

Regeringens proposition

1997/98:62

Regional tillväxt - för arbete och välfärd

Prop.
1997/98:62

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Anders Sundström
(Närings- och handelsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till mål och riktlinjer för regionalpolitiken och en ny regional näringspolitik samt förslag och bedömningar beträffande inriktning och utformning av olika åtgärder.

Utgångspunkten för den *regionala näringspolitiken* är att den ekonomiska tillväxten i Sverige kan öka genom att den tillväxtpotential som finns i alla regioner bättre tas tillvara genom att näringspolitiken regionaliseras och anpassas till lokala och regionala förutsättningar. Genom kontinuerliga omvärldsförändringar, teknikutveckling, näringslivets internationalisering m.m., ökar behovet av att varje region utnyttjar sina förutsättningar och därigenom stärker sin konkurrenskraft.

Regeringen föreslår därför att en regional näringspolitik utvecklas med det övergripande målet att utifrån de förutsättningar som finns i varje region stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män.

Utgångspunkten för *regionalpolitiken* är att den i fortsättningen måste bedrivas med än större kraft för att stödja utvecklingen i de regioner som är särskilt utsatta och ge dem förutsättningar för utveckling och tillväxt som är mer likvärdiga dem i andra regioner. Bakgrunden är att de regionala obalanserna åter ökar med bl.a. betydande befolkningsminskningar, främst i de s.k. skogslänen. En orsak till detta är den kraftiga ekonomiska tillbakagången i början av 1990-talet med stigande budgetunderskott som en av flera följder. Den nödvändiga budgetsaneringen tvingade fram omfattande besparingar i välfärdspolitik, t.ex. inom den offentliga sektorn, vilket fått svårare konsekvenser i de regionalpolitiskt prioriterade

regionerna där den offentliga sektorn har en relativt större betydelse för sysselsättningen än i andra regioner. En hög tillväxt där alla regioner bidrar är därför en förutsättning för ett fortsatt starkt välfärdssamhälle som omfattar hela landet.

Regeringen föreslår att de övergripande regionalpolitiska målen om hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet skall ligga fast.

Som en grund för det regionala utvecklingsarbetet i alla regioner framhåller regeringen vikten av att alla berörda parter enas kring tydliga långsiktiga regionala utvecklingsstrategier.

Förslagen och bedömningarna vad gäller *regionalpolitiska åtgärder* i utsatta regioner är följande.

Regeringen avser att tidigarelägga insatser inom *infrastrukturuområdet* vilket innebär åtgärder på Inlandsvägen, tidigareläggning av snabbtågsanpassningen på sträckan Stockholm–Östersund, tidigareläggning av förberedelsearbetet för en ny förbifart Sundsvall på E4 och E14 längs norrlandskusten samt forcering av arbetet med bärighetshöjande åtgärder. Vidare kommer regeringen ta initiativ till att en utbyggnad av Luleå–Kallax flygplats kommer till stånd samt att frågan om finansiering av en ny flygplats i Pajala löses.

Regeringen lämnar förslag rörande finansiering av och formerna för genomförandet av Botniabanan.

Inom *utbildningsområdet* kommer 1500 högskoleplatser senast fr.o.m. år 2000 att särskilt avsättas för distansutbildning och decentraliserad utbildning i främst stödområde 1. Ett distansutbildningscentrum skall inrättas i Härnösand för utveckling av distansutbildning inom högskola, vuxenutbildning och folkbildning.

Regeringen avsätter 30 miljoner kronor för att påbörja genomförandet av en *kulturvision* för inlandet.

Den *kommunala ekonomins* betydelse för regional balans redovisas, bl.a. behovet av åtgärder och stöd till kommuner med ekonomiska problem till följd av sina åtaganden för boendet.

För att stärka tillgången till forskning kring det *norrländska jordbruket* aviserar regeringen att särskilda resurser kommer att anvisas Institutionen för norrländskt jordbruk i Röbäcksdalen.

Vad gäller de *särskilda regionalpolitiska medlen* föreslår regeringen att nedsättningen av socialavgifter tas bort för vissa verksamheter, främst jord- och skogsbruk. Transportbidraget föreslås omfatta även sjötransporter.

Norrlandsfonden föreslås få ett kapitallämskott på 200 miljoner kronor. Regeringen aviserar vidare ett förslag att öka beslutsutrymmet för regionalpolitiska åtgärder 1998 genom ett utökat bemyndigande om 500 miljoner kronor.

Vad gäller EG:s *strukturfonder* redovisas genomförandet av pågående program, samt det aktuella läget vad gäller inriktningen av EG:s regional- och strukturpolitik från år 2000.

Regeringen aviserar vidare ett antal konkreta insatser inom *glesbygds- och landsbygdspolitiken*.

Förslagen och bedömningarna vad gäller den *regionala näringspolitiken* är följande.

Regeringen föreslår ett program för utarbetande av *regionala tillväxtavtal*. Avtalen skall kunna gälla fr.o.m. år 2000 och ge regionerna möjlighet att ange bl.a. vilka statliga medel som bör samordnas, vilka arbets- och beslutsformer man vill pröva och hur en ökad flexibilitet i medelsanvändningen bör uppnås.

Som ett steg mot ökad flexibilitet avser regeringen att bedriva en försöksverksamhet med *friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel* i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län. Som ett ytterligare led i att öka flexibiliteten i de *regionalpolitiska medlen* föreslår regeringen att länsanslaget skall få användas till riskfinansiering i form av s.k. såddkapital.

Vidare aviseras att *regionala kompetensråd* skall inrättas i varje län som ett led i att förbättra samspelet mellan utbildningsväsende och arbetsmarknad.

I anslutning till den regionala näringspolitiken redovisas olika *riskkapitalfrågor*.

De förslag och bedömningar som regeringen lämnar i denna proposition skapar sammantagna nya och bättre möjligheter för en tillväxt grundad på varje regions egna förutsättningar. Samtidigt ges regionerna större möjligheter att påverka sin egen utveckling

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter.....	7
2.2	Förslag till lag om rätt för Stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen av regionala utvecklingslån	
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	9
3	Ärendet och dess beredning.....	
4	Näringslivets utvecklingsförutsättningar inför 2000-talet, nationellt och regionalt	13
4.1	Inledning	13
4.2	En internationaliserad ekonomi.....	18
4.2.1	Skärpt internationell konkurrens.....	18
4.2.2	Spelregler för internationell handel.....	19
4.2.3	Direktinvesteringarna har fått en mer framträdande roll.....	20
4.2.4	Europasamarbetets utveckling	21
4.2.5	Regionalpolitik för ekonomisk och ekologisk hållbar utveckling.....	22
4.3	Näringslivets organisation och lokalisering.....	23
4.4	Regionala förutsättningar och utvecklingstendenser.....	30
4.4.1	Regioner i ömsesidigt beroende.....	30
4.4.2	Den regionala utvecklingen	32
4.4.3	Regionfamiljer – ett viktigt närings- och regionalpolitiskt analysverktyg.....	51
4.5	Statens samlade resurser för regional utveckling.....	58
5	Mål och riktlinjer	64
6	Regionalpolitik	68
6.1	Allmänna utgångspunkter	68
6.2	Statens betydelse för utvecklingen i utsatta regioner.....	77
6.2.1	Allmänna riktlinjer.....	77
6.2.2	Insatser med regionalpolitisk betydelse inom vissa statliga sektorer.....	78
6.2.3	Ökad helhetssyn på organisatoriska förändringar i den statliga förvaltningen.....	102
6.3	De särskilda regionalpolitiska medlen	108
6.3.1	Allmänna riktlinjer.....	109
6.3.2	Stödområdesfrågor.....	111
6.3.3	Regionalt utvecklingsstöd.....	115
6.3.4	Stiftelsen Norrlandsfonden	120
6.3.5	Nedsättning av socialavgifter.....	121
6.3.6	Transportbidrag.....	122
6.4	EG:s strukturfonder.....	128

6.4.1	Genomförande av nuvarande strukturfondsprogram.....	132
6.4.2	Nationell medfinansiering.....	143
6.4.3	Nästa programperiod.....	147
6.5	Glesbygds- och landsbygds politik.....	150
6.5.1	Allmänna riktlinjer.....	150
6.5.2	Sysselsättningsfrämjande åtgärder.....	154
6.5.3	Service	158
6.5.4	Det lokala utvecklingsarbetet.....	162
6.5.5	Utredning av glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter.....	167
7	Regionalt utvecklingsarbete.....	168
7.1	Allmänna utgångspunkter	168
7.2	Regionala utvecklingsstrategier	170
7.3	Resurscentra för kvinnor.....	173
8	Näringspolitik.....	175
8.1	Allmänna utgångspunkter	176
8.2	Vissa näringspolitiska frågor.....	178
8.2.1	Riskfinansiering.....	187
9	Regional näringspolitik.....	194
9.1	Utgångspunkter	194
9.2	Förslag till mer flexibel medelsanvändning på regional nivå.....	200
9.3	Regionala tillväxtavtal.....	201
9.4	Åtgärder för bättre regional balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft	205
10	Program för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt.....	206

