

Kommittédirektiv

En sammanhållen politik för Sveriges
landsbygder



Dir.
2015:73

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Politiken ska bidra till att landsbygdens företag är livskraftiga och innovativa, att attraktiva livs- och boendemiljöer kan erbjudas och att naturresurserna används hållbart. Landsbygdens möjligheter ska tas tillvara och en miljömässigt hållbar utveckling ska förenas med ekonomisk tillväxt – en grön tillväxt – som ger förutsättningar för sysselsättning och framtidstro i hela landet. Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen.

Kommittén ska bl.a. belysa utvecklingen och framtida utmaningar och möjligheter för olika typer av landsbygder. Kommittén ska lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende på landsbygden. Ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas i analysarbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2017. En delredovisning ska lämnas senast den 31 mars 2016.

Behovet av en ny politik för landsbygden

Landsbygdernas förutsättningar har förändrats gradvis under många år och inflyttningen till städer från gles- och landsbygder har pågått under lång tid. En likartad utveckling pågår i hela västvärlden. Sveriges landsbygder och de människor som bor och verkar där är en resurs och tillgång för hela landet. Stad och landsbygd har ett ömsesidigt utbyte och är beroende av varandra. Landsbygderna har många förutsättningar för utveckling men det finns också utmaningar och problem. Det offentliga åtagandet med koppling till landsbygdens utveckling kan behöva tydliggöras. Marknadslösningar som fungerar i tätbebyggda miljöer kan i landsbygdsområden behöva kompletteras med politiska insatser. I dag saknas en sammanhållen nationell politik för landsbygden som på ett tydligt sätt tar avstamp i de utmaningar och möjligheter som landsbygden står inför. En sådan politik är nödvändig för att möjliga synergieffekter av dagens åtgärder riktade till landsbygden ska realiseras.

En förnyad, sammanhållen politik för landsbygden ska utgå från de strukturella frågor, utmaningar och möjligheter som landsbygden möter. Det ska vara en långsiktig politik som skapar incitament för utveckling och förändring av den framtida svenska landsbygden. En politik för landsbygden behöver byggas utifrån ett bredare perspektiv än de areella näringarna. Politiken ska ta avstamp i nuläget med avsikt att möta inte bara nuvarande utan även kommande utmaningar och möjligheter.

Landsbygden i Sverige och i många andra länder genomgår sedan länge en strukturomvandling där tjänstesektorn får en allt större betydelse och där besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin och sysselsättningen. Jordbruket och skogsbruket bidrar inte längre i samma utsträckning till landsbygdsbornas försörjning, även om näringarna är fortsatt viktiga för ekonomin. Natur- och kulturreсурser på landsbygden får nya och utvecklade användningsområden. Efterfrågan på hållbara turismupplevelser ökar. Utvecklingen av globala värdekedjor bidrar ytterligare till att förändra förutsättningarna för företagen på landsbygden.

Kunskapssamhället och utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik öppnar nya möjligheter. Klimatförändringar och urbaniseringen i Sverige och omvärlden medför att den svenska landsbygden blir intressant, inte minst för livsmedels- och energiförsörjningen, även globalt. Det här är förändringar som påverkar de ekonomiska drivkrafterna och möjligheterna att bo och verka på landsbygden.

Den nationella politikens närvaro i landsbygdens frågor och som riktninggivare för den framtida utvecklingen har också stor betydelse för ett Sverige som håller ihop och där alla är delaktiga. En förnyad politik för landsbygden behöver vara inkluderande och tydligare uppmärksamma landsbygdsbornas delaktighet i samhällsutvecklingen. Det lokala engagemang som många gånger är avgörande för utvecklingskraften på landsbygden måste värnas och stärkas. Samtidigt behöver samverkan mellan offentliga aktörer på nationell, regional och kommunal nivå förbättras.

En tredjedel av Sveriges befolkning bor i landsbygdskommuner enligt Statens Jordbruksverks definition. Nästan alla, oavsett bostadsort, har dessutom på något sätt en relation till landsbygden. Det kan vara från uppväxten, via släkten eller genom ett deltids- eller fritidsboende. Av Sveriges företag har 37 procent sin verksamhet i landsbygdskommuner och 30 procent av alla sysselsatta arbetar i verksamheter som finns på landsbygden. Det innebär att många människor och verksamheter berörs och är beroende av utvecklingen på landsbygden. De verktyg och insatser som finns i dag för att främja utvecklingen är samtidigt alltför splittrade och löser inte de problem som finns på grund av de strukturella förändringarna. Möjligheter behöver också tas tillvara i större utsträckning än hittills. Sammantaget innebär detta att det finns ett behov av en utvecklingsinriktad politik för landsbygden, som kan hantera de utmaningar som varken marknaden eller den befintliga politiken klarar.

