

Datum
2017-03-21
Ert datum
2017-01-24

Dnr
2017/022
Er ref
N2017/00222/HL

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se,
n.remiss.h@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet "För Sveriges landsbygder" (SOU 2017:1)

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) lämnar följande yttrande över rubricerat betänkande. Yttrandet är disponerat så att inledningsvis lämnas generella synpunkter på betänkandet och sedan specifika kommentarer till enskilda delar och förslag. Den senare delen följer betänkandets disposition.

Vissa av kommitténs förslag har redan tagits om hand av regeringen i form av beslut eller utredning. Dessa delar kommenteras inte ytterligare i yttrandet.

Generella synpunkter på betänkandet

Den parlamentariska landsbygdskommittén har lämnat ett omfattande och ambitiöst förslag till formandet av en sammanhållen landsbygdspolitik. Det finns ett tydligt syfte att forma en tvärssektoriell politik som behöver genomföra insatser inom en lång rad sektorsområden. Erfarenheterna från andra "horisontella" politikområden såsom regional tillväxt, miljö och jämställdhet talar för att det krävs en tydligt uttalad politisk ambition och kraftfulla verktyg och mandat för genomförande för att kunna arbeta med sådana områden. Det krävs också en systematisk uppföljning och utvärdering för att kunna ha en uppfattning om hur politiken utvecklas. För att lyckas med detta krävs bland annat tydliga, uppföljningsbara mål och uttalade strukturer för hur politiken ska "tränga in" i olika sektorsområden. Kommitténs förslag om att ge olika sektorsmyndigheter ansvar i instruktion m.m. är bra verktyg under förutsättning att dessa uppgifter också följs upp och värderas i myndigheternas dialoger med regeringen.

Omfattande och brett förslag

I förhållande till uppgiften har kommittén arbetat under ganska kort tid. Trots det läggs ett mycket brett och omfattande förslag med en lång rad insatser som många har mycket vittgående konsekvenser och effekter. Kommittén har också betonat vikten av att förslagen ses som en helhet som hänger samman och därmed också behöver genomföras i ett sammanhang.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund	Stockholm	Kontakt
Postadress	Postadress	010 447 44 00
Studentplan 3, 831 40 Östersund	Studentplan 3, 831 40 Östersund	info@tillvaxtanalys.se
Besöksadress	Besöksadress	www.tillvaxtanalys.se
Studentplan 3, Östersund	Regeringsgatan 67, 4 tr	Org. nr 202100-6164

Tyvär är dock många av förslagen till insatser av den karaktären att regeringen föreslås ”vidta åtgärder”, göra översyn eller utreda frågor. Det gör att förutsättningarna för en sammanhållen och bred insats blir mindre sannolik. Med beaktande av de förutsättningar kommittén arbetat med skulle ett mer avgränsat betänkande med mera underbyggda förslag varit av värde.

Vad är landsbygd?

Ett generellt problem med betänkandet är att begreppet landsbygd används utan någon mera detaljerad precision. I några förslag (t.ex. näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar) finns en preciserad geografisk avgränsning. Utredningen använder sig annars av en kommunklassificering som Tillväxtanalys gjorde på uppdrag av regeringen 2014. I denna avgränsning finns det totalt 130 landsbygdskommuner och dessa kommuner innehåller i sig både rurala och urbana miljöer i olika omfattning. Den innehåller också rurala miljöer som har mycket god tillgång till större städer.

Tillväxtanalys menar att kommittén skulle behövt göra en mera tydlig och avgränsad definition av begreppet landsbygd och också att insatserna kanske tydligare skulle riktas till mer väldefinierade områden.

Landsbygdspolitik vs regional tillväxtpolitik

Kommittén skriver i delbetänkandet (SOU 2016:26) att det finns två territoriella politikområden, landsbygdspolitik och regional tillväxtpolitik. Man gör också en analys av utvecklingen över tid inom respektive område, men drar inte några direkta slutsatser av analysen.

Tillväxtanalys menar att det skulle behövts en mera grundlig analys av konsekvenserna av att det finns två politikområden som arbetar med regional utveckling. Vi ser att det finns en rad överlappande områden där det inom båda politikområdena görs insatser av likartad karaktär. Likaså borde det gjorts en analys av vad det innebär att ansvaret för landsbygdspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken åvilar olika aktörer.