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter (avsnitt 2.1),
2. antar regeringens förslag till lag om rätt för Stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen om regionala utvecklingslån (avsnitt 2.2),
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) (avsnitt 2.3),
4. godkänner regeringens förslag om mål och riktlinjer för regionalpolitiken respektive för den regionala näringspolitiken (avsnitt 5),
5. godkänner regeringens förslag om Botniabanan (avsnitt 6.2.2.2),
6. godkänner regeringens förslag om riktlinjer för ökning av decentraliserad utbildning och distansutbildning (avsnitt 6.2.2.3),
7. godkänner regeringens förslag om att inrätta en delegation och ett utvecklingscentrum för distansutbildning baserad på modern informationsteknik i Härnösand (avsnitt 6.2.2.3),
8. godkänner regeringens förslag om stödområden för företagsstöd (avsnitt 6.3.2),
9. godkänner regeringens förslag om regionalt utvecklingsstöd (avsnitt 6.3.3),
10. godkänner regeringens förslag om Stiftelsen Norrlandsfonden (avsnitt 6.3.4),
11. godkänner regeringens förslag om transportbidrag (avsnitt 6.3.6),
12. godkänner regeringens förslag om användningen av anslaget för Regionalpolitiska åtgärder (avsnitt 9.2),
13. godkänner regeringens förslag om program för regionala tillväxtavtal (avsnitt 9.3).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 6 och 11 §§ lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §²

Inom stödområdet är följande verksamheter stödberättigade:

- | | |
|--|--|
| <p>1. <i>gruvor och mineralbrott, med undantag för malmgruvor,</i></p> | <p>1. <i>andra gruvor och mineralbrott än malmgruvor, om liknande brytning eller utvinning även sker i andra regioner i Sverige,</i></p> |
| <p>2. tillverkning, med undantag av tillverkning inom massa- och pappersindustri samt järnverk, stålverk och ferrolegeringsverk,</p> | |
| <p>3. produktionsvaruinriktad partihandel,</p> | |
| <p>4. uppdrags-, uthyrnings- och reparationsverksamhet,</p> | |
| <p>5. hotell-, pensionats- och campingverksamhet <i>eller</i></p> | <p>5. hotell-, pensionats- och campingverksamhet,</p> |
| <p>6. restaurang- och kaféverksamhet som bedrivs i kombination med hotell-, pensionats- eller campingverksamhet,</p> | |
| <p>7. renhållnings-, städnings- och tvätteriverksamhet,</p> | |
| <p>8. rekreationsverksamhet och kulturell serviceverksamhet, med undantag av biblioteksverksamhet,</p> | <p>8. rekreationsverksamhet och kulturell serviceverksamhet, med undantag av biblioteksverksamhet, <i>eller</i></p> |
| <p>9. <i>jord- och skogsbruk, trädgårdsskötsel, jakt och fiske,</i></p> | <p>9. <i>verksamhet som bedrivs av ideella, kulturella och religiösa organisationer samt intresseorganisationer.</i></p> |
| <p>10. verksamhet som bedrivs av ideella, kulturella och religiösa organisationer, samt intresseorganisationer,</p> | |
| <p>11. <i>annan personlig serviceverksamhet, med undantag av verksamhet vid varmbadhus.</i></p> | |

11 §

¹ Lagen omtryckt 1994:548.

² Senaste lydelse 1995:894.

Inom stödområdet är följande verksamheter stödberättigade:

1. uppdrags- och uthyrningsverksamhet,
2. hotell-, pensionats- och campingverksamhet *eller* 2. hotell-, pensionats- och campingverksamhet,
3. restaurang- och kaféverksamhet som bedrivs i kombination med hotell-, pensionats- eller campingverksamhet,
4. skidliftsverksamhet som bedrivs fristående eller i kombination med restaurang- eller kaféverksamhet, 4. skidliftsverksamhet som bedrivs fristående eller i kombination med restaurang- eller kaféverksamhet.
5. *jord- och skogsbruk, trädgårdsskötsel, jakt och fiske.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om rätt för Stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen av regionala utvecklingslån

Härigenom föreskrivs följande.

Enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen får Stiftelsen Norrlandsfonden fatta beslut som innebär myndighetsutövning i frågor om förvaltningen av regionala utvecklingslån och lokaliseringslån som beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att bilagan till sekretesslagen (1980:100)³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bilaga⁴

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
-------------------------------	----------------

Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet
-------------------------------	----------------

Föreslagen lydelse

Bilaga

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar som myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
-------------------------------	----------------

<i>Stiftelsen Norrlandsfonden</i>	<i>förvaltning av statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringlån som beslutats</i>
-----------------------------------	---

³ Lagen omtryckt 1992:1474.

⁴ Senaste lydelse

enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:000) Prop. 1997/98:62

Stiftelsen Svenska institutet

all verksamhet

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Med början under år 1995 har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att få underlag för den nu aktuella översynen av regionalpolitiken.

I augusti 1995 uppdrog regeringen åt Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) att sammanställa ett nationellt analys- och planeringsunderlag som stöd för regionalt utvecklingsarbete och nationella avvägningar. Under januari 1997 överlämnade verket två rapporter under den gemensamma rubriken Regioner på väg mot 2015 – *Förutsättningar, fakta och tendenser* och *Länsstrategier i regionalt utvecklingsarbete*. Dessa har bl.a. behandlats på ett antal seminarier med företrädare för länsstyrelser, andra statliga myndigheter, organisationer m.fl.

Inom ramen för uppdraget lämnade NUTEK i april 1997 ytterligare en rapport, *Förutsättningar för regionpolitik*. NUTEK har sänt rapporten på remiss till 158 instanser. En förteckning över remissinstanserna och en remissammanställning finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N 97/316).

I oktober 1995 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare – landshövding Lars Eric Ericsson – med uppgift att analysera de regionala konsekvenserna av förändringar inom den statliga sektorn. Den 7 februari 1997 överlämnade utredaren betänkandet *Regionpolitik för hela Sverige* (SOU 1997:13). Betänkandet har sänts på remiss till 158 instanser. En sammanställning av betänkandet finns i *bilaga 2* och förteckning över remissinstanserna samt remissammanställning finns i *bilaga 3*.

I november 1996 uppdrog regeringen åt Statskontoret att bl.a. kartlägga den organisatoriska och sysselsättningsmässiga förändringen av den statliga verksamheten ur ett regionalt perspektiv. Statskontoret överlämnade kartläggningen den 12 mars 1997. Rapporten har remissbehandlats tillsammans med det nyss nämnda betänkandet.

I december 1996 uppdrog regeringen åt Glesbygdsverket och Konsumentverket att analysera aktuella servicefrågor i glesbygds- och landsbygdsområden. Rapporten *Service i gles- och landsbygd* överlämnades till regeringen i mars år 1997. Rapporten har sänts på remiss till cirka 150 instanser. En förteckning över remissinstanserna och en remissammanställning finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N 96/3467).

Regeringen uppdrog också i december 1996 åt Glesbygdsverket att senast den 30 april 1997 lämna förslag till en utvecklingsinriktad glesbygds- och landsbygds politik. Glesbygdsverkets rapport *Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet* har remitterats till 25 instanser. En förteckning över remissinstanserna och en remissammanställning finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N 97/1649).

I januari 1997 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare – landshövding Georg Andersson – för att kartlägga och analysera förutsättningarna för och effekterna av en utvidgning av det regionalpolitiska transportbidraget. Den 13 maj 1997 överlämnade utredaren betänkandet *Konkurrensneutralt transportbidrag* (SOU 1997:94). Betänkandet har sänts på remiss till 44 instanser. En sammanfattning av betänkandet finns

i *bilaga 4* och en förteckning över remissinstanserna samt en remissammanställning finns i *bilaga 5*.

En beskrivning och analys av den regionala utvecklingen, som utarbetats inom Närings- och handelsdepartementet, redovisas i *bilaga 1*.

Statskontoret har redovisat två rapporter om *Genomförandet av EG:s strukturfondsprogram* som behandlar medfinansieringen (1997:12) och genomförandeorganisationen (1997:13).

Regeringen beslutade vidare i januari 1997 att tillkalla en delegation för samordnad regional politik för ökad sysselsättning och tillväxt. Delegationen består i huvudsak av statssekreterare från departement som svarar för verksamheter som ur olika aspekter har stor betydelse för näringslivets utveckling.

Som ett led i beredningsarbetet har delegationen dels överlagt med samtliga landshövdingar, dels fört en fördjupad dialog med företrädare för sju län; Södermanlands, Jönköpings, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens län. Dialogen har rört en mängd frågor som har betydelse för att nå en ökad effektivitet i ett regionalt näringspolitiskt arbete.

