

9 Geografin och välfärdspolitiken

Välfärd, t.ex. i termer av inkomst, boende, hälsa och tillgänglighet till offentlig och kommersiell service, är på flera sätt en förutsättning för tillväxt. I utredningen har vi dock valt att se fördelnings- och välfärdspåstågorna som en politik som måste fungera oaktat deras implikationer för tillväxten.

Huvuddelen av fördelningspolitiken tar ingen hänsyn till geografin, utan har individen som utgångspunkt. Exempelvis garanteras alla individer en viss inkomstrygghet vid sjukdom, pensionering eller arbetslöshet. Ersättningsnivåerna är desamma oavsett var man bor. Likafullt är olika delar av landet mer eller mindre beroende av dessa omfördelningssystem, eftersom exempelvis andelen barn och pensionärer inte är densamma i alla regioner. I kapitel 5 analyserades de regionala omfördelningar av resurser som blir resultatet av dessa transfereringar mellan individer och hushåll.

Också samhällets kvalitetskrav på t.ex. de verksamheter som bedrivs i skola, vård eller omsorg är desamma oberoende av i geografin man befinner sig. I detta kapitel analyseras välfärdsfördelningen ur ett regionalt perspektiv. I vilken utsträckning bestäms människors välfärdsnivå av de förhållanden som råder på den plats där man bor? På vilka sätt kan och bör staten verka för att utjämna välfärdsskillnader mellan regioner?

9.1 Befolkningsstorlek och välfärd

En av regionalpolitikens mest uppmärksammade frågor är hur och på vilket sätt välfärdsnivån varierar mellan olika delar av landet. Inte minst har frågan kopplats till hur befolkningsunderlaget ser ut, och i vilken utsträckning välfärdsförutsättningarna förändras med ett förändrat befolkningsunderlag.

Under 1960- och 1970-talet lanserades den s k ortssystempolitiken, vilken innebar att man försökte skapa en vad man då ansåg vara en s k hållbar orststruktur, vilken syftade till att samla samhällsfunktioner och serviceresurser på lokal och regional nivå till vissa stödjepunkter för att

därigenom undvika en mer långtgående centralisering till storstadsområdena. Ett sådant grundläggande tankesätt vägledde bl.a. kommun-sammanslagningarna på 1970-talet.¹ Utgångspunkten för politiken var ett försök att fastställa vilket befolkningsunderlag som krävdes för olika typer av servicefunktioner. Genom att klassificera orterna som storstäder, regionala centrum, primära centrum respektive områdescentrum, kunde man fastställa vilka typer av servicefunktioner som borde lokaliseras till olika platser. I praktiken skulle det dock visa sig utomordentligt svårt att styra serviceutbud och andra samhälls-sättningar i enlighet med ortssystempolitiken.

Icke desto mindre tydliggjorde politiken det samband som finns mellan välfärds- och befolkningsfrågor. Befolkningens storlek, sammansättning och utveckling har en utomordentlig betydelse för hur välfärdsnivån i olika delar av landet kan beskrivas, organiseras och förändras.

Välfärd är självklart inget entydigt begrepp som är lika för alla. Hur man värdesätter exempelvis närhet till naturupplevelser, boendemiljö, inkomstnivå och tillgång till offentlig kommersiell service av olika slag varierar givetvis mellan olika individer.

9.1.1 Befolkningsförändring och inkomstutveckling

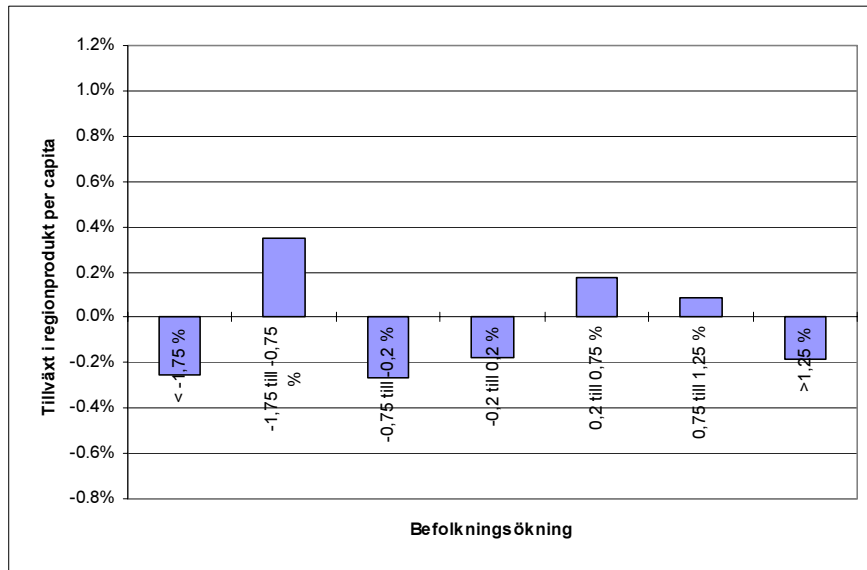
När det gäller skillnader i inkomstutveckling så förväntas vanligen en minskande befolkning också leda till minskande inkomster för såväl individer som företag och kommuner.² Något entydigt samband finns dock inte. Många kommuner med en minskande sysselsättning och befolkning uppvisar inte alls minskande medelinkomster. För vissa yrkesgrupper är till och med medelinkomsten högre i många kommuner med negativ befolkningsutveckling än för riket i övrigt. För andra yrkesgrupper är bilden den motsatta.

För många orter med en betydande nettoinflyttning visar det sig snarare att medelinkomsten i kommunen påverkas i negativ riktning, eftersom inflyttare vanligen är ungdomar med låga inkomster.

¹ En utförlig beskrivning av ortssystempolitiken och den bakomliggande teorin, den s.k. centralortsteorin, återges i underlagsrapport nr 8, Befolkningsutveckling och välfärd.

² Avsnitt 9.1.1 bygger i huvudsak på rapport 8, Befolkningsutveckling och välfärd.

Figur 9.1: Förändring i regionprodukt per invånare för kommuner med olika stark befolkningsökning, årsvärden 1985–1996, avvikelser från genomsnitt



Källa: Rapport 8, Befolkningsutveckling och välfärd

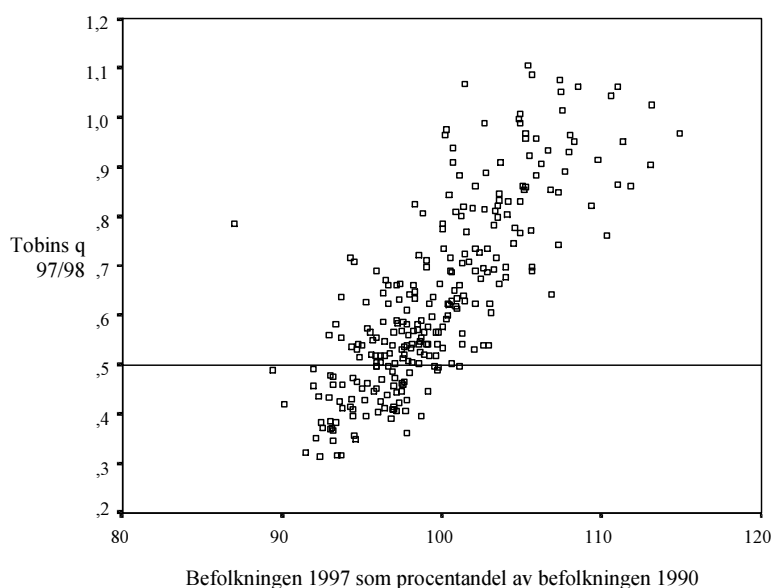
Inte heller i den kommunala ekonomin är det självklart att en minskande befolkning omedelbart leder till en försvagning. Färre barn och ungdomar leder ju snarare till ökade möjligheter för kommunen att spara pengar. På kort sikt innebär emellertid en minskad befolkning många gånger en försämrad kommunalekonomisk situation eftersom kommunen inte hinner anpassa sina fasta eller halvfasta kostnader till den nya situationen. Av den anledningen finns i det kommunala utjämningsystemet en särskild kompensation för befolkningsminskningar i kommuner.

Den centrala frågan när det gäller inkomstutvecklingen ur ett kort perspektiv är emellertid inte om befolkningen minskar eller ökar. Det viktiga är i stället hur ålderssammansättningen förändras. På lång sikt leder dock en fortgående befolkningsminskning även till en skev åldersstruktur.

9.1.2 Befolkningsminskning och bostadsmarknad

Ett område där befolkningstrenden snabbare ger sig tillkänna är emellertid bostadsmarknaden.³ Orsaken är att befolkningsförändringar i de flesta fall leder till en förändring av antalet hushåll. När befolkningen minskar så minskar därför bostadsefterfrågan, vilket mer eller mindre direkt leder till fler vakanser och sjunkande huspriser, se figur 9.2.

Figur 9.2: Befolkningsutveckling och villapriser (Tobins q)



Källa: Rapport 8

Effekterna av befolkningsförändringar på bostadsmarknaden har potentiellt sett stora välfärdsmässiga konsekvenser. Värst drabbas de som för lånade pengar köpt hus på orter strax innan befolkningen börjat minska. När befolkningsfallet leder till sjunkande huspriser riskerar människor att hamna i en situation där deras skulder överstiger värdet av deras tillgångar. Även om man klarar av sina lånebetalningar så riskerar man att stängas av från ytterligare krediter, t.ex. för att finansiera bilköp. Dessutom blir man i princip inlåst i det boende man har. Också den som har lägre lån drabbas av en förmögenhetsförlust när

³ Avsnittet bygger i huvudsak på rapport 8.

huspriserna faller. Lägre förmögenheter på en ort innebär i sin tur att möjligheterna till lokalt företagande försämras. För att starta ett eget företag krävs det nämligen i allmänhet att man har tillgång till eget kapital.

De negativa konsekvenserna av ett lokalt prisfall på fastigheter drabbar emellertid inte bara den som redan äger ett hus på orten. Om orsaken till prisfallet är en fortgående befolkningsminskning är det nämligen sannolikt att banker och andra bostadsfinansieringsinstitut blir alltmer återhållsamma i sin kreditgivning. Kraven på kontantinsatser kan komma att öka och leda till att inga lån alls ges till nybyggnation, vilket för övrigt redan i dag är fallet i ett antal glesbygdsområden. I stället för att underlätta husköp kan fallande huspriser på en ort därför göra det svårare för potentiella husköpare att komma in på marknaden. Konsekvensen kan bli att en utflyttningsort hamnar i en negativ bostadsmarknadsspiral. Utflyttning och sjunkande huspriser leder till att bankerna vänder orten ryggen. Höga krav på kontantinsatser, stopp för nybyggnadslån och oro för fortsatta prisfall leder till att potentiella inflyttare skräms bort, vilket i sin tur leder till att befolkningsminskningen fortsätter med nya prisfall som följd.

Traditionellt har fokus i regionalpolitiken inte legat på bostadsmarknadens betydelse för den regionala utvecklingen. I stället har intresset i första koncentrerats till arbetsmarknads- och näringslivsfrågor. En förklaring till detta kan vara att bostadsfrågorna fram till 1990-talets början hanterades separat av en väl utbyggd statlig administration med länsbostadsnämnder, statlig lånefinansiering och ambitiösa subventioner. Bostadspolitikens utformning under denna tid hade en starkt utjämnande effekt på den regionala utvecklingen genom att den möjliggjorde finansiering av bostadsbyggande på goda villkor i regioner där en mer marknadsmässig bedömning skulle ha satt stopp för fortsatt byggande.

Dagens bostadsfinansiering sker dock i stor utsträckning på en fri och oreglerad marknad. Man kan därför säga att det är frånvaron av statliga garantier som har skapat utrymme för den här typen av nedåtgående spiraler på bostadsmarknaden som beskrevs ovan. Detta kan tala för att framtidens regionalpolitik i större utsträckning än i dag borde uppmärksamma den roll som bostadsmarknaden och finansieringsvillkoren spelar för orter med svag befolkningsutveckling.

Om man i större utsträckning inriktade regionalpolitiken så att man underlättade för människor att etablera ett eget boende i regioner med en svag befolkningsutveckling, så skulle detta i princip innebära att man återgick till de regionalpolitiska principer som gällde innan den moderna bostadspolitiken sjuösattes efter det andra världskriget. I slutet av 1700-talet och början av 1800-talet så understöddes ju t.ex.

”koloniseringen” av Norrland genom att nybyggen blev skattebefriade under en övergångsperiod. I början av 1900-talet infördes sedan egnahemslånen som framför allt kom att utnyttjas i skogslän som Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Det var därför först i och med införandet av en generell statlig bostadspolitik som regionalpolitiken fick en huvudsakligen näringspolitisk inriktning.

9.2 Tillgänglighet och service

Det vanligaste ekonomiska begreppet för att bedöma välfärd är reallönen, d v s egentligen den varukorg som man kan köpa för sin lön. Reallönebegreppet blir emellertid svårt att använda för att beskriva skillnader i konsumtionsnivå mellan olika delar av landet, eftersom tillgängligheten till olika varor och tjänster varierar beroende på var i landet man bor.

I takt med att arbetsdelningen i samhället utvecklats har det uppstått fler och fler specialiserade tjänster som ofta krävt ett mycket stort befolkningsunderlag. T.ex. så anser Socialstyrelsen att antalet barnhjärtkirurgifall är så litet att de bästa resultaten erhålls om all vård av detta slag koncentreras till en enda plats i riket. Liknande förhållanden gäller i dag service på många konsumentprodukter, som kameror och hemelektronik. Visserligen kan man lämna in en trasig kamera på de flesta återförsäljningsställen, men det normala är att den därifrån sänds till respektive fabrikats ofta enda serviceverkstad i landet.

Ett sätt att använda reallönebegreppet vore förstås att försöka räkna in lokaliseringsberoende, rese- och transportkostnader i de priser som gäller för olika varor. Teoretiskt är detta möjligt, men i praktiken blir det svårt jämfört med att använda faktiska varupriser. Ett viktigt problem gäller t.ex. hur man ska beräkna de tidskostnader som är inblandade.

En alternativ väg är att acceptera att de som bor på en mindre ort eller i glesbygd helt enkelt får nöja sig med ett mer begränsat urval av varor och tjänster. Skillnaderna i välfärd mellan orter blir ur detta perspektiv framför allt beroende av hur viktigt vi tycker det är med ett rikhaltigt och varierat utbud av varor och tjänster i förhållande till andra dimensioner av välfärden, som t.ex. vilken typ av boende man värderar högst, närhet till släkt och vänner, etc.⁴

För ett antal varor och tjänster, som t.ex. tillgång till elström, taltelefoniförbindelser etc. spelar det i princip ingen roll var i landet man

⁴ Rapport 8.

bor. Tillgängligheten är densamma oavsett geografisk belägenhet, även om det finns vissa undantag också från denna regel.

För andra varor och tjänster, företrädesvis sådana vi köper sällan och som betingar ett högt pris, är vi beredda att resa förhållandevis långa sträckor, som t.ex. när det gäller att köpa bil eller bevista en rockgala. När det gäller andra varor och tjänster är vi inte beredda att göra samma uppoffringar i tid och kostnader för resor, som t.ex. när det gäller livsmedel och skola. Olika varor och tjänster kan på detta sätt sägas ha varierande geografisk räckvidd.

En allmän målsättning, t.ex. den att alla skall ha rätt till en likvärdig service, kan med andra ord inte var liktydigt med att alla skall ha samma serviceutbud oavsett var man bor. Det är helt enkelt inte praktiskt möjligt. Det krävs därmed en tydligare uttolkning för att målsättningen skall kunna vara vägledande för politiken. Den i dag gällande formuleringen⁵ innebär att regionala obalanser i tillgång till kommersiell och offentlig service skall motverkas.

En viktig uppgift för regionalpolitiska utredningen har därför varit att försöka identifiera de delar av landet som har ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, dvs. områden där befolkningsunderlaget är så litet och glest att det är svårt att upprätthålla grundläggande service. En viktig uppgift har också varit att utforma och överväga insatser så att förutsättningarna förbättras när det gäller att utveckla och därmed behålla tillgängligheten till service.

9.2.1 Vad är grundläggande service?

I ett modernt samhälle är det givetvis en betydande mängd olika servicefunktioner som skulle kunna rymmas inom begreppet ”grundläggande service”, och någon exakt definition kan vara svår att ge. I underlagsrapport nr 9 refereras exempelvis en intervjustudie som gjordes i samband med (SOU 1970:14) ”Angående glesbygdsbefolkningens önskemål och behov beträffande privat och offentlig service.” På basis av undersökningen fastställdes sedan att ett fullgott serviceutbud på en ort borde inkludera lanthandel, livsmedelsaffär, järnhandel, färghandel, el-, radio- och TV- service, varuhus, ekiperingsaffär, skoaffär, hårfrisör, läkare, tandläkare, bank, postkontor, kyrkolokal, biograf, kafé, kommunalkontor, arbetsförmedling och försäkringskassa. Man kom vidare fram till att ett serviceutbud av denna omfattning skulle kräva ett minsta befolkningsunderlag motsvarande knappt 3 000 personer. Ett antal ytterligare försök gjordes även därefter för att försöka

⁵ Regeringens proposition 1997/98:62, Regional tillväxt – för arbete och välfärd.

fastställa vilket befolkningsunderlag som minst skulle krävas för att tillgången till det man uppfattade som basservice skulle kunna tryggas.

Av naturliga skäl måste vi givetvis utgå från en betydligt snävare definition än man gjorde i 1970 års utredning. De funktioner som i dag vanligen nämns är betydligt färre till antalet och inkluderar i första hand grundskola, dagligvaruhandel, drivmedelsförsörjning, post (inklusive betalningstjänster), läkemedel, sjukvård, barn- och äldreomsorg samt kommunikationer. T.ex. framgår det av en tidigare rapport från Glesbygdsverket visar att insatser för att behålla lokal service som skola, sjukvård och affärer är den i särklass viktigaste åtgärden för att underlätta människors möjligheter att leva, arbeta och bo i gles- och landsbygder.⁶

Det är uppenbart att dagligvaruhandeln har en särställning i det här sammanhanget, eftersom ”butikerna” i gles- och landsbygder ofta utgör basen för en rad andra servicefunktioner, t.ex. vissa posttjänster, läkemedelsförsörjning, systembolagstjänster, m.m. Upphör butiken försvinner därmed den naturliga basen också för andra funktioner. Dessutom spelar ju butiken ofta en betydelsefull roll som mötesplats för kringboende.

Det är också uppenbart att tillgången till grundskola på ett liknande sätt har en särställning när det gäller olika typer av offentlig service. När det gäller t.ex. äldreården finns det större möjligheter att hitta alternativa lösningar.

På uppdrag av regionalpolitiska utredningen har Glesbygdsverket beräknat tillgången till ett antal servicefunktioner.⁷ I uppdraget har också ingått att försöka hitta mått och metoder som kan utgöra underlag för att precisera mål för grundläggande service.

Med hjälp av Glesbygdsverkets och Konsumentverkets så kallade servicedatabas har man kunnat mäta restider eller avstånd i km till ett antal servicefunktioner kunnat mätas.⁸ Ny och avståndsöverbryggande teknik innebär emellertid att betydelsen av fysisk tillgång till olika servicefunktioner kan komma att minska. Att mäta tillgång i termer av avstånd i km förefaller därför mindre lämpligt. Fördelen med att i stället mäta tillgänglighet som restid är också att målen kan uppnås dels genom lokaliseringen av funktionen, dels genom åtgärder som förkortar

⁶ Synen i Sverige på viktiga åtgärder för gles- och landsbygd. Opinionsundersökning mars 2000, Glesbygdsverket.

⁷ Underlagsrapport 12, Service och regional välfärd.

⁸ Med restider avses med bil på faktiskt vägnät, dvs. i databasen ingår uppgifter om befolkade 250 kvadratmetersrutor, olika serviceslags belägenhet samt vägnätet med genomsnittshastigheter för enskilda vägavsnitt.

restiden till ett givet ställe.⁹ Dessutom blir det möjligt att göra jämförelser mellan t.ex. storstads- och glesbygdsområden. Ett undantag är dock skärgårdsområden, där restider alternativt avstånd i km knappast är lämpliga mått. Där är det snarare fråga om servicen finns på den egna ön eller inte.

Möjligheten att på detta sätt mäta tillgänglighet är dock ännu så länge begränsad till de serviceslag som inkluderas i servicedatabasen. För att det skall vara möjligt att mäta även andra grundläggande serviceslag, krävs en fortsatt utbyggnad av Konsumentverkets och Glesbygdsverkets servicedatabas. I nedanstående redovisning har det därför inte varit möjligt att beskriva och analysera tillgängligheten till en rad viktiga servicefunktioner, som t.ex. sjukvård och äldreomsorg.

9.3 Tillgång till olika typer av service: diskussion av mått och kriterier

I detta avsnitt diskuteras, bland annat med utgångspunkt från rapport 12,¹⁰ kriterier för och svårigheter med att fastställa en lägsta godtagbar servicenivå för olika typer av kommersiell och offentlig service. I några fall diskuteras också principer för, och förslag till, hur statliga stöd för att säkra en rimlig servicenivå, t.ex. i glesbygd, skulle kunna utformas.

9.3.1 Dagligvaror

Antalet livsmedelsbutiker har minskat med drygt 20 % under perioden 1980 till 1999. Bara under perioden 1996 till 1999 har antalet butiker minskat med 4 % i landet. I glesbygder och tätortsnära landsbygd uppgick minskningen till 9 % under de senast tre åren. Antalet större butiker (med mer än 400 m² säljyta) liksom antalet service-/trafikbutiker har emellertid ökat under perioden. Det ökade antalet butiker i dessa kategorier överskuggas dock av det minskade antalet butiker i kategorin övriga dagligvarubutiker. I många fall har tidigare vanliga dagligvarubutiker ändrat sina öppettider och därmed klassificerats som servicebutiker.

Trots strukturförändringarna inom dagligvaruhandeln så är fortfarande tillgången till dagligvaruhandel generellt sett hög i Sverige. Av rapport 12 framgår att mindre än 500 av landets nära fyra miljoner hus-

⁹ Jämför diskussionen angående mål för transportpolitiken i kapitel 7 och i rapport 5, Kommunikationerna och den regionala utvecklingen.

¹⁰ Rapport 12.

håll hade mer än 30 minuters resväg till dagligvaruhandel, samtidigt som 99 % av hushållen hade en restid till dagligvaruhandel motsvarande 10 minuter eller kortare tid. Huvuddelen av de hushåll som har längre restider finns i Norrlands inland och i första hand, Norrbottens län.

Tabell 9.1: Tillgänglighet till dagligvarubutik 1999, antal hushåll

<i>Restid</i>	<i>Antal hushåll</i>
< 05 min	4 698 473
>= 05 min	284 050
>= 10 min	40 212
>= 15 min	10 552
>= 20 min	4 173
>= 30 min	409

Källa: Rapport 12

En viss försämring av tillgången har dock skett. Antalet hushåll som hade längre restid än 10 minuter ökade från 33 000 1996 till 40 000 1999, dvs. en ökning med 20 procent. Det är också i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna som andelen hushåll med långa restider har ökat mest under de senaste åren. Familjer med långa restider återfinns emellertid också i andra län. Andelen familjer per län med restider över 10 min uppgår som mest till 6 % (Jämtland). Om man bryter ned länsstatistiken ytterligare finner man enskilda kommuner där andelen hushåll med dessa restider uppgår till över 20 procent. När det gäller skärgårdsområden så har skärgårdsborna på Västkusten tillgång till butik på sin egen ö i väsentligt högre utsträckning än ömråden i t.ex. Stockholms skärgård. På västkusten har 88 % av befolkningen butik på sin egen ö. Motsvarande siffror för Blekinge skärgård är 79 % och för Stockholms skärgård ca 46 %. I Östergötlands och Kalmar läns skärgårdsområden saknar alla skärgårdsbor butik på sin egen ö. Dessa skillnader i tillgång till butik mellan olika skärgårdsområden kan till en del förklaras av olika befolkningsstrukturer, där öarna på Västkusten ofta har en större befolkning.

De möjligheter som samhället har att påverka dagligvaruförsörjningen i ett visst område är begränsade. Genom plan- och bygglagen kan kommunerna påverka själva lokaliseringen av en ny butik och möjligheterna till om- och tillbyggnad av en befintlig butik. Därutöver kan stöd till kommersiell service lämnas. Detta stöd får användas för att upprätthålla en tillfredsställande försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygder med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Länsstyrelserna ansvarar för stöd till kommersiell service på grundval av kommunernas varuförsörjningsplaner.

Även offentlig upphandling kan spela en roll när det gäller att bibehålla eller utveckla servicen för befolkningen i ett område. En förutsättning är dock att det sker inom ramen för lagen om offentlig upphandling.

Det nuvarande stödet till kommersiell service, som handläggs av länsstyrelserna, kan utgå i form av s.k. hemsändningsbidrag, investeringsbidrag, servicebidrag och landsbygdslån. Under första hälften av 1990-talet uppgick stödet till mellan 40 mkr och 45 mkr per år. 1994/95 ökade dock stödet till 80 mkr för att möjliggöra att nya krav på kyl- och frysanläggningar samt bensinanläggningar skulle kunna uppfyllas. Därefter har stödet minskat och uppgick 1998 respektive 1999 till 40 mkr respektive 31 mkr. Framför allt har det s.k. servicebidraget minskat under senare år, vilket enligt uppgift från berörda länsstyrelser främst beror på att man varit mycket restriktiva med driftsstöd, eftersom man sällan har uppfattat att det lett till en positiv utveckling.

Tänkbara mål: dagligvaruhandel

Ett mål för grundläggande tillgänglighet till dagligvaruhandel som formuleras med restid som mått måste dels ta hänsyn till vad som kan bedömas vara en rimlig tillgänglighet i sig, men också vilka samhällsekonomiska kostnader olika ambitionsnivåer medför. En annan möjlighet är att målsättningen kan uttryckas som att "tillgängligheten inte skall försämrats eller förändras mer än så mycket". En ytterligare möjlighet är att uttrycka det som att andelen hushåll i en viss region med en restid som X minuter inte bör överstiga Y procent eller öka med mer än Z procentenheter. För skärgårdsområden får, som tidigare nämnts, andra mål tillämpas.

Hemsändningsmöjligheterna kan heller inte fångas upp med denna typ av mått och mål, utan får ses som ett komplement som innebär en lägre servicenivå än att själv kunna handla i närmaste butik.

I rapport 12 anger Glesbygdsverket att "andelen hushåll per kommun med mer än 10 minuters restid till närmaste ort med butik inte ska öka" som möjligt mått för att identifiera regioner med behov av ytterligare insatser i syfte att motverka regionala obalanser i tillgången till kommersiell service. Eventuella detaljerade planeringsmål, t.ex. godtagbart avstånd till närmaste serviceställe, måste avgöras i en politisk process utifrån hänsyn till bland annat regionala och lokala förhållanden.

I rapporten påpekas samtidigt att det i dag inte finns färdigutvecklade modeller för att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för olika ambitionsnivåer. Detta har heller inte varit möjligt att utveckla

inom ramen för utredningen. Vilka kostnader alternativa mål för restider kan tänkas medföra är sålunda svårt att bedöma.

Glesbygdsverket har emellertid gjort en schablonmässig uppskattning för att, trots bristen på tillförlitliga beräkningsmodeller, få en ungefärlig uppfattning om hur stort behovet är av statligt stöd för att berörda delar av landet skall kunna vidmakthålla nuvarande tillgång till dagligvaruhandel.

Enligt uppgifter från handläggare av stöd till kommersiell service utgör en omsättning om ca 3 miljoner ofta en lägsta brytpunkt för att kunna bedriva dagligvaruhandel. För att se i vilka områden en ev nedläggning av butiken skulle medföra störst försämringar för befolkningens tillgänglighet till dagligvaruservice har butiker med omsättning under tre miljoner och där avståndet till närmaste butik är längre än 10 kilometer valts ut. Detta urval omfattar ca 170 butiker. De ligger spridda över hela landet, men med en tydlig tyngdpunkt i landets norra del. 70 % av butikerna ligger i de sex nordliga länen (Dalarna/Gävleborg och norrut). Utöver dessa butiker finns ett drygt tiotal butiker med lika låg omsättning på öar utan broförbindelse. Trots att avståndet till närmaste butik vore mindre än 10 km skulle en nedläggning av en sådan öbutik medföra stora försämringar i öbornas tillgänglighet till service.

I tabell 9.2 redovisas hur de små butikerna fördelar sig på kommuner, utifrån andelen hushåll per kommun med över 10 minuters restid med bil till närmaste dagligvarubutik.

Tabell 9.2: Andel hushåll per kommun med mer än 10 minuters restid med bil till närmaste dagligvarubutik

Kommungrupper	0-5 %	5-10 %	10-15 %	15-20 %	över 20 %	Totalt
Antal butiker	104	37	13	27	1	182
Berörda kommuner	78	11	6	8	1	104

Källa: Rapport nr 12

78 av butikerna ligger i de 26 kommuner där mer än 5 % av hushållen har mer än 10 minuters restid med bil till närmaste ort med dagligvarubutik. För de flesta av de 78 kommuner där andelen familjer med restider över 10 min till närmaste butik är låg bedöms inte en ev nedläggning av någon enstaka butik väsentligt påverka andelen familjer med längre restider, även om naturligtvis många enskilda familjer skulle få väsentligt försämrade tillgång till dagligvaruservice.

I många av de kommuner där tillgängligheten till dagligvarubutiker redan i dag är dålig för många skulle den ytterligare försämrade vid ev

ytterligare butiksnedläggningar. I just dessa kommuner finns en förhållandevis stor del av butikerna med låg omsättning.

Merparten av de aktuella butikerna har redan i dag någon form av stöd. Ett årligt stöd till berörda områden på 200 000 kronor per liten butik, vilket är det maximala driftstödet som i dag kan ges, ger följande belopp:

- 200 kkr x 182 butiker i 104 kommuner ger ett belopp om 36,4 mkr
- 200 kkr x 78 butiker i 26 kommuner med mer än 5% av familjerna med låg tillgång i dag ger ett belopp om 15,6 mkr
- 200 kkr x 41 butiker i 15 kommuner med mer än 10% av familjerna med låg tillgång i dag ger ett belopp om 8,2 mkr

Det kan givetvis diskuteras om beloppet 200 kkr per butik är tillräckligt för att bistå berörda områden med att utveckla lösningar för tillgänglighet till kommersiell service. Det är viktigt att beakta att handläggarna av det kommersiella stödet har uttryckt stor tveksamhet när det gäller driftstöd för att garantera långsiktiga lösningar. Driftstöden bör snarare betraktas som en form av akut hjälp som bara används under en kort tid. Därför måste beloppet ses som en insats att använda fritt till lokalt anpassade lösningar. En ytterligare svaghet i beräkningen är givetvis också att man kan ifrågasätta om 3 mkr är en rimlig nedre gräns för lönsamhet. Enligt företrädare för dagligvarubranschen handlar det snarare om 5 mkr.

Om vi trots den stora osäkerheten i beräkningarna accepterar uppskattningarna av driftstöd i exemplet ovan skulle det som mest, dvs. om vi inkluderar samtliga 182 butiker, kräva en ökning av det kommersiella stödet med omkring 30 mkr.

Beräkningarna ovan understryker, vilket också framhålls av Glesbygdsverket, behovet av bättre beräkningsmodeller.

9.3.2 Drivmedel

När det gäller bensinstationer saknas för närvarande aktuella data för att på samma sätt som för dagligvaruhandeln beskriva den fysiska tillgången. Avsikten är dock att Glesbygdsverkets och Konsumentverkets servicedatabas även skall innefatta uppgifter om sådana. Av en tidigare kartläggning¹¹ framgår dock att ca 138 000 hushåll i landet hade mer än 10 km till närmaste bensinstation 1997. Detta motsvarade 3,6 % av landets drygt 3,8 miljoner hushåll.

¹¹ Service i gles- och landsbygd, Glesbygdsverket 1997.

9.3.3 Post- och betalningsservice

Posten har under senare år genomgått en förändring med en större andel av postkontoren i entreprenadform, som "post i butik". Det totala antalet postkontor (entreprenadformer inräknade) har sjunkit något de senaste åren. Minskningen har främst skett i tätorter med minst 3000 invånare. Också många stadsdelskontor i de större städerna har lagts ned. I de tätortsnära landsbygderna och i glesbygden har antalet kontor dock ökat något under de senaste åren.

Att antalet postkontor ökat något i gles- och landsbygd visar sig också genom att andelen hushåll med långt till närmaste postkontor (dvs. över 10 minuters bilresa) har minskat något i landet som helhet. De regionala skillnaderna är dock fortfarande stora och har till viss del förstärkts. Störst andel familjer med mer än 10 minuters bilresa till närmaste post återfinns i Jämtland (17,3 %), Gotland (13,5 %) samt i Västerbotten och Norrbotten (13,2 %). I enskilda kommuner är andelen familjer med långa restider till närmaste postkontor avsevärt högre. I såväl Jämtlands som Gotlands län har andelen familjer med långa avstånd ökat mellan 1996 och 1999.

Postens nya inriktning mot att renodla verksamheten till brev och paket samt logistiktjänster över huvud taget, och att avyttra banktjänsterna, har stimulerat en övergång till alternativa lösningar såsom post i butik etc. Posten har därför nyligen aviserat en nedläggning av i princip alla postkontor i egen regi, till förmån för olika entreprenadlösningar. Samtidigt finns det dock ett kvarstående krav på att posten ska tillhandahålla grundläggande kassaservice. Det är viktigt att precisera vad detta krav innefattar.

Ett alternativ till postkontor, i egen regi eller genom entreprenad, kan vara en ökad omfattning av lantbrevbäring. För många människor har en övergång till lantbrevbäring upplevts som en förbättrad service och tillgänglighet, eftersom tjänsten lämnas vid bostaden och ingen restid behövs. För andra innebär i stället denna serviceform en lägre grad av service eftersom den innebär att man måste passa en viss tid och inte själv kan styra när man vill ha tjänsten utförd.

Den nuvarande servicenivån för postservice regleras genom postlagen och de villkor som fastställs via Post- och Telestyrelsen. Därutöver finns även ett avtal mellan staten och Posten AB.

Av postlagen framgår bl.a. att "det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser." Vidare skall det "finnas en kassaservice i hela

landet som innebär möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser”.

Av tillståndsvillkoren framgår bland annat att ”en insamling och ett överlämnande av postförsändelser upp till 20 kg skall göras varje helgfri måndag till fredag vid de insamlings- och utdelningsställen där tillståndshavaren vid tidpunkten för tillståndsvilkorens ikraftträdande hämtar och delar ut försändelser.”

Av det avtal som träffats mellan staten och Posten AB framgår bl.a. följande:

- En god grundläggande kassaservice skall ges till alla kunder i hela landet
- Förändringar i servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt
- I normalfallet skall alla ha tillgång till kassaservice fem dagar i veckan
- Antalet hushåll som saknar daglig kassaservice bör inte öka under avtalsperioden

I den s.k. betalserviceutredningen föreslås att statens ansvar för kassaservice ska upphöra i sin nuvarande form genom att postlagen ändras och den årliga ersättningen till Posten AB tas bort.¹² Några konkreta förslag utifrån utredningen har ännu inte lagts.

Tänkbara mål: post- och betalningsservice

När det gäller brev- och paketbefordran så är innebörden av nu gällande villkor att nästan alla hushåll ska ha postutdelning fem dagar i veckan. Undantaget är de hushåll som då tillståndet lämnades hade lägre servicegrad. Det rör sig om ca 1 800 hushåll, framför allt i norrlandslänen och skärgårdsområden. Ett delmål kan därmed formuleras som det antal eller den andel hushåll som skall ha postutdelning minst fem dagar i veckan.

Av tillståndet framgår emellertid inte hur snabbt brevdistributionen skall gå. Postens eget mål är att brevdistribution skall ske över en natt. Man når i dag detta mål till ca 97 %. Det är inte känt hur många hushåll som regelmässigt inte får sina brev distribuerade över en natt.

Ett mått skulle därför också kunna vara antalet hushåll som bör få sina brev och paket distribuerade över en natt.

Ett annat mått kan, på samma sätt som när det gäller dagligvaruhandel och drivmedelsförsörjning, vara det fysiska avståndet till det ställe där brev och paket kan hämtas och postas.

¹² SOU 1998:159.

Enligt postlagen skall det ” finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser”.

I avtalet mellan staten och posten förtydligas detta krav. Av avtalet framgår bland annat följande: ”I normalfallet skall alla ha tillgång till kassaservice fem dagar i veckan” och ”Antalet hushåll som saknar daglig kassaservice bör inte öka under avtalsperioden”.

Antalet kassaärenden har emellertid under många år minskat till förmån för post och bankgirobetalningar. Under senare tid har också betalningar via Internet börjat bli vanliga.

Kassaservicen kan med andra ord lämnas på en rad olika sätt, och den tekniska utvecklingen har gett radikalt nya förutsättningar. Förutom via post- och bankgiro och via Internet, kan kassaservicen lämnas i traditionella postkontor eller på annat ställe på uppdrag av Posten AB genom entreprenad. Vidare kan servicen lämnas av lantbrevbärare.

Även om betalningar i allt större utsträckning sker via post- och bankgiro samt Internet är fortfarande tillgången till en funktion med personal som kan vara behjälplig vid dessa ärenden, och som kan ta emot kontanta medel viktig för många. Likaså är möjligheten till kontantuttag viktig för många, där alternativet till en bemannad funktion självklart också inbegriper automater för kontantuttag.

Mål som beskriver fysisk tillgång till närmaste postkontor/entreprenad samt automat för kontantuttag kan därför bedömas vara fortsatt relevanta.

Vilka kostnader som är förbundna med olika ambitionsnivåer för post- och kassaservice är, i likhet med vad som framgår av diskussionen om dagligvaruhandeln, ovisst.