Med den inriktning mot en sammanhållen politik som kommittén föreslår skulle det enligt vår mening varit bra med en diskussion om det inte skulle vara möjligt att skapa en sammanhållen regional- och landsbygdspolitik, inte minst för det regionala genomförandeansvaret som idag vilar på olika aktörer för dessa båda områden.

Specifika kommentarer på enskilda förslag

Nedan lämnas specifika synpunkter på enskilda delar och förslag i betänkandet.

Målen för landsbygdspolitiken

Kommittén föreslår en målstruktur med ett övergripande mål och 10 delmål för en sammanhållen landsbygdspolitik. Tillväxtanalys kommenterar inte målen i sig utan enbart struktur och uppbyggnad av dessa.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken spänner över ett brett fält och berör många olika politikområden. Med den förutsättningen är det viktigt att målstrukturen går att dels operationalisera genom att omvandla delmålen till specifika mål för olika politikområden, dels att det går att följa upp måluppfyllelsen inom olika områden genom att bedöma utvecklingen. Tillväxtanalys menar att flera av delmålen inte har den konkretiseringsgrad att det enkelt går att operationalisera dem på detta sätt.

I flera av delmålen anges att "landsbygdernas" förutsättningar ska förbättras. Utan en territoriell specificering av vad man menar med landsbygder är det svårt att göra någon egentlig uppföljning av måluppfyllelsen (jfr även med tidigare diskussion om definition av landsbygd).

Näringsliv och företagande

Betänkandet innehåller en lång rad förslag för att stödja och utveckla näringsliv och företagande i landsbygder. Tillväxtanalys tar inte ställning i detalj till varje enskilt förslag, särskilt då många är relativt översiktligt beskrivna. Följande kommentarer kan dock lämnas:

Landsbygdskommuner är ingen homogen grupp varför även förutsättningar för *kapitalförsörjning* skiljer sig åt mellan (och inom) kommunerna. Kan vi ändå se några generella mönster? En bedömning är att det främst kan finnas två förhållanden där landsbygd avviker från mer urbana områden: *tunna marknader* och *låga värden på realsäkerheter*.

1. Glesa miljöer med få aktörer och långa avstånd kan innebära problem (tid och kostnader) för aktörer att hitta varandra och sluta avtal. Möjligheterna till s.k. relationsbaserade kreditbedömningsprocesser blir också svårare.¹ Stödjande infrastruktur som juridisk kompetens, universitet, rådgivare etc. finns i mindre omfattning. Det skulle sammantaget kunna medföra att goda företagsidéer har svårare att få finansiering jämfört med områden med en tätare struktur.
2. Möjligheten att använda tillgångar som säkerheter vid lånefinansiering är viktiga i bankernas beslutsprocess. Sådana säkerheter minskar bankernas risker. Nivån (och utvecklingen av) fastighetspriserna uppvisar stora skillnader mellan olika delar av landet.² Givet samma entreprenöriella talang och företagsidé

¹ Backman M, (2015), "Banks and new firm foundation". I *Journal of Small Business Finance*, Vol. 1, No. 3, s. 185-203.

² Bornefalk A, (2014), "Kapital på krita?" *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:4*.

torde möjligheten till lånefinansiering därmed vara lägre i områden med låga fastighetsvärden jämfört med regioner med högre prisnivåer.

Almi Företagspartner AB bör enligt kommittén ges i uppdrag att ha ett ytterligare fokus på glesa och mycket glesa landsbygdskommuner i sitt arbete med marknads-kompletterande finansiering och rådgivning. Almi har en relativt god geografisk närvaro med sina 16 regionala dotterbolag vilket gör det troligt att Almi kan spela en roll för att delvis mildra effekterna av de problem som tunna marknader (punkt 1 ovan) innebär. Uppdraget bör då, förutom egna finansieringsprodukter, inkludera kunskapsspridning och information till både utbuds- och efterfrågesidan, t.ex. om befintliga kapitalförsörjningsinstrument och främjandeaktiviteter av karaktären ”investment/investor readiness”. Gärna med deltagande av marknadsaktörer i utförarledet. Denna typ av uppgifter kan också läggas på Tillväxtverket.