Med anledning av förslaget till lag angående överlämnande av förvaltningen av samtliga befintliga och utbetalda lokaliseringsslån och regionala utvecklingsslån till Stiftelsen Norrlandsfonden, har staten i ärendet haft samråd med Norrlandsfonden och i övrigt inhämtat behövliga upplysningar. Beredningskravet torde därigenom vara uppfyllt.

Dessutom har ett antal skrivelser, rapporter m.m. inkommit från myndigheter, kommuner, organisationer, enskilda personer m.fl.

Lagrådet

Den föreslagna lagstiftningen faller inom Lagrådets granskningsområde. De föreslagna förändringarna får emellertid anses vara av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Det bör i sammanhanget påpekas att Lagrådet tidigare har yttrat sig då det gällt ett liknande förslag om att till enskilt organ överlämna myndighetsutövning och då inte haft något att erinra däremot (prop. 1992/93:167 om rätt för Statens Bostadsfinansieringsbolag, SBAB, att besluta i frågor om förvaltningen av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m.). Yttrande av Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Näringslivets utvecklingsförutsättningar inför 2000-talet, nationellt och regionalt

Prop. 1997/98:62

4.1 Inledning

I denna proposition behandlas olika områden inom regionalpolitiken och näringspolitiken. Ett antal begrepp som betecknar olika delar inom de båda politikområdena används.

För att underlätta förståelsen av regeringens förslag och bedömningar görs i det följande en kort genomgång av några av de viktigare begreppen.

Regionalpolitik

Åtgärder inom alla politikområden riktade till geografiska områden med regionalpolitiska problem. Dessa åtgärder behandlas i propositionen ofta uppdelade efter statsbudgetens utgiftsområden i den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken.

Åtgärderna syftar till att uppnå de regionalpolitiska målen om hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet. Detta betyder en ökad regional utjämning, dvs. en från samhällsekonomiska och välfärdspolitiska synpunkter balanserad utveckling mellan och inom alla regioner.

En särskild del av regionalpolitiken utgör i vissa avseenden glesbygds- och landsbygds politik.

Glesbygds- och landsbygds politik

Åtgärder inom alla politikområden riktade till glesbygds- och landsbygdsområden. En närmare geografisk definition av dessa områden finns i avsnitt 4.4.2.

Åtgärderna syftar till att utveckla förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt att upprätthålla viss kommersiell och offentlig service.

Den "lilla" regionalpolitiken

Åtgärder till vilka medel anslås under utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling på statsbudgeten. I avsnitt 6.3 används beteckningen "De särskilda regionalpolitiska medlen".

Exempel på viktiga åtgärder inom den "lilla" regionalpolitiken är fördelning av medel för olika former av företagsstöd och medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram.

Fördelningen av medel från EG:s strukturfonder är också ett viktigt instrument i detta sammanhang.

Åtgärder inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling som har betydelse för den regionala utjämningen.

Exempel på viktiga åtgärder inom den ”stora” regionalpolitiken är insatser inom kommunikations-, kultur- och utbildningspolitiken samt det statliga bidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn.

Medel från EG:s strukturfonder används även för åtgärder inom den ”stora” regionalpolitiken.

Regionalt utvecklingsarbete

Åtgärder inom alla politikområden och över hela landet som påverkar utvecklingen i en region, inom regionalpolitiken exempelvis framtagnandet av utvecklingsstrategier för ett län och inom näringspolitiken arbetet med regional näringspolitik.

Näringspolitik

Åtgärder inom alla politikområden som syftar till att på olika sätt stärka näringslivets utveckling.

Regional näringspolitik

Näringspolitik som bedrivs på regional nivå, t.ex. inom ett län. Åtgärderna syftar till att genom samordning av insatser inom olika statliga politikområden (utgiftsområden) med kommunala och andra medel påverka näringslivets utveckling i en region.

Nya förutsättningar för regionalpolitik

Den lilla regionalpolitiken är betydelsefull men det är den sammantagna utvecklingen inom olika samhällsområden som avgör hur regionernas framtid utformas. För dagens stora behov räcker inte den lilla regionalpolitiken till. Omfattande åtgärder inom flera samhällsområden krävs. Inte minst för att utnyttja det offentliga realkapitalet, såsom bostäder, skolor, daghem och infrastruktur, som redan investerats i hela landet är det viktigt att tillväxten inom den privata sektorn ökar i utflyttningsregionerna och välfärdssystemet upprätthålls.

Regionalpolitiken skall bidra till att utveckla de nationella resurserna utifrån förutsättningarna i varje enskild region. Ramarna för att föra en politik med målen hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet sätts emellertid av den internationella integreringen och den statsfinansiella situationen.

Regionalpolitiken har en viktig uppgift i att även bidra till en ekologiskt hållbar utveckling. Det ekologiska systemet sätter både gränser och anger möjligheterna för en hållbar utveckling i lokala och regionala miljöer. Till exempel rymmer gles- och landsbygdspolitik en potential till utveckling i det perspektiv där resursförbrukning och miljöpåverkan ska minimeras.

Nu står samhället inför en omvälvning av lika grundläggande karaktär som när agrarsamhället trängdes ut av industrisamhället och mycket tyder på att det på sikt öppnas nya utvecklingsmöjligheter för lands- och glesbygd.

Globaliseringen av ekonomin, t.ex. integrationen inom den Europeiska Unionen, ändrar på ett markant sätt med vilka medel regeringen kan påverka de ekonomiska processerna i Sverige. Det faktum att varor, tjänster, kapital och arbetskraft kan röra sig fritt över långa avstånd begränsar utrymmet för en nationellt självständig ekonomisk politik. För att skapa goda förutsättningar för produktion av varor och tjänster som ger höga inkomster och en hög välfärd måste politiken istället inrikta sig mot andra åtgärder som främjar företagens utvecklingskraft.

Företagens krav på den miljö de verkar inom har förändrats under de senaste åren. Idag är inte enbart kostnadsjakt och priset på produktionsfaktorer avgörande för företagens lokalisering och utvecklingskraft. Det är också viktigt att de regionala produktionsförutsättningarna förbättras och anpassas till de förändringar som företagen möter på sina marknader. Tillgången till välutbildad arbetskraft, en god infrastruktur, goda utbildningsmöjligheter och goda kopplingar till forskningssystemen blir allt viktigare. Dessa faktorer kan med fördel utformas regionalt och lokalt. Komplexiteten i kraven på produktionsförutsättningarna visar på behovet av sektorssamordning.

Regioners utvecklingsmöjligheter måste ses i ett internationellt utvecklingsperspektiv. Alla regioner i landet måste ges förutsättningar att utvecklas i likhet med motsvarande regioner i andra länder.

Under de förutsättningar som redogjorts för ovan skall regionalpolitiken och den nya regionala näringspolitiken bidra till att alla regioner lämnar sitt optimala bidrag till nationens tillväxt. För att få ökad effektivitet i politiken krävs nu vissa förändringar, till exempel ökad sektorsamordning och flexibilitet i medelsanvändningen, samt decentralisering av beslutsbefogenheter.

Välfärdssystemet bidrar till regional balans

Utbyggnaden av välfärdssystemen har bidragit till att minska regionala skillnader. Genom den omfattning som den offentliga sektorn kommit att få har arbetstillfällena skapats i hela landet. Transfereringar till hushåll har bidragit till att upprätthålla konsumtionen. Offentliga tjänster kan efterfrågas efter behov och oberoende av inkomster. Sammantaget bidrar den offentliga sektorn inte bara till att skapa ett jämlikt samhälle utan också till att minska skillnader mellan olika regioner avseende sysselsättnings-, arbetslöshets- och inkomstnivåer. Statliga och andra offentliga myndigheter har vidare ett inflytande på den regionala utvecklingen genom att de i många regioner är stora arbetsgivare och har en viktig roll som serviceproducent. Förändringar i organisationen av statliga och andra offentliga myndigheter och verk får därför ofta betydande konsekvenser för sysselsättning och service i dessa regioner.

Den senaste tioårsperioden har den ekonomiska situationen i landet förändrats radikalt. Sverige hamnade i början på 1990-talet i den djupaste

lågkonjunkturen sedan depressionen på 1930-talet med stor ekonomisk tillbakagång. Bruttonationalprodukten föll tre år i rad. Arbetslösheten ökade kraftigt och krisen kom att drabba alla sektorer. Att den akuta krisen inte hanterades på ett effektivt sätt bidrog till utvecklingens snabba och djupa förlopp.

Den höga arbetslösheten och räntorna på statsskulden var bidragande orsaker till att de offentliga finanserna urholkades. Detta skapade en kris i välfärdssamhället. För att få ordning på finanserna var besparingar inom offentlig sektor nödvändiga. Detta var en förutsättning för att Sverige skulle kunna föra en trovärdig politik med tillväxt i fokus.