9.3.4 Läkemedel

Andelen hushåll med mer än 10 kilometer till närmaste apotek eller apoteksombud var i genomsnitt 4 procent i landet 1999. Detta är samma andel som under 1996. De län som hade den högsta andelen hushåll (13 %) med mer än 10 kilometer till närmaste apotek/apoteksombud var Gotland och Jämtlands län, tätt följda av Västerbottens och Norrbottens län där andelarna var 11 procent

Tabell 9.3: Antal apotek och apoteksombud 1986–1999

	1986	1990	1996	1999
Apotek	782	816	904	983
Apoteksombud	1 198	1 100	1 041	1 055
Totalt	1 980	1 916	1 945	2 038

Källa: Rapport 12

Av avtalet mellan staten och Apoteksbolaget framgår bl.a. att bolaget ska erbjuda en god läkemedelsförsörjning i hela landet och ha ett rikstäckande system för distribution av läkemedel, väl anpassad för lokala förhållanden.

En statlig utredning har haft i uppdrag att se över läkemedelsdistributionen.¹³ Utredningen hade bland annat i uppgift att precisera mål för den framtida läkemedelsförsörjningen och lämna förslag till en framtida organisation av läkemedelsdistributionen. Utredningens betänkande, ”Läkemedel i vård och handel – om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning”, har dock inte lett till några konkreta förslag till förändringar.¹⁴

Tänkbara mått och mål: läkemedel

I samspelet läkare–farmaceut–patient är frågorna om kompetens och funktion de viktigaste. Inom apoteksbolaget diskuteras möjligheten att inom en inte alltför avlägsen framtid kunna ta emot recept via Internet och leverera läkemedlen direkt till kundens bostad eller arbetsplats. Ett mått som anger tiden inom vilken ett visst sortiment är tillgängligt för patienten kommer därför att bli mer relevant än avståndet till närmaste apotek. På samma sätt som när det gäller posttjänsterna skulle således ett mål kunna vara att alla hushåll skall kunna erhålla läkemedel inom ett dygn.

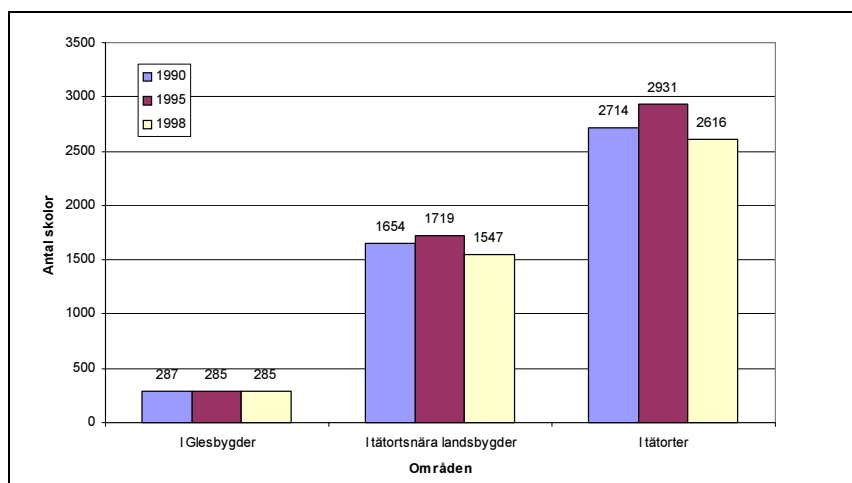
¹³ Dir 1996:119.

¹⁴ SOU 1998:28.

9.3.5 Skolor

Av rapport 12 framgår att man tidigare bedömt risken för en relativt omfattande nedläggning av skolor i gles- och landsbygd som stor.¹⁵ Bedömningen grundade sig dels på antalet små skolor (skolor med högst 50 elever), dels på en enkät till landets kommuner. Statistik över antalet skolor 1998 visar att skolnedläggningar har skett i de tätortsnära landsbygdsområdena. Totalt har antalet skolor i dessa områden minskat med ca 170 eller ca 10 procent mellan 1995 och 1998. Även i tätorter med över 3000 invånare har antalet skolor sjunkit med ca 10 procent under perioden. I den rena glesbygden däremot har antalet skolor varit oförändrat samtidigt som de små skolorna, med högst 50 elever, har ökat i antal. Det betyder sannolikt inte att risken för fortsatta skolnedläggningar i glesbygdsområden är över. Snarare är det konsekvensen av ett minskat elevunderlag, där ett antal skolor som tidigare låg över gränsen 50 elever nu ligger under gränsen. De närmaste åren blir särskilt känsliga för de minsta skolorna, med tanke på att allt färre barn kommer att börja i skolan.

Figur 9.3: Antal låg- och mellanstadieskolor 1990, 1995 och 1998



Källa: Rapport 12

¹⁵ Glesbygdsverket, 1997: Service i gles- och landsbygd.

Av skollagen framgår att:

varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Ingen kommun får organisera sin grundskola så att någon elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet. Avsteg härifrån får dock göras om förhållandena är så speciella att det framstår som orimligt att kommunen anordnar skolgång på sådant sätt att eleven kan bo kvar i hemmet under skolgången. Vid denna bedömning skall särskild hänsyn fästas vid elevens ålder.

Tidigare statsbidragssystem innebar att statsbidragets storlek var direkt kopplat till antalet lärartjänster. Kommunerna fick således ersättning i direkt relation till skolans verkliga kostnader.

Sedan 1993 får kommunerna alla statsbidrag i en ”påse”. Systemet, som reviderades 1996, innebär dock att bidragets storlek är relaterat till de strukturella merkostnader en kommun kan ha för bland annat skolväsendet (se vidare avsnitt 9.5). Beräkningsmodellen för detta utgår från att ingen elev i låg- eller mellanstadiet ska ha längre än 30 kilometer till skolan, och ingen elev i högstadiet ska ha längre än 50 kilometer. Modellen gör en teoretisk fördelning av skolor men tar bort de låg- och mellanstadieskolor som får färre än 7 elever och de högstadieskolor som får färre än 20 elever. Det innebär i praktiken att vissa barn i modellen får längre skolväg än ovan angivet. Systemet innebär således att kommuner med beräknade strukturkostnader som överstiger den genomsnittliga får ett bidrag från övriga kommuner som på motsvarande sätt får betala. Ingen hänsyn tas till hur respektive kommun valt att i praktiken lokalisera och organisera sitt skolväsende.

Kommunerna kan således sägas få ekonomisk kompensation för de merkostnader som är förknippade med gles bebyggelsestruktur och behov av många små skolor. Statsbidragssystemet ger dock inget incitament för kommunerna att verkligen ha många små skolor. Kommunerna får ju samma ekonomiska kompensation även om de bedriver sitt skolväsende med färre större skolor och längre reseavstånd för eleverna. Enligt rapport 12 finns det i dag inget som tyder på att den kompensation som lämnas inom ramen för det kommunala skatteutjämningsystemet, i sig inte skulle räcka som kompensation för att kommuner med gles bebyggelsestruktur ska kunna erbjuda rimlig tillgång till grundskolor. Ett annat problem är att många kommuner av olika skäl har ansträngd ekonomi och därför tvingas till hårda prioriteringar i sin verksamhet.

Tänkbara mått och mål: skolor

Nuvarande skatteutjämningsystem använder avstånd i kilometer till skolan som mått. Ett bättre mått är, av skäl som nämnts tidigare, restid. Eventuellt kan det vara intressant att mäta restid per vecka eller månad. Det skulle nämligen kunna öppna en väg för nya arbetsformer inom skolans område. Det kan handla om koncentrationsläsning, vissa ämnen/dagar på nära håll och andra i större grupperingar, inslag av distansutbildning etc.

9.4 Den fortsatta processen

I redovisningen ovan och i rapport 12 framgår att möjligheterna är begränsade att redan nu precisera mål för tillgången till olika typer av grundläggande service är begränsade. Framför allt är bristen på sammanställda data över tillgänglighet till ett antal centrala servicefunktioner bristfällig. Likaså saknas i dag praktiskt användbara modeller för att kostnadsberäkna olika ambitionsnivåer för tillgång till service. Ett arbete för att utveckla såväl den s.k. servicedatabasen som modeller för att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna pågår men tidigast inom ett eller ett par år räknar man med att utvecklingsarbetet skall ha lett till praktiskt användbara verktyg.

I förslaget i rapport 12 till hur arbetet kan bedrivas vidare poängteras att dagens i många avseenden avreglerade servicesektor har skapat en väsentligt mer komplex situation och ställer andra krav på styrfunktioner. Vad som föreslås är en form av incitamentssystem som en utveckling och komplettering av dagens stöd till kommersiell service. Systemet måste uppmuntra till kostnadseffektivitet i form av samordning och lösningar baserade på varierande lokala förutsättningar.

När det gäller ansvar för målformulering och måluppfyllelse för kommersiell service lämnas två alternativa förslag.

Alternativ 1: Målformulering lokalt/regionalt – koppling till tillväxtavtalen

Regelbundet, t.ex. vartannat år, identifierar man områden som riskerar försämrad tillgång till service. Man beräknar sedan de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan försämring och avsätter medel för att undvika den. Kommunerna eller länsstyrelserna/självstyrelseorganen

tar sedan, i samråd med lokala parter som t.ex. byutvecklingsgrupper, branschorganisationer och företagarföreningar, fram program för att bibehålla eller förbättra servicetillgången i områden där befolkningsunderlaget inte är stort nog för att ge bärkraft åt vissa servicefunktioner. I programmen formuleras således målen för tillgången till olika former av service i respektive område/region.

Med stöd av de serviceprogram som tas fram på detta sätt skulle kommunerna/regionerna kunna få ta del av de medel som avsatts för regionen. Ansvaret för genomförandet av åtgärderna läggs därmed på kommunerna eller länen i samarbete med olika lokala aktörer. Modellen kan liknas vid tillväxtavtalen i det att man måste ha program med tydliga och uppföljningsbara mål för att få del av tillgängliga statliga medel. Vidare förutsätts ett lokalt engagemang, i såväl planeringsskedet som genomförandet. Även om detta arbetssätt liknar tillväxtavtalen kan det finnas skäl att inte göra serviceprogrammen till en del av tillväxtavtalen. Tillväxtavtalen är fokuserade på ekonomisk tillväxt medan serviceprogrammen bör ha den enskildes tillgång till grundläggande servicefunktioner i fokus. De lokala aktörerna kan också vara olika i de bägge processerna.

Alternativ 2: Regeringens och riksdagens centrala målstyrning – koppling till det kommunala utjämningsystemet

Det andra alternativet förutsätter liksom det första att områden med dålig, eller risk för försämrad, servicetillgång regelbundet identifieras och att kostnader för att bibehålla eller förbättra tillgången har bedömts enligt ovan föreslagna modell. Utifrån dessa kunskaper föreslås regering eller riksdag formulera mål i form av lägsta garanterad tillgänglighet till olika former av servicefunktioner. Ekonomiska resurser för att kunna nå upp till målen förutsätts kunna fördelas till berörda regioner på i princip samma sätt som i det kommunala skatteutjämningsystemet.

Ansvaret för att nå upp till de centralt fastlagda miniminivåerna föreslås ligga på kommunen/regionen, som också bör ha stor frihet att styra medlen till åtgärder som bäst passar de lokala förutsättningarna att nå målen. Vidare bör naturligtvis kommunen/regionen ha full frihet att själv sätta högre mål för tillgång till servicefunktioner man lokalt/regionalt anser särskilt viktiga.

Alternativ 2 har en tydligare fördelningspolitisk profil, medan kravet på lokal och regional samverkan som en möjlighet till brett förankrade och kostnadseffektiva lösningar inte är lika tydligt som i alternativ 1.

När det gäller offentlig service föreslås att tillgången till denna först och främst följs upp i relation till de kriterier som formulerats i det kommunala skatteutjämningsystemet. För detta krävs en samlad kunskap om den offentliga servicens lokalisering, vilket ännu bara finns när det gäller grundskolor.

Vidare framhålls i underlaget att oavsett modell för målformulering och ansvar för måloppfyllelse, så krävs system för löpande uppföljning av i vilken mån målen uppnås. Här ser man servicedatabasen som en förutsättning för en sådan löpande uppföljning. Den kvantitativa uppföljningen föreslås kompletteras med en dialog med regionerna om vilka insatser som görs för att uppnå uppsatta mål. Dialogen bör syfta till att sprida erfarenheter och goda exempel mellan regionerna. Detta förutsätter att man på nationell nivå tar ansvar för uppföljning också av olika lokala lösningar för att bibehålla och utveckla service. Utöver detta kan det också finnas behov av att avsätta resurser för att bedriva pilotprojekt och testa nya servicelösningar.

9.4.1 Samordning och kostnadseffektivitet

Ett sätt att öka förutsättningarna att behålla servicefunktioner i områden med ett litet eller vikande befolkningsunderlag är att incitament skapas som gynnar så kostnadseffektiva lösningar som möjligt. Inte minst kan en ökad samordning av olika aktiviteter, och samnyttjande av gemensamma resurser bidra till att sänka kostnaderna för exempelvis lokaler och personal. Detta förutsätter dock att servicefunktionerna finns lokaliserade på ett och samma ställe.

Med en samlokaliserad service finns också betydande samhällsekonomiska vinster att göra i form av minskade restidskostnader. I rapport 12 refereras bl.a. till en utvärdering av ett antal samordnade servicelösningar.¹⁶ Studien visar att man i dessa fall fått ett större och bredare utbud än före samordningen.

Samdistributionsprojektet i Västerbotten är ett annat lyckat exempel på samordning av leveranser till gles- och landsbygdsbutiker. Här har de lokala förutsättningarna fått styra utformningen. Projektets syfte var att sänka kostnaderna för dagligvarutransporter, men en positiv effekt av projektet var även att stora miljövinster kunde göras. Transportkostnaderna minskade med omkring 50 procent och den körda vägsträckan minskade med knappt 40 procent.¹⁷

¹⁶ Samordnade servicelösningar, en utvärdering av tre orter, Åsa Liljeström och Anders Ling, Temaplan, 2000.

¹⁷ En utförligare beskrivning av detta m.fl. projekt, återges i rapport 12.

Erfarenheterna hittills från olika former av samordning visar bl.a. att mycket goda resultat kan åstadkommas genom att man stimulerar till nya och ofta okonventionella lösningar. Detta har dock krävt ett lokalt engagemang och en öppen och lyssnande attityd från kommuner och andra myndigheter.

Statlig service

I takt med att flera servicesektorer avreglerats och en omställning från specialreglerade bidrag till nuvarande kommunala utjämningsystem ägt rum, har statens möjligheter till direktstyrning minskat. Vid sidan om dessa förändringar har saneringen av statens budget generellt minskat resurser och personal hos många statliga myndigheter.

Tabell 9.4: Sysselsättningsutvecklingen för ett antal statliga serviceaktörer per F-region 1990–1997 (förändringar i procent)

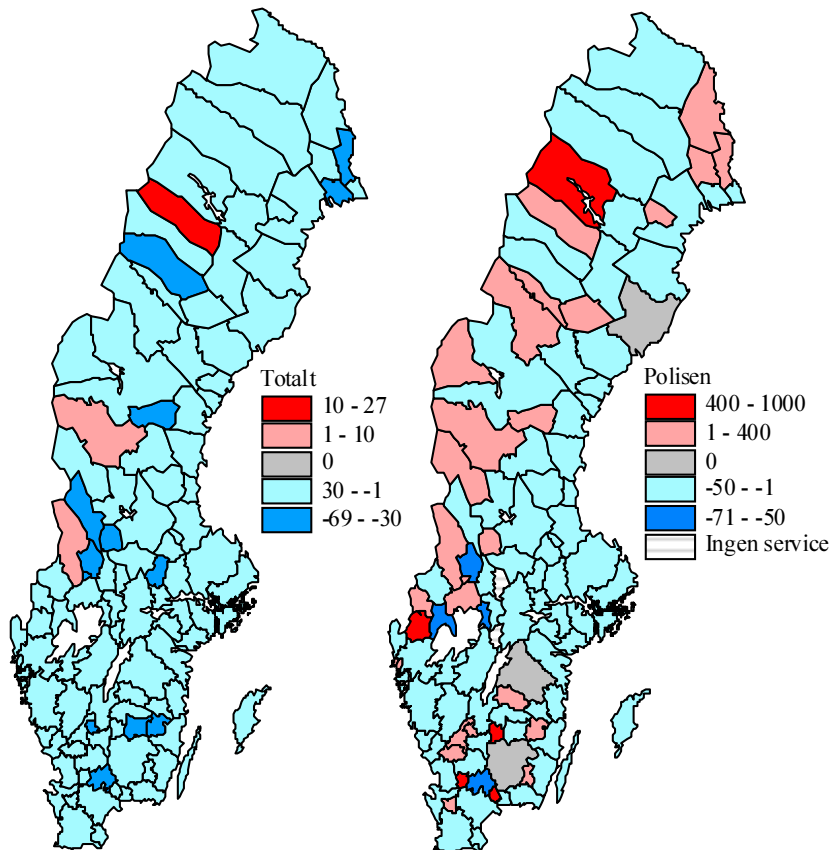
Förvävsregion	1990-1997	Domst	Förkassa	Kronof	Länss	Rikspol	Skatte	Tull
Stockholm	-26%	-16%	3%	-65%	-11%	-11%	-27%	
Göteborg	-26%	-25%	7%	-75%	-7%	-8%	-45%	
Malmö	-28%	-29%	2%	-65%	-11%	-16%	-42%	
Regionala centra	-35%	-24%	13%	-41%	-12%	-20%	-34%	
Norra glesbygden	-46%	-21%	-43%	-12%	-21%	-29%	-50%	
Små till medelstora LA	-43%	-21%	-21%	-80%	-27%	0%	-28%	
Storindustriorter	-38%	-25%	-10%	-62%	-27%	-27%	-53%	
Småindustriorter	-64%	-32%	-43%	-98%	0%	-5%	-14%	
Landsbygdsdominerade orter	-42%	-15%	-23%	-91%	-4%	-1%	-26%	
Bruksorter	-48%	-34%	0%	-75%	120%	19%	0%	

Källa: Regionalpolitiska utredningen, SCB

Av tabell 9.4 framgår att minskningen av antalet anställda för vissa myndigheter, som domstolar eller kronofogdemyndigheten, relativt sett har varit mer omfattande på mindre och lokala arbetsmarknader och i områden utanför storstäderna. När det gäller andra myndighetsområden är bilden mer splittrad.¹⁸ Av figur 9.4 framgår den relativa förändringen av antalet sysselsatta inom polisen på landets olika lokala arbetsmarknader. Någon generell slutsats när det gäller vilka typer av arbetsmarknadsregioner som minskat mest eller minst går inte att göra i detta fall.

¹⁸ I SOU 1997:13, REKO-statutredningen görs en omfattande genomgång av förändringar inom det statliga området fram till mitten av 1990-talet. En generell iakttagelse i denna studie var att många förändringar bidragit till en ökad koncentration av den statliga verksamheten.

Figur 9.4: Procentuell förändring av antalet anställda per lokal arbetsmarknad 1990–1997, samtliga statsanställda samt polisen



Under senare år har således en betydligt mer komplex situation för det statliga serviceområdet vuxit fram, vilket ställer andra krav på statens olika roller. Trots förändringarna talar hittillsvarande erfarenheter, från exempelvis försöken med medborgarkontor, för att lagstiftningen i sig sällan utgör ett hinder för statliga myndigheter att bidra till en bättre samordnad service. I hög grad handlar det också om attityder och förhållningssätt inom respektive myndighet.¹⁹ En möjlighet för riksdag och regering i det här sammanhanget vore att tydliggöra de statliga servicegivarnas del i ansvaret för utformningen av lokalt anpassade servicelösningar. Detta skulle kunna ske genom att respektive myndighet

¹⁹ Rapport 12

uppdrops att årligen rapportera förändringar i tillgång till myndighetens serviceutbud. Vidare skulle respektive myndighet kunna uppdras att i samband med verksamhetsförändringar av olika slag undersöka och värdera vilka möjligheter att effektivisera verksamheten via de samordningslösningar som finns.

9.5 Det kommunala skatteutjämningsystemet

1993 genomfördes en omfattande förändring i det statliga bidragssystemet till kommuner och landsting. Den största förändringen var att de flesta s.k. specialdestinerade statsbidragen togs bort och inordnades i ett generellt system. Avsikten med det nya systemet var bl.a. att minska statens detaljstyrning av kommuner och landsting via de specialdestinerade statsbidragen. Det nuvarande systemet infördes successivt mellan 1993 och 1996, och ses kontinuerligt över.

Målet för skatteutjämningsystemet är likvärdig standard till samma pris. Det innebär att kommuner och landsting utifrån sina olika förutsättningar skall kunna erbjuda en likvärdig standard i sin obligatoriska verksamhet, till samma kostnad för invånarna i form av kommunalskatt och taxor. Skatteutjämningsystemet består nu av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generella statsbidrag och införanderegler. Delarna beskrivs närmare i det följande.

9.5.1 Inkomstutjämningen

I inkomstutjämningen sker en utjämning av skatteinkomster mellan kommuner och mellan landsting. De som har en skattekraft som är lägre än genomsnittet för riket (medelskattekraften) får ett bidrag från staten, medan de som har en skattekraft som är högre än riksgenomsnittet får betala en avgift till staten. Inkomstutjämningen är utformad som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting.

Systemet utjämnar 95 procent av skillnaden mellan den egna skattekraften och medelskattekraften. Den faktiska skillnaden i skattekraft var 1998 som lägst i Borgholm med 73 procent, och som högst i Danderyd med 175 procent av medelskattekraften. Efter utjämning får Borgholm 99 procent av medelskattekraften och Danderyd 104 procent. Den utjämnade skattekraften multipliceras sedan med en länsvis skattekraft och antalet invånare i kommunen/landstinget. Systemet omfördelar 8,1 miljarder mellan kommunerna och 3,4 miljarder mellan landstingen.

9.5.2 Kostnadsutjämningsen

Den andra delen i utjämningsystemet, kostnadsutjämningsen, utjämnar strukturella kostnadsskillnader, som kan vara av två olika slag. För det första varierar behovet av kommunal verksamhet. Kommuner med många gamla invånare har t.ex. höga kostnader för äldreomsorg. För det andra varierar kostnaden för att producera en service. Glesbygdskommuner har t.ex. högre kostnader för skolan, eftersom undervisningen måste bedrivas i mindre klasser. På samma sätt som vid inkomstutjämningsen får kommuner och landsting som har en ogynnsam kostnadsstruktur ett bidrag. De som har en gynnsam struktur får däremot betala en avgift. Inkomst- och kostnadsutjämningsen är statsfinansiellt neutral, eftersom summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra.

Begreppet kostnadsutjämningsen är egentligen missvisande eftersom det inte är de verkliga kostnadsskillnaderna som ska utjämnas. Det är i stället skillnader i behov av kommunal service och förutsättningar att producera denna service som ska utjämnas. Detta brukar kallas strukturella kostnadsskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna kostnadsskillnader som beror på skillnader i service, effektivitet och avgifter. Grundtanken är att kostnadsutjämningsen ska kompensera kommuner och landsting för sådana kostnader som de inte själva kan råda över.

Kostnadsutjämningsen för kommunerna består av 15 olika delmodeller som vardera kan kompensera för mycket komplicerade olikheter mellan kommunerna. Störst betydelse i omfördelningen har barn- och äldreomsorgen, grund- och gymnasieskolan samt individ- och familjeomsorgen.

Av tabell 9.5 framgår för vilka områden som kostnadsutjämningsen sker, det högsta bidraget som någon kommun får, den största avgiften som någon kommun betalar och det belopp som omfördelas för varje delområde.

Tabell 9.5: Omfördelning i kommunernas kostnadsutjämning år 2000

	Högsta bidrag kr/inv.	Största avgift kr/inv.	Omfördelas netto mdkr
Barnomsorg	2 369	- 1 439	2,43
Grundskola	2 266	- 2 235	2,63
Gymnasieskola	1 351	- 970	1,15
Äldreomsorg	5 401	- 4 075	4,83
Individ- & familjeomsorg	2 235	- 1 843	3,98
Vatten & avlopp	476	- 41	0,28
Gator & vägar	387	- 99	0,36
Byggnadskostnader	164	- 66	0,35
Uppvärmningskostnader	167	- 35	0,10
Kallortstillägg	1 705	- 40	0,33
Administration m.m.	853	- 26	0,22
Kollektivtrafik	715	- 285	0,64
Befolkningsminskning	1 236	- 57	0,43
Näringslivs- & sysselsättnings- befrämjande åtgärder	1 785	- 64	0,47
Svagt befolkningsunderlag	2 232	- 64	0,53
<i>Totalt</i>	<i>10 640</i>	<i>- 3 167</i>	<i>4,78</i>

Källa: Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning (Fi 1999:10) och SCB.

Det är framför allt tre faktorer som väger tungt i modellen. För det första utgör kostnader för barnomsorg, skola och äldreomsorg cirka 70 procent av kommunernas totala kostnad. Därför är andelen invånare i berörda åldersgrupper av stor betydelse för kommunens kostnader. Den sammantagna effekten av åldersstrukturen varierar kraftigt mellan kommunerna, även om kommuner med många barn ofta har få äldre och tvärtom.

För det andra ger stora avstånd mellan invånarna, och ett litet befolkningsunderlag, höga kostnader på en mängd områden, t.ex. skolan och äldreomsorgen. Det är också vanligt med sjunkande invånarantal och hög arbetslöshet i glesbygdskommuner.

För det tredje har storstäderna, vissa förortskommuner och större städer fler sociala problem än övriga landet. Det påverkar framför allt kostnaderna för individ- och familjeomsorg. Den höga förvärvsfrekvensen i storstadsområdena medför också större efterfrågan på barnomsorg och allmänna kommunikationer.

Sammanlagt omfördelas 4,7 miljarder kronor mellan kommunerna i kostnadsutjämningen.

Kostnadsutjämning för landsting

Kostnadsutjämning för landsting, inklusive de landstingsfria kommunerna, omfattar hälso- och sjukvård samt högskoleutbildning. Det sker

också en utjämning av kostnader som är förknippade med tidigare avtal om kallortstillägg i norra Sverige. Landstingens strukturella kostnadskillnader för kollektivtrafik utjämnas i en separat modell, som är gemensam för kommun- och landstingssektorn.

Något förenklat kan man säga att det sker en omfördelning i kostnadsutjämningen från landstingen i södra till landstingen i norra Sverige och till storstäderna. I norra delarna av landet är orsaken till de höga strukturella kostnaderna främst glesheten i bebyggelsen. I storstäderna handlar det om sociala faktorer och höga kostnader för kollektivtrafik. Tabell 9.6 visar hur mycket som omfördelas mellan landstingen och hur stora de högsta bidragen och de största avgifterna är inom de olika områdena.

Tabell 9.6.: Omfördelning i landstingens kostnadsutjämning år 2000

	Högsta bidrag kr/inv.	Största avgift kr/inv.	Omfördelas mkr
Hälsa- och sjukvård	1 626	- 737	1 225
Högskoleutbildning	122	- 86	138
Kallort	482	- 20	176
Kollektivtrafik	274	- 197	503
Totalt	1 337	- 740	1 239

Källa: Landstingsförbundet

Små landsting bedöms ha fasta kostnader som relativt sett är högre än i stora landsting. Detta beaktas genom att landsting som har färre antal invånare än 200 000 får ett tillägg.

9.5.3 Det generella statsbidraget

Den tredje delen i utjämningsystemet är ett generellt statsbidrag till kommuner respektive landsting. Detta betalas ut som ett enhetligt belopp per invånare. Bidraget, som är olika stort för kommuner och landsting, ska man också kunna använda för att göra ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Bidraget ligger helt vid sidan av inkomst- och kostnadsutjämningen.

År 2000 är det generella statsbidraget till kommunerna cirka 52 miljarder kronor och till landstingen cirka 19 miljarder kronor. Detta motsvarar knappt 6 000 kr per invånare i kommunerna och drygt 2 100 kr per invånare i landstingen.

9.5.4 Införanderegler

Det nya systemet medför stora förändringar av intäkterna för många kommuner och några landsting. De stora omfördelningseffekterna gör det nödvändigt att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa sig till de nya ekonomiska villkoren under en övergångsperiod. Det sker genom särskilda införanderegler som begränsar effekten av själva systemomläggningen.

9.5.5 Regionalpolitiska konsekvenser av skatteutjämningen

Skatteutjämningsystemet skall så långt som möjligt kompensera för strukturella skillnader mellan kommunerna, och är på så vis neutralt ur regionalpolitisk synpunkt. Det finns dock några faktorer i systemet som har mer regionalpolitiska skäl än andra och som skall kompensera för kommunala och landstingskommunala kostnader som hör till den regionala och geografiska strukturen. Exempel på sådana är följande:

- Kompensation för skolskjutsar och högre kostnader i små skolor i glesbygd
- Kostnader för inackordering för elever som ej går i hemkommunens gymnasieskola
- Högre kostnader för hemtjänst och större behov av institutionsvård i glesbygd
- Kallortstillägg för högre löner i norra Sverige
- Ersättning för högre administrativa kostnader per invånare i små kommuner och landsting
- Ersättning för högre kostnader för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder i kommuner med hög arbetslöshet
- Ersättning för högre kostnader i kommuner som har ett svagt befolkningsunderlag
- Ersättning för kostnader som uppstår när befolkningen minskar
- Ersättning för höga kostnader för kollektivtrafik och trafikleder i främst Storstockholm

Under förutsättning att de ovan angivna ersättningarna är någorlunda rätt beräknade, så kompenseras kommuner och landsting för den regionala strukturen och därtill hörande kostnader. Systemet innehåller där- emot inga ersättningar som stimulerar regional utveckling.

Diskussioner har förts om skatteutjämningsystemet skulle vara hämmande för tillväxten. Den långtgående inkomstutjämningen innebär att det inte ger någon effekt om invånarna får högre inkomster än

genomsnittet i riket. I vissa kommuner med låg utdebitering minskar inkomsten för kommunen om skattekraften ökar. Ökad inflyttning ger däremot ökade inkomster till kommunen. När en arbetslös får arbete förbättras ekonomin, främst genom att socialbidragen minskar. Generellt finns det inte mycket som tyder på att systemet motverkar tillväxtbefrämjande åtgärder i kommunerna. Möjligen med undantag för mindre kommuner i och omkring storstäderna, som har lite att vinna på ett ökat bostadsbyggande, vilket kan vara tillväxthämmande.

9.5.6 Befolkningsutveckling och välfärdens kostnader – en bedömning fram till år 2010

De bedömningar av den framtida befolkningsutvecklingen i landets samtliga lokala arbetsmarknader som redovisas i avsnitt 2.6, innebär att andelen människor i förvärvsaktiv ålder kan förväntas minska. Detta samtidigt som kostnaderna för i första hand äldreomsorg ökar. Allt färre kommer således att försörja allt fler.

I rapport 19 redovisas en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna som kan förväntas ske som en direkt följd av den beräknade befolkningsutvecklingen.²⁰ Det är med andra ord bara effekterna av de beräknade demografiska förändringarna som uppskattats. Således förutsätts dagens ambitionsnivå och kostnader för äldre- och barnomsorg etc. gälla även i framtiden.

Fram till år 2010 tyder inget på att några dramatiska förändringar skulle äga rum för landet som helhet. Kommunernas kostnader kan under ovanstående förutsättningar förväntas öka med ett par procent. Några större förändringar av andelen människor i förvärvsaktiv ålder kommer inte att ske.

Av figur 9.5 framgår den kommunala kostnadsutvecklingen i förhållande till antalet personer i förvärvsaktiv ålder för landets olika lokala arbetsmarknader. Räknat på detta sätt ökar kostnaderna som mest med 16 procent, men minskar också på ett antal lokala arbetsmarknader, som mest med sex procent.

Det är först efter 2010 som den förvärvsaktiva delen av befolkningen börjar minska. Det beror framför allt på att de stora fyrtiotalistkullarna pensioneras. Samtidigt ökar befolkningen i de mest vårdkrävande åldrarna, dvs. över 80 år. Tillsammans innebär detta att det på längre sikt, efter 2010, sker en betydande ökning av de kommunala och landstingskommunala kostnaderna.

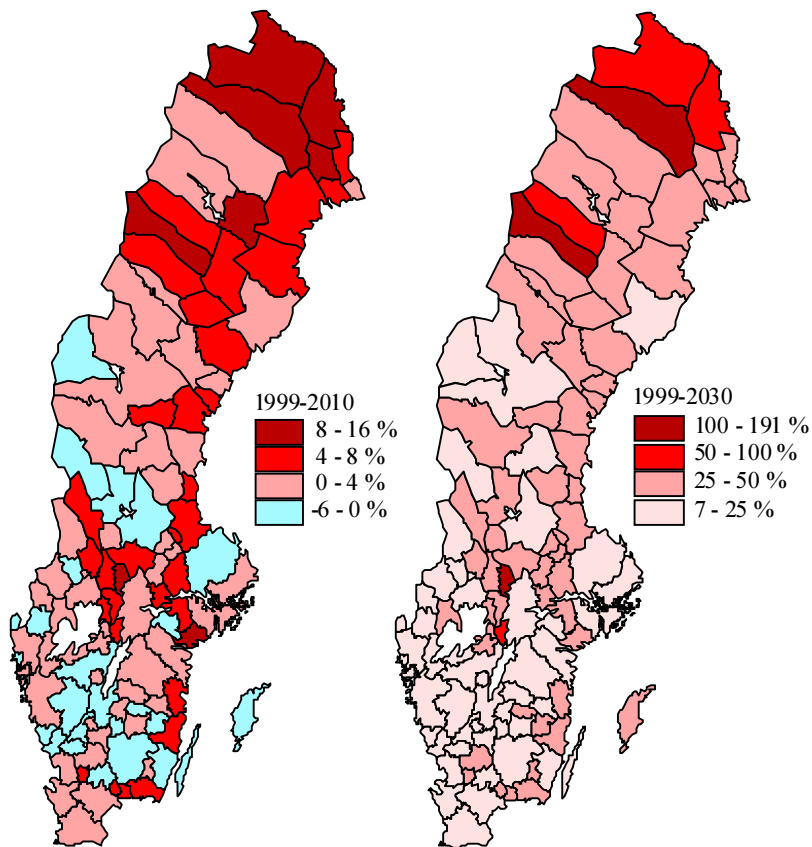
²⁰ Beräkningarna grundar sig på det s.k. alternativ C, se vidare avsnitt 2.6 samt rapport 19.

Som illustration till denna utveckling har den demografiska utvecklingen och följdverkningarna skrivits fram för ett längre tidsperspektiv – fram till år 2030.

I förhållande till det beräknade antalet personer i arbetskraften stiger kostnaderna i hela landet med knappt 20 procent. Av figur 9.6 framgår dock att de regionala skillnaderna är betydande. För vissa lokala arbetsmarknader ökar kostnaderna endast med några procent, medan de i det mest extrema fallet ökar med nästan 200 procent!

Det är naturligtvis förbundet med en betydande osäkerhet att bedöma utvecklingen för ett antal årtionden framöver, och beräkningarna skall heller inte ses som en utvecklingsprognos. De illustrerar däremot att det kommunala kostnads- och skatteutjämningsystemet sannolikt kommer att öka dramatiskt i betydelse för den kommunala ekonomin om något årtionde.

Figur 9.5: De demografiska förändringarnas konsekvenser för den kommunala kostnadsutvecklingen per lokal arbetsmarknad 1999–2010 och 1999–2030, i procent



Källa: Rapport 19

9.6 Sammanfattande slutsatser

Huvuddelen av välfärdspolitiken tar ingen hänsyn till geografin, utan är i stället nationella system som har individens situation som utgångspunkt. Trots detta kan olika delar av landet var mer eller mindre beroende av dessa system, eftersom t.ex. andelen barn eller pensionärer inte är densamma i alla delar av landet. Det är således framför allt genom dessa system som större delen av den regionala utjämningen sker. Regionalpolitiken i formell mening spelar i detta sammanhang i det närmaste en försumbar roll.

Fullt ut kan dock inte välfärdspolitiken frikopplas från geografin. För det första är inte den inkomstutjämnning som sker mellan individer tillräcklig för att alla delar av landet skall ha de ekonomiska förutsättningar som krävs för att nå det nationellt bestämda välfärds målen. För det andra varierar den geografiska tillgängligheten till olika typer av offentlig och kommersiell service, vilket i sig är en central välfärdsfaktor. För det tredje har också olika delar av landet olika förutsättningar för att utforma och organisera olika för välfärden viktiga verksamheter.

En av de mest uppmärksammade frågorna i regionalpolitiken är hur variationer i välfärdsnivå i olika delar av landet kan kopplas till hur befolkningsunderlaget ser ut och i vilka avseenden förutsättningarna förändras med ett förändrat befolkningsunderlag.

Något omedelbart samband mellan exempelvis minskade inkomster och minskande sysselsättning eller befolkning finns dock inte. På kort sikt uppvisar tvärtom många kommuner stigande medelinkomster. Detta beroende på att det vanligen är ungdomar med inga eller låga inkomster som flyttar.

Inte heller för den kommunala ekonomin är det självklart att en minskande befolkning på kort sikt leder till en försvagning, eftersom möjligheterna för kommunen att spara pengar samtidigt ökar. På längre sikt kan dock de negativa konsekvenserna bli betydande. Det viktigaste i detta sammanhang är dock i första hand hur ålderssammansättningen förändras.

Ett av de välfärdsområden där befolkningsförändringar snabbast ger sig till känna är bostadsmarknaden, där exempelvis en minskande befolkning riskerar att få stora välfärds mässiga konsekvenser. Sjunkande huspriser leder ofta till negativa konsekvenser för hela kreditmarknaden i regionen. Förutom att svårigheterna ökar för att finansiera andra investeringar, blir det svårare för såväl den som vill flytta från orten, och vill sälja sin fastighet, som den som vill flytta till området och behöver lånefinansiera ett fastighetsköp. Andra effekter av sjunkande förmögenhetsvärden är exempelvis också att förutsättningarna för lokalt företagande försämras, eftersom tillgången på eget kapital minskar.

