kristdemokraterna (2019). Landsbygdspolitisk rapport ("Hjärtlandet"). Antagen av rikstinget 2019. kristdemokraterna.se/download/18.3a4345ef180fae4e05f1228/1653653228865/landsbygd.pdf
59. Kristdemokraterna (2022a). Landsbygdspolitiskt handlingsprogram. Antaget 25 mars 2022. kristdemokraterna.se/download/18.2e2b5b3e18180017d1b159/1656012106902/Landsbygdspolitiskt-handlingsprogram.pdf

60. Kristdemokraterna (2022b).
Enskilda avlopp. Politik A–Ö. kristdemokraterna.se/var-politik/politik-a-till-o/enskilda-avlopp
61. Land (2022). "KD vill minska regelkrånglet för företag på landsbygden".
Intervju med Peter Kullgren, 6 september 2022.
land.se/livet-pa-landet/peter-kullgren-kristdemokraterna-landsbygdsfragor
62. Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021).
Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020.
European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020
63. Legeby, A., & Pech, C. (2023). Social values and social infrastructures:
a multi perspective approach to place. *Buildings and Cities*, 4(1), 801–816.
kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1807966/FULLTEXT01.pdf
64. Lidström, A. & Madell, T. (2018).
Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of
Local Self-Government? *Lex Localis – Journal of Local Self-government* 16(4), 951–969.
[doi.org/10.4335/16.4.951-969\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.951-969(2018))
65. McLoughlin, E. (2020). Overview of Freeports or Free Zones. Library and Research Service Notes.
data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-11-27_l-rs-note-overview-of-freeports-or-free-zones_en.pdf
66. Miljöpartiet de gröna (2018).
Grön politik för landsbygden. mp.se/just-nu/gron-politik-landsbygden/
67. Moberg, L. (2015). The political economy of special economic zones.
Journal of Institutional Economics, 11(1), 167–190. doi.org/10.1017/S1744137414000241
68. Neumark, D., & Simpson, H. (2015). Place-based policies. I Duranton, J, Henderson, V. /
Strange, William C. (red). *Handbook of regional and urban economics*. Elsevier.
scencedirect.com/science/chapter/handbook/abs/pii/B9780444595317000181
69. NOU 2020:15.
Det handler om Norge: Bærekraft i hele landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/
70. OECD (2022). Should OECD countries develop new Digital Nomad Visas? OECD.
doi.org/10.1787/4d425e15-en
71. OECD. (2025). Place-based policies for the future. OECD.
oecd.org/en/publications/place-based-policies-for-the-future_e5ff6716-en.html
72. Palm, C., Almerud, M., Karlsson, N. & Rane, H. (2024)
Regulatoriska sandlådor som policyinstrument. Entreprenörskapsforum.
entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2024/10/Rapport_Regulatoriska_sandlador_Web.pdf
73. Parker, E., Tach, L., & Robertson, C. (2022).
Do federal place-based policies improve economic opportunity in rural communities?
The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 8(4), 125–154.
files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1453807.pdf
74. Pemberton, S., & Beel, D. (2024). Enterprise Zones and Investment Zones:
'What works' for rural enterprise? In: NICRE Research Report. Research Report. NICRE.
nicre.co.uk/media/jk1llljs/nicre-research-report-no-22-august-2024-enterprise-and-investment-zones-what-works-for-rural-enterprise.pdf
75. PTS (2025). God bredbandstäckning i Sverige – utmaningar kvarstår i glesbygd.
pts.se/nyheter-och-pressmeddelanden/god-bredbandstackning-i-sverige--utmaningar-kvarstar-i-glesbygd/