Alla regioner är beroende av en hög tillväxt

Välfärdssamhället byggdes ut under perioder med gynnsam ekonomisk tillväxt. För att resurser ska kunna fördelas i ett välfärdssamhälle måste de först skapas genom tillväxt. Välfärdssystemet och möjligheterna till regional utjämning förutsätter att den ekonomiska tillväxten är hög. Lyckas vi inte med detta blir det svårt att upprätthålla de höga ambitionerna på ett väl utvecklat välfärdssystem. Beräkningar, som bland annat tar hänsyn till vilka branscher som växer snabbast och vilka företag som riskerar att slås ut vid en låg tillväxt, visar att en hög tillväxt (2,2–2,8 % per år) medför en förhållandevis bra sysselsättningsutveckling i alla regioner de närmaste 10–15 åren medan en lägre årlig tillväxt (1,4 %) ger en fortsatt utslagning av företag och minskning av sysselsättningen i de svagare regionerna. Beroendet av tillväxt i den privata sektorn är därför mycket starkt. Att låna till välfärd är ingen lösning.

Regional näringspolitik för ökad ekonomisk tillväxt

Efter en framgångsrik budgetsanering har ekonomin stabiliserats och gynnsamma villkor för tillväxt och sysselsättning skapats. Låg inflation, låg ränta och en stabil valuta gynnar investeringar och bidrar till att stärka företagens konkurrenskraft i hela landet.

Eftersom politikområden påverkar varandra syftar integrationen till att samordna olika områden som har ekonomisk tillväxt som främsta mål. Därför bör en sektorssamordning av de statliga insatserna ske både på central och regional nivå. En förutsättning för friare medelsanvändning på regional nivå är en fungerande samverkan på central nivå.

De näringspolitiska insatserna kommer nu att breddas och regionaliseras. Statliga resurser inom många olika departements ansvarsområden kommer i större utsträckning än vad som f.n. sker, att anpassas till regionala och lokala förutsättningar. Detta sker inom ramen för s.k. tillväxtavtal vilket redovisas senare i denna proposition.

Kraftfulla insatser för regional utveckling

Propositionen innehåller även förslag inom arbetsmarknads-, infrastruktur-, utbildnings-, kultur-, närings- och regionalpolitiken. Regionalpoliti-

ken förstärks bl.a. genom att gällande föreskrifter vad avser regionala konsekvenser av förändringar inom statliga verksamheter preciseras. Särskilda insatser görs för att förbättra gles- och landsbygden förutsättningar för sysselsättning och tillväxt och tillgängligheten för service. Inom bostadspolitiken kommer särskilda insatser att riktas till kommuner med allvarliga ekonomiska problem till följd av sina åtaganden för boendet. Dessa kommuner ligger i stor utsträckning inom regionalpolitiska stödområden. Insatserna är betydelsefulla inte bara för att förbättra förutsättningarna till att bo och arbeta i hela landet utan även för att det offentliga realkapital som redan investerats bättre skall kunna utnyttjas även i framtiden.

Nya möjligheter till utbildning i hela landet

För att öka möjligheterna för män och kvinnor att kunna arbeta och bo i hela landet görs kraftfulla satsningar inom utbildningsområdet. Den fortsatta utbyggnaden av högskolan bidrar starkt till den regionala utvecklingen. Satsningar som kunskapslyftet och distansutbildning bidrar också till att stärka den regionala utvecklingen, eftersom kompetensutveckling har en avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt samtidigt som arbetskraften är relativt bunden regionalt. Ett utbyggt distansutbildning på högskolenivå innebär ytterligare möjligheter för alla som vill vidareutbilda sig efter kunskapslyftet.

Tidigareläggning av infrastrukturinvesteringar

Inom infrastrukturpolitiken föreslås satsningar på utbyggnad och förbättringar av vägar, järnvägar, flyg och distansarbete i syfte att förstärka länkarna mellan och inom regionerna.

Särskilda åtgärder i gles- och landsbygd

Tillväxtförutsättningarna i gles- och landsbygd bygger i stor utsträckning på lokala och regionala marknader. Kombinationssysselsättningar och den sociala ekonomin har en stor betydelse. Förutsättningar för en ekologiskt hållbar produktion är goda. Tillgängligheten till statlig och kommunal service är sämre än i tätorter. Mot denna bakgrund föreslås särskilda insatser inom en rad områden för att främja tillväxt och sysselsättning och tillgänglighet till service i gles- och landsbygd.

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för att bedriva en effektiv närings- och regionalpolitik har förändrats. De främsta orsakerna till detta är en hårdare konkurrens till följd av en tilltagande internationell ekonomisk integration, snabbare teknisk utveckling och nya sätt att kommunicera.

Skälen för regeringens bedömning: En rad omvärldsförändringar har ändrat villkoren för produktion av varor och tjänster, och därmed även villkoren för närings- och regionalpolitiken. Människor, kapital och varor, men även teknik och kunskaper rör sig över region- och nationsgränser enklare och snabbare än någonsin tidigare. Kostnaderna för transporter och kommunikation minskar. Varuutbytet med andra länder – världshandeln – ökar snabbare än produktionen och de internationella företagens investeringar i olika länder – direktinvesteringarna – ökar ännu snabbare.

4.2.1 Skärpt internationell konkurrens

Den ökade internationella ekonomiska integrationen drivs fram av snabb teknisk utveckling och av omfattande liberalisering av olika restriktioner och barriärer som tidigare hindrat eller begränsat handeln med varor och tjänster, kapitalflöden och humankapitalets rörlighet samt försvårat omstruktureringen av olika sektorer. Liberaliseringen har bland annat inneburit sänkta tullar, borttagande av handelshinder och av- och omregleringar av olika marknader såsom kapital- och valutamarknaderna, telekommunikationsmarknaden och elmarknaden. De snabbväxande ekonomierna i Asien, och omställningen till marknadsekonomi i Central- och Östeuropa samt de baltiska länderna, är andra faktorer som främjar det internationella handelsutbytet och den internationella och regionala specialiseringen. Kortsiktigt innebär de nuvarande problemen i Asien att tillväxten i denna region dämpas. Samtidigt har dessa länders möjligheter att konkurrera med låga priser ökat i takt med att deras valutor förlorat i värde.

Den internationella konkurrensen har skärpts. Det räcker inte längre för företagen att utnyttja billiga produktionsfaktorer. Det har skett en förskjutning från priskonkurrens till konkurrens baserad på kundanpassning och kvalitet. Utvecklingskraft förklarar bättre den nya situationen än konkurrenskraft, som ofta förknippas med priskonkurrens. Utvecklingskraft handlar om företagets förmåga att ta till sig och utnyttja information och kunskap samt vara innovativa. Denna förändring innebär även att kraven på arbetskraftens kompetens har förändrats och att nya flexibla organisationsformer blir vanligare för att kunna möta de snabba anpassningskraven.

Den ökade internationella integreringen innebär att regioners utvecklingsmöjligheter måste ses i ett internationellt utvecklingsperspektiv. Alla regioner i Sverige måste ges förutsättningar att utvecklas i likhet med motsvarande regioner i andra länder.

4.2.2 Spelregler för internationell handel

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och landets regioner är i tilltagande utsträckning beroende av processer och politik på internationell nivå. Liberalisering av världshandeln bedrivs inom ramen för WTO (World Trade Organisation) som tagit över GATT:s (General Agreement on Tariffs and Trade) institutionella roll som forum för multilaterala tull- och handelsförhandlingar. Det svenska närmandet till det europeiska samarbetet genom EES-avtalet och därefter medlemskapet i EU den 1 januari 1995 är andra viktiga händelser som påverkar de svenska utvecklingsförutsättningarna.

Den internationella handeln har sedan andra världskriget fram till början av 1970-talet varit den drivande kraften i världsekonomin. Under perioden 1960–1990 ökade exporten i snabbare takt än produktionen. År 1953 gick endast 53 procent av I-ländernas export till andra I-länder. År 1990 hade andelen ökat till 76 procent. Utvecklingen är bland annat en följd av de avtal som slutits på internationell nivå för att minska användningen av olika typer av handelshinder. Avtalen har arbetats fram via världshandelsorganisationen GATT, nuvarande WTO. I den senaste förhandlingsrundan ”Uruguayrundan” lyckades organisationen förhandla fram ett världsomspännande regelverk för handeln med tjänster, GATS (General Agreement on Trade in Services), som dittills varit hårt reglerat och som legat utanför den traditionella handelspolitiken. En allt större del av varuvärdet i den internationella handeln består av immateriella egenskaper i någon form. Ett effektivt skydd har dock ofta saknats. Att den senaste rundan även resulterade i det s.k. TRIPS-avtalet var därför betydelsefullt. TRIPS står för ”Trade-Related Aspects of International Property Rights” och bildar ett eget sammanhållande regelkomplex i WTO för immaterialrättigheter. Reglerna utgör ett minimiskydd och WTO-länderna kan tillämpa strängare skyddsbestämmelser. Beräkningar som gjorts pekar på att världshandeln med varor kommer att öka betydligt snabbare till följd av de nya världshandelsreglerna.