När det gäller tillgänglighet till service så varierar förutsättningarna betydligt mellan olika delar av landet. En målsättning för politiken som skulle innebära att alla delar av landet skulle ha samma tillgänglighet till service framstår dock inte som en realistisk ambition.

Utredningen har utgått från en förhållandevis snäv definition när det gäller vilka servicefunktioner som skulle kunna sägas utgöra en "basservice". Till de servicefunktioner som kan räknas till de mest centrala hör grundskola, sjukvård och dagligvaruhandel. Andra viktiga funktioner är exempelvis, drivmedelsförsörjning, läkemedel, barn- och äldreomsorg, post och kommunikationer. Dagligvaruhandel har dock en

särställning, eftersom ”butikerna” i glesare delar av landet ofta utgör basen för en rad andra servicefunktioner.

Tillgängligheten till dagligvaruhandel, mätt som restid med bil, är dock mycket hög generellt sett i landet. 99 procent av alla hushåll har en restid till dagligvaruhandel som motsvarar tio minuter eller kortare tid.

Huvuddelen av de hushåll som har längre restider finns framför allt i Norrlands inland och i synnerhet i Norrbottens län.

Många av handlarna i glesbygden har dock en låg omsättning. Huvuddelen av de ca 170 butiker som har en omsättning på 3 miljoner kronor eller mindre återfinns i glesbygden där tillgängligheten redan i dag är relativt sett lägre.

För många serviceslag utgör dock bristen på data som beskriver tillgänglighet ett problem när det gäller att få en fullständig bild av välfärden i tillgänglighetstermer.

De ekonomiska förutsättningarna för offentlig service ges huvudsakligen inom ramen för det kommunala kostnads- och skatteutjämningsystemet. Här finns exempelvis redan i dag tillgänglighetsmål för skolans område. När det gäller det kommersiella området finns inte lika utvecklade metoder och modeller för att följa utvecklingen eller t.ex. beräkna vilka kostnader som är förbundna med olika alternativa mål för tillgänglighet.

10 Kommitténs förslag

10.1 Översikt av förslagen

Nedan redogörs för utredningens förslag till övergripande mål, delmål och medel för de tre politikområdena regional strukturpolitik, regional stimulanspolitik och regional välfärdspolitik. Regional tillväxtpolitik är den övergripande politiken som inrymmer både den regionala strukturpolitiken och den regionala stimulanspolitiken.

Utredningens förslag sammanfattas nedan kortfattat. En mer detaljerad redovisning med motiveringar framgår i avsnitten 10.3–10.7.

Regional tillväxtpolitik

Övergripande mål:

- Väl fungerande lokala arbetsmarknader i alla delar av landet

Delmål:

- Regionförstoring
- Ökad rörlighet
- Stärkt kunskapskapital
- Ökad lokal dynamik

Regional strukturpolitik

Precisering av delmål för kommunikationsområdet:

- Motverka regionala obalanser i tillgänglighet till viktiga samhällsfunktioner
- Prioriteringar av åtgärder som minskar restiden till acceptabla pendlingstider
- Ökad prioritet av godstransportsystemets tillförlitlighet

Medel:

- Ett utvecklingsarbete bör initieras för att skapa bättre modeller som kan fånga upp sambandet mellan regional utveckling och infrastruktur.
- Skatteavdrag för företags kostnader för flygresor på vissa sträckor.
- Höjd beloppsgräns för bilersättning.
- Förbättrade villkor för reseavdrag.

Precisering av regionala mål för utbildningsområdet:

- Bästa möjliga anpassning av utbildningsutbudet till den lokala kunskapsefterfrågan
- Ökad samverkan mellan högskola, näringsliv och det omgivande samhället

Medel:

- Högskolans långsiktiga inriktning och profilering ges ökad uppmärksamhet i den regionala planeringen.
- Full kostnadstäckning för distansutbildning samt ökning av antalet platser för decentraliserad utbildning.

Regional stimulanspolitik

Precisering av delmål för ökad lokal dynamik:

- Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap
- Ett utvecklat företagssamarbete
- Ökad tillämpning av ny kunskap och teknik

Medel:

- Nationellt program för entreprenörskap och lokal utveckling.
- Företagsutveckling i regionalpolitiskt prioriterade områden integreras med den nationella näringspolitiken.
- Generell nedsättning av sociala avgifter med 15 procentenheter för företag med maximalt 50 anställda i stödområde A.
- Det regionala utvecklingsbidraget avvecklas. Bidragsformen bibehålls dock så länge som den utgör en viktig del av medfinansieringen i strukturfondsprogrammen.
- Ett system med generella lånegarantier och villkorslån införs.
- Sysselsättningsbidraget avvecklas.
- Landsbygdsstödet bibehålls, men inriktas mot entreprenörskapsutveckling, mjuka kunskapsutvecklande investeringar och samverkan mellan företag. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att utveckla det s.k. mikrostödet. Landsbygdsstödet bör dessutom

organiseras och hanteras i programform där genomförandeansvaret i första hand ligger på lokal nivå. Regionalt bör man dock ha ett samordningsansvar och ansvar för utvärdering.

- Småföretagsstödet avvecklas.
- Särskild vikt läggs på att utveckla de s.k. kvinnolånen inom ramen för Almis verksamhet.
- Möjligheter till riskkapitalavdrag bör utredas snarast.

Medel för kapitalmarknaden:

- Lån och lånegarantier som även omfattar kommersiella fastighetsinvesteringar införs.
- Fortsatt utredning av förutsättningarna på kreditmarknadsområdet i glesbygdsområden. Det gäller såväl möjligheterna att lånefinansiera kommersiella krediter och bostadsinvesteringar.

Regional välfärdspolitik

Övergripande mål:

- En likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet

Precisering av delmål för en likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet:

- Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för välfärdspolitiken i alla delar av landet.
- En god tillgänglighet till grundläggande service i alla delar av landet.
- Motverka regionala obalanser i tillgänglighet till samhällsservice.

Medel:

- Särskilda program för utveckling av kommersiell service i serviceglesa områden bör utarbetas
- Ökade resurser för att utveckla och testa nya servicelösningar på det kommersiella området
- Tillfälligt extra utvecklingsstöd för att utveckla lokalt anpassade lösningar inom det kommersiella serviceområdet
- Den nationella solidaritetsprincipen skall råda vid statlig budgethantering, vilket betyder att statliga inkomster från ett geografiskt område inte skall kopplas till statliga utgifter i samma område.

10.2 Den nya politikens inriktning

Sveriges välfärd grundas i arbete och företagsamhet på landets olika lokala arbetsmarknader. Statens roll när det gäller att ansvara för och tillgodose basala förutsättningar för välfärd är omfattande, och kräver ständig översyn och anpassning till nya omvärldsvillkor. Den regionalpolitiska utredningen har fått ett omfattande mandat av regeringen att se över och föreslå förändringar av den nuvarande politiken för regional utveckling, både det som kallas den lilla och det som kallas den stora regionalpolitiken.

Eftersom begreppet regionalpolitik betyder så olika saker i debatten kommer utredningen att vara mer precis när det gäller att ange vilka statliga aktiviteter som avses i olika sammanhang. Exempel på åtgärder som stimulerar regional utveckling kan vara transportpolitiska åtgärder för att sänka priset på vissa linjer på inrikesflyget, sysselsättningspolitiska insatser för att få ett teletjänstföretag (call-center) lokaliserat till en glesbygdskommun eller utbildningspolitiska satsningar på en ny högskola.

Utredningen har fått hjälp av ett stort antal experter, forskare och praktiker med erfarenheter av nuvarande system, för att formulera förslagen till en ny politik.

Den nya politiken måste bygga på ett nationellt solidariskt ansvar och samtidigt uppfattas som legitim. Eftersom olika regioner inte bara samarbetar utan även konkurrerar om statens resurser, måste insatser till en region upplevas som meningsfulla av befolkningen i andra regioner som är med och betalar. Det ställer krav på en realistisk målformulering, målrelaterade medel samt öppenhet beträffande hur medlen hanteras praktiskt. Endast med insyn och inflytande kan förtroendet för politiken upprätthållas på sikt.

På sikt är det ekonomisk tillväxt på de lokala arbetsmarknaderna som skapar välbefinnande. En åldrande befolkning, kommande lågkonjunkturer, minskande strukturfondsmedel och andra förändringar kan framgent komma att ställa betydligt större krav än i dag på de enskilda lokala arbetsmarknadernas bidrag till den nationella ekonomiska tillväxten. Det är därför av nationellt intresse att varje arbetsmarknadsregion fungerar väl och att politiken för regional utveckling fungerar på alla typer av lokala arbetsmarknader, stora som små, i såväl norr som i söder.

En nationell politik för regional utveckling består till stora delar av vanlig sektorspolitik, dock med åtgärder som är anpassade efter varje enskild lokal arbetsmarknads speciella villkor. En decentralisering i form av ett ökat utrymme för lokala omprioriteringar bör dock

eftersträvas på sikt, i syfte att öka effektiviteten i den offentliga sektorns resurshantering.

Lokala arbetsmarknader med strukturellt eller temporärt låg sysselsättning kräver större uppmärksamhet från statens sida än andra bättre fungerande områden. Även regioner med särskilt gles bebyggelse och liten befolkning har särskilda förutsättningar som gör att medel som med framgång används i andra landsdelar inte fungerar här. Det är dessa typer av lokala arbetsmarknader som fått den största uppmärksamheten i denna utredning. Andra regioner med särskilda villkor är exempelvis den befolkningsexpansiva storstaden, med trängsel och andra problem. En särskild urbanpolitik bör utvecklas som ett komplement till de åtgärder som här behandlas.

När det gäller att prioritera statens insatser för regional utveckling betonas vägnas betydelse av flertalet personer utredningen haft kontakt med. Utredningens analyser pekar i samma riktning. Den kanske viktigaste förutsättningen för regional välfärd och tillväxt är möjligheten att utnyttja vägar.

Även andra transportstrukturer ingår i den infrastruktur staten bör säkerställa. Exempelvis finns möjligheter att förbättra persontransporter med flyg på långväga distanser eller med spårbunden trafik mellan och inom större orter. Även tillgången till kommunikationer i vid mening, bl.a. datorkommunikation, mobiltelefoni och andra framväxande former av informationsöverföring ger förutsättningar för regional tillväxt.

Ytterligare en avgörande förutsättning som skall nämnas inledningsvis är tillgången på kompetenta personer i alla yrkesroller. Denna kompetens kräver ständig anpassning inom yrkeslivet, ibland även i form av formell vuxenutbildning. Inom högskolesektorn kan olika former av distansutbildning och utlokaliserad utbildning bidra till att alla delar av landet får bättre kunskapsutveckling.

Politiken för regional utveckling kommer väsentligen att vara generell, men själva anpassningen till den lokala situationen kommer att resultera i olika politiska och organisatoriska lösningar på likartade problem. Här ser utredningen det som väsentligt att anpassningen sker i decentraliserade beslutsformer. Statens roll är att formulera mål och finansiera åtgärder men det praktiska genomförandet bör oftare än i dag hanteras lokalt av andra aktörer.

Den föreslagna politiken har förstås hämtat mycket från den tidigare politiken, dels för att delar av den fungerat bra, dels för att det inte går att plötsligt, utan övergångsperiod, göra stora systemskiften. Utredningens förslag skall ses som riktningsskildringar där den detaljerade anpassningen kommer att ta tid. I konsekvens med strävan

efter mer decentraliserad hantering måste mycket av den konkreta anpassningen till nya mål ske i decentraliserade former.

En viktig rikttningsförändring har redan aviserats i delbetänkandet. Trots att en stor del av diskussionen om regional balans handlat om befolkningsfrågan ligger det närmare till hands att ha ett mer individinriktat välfärds mål för den nya politiken. Alla skall ha goda förutsättningar för företagsamhet, arbete och välfärd, oavsett nuvarande och framtida befolkningsstruktur på hemortens lokala arbetsmarknad.

En minskande befolkning är dock ett problem för flertalet kommuner, både ekonomiskt och psykologiskt. Utredningens analyser visade dock att det skulle vara omöjligt för staten att förhindra befolkningsminskningar på flertalet lokala arbetsmarknader trots kraftfulla näringspolitiska insatser. Det är helt enkelt så att eventuella statliga mål för kommunernas framtida invånartal inte kan verkställas.

Flera omorienteringar är nödvändiga för att anpassa en framtida politik till nya värderingar och omvärldsvillkor. En framtida politik bör sträva efter att betona långsiktig ekonomisk tillväxt snarare än kortsiktigt ökad konsumtion. Stimulansskapande åtgärder bör få företräde framför kompensatoriska. Grundläggande förutsättningar för företagsamhet bör på sikt betonas mer än sektorstöd. I de näringspolitiska inslagen bör långsiktig ekonomisk tillväxt i företagen betonas mer än temporära sysselsättningsökningar.

Utredningens förslag till en ny politik skall ses som ett första steg på vägen mot en omorientering till ett nytt decentraliserat sätt att arbeta med den offentliga sektorns medel för regional utveckling. De regionala problem utredningen uppmärksammat kräver minst lika stort budgetutrymme som den tidigare politiken, dels för att undvika en tudelning av Sverige, dels för att åstadkomma den eftersträvade ekonomiska tillväxten på alla lokala arbetsmarknader. Vidare krävs förändringar mot ett självlärande decentraliserat beslutssystem där staten får en mer begränsad men tydligare roll vad gäller den konkreta resurshanteringen.

De framväxande servicesektorernas betydelse för regional utveckling är uppenbar. De har beaktats i utredningen, men fortsatta analyser är nödvändiga för att öka insikten i den pågående omvandlingen till en serviceekonomi, inte minst för att många av dess aktiviteter utförs utanför näringslivet och därför inte beaktas i den vanliga statistiken. Lokalt producerad service bidrar till regional stabilitet. Viktiga inslag är här lokala kulturaktiviteter i alla former, men också stora delar av vårdsektorn. Andra delar av serviceekonomin gynnar också inhemsk regional tillväxt, dock mer ojämnt. Hit hör branscher som turism, musik och underhållning.

Det har inte varit möjligt att inom utredningstiden behandla olika jämställdhetsfrågor tillräckligt ingående. Ett problem vid studier av exempelvis jämställdheten mellan män och kvinnor i olika regioner är att vi som individer inte bara är antingen män eller kvinnor, utan även äldre–yngre, rika–fattiga, svenskfödda–utlandsfödda osv. Eftersom alla kombinationer är möjliga krävs fördjupade analyser för att förstå betydelsen av varje enskild bakgrundsvariabel. Bättre kunskaper av vardagslivets praktik i olika regioner för människor med olika bakgrund behövs inför fortsatta avvägningar mellan välfärdspolitikens regionalt inriktade och individinriktade inslag. Några av utredningens förslag har dock en jämställdhetsprofil.

10.3 Ny syn på regionalpolitiken

Vi har kunnat konstatera att regionalpolitiken, sedan den etablerades som självständigt politikområde i mitten av 1960-talet, successivt breddats såväl innehållsmässigt som geografiskt. Från att ha varit en politik med ett förhållandevis entydigt mål, dvs. att avlänka en del av sysselsättningstillväxten från överhettade regioner till regioner med underutnyttjade resurser, och en tydlig koppling mellan mål och medel har efterhand såväl antalet mål som medel blivit fler.

Detta har inneburit att en ökad otydlighet skapats när det gäller regionalpolitikens syfte och att kopplingen mellan olika mål och medel blivit allt otydligare. Denna otydlighet förstärks av att det i dag är mer relevant med ett geografiskt perspektiv inom en rad olika politikområden. Regionalpolitiken kan därför i den mest extrema tolkningen sägas ha kommit att handla om alla typer av frågor som går att hantera med regionalt riktade insatser och all slags politik. Begreppet regionalpolitik tolkas med andra ord på många sätt. Utredningens uppgift har varit att göra en genomgripande omprövning av dels de anslag som rubriceras som regionalpolitik, dels andra åtgärder som avses påverka den regionala utvecklingen.

De jämfört med 1960-talet helt nya förutsättningarna för politiken innebär att drivkrafterna i ekonomin, många samhällsekonomiska samband och det politiska handlingsutrymmet förändrats på många avgörande punkter. I betänkandets inledande kapitel ställdes exempelvis frågan om befolkningsminskning och negativa flyttningstal i ett stort antal regioner under senare år kan tas till intäkt för ett regionalpolitiskt misslyckande. En annan fråga gäller statens roll i den konkreta hanteringen av resurser som fördelats regionalt. I vilken utsträckning skall staten nöja sig med att formulera mål och anslå

medel för att överlåta den praktiska utformningen av åtgärderna till andra aktörer?

Utredningen konstaterade tidigt att det fanns ett stort behov av att ta fram ny kunskap för att finna svar på frågor av mer grundläggande karaktär. Det är således ett omfattande underlagsmaterial som ligger till grund för utredningens analyser, slutsatser och förslag. Detta till trots återstår fortfarande många frågor att besvara, och det finns ett stort behov av att fördjupa ett flertal analyser ytterligare.

Många resultat i utredningens analyser har emellertid lett till att kommittén sett ett behov av en förhållandevis radikal omprövning av regionalpolitikens framtida inriktning. Detta gäller såväl politikens mål som dess medel och genomförande.

10.3.1 Slutsatser angående befolkningsförändringar och flyttningar

Utredningens analyser av flyttningsmönster bygger i huvudsak på utvecklingen under 1990-talet, ett årtionde med stora omställningar på arbetsmarknaden. Jämförelser med tidigare decennier visar både likheter och olikheter i mönstren. I stort sett följer den regionala befolkningsutvecklingen dock stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år.

Under senare delen av 1990-talet har emellertid skillnaderna ökat mellan olika regioners befolkningsutveckling. Befolkningsminskningen har i jämförelse med tidigare år varit förhållandevis omfattande i flertalet mindre arbetsmarknadsregioner, liksom nu även i vissa högskoleregioner. 1990-talets utveckling har därför inneburit att förhållandevis omfattande befolkningsminskningar inte längre är ett fenomen bara i s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden.

Det är en viktig fråga för regionalpolitiken huruvida de ökade omflyttningarna under slutet av 1990-talet innebär en återgång till 60-talets ”flyttlasspolitik”. Utredningens analyser visar dock att orsakerna till den ökade omflyttningen till stor del är helt andra i dag än tidigare.

Ungdomar svarar för i stort sett hela ökningen av antalet flyttningar, medan den geografiska rörligheten för åldrarna 30 år och äldre tenderar att fortsätta minska. Knappt hälften av alla flyttningar är i dag direkt kopplade till arbetsmarknaden. Den ökade rörligheten kan framför allt härledas till den kraftiga ökningen av antalet studerande.

Det är framför allt i de små tätorterna i de mindre arbetsmarknaderna som det negativa flyttnettot varit som störst. Däremot har den

omgivande landsbygden, även i glesbygdsregioner, haft en positivare utveckling.

En annan viktig skillnad jämfört med 1960-talets flyttvåg, är att det i mycket få fall handlar om tvingande skäl. Beslut om att flytta eller stanna upplevs i dagens Sverige som nästan helt och hållet frivilliga. Den stora majoriteten, både de som flyttat och de som stannar, är också nöjda med den plats de bor på. Den tidigare traditionella bilden, där tvingande arbetsmarknadsskäl bidrog till den kraftiga omflyttningen på 1950- och 1960-talen, är av en mycket ringa omfattning i dag.

De flesta som flyttar uppger också skäl som inte är relaterade till vare sig arbetsmarknaden eller studier. Det dominerande motivet är i stället att man ”vill byta miljö”.

Mycket tyder alltså på att livsstilsfrågor och boendepreferenser styr var människor väljer att bo. Här bör särskilt betonas betydelsen av ett, i vid bemärkelse, rikt kulturliv som en förutsättning för en attraktiv boendemiljö, men också som drivkraft för lokal utveckling.

Ovanstående slutsatser innebär inte att befolkningsutvecklingen är ointressant ur vare sig ett regionalt utvecklingsperspektiv eller utjämningsperspektiv. Tvärtom! Däremot är orsakerna och konsekvenserna till stor del annorlunda i dag än under tidigare decennier.

Även när det gäller den framtida utvecklingen tyder det mesta på att vi får räkna med en fortsatt svag befolkningsutveckling för flertalet lokala arbetsmarknader. Detta beror framför allt på låga födel-seöverskott. Mycket talar också för att denna trend förstärks på lång sikt, vilket framför allt kan skapa skevheter i åldersfördelningen eftersom allt färre måste försörja allt fler. Detta kan i sin tur på sikt bli ett allvarligt problem för såväl tillväxten som välfärden i hela landet.

10.3.2 Dagens regionalpolitik ersätts av en ny

Den otydlighet som successivt uppstått genom åren kring regionalpolitikens syfte och kopplingen mellan mål och medel har föranlett utredningen att försöka ”renodla” politiken, dels med avseende på syfte, dels med avseende på geografi. Med utgångspunkt från all politiks övergripande mål, tillväxt respektive fördelning, föreslår vi en indelning i tre typer av politikområden, som vi benämner:

- Regional strukturpolitik
- Regional stimulanspolitik
- Regional välfärdspolitik

En regional tillväxtpolitik är beroende av såväl en långsiktig strukturinriktad politik, som en mer kortsiktig stimulanspolitik.

En *regional strukturpolitik* har betydelse för såväl välfärds- som tillväxtpolitiska mål. Dess främsta uppgift är att utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning.

En *regional stimulanspolitik* är mer process- och projektnriktad, och inte låst av långsamma beslutsprocesser.

Med en *regional välfärdspolitik* menas den politik som skall garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice. Detta oaktat tillväxt- och utvecklingsförutsättningar.

Det finns inga knivskarpa gränser mellan dessa områden, eftersom det finns många åtgärder som har betydelse för en lång rad olika mål och därmed kan ses ur olika aspekter. Även om all politik kan ha betydelse för allt måste politiken av praktiska skäl arbeta inom tydligt definierade sektorer för att undvika kaotiska och okontrollerbara styrsystem. Den indelning vi gör utgår därför dels i respektive politikområdes huvudsakliga mål och syfte, dels i den betydelse olika geografiska förutsättningar har för respektive politikområdes utformning.

I dag uppfattas regionalpolitiken som en politik för att kompensera för brister i all övrig politik. Det innebär att det parallellt med en näringspolitik för att stödja företagen i ett visst område, en regionalt inriktad näringspolitik för att stödja företagen i samma område samt ytterligare några sektoriella stöd, även finns särskilda regionalpolitiska stöd till företag i samma område.

Förutom behovet att tydligare beskriva regionalpolitikens syfte, mål och förhållande till övriga politikområden finns ett behov att klargöra regionalpolitikens geografiska gränser, dvs. om politiken är avgränsad till utpekade s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden eller om den är avsedd för hela landet, men tar hänsyn till varierade regionala förutsättningar? För regionalt inriktade insatser kan åtminstone tre huvudsakliga regiontyper identifieras:

- Områden med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, primärt gleshetsregioner
- Regioner under omstrukturering
- Tillväxtregioner

Med denna indelning av politiken har utredningens viktigaste uppgift varit att definiera mål för hur varierade regionala förutsättningar skall kunna vägas in inom respektive område. Det krävs då att olika regionalt inriktade åtgärder för att skapa välfärd respektive ekonomisk tillväxt kan fungera integrerat med övriga politikområden.

Med hänsyn till utredningens uppdrag är det i första hand de två förstnämnda regiontyperna, gleshetsregioner och regioner under omstrukturering, som är i fokus för utredningens uppmärksamhet och förslag.

En naturlig konsekvens av detta synsätt är emellertid att det inte finns någon anledning att t.ex. särskilja de regionalpolitiska företagsstöden från övrig politik för företagsutveckling.

Av detta följer, enligt utredningens uppfattning, att regionalpolitik inte bör ses som ett separat politikområde vid sidan om de övriga. Enligt utredningens uppfattning bör regionalpolitiken i denna mening avvecklas och ersättas med en regionalt baserad tillväxt- respektive välfärdspolitik för hela landet, där en anpassning till varierande lokala och regionala förutsättningar är möjlig. Det innebär att såväl politikens operativa mål som dess medel måste anpassas till de förutsättningar som finns i olika delar av landet.

Utredningen föreslår därför att regionalpolitiken i sin nuvarande form avvecklas och ersätts med en lokalt och regionalt anpassad välfärds- och tillväxtpolitik för hela landet.

En regionalt anpassad och sektorsövergripande politik förutsätter också, enligt utredningens uppfattning, att den i hög grad kan bedrivas i decentraliserade former. Det innebär att en precisering av mål såväl som en anpassning av medel kan ske. En sådan politik måste med andra ord grundas på en analys av de varierande lokala och regionala förutsättningarna i olika delar av landet.

Därutöver har förutsättningarna för den framtida politiken förändrats i en rad andra avseende, i och med t.ex. en snabb internationalisering, informationsteknikens utbredning, de mindre företagens och entreprenörskapets ökade betydelse. Sammantaget innebär detta att helt andra och ökade krav ställs på analysunderlag, uppföljningar och utvärderingar, liksom på kompetensen hos politikens ”genomförare”. Utredningen har dock konstaterat att det finns brister i detta avseenden. En viktig erfarenhet vi gjort under arbetets gång är att det finns betydande brister i tillgång till information och analysunderlag angående den regionala utvecklingen. Ett annat återkommande problem är bristen på kvalificerade utvärderingar, även om detta har förbättrats under de allra senaste åren. Vi har också uppfattat att det finns ett ökat behov av utbildning och fortgående kompetensutveckling inom de myndigheter och organisationer som har ansvar för politikens genomförande.

Analysen av statliga åtgärder som avsiktligt eller oavsiktligt påverkar den regionala utvecklingen återfinns emellertid inom en rad traditionella planeringssektorer och vetenskapliga discipliner. Utbildning, kommunikationer och näringsliv analyseras i dag på ämbetsverken och på högskolor av ekonomer, geografer och personer med praktisk bakgrund. Det finns en god kompetens inom olika delar av statens verksamhet, men den är koncentrerad till för få personer. Behovet av strategiska studier är betydligt större än tillgången på personer med erfarenhet inom området regional utveckling. Ett ökat inflöde av data, analyser, utvärderingar och jämförande studier behövs. Bara genom att man mer systematiskt tillvaratar erfarenheter av lyckade och misslyckade projekt kan åtskilliga resurser hanteras bättre.

Problemet, dels vad gäller politikens möjligheter att få fram relevant beslutsunderlag, dels vad gäller tjänstemännens möjligheter att arbeta effektivt, är således bristande information samt bristande kunskaper om och möjligheter till hantering av den information som finns.

Utredningen föreslår därför att ett program utvecklas för att öka tillgången på relevanta beslutsunderlag och sprida erfarenheter mellan handläggare som arbetar med regionala utvecklingsfrågor.

Ett program i enlighet med detta förslag skulle kunna innebära att en profilerad utbildning inom högskolan utvecklas, med såväl utbildningar på magisternivå som långsiktiga doktorandprogram. Inte minst finns ett behov av nya kunskaper i analysmetoder och regional utvecklingsteori. Erfarenheterna från liknande doktorandprogram inom exempelvis arbetsmarknadspolitikens område är goda.

Därutöver bör en regelbunden översyn av den regionala utvecklingen göras av en liten grupp oberoende experter. Detta kan ge ökade förutsättningar för överblick och nya perspektiv och därmed berika den politiska diskussionen om regional utveckling. I en sådan översyn bör mål, medel och genomförande av politiken liksom den faktiska utvecklingen av olika indikatorer som är av betydelse för välfärd och tillväxt, granskas och kommenteras. Erfarenheterna från liknande översiktliga analyser inom andra politikområden (ERU, EFA, ESO m.fl.) är goda.

Enligt utredningens uppfattning bör också Långtidsutredningen alltid kompletteras med en bedömning av regional ekonomisk tillväxt. I praktiken är det ju produktionen på olika arbetsplatser på landets cirka hundra lokala arbetsmarknader som tillsammans skapar den nationella tillväxten. Ett regionalt perspektiv på utvecklingsfrågorna innebär

därför en lika naturlig verklighetsförankring som de i ekonomisk teori mer uppmärksammade tidsaspekterna.

Till större politikområden är det vanligt att knyta särskilda forskningsresurser i syfte att långsiktigt få fram ett underlag för politikens utformning. En ny myndighet organiseras nu under näringsdepartementet för att genomföra regional analys. Därutöver skulle ett mer långsiktigt forskningsprogram kunna initieras. Erfarenheterna av forskningsrådets satsningar på prioriterade forskningsfält är goda.

Därutöver bör också ökade resurser anslås för vidareutbildning av tjänstemän. Det pågår en ständig utveckling av idéer, analysinstrument och arbetsmetoder internationellt, men även i Sverige. Dessa behöver anpassas till svenska förhållanden, vilket med fördel kan ske i ett samarbete mellan forskare, konsulter och tjänstemän. Erfarenheter från olika fält kan då berika varandra. Tillämpningen av exempelvis förbättrade analysinstrument underlättas dessutom om metoderna anpassats till praktiska förutsättningar. Likaså bör utredningsresurserna inom det regionalpolitiska området öka.

10.4 Regional tillväxtpolitik

10.4.1 Politikens mål

Den del av regionalpolitiken som syftar till att stärka näringslivets utvecklingsförutsättningar och skapa bättre betingelser för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, bör få mål som frikopplas från den regionala befolkningsutvecklingen. Slutsatserna av utredningens analyser visar att det inte är praktiskt att se vare sig den totala befolkningsutvecklingen eller lika stora in- och utflyttningar till alla regioner som ett primärt mål för regionalt inriktade näringspolitiska insatser. I den mån denna politik är framgångsrik borde resultatet i första hand kunna avläsas i hur väl regionens arbetsmarknad har utvecklats i termer av ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.

En annan viktig förutsättning för denna del av politiken är att en majoritet av människor, trots den ökade geografiska rörligheten, bor kvar på sina hemorter sett ur ett tioårsperspektiv. För flertalet människor, och i synnerhet dem som befinner sig på arbetsmarknaden, är en flytt förbunden med höga sociala kostnader. Detta innebär att vi inte i någon större utsträckning kan förvänta oss att t.ex. arbetslösheten i en region minskar i någon avgörande grad till följd av att fler flyttar till regioner med arbetskraftsbrist. En radikalt annorlunda situation, som

tvingade fram egenförsörjning till priset av en förändrad arbetsmarknadspolitik, skulle kräva politiska beslut av en sådan omfattning att utredningen bedömt att frågan ligger långt utanför utredningens mandat.

Detta innebär samtidigt att näringslivet för sin rekrytering av arbetskraft nästan helt och hållet är beroende av de människor som finns i regionen. Även motsatsen gäller. Arbetslösheten i en region beror på hur arbetsmarknaden och näringslivet utvecklas där.

I denna mening fungerar landets ekonomiska utveckling som summan av det som händer på ett hundratal förhållandevis autonoma lokala arbetsmarknader.

I många ekonomiska analyser ses utvecklingen mer teoretiskt – som ett nationellt fenomen som ”distribueras ut över landet”. Med ett sådant perspektiv blir en politik på nationell nivå med generella åtgärder viktig. I praktiken är det dock förutsättningarna för produktion på de lokala arbetsmarknaderna som måste fungera.

Som utredningen tidigare visat skiljer sig förutsättningarna för att utnyttja den lokala produktionskapaciteten radikalt mellan olika regiontyper. Exempelvis behöver tillväxtregioner särskilda investeringar för att fortsätta att fungera som motorer i den nationella ekonomin, medan omstruktureringsregioner behöver snabba men tillfälliga åtgärder för att återta sin produktionskapacitet. Glesa regioner ställer större krav på omskolning av arbetskraft och rörlighet för att rymma ett specialiserat näringsliv. Det innebär att en tillräckligt hög rörlighet såväl inom som mellan lokala arbetsmarknader är en viktig faktor. Det senare gäller såväl till som från den lokala arbetsmarknaden. Utredningens analyser visar att varje lokal arbetsmarknad som inte utnyttjar sin kapacitet minskar den nationella tillväxten med stora belopp sett över en längre tidsperiod.

Utredningen föreslår därför ”Väl fungerande lokala arbetsmarknader i alla delar av landet” som övergripande mål för en regionalt baserad tillväxtpolitik

Att avläsa politikens resultat i termer av exempelvis ökad ekonomisk tillväxt eller ökad sysselsättning är dock inte helt problemfritt. Enligt utredningens uppfattning bör en regionalt baserad tillväxtpolitik i första hand syfta till att skapa långsiktigt gynnsammare utvecklingsförutsättningar. Detta innebär samtidigt att resultatet av många åtgärder kan avläsas först långt senare. Det innebär också att kortsiktiga förändringar i t.ex. regionens bruttoregionalprodukt (BRP) eller sysselsättning inte räcker för att utvärdera politikens resultat.

Utredningens analyser visar att sysselsättningsgraden är ett av de mått där skillnader mellan olika lokala arbetsmarknaders långsiktiga utvecklingsförmåga tydligast framgår. Den relativa skillnaden i arbetslöshet och/eller sysselsättningsgrad mellan olika arbetsmarknadsregioner har hittills varit långsiktigt stabil. Rangordningen mellan olika lokala arbetsmarknader vad gäller sysselsättningsgrad är i stort sett densamma i dag som den varit under de senaste decennierna.

Utredningen föreslår därför "relativa skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika lokala arbetsmarknader" som övergripande mått för en regionalt baserad tillväxtpolitik.

Ett enskilt mått räcker dock inte för en fullständig beskrivning av utvecklingen. Det krävs en rad andra kompletterande mått, t.ex. ekonomisk tillväxt och sysselsättningsförändring.

Skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika lokala arbetsmarknader bör även kunna ses som ett mått på regional obalans. Enligt utredningens uppfattning bör det övergripande målet vara att minska de relativa skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan olika arbetsmarknadsregioner. Detta skulle också ge en tydlig koppling till det nationella övergripande politiska målet om en 80-procentig sysselsättningsgrad.

Betydelsen av den lokala arbetsmarknadens storlek

Av utredningens analyser framgår att det finns ett tydligt samband mellan de lokala arbetsmarknadernas storlek och hur väl arbetsmarknaderna har utvecklats.

Utredningen föreslår därför "Regionförstoring", dvs. största möjliga utvidgning av det geografiska området för lokalt samspel mellan människor och företag, som ett delmål för en regionalt inriktad tillväxtpolitik.

Förutom restidernas längd, kostnader etc. påverkas möjligheterna till pendling också av en rad andra faktorer. Exempelvis ökar möjligheterna att pendla längre sträckor om man kan arbeta några dagar i veckan på distans. Ytterligare faktorer som kan underlätta pendling kan vara t.ex. tillgång till barnomsorg och samhällsservice på bättre anpassade tider.

I detta sammanhang är det särskilt viktigt att utnyttja de nya möjligheter som IT ger för arbete på distans. Här är givetvis såväl tillgång till den nya tekniken som rimliga priser för användningen en grundläggande förutsättning. Den s.k. Distansarbetskommittén har emellertid kunnat visa att omfattningen av distansarbete knappt ökat alls under den senaste tioårsperioden, trots nya tekniska möjligheter.

Enligt utredningens uppfattning beror den ringa ökningen av distansarbete inte bara på tekniken. Det handlar till stor del om konventioner, brist på kunskap och inte minst ledningens attityd i företag, myndigheter och övriga organisationer. Undersökningar har t.ex. visat att motstånd mot distansarbete hänger nära samman med en hierarkisk ledarstil, där kontroll och ett centraliserat beslutsfattande är dominerande.¹ Denna fråga bör ägnas särskild uppmärksamhet, för att potentialen i den nya tekniken skall komma till full användning.

Betydelsen av personers ökade rörlighet

Oaktat hur väl en politik för regionförstoring lyckas kommer ett visst antal lokala arbetsmarknader att förbli små. Utredningens analyser visar att små arbetsmarknader har större svårigheter att klara av en väl fungerande matchning mellan utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden. Dessa är också i högre grad än de större arbetsmarknaderna beroende av såväl yrkesmässig rörlighet inom den

¹ Rapport 12, Det digitala samhället – IT och regional utveckling.

lokala arbetsmarknaden, som en tillräckligt hög geografisk eller s.k. mellanregional rörlighet till och från den lokala arbetsmarknaden. Svårigheterna att klara en tillfredsställande matchning ökar ju mer specialiserad efterfrågan på, och utbudet av, kompetens är. Omvänt innebär en låg mellanregional rörlighet minskade möjligheter för en liten arbetsmarknad att få en tillväxt inom exempelvis mer kunskapsintensiva näringar och verksamheter som kräver en mer specialiserad yrkeskompetens.

I synnerhet traditionella industrier präglas av en förhållandevis låg rörlighet, även inom den lokala arbetsmarknaden. Det innebär inte bara att förutsättningarna för en tillfredsställande matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden försämras. En tillräckligt hög rörlighet är också betydelsefull för att sprida erfarenhetsbaserad kunskap mellan företag och organisationer. Värdet av att på detta sätt utveckla det gemensamma kunskapskapitalet är särskilt betecknande för dynamiska branscher och företag, där förmågan att ta till sig och snabbt omsätta ny kunskap är särskilt viktig. Denna utveckling står i skarp kontrast till gångna tiders misstänksamhet mot s.k. hoppjerkor.

Mycket tyder också på att det finns ett starkt och positivt samband mellan mellanregional rörlighet och företagsamhet. Inflyttare kan sålunda sägas vara särskilt viktiga för att bryta gamla och ibland invanda och självcensurerande tankemönster².

Sammanfattningsvis är en ökad rörlighet på arbetsmarknaden betydelsefull ur flera viktiga aspekter. En ökad rörlighet såväl mellan som inom den lokala arbetsmarknaden, och såväl geografiskt som yrkesmässigt, kan förväntas bidra till en ökad tillväxt och sysselsättning på alla typer av lokala arbetsmarknader. Trots detta kan utredningen konstatera att möjligheterna att på ett avgörande sätt påverka de geografiska befolkningsomflyttningarna i landet, är klart begränsade. Sannolikt ökar dock rörligheten i takt med utbildningsnivån.