Saminvest föreslås, dels säkra kompetens i sin styrelse om näringslivsutveckling i glesa miljöer, dels ta geografiska hänsyn i sin riskkapitalförsörjning. Kontextuell förståelse är betydelsefullt inom all näringslivsutveckling varför den delen inte vidare behöver kommenteras. Men geografiskt avgränsade riskkapitalinsatser med regionalpolitiska ambitioner bedöms inte vara en framgångsrik väg att välja.³ Venture capital (VC) är en finansieringsform för några få snabbväxande företag. VC dras till tillväxtregioner, men skapar dem inte.⁴ För att få tillräckligt stora fonder, med tillräckligt intressanta investeringsmöjligheter, behövs snarare nationella fonder. Däremot kan det behövas regionala insatser av strukturbyggande karaktär där såväl kompetenshöjande åtgärder som insatser för att koppla samman utbuds- och efterfrågesidan ingår.⁵

Kommittén har däremot inget konkret förslag för att möta frågan om säkerheter för lånefinansiering (punkt 2 ovan). En närliggande möjlighet torde annars vara att närmare undersöka möjligheter till kreditgarantier.⁶ Betydligt fler företag har finansieringsbehov som är bättre lämpade för lånefinansiering än riskkapital.

Särskilda satsningar ska också göras i 23 kommuner med särskilda utmaningar. Här föreslås bland annat ytterligare nedsättningar av arbetsgivaravgiften utöver den regionala nedsättning som redan finns. Kommittén har dock inte visat hur en sådan sänkning ska kunna förenas med statsstödsreglerna. Den nedsättning som finns har ett relativt lågt takbelopp (85 200 kronor per år och arbetsgivare). Erfarenheter från

³ Se t.ex. Murray G & Lingelbach D, (2009), “Twelve meditations on venture capital: Some heretical observations on the dissonance between theory and practice when applied to public/private collaborations on entrepreneurial finance policy”; Nightingale P m.fl., (2009), “From funding gaps to thin markets: UK government support for early-stage venture capital”; Olofsson C, (1993), *De regionala utvecklingsbolagen – instrument för industriell utveckling?*

⁴ Tillväxtanalys, (2010), “Staten och riskkapitalet”. Rapport 2010:1.

⁵ Se t.ex. Tillväxtanalys (2016) Effekter och erfarenheter Slututvärdering av satsningen med regionala riskkapitalfonder 2009–15, Rapport 2016:03

⁶ Tillväxtanalys, (2017) ”Perspektiv på kapitalförsörjning”. Tillväxtfakta 2016.

Norge där systemet är utvecklat och omfattande, är att signifikanta effekter främst nås i de områden där nedsättningen är betydande.⁷

I samma kommuner föreslås också ett system för avskrivningar av studielån utreds. Tillväxtanalys tillstyrker förslaget. Det är enkelt att utforma och berörs inte av statsstödsregler. Det finns också goda förutsättningar för att utvärdera en sådan insats då den genomförs i ett begränsat område.

Ett forskningscentrum för regional- och landsbygdsekonomisk forskning föreslås inrättas. Tillväxtanalys ser positivt på att centrat föreslås täcka både regional- och landsbygdsekonomiska frågor.

Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningen är en av de stora samhällsutmaningarna för Sverige i ett regionalt och lokalt perspektiv. Tillväxtanalys är positiv till de förslag som läggs om att säkerställa att det finns lokala utbildningscentra (lärcentra) med god spridning. Det är också bra att kommittén särskilt föreslår att en sådan satsning utvärderas. Det finns flera regionala utvärderingar av utbildningscentra, men ingen samlad nationell bild.

Samhällsplanering och bostadsbyggande

Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ till att begränsa och precisera riksintressenas areal i syfte att underlätta landsbygdsutveckling. Tillväxtanalys vill här tillfoga att ett större behov är att kunna skapa en samordning mellan olika riksintressen med olika ansvariga myndigheter. Här skulle länsstyrelsens roll som statens regionala aktör kunna utvecklas.

Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur

Tillväxtanalys avstyrker förslaget att regeringen ska avvisa Postlagsutredningens förslag till förändringar av bl.a. krav på övernattningsbefordran av brev samt regler för pristak. Tillväxtanalys har tidigare tillstyrkt Postlagsutredningens förslag och ser att dessa är nödvändiga för att långsiktigt kunna säkra en effektiv brevdistribution i hela landet.