Parallellt med de multilaterala frihandelssträvandena förs regionala handelsarrangemang. Sedan andra världskriget har det bildats flera regionala frihandelsavtal som har till syfte att öka både den politiska och ekonomiska integrationen mellan medlemsländerna. EU har kommit längst i integrationsprocessen. Andra avtal är NAFTA (Frihandelsavtal mellan USA, Kanada och Mexico) och ASEAN (”South East Asian Nations”) samt ANZERTA (frihandelsavtal mellan Australien och Nya Zeeland).

4.2.3 Direktinvesteringarna har fått en mer framträdande roll

En annan faktor av stor betydelse för den internationella ekonomiska integrationen är de utländska direktinvesteringarna. Med direktinvesteringar avses investeringar i ett främmande land varvid det investerande företaget behåller kontrollen över den gjorda investeringen, som antingen kan ta sig uttryck i att ett dotterbolag i utlandet bildas eller i form av ett förvärv av en redan befintlig rörelse. Från 1980-talets början har de utländska direktinvesteringarna ökat i snabbare takt än den internationella

handeln och varit den drivande kraften i världsekonomin. Orsaker till detta är bland annat tilltagande specialisering och företagens strävan att maximalt utnyttja de unika förutsättningar och kvaliteter som olika länder har i kombination med de egna unika tillgångarna. De multinationella företagen, som är de dominerande aktörerna, har fått allt större betydelse i världsekonomin. Antalet multinationella företag har på 25 år vuxit från 7 000 till 40 000. Dessa företag har ungefär en kvarts miljon utländska dotterbolag som 1993 tillsammans sålde för 6 000 miljarder USD, vilket var 28 procent mer än den totala internationella handeln samma år. 75 procent av alla utländska direktinvesteringar är idag lokaliserade till Europa, Japan och Nordamerika. Dessa regioners dominans har förstärkts över tiden och det är endast ett fåtal andra länder som fått del av denna utveckling.

Små öppna ekonomier som Sverige påverkas särskilt mycket av den fortgående internationaliseringen genom att vara mer integrerade med världsekonomin än ett stort land. Sverige hade i början av 1990-talet fler stora multinationella företag än något annat land relativt ekonomins storlek. Dessa internationella företag har tidigt etablerat sig på andra marknader. Motsvarande intresse för utländska företag att etablera sig på den svenska marknaden har inte varit lika stort. Mellan 1986 och 1990 ökade utflödet av direktinvesteringar betydligt mer än inflödet. Många svenska företag expanderade under denna period i något EG-land. EG tog beslutet om den inre marknaden 1985. De svenska företagen ansåg det vara angeläget att vara etablerade på den gemensamma europeiska marknaden. Sveriges ansökan om EG-medlemskap minskade osäkerheten, vilket kan vara en bidragande orsak till att de utgående investeringsflödena minskade och bättre balanserade de utgående. Under 1990-talet har de ingående investeringarna varit större än de utgående, speciellt höga inflöden noterades 1995.

Genom bl.a. avskaffandet av valutaregleringen (1989), lagen om utländska förvärv av svenska företag (1992) och skillnader mellan bundna och fria aktier (1993), har möjligheterna för utländska företag att etablera sig i Sverige kraftigt ökat. Det svenska medlemskapet i EU samt liberaliseringen av de forna öststaterna innebär en helt ny geopolitisk situation där Sverige fått en intressant position i skärningspunkten mellan det köpstarka Västeuropa och de nya marknaderna på andra sidan Östersjön.

4.2.4 Europasamarbetets utveckling

Under 1990-talet har Sverige integrerats mer och mer i den västeuropeiska ekonomin. Genom EES-avtalet erhöll Sverige ett ekonomiskt medlemskap i EG. EES-avtalet gav svenska medborgare och företag tillgång till "de fyra friheterna" inom EG, dvs. fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft. (Stora delar av jordbrukssektorn och livsmedelsindustrin omfattades inte av EES-avtalet.)

Sveriges beslut att fullt ut delta i det europeiska samarbetet innebär att integrationen stärktes ytterligare. Ur ett ekonomiskt hänseende innebär EU-medlemskapet framförallt att vi fick en gemensam handelspolitik och tullunion. Den ökade ekonomiska integrationen innebär att företagen på

den gemensamma marknaden har fått tillgång till en väsentligt större hemmamarknad, samtidigt som de möter en ökad konkurrens.

Införandet av en gemensam valuta kommer att få omedelbara följder för medlemsstaterna. En konsekvens blir troligen att ländernas politik på många områden kommer att behöva bli mer samordnad och likställd. En gemensam valuta innebär vidare att växelkursosäkerheten elimineras inom valutaområdet. Detta innebär att företagens vinstmarginaler inte påverkas av förändringar i växelkurser. En gemensam valuta gör också att det blir lättare att jämföra priser på olika produkter och insatsvaror inom valutaunionen, vilket sannolikt kommer att leda till att prisskillnaderna kommer att minska. Ytterligare en konsekvens är att transaktionskostnaderna för export blir lägre när företagen inte längre behöver försäkra sig mot växelkursförändringar. Effekterna av en gemensam valuta kan sammantaget förväntas innebära ett ökat konkurrenstryck på den svenska marknaden. Samtidigt öppnas möjligheterna för främst de mindre företagen att konkurrera på europamarknaden. Dessa kan lättare söka sig ut på exportmarknaden när hindren blivit mindre. Ett svenskt deltagande i EMU från start är dock inte sannolikt.

Tio östeuropeiska stater väntar på ett medlemskap i EU. En utvidgning kan väntas föra med sig flera viktiga förändringar. Med bland annat EU-stöd kan Östersjöstaterna komma att utvecklas snabbt och ikläda sig en stark roll som handelspartner för Sverige och övriga grannländer. Beräkningar som gjorts visar att handeln med de nya ansökarländerna kan femdubblas. För svensk del innebär det ur ett regionalt perspektiv att vissa regioner kan vidga sin marknad genom att få till stånd en ökad handel över Östersjön. En utvidgning österut kommer sannolikt innebära att strukturomvandlingen accentueras och att kravet på det svenska näringslivets anpassningsförmåga därmed ökar. En analys av det svenska handelsutbytet visar att framför allt arbetsintensiv och till viss del kapitalintensiv industri kan väntas vidkännas en ökad konkurrens från Östeuropa. Samtidigt kan den kunskaps- och forskningsintensiva industrin ha möjligheter att finna nya marknader i de nya medlemsländerna. På lite längre sikt kan även dessa delar av industrin märka en ökad konkurrens. Mot detta konkurrenstryck står möjligheterna till specialisering mot enskilda marknadssegment, som tillsammans med ökad efterfrågan, kan ge tillväxt för en bredare del av näringslivet. Utfallet av denna balansgång mellan tillväxtstimulanser till följd av en ökad efterfrågan och det ökade konkurrenstrycket bestäms ytterst av hur konkurrensförutsättningarna utvecklas för de branscher som ger inkomster över dagens genomsnitt. I regioner med en stor andel av näringslivet inriktad mot produktion som kommer att möta ökad konkurrens ökar kraven på förmågan till omställning till annan produktion, som lättare kan exporteras eller till produktion som kan finna sin avsättning på den lokala marknaden.

4.2.5 Regionalpolitik för ekonomisk och ekologisk hållbar utveckling

Regionalpolitiken är en viktig del i regeringens arbete att samordna en ekologisk hållbar utveckling med en ekonomisk sådan. Detta ställer krav på att alla åtgärder analyseras utifrån hur de påverkar såväl miljön som

den ekonomiska tillväxten. Närings- och regionalpolitik skall utformas med utgångspunkt från att ekonomisk utveckling, social utveckling och skydd för miljön är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling. Det är en viktig uppgift för kommuner, länsstyrelser och regionala organ att genom samverkan i samhällsplaneringen ge underlag för de långsiktiga sociala, ekologiska och samhällsekonomiska hänsynstaganden som krävs för en regionalpolitik och en regional näringspolitik som främjar en hållbar utveckling. Effektiv resursanvändning och miljöanpassning av produkter och produktion samt fungerande miljöledningssystem kan ge goda marknadsfördelar.

4.3 Näringslivets organisation och lokalisering

Regeringens bedömning: Näringslivets långsiktiga konkurrenskraft beror främst på företagets möjligheter och förmåga att vara innovativa och uppgradera sin kunskapsbas.

Den nationella och regionala företagsmiljön spelar en stor roll för näringslivets förutsättningar att utvecklas. Företagen är i olika grad beroende av det lokala resursutbudet. Det är viktigt att alla typer av företag kan erbjudas det nationella och regionala resursutbud, som krävs för att de skall kunna upprätthålla och stärka sin konkurrens- och utvecklingskraft.