Utredningen föreslår därför "Ökad rörlighet" som ytterligare ett viktigt delmål för en regionalt inriktad tillväxtpolitik.

² Se t.ex. IVA:s rapport Blomstrande näringsliv – Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner.

Betydelsen av utbildning

Närhet och tillgång till utbildningskapacitet av god kvalitet är, vid sidan om den lokala arbetsmarknadens storlek, en av de viktigaste strukturella förutsättningarna för att en lokal arbetsmarknad skall utvecklas väl.

Ur ett regionalt tillväxtperspektiv är det framför allt tillgänglighet till högre utbildning, samt högskolornas betydelse för regionens tillväxt, som varit föremål för uppmärksamhet. Det finns dock skäl att påpeka att en ökande brist på utbildad arbetskraft inte bara gäller högskoleutbildade, utan även många andra yrkesgrupper.

En annan tydlig trend är att näringslivets och arbetsmarknadens kunskapskrav genomgår en snabb förändring. Allt oftare beskrivs kunskap som en färskvara som ständigt måste förnyas, vilket understryker nödvändigheten och vikten av en kontinuerlig fortbildning. Det innebär samtidigt att framtidens utbildningsbehov har blivit allt svårare att förutse och planera.

Utredningen har också konstaterat att flertalet människor, främst i arbetsför ålder, inte flyttar mer än i mycket liten utsträckning, vare sig till arbete eller studier. En viktig slutsats är således att möjligheterna att kunna möta ett växande behov av framför allt vidare- och fortbildning i huvudsak är beroende av tillgången till utbildning på distans, på den lokala arbetsmarknaden eller i dess närhet.

Utredningen föreslår därför "Stärkt kunskapskapital" som ett viktigt delmål för en regionalt baserad tillväxtpolitik.

Utbildningsområdet är i sig ett mycket komplext område som utformas inom olika delar och sektorer av politiken. Från regional tillväxtskyndpunkt är det därför viktigt att utforma mer preciserade delmål för utbildningssektorn, liksom för andra tillväxtorienterade delar av politiken. Detta görs i avsnittet "Regional strukturpolitik".

Betydelsen av den "lokala dynamiken"

Vid sidan om strukturella och grundläggande förutsättningar, som den lokala arbetsmarknadens storlek eller tillgång till utbildning, har utredningen konstaterat att även lokala arbetsmarknader med förhållandevis likartade strukturella förutsättningar utvecklas olika. Orsaken till detta är skillnader i dynamik.

Utmärkande för små arbetsmarknader med låg formell utbildningsnivå som lyckas väl, är framför allt att de har ett näringsliv med

många mindre företag och ett vad man skulle kunna beskriva som gott entreprenöriellt klimat.

Kännetecknen för en ”dynamisk lokal arbetsmarknad” eller ”ett gott entreprenöriellt klimat” är däremot utomordentligt svårfångade. Det finns en lång rad förklaringar till vad skillnaderna beror på. Hit hör exempelvis skillnader i olika regioners historia och tradition, värderingar eller samarbetsklimat.

Utredningen föreslår ”Ökad lokal dynamik” som ett fjärde viktigt delmål för en regionalt baserad tillväxtpolitik.

Några faktorer har emellertid redan berörts, t.ex. rörlighetens betydelse för den lokala arbetsmarknadens dynamik. Även detta delmål kräver dock en tydligare precisering. En sådan precisering görs i avsnitt 10.6 Regional stimulanspolitik.

10.5 Regional strukturpolitik

En regional strukturpolitik tar i första hand sikte på att stärka de grundläggande förutsättningarna för tillväxt och välfärd i alla delar av landet. Dess främsta uppgift är att utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning. Politiken måste med nödvändighet bedrivas långsiktigt och som en integrerad del av statens budgetprocess.

Viktiga delar av strukturpolitik för regional utveckling är kommunikations- och utbildningssystemets utformning. När det gäller kommunikationssystemet handlar det inte bara om investeringar i den fysiska infrastrukturen, utan även om dess drift och användning.

Den för dagen mest akuta åtgärden för regional välfärd och tillväxt är att avsätta mer resurser till vägar och andra transportstrukturer. Åtgärder för att underlätta såväl persontransporter som gods hör till den regionala tillväxtpolitikens viktigaste instrument för att öka samspelet mellan människor och företag.

När det gäller kommunikationer i vid mening, exempelvis datakommunikation och mobiltelefoni samt andra framväxande former av informationsöverföring, pågår redan en rad aktiviteter som riksdagen beslutat. Det gör att utredningen inte lägger några konkreta förslag på dessa områden.

10.5.1 Kommunikationer

Transportsystemet

Bra vägar är den enskilt viktigaste statliga insatsen inom transportsystemet. Särskilt i de delar av landet som saknar eller har mindre god tillgång till kollektiva transportlösningar, är investeringar i, och underhåll av vägnätet, avgörande för samhällenas överlevnad. Både hushållens direkta vardagliga välfärd och företagens behov kräver att vägarna underhålls och hålls öppna året runt. Undersökningar visar att småföretag anser att fungerande vägar är en av de viktigaste faktorerna för utveckling. Utredningen förordar därför en tioårig plan för väginvesteringar, där målsättningen är att samtliga allmänna vägar i hela landet skall hållas öppna och farbara under alla delar av året.

Transportpolitiken utgår idag från följande fem delmål:

- ett tillgängligt transportsystem
- en hög transportkvalitet
- en säker trafik
- en god miljö
- en positiv regional utveckling

Någon inbördes prioritering finns inte mellan dessa mål. I praktiken har det visat sig mycket svårt att inom transportpolitiken tolka målet ”positiv regional utveckling”. Vissa oklarheter finns också när det gäller hur de olika delmålen skall tolkas i förhållande till det övergripande transportpolitiska målet, dvs. ”att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Det är därför angeläget med en tydligare precisering. Denna precisering bör i konsekvens med utredningens grundläggande syn på politiken ses dels ur ett välfärdsperspektiv, dels ett tillväxtperspektiv. Om en precisering saknas kan den politiska beslutsprocessen komma att lägga större vikt vid negativa aspekter än vid vad en väg är till för, nämligen förflyttning.

Den relativa betydelsen av persontransporter ökar i takt med att näringslivet blir allt mer kunskapsdrivet och specialiserat och i takt med de geografiska marknaderna utvidgas. IT minskar inte behovet av persontransporter. Det förefaller snarare vara tvärtom. Däremot förändras mönstren för resandet.

Utredningen föreslår följande preciseringar av regionala välfärds- och tillväxtmål för trafikpolitiken:

- Motverka regionala obalanser i tillgänglighet till viktiga samhällsfunktioner*
- Prioritering av åtgärder som minskar restider till acceptabla pendlingstider*
- Godstransportsystemets tillförlitlighet bör ges en ökad prioritet*

När det specifikt gäller åtgärder som syftar till att minska restider för pendling så bör sådana åtgärder prioriteras som minskar restiderna (enkel väg) till intervallet 20-60 minuter. Oftast blir det fråga om väginvesteringar, men även utbyggnad av regionala snabbtåg kan komma i fråga.

Därutöver bör eftersträvas att resor t o r mellan samtliga kommuncentra i landet skall kunna genomföras över dagen.

Utredningen anser vidare att det regionalpolitiska transportbidraget i första hand bör betraktas som en del av en regionalt anpassad struktur och kommunikationspolitik och inte primärt som ett regionalpolitiskt företagsstöd. På ett liknande sätt bör åtgärder inom transportområdet som syftar till att öka välfärdsnivån ses som en del av välfärdspolitiken.

I detta avseende har åtgärder inom kommunikationsområdet som syftar till att öka exempelvis tillgängligheten till sjukvård ingen särställning jämfört med andra satsningar med samma syfte, t.ex. en etablering av en ny vårdcentral.

För att uppnå såväl tillväxtmål som välfärdspolitiska mål har staten tidigare kunnat påverka utvecklingen inom transportområdet via exempelvis direktstyrning av affärsverken eller detaljerad reglering av marknaden. Dagens i stort sett helt avreglerade kommunikationsmarknad har skapat en väsentligt mer komplex situation som ställer kommunikationsplaneringen inför helt nya krav.

Beredskapen för att hantera den nya situationen har dock, enligt utredningens uppfattning, haft brister. Exempelvis har den upphandling som skett på mindre trafikerade flygsträckor till viss del varit ad hoc-mässig.

Transportsystemets kvalitet beror inte enbart på pris och tillgänglighet, utan även på långsiktighet och stabilitet. Utredningen har i sitt arbete uppmärksammat om problemen med person- och godstransporter mellan Gotland och fastlandet. Trots en lång rad utredningar har ingen tillfredsställande långsiktig plan för färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet kommit till stånd. Det finns en samstämmig uppfattning bland gotländska aktörer om att detta på sikt kan få allvarliga konsekvenser för Gotlands tillväxt och välfärd.

Utredningen ser det som rimligt att bibehålla strävan att transportkostnaderna till fastlandet skall motsvara kostnaderna för vägtransporter.

Trenden med mer decentraliserad samhällsplanering har inte fått samma genomslag på kommunikationsområdet som på andra samhällsområden. Visserligen har länen fått mer att säga till om, men fortfarande dominerar ett "top-down" perspektiv inom kommunikationsområdet.

Mer decentraliserade former av kommunikationsplanering ställer dock ökade krav på samordning mellan olika åtgärdsområden inom transportsystemet, liksom övrig fysisk planering och andra regionala utvecklingsåtgärder. I dag präglas kommunikationsområdet av betydande s.k. sektorsinlåsningar. Detta innebär att det är mycket svårt att omprioritera resurser internt mellan olika delar av kommunikationsområdet. Den starka sektoriseringen innebär i sin tur att risken för suboptimeringar är stor. Ökade möjligheter att på regional nivå påverka hur resurser fördelas mellan olika sektorer ökar sannolikheten för en effektivare resursanvändning. Likaså bör samspelet mellan lokal, regional och nationell nivå utvecklas mer.

En mer decentraliserad planeringsmodell fordrar samtidigt tydligare mål och mer utvecklade utvärderingsmodeller.

Utredningen föreslår därför att ett utvecklingsarbete skall initieras för att skapa bättre modeller som kan fånga upp sambandet mellan regional utveckling och infrastruktur.

Preciseringar av mål, utöver de mål för tillgänglighet till kommunikationstjänster som kan preciseras ur välfärdssynpunkt, och prioriteringar av olika åtgärder inom kommunikationssystemet bör inordnas i en utvidgad tillväxtavtalsprocess.

En möjlighet är att dessa skulle kunna få karaktären av "regionala petitor" för att så långt som möjligt integrera förslagen i statens ordinarie budgetprocess. I annat fall kan det vara svårt att klara av omdisponeringar av resurser mellan olika områden.

Rikstrafiken bör, enligt utredningens uppfattning, fungera som statens expertmyndighet när det gäller interregionala och inomregionala persontransporter. I detta sammanhang bör regeringen också överväga att i myndighetens uppdrag explicit ange "Regionförstoring" som ett viktigt mål.

Oaktat vad en mer utvecklad planerings- och beslutsprocess kan innebära för prioriteringar mellan olika åtgärder, är det uppenbart att åtgärder krävs även i det kortare perspektivet. Utredningen har därför

studerat ett antal alternativa möjligheter för att underlätta interregionala persontransporter med flyg till och från regionalpolitiskt prioriterade områden.

Interregionala flygresor

Utredningen har i olika sammanhang betonat persontransporternas ökade betydelse. Åtgärder för att öka tillgängligheten till persontransporter till rimliga priser är av utomordentlig och ökande betydelse för såväl näringslivets tillväxt som medborgarnas välfärd. När det gäller de långväga persontransporterna har flyget en helt avgörande betydelse för vissa delar av landet, t.ex. Norrlands inland och Gotland. Situationen för i första hand de mindre trafikerade flyglinjerna skapar dock betydande problem i dag, både vad gäller tillgänglighet och priser.

Avregleringen av inrikesflyget i Sverige 1992 har inte medfört att konkurrensen på flygmarknaden ökat i tillräckligt hög grad. Priset på biljetter är mycket högt på flertalet mindre flyglinjer, inte minst på flyglinjerna till och från Norrlands inland och till och från Gotland. Utredningen anser att situationen är uppenbart orimlig för flera av dessa linjer. Frågan är av stor betydelse både ur ett tillväxt- och ett välfärdsperspektiv.

Utredningen har därför övervägt ett antal alternativa förslag för att underlätta persontransporter med flyg till och från regionalpolitiskt prioriterade områden. Vissa alternativ kan sänka kostnaden för flygbiljetter, medan andra mer inriktas på att garantera trafik på vissa utsatta flyglinjer. Vissa åtgärder är mer inriktade på att påverka företagets tillgänglighet till, och kostnader för, resor med flyg, medan andra förslag är mer generellt kostnadsänkande. En möjlighet är också en kombination av olika åtgärder.

Vid genomgången av olika tänkbara alternativ uteslöt utredningen den form av persontransportstöd som fanns tidigare. Erfarenheter av detta stöd var inte särskilt goda, inte minst för att det var komplicerat att administrera och därför i praktiken användes i liten omfattning. Systemet skulle dock kunna förenklas genom att företaget gjorde ett särskilt skatteavdrag direkt i sin deklaration. Det är dock oklart om en sådan subvention till enskilda företag är förenlig med EG:s statsstödsregler.

En ytterligare möjlighet vore att staten köpte upp ett visst antal platser på vissa flyglinjer. Det garanterar i först hand tillgängligheten, men påverkar troligen inte prisnivån i någon nämnvärd omfattning.

En upphandling av flygtrafik kan ske när det gäller vissa linjer. I dag upphandlas sträckan Östersund-Umeå för att trygga tillgänglig-

heten till viktiga välfärdsfunktioner, vilket är i överensstämmelse med EG:s regler. Generellt begränsar dock EG:s regler statens möjligheter till upphandling, med vissa undantag. En slutsats är dock att statliga upphandlingar av flygtrafik mellan t.ex. Norrlands inland och Stockholm är förenliga med de av EU uppställda villkoren. Lämpligt är att Rikstrafiken ansvarar för dessa upphandlingar.

Ett annat alternativ som kan ge en generell kostnadssänkning är att reducera Luftfartsverkets avgifter för flygbolagen på vissa flygsträckor. Sammantaget motsvarar dessa avgifter ca 6–16 procent av en normalpriselbiljett, beroende på reseavstånd. Avgifterna omfattar de statliga flygplatserna, men även den upphandlade trafiken till och från kommunala flygplatser. Luftfartsverkets minskade intäkter kan finansieras dels genom att staten sänker avkastnings- och utdelningskravet på Luftfartsverket i motsvarande mån, dels genom en höjning av avgifterna på andra sträckor. Såvitt utredningen kan bedöma är detta förslag i överensstämmelse med gällande regler inom EU.

Ytterligare ett alternativ är att stödja den som driver flygplatser. I dag erhåller de kommunala flygplatserna stöd för drift och vissa investeringar. Detta system fungerar enligt uppgift tillfredsställande. Ett problem är dock att det inte uppfyller kraven på långsiktighet. En åtgärd från statens sida vore därför att utställa långsiktiga garantier som säkerställer stöd till investeringar och drift under flera år. Ett annat problem med den kommunalt upphandlade trafiken är att kommunerna, av kostnadsskäl, tar ut högre biljettpriser och begränsar antal turer i förhållande till vad som vore optimalt. En möjlig statlig åtgärd skulle då kunna vara att erbjuda en förlustgaranti som innebär att staten tillskjuter medel under förutsättning att biljettpriserna sänks med ett visst belopp och/eller att turtätheten ökar.

Utredningen föreslår:

- *I första hand ett särskilt skatteavdrag för företags kostnader för flygresor på vissa sträckor. Om en sådan subvention inte godtas av EG-kommissionen bör de särskilda svenska förhållandena i form av gleshet och långa avstånd framhållas som argument.*
- *I andra hand en reduktion av Luftfartsverkets avgifter för flygbolagen på vissa flygsträckor. För att reduktionen inte skall driva upp biljettpriserna måste särskilda villkor och kontinuerlig uppföljning av prisutvecklingen byggas in i systemet.*

Vidare förutsätter ett effektivt system för flygkommunikation snabba och bekväma byten mellan olika flyglinjer, vilket i Stockholmsregionen underlättas av Arlandas roll som ett nationellt flygnav. Ett system med två eller flera nav i samma region skulle, enligt utredningens uppfattning, allvarligt försvåra förutsättningarna för väl fungerande flygkommunikationer till och från i synnerhet norra Sverige.

Pendling

Det finns en rad möjligheter att gynna pendlingens omfattning. Det kan ske genom åtgärder inom kommunikationssystemet eller genom att kostnaderna för resandet minskas.

När det gäller de glesare delarna av landet finns det i realiteten oftast inga andra realistiska alternativ för denna typ av resor än bil. Bilen är oftast en nödvändig förutsättning såväl för möjligheterna att resa till och från arbetet som tillgängligheten till olika typer av samhällsservice, kultur, nöjen etc.

Utredningen har, bl.a. mot bakgrund av senare tids kraftigt ökade bensinpriser, diskuterat olika alternativ för att underlätta framför allt möjligheterna till pendling. En rad olika åtgärder är möjliga, såväl när det gäller olika typer av skatteavdrag som direkta arbetsmarknadspolitiska bidrag.

Den åtgärd som kanske ligger närmast till hands är att sänka gränsen för avdragsgilla kostnader för arbetsresor i deklarationen. I dag är de kostnader som överstiger 7 000 kronor avdragsgilla i deklarationen. En sänkt beloppsgräns eller att låta samtliga kostnader för arbetsresor vara avdragsgilla kan således gynna omfattningen av pendlingen. En generell sänkning i hela landet är dock förbunden med stora kostnader för staten. Utredningen har därför bedömt att det ekonomiska utrymmet för en sänkning endast skulle kunna innebära en marginell förbättring.

Utredningen anser att en höjd bilersättning har en särskild betydelse för resande i glesbygdsområden. Därför förordar utredningen en kraftig höjning av beloppsgränsen från dagens cirka 15 kr/mil.

En kraftig höjning innebär att nivån hamnar i paritet med vad det i realiteten kostar den enskilde att köra bil, vilket kan vara i storleksordningen drygt 20 kronor, beroende på hur kapitalkostnaden beräknas.

Utredningen har i detta sammanhang även diskuterat andra förslag som skulle kunna prövas, exempelvis differentierade bensinskatter, ökad premiering av samåkning och avdrag för resor till och från barnomsorg. Utredningen har dock inte tagit någon slutgiltig ställning till dessa förslag.

En förbättring av det s.k. dagpendlingsstödet vore också tänkbart. Likaså kan man förbättra de särskilda stöden för långpendling eller andra delar av det s.k. flyttningsbidraget. Utredningen avstår dock från att lämna mer preciserade förslag när det gäller dessa typer av stöd. Detta får göras i annat sammanhang.

10.5.2 Mellanregional rörlighet

Utredningen har även övervägt olika alternativ för att underlätta s.k. mellanregional rörlighet eller flyttning.

Enligt utredningens analyser är en tillräckligt hög rörlighet på bostadsmarknaden en mycket viktig förutsättning också för personers rörlighet. I vissa glesbygdsområden är det svårt både att sälja en bostadsfastighet och få möjlighet att lånefinansiera ett köp. En ”moment 22”-liknande situation uppstår, där det är svårt att flytta både till och från. Enligt utredningens uppfattning har denna situation stora negativa effekter på såväl tillväxt som välfärd. Det är uppenbart att villkoren för bostadsfinansiering i dessa avseenden måste ses över.

Ett sätt att lösa detta problem kan vara att återinföra någon typ av statliga lånegarantier för bostadsinvesteringar i dessa typer av områden. Frågan måste dock utredas i särskild ordning.

Andra möjligheter för att ekonomiskt underlätta den mellanregionala rörligheten kan t.ex. vara att inom arbetsmarknadspolitikens ram förbättra villkoren för s.k. respenning eller starthjälp.

Utredningen har i detta sammanhang även diskuterat åtgärder för att underlätta säsongarbete. Om man fördelade beloppsgränsen för arbetsresor månadsvis, skulle även personer som bara arbetar delar av året få möjlighet att dra av kostnader för arbetsresor.

Utredningen föreslår därför att beloppsgränsen på 7 000 kronor för arbetsresor fördelas månadsvis (7 000 kr/12) för att gynna säsongsarbetande och studerande.

Utredningen har även övervägt ett s.k. bidrag till avbetalning av studielån för högskoleutbildade. Förslag av denna karaktär har framförts till utredningen från ett flertal håll. Ett liknande förslag behandlades även i slutbetänkandet från 1987 års regionalpolitiska kommitté.

Inspirationen till förslaget har hämtats från Norge. Utredningen har bl.a. tagit del av en utvärdering av den norska modellen, som antyder att stödet endast haft en marginell betydelse för företagens möjlighet att rekrytera högskoleutbildad arbetskraft till de aktuella områdena. I det svenska förslaget som utredningen tagit del av skulle det för den enskilda personen innebära en inkomstökning netto på cirka 1 000 kr/månad under fem år. Det är sålunda mycket osäkert i vilken utsträckning avskrivningsmöjligheten har några effekter alls. Därtill förefaller de ekonomiska incitamenten för den enskilde allt för små. En ytterligare nackdel är att det kräver dyrare administration än att i stället ge personerna ifråga t.ex. en högre lön. Inom offentlig verksamhet utnyttjas redan förstärkt lön som ett medel för att locka inflyttare.

Ett alternativ är att pröva denna möjlighet i mer begränsad skala, för att rekrytera nyckelpersoner till vissa mindre lokala arbetsmarknader. Systemet med bidrag till avbetalning av studielån skulle kunna prövas inom ramen för stimulanspolitiken i stället för att införas som ett generellt villkor. Detta genom att länsstyrelsen, regionala beslutsorgan eller länsarbetsnämnden ges möjlighet att via t.ex. länsanslaget eller arbetsmarknadspolitikens s.k. otraditionella medel finansiera en försöksverksamhet i begränsad skala.

10.5.3 Utbildningssystemet

Preciserade tillväxtmål för utbildningspolitiken

När det gäller den högre utbildningen har etableringen av de nya högskolorna oomtvistat stärkt de grundläggande tillväxtförutsättningarna för i första hand de lokala arbetsmarknader där de etablerats. Detta framgår tydligt av utredningens analyser. Tillgänglighet till högre utbildning är således en central tillväxtfaktor, men har också stor betydelse för individen sett ur andra aspekter. Utredningen utgår dock från att ökad tillgänglighet till högre utbildning även fortsättningsvis beaktas inom utbildningspolitiken.

Vilken roll respektive högskola spelar i det internationella/nationella respektive lokala/regionala utbildningssystemet varierar dock med den aktuella högskolans utbildningsutbud och hur den lokala/regionala arbetsmarknadens efterfrågan på olika typer av kompetens ser ut.

Rekrytering till högskolan

Det ursprungliga motivet för att öka den geografiska tillgängligheten till högre utbildning, nämligen att öka rekryteringen till högskoleutbildningen, har enligt utredningens uppfattning till stor del tillgodosetts och äger därmed en mindre giltighet i dag. Likaså har utredningen kunnat konstatera att den sociala snedrekryteringen inte påverkats i någon större omfattning av en ökad närhet till högskoleutbildning. Positiva exempel på hävning av snedrekryteringen finns dock, som t.ex. hos Södertörns eller Malmö högskolor när det gäller kvinnliga studerande eller studerande med invandrarbakgrund.

Skillnader i utbildningstradition är en viktig faktor för att förklara varför andelen ungdomar som fortsätter till högre utbildning skiljer sig åt mellan olika lokala arbetsmarknader. Detta talar för att det snarare är åtgärder i grund- och gymnasieskolan som påverkar övergången till högskolan än ökad geografisk närhet till högre utbildning i sig. Likaså kan en aktiv rekrytering från högskolan och en anpassning av utbildningen till nya grupper ha vissa effekter.

Närhet spelar, enligt utredningens uppfattning, framför allt en roll för de grupper, oftast äldre, som av olika anledningar har svårare att flytta från hemorten. Här utgör också distansutbildning och s.k. utlokaliserad utbildning ett viktigt komplement. Betydelsen av detta torde dessutom öka i takt med behovet av fortbildning.

Arbetsmarknadens tillgång till kompetens

Närhet till högskola påverkar framför allt arbetsmarknadens möjligheter att rekrytera högskoleutbildad arbetskraft.

Den lokala/regionala arbetsmarknadens efterfrågan på ett förhållandevis brett utbud av olika kompetenser talar för ett relativt brett utbud vid respektive högskola. Å andra sidan kan knappast den enskilda högskolan i en region förväntas motsvara hela det heterogena utbildningsbehov som finns i regionen, eftersom högskolans uppdrag i grunden är nationellt. Detta skulle i så fall riskera att ske till priset av en undermålig kvalitet eller till allt för höga kostnader. Samtidigt finns andra utbildningar, där efterfrågan är förhållandevis omfattande i alla typer av regioner, t.ex. vissa typer av lärar-, vård- och ekonomiutbildningar samt generella utbildningar inom samhällsvetenskap, naturvetenskap och humaniora. Högskolans utbildningar utgörs således av en blandning av ett basutbud och andra smalare utbildningar. Man skulle också kunna kalla det för lokala/regionala respektive nationella/internationella utbildningar.

När det gäller mer specialiserade och oftast kostnadskrävande utbildningar och som rimligen bara kan anordnas vid ett fåtal högskolor i landet är givetvis en central fråga var denna bäst lokaliseras, dvs. hur bör arbetsfördelningen mellan högskolorna för denna typ av utbildningar ske?

I takt med att marknaden för allt fler utbildningar internationaliseras ökar också kraven på att dessa utbildningar är internationellt konkurrenskraftiga. Det understryker ytterligare behovet av att respektive högskola har en tydlig profil.

Ur ett regionalt perspektiv är en rimlig utgångspunkt att respektive högskolas profilering bör sträva efter bästa möjliga samlokaliseringfördelar med andra typer av verksamheter i respektive region.

Mer kortsiktiga eller företags- och branschspecifika behov av utbildningsinsatser bör tillgodoses inom andra delar av utbildningsväsendet än högskolan, t.ex. genom kvalificerad yrkesutbildning, såvida det inte rör sig om en uppdragsutbildning som kan tillhandahållas av högskolan.

Högskolans samverkan med näringslivet

Frågor om forskningens lokalisering hänger som tidigare framgått samman med var motsvarande utbildning är lokaliserad. I dag bedrivs större delen av forskningen vid de stora universiteten som av tradition har stora forskningsresurser. Betydelsen av de fasta forskningsresurserna minskar emellertid successivt. En allt större andel

av forskningsanslagen söks numera från forskningsråd, stiftelser och andra finansierare av konkurrerande högskolelärare från både stora och små universitet högskolor. Forskningens omfattning och kvalitén vid högskolorna blir därmed beroende av kompetensen hos de anställda. Erfarenhetsmässigt är det svårt att rekrytera lärare med doktorsexamen och docentkompetens. Med nuvarande åldersfördelning vid lärarkåren kan denna brist bli ett än större problem framgent. En ökad satsning på doktorandutbildning skulle mildra problemet. Utredningen har även berört bristen på kompetenta utvärderingar av den offentliga sektorns olika aktiviteter, vilket i sin tur hänger samman med att det finns få kvantitativt utbildade forskare. Även här kan ökade utbildningsinsatser med exempelvis doktorandprogram mildra bristen och på sikt öka effektiviteten inom offentlig sektor.

Vilken betydelse närhet till forskning har för det lokala/regionala näringslivet eller arbetsmarknaden är mer osäkert. I alla fall om man mäter betydelsen i termer av direkt kunskapsöverföring från forskare till näringsliv eller i antal avknoppningar. Givetvis finns det undantag från detta konstaterande.

Antalet aktörer vilkas uppgift är att vara en länk mellan forskning och näringsliv har ökat starkt under senare år. I stor utsträckning konkurrerar dessa med varandra, eftersom rollerna många gånger är otydliga. Av t.ex. de s.k. RITTS-studierna framgår att systemet är överetablerat och behöver effektiviseras.

En viktig slutsats som utredningen har dragit är att det framför allt är de personliga kontakterna mellan forskare och företagare som är av betydelse för en fruktbar samverkan. Av betydelse i detta sammanhang är också den s.k. tredje uppgiften, dvs. högskolans samverkan med det omgivande samhället, är väl förankrad i högskolans ledning. Ett generellt problem är dock att incitamenten ofta är låga för de högskoleanställda att ägna sig åt denna uppgift.

Generellt kan sägas att kontakterna mellan högskolan och näringslivet idag är bäst utvecklade när det gäller de större företagen. Dessa företag har ofta anställda med motsvarande akademisk bakgrund och dessutom tid och resurser att sätta av för ändamålet. Enligt utredningens uppfattning ligger problemet i första hand i att kontakterna med de mindre företagen är bristfälliga. Detta beror bl.a. på att kulturskillnaderna mellan företagare och forskare är större och att företagen har mindre tid och resurser för samverkan med högskolan. Inom ramen för den tredje uppgiften är det från regional tillväxtpunkt därför angeläget med ett gott samarbete med näringslivet.

Utredningen ser därför "Ökad samverkan med näringslivet och det omgivande samhället" som ett fortsatt viktigt delmål för utbildningspolitiken.

Förslag till åtgärder

Utredningen anser att respektive högskolas långsiktiga inriktning och profilering bör ges ökad uppmärksamhet i den regionala planeringen. Detta bör ske genom en utvecklad dialog mellan såväl aktörerna på den regionala arenan som mellan lokala/regionala och nationella aktörer. Detta bör enligt utredningens mening kunna ske i inom ramen för en strategisk diskussion i anslutning till en utvecklad form av tillväxtavtalsprocess.

Att tillväxtavtalsprocessen utvecklas innebär däremot inte att nyligen gjorda definitioner för vad som skall ingå i det s.k. tillväxtkapitalet behöver göras om.

En viktig lärdom från de goda exemplen är att den långsiktiga inriktningen successivt vuxit fram ur ett nära och rikt samspel på den lokala/regionala arenan mellan högskola, näringsliv och andra offentliga aktörer. Den långsiktiga inriktningen kan emellertid inte bara avgöras av den lokala eller regionala situationen i ett kortsiktigt perspektiv. Den långsiktiga inriktningen måste också ses i ljuset av en allt snabbare internationalisering liksom behovet av en rimlig nationell arbetsfördelning. Därför är det också viktigt att strategin för högskolans långsiktiga inriktning är, förutom hos den enskilda högskolan själv, väl förankrad såväl på regional som på nationell nivå.

Distansutbildning och utlokaliserad/decentraliserad utbildning

Distansutbildningen kommer att få ökad fortsatt betydelse, i synnerhet för de grupper som av olika anledningar inte har möjlighet att studera på annan ort och för att klara ett fortsatt ökande vidareutbildningsbehov. Modern teknik ger förbättrade förutsättningar att studera på distans vid såväl nationella som internationella universitet och högskolor. Benägenheten hos många högskolor att anordna s.k. utlokaliserad/decentraliserad utbildning eller distansutbildning påverkas emellertid negativt av de ofta högre kostnaderna, jämfört med den reguljära utbildningen vid campus. Distansutbildningsmyndigheten (Distum) har bl.a. i uppdrag att utveckla distansutbildningsformen vid universitet och högskola samt inom folkbildning. Distum fördelar i detta sammanhang projektmedel.

Merkostnader för att anordna distansutbildning respektive utlokaliserad/decentraliserad utbildning kan i genomsnitt uppskattas vara dubbelt så stor som för ordinarie utbildning vid campus. Kostnaderna varierar dock kraftigt beroende bl.a. på vilken typ av utbildning det är frågan om.³ Högskolans ersättning via det ordinarie utbildningsanslaget täcker uppenbarligen inte dessa merkostnader. Dessa kostnader täcks vanligen i stället av kommunen, länsstyrelsen, via strukturfondsmedel eller på annat sätt. Utöver högskolans merkostnader har kommunen dessutom oftast ytterligare kostnader för lokaler, viss utrustning m.m.

Högskolans behov av ersättning utöver den ordinarie ersättningen via utbildningsanslaget, t.ex. från kommunen eller någon annan innebär ofta att en förhandlingssituation uppstår mellan kommunen och högskolan angående högskolans behov av fullständig kostnadstäckning. Kommunen har dock ofta svårt att verifiera om ersättningens storlek är rimlig. Dessutom saknar kommunen vanligen möjlighet att välja alternativa utbildningsanordnare. Detta innebär i praktiken att distansutbildningen och den utlokaliserade utbildningen ofta fungerar som ett mellanting mellan uppdragsutbildning och distansutbildning och utlokaliserad utbildning. Dessa utbildningar hamnar således i en gråzon där det är oklart om de som ordinarie campusutbildningen, skall betraktas som anslagsfinansierad eller marknadsstyrd (dvs. anpassad efter marknadernas efterfrågan). En möjlig lösning på detta problem kan vara att högskolans ersättning via utbildningsanslaget räknas upp för distansutbildning och utlokaliserad/decentraliserad utbildning. På så vis får högskolan, men även kommunen, full kostnadstäckning, och kommunen avlastas från behovet av att skjuta till medel.

En ytterligare möjlighet att öka valfriheten för den enskilde är att öka antalet distansutbildningsplatser och platser för utlokaliserad/decentraliserad utbildning, samt att fler högskolor tilldelas utbildningsplatser för decentraliserad utbildning. Detta kan medverka till att konkurrensen mellan högskolorna inom distansutbildningsområdet ökar, vilket i sin tur kan bidra till såväl en ökad kostnadseffektivitet som en ökad kvalitet i utbildningen. Med dagens modell är de som av olika skäl är mer bundna vid hemorten hänvisade till väsentligt färre utbildningsalternativ jämfört med de som studerar på ordinarie utbildningar vid campus.

³ Källa: Ny studie från de fyra nordligaste länen

Utredningen föreslår att högskolans ersättning för distansutbildning och utlokaliserad/decentraliserad utbildning räknas upp så att full kostnadstäckning för såväl högskolans som kommunens kostnader för utbildningen ges. Utredningen anser också att antalet platser för decentraliserad utbildning skall ökas, liksom antalet högskolor som tilldelas denna typ av utbildningsplatser.

10.6 Regional stimulanspolitik

10.6.1 Precisering av politikens mål

Tillväxtpolitiken är, vid sidan om de strukturella och grundläggande förutsättningarna, beroende av en mer flexibel och på kort sikt anpassningsbar politik, där det finns möjligheter att pröva och utveckla nya metoder.

Skillnader i grundläggande eller strukturella förutsättningar räcker inte för att förklara varför en lokal arbetsmarknad utvecklas bättre eller sämre än en annan. Det är uppenbart att skillnaderna även måste förklaras av t.ex. dynamiska faktorer, dvs. entreprenörskap och företagsklimat. I huvudsak är det faktorer som är starkt kopplade till varje regions lokala miljö och traditioner.

Utredningens förslag till delmål, "Ökad lokal dynamik", för en regionalt baserad tillväxtpolitik fordrar en ytterligare precisering. Samtidigt får preciseringen av målen inte drivas alltför långt på nationell nivå. Förutsättningarna för att utveckla dynamiken är unika för varje enskild lokal arbetsmarknad. Politiken måste med andra ord anpassas därefter. Det är heller inte nödvändigt att på samma sätt som när det gäller strukturpolitiken skapa samordnade lösningar eller inordna olika åtgärder efter enhetliga system och principer. En stor frihet måste råda när det gäller politikens utformning och anpassning till varje lokal arbetsmarknads speciella förutsättningar.

Den nationella politikens roll blir i detta sammanhang primärt att ange mål och riktlinjer samt vilka rambetingelser som gäller för politiken. En ytterligare konkretisering av de nedan angivna förslagen till preciseringar av delmålet "Ökad lokal dynamik", bör således ske i samspel mellan den nationella och den lokala eller regionala nivån.

Under förutsättning att målen på detta sätt har operationaliserats, har den nationella politiken en viktig uppgift när det gäller att följa upp och utvärdera program och åtgärder. En central uppgift är också att

utveckla och sprida kunskap och erfarenheter om åtgärder och program som varit mer eller mindre framgångsrika.

Betydelsen av företagsamhet och entreprenörskap

Lokalt baserad kunskap, förmåga att organisera etc. betyder alltmer i takt med att övriga produktionsförhållanden utjämnas internationellt. Inte minst ökar den relativa betydelsen av erfarenhetsbaserad eller s.k. tyst kunskap, som i huvudsak sprids via traditioner och förhållningssätt. Denna typ av kunskap kan vara knuten till såväl en lokal kultur som organisationskulturer.

I likhet med vad som tidigare nämnts, finns det ett antal utmärkande drag hos de lokala arbetsmarknader som trots mindre goda strukturella förutsättningar ändå har haft en god tillväxt och sysselsättningsutveckling. I synnerhet kännetecknas dessa delar av landet av en omfattande småföretagsamhet, en hög grad av nyföretagande och en lång entreprenöriell tradition. I enlighet med vad som framgått av flera av utredningens analyser, är företagsamheten eller den entreprenöriella förmågan inte bara beroende av egenskaper hos den enskilda individen. I en betydande utsträckning utvecklas entreprenörskapet även ur samspelet mellan individerna. Företagsamhet skulle därför kunna sägas vara både en individuell egenskap och ett kollektivt, ofta lokalt, fenomen. Den kunskap och de färdigheter som fordras för förmågan att "handla" är endast i begränsad utsträckning något man kan läsa sig till eller få berättat för sig. Denna form av tyst kunskap utvecklas framför allt genom att "göra".