76. Regjeringen. (2025). Innsatssonen (tiltakssonen) i Finnmark og Nord-Troms. regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/
77. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). Experimenten Elektricitetswet 2015–2018. rvo.nl/subsidies-financiering/experimenten-elektricitetswet-2015-2018
78. Riksrevisionen (2009). Omlokalisering av myndigheter. (Granskningsrapport 2009:30). Riksrevisionen. riksrevisionen.se/granskingar/granskningsrapporter/2009/omlokalisering-av-myndigheter.html
79. Riksrevisionen (2020). Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. (Granskningsrapport 2020:14). Riksrevisionen. riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f303a3/1590568518122/RiR%202020_14%20Anpassad.pdf
80. Sardinha, L., Vieira, M., de Sousa, Á., & Leite, E. (2023). Digital nomads – the case of the autonomous region of Madeira. *Journal of Entrepreneurial Research* 1(2), 55-69. jerhub.org/index.php/jer/article/view/14
81. SBA (2021). HUBZone Economic Impact Report. U.S. Small Business Administration, Office of HUBZone Program. Draft Final Report of HUBZone Economic Impact Report. sba.gov/document/report-hubzone-economic-impact-report
82. SBA (2024). Biden-Harris Administration Awards Record-Breaking \$178 Billion in Federal Procurement Opportunities to Small Businesses. sba.gov/article/2024/04/29/biden-harris-administration-awards-record-breaking-178-billion-federal-procurement-opportunities
83. Schittekatte, T., Meeus, L., Jamasb, T., & Llorca, M. (2021). Regulatory experimentation in energy: Three pioneer countries and lessons for the green transition. *Energy Policy*, 156, 112382. doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112382
84. Skatteetaten. (2021). Arbeidsgiveravgift til folketrygden for 2021. skatteetaten.no/en/rettskilder/type/skattedirektoratets-meldinger/arbeidsgiveravgift-til-folketrygden-for-2021/
85. Skellefteå Airport (2025). Invigning av Skellefteå Droneport. skellefteairport.se/invigning-av-skelleftea-droneport/
86. SKR. (2023). Statsbidrag. Sveriges Kommuner och Regioner. skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag.1403.html
87. Snowdon, W., Caffery, L., & Yu, P. (2025). Review of the Northern Australia Infrastructure Facility Act 2016. Independent Expert Panel report to the Minister for Northern Australia, 12 February 2025. Canberra: Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts. infrastructure.gov.au/territories-regions/regional-australia/2024-northern-australia-infrastructure-facility-act-review
88. SOU 2016:26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. Delbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. Stockholm: Wolters Kluwer. regeringen.se/contentassets/b794e85018304675b1a98fc182b8c9ea/pa-vag-mot-en-ny-politik-for-sveriges-landsbygder---landsbygdernas-utveckling-mojligheter-och-utmaningar-sou_2016_26.pdf
89. SOU 2017:1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. Stockholm: Wolters Kluwer. regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/01/sou-20171/
90. SOU 2018:74. Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. Elanders. regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/10/sou-201874/
91. SOU 2020:8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm: Norstedts Juridik. regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/

92. SOU 2024:6.
Steg mot stärkt kapacitet. Betänkande av Kommunperspektivutredningen. Stockholm: Elanders.
regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/01/sou-20246/
93. SOU 2024:50. Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.
Betänkande av Utjämningskommittén 2022. Stockholm: Elanders.
regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/07/sou-202450/
94. SOU 2025:85.
Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. Delbetänkande av SVESAM – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling. Stockholm: Regeringskansliet.
regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/06/sou-202585/
95. Startup Madeira. (2023). Digital Nomads Madeira Islands – Ponta do Sol (Nomad Village).
digitalnomads.startupmadeira.eu/pontadosol/
96. Statskontoret (2016).
Statliga myndigheters lokalisering: Ett samlat underlag. Statskontoret Stockholm: Statskontoret.
statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2016/statliga-myndigheters-lokalisering.-ett-samlat-underlag/
97. Statskontoret. (2023).
Att styra de självstyrande: En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret.
statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2023/att-styra-de-sjolvstyrande--en-analys-av-statens-styrning-av-kommuner-och-regioner/
98. Statskontoret. (2024).
Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023: Antal, omfattning och innehåll. Statskontoret.
statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2024/statens-styrning-med-statsbidrag-till-kommuner-och-regioner-2023--antal-omfattning-och-innehall/
99. Statsvetenskaplig tidskrift (2024). Polarisering mellan stad och land, 5. Temanummer.
statsvetenskapligtidskrift.org/2025/01/19/nr-5-2024-polarisering-mellan-stad-och-land/
100. Stein, J. (2024).
Regional utveckling i nord: En komparativ analys av politik og demografi i Nord-Norge og Nord-Sverige, Statsvetenskaplig tidskrift, 5, 1085–1109. journals.lub.lu.se/st/article/view/27489/24033
101. Stonor, C. (2024). "ANRA Technologies Collaborates with Estonian Aviation Academy to Form U-Space Test Centre in Estonia." eVTOL Insights, March 19 2024.
evtolinsights.com/anra-technologies-collaborates-with-estonian-aviation-academy-to-form-u-space-test-centre-in-estonia/
102. Sverigedemokraterna (2022). Sverigedemokraternas landsbygdspolitiska program.
sd.se/sverigedemokraternas-landsbygdspolitiska-program/
103. Sysner, J. (2018). Mindre många. Dokument Press.
104. Sysner, J. & Erlingsson, G. Ó. (2024). Place-based Policies for the Periphery? Policies for Local Development in Sparsely Populated Areas in Northern Sweden, Local Economy, 38(8), 794–803.
doi.org/10.1177/02690942241275950
105. Taylor, A. (2018). Heading north, staying north? The increasing importance of international migrants to northern and remote Australia. Lowy Institute Working Paper. lowyinstitute.org/publications/heading-north-staying-north-increasing-importance-international-migrants-northern
106. The Japan Times (2025). Japan to extend financial aid to more people moving out of Tokyo. 15 mars.
sp.m.jiji.com/english/show/38910
107. The New Localism. (2025).
Opportunity Zones: A path forward. thenewlocalism.com/newsletter/opportunity-zones-a-path-forward/
108. UK Government (2022). Levelling Up the United Kingdom. assets.publishing.service.gov.uk/media/61fd3ca28fa8f5388e9781c6/Levelling_up_the_UK_white_paper.pdf