Företag som är sammankopplade i täta nätverk, t.ex. s.k. industriella kluster, arbetar ofta i en dynamisk och innovativ miljö där kunskap och teknologi lätt överförs mellan företagen. Det svenska näringslivets utveckling de närmaste årtiondena beror till stor del på om de industriella klustren har förmåga att utvecklas och till vissa delar leda utvecklingen internationellt. En ökad förståelse för hur samspelet mellan företagen och olika offentliga institutioner fungerar kan ge värdefull insikt för närings- och regionalpolitiken.

Skälen för regeringens bedömning:

Specialisering och nätverk

Den moderna informationstekniken och transporttekniken har skapat nya förutsättningar för företagen att operera internationellt. Genom att förlägga olika led i värdekedjan och därmed olika verksamheter i skilda länder och regioner kan de internationella företagen utnyttja olika länders och regioners specifika resursutbud. Den internationella specialiseringen sker numer i stor utsträckning inom koncerner dvs. multinationella företag.

Allt fler människor arbetar i verksamheter som är integrerade med företagsenheter i andra delar av världen. Denna utveckling innebär även att allt fler företags produktionssystem utgör delar av ett internationellt nätverk av kunder och leverantörer. Dotterbolagen utvecklas i vissa fall till självständiga enheter som i sin tur är internationaliserade. På så sätt växer ett komplicerat nätverk fram med självständiga enheter med olika

roller i koncernen. Koncernerna får karaktären av en "nätverksorganisation" där olika aktiviteter samordnas. Dessa "nätverksföretag" kräver oftast en ledande enhet (företagens huvudkontor) som svarar för den finansiella och strategiska samordningen.

Kunskap, innovationsförmåga och flexibilitet blir allt viktigare som konkurrensmedel för företagen. Produktionens ökade kunskapsinnehåll har medfört att gränserna mellan industriproduktion och professionella tjänster håller på att suddas ut. Därför blir företag som kan kombinera industriellt kunnande och systemtänkande med avancerade tjänster de som har störst möjlighet att framgångsrikt konkurrera internationellt.

Tidigare när god konkurrenskraft var starkt förknippad med låga kostnader var det framför allt skalan på företagen som var betydelsefull för att upprätthålla konkurrenskraften. Företagen var i allmänhet stora integrerade hierarkier. Idag när långsiktig konkurrenskraft i högre utsträckning baseras på det mänskliga kapitalet är det mer betydelsefullt med skalan och kvalitén på de nätverk som företagen medverkar i. De nya kraven på företagen, att snabbt kunna ställa om sig till förändrade marknadskrav och kundpassade produkter, har resulterat i att företagen i allt större utsträckning tillämpar flexibla och mindre detaljstyrda organisationsformer. Genom att arbeta med flexibla produktionsmetoder i nätverk kan företagen möta den allt större efterfrågan på differentierade och kundpassade produkter.

Den ökade internationella konkurrensen innebär att många multinationella företag koncentrerar sin verksamhet till det som de är bäst på. Som en följd av detta externaliseras⁵ verksamheter som tidigare låg inom koncernerna vilket samtidigt innebär en tilltagande specialisering. De externaliserade verksamheterna är ofta viktiga för koncernerna men hör inte direkt till kärnverksamheten. Kontakterna med leverantörer och kunder intensifieras och vikten av att relationerna och samarbetet fungerar väl i hela kedjan, från underleverantör till köparföretag/slutlig kund, ökar. Underleverantörerna orienterar sig alltmer bort från en roll som legotillverkare och mot en roll som produktionspartner med betydligt större delansvar inte bara i produktionen utan också rörande konstruktion och produktutveckling.

Det faktum att företagen i större utsträckning opererar internationellt har inte inneburit att företagens nationella och regionala miljö har minskat i betydelse för att upprätthålla och förbättra företagens konkurrenskraft. I processen mot intensivare och djupare relationer mellan företagen kan en geografisk närhet som underlättar det personliga kontaktarbetet vara en fördel. Denna typ av kontakter ökar i betydelse även om delar av informationen kan kommuniceras via datoriserade informationssystem. Den regionala miljön kan erbjuda olika kombinationer av resursutbud, som lämpar sig mer eller mindre bra för en viss typ av företag. Viktiga faktorer kan vara närheten till kommunikationer, andra företag med liknande eller

⁵ Med externalisering menas att koncernerna säljer av de verksamheter som inte hör till dess kärnverksamhet och istället använder sig av underleverantörer. I vilken mån företagen väljer att internalisera- eller externalisera olika verksamheter kan vara ett uttryck för rådande trender. En period med renodling av verksamheterna brukar åtföljas av period med diversifiering och vice versa.

kompletterande verksamhet, underleverantörer, forskningscentra, utbildningssystem, utbudet av relevant arbetskraft eller låga kostnader för fastigheter och arbetskraft.

Industriella kluster

Under senare år har det utvecklats olika teorier med likartade ansatser om hur företag skapar och vidmakthåller internationell konkurrenskraft. En intressant teori bygger på betydelsen av industriella kluster. Andra liknande ansatser är industriella system och kompetensblock. Begreppet industriella kluster används för att förstå industriell expansion och strukturell förändring och erbjuder en möjlighet att identifiera källorna till nationell konkurrenskraft på företagsnivå. Denna teori utgår från antagandet att konkurrensfördelar inte enbart förklaras av vilka branscher företag tillhör, utan snarare av beroendeförhållandet mellan företag som kan ingå i olika branscher. Enligt teorin är ett företags möjlighet att förbättra sin konkurrenskraft i hög grad beroende av dess lokalisering. Klusterbegreppet innefattar alla typer av ekonomisk verksamhet dvs. även tjänstenäringar.

Klusteranalysen fokuserar på länkar, dvs. flöden av varor, tjänster och kunskaper, mellan företag och tar fasta på det faktum att konkurrenskraftiga företag i ett land eller en region ofta har täta och betydelsefulla relationer med varandra. Framåt till kunder, bakåt till leverantörer och åt sidan till företag som producerar kompletterande och/eller konkurrerande produkter eller tjänster. Det enskilda företaget är för sin konkurrenskraft beroende av sina relationer till andra företag. Överföring av kunskap, kompetens och teknologi mellan företag uppstår i rivalitet mellan konkurrenter och i samarbetet med avancerade leverantörer och krävande kunder. Detta skapar en dynamisk forsknings- och utvecklingsmiljö. Denna kombination av rivalitet och samarbete stärker företagets innovationsförmåga och konkurrenskraft.

Företag i ett kluster är bättre rustade att möta internationell konkurrens genom tillgången till kunskaps- och kompetensresurser som finns hos andra företag i klustret. Enligt klusterteorin skapar och vidmakthåller företagen sin konkurrenskraft genom att vara innovativa och ständigt uppgradera sin kunskapsbas och produktionsfaktorerna realkapital, arbetskraft och råvaror. Denna uppgradering sker i en process som är förankrad i en nation eller en region. Koncentrationen av konkurrenter, kunder och leverantörer leder till att förbättringar och innovationer blir fler och lättare sprids. Skalan på klustret befrämjar större investeringar och specialiseringar. När ömsesidigt samarbete mellan klustrets aktörer äger rum, samtidigt som en aktiv konkurrens består, medför det att hela klustrets konkurrenskraft förstärks. Det sker en uppgradering av industrins kunskapsbas och prestationer i en nation eller region.

Exempel på ett svenskt kluster är fordonsindustrin. Detta omfattar både de sluttillverkande företagen (främst Volvo och SAAB/Scanias produktion av bilar, lastbilar och bussar) och relaterade företag både bakåt och framåt i värdekedjan. Bakåt finner vi företag som tillverkar material, komponenter och maskiner för i första hand fordonsindustrin. Framåt ser

vi företag inom distribution, transporter och handel. Till detta kluster förs också relaterade verksamheter, vilka i detta fall omfattar bland annat produktion av traktorer, gaffeltruckar samt flygindustrin. Ett viktigt faktum är att fordonsföretagens konkurrenskraft till stor del är ett resultat av hela klustrets styrka. Verksamheterna i ett sådant kluster är beroende av varandra både i innovations-, produktutvecklings- och i produktionsarbetet. De nationella nätverken blir därför av stor betydelse för den ständiga uppgraderingen av företagen.

Kluster av verksamheter kan även vara koncentrerade till en enskild stad eller region. Ett exempel på detta är det ”vårdindustriella klustret” i Malmö–Lund–regionen, där de forskningsintensiva verksamheterna inom läkemedels- och medicinsk–teknisk industri är starkt beroende av täta länkar med relaterade verksamheter främst inom forskningssjukhusen och universitetsinstitutionerna i regionen.