Att på olika sätt stimulera ett ökat entreprenörskap, inte minst inom skolans ram, är med andra ord av utomordentligt central och ökande betydelse för tillväxten. Dessutom får entreprenörskapet som tillväxtfaktor en ännu större betydelse för små lokala arbetsmarknader utan närhet till högskola och universitet.

Utredningen anser därför att "Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap" är ett av de viktigaste delmålen för att skapa en ökad lokal dynamik.

Betydelsen av samarbete

Behovet av att möta alltmer komplexa samordningsproblem medför att näringslivet söker alltmer flexibla sätt att organisera verksamheten. Ett exempel på detta är att samordningen i allt högre grad sker mellan många mindre företag i stället för inom ett stort.

Det är också i relationerna mellan företaget och dess kunder och leverantörer som huvuddelen av all förnyelse i näringslivet sker. I ett flertal studier och forskningsrapporter bekräftas att företag sällan ser sina kunder och leverantörer enbart som avsättnings- eller inköpsmarknader. De ses också som företagets viktigaste utvecklingspartner. Ett stort antal av företagens affärsrelationer innehåller också organiserade utvecklingssamarbeten.

Affärsrelationer kan heller inte beskrivas som lättflyktiga. Tvärtom är flertalet affärsrelationer mycket långsiktiga och stabila över tiden. På detta sätt knyts företag och företagare samman i olika nät av affärs- och utvecklingsrelationer. Det enskilda företagets konkurrenskraft är därför i hög grad beroende av den nätverksstruktur det ingår i, och vilken förmåga det har att skapa nya relationer. Här finns dock en betydande skillnad mellan kvinnor och män. I många sammanhang begränsas kvinnliga företagares möjligheter att utvecklas genom brist på utvecklade affärsnätverk. Denna fråga bör därför ägnas särskild uppmärksamhet.

I detta sammanhang är det lokala samarbetet mellan företag och företagare av utomordentlig betydelse. Det är dock lika viktigt att konstatera att de mest dynamiska lokala miljöerna även präglas av en hög grad av öppenhet och ett rikt kontaktnät, också utanför den nära omgivningen.

Utredningen har dock kunnat konstatera att det finns betydande skillnader mellan olika lokala arbetsmarknader när det gäller samarbetets karaktär och omfattning. Exempelvis framgår det av avsnitt 4.3.3 att näringslivet i lokala arbetsmarknader med högre tillväxt också har ett mer omfattande och utvecklat samarbete när det gäller forskning och utveckling (FoU) och kompetensutveckling.

Utredningen anser därför att åtgärder som syftar till att stimulera "ett utvecklat företagssamarbete" är viktiga för att skapa mer dynamiska lokala arbetsmarknader. I synnerhet är detta viktigt när det gäller kunskapsutvecklande aktiviteter.

Betydelsen av ny kunskap och teknik

I flera sammanhang har vi kunnat konstatera att drivkrafterna i ekonomin till stor del är annorlunda i dag jämfört med tidigare. För dagens tjänstebaserade ekonomi, där över 80 procent av alla sysselsatta arbetar i någon typ av tjänstproducerande organisation, är förmågan att ta till sig och tillämpa ny kunskap och teknik en förutsättning för överlevnad. Detta gäller emellertid inte bara för de företag och verksamheter som vi

traditionellt skulle beteckna som kunskapsintensiva. I dag gäller detta i stort sett all typ av verksamhet och alla typer av företag, även de som producerar förhållandevis enkla varor och tjänster.

Inte minst viktig är förmågan att ta till sig och använda den nya informationstekniken, som ger helt nya möjligheter att organisera verksamheter, nå nya marknader eller skapa nya produkter. Det är i stort sett bara fantasin som sätter gränser för hur den nya tekniken kan användas och vilka nya möjligheter som kan skapas. IT kan framför allt reducera betydelsen av geografiska avstånd, även om dessa även i framtiden sannolikt kommer att spela en väsentlig roll för utvecklingen.

En viktig och nödvändig förutsättning för att kunna använda den nya tekniken är givetvis att de fysiska förutsättningarna finns i form av t.ex. datorutrustning, telenät och s.k. bredbandsnät med hög kapacitet. Förmågan att dra nytta av den nya tekniken har dock inte bara med den fysiska tillgången att göra. En lika viktig faktor, som framför allt påverkar hur man använder tekniken, är vilka kunskaper om och attityder till den nya tekniken man har. Detta beror i sin tur på tillgången till relevant kunskap och erfarenhet i den nära omgivningen.

I avsnitt 4.3.3 framgår att användningen av IT när det gäller elektronisk handel är särskilt utbredd i de lokala arbetsmarknader som vi ser som de mest framträdande småföretagsregionerna eller entreprenörsdistrikten. Däremot har många företag i framför allt glesbygdsområden, i väsentligt lägre grad än i övriga delar av landet, tagit till sig den nya tekniken. Detta är särskilt anmärkningsvärt eftersom just dessa regioner har allt att tjäna på att försöka motverka nackdelarna med geografiska avstånd.

Det är uppenbart att näringslivets kunskapsförsörjning och förmåga att ta till sig nya kunskaper och ny teknik är av avgörande och ökande betydelse för konkurrenskraften. Utredningen anser därför att det är särskilt viktigt att betona även denna aspekt.

Utredningen anser att en ökad tillämpning av ny kunskap och ny teknik utgör en särskilt viktig faktor för näringslivets utveckling. Inte minst är åtgärder som ökar och utvecklar företagens användning av informationsteknik viktig.

10.6.2 Politikens medel

Utveckling av entreprenörskap

En regionalt tillväxtbaserad utvecklingspolitik bör i högre grad än tidigare ta sikte på att stimulera och stödja en ökad företagsamhet och sätta entreprenörskapet i centrum. Detta ställer dock politiken inför helt nya utmaningar där det inte finns något enkelt recept med självklara åtgärder. Det är heller inte självklart vilken roll politiska åtgärder kan eller över huvud taget skall spela. Vår utgångspunkt är dock att det i minst lika hög utsträckning handlar om sociala insikter som om t.ex. ekonomiska villkor för företagandet.

Avsaknaden av enkla, generaliserbara och självklara lösningar för en politik som på bästa sätt stimulerar ett ökat entreprenörskap, måste med nödvändighet innehålla ett stort inslag av "trial and error" samt en vilja att pröva nya lösningar. Detta ställer samtidigt högre krav på att utvärdera gjorda insatser, sprida erfarenheter och utveckla och ta till sig ny kunskap och nya insikter på området.

Utredningen kan konstatera att bristen på utvärderingar och samlade erfarenheter av redan gjorda insatser är mycket stor. Dagens regionalpolitiska eller näringspolitiska organisation är också i hög grad uppbyggd för att ekonomiskt stödja förhållandevis stora industriföretag. Dessutom har många organisationer svårt att anpassa sig till en ny situation.

Detta motiverar initiativ på nationell nivå för att utveckla och pröva nya grepp och metoder i politiken. I all synnerhet om åtgärderna förutsätter att man tvingas bryta mot mer eller mindre invanda arbetssätt.

Utredningen föreslår att ett nationellt program för entreprenörskap och lokal utveckling inrättas under minst en femårsperiod, med syfte att stimulera utveckling av nya metoder och pröva nya lösningar.

Programmet bör hållas samman av en av regeringen särskilt utsedd programgrupp, vars huvudsakliga uppgift skall vara att stödja arbetet på lokal nivå. Detta bör framför allt ske genom att man ställer samman och sprider erfarenheter, och i övrigt ansvarar för och tar initiativ till kunskapsutveckling inom området. Det är särskilt angeläget att programmet kan fungera fristående från redan etablerade organisationer och att såväl forskare som andra personer med praktisk erfarenhet av entreprenörskapsutveckling är väl företrädade i programgruppen. Programgruppen bör också återkommande kunna

lämna förslag till regeringen på förändringar i gällande lagar och regler och kunna föreslå andra typer av åtgärder.

De regionalpolitiska företagsstöden

Ända sedan de första regionalpolitiska företagsstöden inrättades i mitten av 1960-talet, har stöden spelat en till synes självklar roll för att stimulera företagande och sysselsättning i de s.k. stödområdena. Detta trots att förhållandevis få utvärderingar har genomförts. Bristen på utvärderingar begränsar möjligheterna att dra definitiva slutsatser om vilka effekter stöden sammantaget har haft genom åren. Vi vet hur läget ser ut i dag, men vi vet inte hur situationen hade sett ut utan stöden.

Utredningen har inte kunnat dra några säkra eller entydiga slutsatser av vare sig tidigare eller egna utvärderingar av de regionalpolitiska företagsstöden. Vissa utvärderingar förordar selektiva stödformer, medan andra framhåller fördelarna med generella stöd. En del utvärderingar drar slutsatsen att stöden i sig utgör ett problem, medan andra kommer fram till att stöden kan ge rätt effekt om hanteringen av stöden förändras. Nedan listas några för- och nackdelar med företagsstöden.

Fördelar:

- stöden kan, om de används rätt, kompensera och utjämna skilda villkor för företagande i olika delar av landet.
- generella stödformer kan utjämna villkor för företagande i olika delar av landet, utan att för den skull styra företagets investeringar.
- stöden kan locka företag att etablera sig i stödområdena i stället för i t.ex. storstadsregionerna.
- stöd till mjuka investeringar kan vara ett första steg att skapa nya möjligheter för företag.

Nackdelar:

- stöd i olika former medför en risk för snedvridning av konkurrensen och utslagning av företag som ej fått stöd.
- stöden går i huvudsak till traditionella branscher och hindrar en omvandling av näringslivet.
- stöden riskerar att styra företagets beteende och val av investeringar.
- det är oklart om stöden ger några positiva effekter.
- de aktörer som hanterar stöden förmår inte i tillräckligt hög grad prioritera och bedöma affärsidéer.

Villkoren för företagande ser olika ut i olika delar av landet. Av de problem som lyfts fram bland företag inom stödområdet nämns särskilt svårigheter att få tillgång till kapital, både i form av lånekapital och riskkapital. Särskilt svårt är det med finansieringen av fastigheter, där det finns en systematisk nackdel i stödområdet. För många företag är det också svårt att rekrytera experter och ledningspersonal. Ytterligare problem är höga transportkostnader, inte minst för persontransporter.

De regionalpolitiska företagsstöden kan dock aldrig kompensera för brister i entreprenörskap eller företagande i sig. Grunden för att lyckas i detta avseende finns framför allt hos företagaren eller företagsledaren själv, t.ex. när det gäller hur möjligheter och resurser tas tillvara eller hur en affärsidé utvecklas och genomförs. Om de grundläggande förutsättningarna för företagande och företagsamhet saknas, är också möjligheterna till en långsiktigt hållbar utveckling små. En viktig slutsats är därför att också företagsstöden måste ses utifrån ett helhetsperspektiv, där de varierande förutsättningarna för företag och företagande, i olika delar av Sverige, utgör en viktig utgångspunkt för politikens utformning.

Utredningen anser att stimulans av, och satsningar på, företagande, även inom de s.k. regionalpolitiskt prioriterade områdena, bör ingå som en del av den nationella näringspolitiken.

Målsättningen för en regionalt baserad tillväxtpolitik bör även i denna del vara långsiktig tillväxt, med fokus på att stimulera företagande och entreprenörskap. En grundläggande utgångspunkt bör vidare vara att företagen skall ges förutsättningar att utvecklas ”på egen hand”.

Enligt utredningens bedömning är det betydligt mer som talar för att de selektiva stöden till stor del har verkat konserverande och därmed hämmat den långsiktiga utvecklingen. Detta trots den osäkerhet som finns framför allt när det gäller stödets långsiktiga effekter. I första hand har stöden haft en kortsiktigt bromsande effekt. De selektiva stöden har heller inte, i någon avgörande utsträckning, lyckats kompensera för brister när det gäller de mer grundläggande förutsättningarna, t.ex. brister i kommunikationssystemet eller tillgången till kunskap. Stöden har heller inte i tillräckligt hög grad uppfyllt könskvoteringsvillkoret. Dessa förutsättningar är dock av en helt avgörande betydelse i ett långsiktigt tillväxt- och utvecklingsperspektiv.

Det bör dock påpekas att det finns flera goda exempel där företag som erhållit denna typ av stöd utvecklats mycket väl. Det förändrar

emellertid inte utredningens bedömning av de selektiva stödets effekter som helhet.

I enlighet med vad som framgår av kapitel 8, så kan i princip två huvudsakliga slutsatser dras av de selektiva stödets effekter och orsaker. En slutsats är att den selektiva stödformen i sig ger negativa effekter, och att de selektiva företagsstöden därför bör avvecklas. En annan slutsats är att problemet ligger i själva hanteringen av stöden. Om man utvecklade och förändrade hanteringen av stöden skulle de i högre grad kunna fokusera långsiktig tillväxt och utveckling. Det senare förutsätter dock att den handläggande myndigheten kan identifiera tillväxtbranscher eller skilja de "utvecklingsbara" företagen från de "mindre utvecklingsbara". Tidigare erfarenheter av sådana försök talar inte för att en sådan politik kommer att vara framgångsrik. När det gäller den nationella politiken i övrigt har man i huvudsak lämnat denna typ av strategier. Det är alltså tveksamt om en statlig eller annan offentlig myndighet är skickad för en sådan uppgift.

Utredningens slutsats är därför att ett detaljerat utformat system, för att kompensera olika typer av kostnadsnackdelar m.m., bör undvikas, och att generella lösningar i stället bör eftersträvas. Vi bedömer dock att de selektiva stödformerna av olika skäl kommer att vara nödvändiga under en övergångsperiod. Detta inte minst utifrån det faktum att de selektiva företagsstöden ingår som viktiga verktyg och medfinansiering i strukturfondsprogrammen. I största möjliga utsträckning bör dock hanteringen av dessa stöd inriktas på att stimulera tillväxt, entreprenörskap och företagsamhet. Det innebär exempelvis att stöd till s.k. mjuka och kunskapsutvecklande investeringar, liksom samverkan mellan företag, bör prioriteras.

En viktig utgångspunkt för utredningens förslag i denna del har således varit att så långt som möjligt ersätta de selektiva företagsstöden med mer generella former av stöd, eller mer marknadsmässiga förbättringar av förutsättningarna. De selektiva stöden bör dock inte avvecklas förrän de föreslagna alternativa lösningarna är färdigutvecklade och kan tas i bruk.

När det gäller de enskilda stödformerna föreslår kommittén i sammanfattning följande förändringar:

- En generell nedsättning med 15 procentenheter av socialavgifterna för företag med färre än 50 anställda i stödområde A införs.
- Det regionala utvecklingsbidraget avvecklas. Bidragsformen bibehålls emellertid så länge som den utgör en viktig del av medfinansieringen i strukturfondsprogrammen.
- Ett system med generella lånegarantier eller villkorslån införs.
- Sysselsättningsbidraget avvecklas.
- Landsbygdsstödet bibehålls, men inriktas mot entreprenörskapsutveckling, mjuka kunskapsutvecklande investeringar och samverkan mellan företag. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att utveckla det s.k. mikrostödet. Landsbygdsstödet bör dessutom organiseras och hanteras i programform där genomförandeansvaret i första hand ligger på lokal nivå. Regionalt bör man dock ha ett samordningsansvar och ett ansvar för utvärdering. Utformning av program, genomförande och utvärdering bör, där så är möjligt, ske i samverkan med den föreslagna ”programgruppen för entreprenörskap”.
- Småföretagsstödet avvecklas.
- *Särskild vikt bör läggas på att utveckla de s.k. kvinnolånen som i dag finns inom ramen för Almis verksamhet.*

När det gäller sysselsättningsbidraget anser emellertid utredningen att möjligheten att använda stödformen bör kvarstå i samband med akuta sysselsättningskriser. Hanteringen av stödet bör dock i denna del ligga på nationell nivå.

Utredningen föreslår vidare att transportbidraget bibehålls i sin nuvarande form. Stödformen bör dock ingå som medel i en regionalt anpassad struktur- och kommunikationspolitik och inte primärt som ett regionalpolitiskt företagsstöd.

Utredningen har också diskuterat en rad andra alternativ för att öka tillgången till riskkapital för i första hand de mindre företagen. Av den intervjustudie som redovisas i rapport 9 framgår exempelvis att såväl företagare som kommunföreträdare ser tillgängligheten, eller snarare bristen på riskkapital, som en mycket viktig fråga för i synnerhet de mindre tillväxtföretagen. Den svenska marknaden uppfattas inte som tillfredsställande i detta avseende.

Av kapitel 8 framgår dock att det finns ett antal skäl att vara skeptisk till olika typer av statliga riskkapitalbolag. Exempelvis kan

kombinationen av offentliga medel och riskfyllda kommersiella investeringar vara svår rent generellt.

En alternativ möjlighet är att införa någon typ av skattestimulans för att öka tillgången på riskvilligt kapital. En lösning som utredningen studerat vore att införa ett särskilt skatteavdrag, vilket skulle innebära att enskilda personer helt eller delvis skulle slippa reavinstskatt i samband med försäljning av aktier eller andelar i aktiefonder. Detta under förutsättning att realisationsvinsten investerades i aktier i mindre företag i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Utredningen har själv inte haft möjlighet att utreda denna fråga i detalj, men anser att lösningen har många fördelar. Samtidigt kan det finnas problem med en sådan lösning, i den mån avdraget endast gäller vissa delar av landet. Exempelvis kan det finnas en risk för missbruk av systemet.

Utredningen anser att frågan om s.k. riskkapitalavdrag bör prioriteras och utredas snarast.

En fortsatt utredning av denna fråga utesluter dock inte begränsade försök som kan utvärderas och ligga till grund för en förändrad politik.

10.6.3 Kapitalmarknaden

Vi har tidigare kunnat konstatera att en mer modern syn på lokalisering och långsiktig konkurrenskraft inte primärt utgår från relativa kostnadsfördelar-nackdelar, utan snarare från att företags konkurrenskraft långsiktigt bestäms av deras innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ”ständigt lärande”.

I likhet med vad tidigare utredningar kunnat konstatera är motivet generellt för staten att lämna direkta finansiella stöd till företag förhållandevis liten idag. Detta på grund av att det generellt inte kan sägas råda någon brist på kapital på marknaden och kapitalmarknaden i huvudsak fungerar väl.

Slutsatsen gäller dock inte alla delar av landet, vilket motiverar särskilda, riktade åtgärder.

Mycket låga fastighetsvärden i glesbygdsområden, och därmed brist på realsäkerheter, är ett växande problem. Detta har betydelse för såväl företags möjligheter att lånefinansiera investeringar som enskilda personers möjligheter att finansiera bostadsinvesteringar.

Indirekt innebär detta att kommuner oftare tvingas ta en ekonomisk risk, genom att gå i borgen eller köpa fastigheten.

Utredningen anser att en möjlighet att ge lån eller lånegarantier snarast skall införas. Lånen skall även omfatta kommersiella fastighetsinvesteringar. Utredningen anser därutöver att hela kreditmarknadssituationen i glesbygdsområden behöver utredas ytterligare. Det gäller inte bara kommersiella krediter utan även bostadsinvesteringar.

10.7 Regional välfärdspolitik

10.7.1 Inledande överväganden och övergripande mål

Välfärd i termer av inkomst, boende, hälsa och tillgång till offentlig och kommersiell service, är självfallet en viktig och grundläggande förutsättning för tillväxt. Omvänt är också tillväxt en grundläggande förutsättning för välfärd, åtminstone den välfärd som mäts i ekonomiska termer.

Huvuddelen av fördelningspolitiken tar dock ingen hänsyn till geografien, utan har i stället *individen* som utgångspunkt. Exempelvis garanteras alla medborgare en viss inkomstrygghet vid sjukdom, pensionering eller arbetslöshet. Ersättningsnivåerna är desamma oavsett var man bor i landet.

Hittills har det funnits en mycket bred uppslutning bakom denna princip i det svenska samhället. För de flesta har det framstått som fjärran att göra exempelvis pensionsersättningar eller kvaliteten i vård, omsorg och skola beroende av var i landet man bor. Utredningen har utgått från att detta är en mycket viktig och bärande princip även för framtiden.

Utredningen föreslår därför "En likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet" som övergripande mål för en regionalt baserad välfärdspolitik.

Den grundläggande principen för den inkomstutjämning som sker i samhället bygger således huvudsakligen inte på att "vissa regioner skickar pengar till andra", utan på en omfördelning av inkomster mellan individer.

Välfärdssystemen och den ekonomiska utjämning som sker mellan medborgarna är således nationella system som solidariskt finansieras

av alla medborgare i det svenska samhället. Vilken nivå och omfattning av dessa system som är möjlig beror på den nationella tillväxten, som i sin tur är summan av alla regioners tillväxt.

Trots att inkomstutjämningen framför allt sker mellan individer är likafullt olika delar av landet mer eller mindre beroende av dessa omfördelningssystem, eftersom andelen barn, pensionärer och arbetslösa inte är densamma i alla regioner. Det är i huvudsak genom dessa välfärdssystem, som har som mål att utjämna inkomstskillnader mellan individer på grund av ålder, sjukdom och arbetslöshet, som huvuddelen av den regionala utjämningen sker. I detta sammanhang spelar regionalpolitiken i formell mening en i det närmaste försumbar roll.

Välfärden och geografin

Välfärdspolitiken kan emellertid inte i alla avseenden frikopplas från geografin. För det första är den inkomstutjämning som sker mellan individer i alla delar av landet inte tillräcklig för att ge de ekonomiska förutsättningar som krävs för att nå de nationellt bestämda välfärdsmålen. Även om kvalitetskraven på skola, vård och omsorg är desamma oberoende av var i geografin man bedriver verksamheten, så varierar såväl kostnaderna för olika verksamheter som underlaget för att finansiera verksamheten betydligt mellan olika delar av landet. Det skulle inte vara möjligt för landets kommuner och landsting att nå samma välfärdsambitioner inom grundskolan eller sjukvården utan den inkomstomfördelning som sker via det kommunala skatteutjämningsystemet.

För det andra varierar den geografiska tillgängligheten till olika typer av offentlig och kommersiell service, med var människor bor. Det räcker således inte med att sätta upp kvalitetsmål för olika verksamheter. Inte minst i glesare delar av landet är den geografiska tillgängligheten också en mycket central välfärdsfaktor.

För det tredje handlar den geografiska anpassningen av välfärdspolitiken inte bara om ekonomiska resurser för att nå de nationella välfärdsmålen eller om mål för geografisk tillgänglighet. Olika delar av landet har också olika förutsättningar att utforma och organisera olika verksamheter. En regional anpassning av nationella regler, liksom möjligheten att utforma olika och varierande typer av lösningar i olika delar av landet, är också av central betydelse.

Enligt utredningens uppfattning är det dessa tre aspekter som bör ligga till grund för en framtida regional välfärdspolitik.

10.7.2 Nationella mål och ekonomiska förutsättningar

I enlighet med vad som sägs ovan är det en självklar utgångspunkt för utredningen att kvaliteten i de grundläggande välfärdssystemen inte får vara beroende av var i landet man bor.

Utredningen föreslår därför "Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för välfärdspolitiken i alla delar av landet" som delmål för en regionalt baserad välfärdspolitik.

Flera av de system som har till syfte att trygga den grundläggande välfärden är ständigt föremål för översyn, som exempelvis olika individinriktade system eller det kommunala kostnads- och skatteutjämningsystemet. Regionala hänsyn har och skall ha en viktig plats i samband med utredningar av, och förändringar i, dessa system.

Tillgång till grundläggande service

En politik för ökad tillgänglighet kan dels avse hur offentlig och kommersiell service är lokaliserad, dels hur tillgängligheten påverkas av t.ex. förbättringar i kommunikationssystemet. Tillgängligheten är således beroende av hur politiken utformas både inom den *regionala välfärdspolitiken* och den *regionala strukturpolitiken*. Den senare politiken måste ju ta hänsyn till både välfärdspolitiska och tillväxtpolitiska mål.

Utredningen föreslår "En god tillgänglighet till grundläggande service i alla delar av landet" som delmål för en regionalt baserad välfärdspolitik.

En viktig uppgift för utredningen har varit att definiera tydligare mål för vilken grundläggande service som skall finnas tillgänglig oberoende av var man bor. Inriktningen har således varit att försöka definiera en minsta godtagbar nivå. En allmän målsättning, t.ex. "en likvärdig service", har emellertid visat sig mycket svår att förverkliga.

I kapitel 9 framgår att en precisering av välfärds målet till ett i praktiken realistiskt mål, måste ta hänsyn till vilka samhällsekonomiska kostnader olika ambitionsnivåer innebär.

Med den tid som stått utredningen till buds har det inte varit möjligt att fullt ut lösa denna uppgift. Skälen för detta är flera:

Det saknas i dag tillgång till såväl ett fullständigt informationsunderlag som tillförlitliga och användbara modeller för att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för olika alternativ. För närvarande pågår dock en uppbyggnad av ett informationssystem för att mäta tillgänglighet till viktiga servicefunktioner. En fortsatt utveckling av Glesbygdsverkets och Konsumentverkets s.k. servicedatabas är därför viktig. Likaså pågår ett utvecklingsarbete inom Glesbygdsverket för att ta fram tillförlitliga beräkningstekniska modeller för att kunna göra adekvata samhällsekonomiska konsekvensberäkningar. Även detta arbete är centralt för att det skall gå att göra en realistisk precisering av målen. Regeringen bör därför vidta nödvändiga åtgärder för att påskynda utvecklingen av den s.k. servicedatabasen samt för att utveckla tillförlitliga analysmodeller.

Tillgången till skolor och dagligvaruhandel

I glesbygdsregioner är särskilt barn och äldre människor beroende av samhällets stöd för att kunna bo kvar med en rimlig tillgång till skolor och inköp av dagligvaror. Men även andra grupper är beroende av att kunna ta del av både offentlig och kommersiell service.

När det gäller den offentliga servicen är möjligheterna större att formulera målen i termer av "en minsta garanterad nivå", även om någon garanti i ordets egentliga bemärkelse är svår att ge. Samtidigt finns det sedan länge väl utvecklade system, genom det kommunala skatteutjämnningssystemet, för att beräkna kostnadsersättningar. Därför finns det redan vissa kriterier för tillgänglighet preciserade på skolans område, som ger kommuner med gles bebyggelsestruktur garanterade möjligheter att erbjuda elever i låg- och mellanstadiet skolgång inom 30 km från bostaden och högstadieelever inom 50 km.

En fortsatt kostnadsersättning för dessa kommuner ligger i linje med utredningens syn på hur barnens skolgång kan underlättas.

Vilka kriterier som skall gälla i det kommunala skatteutjämnningssystemet är föremål för återkommande revidering. En sådan översyn pågår också för närvarande. Utredningen har därför inte funnit anledning att göra en parallell motsvarande översyn. Däremot bör, som nämnts tidigare, informationssystem utvecklas för uppföljning av utvecklingen i relation till de kriterier som formulerats i skatteutjämnningssystemet. En samlad kunskap om den offentliga servicens lokalisering finns i dag endast när det gäller grundskolor.

Kommersiell service

När det gäller kommersiell service är möjligheterna att, på motsvarande sätt som inom det offentliga området, formulera målen i termer av en ”garanterad minsta nivå” väsentligt mer begränsade. Frågan är om det ens är realistiskt möjligt. Det skulle innebära att staten, på samma sätt som inom exempelvis räddningstjänstens eller skolans område, ikläder sig det fulla kostnadsansvaret för verksamheterna. Inte heller detta förefaller vare sig ekonomiskt rimligt eller ens önskvärt.

När det gäller tillgänglighet till exempelvis dagligvaruhandel, kan inte bara tillgänglighet, uttryckt i restid eller avstånd, ses som det enda målet. Det krävs också ett tillräckligt befolkningsunderlag. Vidare förändras människors köpvanor, inte minst på grund av bilen. Orsaken till att antalet dagligvarubutiker minskar, såväl i glesbygder som i tätorternas centrala delar, beror också på den kraftiga expansionen av större köpcentrum. Det innebär också att dagligvaruhandeln i en allt mindre utsträckning är daglig. Många människor gör i stället sina inköp veckovis, och väljer vid dessa tillfällen att handla vid större köpcentrum där priserna är lägre och utbudet större. Samtidigt har denna utveckling expanderat marknaden för bensinstationer och små servicebutiker, som konkurrerar med hög tillgänglighet och långa öppettider. I denna omstrukturering har både lanthandeln och snabbköpet fått ”stryka på foten”. Handeln med dagligvaror över Internet ökar också, vilket på sikt kan ge helt nya strukturella förutsättningar för handelns organisering. Ett särskilt glesbygdsproblem som utredningen har uppmärksammat, är att de stora dagligvarugrossisterna inte alltid vill fortsätta att leverera varor till lanthandlare efter t.ex. en ägarförändring.

Risken med att staten tar på sig kostnadsansvaret för dagligvarubutiker i glesbygdsområden är med andra ord att man konserverar en alltmer föråldrad struktur, som allt fler människor successivt väljer bort till förmån för andra alternativ.

Lika lite som när man på 1970-talet försökte att exakt definiera vilken typ av service som bör lokaliseras var, är det svårt att på liknande sätt fixera precisa mål och garantier för den fysiska tillgängligheten till kommersiell service. Likväl kan den minskande tillgängligheten till kommersiell service utgöra ett problem för en ökande grupp människor i framför allt glesbygdsområden.

Den väg som står till buds när det gäller kommersiell service är snarare att staten ger bättre förutsättningar för att dagligvaruhandeln och servicepunkterna i glesbygdsområden kan utvecklas till attraktiva alternativ för konsumenterna. I detta sammanhang är det viktigt att särskilt peka på dagligvaruhandelns centrala betydelse, eftersom

dagligvaruhandeln är en av de mest grundläggande servicefunktionerna och ofta en central utgångspunkt för att samordna annan typ av kommersiell service i glesbygdsområden.

De slutsatser som kan dras när det gäller kommersiell service är sålunda att staten kan hjälpa till att motverka allt för stora obalanser snarare än garantera en minsta tillgänglighet.

Utredningen föreslår därför "Motverka regionala obalanser i tillgänglighet till kommersiell service" som delmål för en regionalt baserad välfärdspolitik.

De förslag till tänkbara mått för att identifiera regioner med bristande tillgänglighet till exempelvis dagligvaruhandel, vilka formulerats i kapitel 9 samt i Glesbygdsverkets underlagsrapport⁴ till utredningen, bör därför inte tolkas som ett mål för en garanterad minsta godtagbar nivå. I stället skall de ses som exempel på hur obalanser kan mätas och på hur effekter av olika åtgärder för att förbättra tillgängligheten kan följas upp och utvärderas. Vilka skillnader i tillgänglighet som kan ses som "allvarlig obalans" är däremot mycket svårt att slå fast. Därmed går det heller inte att i exakta termer formulera generella tillgänglighetsmål som är lika för hela landet. Vilken preciserad målformulering för tillgänglighet som är realistisk och rimlig måste i stället anpassas till de lokala förutsättningarna. Dessa mål kan heller inte vara statiska, utan måste revideras fortlöpande allt eftersom förutsättningarna utvecklas, t.ex. genom ny teknik och nya distributionsformer.

Två alternativa förslag till hur processen för att precisera och anpassa målen föreslås i kapitel 9 och i Glesbygdsverket underlagsrapport. Med tanke på de slutsatser utredningen drar ovan så är alternativ 2 knappast möjligt när det gäller kommersiell service. En precisering av målen centralt av riksdag och regering skulle i så fall mer vara uttryck för ett mål att verka för, men knappast något som staten kan garantera. Alternativ 1, som innebär att en precisering av målen sker lokal och regionalt och i dialog med regering och nationella myndigheter, innebär att staten på ett tydligare sätt stimulerar nya samordningslösningar. Däremot är förutsättningarna större för riksdag och regering att, i likhet med vad som redan sker, garantera precisa tillgänglighetsmål för den offentliga servicen.

⁴ Rapport 11, Service och regional välfärd – utveckling, mål och medel.

10.7.3 Politikens medel

Politiken för att påverka utvecklingen av kommersiell service måste liksom vid all företagsutveckling utgå ifrån att det inte går att ”styra utvecklingen”. Däremot är det viktigt att politiken försöker bidra till att skapa så goda grundläggande förutsättningar som möjligt för att den kommersiella serviceverksamheten skall utvecklas och så långt som möjligt svara mot de grundläggande behov som finns. En sådan politik måste också anpassas till varierande lokala förutsättningar.

En politik som syftar till att stödja utvecklingen av kommersiell service i glesbygdsområden bör således bygga på samma grundläggande principer som samhällets stöd till företagsutveckling generellt. Servicenäringarnas stora betydelse för samhällsutvecklingen ger dem emellertid en särskilt strategisk betydelse. Man kan dock inte, på samma sätt som när det gäller näringslivet i övrigt, ha tillväxt som främsta mål. Samhällets insatser motiveras i detta sammanhang i första hand av att man måste försöka motverka regionala obalanser i välfärden.

Utredningens förslag har därför stora likheter med det i kapitel 9 föreslagna alternativ 1. Vissa förtydliganden är dock nödvändiga.

Enligt utredningens uppfattning bör statens insatser för att utveckla den kommersiella servicen i första hand prioritera de områden där man kan bedöma att störst risk finns för en försämrad tillgänglighet.

En regelbunden identifiering av dessa områden bör således äga rum. I detta sammanhang bör de samhällsekonomiska merkostnaderna för en befarad försämring beräknas. Detta underlag kan sedan ligga till grund för de medel som anslås till samhällets insatser på området.

De medel som i dag avsätts till kommersiell service ingår som en del av det s.k. landsbygdsstödet. Utredningens mening är att detta bör utgöra ett särskilt anslag. Detta för att skapa ökad tydlighet när det gäller syftet med statens insatser, dvs. ökad tillväxt eller förbättrad välfärd samt koppling mellan mål och medel.

Utredningen föreslår att det i serviceglesa områden utarbetas ett särskilt utvecklingsprogram för kommersiell service. Detta bör ske i respektive kommun och så långt möjligt vara ett kommunalt ansvar. Utformningen av programmen bör ske i samråd med lokala parter. Länsstyrelser/självstyrelseorgan bör ha ett samordningsansvar för denna process, och de sammanställda utvecklingsprogrammen för respektive län kan sedan ligga till grund för den nationella fördelningen av resurser.

Med hjälp av de lokala utvecklingsprogrammen kan kommunerna i sin tur göra anspråk på de medel som avsatts för respektive län. I respektive utvecklingsprogram bör tydliga mål anges för tillgänglighet till olika former av service i respektive område.

Ansvar för genomförandet av åtgärderna läggs därmed i första hand på kommunerna, eller på grupper av kommuner inom samma lokala arbetsmarknad. Den föreslagna modellen har således stora likheter med grundtankarna i de s.k. tillväxtavtalen, dvs. den förutsätter en dialog om mål och medel mellan såväl den lokala och regionala nivån som mellan den regionala och nationella. För att få del av tillgängliga statliga medel måste man också formulera tydliga och uppföljningsbara mål. Programmen bygger vidare på ett lokalt engagemang i såväl planeringsskedet som genomförandet.

Även om likheterna mellan det här föreslagna arbetssättet och tillväxtavtalen är stora, så finns skäl att inte göra serviceprogrammen till en del av tillväxtavtalen. Tillväxtavtalen är fokuserade på ekonomisk tillväxt, medan serviceprogrammen bör ha den enskildes tillgänglighet till grundläggande servicefunktioner i fokus. De lokala aktörerna kan också vara olika i de bägge processerna.

Det bör vidare vara ett nationellt ansvar att svara för en löpande uppföljning av programmen, vilket som tidigare nämnts förutsätter en utveckling av metoder och instrument för detta. Det är viktigt att den kvantitativa uppföljningen kompletteras med en dialog med regionerna kring vilka insatser som görs för att uppnå uppsatta mål. Dialogen bör ha som syfte att sprida erfarenheter och goda exempel mellan regionerna. Detta förutsätter att man på nationell nivå tar ansvar för uppföljning också i denna del.

Förutom vad som sägs ovan, bör det nationella ansvaret omfatta en möjlighet att bedriva pilotprojekt och testa nya servicelösningar. Exempelvis är Glesbygdsverkets eller Konsumentverkets möjligheter på detta område mycket begränsade i dag. Andra aktörer, som t.ex. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) eller enskilda

länsstyrelser, har mer ad hoc-mässigt kunnat avsätta vissa resurser. Det råder med andra ord en viss otydlighet om vem som bär detta ansvar på myndighetsnivå.

Utredningen föreslår därför att en myndighet, i första hand sektorsmyndigheten på området – Konsumentverket, ges ett tydligt uppdrag att utveckla och testa nya lösningar på det kommersiella serviceområdet.

Utredningen har inte tagit ställning till hur mycket resurser som krävs för denna uppgift, men ett rimligt belopp kan vara cirka 5 miljoner kronor.

Som hittills framgått fordrar en modell, i enlighet med utredningens förslag, en fortsatt utveckling av informationssystem, modeller och metoder. Innan ett utvecklingsarbete i detta avseende är genomfört, är det mycket vanskligt att uppskatta hur stora ekonomiska resurser som kan tänkas erfordras för nödvändiga utvecklingsinsatser inom det kommersiella serviceområdet.

Enligt utredningens uppfattning tyder dock det mesta på att det redan nu, innan modeller för kostnadsberäkningar har hunnit utvecklas, krävs ett utökat ekonomiskt stöd till kommersiell service. Detta bör dock inte ges i form av t.ex. ett utökat driftsstöd.

Utredningen föreslår därför ett tillfälligt extra utvecklingsstöd till kommersiell service. Detta skall användas för att ge incitament för att utveckla lokalt anpassade lösningar eller hitta alternativa sätt att tillgodose hushållens behov av tillgänglighet till olika former av kommersiell service.

Detta extra anslag skall ses som ett komplement till nuvarande stöd till kommersiell service och därför hanteras i särskild ordning. En preliminär bedömning av vilken omfattning av ytterligare stöd som är nödvändigt för de mest nedläggningshotade butikerna ger, enligt de beräkningar som redovisas i kapitel 9, ett ytterligare behov av medel motsvarande 30 till 35 miljoner kronor.