Uppdraget att lämna förslag på en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder

Sverige är, i en europeisk jämförelse, ett ”landsbygdsland”; stort till ytan, glest befolkat och med ett fåtal större städer. I landsbygdsbegreppet ingår såväl tätortsnära landsbygd, glesbygd, skärgårdar och andra landsbygder samt mindre tätorter, vilket gör att det är berättigat att tala om olika *landsbygder*. Med landsbygder avses i dessa direktiv alla områden utom stora och medelstora städer med närliggande områden.

Hållbar utveckling innebär att människors ekonomiska och sociala behov tillgodoses utan att miljötillståndet försämras. Förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende i Sveriges landsbygder skapas samtidigt som miljömålen beaktas. Hänsyn tas således till de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna av hållbar utveckling.

Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen.

Hur har landsbygderna utvecklats de senaste 40–50 åren?

Befolkningsutvecklingen varierar kraftigt över landet, med en växande och yngre befolkning i huvudsak i storstadsregioner och regionala centrum. Stora delar av landsbygderna har en motsatt utveckling, särskilt tydligt är det i Norrlands inland. Kvinnor, och särskilt unga kvinnor, väljer i högre utsträckning än män staden framför landsbygden. Samtidigt har den tätortsnära landsbygden en relativt positiv utveckling, vad gäller befolkningsutveckling, företagande och framtidstro.

I ett modernt samhälle är rörlighet för jobb och utbildning och en viss utflyttning från gles- och landsbygder till städer naturligt. Boendemönster ser annorlunda ut jämfört med tidigare. Många kvinnor och män är mer mobila och har ett fritids- eller delårsboende på landsbygden. I vissa attraktiva områden, i synnerhet längs kusterna, har det ökade fritids- och delårsboendet lett till höjda fastighetspriser. Samtidigt är den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning en stor utmaning för många landsbygder. Utvecklingen leder bl.a. till problem med

att klara arbetskraftsförsörjning, kommunal ekonomi och samhällsservice till medborgarna.

För att analysera den framtida utvecklingen som grund för en ny politik behövs en kartläggning av samhällsutvecklingen, utvecklingen på landsbygden och dess orsaker. Viktiga aspekter är t.ex. demografisk utveckling, ekonomisk utveckling, näringslivets utveckling, medborgarnas och företagens villkor, natur- och kulturlandskapets förändring och mark- och vattenanvändningens miljöeffekter.

Kommittén ska därför

- redogöra för de senaste 40–50 årens utveckling, för befolkningen och för företagen, både för landsbygden som helhet och för olika landsbygder,
- identifiera hinder för hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden, och
- belysa demografiska utmaningar, t.ex. effekterna av att unga kvinnor i högre grad än unga män lämnar eller inte vill flytta till landsbygden.

Vilka effekter och vilken betydelse har den förda politiken haft för landsbygden?

För att bo och verka på eller besöka landsbygden behövs vissa grundläggande strukturer, som infrastruktur, transporter och samhällsservice. För sådana grundläggande förutsättningar har staten ett övergripande ansvar i hela landet. Glesheten och de långa avstånden på landsbygden gör att marknadslösningar kan behöva kompletteras med offentliga åtgärder och regler kan behöva ändras. Det finns ett statlig åtagande att främja ett gott näringslivsklimat i hela landet och tillgång till offentlig service. Det sker bl.a. genom insatser som bidrar till ökat företagande, stärkt entreprenörskap, utbyggd infrastruktur, forskning av hög kvalitet, fler innovationer och en god kompetensförsörjning. Likaså finns behov av särskilda insatser för vissa geografiska områden och insatser för natur-, kultur- och boendemiljöer som bas för affärsmöjligheter och en god livsmiljö på landsbygden.