På ett antal områden inom industri- och tjänstesektorn har Sverige en internationellt ledande ställning. Sverige har industriella kluster inom t.ex. läkemedelsindustri, medicinsk teknik, bilindustri, prospektering, telekommunikationer och informationsteknologi samt massa- och pappersindustrin. Beviset för detta återfinns i de svenska multinationella företagen, som utifrån sin svenska bas lyckats växa till globala koncerner med framskjutna marknadspositioner inom sina respektive nischer. Många kluster är dock så sammanvävda med varandra att det inte går att göra klara avgränsningar. Inte minst de stora företagen kan ingå i flera kluster samtidigt.

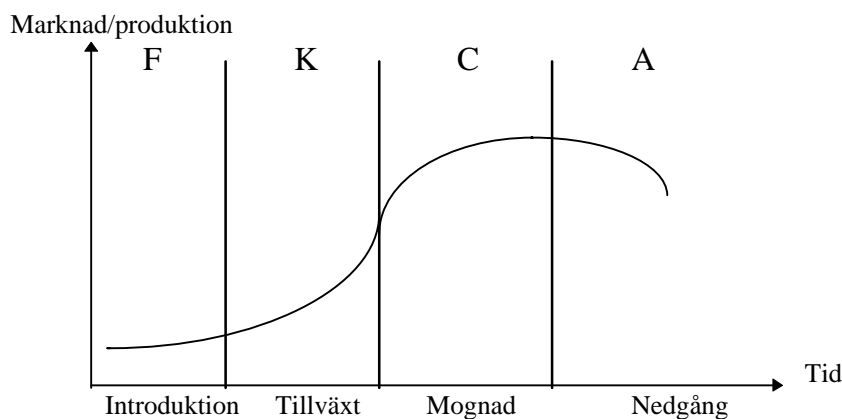
Den ekonomiska utvecklingen i Sverige de närmaste decennierna kommer bland annat att bero på våra historiska industriella klusters förmåga att utvecklas och till vissa delar leda utvecklingen internationellt. De svenska klustren kan förstärkas genom såväl nationella som internationella investeringar och kunskapsflöden. Samtidigt är det viktigt att Sverige i framtiden inte enbart domineras av de industrier och branscher som är centrala för välståndsutvecklingen idag. Det är därför nödvändigt med ett näringspolitiskt fokus som både förstärker dagens styrkefaktorer och som är tillräckligt flexibelt för att ta till vara potentialen i nya framväxande produkter och marknader.

Varierande krav på det regionala utbudet

Underlagsrapport: I en studie över 24 arbetsmarknadsregioner, med speciell fokus på södra Sverige som genomfördes av NUTEK och Länsstyrelsen i Kalmar län (Regionen och den internationella konkurrenskraften, NUTEK R 1996:86), undersöktes sambandet mellan resursutbud, industristruktur och internationell konkurrenskraft. I studien delas Sverige in i 70 arbetsmarknadsregioner. Industrin delades in i fyra sektorer efter branschernas användning av resurser; forskningsintensiv, kunskapsintensiv, kapitalintensiv och arbetsintensiv industri. Den skyddade industrin, som i begränsad utsträckning är utsatt för internationell konkurrens, ingår i en särskild grupp.

Lite förenklat kan de olika huvudgrupperna placeras in i fyra olika faser i den s.k. produktlivscykeln. Tanken bakom produktlivscykeln är att varje produkt går igenom olika faser i sitt livsförlopp. Den första, introduktionsfasen, innebär att en ny produkt förs ut på en marknad som snabbt börjar växa. Den andra, tillväxtfasen, är den fas under vilken produktionen och marknaden växer snabbast. Den går så småningom över i en mognadsfas under vilken marknaden ökar i allt långsammare takt, för att därefter stagnera och påbörja sin nedgång. Den sista fasen, medför att marknaden minskar, oftast beroende på att andra nyare produkter kommer fram med bättre egenskaper och ersätter de tidigare produkterna.

Produktlivscykelns olika faser



I den första fasen, ”introduktionsfasen”, hamnar oftast företag inom den *forskningsintensiva* (F) sektorn eftersom de har många produkter som befinner sig i introduktionsfasen och i tidiga tillväxtfasen. Den *kunskapsintensiva* (K) sektorn har de flesta produkterna i tillväxt- och mognadsfaserna. Introduktionerna av nya produkter är inte så omfattande men förbättringar av gamla är vanliga. *Kapitalintensiv* (C) industri har de flesta av sina produkter i mognadsfasen. Utmärkande är införandet av nya produktionsprocesser och förbättringar av gamla. *Arbetsintensiv* (A) industri domineras av produkter i mognads- och nedgångsfasen. Få nya produkter introduceras. Denna typ av industri är på ständig jakt efter kostnadsänkande produktionsmetoder. Den s.k. skyddade sektorn har i regel även den flest produkter i mognads- och nedgångsfaserna.

De två första faserna – introduktionsfasen och tillväxtfasen – innebär i allmänhet att sysselsättningen ökar. De forsknings- och kunskapsintensiva industrierna, med flest produkter i introduktions- och tillväxtfaserna, är därför de sektorer som mest bidrar till ökningen av sysselsättningen i industrin.

Eftersom de olika huvudsektorernas krav på produktionsfaktorer varierar och de flesta av deras produkter befinner sig i olika faser av produktlivscykeln väljs lokaliseringen beroende på hur väl dessa krav tillgodoses i den regionala/lokala miljön.

Forskningsintensiva företag har krav på hög kvalitet, valfrihet och mångfald ifråga om de flesta produktionsfaktorer, även om tillgången till innovativa nätverk, tekniskt avancerat kunnande och högutbildad arbetskraft hör till de viktigaste. Centrumregionerna, dvs. storstäderna och universitetsorterna, motsvarar de flesta av dessa krav samtidigt som nackdelarna i form av högre faktorkostnader (t.ex. för mark, lokaler och löner) sällan är ett stort problem. I takt med att de forskningsintensiva företagens produkter förflyttar sig längs produktlivsrymden och åldras kommer centrumregionernas fördelar att minska samtidigt som nackdelarna med de högre kostnaderna för arbetskraft, lokaler etc. upplevs som större. Produktionen kan då flyttas till perifera regioner, medan huvudkontor, forsknings- och utvecklingsenheterna ligger kvar.

De *kunskapsintensiva* företagen har något mindre krav när det gäller anknytning till innovationsnätverk och forskningssamarbete. De är ofta beroende av teknikkunnande på tillämplig nivå, som måste behållas inom företagen. De ingår ofta i stora koncerner. Dotterbolag i mindre avancerade regioner kan ta del av moderbolagens forskningsresultat och konsult hjälp. Tillgången till komponentmarknader, service och tekniker på mellannivå har i allmänhet stor betydelse. Allt från mellanstora stadsregioner till mindre industriregioner kan utgöra tillfredsställande produktionsmiljöer för denna sektor, förutsatt att den nationella och internationella transportsituationen är god.

Den *kapitalintensiva* industrin domineras av stora företag inom skogsindustri och metallvaruindustri, med starka bindningar till råvaror och energi. Lokalisering till råvaror och transportleder är vanlig. Industrin efterfrågar arbetskraft med industriellt inriktad utbildning på gymnasienivå eller kortare högskoleutbildning.

Den *arbetsintensiva* industrin föredrar de allra minsta regionerna. Företagstjänsterna är begränsade och svagväxande. Industrisysselsättningen är hög i de regioner där sektorn är mest omfattande. Sektorn styrs inte av tillgången till välutbildad arbetskraft eller regioner med goda positioner i nationella eller internationella transportnätverk. Sammantaget är den arbetsintensiva sektorns produktionsmiljöer relativt enkla och har en relativt ensidig industristruktur ofta präglad av småföretagsamhet. Tjänstesektorn är begränsad. Variationen inom sektorn är stor. Inom sektorn finns segment som konkurrerar om samma resursutbud som den kunskapsintensiva industrin.

Variationer beroende av produktionsmiljön

I syfte att få en uppfattning om hur viktig produktionsmiljön är för respektive sektor skattades, i den refererade studien, sambandet mellan produktionsmiljö/resursutbud och industrisektorernas storlek respektive konkurrenskraft. Med produktionsmiljö eller resursutbud avses alla faktorer som kan anses vara viktiga förutsättningar för produktion, som t.ex. storleken på regionen, närheten till kommunikationer, andra företag med liknande eller kompletterande verksamhet, forskningscentra, utbildningssystem, utbudet av relevant arbetskraft eller låga kostnader för fastigheter och arbetskraft.

Den forskningsintensiva och arbetsintensiva industrin uppvisade det starkaste sambandet mellan storlek och produktionsmiljö/resursutbud. Skillnaderna i regionernas resursutbud kunde till 70 procent förklara den forskningsintensiva industrins omfattning i olika regioner. Andelen för den arbetsintensiva industrin var nästan lika hög. För den kapital- och kunskapsintensiva industrin var sambandet mellan produktionsmiljön och sektorns storlek betydligt lägre.