Kommittén betonar vikten av att det kommunala skatteutjämnningssystemet utvecklas och hålls aktuellt och att det finns delar i kostnadsutjämnningssystemet som har urholkats genom att dataunderlag inte har uppdaterats. Tillväxtanalys instämmer i detta till fullo. Myndigheten har bidragit med underlag och modeller för flera delar i kostnadsutjämnningen som har stor betydelse för kommuner i landsbygdsområden. Trots att systemet i sin helhet omfördelar uppemot 70 miljarder kronor för primärkommunerna, saknar systemet i dagsläget en aktiv sammanhållen förvaltning och utveckling. Systemet har tidigare uppdaterats genom olika kommittéer med ett intervall på ca fem år. Regeringen gav år 2008 Statskontoret ansvar för att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnning.

⁷ Arbetsgivaravgiften är nedsatt till 0 % i de mest utsatta och perifera områdena och har inget takbelopp.

När det gäller den komponent som hanterar gles bebyggelsestruktur, den s.k. ”glesbygdskomponenten”, innebär det nuvarande arbetssättet åtminstone två större problem.

Det ena problemet är att förändringar i kommunernas befolkningsutveckling inte får genomslag i de delmodeller som specifikt hanterar gles bebyggelsestruktur. Detta medför att systemet i dessa delar saknar en kontinuerlig följsamhet för befolkningsförändringar.

Det andra problemet är att det saknas en löpande uppföljning och utveckling av systemet i de delar som hanterar glesbygdstillägg, vilket innebär att systemet har svårt att hantera olika typer av samhällsförändringar, vilket också påpekas av OECD i en nyligen publicerad rapport.⁸

En konsekvens av dagens hantering av det kommunalekonomiska systemet är att systemet inte är tillräckligt följsamt i förhållande till befolkningsförändringar och samhällsförändringar. Slutsatsen blir att det finns en uppenbar risk att systemet inte har förmåga att leverera uppdaterade och rimliga avdrag och tillägg till olika typer av kommuner. Sannolikt får detta störst konsekvenser för små landsbygds-kommuner då glesbygdskomponenten är relativt betydelsefull för denna grupp av kommuner. Tillväxtanalys vill därför understryka vikten av att det skapas en aktiv löpande förvaltning och utveckling av systemet.

Statens närvaro i landsbygderna

Kommittén lämnar förslag på dels att det ska finnas polisiär närvaro i alla kommuner och dels att det ska införas krav på maximala insatstider för s.k. ”prio-1 ärenden”. Tillväxtanalys tar inte ställning till förslaget i sak, men vill tillföra att det lämpligen bör utredas vilka förutsättningarna är för att kunna sätta sådana ramar. Där kan Tillväxtverkets analysplattform för Tillgänglighetsanalyser (Pipos) användas för att göra analyser av möjliga insatstider med olika förutsättningar.⁹

Tillväxtanalys avstyrker förslaget att inrätta en ny myndighet eller att överföra uppgifter till Statens servicecenter som utförs på lokala servicekontor för Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. En sådan överföring kräver en mycket tydlig avgränsning av vilka uppgifter som omfattas. Det finns en risk att förslaget snarare skapar snävare ramar för vilken service som kan ges vid dessa servicekontor än vad som finns idag. Vi ser snarare ett behov av att stärka förutsättningarna för att myndigheter i samverkan kan lösa serviceuppgifter genom att hinder för samverkan i lagstiftning och annan reglering undanröjs.

Kommittén föreslår att 10 000 arbetsplatser vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region ska utlokaliseras till regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Tillväxtanalys tar inte ställning till förslaget i sig, men vill betona vikten av att omlokaliseringar föregås av en noggrann analys så att de myndigheter eller funktioner som berörs hamnar i en miljö som så långt som möjligt ”passar” för

⁸ OECD, (2017), ”Territorial Reviews Sweden”.

⁹ Pipos har tidigare varit en del av Tillväxtanalys verksamhet. Sedan 1 januari 2017 är den överflyttad till Tillväxtverket.

verksamheten ifråga. I annat fall hotas såväl effektivitet som lokala spridningseffekter. Det är också viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv. Efter försvarsbeslutet 1996 beslutades om utlokaliseringar av delar av myndigheter och funktioner till de orter som särskilt drabbades av försvarsmaktens nedläggningar. Flera av dessa funktioner har sedan efterhand upphört eller kraftigt minskat till följd av att berörd myndighet har genomfört omorganisationer och effektiviseringar av sin verksamhet.

Tillväxtanalys vill också betona vikten av att en sådan åtgärd utvärderas. Några sådana, systematiska, utvärderingar av satsningar på omlokalisering av statliga arbetsplatser har oss veterligen aldrig genomförts.