Utgiftsbestämda skatter

Statsbudgetens geografiska utfall har analyserats av utredningen. Kännetecknande för dagens fördelningssystem är att det bygger på en nationell solidaritet. När statens inkomster från olika källor samlas in

och fördelas till olika ändamål skapas stora penningflöden mellan olika individer, och som en följd därav också regionala prioriteringar av exempelvis investeringar i infrastruktur som omfördelar resurser geografiskt. Den strävan efter tillväxt och rättvisa som balanseras i olika riksdagsbeslut påverkas av flera nationella intressegrupper, t.ex. löntagare, kapitalägare, företagare, äldre, bilister och miljöintresserade, men också av geografiskt definierade intressen.

Inför varje statlig budget pågår diskussioner om den geografiska resursfördelningen. Det finns ett tiotal olika argument som kan användas för att en kommun, ett län, ett landsting eller en landsdel skulle betala mindre skatt eller få en större andel av statsbudgetens utgifter. Oavsett om dessa argument är berättigade eller ej, och oavsett om det finns lobbygrupper som driver dem eller ej, återstår alltid för riksdagen att skapa balans mellan tillväxt- och rättvisemål som bygger på en nationell solidaritet. Kommittén har i detta sammanhang kommit in på frågan om huruvida det är lämpligt att koppla vissa statliga skatteintäkter till geografisk användning.

Ett argument som är vanligt i diskussionen om geografisk resursfördelning är att ”vi i vår region arbetar fler timmar, mer effektivt, tjänar mer pengar och bidrar mer till den offentliga sektorns inkomster och bör därför få mer tillbaka”. Tydligast syns geografiska skillnader i arbetsinkomst i de kommunala budgetarna, där kommuner med en stor andel välutbildade medborgare i arbetsför ålder får betydligt större skatteintäkter än kommuner med många barn och pensionärer. Den kommunala skatteutjämningen har införts för att utjämna de kommunala förutsättningarna för skola, äldreomsorg, infrastruktur och mycket annat. Denna utjämning motiveras av rättviseskäl och en nationell solidaritet.

Ett annat argument i diskussionen om geografisk resursfördelning är att ”vi i vår region har större företagsvinster och kapitalinkomster från olika produktionsomläggningar och bidrar således mer till den offentliga sektorns inkomster och bör därför få mer tillbaka”. Ett system med kommunal beskattningsrätt från produktionsanläggningar, exempelvis vattenkraftverk, kärnkraftverk, fossilt eller biobaserade kraftverk, skogsindustrier eller jordbruksbaserad industri, skulle kräva ett nytt utjämningsystem för att åstadkomma rättvisa.

Tanken att de som råkar bo i närheten av en lönsam, kapitalintensiv produktionsanläggning skulle få en särskild och exklusiv rätt till avkastningen strider helt mot den nationella solidaritetstanken. Det gäller också om anläggningen utnyttjar en areell råvaruresurs eller en lokal naturresurs.

Att införa en partiell koppling mellan å ena sidan skatteinkomsterna från en produktionsanläggning och å andra sidan vissa offentliga,

exempelvis kommunala, utgifter i anläggningens närhet är dock förstås möjligt. Denna koppling är dock svår att motivera moralfilosofiskt. De positiva effekterna av en i vissa kommuner på så vis kopplad penningström skulle också av rättviseskäl behöva korrigeras med minskade statliga transfereringar till dessa kommuner via andra budgetposter. Priset för ett system med en geografisk låsning av vissa penningströmmar skulle bli krångligare statlig budgethantering och ökad byråkrati. Situationen för dem som bor nära produktionsanläggningen skulle bli i stort sett oförändrad.

Utredningen föreslår därför att den nationella solidaritetsprincipen skall gälla för statens budgethantering, vilket innebär att statliga inkomster från ett geografiskt område inte skall kopplas till statliga utgifter i samma område. Denna princip skall gälla även inkomster från produktionsanläggningar baserade på naturresurser.

Behovet av effektivare samordning

Utredningen anser också att statens insatser för att motverka regional obalans och för att utveckla alternativa servicelösningar, samtidigt måste gynna så kostnadseffektiva lösningar som möjligt. Möjligheterna att behålla vissa servicefunktioner i områden med vikande befolkningsunderlag ökar om fler servicefunktioner kan erbjudas på samma ställe med gemensamt utnyttjande av lokaler och personal. Det är uppenbart att det finns en potential för att göra betydande samordningsvinster.⁵ I detta sammanhang bör vikten av att undersöka och pröva okonventionella lösningar betonas.

När det gäller förändringar inom det statliga serviceområdet har staten självklart ett särskilt ansvar. Utredningen ser det därför som särskilt viktigt att tydliggöra de statliga servicegivarnas ansvar för att medverka till utformningen av lokalt anpassade och kostnadseffektiva samordningslösningar.

Kostnadsrationaliseringar sker dock som regel, även inom det statliga området, inom ramen för respektive myndighet. Mer sällan studeras de möjligheter och rationaliseringsvinster som finns att göra, i förhållande till såväl andra statliga som kommunala eller kommersiella verksamheter.

⁵ Se vidare kapitel 9 och rapport 12.

Utredningen anser att statliga myndigheter, med en särskild betydelse för service och välfärd, i samband med förändringar av verksamheten skall upprätta konsekvensbeskrivningar där möjligheterna att ta till vara samordningsvinster med andra aktörer studeras.

Rörlighet i glesbefolkade områden

Förutom starka krav på långsiktiga väginvesteringsplaner har det även framkommit önskemål om att sänka kostnaderna för att utnyttja dem. En satsning på bra och framkomliga vägar sänker i sig kostnaderna för bil, buss och lastbilstrafik, men i mer glesbefolkade delar av landet kan långväga resor ändå bli betungande för hushållen.

De som bor utanför tätbebyggda områden är, på grund av långa avstånd och avsaknad av kollektiva transportlösningar, i det närmaste helt beroende av bilen som fortskaffningsmedel. Att bo på landsbygden innebär att man måste ha bil, många hushåll behöver dessutom två bilar. De omfattande investeringar som sker i infrastruktur för att utveckla det kollektiva transportnätet har därmed ett begränsat värde för denna grupp människor.

De möjligheter som finns för staten att minska resekostnaderna i gles- och landsbygdsområden via exempelvis förbättrade reseavdrag skulle bara minska den enskildes kostnader för arbetsresor. Resekostnader för att exempelvis få tillgång till olika typer av service m.m., påverkas således inte av förbättrade reseavdrag. En kompensation för denna typ av kostnader måste därför ske på annat vis.

Det finns då en rad olika sätt att ytterligare underlätta vägtransporter i gles- och landsbygdsområden, exempelvis via ökade reseavdrag, sänkta skatter på bensin eller differentierade drivmedelsskatter alternativt bilinnehav eller generella skattelättnader i boendet. Utredningen har inte hunnit utreda vad en sådan åtgärd skulle innebära i ett större sammanhang. För att få stöd över partigränserna krävs en analys som beaktar hela inkomst- och utgiftsbilden för jämförbara hushåll i andra orter än de som skulle få denna förmån.

Utredningen har i detta sammanhang diskuterat, men ej kommit fram till en gemensam ståndpunkt, kring s.k. landsbygds- och glesbygdsavdrag. Syftet med dessa avdrag är att kompensera gles- och/eller landsbygdsboende som inte kan nyttiggöra sig stora infrastrukturinvesteringar, trots att de själva är med och finansierar dem. De extra kostnader som långa avstånd till basservice samt

avsaknad av kollektivtrafik innebär skulle också kompenseras genom något av dessa avdrag.

Ett s.k. landsbygdsavdrag skulle tillfalla alla invånare i glesbygdskommuner. Enligt SCB:s definition är detta kommuner med mindre än fem invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare totalt. Antalet kommuner som i dag uppfyller dessa villkor är 29 stycken. I debatten förekommer förslag på ett grundavdrag på 10 000 kronor per år för människor som bor i glesbygd, småorter och tätorter med upp till 500 invånare. Avdraget bör enligt förslaget differentieras i tre nivåer beroende på avstånd och tillgång till bas-service. Kompensationen kan lättast hanteras via skattsedeln, med avdragsmöjligheter som knyts till boende och möjligheter att ta del av allmänna kommunikationer. Eventuellt kan fastighetstaxeringens omvända belägenhetsfaktor användas för att definiera vilka som skall erhålla nämnda avdrag. Förslaget skulle innebära att den beskattningsbara inkomsten minskade med ca 1,3 miljarder kronor.⁶

Förslaget om ett s.k. glesbygdsavdrag liknar i sin konstruktion förslaget om landsbygdsavdrag, men det skulle endast tillfalla dem som bor i genuin glesbygd enligt Glesbygdsverkets definition⁷. Glesbygdsavdraget skulle vara ett direkt avdrag som riktar sig till alla skattebetalare i dessa bygder. Även glesbygdsavdraget skulle enligt sina förespråkare kunna ligga runt 10 000 kronor per person och år.

⁶ Riksdagens utredningstjänst

⁷ Områden med mer än 45 minuters körtid till tätorter som har mer än 3 000 invånare och/eller mer än 30 minuters körtid till tätorter med 1 000–3 000 invånare.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av Peter Eriksson (mp)

Jag anser att utredningen i stor utsträckning kunnat bygga upp en gemensam eller likartad analys och grundsyn på de regionalpolitiska frågeställningarna och jag tror att det är en viktig förutsättning för att kunna skapa den förändring som är nödvändig inom detta politiska område.

Jag vill här med fyra reservationer inom några avgränsade områden redovisa en annan uppfattning än den majoriteten gett uttryck för.

1. En regionalpolitisk utvecklingsfond.

I utredningens direktiv fanns skrivningar om att även behandla frågor kring hur regionalpolitiken ska formas efter att de nuvarande EU-stöden eventuellt har avvecklats. Jag anser att vi inte riktigt har genomfört den uppgiften och vill därför reservera mig för en idé som jag tror kan vara en väg att gå. Det har länge funnits en diskussion om att de kommuner eller regioner som drabbats av vattenkraftsutbyggnaden skulle få en del av skatteinkomsterna från kraftverken och på så sätt få ett utvecklingskapital som inte upplevs som ett bidrag utan som något som skapats i hembygden. Utredningen anser dock att den nationella solidaritetsprincipen ska gälla vilket innebär att det är svårt att koppla statliga inkomster från ett område till utgifter inom samma område. Jag kan instämma i den grundtanken.

Mitt förslag är därför att under de närmaste åren bygga upp en statlig fond med medel t.ex. direkt från vattenkraften i avsikt att skapa en långsiktig finansiell lösning för utvecklingsinsatser till lokala arbetsmarknader och regioner med problem efter "EU-bidragen". Med andra ord att inrätta en svensk regionalpolitisk utvecklingsfond vid sidan av övriga nationella instrument. Avsikten är att fonden ska kunna användas för arbetsmarknader med problem i hela Sverige.

2. Avsnitt 10.7.3 Glesbygdsavdrag

Utredningen har kommit till den inte oväntade slutsatsen att kommunikationer är oerhört viktiga för utveckling. I befolkningstäta områden är det rationellt med kollektiva transportlösningar. Belastningen på vägarna blir mindre, kostnaderna per resa blir lägre och dessutom talar miljöskäl entydigt för kollektiva transporter. Det är också orsakerna bakom de förhållandevis höga bränsleskatterna och subventionerna av kollektivtrafiken. De boende i glesbygden har dock ofta långt till affärer, arbete, skola, barnomsorg, fritidsaktiviteter för barnen, annan offentlig service m.m. De betalar högre drivmedelsskatter men kompenseras inte genom fungerande kollektivtrafik. Det är inte heller rationellt för samhället att köra tåg och bussar i den verkliga glesbygden. Avsikten från samhällets sida kan inte heller vara att driva ut människor från glesbygden till städerna. Det, som jag bedömer som den enklaste och mest rationella hanteringen av problemet är att hushållen i glesbygd kompenseras direkt genom skattesystemet och deklarationen i form av ett särskilt glesbygdsavdrag riktat till de som bor längst bort från större tätorter. Jag finner det rimligt att använda Glesbygdsverkets definition på glesbygd som utgångspunkt. Det innebär att ca 200 000 människor berörs. Avdraget måste göras tillräckligt stort för att i någon mån kunna påverka och jag föreslår därför att avdraget blir 10 000 kronor/år. Det ger en nettoeffekt på ca 500 kronor per månad för en familj med två vuxna med normalinkomster.

3. Regionala persontransporter på tåg bör prioriteras för att minska restiderna och få de lokala arbetsmarknaderna att växa.

Utredningen har enhälligt kommit fram till att våra lokala arbetsmarknader behöver växa för att fungera bättre och kunna dra till sig en bredare kompetens och bli mer flexibla i funktionssättet. De viktigaste vägen för arbetsmarknaderna att växa är att minska restiderna. Jag anser att utredningen tydligare borde ha lyft fram en satsning på moderna regionala persontransporter på tåg som den, i många fall, överlägset viktigaste möjligheten för att på ett avgörande sätt korta restiderna. I många fall kan man minska restiderna till hälften eller mindre och på så sätt få lokala arbetsmarknader att växa och bli mer konkurrenskraftiga.

I detta sammanhang borde också en genomgång göras över orter som saknar bra fungerande tågförbindelser för att få fram en prioriteringslista över var nyinvesteringar behöver göras.

4. Avsnitt 10.5.2 Kompetensstöd för svaga arbetsmarknadsregioner

Jag anser att utredningen borde ha lagt ned mer intresse och arbete för att få fram ett bredare förslag för att förbättra möjligheterna för små arbetsmarknadsregioner i glesbygd att locka till sig kompetens. Ett inslag i ett sådant paket borde vara goda avskrivningsmöjligheter för studielån, ett annat kunde handla om medföljandes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Reservation av Eskil Erlandsson (c)

Den regionalpolitiska utredningen har i sitt arbete haft många långtgående diskussioner inom många olika områden kring förslag som kunde tänkas utgöra en grund för en förnyad regionalpolitik. Tyvärr har många av dessa förslag stannat just på diskussionsstadiet. Jag har därför anledning att förutom ett särskilt yttrande också avge reservationer till förmån för förslag som jag anser borde ha lagts fram inom utredningens ram.

Betydelsen av ny kunskap och teknik

Utredningen för långtgående resonemang kring företagande och entreprenörskap kopplat till ny kunskap och teknik. Det är min bestämdaste uppfattning att den nya tidens företagande och entreprenörskap kommer att ske inom andra områden än de traditionella verksamheterna som finns i regionerna. En stor del av företagandet kommer i framtiden att ske inom IT sektorn, varför det är viktigt att tillgängligheten till en väl utbyggd digital infrastruktur finns tillgänglig i hela landet till likvärdiga villkor. Utredningen borde i denna del uttryckt betydelsen av en digital allemansrätt för samtliga hushåll och företag på lands- och glesbygden.

Utgiftsbestämda skatter – vattenkraftsvinster

Utredningen fick av regeringen möjlighet att närmare studera förutsättningarna att återföra en del av vattenkraftsvinsterna till de regioner som dessa genereras i. Utredningen har kommit fram till att principen om nationell skattesolidaritet strider mot ett sådant förslag. Utredningen har däremot inte studerat frågan från andra synvinklar än denna vilket

enligt mig utgör en brist. Det borde, enligt mig, vara möjligt att inom den nationella skattesolidaritetsprincipen kunna utveckla ett system där resurser från vattenkraften fonderas och handhas av en stiftelse med syfte att stimulera omvandlingsprocesser av företags- och samhällsstrukturer.

Rörlighet i glest befolkade områden

I utredningen förs ett resonemang kring möjligheterna att införa ett så kallat landsbygdsavdrag. Denna fråga var en av de frågor som kom att avgöras väldigt sent i utredningens diskussioner. Tyvärr har utfallet av diskussionerna inte blivit det av mig önskade. De som bor utanför tätbebyggda områden är, på grund av långa avstånd och avsaknad av kollektiva transportlösningar, i det närmaste helt beroende av bilen som fortskaffningsmedel. Detta innebär merkostnader för dessa hushåll.

Merkostnader för deltagande i det civila samhället och för att kunna åtnjuta offentlig-kommunal service måste kompenseras. Det är i sin tur nödvändigt för regionernas överlevnad och utveckling. Jag har till utredningen lagt fram alternativa förslag på hur ett sådant system kan utformas. Inget av dessa förslag har dock funnit gehör hos utredningens majoritet så att utredningen kunnat lägga ett konkret förslag.

Mina system skulle kunna utformas antingen genom att en avstånd/tids faktor används, alternativt genom att använda sig av en "omvänd" belägenhetsfaktor som underlag för avdragets storlek. Utredningen borde i denna del tagit klar ställning.

Mellanregional rörlighet

Möjligheterna till att skriva av studieskulder om man bosätter sig och arbetar i vissa regioner i landet har diskuterats ingående av utredningens ledamöter. Jag anser att detta mycket väl är en tänkbar väg att gå, anledningarna är flera. Dels den sociala snedrekrytering som finns mellan och inom regioner i Sverige, skillnader i skattetryck och skillnader i lönenivåer mellan tillväxtregioner och regioner med en något sämre utveckling. Utredningen borde på detta område ha föreslagit att denna möjlighet infördes inom statens utgiftsområden.

Utbildningssystemet

Betydelsen av de små och medelstora högskolorna kan inte ifrågasättas, de har haft och kommer förhoppningsvis även fortsättningsvis att ha en stor betydelse för utvecklingen i regionerna. För att detta skall vara möjligt är det viktigt att dessa lärosäten tillförsäkras fasta forskningsresurser på sådan nivå att en välfungerande forskningsmiljö kan byggas upp. Detta lägger grunden för samverkan med företag i närområdet och möjliggör för högskolorna att ytterligare konkurrera om såväl fasta som rörliga forskningsresurser. Utredningen borde ha kommit med konkret förslag i denna del.

Reservation av Ragnwi Marcelind (kd)

Kommittén har på ett utmärkt sätt analyserat och utvärderat resultatet av svensk regionalpolitik. Slutsatsen är att den traditionella regionalpolitiken som leddes ur 1960-talets glesbygdsproblematik ej längre är relevant. De förslag som kommittén lägger fram är framåtsyftande och sätter fokus på att långsiktigt skapa förutsättningar för Sveriges glesbygder att behålla fungerande lokala arbetsmarknader och ett växande kraftfullt näringsliv. Förutsättningarna för ett levande samhälle är att det finns en grundservicenivå. Därför är det positivt att kommittén så tydligt slagit fast rätten till samhällelig grundservice.

Det är tillfredställande att kommittén på ett samstämmigt sätt antagit framtidsinriktade övergripande mål och delmål för regionalpolitiken och jag vill bara understryka betydelsen av dessa. Jag anser att utredningen mot bakgrund av sitt omfattande mandat och begränsade tid, ändå har lyckats fånga upp det som är problemen i glesbygdsområden och pekar också på det centrala för att lyckas med att skapa framtidstro i hela Sverige. Jag vill på ett par punkter redovisa en annan uppfattning än den majoriteten gett uttryck för.

Regionalpolitiska utredningen har diskuterat frågan om huruvida det är lämpligt att koppla statliga skatteintäkter till geografisk användning. Kommittén har slutligen beslutat att den nationella solidaritetsprincipen ska gälla för statens budgethantering, vilket innebär att statliga inkomster från ett geografiskt område inte ska kopplas till statliga utgifter i samma område. Denna princip skulle då gälla även för inkomster från produktionsanläggningar baserade på naturresurser.

Kristdemokraterna vill inte helt avfärda möjligheterna att koppla statliga skatteintäkter till geografisk användning och ville att utredningen skulle se vikten av att utreda frågan om återföring av vattenkraftsvinsterna. Kristdemokraterna vill i detta sammanhang inte binda

sig för vilken metod som kan vara mest lämplig eller hur stor del av vattenkraftsvinsterna som bör återföras, men förordar att frågan noggrant ska analyseras. Jag reserverar mig därmed mot kommitténs slutsats rörande inkomster baserade på produktionsanläggningar baserade på naturresurser.

Riskkapitalförsörjningen är ett stort problem. Låga fastighetsvärden i glesbygden och brist på realsäkerheter. Detta påverkar såväl företags möjligheter att lånefinansiera investeringar som enskilda personers möjlighet att finansiera bostadsinvesteringar. Kapitalförsörjningen måste lösas både för företag och för privatpersoner. Kommittén föreslår att hela kreditmarknadssituationen ska utredas. Jag delar den uppfattningen och menar att utredningen även där ska omfatta villkoren för riskkapitalavdrag.

Jag delar däremot inte majoritetens uppfattning att ett system med generella lånegarantier och villkorlån ska införas i nuläget, innan den totala riskkapitalförsörjningen har utretts. Under avsnittet kommunikationer har utredningen diskuterat det långvariga förfallet av vägnätet. Utredningen har också föreslagit att en tioårsplan ska upprättas för väginvesteringar. Målsättningen ska vara att samtliga allmänna vägar i hela landet ska hållas öppna och farbara under alla delar av året. Denna skrivning skulle jag vilja ha som ett beslutsförslag.

En annan viktig fråga som vi alla varit överens om är vikten av att utöka den lokala arbetsmarknaden. För att detta ska vara möjligt är goda kommunikationer viktiga. Bilen har en central betydelse för glesbygdsboende, både för arbetsresor och för privatresor. För många glesbygdsbor är bilen den enda transportmöjligheten. Även med väl utbyggda kollektivtrafiksystem kommer bilen att vara nödvändig i framtiden. Jag anser att möjligheten till differentierad bensinskatt är en ytterligare åtgärd som bör utredas och övervägas skyndsamt och hade velat ha med förslag om utredning av differentierad bensinskatt i utredningen.

Reservation av Ola Sundell (m)

Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt analyserat och utvärderat resultatet av den regionalpolitik som förts i Sverige alltsedan 1960-talet. Slutsatserna är att regionalpolitiken varit av marginell betydelse och i vissa fall motverkat sina egna syften.

Det är glädjande att förslagen är framåtsyftande och tar fasta på huvudproblemen i Sveriges glesare bebyggda områden. Vad gäller problem på arbetsmarknaden fäster vi vikt vid att vidga de lokala arbetsmarknaderna och att öka rörligheten. En nyckelfråga härvidlag är för-

kortade restider. Rätten till en samhällelig grundservice slås fast vilket är bra. Det är också tillfredsställande att propåer om rätt för regioner att punktbeskatta olika verksamheter analyserats och avvisats.

Trots att jag ställer upp både på övergripande mål och på de delmål för regionalpolitiken som föreslås delar jag inte majoritetens uppfattning på alla punkter vad avser åtgärdsförslagen.

Regional stimulanspolitik

Under detta område föreslås ett antal stimulansbidrag och stödformer. En del av dem har vi prövat och funnit att de har fungerat vilket inte hindrar att de med vissa ändringar kan fås att fungera än bättre. Jag vill understryka vikten av att vi skapar sådana nationella stödssystem som fungerar som medfinansiering till EU:s olika stödprogram.

Jag vänder mig däremot mot att Landsbygdsstödet föreslås leva vidare. Resultatet av denna stödform är hittills inte uppmuntrande. Kommitténs förslag till delvis ny inriktning och hantering av detta bidrag gör att stödändamålen kan inrymmas under andra stödformer.

Under detta avsnitt tas också problemet med riskkapitalförsörjningen upp. Detta är redan nu ett stort problem både i glesbygd och för vissa andra verksamheter och grupper i Sverige. Vart femte nytt företag startas av en invandrare trots att denna grupp har synnerligen svårt att erhålla lån. I glesbygd är problemen än större. Fast egendom värderas där mycket lågt som säkerhet om den överhuvudtaget accepteras. Kapitalförsörjningen för såväl företag som för privatpersoner måste lösas! På vilket sätt är emellertid inte självklart. Kommittén föreslår att en utredning om förutsättningarna på kreditmarknadsområdet i glesbygden tillsätts. Det är mycket angeläget att en sådan skyndsamt kommer till stånd. Den bör omfatta villkoren för riskkapitalavdrag.

Däremot kan jag inte dela förslaget om att ett system med generella lånegarantier och villkorslån skall införas. Tidigare erfarenheter av dessa åtgärder förskräcker. Ett villkorslån är därtill till sin funktion ett dolt bidrag. Enligt min uppfattning skall bidrag redovisas öppet.

Regional välfärdspolitik

I detta avsnitt vänder jag mig mot kommitténs förslag att ge tillfälligt extra utvecklingsstöd till kommersiell service. I själva begreppet kommersiell ligger just att det är efterfrågan som skall styra investeringar och utvecklingsarbete. Så är fallet även i detta område. De stödformer som finns idag nationellt och på EU nivå samt de stödformer som

utredningen föreslår täcker väl de behov av extra resurser som mindre företag inom detaljhandeln kan komma att behöva för speciella utvecklingsprojekt. Att ytterligare öka stödfloran är inte ägnat att förbättra företagsklimatet. Specifika företagsstöd har därtill en tendens att gynna vissa företag på andras bekostnad.

Det är också viktigt att påpeka att förslaget om ökade resurser för att utveckla och testa nya servicelösningar får tas inom ramen för konsumentverkets nuvarande resurser. Myndigheten skall således inte expandera.

Regional strukturpolitik

Inom detta område delar jag utredningens synpunkter, men vill lägga till att när det gäller tillgången på platser vid högskolor och universitet är det viktigt att det är elevernas efterfrågan som skall styra utbyggnad och tilldelning av ekonomiska resurser. Detta gäller även för distansutbildning.

Tillväxtavtalen har generellt sett inte varit framgångsrika. Att hänvisa till dem vilket kommittén gör under detta avsnitt är inte lyckat.

Övriga synpunkter

Som nämnts ovan anser jag att de slutsatser som kommittén dragit i stort sett är bra. Kommittén har dock kommit att beröra frågor som har legat utanför ramen för dess direktiv men som har betydelse för regionalpolitiken.

Arbetsmarknadspolitiken är ett sådant område. Kommittén har uppmärksammat den låga rörligheten av arbetskraft mellan regioner med arbetslöshet och arbetskraftsbrist. Att föreslå åtgärder för att komma tillrätta med detta fenomen har bedömts vara mer av arbetsmarknadspolitisk karaktär. Icke desto mindre är det ett stort problem. Jag vill uppmärksamma problemet med att dagens arbetsmarknadspolitik ger inlåsnings effekter som måste försvinna. Både för de drabbade människornas skull och för att kunna behålla eller rent av öka tillväxten i Sverige. Jag föreslår att arbetsmarknadspolitiken skyndsamt ses över mot bakgrund av de resultat som framkommit under kommitténs arbete.

Regressiv kommunalskatt är ett annat område där kommittén undviker diskussion. Enligt min mening bör man införa möjligheterna för kommuner inom stödområde A att besluta om att kommunalskatten skall vara lägre, eller inte tas ut på årsinkomster över förslagsvis 400.000 kronor. På detta sätt skapas en stimulans för entreprenörer att

etablera sig i stödområdet. Även högtbildade personer inom servicenäringarna, till exempel läkare, skulle få en stimulans att flytta dit. Enligt beräkningar från Svensk Handel är kostnaden för kommunerna mycket liten för att inte säga marginell.

En tredje punkt där kommittén tvingas låsa sig fast i dagens mönster är i synen på de stora välfärdssystemen. Enligt min uppfattning skall vi ha en fortsatt gemensam finansiering av dessa system. Däremot skulle jag vilja se ett system där skolans finansiering följde eleven, där sjukvårdens följde patienten och där äldreomsorgens följde den vårdbehövanden – så kallade pengsystem. Sådana system skulle innebära att dagens organisation där politiker i skilda församlingar bestämmer över medlens fördelning blev i stort sett obehövlig eftersom medborgarna själva fick möjlighet att fatta dessa beslut. Med pengsystem minskar också behoven av inomkommunal skatteutjämning eftersom resurserna blir individanknutna.

I synnerhet skolpeng och äldreomsorg skulle ge andra och väsentligt bättre förutsättningar för en anpassad social service i glesbygden. Det blir lättare att driva små skolor och lättare att få den vård man själv efterfrågar. Kommittén borde som tilläggsuppgift få i uppdrag att utreda effekterna av pengsystem med inriktning på glesbygdens välfärdproblem.

Reservation av Yvonne Ångström (fp)

Arbetet i den regionalpolitiska kommittén har präglats av en strävan att så långt möjligt komma fram till gemensamma ståndpunkter. Målsättningen har varit att lägga fram ett material som ska vara hållbart under en lång period och inte vara alltför beroende av förändringar i den politiska majoriteten. De genomgripande analyserna av en mängd olika områden bör dessutom kunna tjäna som underlag och utgångspunkt för fortsatta och mer djupgående utredningar som kommittén på grund av synnerligen omfattande utredningsuppdrag i kombination med förhållandevis kort tid inte klarat av att utföra.

Vi har från alla partier fått ge och ta i detta arbete, och på många punkter har vi kompromissat för att kunna lägga fram ett betänkande med så stort politiskt stöd som möjligt. Jag har dock funnit det nödvändigt att reservera mig på några punkter och avge ett kort särskilt yttrande.

10.5.1 Kommunikationer

Reservation 1

I detta avsnitt finns en skrivning om att utredningen förordar en tioårig plan för väginvesteringar, där målsättningen är att samtliga allmänna vägar i hela landet ska hållas öppna och farbara under alla delar av året.

Jag yrkar att denna skrivning görs om till ett direkt förslag:

Utredningen föreslår att det snarast ska upprättas en tioårsplan för väginvesteringar. Målsättningen för denna ska vara att samtliga allmänna vägar i hela landet ska hållas öppna och farbara under alla delar av året.

Reservation 2

Pendling

Under samma avsnitt finns en skrivning om att utredningen har diskuterat andra förslag som ska prövas, exempelvis avdrag för resor till och från barnomsorg.

Jag yrkar att denna punkt görs om till ett förslag:

Utredningen föreslår att kostnaderna för resor till och från barnomsorg ska få dras av som kostnad för inkomstens förvärvande liksom resor till och från arbetet.

10.6.2 Mellanregional rörlighet

Reservation 3

Under detta avsnitt behandlas möjligheten att göra avdrag för studieskulder i vissa fall alternativt ge bidrag till avbetalning av studielån för högskoleutbildade.

Jag yrkar att detta förs fram som ett förslag från utredningen:

Utredningen föreslår att ett system med avskrivning av studieskulder bör prövas för personer som förbinder sig att arbeta en tid i glesbygd. En sådan prövning bör ske i ett begränsat område och därefter utvärderas.

Särskilt yttrande av Gunilla Wahlén

Regionalpolitiska utredningens ståndpunkt att Sveriges medborgares välfärd grundas i arbete och företagsamhet på landets samtliga lokala/regionala arbetsmarknader är en viktig grund för att utveckla den

framtida regionalpolitiken. Denna regionala välfärdspolitik ska garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice. Människor måste kunna leva, bo och arbeta med goda förutsättningar till bl.a. utbildning, dagligvaruförsörjning, omsorg, vård, läkemedel och kommunikationer med omgivningen i vid bemärkelse.

Statens roll när det gäller att ansvara för och tillgodose basala förutsättningar för välfärd är omfattande. I det framtida samhället krävs utökade möjligheter till utbildning och kommunikationer för såväl unga, äldre, kvinnor och män inom den egna kommunen eller regionen.

Det kan vara genom att minska de regionala skillnaderna vad gäller sysselsättningsgrad som att garantera ett vägnät som är öppet året om och fungerar för såväl person- som varustransporter. Andra förutsättningar för att minska den regionala obalansen är också att minska pendlingstider, utjämna kostnader för resor och tillgång till utbildning för såväl enskilda som privata företag och den offentliga sektorn.

Regionalpolitiska utredningen understryker även att möjligheten för den lokala och regionala nivån att själva formulera sina behov och hur de skall tillgodoses måste öka för att medborgarna ska kunna ta ansvar för utvecklingen i lands- och glesbygd.

Det är tillfredställande att kommittén analyserar och för fram ett stort antal förslag på vitt skilda områden inom både den "stora" och "lilla" regionalpolitiken, som om de genomförs, kommer att innebära större möjligheter för särskilt lands- och glesbygdsregionernas innevånare att leva, bo och arbeta i sin hembygd.

Vänsterpartiet är i de allra flesta delar helt överens med utredningen om tolkningar av analyser och förslag till åtgärder på kort och lång sikt. På några punkter vill jag dock redovisa en annan uppfattning.

10.7.3 Regional välfärdspolitik

I avsnittet, Politikens medel under rubriken *utgiftsbestämda skatter* tar kommittén upp bl.a. den geografiska resursfördelningen och avfärdar indirekt kravet på en *återföring av en liten del av vattenkraftsvinsten* hos kraftföretagen till de regioner, som under lång tid har försörjt resten av Sverige med billig energi. Dessa regioner har idag, som bekant, en mycket utsatt position och behöver äntligen få erkänt sin roll som stöttepelare i byggandet av Sveriges välstånd. De resurser som skulle skapas av en sådan återföring skall ligga under demokratisk kontroll i en regional utvecklingsfond för satsningar i exempelvis infrastruktur, utbildning och marknadsföring av besöksnäringen. Allt för att verka för en stabil och dynamisk framtid i de utsatta regionerna.

Senare i avsnitt 10.7.3 *Rörlighet i glest befolkade regioner* föreslår jag en *skattereduktion för glesbygdsboende*. De som bor långt utanför tätorten är helt beroende av en bra och fungerande bil eftersom de helt saknar förutsättningar till kollektivtrafik. I många fall behöver hushållet ha två bilar för att båda skall kunna jobba och delta i övrigt liv på fritiden, som tätortsbor tar för självklart. Reskostnader till arbetet kompenserar samhället delvis genom reseavdrag. Däremot för att i övrigt kunna fungera som en fullvärdig samhällsmedborgare behöver glesbygdsboende ta sig till s.k. basservice i form av skola, post, affärer, vårdcentral, hockeyrinken, ridskolan eller barnens kompisar. Jag föreslår att kommittén, för att göra detta möjligt, föreslår en skattereduktion för alla glesbygdsboende, där det via skattsedeln ges möjlighet till avdrag, som är knutet till boendet och till möjligheten till allmänna kommunikationer.

Under samma rubrik som ovanstående, i den del som behandlar olika metoder att underlätta vägtransporter i gles- och landsbygd, vill jag föreslå att en nollskatt på bil bör införas i de utsatta regionerna för att ytterligare lätta på de ekonomiska bördor som det absoluta behovet av bil innebär i dessa regioner.

Regional strukturpolitik, Kommunikationer

I avsnittet 10.5.1 under rubriken *Transportsystemet* föreslår jag att frågan om *regionala tåg får en större tyngd* som ett alternativ för att åstadkomma större arbetsmarknadsregioner och förkorta restiderna. Den spårbundna trafiken bör byggas ut i de delar av landet, som idag i stor utsträckning saknar sådan. En sådan utbyggnad kan bidra till att skapa större arbetsmarknadsregioner genom att binda samman städer med snabb trafik. Jag delar helt utredningens slutsats att betydelsen av person och varutransporter ökar i takt med att näringslivet, offentliga sektor, utbildningar blir mer specialiserat, kunskapsdrivet och att den geografiska rörligheten ökar. Det är helt avgörande för den fortsatta utvecklingen av regional balans att standarden och tillgängligheten på vägnätet ökar

Jag delar utredningens analys av de särskilda transportproblem som finns vad gäller Gotland. Höga priser, dålig service och låg kapacitet under delar av året leder till att Gotland, som region, inte får det lyft som annars kunde ske. Jag anser att kommittén bör föreslå *en utredning om Gotlandstrafiken*, där inriktningen skall vara att staten fullt ut tar ansvaret denna trafik på liknande sätt som staten ansvarar för järnvägs- och vägnätet i Norrlandstrafiken.

I samma avsnitt under rubriken *Interregionala flygresor* vill jag, till skillnad från utredningen, *prioritera en reduktion av Luftfartsverkets avgifter för flygbolagen på vissa flygsträckor* framför ett särskilt skatteavdrag för företagens kostnader för flygresor på vissa sträckor, då detta på ett helt annat sätt kommer alla innevånare, även företagen, i de utsatta regionerna till del.

Särskilt yttrande av Eskil Erlandsson (c)

Regionalpolitiska utredningen har haft till uppgift att utifrån dagens förutsättningar, utvärdera och komma med förslag till förändringar inom det regionalpolitiska området. Arbetet har varit intressant och dialogen med olika aktörer inom området har varit konstruktiv. Det har rått stor enighet om behovet av en förnyad regionalpolitik, bättre lämpad och anpassad till såväl de omvärldsförändringar som skett men även till de lokala förutsättningar som är väsens skilda mellan olika delar av landet. Den svenska regionalpolitikens tonvikt bör i framtiden inriktas på att skapa tillväxtmöjligheter i hela landet, enbart genom en ökad tillväxt kan en fortsatt välfärd garanteras.

Jag ställer mig bakom de analyser som gjorts av utredningen. Där emot har jag haft, vilket jag även anmält, synpunkter på några av de förslag som utredningen presenterar och som utredningen borde presenterat men valt att låta bli. Jag har därför valt att ge min syn på dessa punkter både genom ett särskilt yttrande men även genom ett antal reservationer som redovisas i ett särskilt kapitel.