109. UK Government (2023). Investment Zones. assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1142995/Investment_Zone_Policy_Prospectus.pdf
110. UK Parliament (2024). Performance of investment zones and freeports in England. publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmbeis/272/report.html
111. UNICEF (2017). Humanitarian Drone Corridor Launched in Malawi. [unicef.org/stories/humanitarian-drone-corridor-launched-malawi](https://www.unicef.org/stories/humanitarian-drone-corridor-launched-malawi)
112. Wang, N. (2020, November). Killing Two Birds with One Stone? A Case Study of Development Use of Drones. In 2020 IEEE International Symposium on Technology and Society (ISTAS). IEEE. ieeexplore.ieee.org/document/9462187
113. Wernberg, J. och Andersson, M. (2022). Kompetensförsörjning under en pågående industriell revolution – En kartläggning av digitalisering och efterfrågan på digital spetskompetens i näringsliv och offentlig sektor. Tillväxtverket. lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/140532227/Kompetensforsorjning_under_pagaende_industriell_revolution.pdf
114. Wormbs, N. (2010). Det digitala imperativet. I J. Andersson & P. Snickars (red) Efter The pirate bay. Kungliga biblioteket.
115. Zeng D. Z. (2021). The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact. Journal of International Economic Law 24(3), 259–275. doi.org/10.1093/jiel/jgab014

Denna rapport sammanfattar resultaten och slutsatserna från ett forskningsprojekt som för första gången systematiskt har kartlagt internationella policyexperiment med kommunala frizoner. Genom att analysera dessa experiment och deras utfall syftar rapporten till att fördjupa förståelsen av detta policyalternativ samt att bedöma dess potentiella relevans för svenska kommuner som står inför demografiska utmaningar.

Författare

Andreas Bergh är docent i nationalekonomi på nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, samt verksam vid Institutet för Näringslivsforskning, Stockholm.

Gissur Ó Erlingsson är professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet.

Joakim Wernberg är fil. dr i ekonomisk geografi och verksam vid Ratio – Näringslivets forskningsinstitut, Stockholm

Andreas Bergh

andreas.bergh@nek.lu.se

Gissur Ó Erlingsson

gissur.erlingsson@liu.se

Joakim Wernberg

joakim.wernberg@ratio.se

Rapporten är ett resultat av det LF Forskningsstiftelse-finansierade projektet "Kommunala frizoner".

LF Forskningsstiftelse stödjer oberoende forskning vid svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut. Forskningsfinansiering är en av delarna i Länsförsäkringars engagemang för ett tryggt och livskraftigt lokalsamhälle.

[LF.se/forskning](https://lf.se/forskning)