Den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdens utveckling är hörnstenar för de strategiska insatser som finns i dag för att främja tillväxt och utveckling på landsbygden. Båda dessa politikområden har ett territoriellt angreppssätt och ett tvärsektorielt perspektiv, som innebär en sammanhållande funktion i samarbetet mellan politikområden av betydelse för landsbygden. Den regionala tillväxtpolitiken omfattar samtliga geografier, dvs. gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstäder.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har också indirekt stor betydelse för utvecklingen på landsbygden, liksom generella åtgärder inom flera olika politikområden som riktas mot företag och medborgare.

Analysen av effekter och betydelse av den förda politiken ska inkludera den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdens utveckling, men också annan nationell politik av betydelse för landsbygden. Viktiga aspekter är hur politikens åtgärder har kompletterat varandra, men också hur de kan ha överlappat eller motverkat varandra.

Kommittén ska

- analysera hur tidigare och nuvarande politik har påverkat landsbygdens utveckling och tillväxt, och
- analysera hur åtgärder inom berörda politikområden har samverkat för att främja livskraftiga och hållbara landsbygder.

Hur ser den framtida utvecklingen ut och hur påverkas landsbygden?

För att möta utvecklingen behöver landsbygden, precis som övriga samhället, anpassa sig till nya förhållanden. Landsbygdens förutsättningar ska beaktas och människors kreativitet ska tas tillvara. En livskraftig landsbygd som bidrar till samhällets tillväxt och utveckling behöver människor som vill leva, vistas, arbeta och driva företag där.

Landsbygden har goda förutsättningar att kunna stärka Sveriges utveckling mot en grön ekonomi genom framväxten av

en biobaserad ekonomi och en miljödriven näringslivsutveckling. De höga värden i attraktiva natur- och kulturmiljöer som finns i många landsbygder är en resurs för hela landet. Genom att de bevaras, vårdas och på ett hållbart sätt används och utvecklas bidrar de till landsbygdens utvecklingspotential. Utvecklingen på landsbygden kan också få stor betydelse för att de globala och nationella växthusgasutsläppen ska kunna begränsas i enlighet med klimatmålen.

Aktivitet på landsbygden och en resurseffektiv markanvändning, bl.a. genom ett hållbart brukande av skogs- och odlingslandskapet, är viktigt för Sveriges och landsbygdens attraktionskraft. Jordbruket står för och utgör förutsättning för ett öppet och varierat landskap, vilket är positivt för biologisk mångfald och levande kulturmiljöer. Ansvar för de biologiska produktionsresurserna och markens produktivitet blir allt större i ett globalt perspektiv, särskilt med tanke på klimatförändringarna. I omställningen till ett hållbart samhälle kan förvaltningen och nyttjandet av landsbygdens resurser medföra möjligheter till effektiva lösningar och innovationer samt nya affärsmöjligheter för företag på landsbygden. Samtidigt måste riskerna för ett överutnyttjande och problem som förluster av biologisk mångfald uppmärksammas och hanteras. En helhetssyn på landsbygdernas natur- och kulturreсурser där hållbarhetsperspektivet ingår behövs. Den utvecklingspotential för näringsverksamheter som baseras på nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i bl.a. natur- och kulturmiljöer bör tas till vara samtidigt som natur- och kulturvärdena bevaras.

De gröna näringarna har fått ökad uppmärksamhet för sin betydelse i arbetet för ett hållbart samhälle och en hållbar tillväxt. En biobaserad ekonomi innebär en smartare och grönare tillväxt där bland annat landsbygdens näringar har stora möjligheter att komplettera traditionella produkter genom nya värdekedjor kopplade till jordbruk, skogsbruk, fiske och vattenbruk. Detta medför möjligheter för landsbygden och de gröna näringarna att utvecklas och bidra till Sveriges samlade tillväxt och nya jobb i hela landet.

Brist på arbetskraft med rätt kompetens är ett av de största hindren för företagens tillväxt. Företag och offentlig

verksamhet som behöver anställa måste kunna säkra sin kompetensförsörjning genom människor som vill arbeta på orten eller i bygden. Kvinnor och män från andra länder har stor betydelse för kompetensförsörjningen på landsbygden. Ett väl fungerande mottagande av nyanlända innebär en möjlighet för landsbygdens näringsliv och ett Sverige som håller ihop. Det är också viktigt att det finns tillgång till utbildning med hög kvalitet på alla utbildningsnivåer i hela landet.