Utredningens analyser visar att benägenheten att flytta är störst bland ungdomar. En av de redovisade orsakerna till detta är att ungdomar flyttar för att studera vilket måste betraktas som särdeles positivt. En annan stor orsak till den stora rörligheten bland ungdomar är viljan att byta miljö och vidga sin vyer. Något som även det måste betraktas som positivt. Mer allvarligt är det faktum att de stora befolkningsminskningarna i redan svårt utsatta regioner beror på en minskad benägenhet att flytta dit. Särskilt allvarligt blir detta då inte heller de som är uppväxta i regionen flyttar tillbaks. Utredningen har försökt beskriva konsekvenserna av vad detta kan leda till för vissa regioner i förlängningen. Jag delar dessa slutsatser. Jag har fört fram till utredningen, men tyvärr inte fått gehör för mitt förslag, om behovet av särskilda kulturpengar – kulbidrag inom regionalpolitiken. Ur utvecklingssynpunkt är ett väl fungerande civilt samhälle nödvändigt för tillväxt och välfärd. Det civila samhället är ofta underskattat när det gäller att göra regioner och kommuner livskraftiga. I detta arbete kan staten bidra genom att tillföra särskilda kulturpengar. Dessa pengar, som med fördel

kan riktas främst mot barn och ungdomar, skall användas för att garantera en mångfald inom kulturen. Genom detta får barn och ungdomar en positiv bild av sin uppväxt och önskar därigenom söka sig tillbaks till sin hembygd efter t.ex. en "utflykt" för studier och lite nya vyer. Rörligheten måste gå åt "båda" hållen.

Att bo på landsbygden innebär väldigt ofta extra kostnader. Långa avstånd och avsaknaden av alternativa transportmöjligheter gör bilen till en nödvändighet. För att kompensera resor till och från arbete har möjligheten att göra ett reseavdrag funnits sedan många år. Utredningen konstaterar här att en kraftfull höjning av beloppsgränsen är nödvändig till i storleksordningen drygt 20 kronor per mil, jag ställer mig bakom detta förslag.

För boende på lands- och glesbygd kompenseras inte reseavdraget för de många mil som körs vid resor till och från affären och service, för att skjutsa barn till och från barnomsorg, idrott eller föreningsliv. Många av dessa saker är viktiga för både barn, ungdomar och föräldrar.

Boende långt ifrån de områden där större infrastrukturinvesteringar sker kan inte dra nytta av dessa större satsningar på bl. a. kollektivtrafik. Det är inte rimligt att de som bidrar till finansieringen inte själva kan dra fördel av de vinster som skapas. Att bo på landsbygden innebär att man måste ha bil, oftast behöver hushållet dessutom två. Kostnader som uppstår på grund av långa avstånd måste därför kompenseras. Enligt min uppfattning är detta en av de viktigaste åtgärderna för att vända utvecklingen på landsbygden. Ett landsbygdsavdrag bör alltså införas.

I den allmänna debatten kring denna fråga har även frågor kring differentierade fordons- och bensinskatter diskuterats. I samband med utredningen har inga mer långtgående diskussioner kring dessa alternativ förts. Hur ett system med differentierad bensinskatt skulle utformas för att bli träffsäkert är oklart. Till skillnad från införande av landsbygdsavdrag finns här pengar att tjäna för den som vill utnyttja systemet, denna möjlighet finns inte när det gäller landsbygdsavdraget då detta vanligtvis är kopplat till en högre nivå på kommunal och landstingsskatten, vilket minskar möjligheterna att ekonomiskt tjäna på att utnyttja systemet.

De små och medelstora högskolorna har haft en stor betydelse i de till dessa närliggande regionerna. Ofta utgör dessa utbildningsorter en motor för regionens utveckling. Detta faktum måste ytterligare förstärkas genom att tillförsäkra små och medelstora högskolor fasta forskningsresurser. På detta sätt kan en god forskningsbas med högkvalitet byggas upp, vilket i sin tur öppnar ytterligare dörrar till forskningsresurser. Forskning innebär även att dess högskolor kan utveckla en spetskompetens inom vissa områden vilket är positivt för regionernas

fortsatta utveckling. Genom att spetskompetens finns på orten kan näringsliv och högskola genom samverkan skapa förutsättningar för tillväxt. En högkvalitativ forskning leder ofta även till att avknopningsföretag startas, något som visat sig vara positivt för såväl regionen som den aktuella högskolans fortsatta utveckling. Tyvärr har utredningen inte tagit till sig mina synpunkter om samhällets ansvar för att en viss grundforskning med hög kvalitet, vilket föranlett mig att inlämna en reservation även på denna punkt.

Incitamenten för studenter som avslutat sin studier att återvända till sin hembygd bör förstärkas. Detta inte minst på grund av det faktum att det inom kort kommer att bli stora pensionsavgångar inom såväl näringsliv som offentlig sektor. En stor del av dessa avgångar består av arbetstagare med akademisk bakgrund. Totalt sett kan det komma att bli svårt för kommuner med en liten andel av ungdomar som söker sig vidare till högre studier att ersätta de vakanser som uppstår. En stor anledning till detta ligger naturligt vis i den fortsatta sociala snedrekrytering som finns i landet, men kan även härledas till skattetryck, kommunikationer, socialservice och kultur och nöjesutbud. Det är därför önskvärt att staten går in och skapar incitament liknande det system som utarbetats i Norge med avskrivning av studieskulder för de studenter som efter avslutade studier återvänder till hembygden och finner sin utkomst där. Genom detta kan de förväntade vakanserna tillsättas. En ökande andel akademiker i regionen bildar samtidigt underlag för ett mer varierat kulturutbud. En ökad andel invånare med akademisk bakgrund kan även motverka den sociala snedrekrytering som finns inom regionerna i Sverige.

Det finns behov av en översyn kring reglerna för folkbokföring. Dagens system leder till att ungdomar tvingas skriva sig på den ort som de studerar på. Detta är olyckligt och begränsar ungdomarnas möjligheter att delta aktivt i det politiska systemet. Vidare innebär detta även en urholkning av kommunernas skattekraft. Det är sällan ekonomiska incitament som gör att studenter önskar skriva sig på hemorten. Ofta innebär folkbokföringen även att säsongsarbetande skattar sin inkomst på annan ort än där arbetet utförs. Detta medför att kommuner inte får ta del av de skatteintäkter som detta skulle generera, däremot står kommunerna med kostnader för den service som den säsongsarbetande tar del av. I förlängningen utgör de nuvarande folkbokföringsreglerna ett demokratiskt och ekonomiskt hot mot glesbygden.

Företagsstrukturen är starkt differentierad inom landet och mellan regioner. I landsbygd och glesbygd är företagsstrukturen fortfarande traditionell. I förlängningen kan detta skapa svårigheter för dessa orter. Det är därför nödvändigt att stimulera en större diversifiering av företagandet i dessa samhällsbildningar. Samhälliga insatser i form av t.ex.

utbildning och väl utbyggda kommunikationer av alla slag är särskilt viktiga på dessa orter. Genom bl.a. detta kan en breddning av arbetsmarknaden åstadkommas.

För att detta skall vara möjligt är det viktigt att lands- och glesbygd ges likvärdiga möjligheter att tillgodogöra sig den tekniska utveckling som skett inom IT området. Staten har ett ansvar att garantera att en digital infrastruktur med hög kapacitet kommer hela landet till del. Centerpartiet har under ett flertal år drivit frågan om en digital allemansrätt, där samtliga hushåll och företag på lika villkor skall kunna koppla upp sig gentemot via en fullvärdig bredbandsuppkoppling. Jag vidhåller vår uppfattning att detta är nödvändigt för att få fram en större diversifiering av företagandet runt om i landet.

Tillgången till digital infrastruktur är även av hälsoskäl viktig. Telemedicin kan i takt med landstingens försämrade resurser komma att ha en särskild betydelse inom sjukvården. Genom att kunna ställa diagnoser via telemedicinsk utrustning kan stora ekonomiska och miljömässiga vinster göras. Detta skulle även ge en ökad trygghetskänsla för patienter som vårdas i hemmet.

Det svenska transportstödet bör förändras så att det blir möjligt att få ett högre stöd för de produkter som nått en högre förädlingsgrad än de som är direkt råvara. På detta sätt kan ytterligare arbetstillfällen och tillväxt skapas i regionerna. Hur ett sådant system skall utformas bör utredas vidare.

Den svenska järnvägens betydelse bör uppvärderas. Större satsningar bör göras på att bygga ut det svenska järnvägsnätet, inte bara i nord-sydlig riktning utan även i väst-östlig riktning. Det finns en stor potential både inom person och godstransporter i dessa riktningar. Betydelsen av Barentsregionen kommer att öka, främst beroende på de stora naturresurser som finns i området, det är därför viktigt att redan nu skapa förutsättningar för denna region att växa. Här har såväl fraktflygplatsen Kallax i Luleå som Haparandabanan stor betydelse för att tillväxten skall kunna stimuleras. Järnvägstransporter har även stor betydelse ur miljösynpunkt och bör även av denna anledning stimuleras.

Det vanliga vägnätets betydelse för möjlighet till utveckling i alla delar av landet får aldrig underskattas. Många allmänna vägar är avstängda för tung trafik en stor del av året. Det innebär i sin tur att möjligheterna till utveckling i dessa delar av landet (och det är stora geografiska områden) är begränsade. Jag ser i denna del ingen annan möjlighet än att staten som har ansvaret för de allmänna vägarna under en 10-års period ser till att alla allmänna vägar erhåller en sådan standard att de är farbara under årets alla dagar även med tunga fordon. En nationell plan måste snarast till i denna del.

Jag, liksom utredningen, ställer mig bakom den nationella solidaritetsprincipen för statens budgethantering. Däremot anser jag att det borde finnas möjligheter att från vattenkraftens vinster avsätta medel till en stiftelse vars främsta uppgift är att stimulera omvandlingsprocesser av företags- och samhällsstrukturer. Detta skulle utgöra ett utmärkt komplement till de lokala riskkapitalfonder som diskuteras i utredningen, utvecklande av sådana fonder bör skattemässigt stimuleras. Hur stor del av vinsten som skall avsättas, samt vilka kriterier som skall gälla för att få ta del av stiftelsens fonder, bör utredas vidare. Berörda kommuner har i en sammanslutning –Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner - gjort analyser och kommit med förslag till agerande från statens sida, även detta alternativ bör studeras närmare.

En av statens främsta uppgifter är att värna rättstryggheten. För att detta skall vara möjligt krävs närhet till rättstrygghetssystemets alla delar. Detta gäller såväl polis, tull, adekvat juridisk kompetens som domstolsväsende. Dessa delar har under de senaste åren starkt urholkats vilket medfört en minskad trygghet för boende i lands och glesbygd. Detta är inte tillfredsställande och bör därför förändras. En bristande tilltro till rättstrygghetssystemet är en grogrund för att odemokratiska sammanslutningar, som exempelvis medborgargården, skall ta lagen i egna händer. Däremot är det positivt att en ökad samverkan inom det civila samhället hjälper rättssystemet, detta gäller alla delar av landet.

Med detta vill jag tacka alla organisationer och enskilda som under utredningens löpande arbete hört av sig till mig med synpunkter och konkreta förslag till en förnyad regionalpolitik.

Särskilt yttrande av Yvonne Ångström (fp)

När det gäller området *Regional stimulanspolitik* har jag inte velat reservera mig men vill ändå framföra några synpunkter. Här föreslås:

- Generella lånegarantier och villkorslån införs

Jag har ställt mig bakom detta förslag men vill förtydliga mitt ställningstagande på följande sätt:

Behovet av lån till rimliga villkor är oerhört stort i vissa delar av Sverige – framför allt i glesbygd – och de vanliga kreditinstituten ställer inte alltid upp. Jag anser att ett system med generella lånegarantier och villkorslån kan införas, men endast under en begränsad tid. En uppföljning och utvärdering bör ske efter exempelvis tre år, och därefter

ter bör riksdagen ta ställning till om det ska bibehållas i oförändrad form, förändras eller avvecklas.

När det gäller *landsbygdsstöd* vill jag anföra följande:

Folkpartiet har i sitt program för regional balans, ”Bo där Du vill”, uttalat att selektiva stöd bör avskaffas. Men med hänsyn till den stora betydelse som landsbygdsstödet visat sig ha i många områden och med hänsyn till den nya inriktning som föreslås har jag ställt mig bakom föreliggande förslag.

Tillväxtavtalsprocess

På ett antal ställen i utredningens texter används ordet tillväxtavtalsprocess.

Jag har under arbetets gång framfört vid ett flertal tillfällen att jag inte till alla delar ställer mig bakom det ordvalet, eftersom arbetet med tillväxtavtalen enligt folkpartiets mening inte alltid fungerat helt tillfredsställande. Detta torde bl.a. bero på att inga särskild medel ”följer med” i detta arbete.

Jag har dock inte kunnat finna ett lämpligt uttryckssätt och har därför inte reserverat mig.

Särskilt yttrande av sakkunnig Staffan Ros Utbildningsdepartementet

Distansutbildning

Den regionalpolitiska kommittén föreslår att resurstilldelningen till universitet och högskolor som bedriver distans- eller decentraliserad utbildning skall höjas så att den motsvarar såväl lärosätets som kommunens merkostnader för dessa typer av utbildningar. Vidare föreslår kommittén att antalet platser för decentraliserad utbildning skall ökas liksom att fler högskolor än idag bör bedriva sådan utbildning.

Jag instämmer i bedömningen att framför allt universitetens och högskolornas distansutbildningar kan vara väsentliga från regional tillväxtpunkt. Behovet av att öka omfattningen av utbildning på distans eller att höja ersättningarna per helårsstudent och helårsprestation för sådana utbildningar får dock, enligt min mening, inte leda till att kvaliteten eller omfattningen av den högskoleutbildning som bedrivs på de olika högskoleorterna riskerar att sänkas. En finansiering av de förslag som kommittén för fram bör därför inte leda till att resurserna minskas när det gäller övrig universitets- och högskoleutbildning.

I sammanhanget bör noteras att utredningen (U 1999:04) om högskolans styrning - en utvärdering också arbetar med bl.a. frågan om hur resurstilldelningssystemet för universitetens och högskolornas grundutbildning skall kunna vidareutvecklas.

Källförteckning

Underlagsrapporter från Regionalpolitiska utredningen

- Rapport 1: Johansson, M. & Persson, L. O., *Lokala arbetsmarknader i konkurrens – arbetskraftens rörlighet under 1990-talet*. SIR & NORDREGIO. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 2: Garvill, J., Malmberg, G. & Westin, K., *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*. Umeå Universitet. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 3: Liljeström, Å. & Strömquist, U., *Den nya ekonomiska geografin – Scenarier fram till år 2010*. Temaplan AB. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 4: Bull, M., *Lokalt utvecklingsarbete och småskalig entreprenörer – en strategisk allians i framtidsorienterad förändringsprocesser?* Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 5: Persson, J. T., *Kommunikationerna och den regionala utvecklingen*. NUTEK. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 6: Gröning, L. & Hjern, B., *Kommunal industripolitik och lokalt ansvar*. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 7: Gorpe, P., Sigfridson, R. & Nilsson, J. E., *Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv*. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 8: Malmberg, B. & Korpi, M., *Befolkningsutveckling och välfärd*. Institutet för bostadsforskning & Institutet för framtidsstudier. Stockholm 2000. Fritzes.

- Rapport 9: Hallin, G. & Svennson, R., *Regionalpolitikens betydelse i tre svenska kommuner: En intervjubaserad jämförelse av synsätt, attityder och förhållningssätt*. SIR. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 10: Hjalmarsson, D. m.fl., *Framtida regionalpolitiska finansiella företagsstöd*. EuroFutures AB. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 11: Hallin, G. & Svensson, B., *En lärande regionalpolitik? Om lärande och utveckling i den regionala utvecklingspolitiken*. SIR. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 12: Molde, J. & Gustafsson, M., *Service och regional välfärd – Förslag till åtgärder för att motverka regionala obalanser i tillgänglighet till kommersiell och offentlig service*. Glesbygdsverket. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 13: Johannisson, B., *Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid regional utveckling*. SIRE, Växjö universitet. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 14: Levin, H. & Pettersson, L., *Företags flexibilitet och den regionala miljön*. NUTEK. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 15: Holm, S. & Pitkänen, K., *Det digitala samhället – IT och regional utveckling*. NUTEK. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 16: Fridén, L. & Eklund, H., *Regional tillväxt – mellan-regionala skillnader i några EU-länder*. INREGIA. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 17: Aggefors, K. & Bodevik, K., *Stadsbudgetens regionala fördelning*. NUTEK. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 18: Larsson, S., *Tjänstesamhällets lokala dynamik*. NUTEK. Stockholm 2000. Fritzes.
- Rapport 19: Nygren, O. & Person, L-O., *Befolkningsutvecklingen fram till år 2010 och därefter – prognoser för Sveriges lokala arbetsmarknader*. SIR & NORDREGIO. Stockholm 2000. Fritzes.

Litteraturlista

Ackum Agell S., *Medling och arbetsmarknadspolitik- åtgärder för en förbättrad lönebildning?* Institutet för arbetsmarknadspolitik utvärdering.

Ackum Agell S., *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter?* Bilaga till projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet. 1999.

Ackum Agell S., Forslund A., Harkman A., Joahnsson E., Lundin M., Martinsson S. & Persson K. *Erfarenheter av nittiotalets arbetsmarknadspolitik.* 2000

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1998:8 *Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder- en enkätundersökning ur både arbetsökande och arbetsgivarperspektiv.*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:6, *Arbetsmarknadsutsikterna för 1999 och 2000.*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:7, Israelsson T., *Var finns jobben 1999 och 2000.*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:8, *Arbetsförmedlingens marknadsandelar.* 1998, AMS Utredningsenhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:9, Berggren K. & Härshammar B. *Den geografiska rörligheten- flyttmotiv och betydelse för sysselsättningen.*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:11, *Om långtidsarbetslöshetens orsaker.*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1999:15, *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2000,* MAS utredningsenhet prognossektionen.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Usa 1999:17, Edholm C. & Hägglund P., *Flaskhalsar eller överdrivet formulerade behov?- en analys av arbetsgivarnas krav vid rekrytering.*

Bachtler, J. *Regional Policy In Europe: Which Way Forward?* European Policies Research Centre, University of Strathclyde. 1989.

Bachtler, J., Yuill D. & Wishlade F., *European Regional Incentives*. 18th Edition, European policies research Centre, University of Strathclyde. 1999

Bergström, F., *Essays on the Political Economy of Industrial Policy*. Handelshögskolan, Stockholm.

Davidsson P., Lindmark, L. & Olofsson C., *Näringslivsdynamik under 90-talet*. 1999.

Davidsson P., Lindmark, L. & Olofsson C., *Dynamiken i svenskt näringsliv*. 1994.

Eikeland P., *Personal Incentives in Norwegian Regional Policy, Nordregio WP 1999:5*.

Eisler H., *Framtida flygupplägg för Norrlands inland*. 2000.

Herlitz U., *Bygderörelsen i Sverige*, Working paper SIR

Johansson, B., *Planering och utvärdering av förändringar i transportsystem: Geografiska transaktionskostnader, endogen tillväxt och samhällsutveckling*, KTH, Institutionen för infrastruktur och samhällsplanering (utkast). 2000.

Glesbygdsverket, *Service i gles- och landsbygd*. 1997

Glesbygdsverket, *Förnyelsens landskap - bygdepolitik för 2000-talet*. 1997

Glesbygdsverket, *Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar?* 1999

Glesbygdsverket, *Synen i Sverige på viktiga åtgärder för gles- och landsbygd*. Opinionsundersökning. 2000

Glesbygdsverket, *Årsbok 2000*.

Glesbygdsverket, *Utveckling i gles- och landsbygder, årsrapport 2000*

Gröning L., *Anden i flaskan! En debattbok om en regional inneboende kraft*. 1994

Gröning L., *En betraktelse av projekt UPP, halvtidsrapport*. 1999

Glesbygdsmyndigheten, Folkråderädet *Hela Sverige Ska Leva*.

Högskoleverket, *Den högre utbildningen och arbetsmarknadens behovdelrapport med anledning av ett regeringsuppdrag*. Arbetsrapport nr 3. 1999

Institutet för regionalforskning: *Nedsatta socialavgifter och stödberättigade företag*. 1999

Johannisson B., *Entreprenörskap som ett kollektivt fenomen – den dynamiska industriregionen som förebild*. 1997.

Kulturdepartementet, *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* 1999.

Liljeström, Å. & Ling, A., *Samordnade servicelösningar, en utvärdering av tre orter*. Temaplan. 2000.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Rapportserie, nummer 7, *Företagsutveckling och stödpolitik. De sänkta arbetsgivaravgifterna i Norrbottens län*. 1989

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Rapportserie, nummer 8, *Om vingarna bär Avregleringen av inrikesflyget och dess regionala effekter i Norrbotten – en uppföljning*. 1996

Amttsson, E. & Grut, K., *Social ekonomi- om kraften hos alla människor*. Utbildningsförlaget Brevskolan. 1989

Monnesland, J., *Regional Policy in Nordic Countries- Background and Tendencies*. Nordrefo 1997:2.

Månsson, H., *Med periferin i centrum- om landsbygden som motor i en långsiktig hållbar utveckling*. Glesbygdsverket. 1996.

Nilsson, J., *Blomstrande näringsliv- krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. IVA. 1998.

NUTEK R 1993:43, *Värdet av regionalpolitiken*.

NUTEK B 1995:4, *Statsbudgetens regionala fördelning II budgetår 1992/93*.

NUTEK R 1995:7, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1993/94.*

NUTEK R 1996:10, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1994/95.*

NUTEK R 1997:20, *Rörlighetsmönster på framtidens arbetsmarknad-regioner på väg mot år 2015.* Nutek, SIR.

NUTEK 1997:11 *Regioner på väg mot år 2015 - Förutsättningar, fakta och tendenser.*

NUTEK R 1997:24, *Inrikesflyget efter avregleringen. En analys av regionala effekter.*

NUTEK R 1997:55, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1995/96.*

NUTEK R 1997:82, *Sysselsättningsvekst gjennom småforetagsutvikling – En evaluering på foretaksnivå av programmet "Särskilda regionala åtgärder för regional utveckling och tillväxt.* Slutrapport.

NUTEK, *Arbetspapper nr 3/98, Analys av resultatmått.*

NUTEK B 1998:10, *Småföretag och regioner i Sverige 1998 – med ett tillväxtperspektiv för hela landet.*

NUTEK R 1998:14, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1997.*

NUTEK R 1998:33, *Utbildning för sysselsättning eller arbetslöshetsnationella och regionala data för Sverige åren 1987-1996. (reviderad 1999).*

NUTEK, *Arbetspapper nr 1/99, Resultatmått i stödföretag och i näringslivet.* Kompletterande studie.

NUTEK B 1999:5, *Trebenta hundar och regionalt strategiarbete- en studie av strategiarbete i regioner i Storbritannien, Kanada, Finland, Frankrike och USA.*

NUTEK, *Nyttan av IT – i småföretagarens ögon.* 1999.

NUTEK R 1999:11, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1998.*

NUTEK, *Från brukskultur till nätverkskultur. En tematisk studie av nätverk och samverkan i Mål 2-regionerna.* 1999.

- NUTEK, *Delrapport: utvärdering av landsbygdsstödet*. 2000.
- NUTEK R 2000:12, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd, budgetåret 1999*.
- Näslund, M. & Persson, S., *Regionalpolitik Igår, Idag, Imorgon, Nordstedts*. 1972
- Olsson, J., *Den sociala ekonomin- medborgarna, Sverige , Europa, Carlssons bokförlag*, Stockholm. 1994.
- SCB, *Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner- nya geografiska indelningar för regionala analyser*. 1999.
- Eliasson, K., Johansson, M. & Westin, L., *EU, Östeuropa och Sveriges regioner*, SIR rapport 107:1998
- Ramfelt, L., *Mot ett nytt förhållningssätt i regionalpolitiken, bilaga 6, SOU 1997:13, Regionpolitik för hela Sverige, bilagedel*. Stockholm: Fritzes.
- Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetproposition för 2000 Svenska Kommunförbundet, Regional utveckling i Skottland, rapport från en studieresa*. 1993
- RRV 1999:40, *Hur fördelas företagsstödet?*.
- Statskontoret. *Mittutvärderingar av strukturfonderna – en övergripande utvärdering*. Stockholm: Statskontoret 1999:53.
- Sveriges officiella statistik, *Registerbaserad arbetsmarknads-statistik, statistiska meddelanden AM 32 SM 9902*. 1997
- SCB, ERU, (1991:7) *Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner, Nya geografiska indelningar för regionala analyser, Information om arbetsmarknaden*.
- Sörlin, S. & Törnqvist, G., *Kunskap för välstånd, Universiteten och omvandlingen i Sverige*, SNS Förlag. 2000.

Westlund, H. & Pichler, W., *Den gröna vågen. Kontraurbanisering i 90-talets Sverige?* Forskarforum kring lokal och regional utveckling, Östersund. 1999.

Ylinenpää, H., *Det skotska exemplet*, ERU-rapport 64. 1990.

Östhol, A., *EU:s utvidgning: regionala och institutionella konsekvenser*, SIR rapport 109:1999.

Departementsserier

Ds 1998:48, *Social ekonomi i EU-landet Sverige, tradition och förnyelse i samma begrepp* : rapport från en arbetsgrupp.

Ds 1999:49, Anell, B., *Att snubbla in i framtiden- en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling*.

Ds 1999:50, Norberg, H., *Regionalpolitiken- en ESO-rapport om tro och vetande*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete- rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*.

Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*.

Statens offentliga utredningar

LU 95, bilaga 5, *Sveriges ekonomiska geografi*.

LU 99, bilaga 3, *Svenskt näringsliv på rätt väg?*

SOU 1970:14; *Urbaniseringen i Sverige*.

SOU 1984:1, *Sociala aspekter på regional planering : 8 forskare om regionalpolitik*.

SOU 1989:55 ; *Fungerande regioner i samspel, slutbetänkande av 1987 års regionalpolitiska kommitté*.

SOU 1996:69, *Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag*.

SOU 1996:142; *Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen, delbetänkande av Länsstyrelse- och trafikutredningen*.

SOU 1997:13; *Regionalpolitik för hela Sverige*, betänkande av REKO-STAT-utredningen.

SOU 1997:94, *Konkurrensneutralt transportbidrag*.

SOU 1997:160, *Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning*, betänkande av kommittén om EU:s utvidgning.

SOU 1998:28 *Läkemedel i vård och handel: om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning* : betänkande

SOU 1998:89, *Greppet- att vända en regions utveckling*, rapport från Söderhamnskommittén.

SOU 1998:159, *Kassaservice*: betänkande

SOU 1999:23, *Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet- förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder*.

SOU 1999:24, *EG:s strukturstöd- ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen*.

SOU 1999:27, *DELTA, Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*.

SOU 2000:36, *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*, Delbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

Propositioner

Proposition 1999/2000:86, *Ett informationssamhälle för alla*.

Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.

Budgetpropositionen för 2000, utgiftsområde 18 och 19

Dir 1996:119

Bilaga 1

**Kommittédirektiv****Dir.**Utredning om den framtida regionalpolitiken **1999:2**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentariskt inflytande tillkallas med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000-talets början.

Bakgrund till utredningen

Den senaste omfattande utredningen om regionalpolitiken med parlamentariskt inflytande, *Fungerande regioner i samspel* (SOU 1989:55), slutfördes under hösten 1989. Den låg till grund för regeringens proposition *Regionalpolitik för 90-talet* och för riksdagens ställningstagande våren 1990 (prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 1989/90:346).

Sedan denna utredning slutfördes har väsentliga förändringar skett i förutsättningarna för att bedriva regionalpolitik i Sverige. Dessa förändringar består bl.a. av den accelererande utvecklingen av produktions- och informationstekniken, den alltmer internationaliserade ekonomin och Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Med regionalpolitik avses åtgärder inom alla politikområden som syftar till att påverka utvecklingen i geografiska områden med regionalpolitiska problem. Härmed avses områden som, mätt på olika sätt, utvecklas avsevärt sämre än andra. Åtgärderna syftar till att uppnå regional

utjämning, dvs. en från samhällsekonomiska och välfärdspolitiska synpunkter balanserad utveckling mellan och inom regioner.

Dessa åtgärder behandlas ofta uppdelade efter statsbudgetens utgiftsområden i den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken. Till den "lilla" regionalpolitiken anvisas medel inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling i statsbudgeten. Med den "stora" regionalpolitiken avses åtgärder inom andra utgiftsområden som har betydelse för den regionala utjämningen. Exempel på viktiga områden är kommunikationssektorn, utbildningsväsendet och det statliga bidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn.

Den nuvarande svenska regionalpolitiken infördes främst som en reaktion på den stora befolkningsutflyttningen under 1950- och 1960-talen från norra Sverige. De stora omställningskrav denna ställde på både enskilda människor och samhället blev av sociala och samhälls-ekonomiska skäl svåra att acceptera. Den stabilitet i befolkningsutvecklingen som uppnåddes under 1970- och 1980-talen har på senare år återigen bytts till kraftiga befolkningsomflyttningar. Folkmängden har på senare år minskat kraftigt inte bara i glesbygd samt i små och medelstora kommuner utan även i många stora industriorter och i de flesta av Sveriges län. Samtidigt expanderar storstadsområdena, särskilt Stockholmsregionen, kraftigt. En nedbrytning på län av aktuella befolkningsprognoser från Statistiska centralbyrån pekar också mot att utvecklingen kommer att gå åt mycket skilda håll i olika delar av landet under det närmaste årtiondet. Därför står regionalpolitiken i dag inför minst lika stora utmaningar som när den infördes under 1960-talet.

Den svenska regionalpolitiken har dock under de senaste årtiondena, jämfört med andra länder, framgångsrikt medverkat till att bevara den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället. Det är viktigt att denna tradition inte bryts. I regeringsförklaringen och i andra sammanhang sammanfattas detta mål bl.a. i uttrycket "Hela Sverige skall leva".

Vidare har riksdagen, med anledning av regeringens proposition Regional tillväxt – för arbete och välfärd, uttalat att en kraftsamling behövs för att vända utvecklingen och att en utredning med parlamentariskt inflytande bl.a. bör studera effekterna av dagens regionalpolitik och utarbeta en strategi för regional balans. Utredningsarbetet skall även innefatta glesbygds- och landsbygdsfrågor (prop. 1997/98:62, bet.1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204).

Mot denna bakgrund bör en särskild kommitté tillkallas.

Uppdraget

Kommittén skall

1. analysera de senaste årtiondenas regionala utveckling och orsakerna till denna,
2. analysera regionalpolitikens effekter,
3. bedöma den framtida regionala utvecklingen,
4. utarbeta en strategi för regional balans och lämna förslag till övergripande mål och effektmål för den framtida regionalpolitiken,
5. föreslå vilka olika medel som kan behövas för att uppnå dessa mål, samt
6. särskilt behandla den regionala utvecklingen i glesbygden respektive landsbygden.

Kommitténs arbete skall utgå från lokala arbetsmarknader som minsta enheter och därifrån utvidgas till att avse förhållandena inom större regioner, t.ex. län och landsdelar.

Kommittén skall i sitt arbete i alla väsentliga frågor beakta hur den framtida regionalpolitiken kan bidra till en ekologisk hållbar utveckling samt till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

1. De senaste årtiondenas regionala utveckling och orsakerna till denna

Regional utveckling kan mätas på många olika sätt. Inom Europeiska unionen används i första hand bruttoregionprodukt per invånare och arbetslöshet. I Sverige har sedan länge den långsiktiga befolkningsutvecklingen setts som ett övergripande mått på en regions utveckling. Med hänsyn till att förutsättningarna för regional utveckling i Sverige skiljer sig från förutsättningarna i de flesta andra medlemsländer i unionen, främst beroende på geografiska förhållanden och låg befolkningstäthet, skall kommittén behandla befolkningsutvecklingen som ett viktigt mått på den regionala utvecklingen i Sverige även fortsättningsvis. Kommittén skall dock även belysa utvecklingen med andra mått, t.ex. olika sysselsättningsmått, bruttoregionprodukt, arbetslöshet samt andra ekonomiska och välfärdspolitiska variabler.

En viktig uppgift för kommittén är att inledningsvis närmare analysera i första hand 1990-talets regionala utveckling och orsakerna till denna.

I proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd bedömer regeringen att det finns två viktiga orsaker till den negativa utvecklingen. Dels utsätter den alltmer internationaliserade ekonomin näringslivet i många små och medelstora orter för ökade påfrestningar, dels har de senaste årens besparingar på statsbudgeten lett till att välfärdssystemet försvagats. Dessa faktorer har förstärkt centraliserings-tendenserna i samhället. En annan omständighet som nämns är att vissa regioner har påverkats negativt av avregleringar som genomförts på ett antal marknader med samhällsomfattande tjänster, t.ex. inom kommunikationssektorn.

Kommittén skall analysera dessa och andra förklaringar till den regionala utvecklingen. Kommittén skall även analysera om andra orsaker än ekonomiska numera spelar en stor roll för mäns och kvinnors flyttningsmönster, t.ex. om dagens unga människor har andra värderingar än tidigare generationer som påverkar utvecklingen.

Kommittén skall göra internationella jämförelser vid sina analyser av utvecklingen. Sverige blir i allt större utsträckning beroende av den internationella utvecklingen. Mot den bakgrunden skall i första hand utvecklingen i de övriga nordiska länderna, i Östersjöregionen och i Europeiska unionen analyseras.

2. Regionalpolitikens effekter

Ett viktigt led i kommitténs arbete skall vara att bedöma den hittillsvarande regionalpolitikens effekter på den regionala utvecklingen. Utifrån ett långsiktigt perspektiv är det i stort sett samma geografiska områden som har de största regionalpolitiska problemen i dag som när den "moderna" regionalpolitiken infördes under 1960-talet. En övergripande fråga är vad som hade hänt om inte dessa områden hade varit föremål för regionalpolitiska åtgärder. Beror t.ex. de ökade obalanserna på utformningen av regionalpolitiken eller har de andra orsaker?

Det är angeläget att kommittén som en grund för sitt ställningstagande till målen för den framtida regionalpolitiken gör en samhälls-ekonomisk analys av de intäkter och kostnader som den hittillsvarande regionalpolitiken bedöms ha medfört.

Även om det är svårt att mäta effekterna av regionalpolitiska åtgärder bör, med hänsyn bl.a. till att en effektiv användning av statens medel är nödvändig samt att det regionalpolitiska arbetet bedrivs i alltmer decentraliserade former, kommittén göra stora ansträngningar för att försöka göra detta. Kommittén bör lägga stor vikt vid att ta till-

vara svenska och internationella erfarenheter av utvärderingar av regionalpolitik och om det bedöms nödvändigt att också initiera metodutveckling på detta område.

Bedömningen av regionalpolitikens effekter skall omfatta både den "stora" och den "lilla" regionalpolitiken. Som regeringen och riksdagen på senare tid ytterligare betonat är det i första hand åtgärder inom den "stora" regionalpolitiken som är avgörande för den regionala utvecklingen. Det är därför viktigt att kommittén lägger stor vikt vid att försöka bedöma effekterna av dessa åtgärder.

Vad beträffar åtgärder inom den "lilla" regionalpolitiken skall kommittén i första hand bedöma resultaten av olika former av företagsstöd och den allt större projektverksamhet som länsstyrelserna bedrivit under senare år. Bedömningen skall särskilt gälla hur åtgärderna bidragit till att uppfylla målet för verksamheten inom utgiftsområdet, dvs. att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

Projektverksamheten omfattar åtgärder med mycket olika inriktningar, t.ex. insatser inom utbildnings-, kommunikations-, forsknings-, jämställdhets- och kulturområdena. På grund av dess vitt skilda karaktär och ofta indirekta effekter på den regionala utvecklingen är det svårt att utvärdera och nya metoder kan behöva utvecklas.

Vidare bör kommittén bedöma i vad mån mer individinriktade åtgärder har betydelse för människors flyttningsmönster. Inom arbetsmarknadspolitiken finns t.ex. många åtgärder som kan påverka dessa mönster.

Med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har ett nytt betydande element tillförts den svenska regionalpolitiken, nämligen EG:s strukturfonder. En stor del av dessa är inriktade på regionalpolitiskt prioriterade områden och de har inneburit en betydande ökning av resurserna för regionalt och lokalt utvecklingsarbete. Kommittén skall ta del av utvärderingarna av strukturfondernas hittillsvarande effekter och låta dem ingå i en sammanvägd bedömning av resultatet av olika regionalpolitiska åtgärder i Sverige.

3. Den framtida regionala utvecklingen

Analyserna och slutsatserna beträffande orsakerna till de senaste årens regionala utveckling skall utgöra en utgångspunkt för bedömningen av den framtida utvecklingen. Det är viktigt att sätta in utvecklingen i fråga om regionalpolitiskt synpunkt utsatta orter och områden i Sverige i ett övergripande europeiskt och globalt sammanhang.

Förbättrade kommunikationer, t.ex. genom informationstekniken, har under senare år minskat tidsavstånden över hela världen och där-

med påverkat näringslivets utveckling på olika sätt. Denna utveckling kan väntas fortsätta. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och dess inre marknad ger successivt nya förutsättningar för företag. Den Europeiska monetära unionens tillkomst kan väntas förstärka dessa effekter oavsett om Sverige blir medlem eller ej. Nya medlemsländer i Europeiska unionen från Central- och Östeuropa kommer också att påverka den svenska ekonomin.

Detta är exempel på avgörande förändringar av förutsättningarna för näringslivet i utsatta orter och regioner i Sverige. Förändringarna innebär både möjligheter och risker. Utredningar som hittills gjorts, t.ex. av kommittén om EU:s utvidgning, som redovisat sina slutsatser i betänkandet SOU 1997:160, pekar dock på att näringslivet i främst många små och medelstora industriorter kan komma att utsättas för ökade påfrestningar samtidigt som t.ex. samtliga universitetsorter förväntas dra nytta av integrationen.

Kommittén skall mot denna bakgrund bedöma hur den regionala utvecklingen kan väntas bli under de närmaste fem till tio åren i olika typer av orter och regioner i Sverige om regionalpolitiken bedrivs i huvudsak i samma former och med samma intensitet som för närvarande. Förutom befolkningsprognoser och kommentarer till dessa skall analysen också innehålla bedömningar av utvecklingen vad gäller t.ex. näringsliv, sysselsättning, arbetslöshet, utbildningsnivåer, inkomster och förmögenheter i olika orter och regioner.