Styrning och organisering av landsbygdspolitiken

I betänkandet föreslås att det i kommittéförordningen ska regleras att kommittéer ska analysera konsekvenser för landsbygdernas utveckling i sina förslag.

Tillväxtanalys är i grunden positiv till förslaget, men vill anföra att denna typ av generella direktiv tenderar att i praktiken bli ganska översiktligt behandlade.

Tidigare fanns en motsvarande skrivning med krav på regionalpolitisk konsekvensanalys som togs bort då kvaliteten på analyserna generellt sett var bristfällig. Det anfördes då från regeringen att man istället skulle ange specifika krav i varje direktiv om analyser av regionala konsekvenser där detta var lämpligt.

Tillväxtanalys ser positivt på förslaget att regeringskansliet ska göra en "landsbygdsbedömning" av regeringens beslut. Vi vill dock betona vikten av att ett sådant system ges reella förutsättningar att fungera genom att ansvariga ges ett tydligt mandat, rimliga resurser och att en systematisk uppföljning av utfall görs. Tillväxtanalys gjorde tidigare en kunskapssammanställning¹⁰ till kommittén om internationella erfarenheter av att arbeta med denna typ av bedömningar/analyser där ovanstående aspekter var kritiska framgångsfaktorer i de studerade länderna.

Tillväxtanalys tillstyrker förslaget att tydliggöra vissa myndigheters ansvar för landsbygdsfrågor i dess instruktion. Även här talar all erfarenhet för att uppföljning är en kritisk framgångsfaktor. Det måste kopplas återrapporteringskrav och uppföljning i myndighetsdialogerna med berörda myndigheter för att denna typ av styrning ska vara meningsfull.

Tillväxtanalys instämmer till fullo i behovet av förbättra länsstyrelsens mandat och förmåga att samordna statliga aktörer på den regionala nivån. Det är dock tveksamt om inrättandet av landsbygdsdelegationer vid varje länsstyrelse är rätt lösning. Det finns en risk att det blir en alltför tung administrativ struktur, inte minst för de nationella myndigheter som pekas ut att ingå i dessa delegationer. Problemet med länsstyrelsernas begränsade mandat att samordna statliga myndigheter regionalt bör försöka lösas på annat sätt.

¹⁰ Tillväxtanalys, (2006), "Landsbygdspolitik och landsbygdsäkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada". PM 2016:11.

Tillväxtanalys har inga invändningar mot att statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutveckling regleras i en särskild förordning eller att Jordbruksverket får ansvar för att främja och följa upp arbetet hos berörda myndigheter. Vi invänder dock mot att Tillväxtanalys pekats ut som en av de myndigheter som ska omfattas av detta uppdrag. Tillväxtanalys uppdrag som analys- och utvärderingsmyndighet kräver att myndigheten kan ses som fristående från genomförandemyndigheter inom området. Detta skulle kunna ifrågasättas om vi ska ingå i en sådan samordning.

Begreppet landsbygdskommuner – felaktig tabell

Kommittén utgår i sin definition av landsbygd från en kommunklassificering som Tillväxtanalys gjort på regeringens uppdrag i syfte att förbättra förutsättningarna att producera statistik inom regional- och landsbygdsolitik.¹¹ I denna klassificering är utgångspunkten att en landsbygdskommun har minst 50 procent av befolkningen bosatt i ”rurala” områden, här definierade som utanför tätorter med minst 5 000 invånare. Till detta läggs sedan en tillgänglighetsdimension som utgår från en specificerad tillgänglighet till befolkningsagglomerationer med minst 50 000 invånare.

I bilaga 2, tabell 1 (sidan 278) redovisas Sveriges landsbygdskommuner fördelat på tre kategorier: ”mycket glesa”, ”glesa” och ”glesa blandade”. Den sista kategorin, ”glesa blandade landsbygdskommuner” som i tabellen omfattar 70 kommuner har dock förväxlat med det som Tillväxtanalys benämnt som ”landsbygdskommuner nära större stad”. Det kan noteras att kommittén även i övrigt använder andra benämningar än Tillväxtanalys på flera kommunkategorier.

- - - - -

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören efter föredragning av avdelningschef Jan Cedervärn.

Sonja Daltung
Generaldirektör

¹¹ Tillväxtanalys, (2014), ”Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdsolitik”. Rapport 2014:4.