Landsbygden har en större andel mikro- och småföretag än städerna. Förutsättningarna för små företag behöver analyseras och beaktas särskilt, liksom möjligheter för företag att kunna utvecklas, växa och anställa. För många små och medelstora företag är det i dag svårt att få finansiering för investeringar från banker eller den statliga kapitalförsörjningen. Innovation och ett högt kunskapsinnehåll i produkter och tjänster kan vara avgörande för företagets konkurrenskraft. Behov och förutsättningar för smart specialisering behöver beaktas i högre grad.

En attraktiv boende- och livsmiljö måste kunna erbjuda grundläggande strukturer men också ett utbud av nöjen, kultur och fritidsaktiviteter. En attraktiv och tillgänglig landsbygd skapar också förutsättningar för att människor ska komma på besök för att bo, äta och uppleva och på så sätt bidra till den lokala ekonomin. Det kan vara svårt att kombinera glest boende med tillgänglighet till service och hållbara transportalternativ. Samhällsplanering, andra insatser för fortsatt tillgänglighet och utveckling av hållbara lösningar för transporter, kommunikationer och infrastruktur är därför viktigt för att människor ska kunna bo och verka på eller besöka landsbygden och för att näringslivet ska kunna utvecklas.

En väl utbyggd bredbandsinfrastruktur är viktig för att kunna bo och driva företag på landsbygden. Tillgången till bredband är generellt sett mycket god i Sverige, men tillgången till bredband med högre överföringshastigheter är ojämnt fördelad mellan tätorter och gles- och landsbygder. Nya behov och möjligheter har skapats och fortsätter utvecklas genom digitalisering och annan modern teknik. Digitala lösningar kan bidra till en resurseffektiv ekonomi. Det saknas dock en samlad

bild av på vilket sätt samhällets digitalisering kan bidra till en livskraftig landsbygd.

God tillgång till kommersiell och offentlig service, grundläggande betaltjänster, kontanthantering och post är nödvändigt för att attrahera boende, företag och besökare till landsbygden. Ett annat viktigt område är bostadsförsörjning. Det finns en efterfrågan på nya bostäder i mindre tätorter runt om i landet, men det är ofta svårt att finansiera nybyggnation. Särskilt attraktiva boendemiljöer finns i många landsbygder och skulle kunna erbjudas i större utsträckning. Det skulle ge förutsättningar för stärkt attraktivitet och ökad inflyttning och besöksgrad i delar av landet som i dag avfolkas. Det är samtidigt en utmaning att tillvarata äldre byggnadsbestånd samt att bevara och utveckla kulturlandskapets värden.

Det är många faktorer i omvärlden som påverkar den framtida utvecklingen och det krävs en analys av tänkbara utvecklingsvägar för att kunna bedöma hur en politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ska se ut. Bedömningen av framtida utveckling ska baseras på förväntade omvärldsförändringar som demografisk utveckling och boendemönster, migrationsmönster, ett förändrat klimat, arbetsmarknadens dynamik, utveckling av näringslivet med hänsyn till handel och marknad samt globala värdekedjor. Andra arbeten och processer som innehåller framtidsbedömningar eller scenarioanalyser, t.ex. Långtidsutredningens analyser, ska användas som utgångspunkt. Regionala analyser av landsbygden och dess framtida utveckling ska beaktas i arbetet, liksom att förutsättningarna varierar mellan olika typer av landsbygder. I analysen behöver också den inverkan som landsbygdens utveckling kan ha på målsättningar inom andra politikområden synliggöras.

Kommittén ska

- redovisa en trolig utveckling för svenska landsbygder fram till år 2050,
- analysera hur olika landsbygder, företag och medborgare, kan dra nytta av omvärldsfaktorer som globalisering, digitalisering och urbanisering,
- utreda förutsättningar och möjligheter för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva livs-, boende- och verksamhetsmiljöer i olika landsbygder, med beaktande av behovet att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och allmänhetens tillgång till naturen,
- redogöra för statens ansvar för att bidra till god tillgång till kommersiell och offentlig service, grundläggande betaltjänster, kontanthantering och post på landsbygden,
- analysera hur kompetensförsörjningen fungerar för privata och offentliga verksamheter på landsbygden och vid behov lämna förslag på hur den kan stärkas, och
- belysa landsbygdens möjligheter att bidra till en grön tillväxt och hur den kan påverka landsbygdens hållbara utveckling samtidigt som de för landsbygden mest relevanta miljömålen beaktas.