En annan fråga som kommittén skall belysa är om statens roll i den framtida regionalpolitiken kan väntas förändras väsentligt. Nationalstaternas inflytande har successivt minskat genom att ekonomin alltmer har internationaliserats. Förutsättningarna har också förändrats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vi har t.ex. fått del av den gemensamma regional- och strukturpolitiken men har också ålagts vissa begränsningar genom EG:s statsstödsregler. Det finns i detta sammanhang åsikter om att olika regioner, inom eller över nationalstaternas gränser, i framtiden kan komma att överta viktiga delar av statens roll för t.ex. näringslivets utveckling. Genomförandet av den svenska regionalpolitiken har också successivt decentraliserats. En viktig fråga är vad detta kan komma att få för konsekvenser för de regioner som inte kan hävda sig i denna konkurrens och varför de inte kan göra detta.

4. Strategi för regional balans och mål för den framtida regionalpolitiken

De gällande övergripande målen för regionalpolitiken är att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Regionalpolitiken skall också motverka regionala obalanser. Det är svårt att mäta effekterna av politiken med avseende på dessa mål.

Kommittén skall utarbeta en strategi för regional balans och lämna förslag till övergripande mål och effektmål för den framtida regionalpolitiken. Härvid bör förslag till regionalpolitiska delmål lämnas för olika viktiga politikområden. Förslagen skall särskilt beakta det, mot bakgrund av ökad decentralisering och målstyrning av beslutsfattande, ökade behovet av att kunna mäta effekterna av politiken med hänsyn till målen.

I propositionen 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd har regeringen redogjort för sin syn på motiven för att bedriva regionalpolitik. De skäl som framfördes var huvudsakligen samhälls-ekonomiska och fördelningspolitiska.

Ett skäl till att bedriva regionalpolitik är att effektivare utnyttja befintligt samhällskapital i form av t.ex. bostäder, skolor, sjukhus, industrilokaler och vägar. Ett i stor utsträckning mycket modernt och lite utnyttjat samhällskapital finns för närvarande i stora delar av landet, särskilt i de relativt stora orter där befolkningen minskat under de senaste åren.

Ett annat skäl är att minska behovet av investeringar i nytt samhällskapital av detta slag som uppstår främst i stora städer som kraftigt ökar sin befolkning. Förutom investeringsutgifterna uppstår på dessa orter även olika former av trängsel- och flaskhalsproblem som är negativa för den samhälls-ekonomiska effektiviteten. Ett ekonomiskt underutnyttjande av mäns och kvinnors möjligheter och vilja till arbete och andra resurser i olika delar av landet minskar också den samhälls-ekonomiska effektiviteten och bör vägas in i bedömningen.

Andra skäl till att bedriva regionalpolitik är enligt nämnda proposition fördelningspolitiska, t.ex. vinsterna med en jämn fördelning av välfärden mellan människor och med valfrihet i arbete och boende över hela landet. Inledningsvis har också framhållits vikten av att bevara den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället.

I detta sammanhang kan också uppmärksammas t.ex. att en del av kulturarvet riskerar att förfaras när olika kulturmiljöer upphör samt att människors livskvalitet på framför allt lång sikt påverkas av miljö- och hushållningsfrågor.

Kommittén skall som ett led i ställningstagandet till målen för den framtida regionalpolitiken väga samman de fördelningspolitiska effekterna med den samhällsekonomiska analysen.

Kommittén skall lämna förslag till alternativa mål av olika karaktär och göra prioriteringar mellan de olika alternativen med hänsyn till bl.a. de medel som krävs för att uppfylla målen. I detta sammanhang skall det även övervägas om olika mål bör sättas för olika typer av orter och områden eftersom politiken omfattar områden med mycket olika förutsättningar.

Kommittén skall även analysera samband mellan ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och regional balans.

5. Medel för den framtida regionalpolitiken

Kommittén skall föreslå vilka medel som kan komma att behövas för att olika mål för den framtida regionalpolitiken skall kunna nås.

Viktiga utgångspunkter i detta sammanhang är de medel och begränsningar som medlemskapet i Europeiska unionen innebär. Sålunda avses en ny period för EG:s regional- och strukturpolitik gälla för åren 2000 – 2006. Härvid förutses också samordningen med den nationella regionalpolitiken öka. EG-kommissionen har vidare beslutat om nya regler för bl.a. regionalpolitiska företagsstöd som skall gälla fr.o.m. år 2000.

En annan viktig utgångspunkt är den nya regionala näringspolitik över hela landet som regeringen initierat. Den utgår från att varje region skall utnyttja sina specifika förutsättningar och bygger på en nära samverkan mellan olika aktörer och politikområden. De första regionala tillväxtavtalen, som utgör viktiga instrument i denna politik, beräknas träda i kraft år 2000. Regionalpolitiken utgör en viktig del i dessa tillväxtavtal.

Kommittén skall också beakta regeringens och riksdagens ställningstagande att det i första hand är åtgärder inom den "stora" regionalpolitiken som är avgörande för den framtida regionala utvecklingen. Det gäller kanske främst kommunikations- och utbildningssektorerna samt åtgärder inom arbetsmarknads-, kultur- och miljöpolitiken. Kommittén skall också överväga möjligheterna att ta tillvara de mänskliga resurser som invandringen tillfört Sverige för att t.ex. öka småföretagandet i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Kommittén skall analysera vilka åtgärder som behövs inom olika politikområden för att uppfylla de alternativa mål som kommittén föreslår. Kommittén skall beräkna eventuella budgetmässiga effekter av sina förslag inom olika politikområden. Om förslagen innebär ökade utgifter eller minskade inkomster skall en beräkning av dessa

konsekvenser och konsekvenserna för samhällsekonomin redovisas. När det gäller utgiftsökningar och inkomstminskningar skall kommittén dessutom föreslå en finansiering.

En fråga som skall diskuteras i detta sammanhang är hur regionalpolitiska överväganden på ett bättre sätt än för närvarande kan belysas och hanteras inom olika sektors beslutsprocesser.

Kommittén skall vidare lämna förslag till vilka åtgärder som kan komma att behövas inom den "lilla" regionalpolitiken för att öka effektiviteten och hur dessa i sådana fall kan utformas i olika regioner. Härvid skall kommittén göra avvägningar mellan mer generella åtgärder för att påverka olika orters och regioners utvecklingsmöjligheter och olika former av företagsinriktade åtgärder.

Vad gäller de direkta företagsstöden skall kommittén främst lämna principiella förslag till eventuella förändringar; t.ex. av användningen av investeringsstöd eller driftstöd, bidrag eller lån i samband med investeringar. Härvid skall beaktas EG:s statsstödsregler, som ju bl.a. begränsar möjligheterna att lämna stöd som snedvrider konkurrensen. I detta sammanhang skall kommittén även beakta företagsstödens roll för Sveriges möjligheter att attrahera utländska direktinvesteringar. Kommittén skall också överväga om det finns andra åtgärder som kan underlätta näringslivets utveckling i olika områden. Härvid skall särskilt beaktas situationen i de mest utsatta områdena, t.ex. inom EG:s strukturfonders nuvarande mål 6-område.

Regionalpolitiken skall bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i landet genom att bl.a. stödja ett i den internationella konkurrensen lönsamt näringsliv. Det är viktigt bl.a. för att skapa resurser för välfärds-samhället. I de mest utsatta områdena är dock kraven på vissa delar av näringslivets strukturomvandling för närvarande något lägre än i övriga delar av landet, bl.a. beroende på de geografiska lägesnackdelar dessa har. Kommittén skall överväga den framtida användningen av driftstöd, t.ex. nedsatta socialavgifter och transportbidrag, till företag i dessa regioner från effektivitets- och konkurrenssynpunkt.

Kommittén skall inte lämna förslag till någon stödområdesindelning utan i sitt arbete utgå från den gällande som riksdag och regering lagt fast. Detta bl.a. eftersom dessa frågor numera i stor utsträckning bestäms av regler utfärdade av EG-kommissionen.

Kommittén skall kunna lämna förslag till individinriktade åtgärder som kan bidra till att förbättra den regionala utvecklingen. I detta sammanhang kan också mer otraditionella åtgärder övervägas. T.ex. kan förändrade attityder och värderingar hos främst unga män och kvinnor motivera sådana.

6. Den regionala utvecklingen i glesbygden respektive landsbygden

Med glesbygds- respektive landsbygdsolitik avses åtgärder inom alla politikområden som syftar till att påverka den regionala utvecklingen i glesbygds- respektive landsbygdsområden.

De uppdrag som kommittén hittills fått skall den i största möjliga utsträckning också tillämpa på regionala frågor som rör glesbygd och landsbygd.

Eftersom problemen sedda ur glesbygds- respektive landsbygds-perspektiv i många avseenden är väsentligt annorlunda skall dock kommittén göra särskilda analyser och bedömningar. Kommittén skall således särskilt för dessa områden analysera främst 1990-talets utveckling och orsakerna till denna, analysera effekterna av de åtgärder som vidtagits inom olika politikområden, bedöma den framtida regionala utvecklingen samt lämna förslag till framtida regionalpolitiska mål och medel.

Härvid skall kommittén naturligtvis beakta sina slutsatser beträffande den del av regionalpolitiken som syftar till att uppnå en balanserad utveckling mellan lokala arbetsmarknader och större näringsgeografiska områden. Kommitténs förslag beträffande glesbygds- och landsbygdsolitiken skall således vara samordnade med övriga förslag. Kommittén skall även beakta de åtgärder som avses att genomföras inom ramen för Europeiska unionens framtida gemensamma regional-, struktur- och jordbruksolitik.

Kommittén skall i sitt arbete med dessa frågor skilja mellan t.ex. utpräglad glesbygd och tätortsnära landsbygd eftersom dessa områden i avgörande avseenden har mycket olika utvecklingsförutsättningar.

Kommittén skall särskilt behandla glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter och vilken roll olika näringar kan väntas få för sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten i dessa områden. För näringslivet i dessa områden specifika frågor som skall belysas och för vilka förslag skall lämnas är t.ex. särskilda behov hos mycket små företag, s.k. mikroföretag och kooperativa företag, de särskilda transportproblem och andra infrastrukturproblem som ofta finns, betydelsen av nya arbetsformer samt möjligheterna att öka kunskapsnivån.

Småskalig livsmedelsförädling och andra till jordbruket knutna verksamheter kan behöva vidareutvecklas med hänsyn till bl.a. deras roll för sysselsättning, miljö och turism.

Kommittén skall även lämna förslag vad gäller glesbygdens och landsbygdens roller i en omställning till ett ekologiskt och kulturellt hållbart samhälle samt grundläggande servicefrågor, både samhällelig och kommunal service.

En särskild utvecklingsfaktor som kan få betydelse i dessa områden är de möjligheter som finns inom den s.k. sociala ekonomin. Kommittén skall bedöma vilken betydelse denna kan få och lämna de förslag den finner befogade i detta sammanhang för att uppnå de regionalpolitiska målen.

Genomförande av uppdraget

Regionalpolitiska frågor är ständigt föremål för olika former av analyser och förslag, av myndigheter, forskningsinstitut och andra organ i Sverige och utomlands. Kommitténs arbete bör därför i stor utsträckning kunna bygga på sammanställningar och analyser av befintligt material. Till exempel har Närings- och teknikutvecklingsverket, Glesbygdsverket och Statens institut för regionalforskning på senare år lämnat ett antal rapporter.

Den s.k. REKO-STAT utredningen har också nyligen kartlagt och analyserat de regionala konsekvenserna och förändringar i den offentliga sektorn (bet. SOU 1997:13).

Beträffande gles- och landsbygdspolitiken bör kommittén bl.a. ta tillvara de erfarenheter av lokalt utvecklingsarbete som finns inom Folkrorelserådet – Hela Sverige ska leva samt de förslag som framfördes vid 1998 års s.k. landsbygdsriksdag.

Kommittén skall i sitt arbete samråda med utredningen om behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur (K 1998:07, dir. 1998:61), den parlamentariska regionkommittén PARK (In 1997:08, dir. 1997:80) och den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07; dir. 1998:45)

Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 31 augusti 2000.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 2

Indelning av Sveriges kommuner i lokala arbetsmarknader (LA)

Inledning

Indelningen av Sveriges lokala arbetsmarknader (LA) bygger på sysselsättningsstatistik från SCB. Mellan 1985 och 1993 redovisades sysselsättningsstatistiken i ÅRSYS (årlig sysselsättningsstatistik). År 1993 infördes en ny metod för att redovisa förvärvsarbetande, RAMS (registerbaserad arbetsmarknadsstatistik). Statistiken innehåller uppgifter om sysselsättning och pendling.¹

Statistiken över pendlingen över kommungräns ligger till grund för indelningen av lokala arbetsmarknader. Jämförelser av pendlingen visar att den har ökat kraftigt. Detta gäller inte bara nettopendling utan också bruttoströmmarna, både på korta och långa avstånd.

Denna pendlingsutveckling är ett viktigt skäl till att behovet ökat av en regional indelning som tar hänsyn till faktiska pendlingsförhållanden. Att göra regionala analyser av i första hand arbetsmarknadens funktionssätt, men även av befolkningsförändringar och regional ekonomisk utveckling, kräver att man i grunden kan arbeta med regioner som utgör ett naturliga omland för pendling mellan bostad och arbete.

Avgränsningen av de lokala arbetsmarknaderna bygger helt på pendlingsströmmar och görs i två steg: Först avgörs vilka kommuner som kan betraktas som oberoende, därefter förs övriga kommuner till sin oberoende kommun.

I en fungerande indelning i lokala arbetsmarknader bör exempelvis personer som blivit erbjudna arbeten inom den egna lokala arbetsmarknaden normalt kunna acceptera arbetet utan att tvingas flytta. Rörligheten på arbetsmarknaden, i form av arbetsbyten eller inträde, beror i stor utsträckning på vilka lokala alternativa möjligheter som står

¹ Sveriges officiella statistik, *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik 1997*, statistiska meddelanden AM 32 SM 9902.

till buds. På stora lokala arbetsmarknader, som innefattar ett stort och varierat utbud av arbetstillfällen, finns större möjligheter för arbetssökande att finna ett nytt och passande arbete, än på mindre lokala arbetsmarknader. Sannolikheten för att ett arbetsbyte medför flyttning till en annan kommun är i hög grad beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Den totala bytesbenägenheten av arbeten är således beroende av det lokala utbudet av arbeten. Vid studier av de lokala arbetsmarknadernas funktionssätt är det således väsentligt att ta hänsyn till de lokala arbetsmarknadernas olika egenskaper och det beteendemönster dessa egenskaper ger upphov till.

Avgränsningens syfte

Syftet med avgränsningen i lokala arbetsmarknader är i första hand att skapa referensytor som är lämpliga vid studier och jämförelser av bland annat arbetsmarknadens funktionssätt mellan i typer av regioner.

Tidigare har man i sådana sammanhang använt sig av administrativa indelningar, såsom kommuner och län, eller indelningar som skapats för andra syften än studier av arbetsmarknader. Arbetsmarknadsstyrelsens 70 A-regioner har tagits fram för att dela in landet i arbetsmarknadsregioner. Den indelningen bygger på befolkningsunderlag och centralitet utan beaktande av arbetspendling. Detta gör också A-regioner mindre lämpliga som regional indelningsgrund vid studier med ovan beskrivna syften.

En annan viktig skillnad i indelningen av lokal arbetsmarknader jämfört med andra indelningar berör centralitetsbegreppet. I andra regionala indelningar söker man via attraktionsmått definiera regionala centra och dess omland. En sådan helhet utgör sålunda en region, dock under förutsättning att även regionens befolkningsunderlag blir tillräckligt stort. I motsats till detta är indelningen i lokala arbetsmarknader ett sätt att avgränsa och isolera regioner som har så lite utbyte som möjligt med andra regioner oavsett förekomst av inomregionala attraktionskraft och befolkningsunderlag.

Med ovanstående avgränsning skapas regioner som trots eventuella brister i utrustning och befolkningsunderlag, och trots avsaknad av attraktiva centra fungerar som självständiga arbetsmarknader. Kravet är att regionens utbud av arbetstillfällen skall vara relativt lättillgängliga för befolkning i regionen. Indelningen bör därför bygga på pendlingsrelationer. Genom att studera pendlingsströmmar kan man avgränsa regioner där de sysselsatta är beroende av, och faktiskt är sysselsatta vid arbetsplatser inom regionen. Att nå arbetsplatser utanför en sådan region innebär resor som antingen är långa och tidsödande

eller avviker från det etablerade pendlingsmönstret på orten. Denna avgränsningsmetod bygger på observerade pendlingsströmmar och speglar därmed de förvärvsarbetandes faktiska beteende.

Regler och kriterier för avgränsning av LA

Vid avgränsning av lokala arbetsmarknader utgör kommunen den minsta byggstenen. Dessutom får varje kommun förekomma endast i en lokal arbetsmarknad. Dessa båda regler har ställts upp av två skäl. För det första underlättas beskrivningen av den lokala arbetsmarknaden geografiska utbredning. För det andra underlättas tillämpningar av den regionala indelningen om byggstenarna utgörs av kommuner, dels för att en indelning som följer administrativa gränser lättare accepteras i planeringssammanhang och dels genom de svårigheter som är förknippade med datatillgång och datainsamling på lägre nivå än kommunnivå.²

Statistikkällan vid indelningen i lokala arbetsmarknader utgörs av den regionala sysselsättningsstatistiken (ÅRSYS 1985–93 och RAMS 1993–), som bland annat grundas på information från kontrolluppgifterna. Kontrolluppgiftsregistret innehåller alla personers samtliga anställningar under ett år. ÅRSYS och RAMS innehåller bland annat uppgifter om kommunernas förvärvsarbetande efter bostadens belägenhet (nattbefolkning), arbetsställets belägenhet (dagbefolkning) samt pendling. Denna sysselsättningsstatistik är således en förutsättning för genomförandet av LA-indelningen. Indelningen som används i denna rapport är 1993 års LA-indelning. LA-indelningen har växlat under åren på grund av ändrade pendlingsströmmar och kommunsammanslagningar.

Avgränsningen av de lokala arbetsmarknaderna bygger helt på pendlingsströmmar. Avgränsningen görs i två steg: Först avgörs vilka kommuner som kan betraktas som oberoende. Därefter förs övriga kommuner till sin oberoende kommun.

Steg 1. Bestämning av oberoende kommuner

I detta steg tar man enbart ställning till huruvida invånarna i en kommun kan betraktas som självförsörjande eller oberoende vad gäller tillgång på arbetstillfällen i den egna kommunen. Oberoende

² SCB, ERU, *Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner, Nya geografiska indelningar för regionala analyser*, Information om arbetsmarknaden 1991:7

kommuner utgörs av kommuner där förvärvsarbetande med bostad i kommunen är relativt oberoende av arbetstillfällen utanför den egna kommunen.

Därefter ställer man upp två relativt likartade och samvarierande självständighetskriterier. Det ena kan betecknas som ett mått på kommuners generella självständighet eller oberoende gentemot andra kommuner, i fråga om tillgång på arbetstillfällen för den egna befolkningen. Det andra kriteriet avser kommunens specifika självständighet eller oberoende gentemot den kommun till vilken den största utpendlingsströmmen riktas. Vid bestämning av vilka kommuner som skall klassas som oberoende skall båda självständighetsvillkoren vara uppfyllda.

Självständighetskriterium a:

$$\left(\frac{\sum_{i=1, i \neq j}^{288} E_{ij}}{E_i} \right) < P_1$$

E_{ij} är flödet av arbetspendlare från kommun i till kommun j och E_i är antalet sysselsatta som bor i kommunen.

Självständighetskriterium b:

$$\frac{E_{ij_{\max}}}{E_i} < P_2$$

$E_{ij_{\max}}$ är det största enskilda flödet av pendlare från kommun i till en annan kommun (kommun j_{\max}).

Villkoren för bestämning av självständiga kommuner preciseras slutligen genom bestämning av värdena på p1 och p2. En kommun klassas som oberoende om ovanstående kriterier är uppfyllda med nedstående värden på p1 och p2:

$$p1=0,20$$
$$p2=0,075$$

Utöver ovanstående kriterier kan två kommuner tillsammans bilda självständiga kommuner trots att ovanstående villkor inte är uppfyllda, om de ömsesidigt förs till varandra enligt steg 2 nedan. Något sådant fall har dock inte uppkommit ännu med de värden på p1 och p2 som hittills prövats.

Steg 2. Bestämning av till vilka oberoende kommuner övriga kommuner skall föras.

En kommun som ej klassats som oberoende förs till den kommun till vilken den största pendlingsströmmen föreligger och ingår därmed i den kommunens lokala arbetsmarknad.

I de fall den största utpendlingen från kommunen är riktad mot en kommun som inte klassats som centrum och som i sin tur har den största utpendlingen riktad mot ytterligare en kommun, uppstår en pendlingskedja mellan kommunerna. Kedjan upphör först när den största pendlingsströmmens destination utgörs av en oberoende kommun. Vid bildandet av lokala arbetsmarknader tillåts två länkar förekomma inom en och samma lokala arbetsmarknad, det vill säga arbetsmarknaden kan innehålla kommuner som knutits till sin oberoende kommun via en kommun som inte är oberoende. Om en pendlingskedja innehåller tre länkar eller fler bryts dock kedjan vid den svagaste länken (lägst andel utpendlare i förhållande till kommunernas förvärvsarbetande nattbefolkning). När ett sådant brott uppstår, beaktas i stället den näst största pendlingsströmmen från kommunen enligt samma kriterier som annars tillämpas för den största pendlingsströmmen.

De ovan beskrivna villkoren har preciserats efter tester med alternativa kriterier och värden. Ledstjärnan för det slutliga valet har varit att få enhetliga regler och ett resultat som i stort överensstämmer med den allmänna uppfattningen om hur landets indelning i lokala

arbetsmarknader bör se ut. Måttliga förändringar och gränsvärden påverkar de lokala arbetsmarknadernas antal och storlek något, medan mönstret av stora och små LA i olika delar av landet är mycket stabilt.

De lokala arbetsmarknadernas namn och ingående kommuner framgår av tabellen nedan. Antalet bildade lokala arbetsmarknader är 109 st efter 1997 års indelning vilken är den indelning som vanligtvis används.

Tabell 2.1: Lokala arbetsmarknader (LA) i nummerordning med ingående kommuner. Koden är femsiffrig. De första två siffrorna anger länet (enligt den länsindelning som gällde då avgränsningen gjordes år 1993).

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
01001	Stockholm	0114 Upplands-Väsby 0115 Vallentuna 0117 Österåker 0120 Värmdö 0123 Järfälla 0125 Ekerö 0126 Huddinge 0127 Botkyrka 0128 Salem 0136 Haninge 0138 Tyresö 0139 Upplands-Bro 0160 Täby 0162 Danderyd 0163 Sollentuna	0180 Stockholm 0181 Södertälje 0182 Nacka 0183 Sundbyberg 0184 Solna 0186 Lidingö 0187 Vaxholm 0188 Norrtälje 0191 Sigtuna 0192 Nynäshamn 0305 Häbo 0461 Gnesta 0486 Strängnäs 0488 Trosa
03001	Uppsala	0360 Tierp 0380 Uppsala 0381 Enköping	0382 Östhammar 1917 Heby
04001	Nyköping	0480 Nyköping 0481 Oxelösund	
04002	Katrineholm	0428 Vingåker 0483 Katrineholm	
04003	Eskilstuna	0482 Flen 0484 Eskilstuna	
05001	Linköping	0509 Ödeshög 0513 Kinda 0560 Boxholm 0561 Åtvidaberg	0580 Linköping 0583 Motala 0584 Vadstena 0586 Mjölby
05002	Norrköping	0562 Finspång 0563 Valdemarsvik	0581 Norrköping 0582 Söderköping
06001	Gnosjö	0617 Gnosjö	
06002	Gislaved	0662 Gislaved	
06003	Jönköping	0642 Mullsjö 0643 Habo	0665 Vaggeryd 0680 Jönköping
06004	Nässjö	0682 Nässjö	
06005	Värnamo	0683 Värnamo	
06006	Sävsjö	0684 Sävsjö	
06007	Vetlanda	0685 Vetlanda	
06008	Eksjö	0686 Eksjö	

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
06009	Tranås	0512 Ydre 0604 Aneby	0687 Tranås
07001	Älmhult	0765 Älmhult	1273 Osby
07002	Markaryd	0767 Markaryd	
07003	Växjö	0760 Uppvidinge 0761 Lessebo 0763 Tingsryd	0764 Alvesta 0780 Växjö
07004	Ljungby	0781 Ljungby	
08001	Hultsfred	0860 Hultsfred	
08002	Emmaboda	0862 Emmaboda	
08003	Kalmar	0834 Torsås 0840 Mörbylånga 0880 Kalmar	0881 Nybro 0885 Borgholm
08004	Oskarshamn	0821 Högsby 0861 Mönsterås	0882 Oskarshamn
08005	Västervik	0883 Västervik	
08006	Vimmerby	0884 Vimmerby	
09901	Gotland	0980 Gotland	
10001	Olofström	1060 Olofström	
10002	Karlskrona	1080 Karlskrona	1081 Ronneby
10003	Karlshamn	1082 Karlshamn	
11001	Kristianstad	1083 Sölvesborg 1256 Östra Göinge 1272 Bromölla	1275 Perstorp 1290 Kristianstad 1293 Hässleholm
12001	Malmö	1230 Staffanstorps 1231 Burlöv 1233 Vellinge 1261 Kävlinge 1262 Lomma 1263 Svedala 1264 Skurup 1265 Sjöbo 1266 Hörby	1267 Höör 1270 Tomelilla 1280 Malmö 1281 Lund 1285 Eslöv 1286 Ystad 1287 Trelleborg 1291 Simrishamn
12002	Helsingborg	1214 Svalöv 1257 Örkeljunga 1260 Bjuv 1276 Klippan 1277 Åstorp	1278 Båstad 1282 Landskrona 1283 Helsingborg 1284 Höganäs 1292 Ängelholm
13001	Hylte	1315 Hylte	
13002	Halmstad	1380 Halmstad	1381 Laholm
13003	Falkenberg	1382 Falkenberg	
13004	Varberg	1383 Varberg	
14001	Göteborg	1384 Kungsbacka 1401 Härryda 1402 Partille 1407 Öckerö 1415 Stenungsund 1419 Tjörn 1421 Orust 1440 Ale	1441 Lerum 1442 Vårgårda 1462 Lilla Edet 1463 Mark 1480 Göteborg 1481 Mölndal 1482 Kungälv 1489 Alingsås
14002	Lysekil	1427 Sotenäs	1484 Lysekil
14003	Uddevalla	1430 Munkedal 1435 Tanum	1439 Färglanda 1485 Uddevalla
14004	Strömstad	1486 Strömstad	
15001	Bengtstorsfors	1438 Dals-Ed	1460 Bengtstorsfors
15002	Trollhättan	1444 Grästorp 1461 Mellerud	1487 Vänersborg 1488 Trollhättan

LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner	
15003	Borås	1443 Bollebygd 1452 Tranemo 1465 Svenljunga	1466 Herrljunga 1490 Borås 1491 Ulricehamn
16001	Gullspång	1447 Gullspång	
16002	Mariestad	1473 Töreboda	1493 Mariestad
16003	Lidköping	1471 Götene	1494 Lidköping
16004	Skövde	1445 Essung 1446 Karlsborg 1470 Vara 1472 Tibro	1495 Skara 1496 Skövde 1497 Hjo 1499 Falköping
16005	Tidaholm	1498 Tidaholm	
17001	Torsby	1737 Torsby	
17002	Munkfors	1762 Munkfors	
17003	Årjäng	1765 Årjäng	
17004	Sunne	1766 Sunne	
17005	Karlstad	1715 Kil 1761 Hammarö 1763 Forshaga	1764 Grums 1780 Karlstad
17006	Kristinehamn	1781 Kristinehamn	
17007	Filipstad	1782 Filipstad	
17008	Hagfors	1783 Hagfors	
17009	Arvika	1730 Eda	1784 Arvika
17010	Säffle	1492 Åmål	1785 Säffle
18001	Laxå	1860 Laxå	
18002	Hällefors	1863 Hällefors	
18003	Örebro	1814 Lekeberg 1861 Hallsberg 1880 Örebro 1881 Kumla	1882 Askersund 1884 Nora 1885 Lindesberg
18004	Karlskoga	1760 Storfors 1862 Degerfors	1883 Karlskoga
19001	Västerås	1907 Surhammar 1961 Hallstahammar	1980 Västerås 1981 Sala
19002	Fagersta	1904 Fagersta 1962 Norberg	1982 Fagersta
19003	Köping	1960 Skinnskatteberg 1983 Norberg	1984 Arboga
20001	Vansbro	2021 Vansbro	
20002	Malung	2023 Malung	
20003	Älvdalen	2039 Älvdalen	
20004	Mora	2334 Orsa	2062 Mora
20005	Falun	2026 Gagnef 2029 Leksand 2031 Rättvik	2080 Falun 2081 Borlänge 2082 Säter
20006	Hedemora	2083 Hedemora	
20007	Avesta	2084 Avesta	
20008	Ludvika	1864 Ljusnarsberg 2061 Smedjebacken	2085 Ludvika
21001	Hofors	2104 Hofors	
21002	Ljusdal	2161 Ljusdal	2180 Gävle
21003	Gävle	0319 Älvkarleby 2101 Ockelbo	2181 Sandviken
21004	Söderhamn	2182 Söderhamn	
21005	Bollnäs	2121 Ovanåker	2183 Bollnäs
21006	Hudiksvall	2132 Nordanstig	2184 Hudiksvall
22001	Ånge	2260 Ånge	

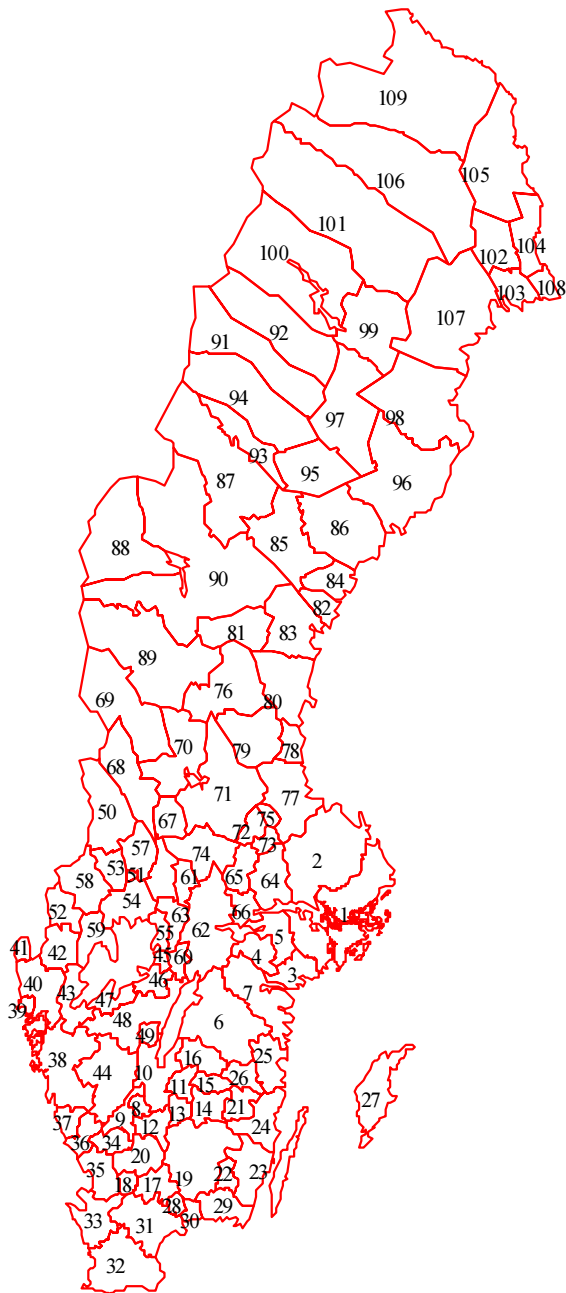
LA-kod	Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner
22002	Härnösand	2280 Härnösand
22003	Sundsvall	2262 Timrå 2281 Sundsvall
22004	Kramfors	2282 Kramfors
22005	Sollefteå	2283 Sollefteå
22006	Örnsköldsvik	2284 Örnsköldsvik
23001	Stömsund	2313 Stömsund
23002	Åre	2321 Åre
23003	Härjedalen	2361 Härjedalen
23004	Östersund	2303 Ragunda 2305 Bräcke 2309 Krokom 2326 Berg 2380 Östersund
24001	Storuman	2421 Storuman
24002	Sorsele	2422 Sorsele
24003	Dorotea	2425 Dorotea
24004	Vilhelmina	2462 Vilhelmina
24005	Åsele	2463 Åsele
24006	Umeå	2401 Nordmalinge 2403 Bjurholm 2404 Vindeln 2409 Robertfors 2460 Vännäs 2480 Umeå
24007	Lycksele	2418 Malå 2481 Lycksele
24008	Skellefteå	2417 Norsjö 2482 Skellefteå
25001	Avidsjaur	2505 Avidsjaur
25002	Arjeplog	2506 Arjeplog
25003	Jokkmokk	2510 Jokkmokk
24004	Överkalix	2513 Överkalix
25005	Kalix	2514 Kalix
25006	Övertorneå	2518 Övertorneå
25007	Pajala	2521 Pajala
25008	Gällivare	2523 Gällivare
25009	Luleå	2560 Älvsbyn 2580 Luleå 2581 Piteå 2582 Boden
25010	Haparanda	2583 Haparanda
25011	Kiruna	2584 Kiruna

Bilaga 3

<i>LA-namn</i>	<i>Kart-kod</i>	<i>LA-namn</i>	<i>Kart-kod</i>
Stockholm	1	Varberg	37
Uppsala	2	Göteborg	38
Nyköping	3	Lysekil	39
Katrineholm	4	Uddevalla	40
Eskilstuna	5	Strömstad	41
Linköping	6	Bengtsfors	42
Norrköping	7	Trollhättan	43
Gnosjö	8	Borås	44
Gislaved	9	Gullspång	45
Jönköping	10	Mariestad	46
Nässjö	11	Lidköping	47
Värnamo	12	Skövde	48
Sävsjö	13	Tidaholm	49
Vetlanda	14	Torsby	50
Eksjö	15	Munkfors	51
Tranås	16	Årjäng	52
Älmhult	17	Sunne	53
Markaryd	18	Karlstad	54
Växjö	19	Kristinehamn	55
Ljungby	20	Filipstad	56
Hultsfred	21	Hagfors	57
Emmaboda	22	Arvika	58
Kalmar	23	Laxå	60
Oskarshamn	24	Hällefors	61
Västervik	25	Örebro	62
Vimmerby	26	Karlskoga	63
Gotland	27	Västerås	64
Olofström	28	Fagersta	65
Karlskrona	29	Köping	66
Karlshamn	30	Vansbro	67
Kristianstad	31	Malung	68
Malmö	32	Älvdalen	69
Helsingborg	33	Mora	70
Hylte	34	Falun	71
Halmstad	35	Hedemora	72
Falkenberg	36	Avesta	73

Ludvika	74	Sorsele	92
Hofors	75	Dorotea	93
Ljusdal	76	Vilhelmina	94
Gävle	77	Åsele	95
Söderhamn	78	Umeå	96
Bollnäs	79	Lycksele	97
Hudiksvall	80	Skellefteå	98
Ånge	81	Arvidsjaur	99
Härnösand	82	Arjeplog	100
Sundsvall	83	Jokkmokk	101
Kramfors	84	Överkalix	102
Sollefteå	85	Kalix	103
Örnsköldsvik	86	Övertorneå	104
Strömsund	87	Pajala	105
Åre	88	Gällivare	106
Härjedalen	89	Luleå	107
Östersund	90	Haparanda	108
Storuman	91	Kiruna	109

Karta med kartkoder



Bilaga 4

Tabell: F-regioner med ingående lokala arbetsmarknader (LA).

<i>F-region</i>	<i>La-region</i>				
<i>Stockholm</i>	Stockholm				
<i>Göteborg</i>	Göteborg				
<i>Malmö</i>	Malmö				
<i>Regionala centra</i>	Borås	Helsingborg	Kristianstad	Skellefteå	Uppsala
	Eskilstuna	Härnösand	Luleå	Skövde	Västerås
	Falun	Jönköping	Linköping	Sundsvall	Växjö
	Gävle	Kalmar	Norrköping	Uddevalla	Örebro
	Halmstad	Karlstad	Nyköping	Umeå	
<i>Norra glesbygden</i>	Arjeplog	Jokkmokk	Åre	Överkalix	
	Gällivare	Kiruna	Östersund		
<i>Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur</i>	Arvika	Haparanda	Kramfors	Mariestad	Varberg
	Bollnäs	Hedemora	Kristinehamn	Nässjö	Värnamo
	Eksjö	Hudiksvall	Lidköping	Oskarshamn	Västervik
	Fagersta	Kalix	Ljungby	Sotenäs	Älmhult
	Falkenberg	Karlshamn	Ludvika	Säffle	Ömsköldsvik
	Gotland	Karlskrona	Lycksele	Söderhamn	Övertorneå
	Gullspång	Katrineholm	Lysekil	Tranås	
<i>Storindustriorter</i>	Avesta	Filipstad	Hylte	Karlskoga	Tidaholm
	Emmaboda	Hagfors	Hällefors	Köping	Trollhättan
<i>Småindustriorter</i>	Bengtsfors	Gnosjö	Sävsjö	Vimmerby	
	Dorotea	Hultsfred	Vansbro	Årjäng	
	Gislaved	Markaryd	Vetlanda		
<i>Landsbygdsdominerade orter</i>	Arvidsjaur	Mora	Storuman	Vilhelmina	
	Härjedalen	Pajala	Strömstad	Ånge	
	Ljusdal	Sollefteå	Strömsund	Åsele	
	Malung	Sorsele	Torsby	Älvdalen	
<i>Bruksorter</i>	Hofors	Munkfors			
	Laxå	Olofström			

Figur: F-regioner