Hur ska en ny politik för landsbygden se ut?

Det finns sedan lång tid tillbaka olika insatser som har betydelse för landsbygdens utveckling. Det handlar bl.a. om de prioriterade områdena sysselsättning, jämställdhet och miljö. Etablering av en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden skulle innebära att politiken på den nationella nivån tar ett tydligt och nödvändigt ansvar för de utmaningar som landsbygden står inför. Under åren har strukturer och politik utvecklats för inflytande och genomförande på lokal såväl som regional nivå, exempelvis inom den regionala tillväxtpolitiken och initiativ för lokal utveckling. Men det behövs ett övergripande nationellt ansvar för landsbygden och dess välfärd, villkor och förutsättningar för utveckling och tillväxt. Samhälleliga lösningar som fungerar i täta stadsområden kan behöva utformas på annat sätt för att

fungera för den mindre skala och de glesa strukturer som karaktäriserar landsbygderna.

Det finns anledning att närmare analysera på vilket sätt den nuvarande politiken för landsbygden behöver förändras. Ett alternativ till dagens politik kan vara att utforma en politik som tydligare beaktar att landsbygdens förutsättningar ser olika ut i landet. En sådan politik kan t.ex. tydligare hantera utformning av nationella åtgärder för landsbygdsområden som visar på olika typer av varaktiga problem respektive för landsbygdsområden där tillväxtförutsättningarna är goda. Utmaningar kopplade till områden med minskande befolkning och obalanserad åldersstruktur behöver belysas särskilt.

Ett begrepp som ofta används är landsbygdssäkring, vilket innebär att andra politikområden i de frågor då det är relevant på olika sätt ska beakta landsbygdens förutsättningar och hur statliga beslut påverkar landsbygden respektive staden. Det återstår fortfarande mycket arbete innan ett sådant angreppssätt kan sägas vara i kraft. I sammanhanget bör även de statliga myndigheternas närvaro i hela landet uppmärksammas.

Kommittén ska därför, utifrån genomförda analyser och baserat på slutsatser från tidigare faser av arbetet,

- lämna förslag på en sammanhållen nationell politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder,
- föreslå övergripande mål för en sådan politik, och
- tydliggöra och föreslå hur politikområden som är viktiga för landsbygdens utveckling kan aktiveras i en sammanhållen politik.

Vilka åtgärder behövs för att uppnå målen?

En viktig fråga är hur statens resurser ska disponeras mest effektivt. En analys av vilka åtgärder som är effektiva för att främja tillväxt, företagande och sysselsättning, bidra till att relevanta miljömål nås samt främja attraktivitet och boende i landsbygdsområden behöver göras. Behovet av åtgärder ska baseras på en bedömning av marknadens funktionssätt och det offentliga åtagandet för landsbygden och dess utveckling.

Kommittén ska inte utvärdera eller föreslå ändringar av strand-skyddslagstiftningen.

Med utgångspunkt i genomförda analyser och de mål för en sammanhållen politik för landsbygden som föreslås ska kommittén

- analysera vilka statliga åtgärder som är effektiva för att förbättra förutsättningarna för utveckling på olika landsbygder,
- lämna förslag på statliga åtgärder som ska inkludera såväl medborgar- som företagsperspektiv på hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden, och
- synliggöra både kvinnors och mäns villkor och förutsättningar i de frågeställningar som behandlas.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma samhällsekonomiska och andra konsekvenser av de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller företag ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen leder till ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Kommittén ska också redovisa om förslagen leder till konsekvenser för jämställdheten eller miljön och vilka effekter förslagen får för små- och medelstora företag. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska kommittén utforma förslagen så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. EU:s statsstödsregler och annan relevant lagstiftning ska beaktas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska följa andra pågående arbeten och processer med koppling till landsbygdens utveckling och hållbara tillväxt samt föra en dialog med berörda myndigheter. Erfarenheter från andra relevanta länder ska studeras och beaktas i arbetet. I upp-

draget ingår också att medverka till dialog om landsbygden, dess förutsättningar och framtid med berörda aktörer.

Kommittén ska lämna ett delbetänkande senast den 31 mars 2016. Delbetänkandet ska bl.a. innehålla överväganden och slutsatser som baseras på genomförda analyser och kunskaps-sammanställningar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2017.

(Näringsdepartementet)