Resursutbudet var mycket betydelsefullt även för konkurrenskraften (mätt som exportkvoter) för den forskningsintensiva industrin. Även för den arbetsintensiva sektorn var resursutbudet av relativt stor betydelse för konkurrenskraften, dock inte alls i lika hög grad. För de övriga sektorerna påverkade resursutbudet inte konkurrenskraften i någon större utsträckning.

Olika sektorer beroende av den regionala miljön

	Sektorns storlek	Konkurrenskraft
F-sektor	Starkt	Starkt
K-sektor	Medel	Svagt
C-sektor	Medel-Svagt	Medel-Svagt
A-sektor	Starkt	Medel-Starkt

Anm. Tabellen är baserad på uppgifter från NUTEK, 1996:86, tabell 17.

Den forskningsintensiva industrins beroende av det regionala resursutbudet är som framgick ovan mycket starkt. Sektorn är mest framträdande i regioner med stor och ökande befolkning. Arbetsmarknadens kvalitet är avgörande för såväl sektorns omfattning som för dess internationella konkurrenskraft. Den forskningsintensiva industrin är omfattande i regioner med betydande inslag av forskarutbildad arbetskraft. Avancerad och specialiserad kompetens inom naturvetenskap och teknik framstår som särskilt viktig för sektorns framgång.

Den forskningsintensiva industrins internationella konkurrenskraft är även beroende av möjligheterna till nätverksbyggande. Avgörande är förekomsten av horisontella nätverk mellan företag på en likartad teknologisk nivå, med service- och tjänsteföretag och med avancerad offentlig verksamhet. Små företag inom sektorn är i ännu högre grad beroende av produktionsmiljöns sammansättning och kvalitet, då de i allmänhet saknar de stora företagens interna resurser. Vikten av en avancerad företagsnära tjänstesektor i närmiljön är påfallande för små forskningsintensiva företag. De små forskningsintensiva företagen har många likheter med de avancerade tjänsteföretagen. Kontaktytorna mellan dessa tjänsteföretag och små högteknologiska industriföretag är ofta omfattande.

Det faktum att den arbetsintensiva industrin tillsammans med den forskningsintensiva industrin och småföretag i allmänhet är mest beroende av det lokala resursutbudet innebär samtidigt att insatser för att stärka båda dessa sektorer har förutsättningar att vara verkningsfulla. Det är också viktigt att hålla i minnet att det som idag klassas som arbetsintensiv industri mycket väl kan få ett större kunskapsinnehåll och högre teknikin-

nehåll än vad som är fallet idag. Det förhållande att denna industri står under ett mycket starkt konkurrenstryck får inte innebära att den potential som faktiskt finns inte tas tillvara. Riktade åtgärder som tar fasta på de speciella krav som sektorn ställer kan vara fruktsamma, t.ex. utbildning av branschspecifik arbetskraft.

4.4 Regionala förutsättningar och utvecklingstendenser

4.4.1 Regioner i ömsesidigt beroende

Regeringens bedömning: En regional arbetsfördelning har varit en förutsättning för välfärdspolitiken eftersom den främjat en hög nationell tillväxt. För att Sverige skall utvecklas väl krävs att den mest kvalificerade produktionen klarar den internationella konkurrensen. Det är viktigt att de expanderande näringarna har goda möjligheter att växa och skapa sysselsättning. Endast vid en hög nationell ekonomisk tillväxt ökar sysselsättningen i de svagare regionerna.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige kan betraktas som en region som deltar i den internationella arbetsfördelningen. Samtidigt förekommer en arbetsfördelning inom landet. Regioner med olika kostnadslägen och olika specialisering fyller olika funktioner i det nationella produktionssystemet.

Produktionsförutsättningarna varierar kraftigt mellan olika regioner. Små arbetsmarknadsregioner som t.ex. Arjeplog, Dorotea och Sorsele har generellt sämre förutsättningar att klara strukturomvandlingar än stora där flexibiliteten på arbetsmarknaden är större. Utvecklingsmöjligheterna är således olikartade. Närings- och regionalpolitikens uppgift är att ge alla regioner möjligheter att utvecklas på bästa sätt utifrån de egna förutsättningarna.

Det övergripande geografiska mönstret vad gäller samlad industriproduktion har varit stabilt över tiden (1972–1991), enligt bilaga 5 till Långtidsutredningen 95. Ungefär 40 % av det samlade produktionsvärdet produceras i de tre storstadsregionerna. De 30 regioner som producerar mest är med få undantag desamma nu som för tjugo år sedan och de producerar drygt tre fjärdedelar av det samlade förädlingsvärdet. Utvecklingen och inriktningen av industriproduktionen skiljer sig dock avsevärt mellan olika regioner. Arbetsintensiv produktion finns i hela landet medan FoU-intensiv industri är koncentrerad till ett fåtal ställen. Denna tendens har förstärkts sedan 1970-talet. Stockholmsregionen dominerar den FoU-intensiva industrin med över 40 % av produktionen. Inkluderas Linköping och Malmö täcks drygt 55 % av produktionen in. Den arbetsintensiva produktionen sker i första hand i små och mindre regioner. Storstäderna, framförallt Stockholm, har en mycket liten andel arbetsintensiv industriproduktion. Mer kvalificerad produktion sker främst i storstäder och i olika regionala centra medan mer standardiserad produktion sker i jämförelsevis mer perifera regioner. Regionerna har alltså kommit att spela olika roller i den svenska ekonomin.

I takt med att delar av produktionen inom olika sektorer standardiseras och effektiviseras sker en regional omfördelning. Utvecklingen inom transportmedelssektorn är ett exempel på detta. Från att ha varit koncentrerad till storstäderna sker idag stora delar av produktionen i regioner med lägre kostnader för mark, lokaler och personal inom ett system av underleverantörer. Ett alternativ kan vara att utnyttja underleverantörer även i andra länder där produktionskostnaderna är ännu lägre. Etablering i något annat land är i många fall en möjlighet som beaktas av företagen. Ökade direktinvesteringar är naturliga i en allt mer integrerad ekonomisk värld. Anledningen till att företagen gör gränsöverskridande investeringar varierar. Investeringar sker av företag i vitt skilda branscher. Att utnyttja andra länders- och regioners resursutbud, t.ex. vara etablerad i ett s.k. industriellt kluster, kan ge företagen ökad styrka och utvecklingkraft. Den ökade internationaliseringen av företagens investeringar, utvecklingen av telekommunikationer och nya flexibla arbetsorganisationer kan innebära att företagens lokaliseringmönster och den regionala specialiseringen delvis tar sig andra uttryck än historiskt.

Den principiella beskrivningen av produktionens regionala fördelning som beskrivits ovan⁶ är en följd av att all produktion inte ställer samma krav på produktionsförutsättningarna. Tillgång till utvecklad infrastruktur och högutbildad arbetskraft är en nödvändighet för den FoU-intensiva industrisektorn. För den arbetsintensiva industrin gäller inte detta. Regioner med en hög och växande andel arbetsintensiv industri kännetecknas istället generellt av lägre kostnader och lägre utbildningsnivåer. Företag som i hög grad konkurrerar med låga kostnader uppvisar bättre resultat i perifera lägen än i storstäderna där kostnadsnivåerna är högre.

Genom den starka integrationen till följd av nätverk och underleverantörssystem avgörs utvecklingen i de mer perifera arbetsmarknadsregionerna ofta av utvecklingen i de större städerna och centralorterna. Om dessa utvecklas väl så att produktionen ökar ger detta inte bara spridningseffekter till andra regioner i landet utan skapar även förutsättningar för att ett omfattande nationellt omfördelningssystem mellan individer och regioner kan bibehållas.

Den regionala arbetsfördelningen är en förutsättning för den utjämnande ekonomiska politiken, eftersom den främjat en hög nationell tillväxt. En hög tillväxt kan endast åstadkommas genom en internationellt konkurrenskraftig produktion. Regioner med ett stort beroende av statliga omfördelningar av resurser är i högre utsträckning beroende av att en hög nationell tillväxt kan upprätthållas eftersom bantningar i omfördelningssystemet drabbar dessa regioner relativt sett hårdare. Speciellt utsatta är regioner där en stor del av konsumtionsutrymmet baseras på statliga omfördelningar och där den lokala produktionen främst sker till den lokala marknaden. Den nya tekniken med telekommunikationer och ett transportsystem anpassat för långväga arbetspendling vidgar på olika sätt många lokala marknader och möjligheterna att exportera viss tjänsteproduktion ökar. På sikt kan beroendet av den lokala efterfrågan minska.

⁶ Beskrivningen ovan skall inte tolkas som om kvalificerad produktion inte förekommer i mer perifera regioner med ett lägre kostnadsläge, utan skall illustrera att olika regioner historiskt haft olika roller i det ekonomiska samspelet.

Regeringens bedömning: Naturliga förutsättningar, historiska omständigheter, enskild företagsamhet och strukturomvandling har bidragit till en stor variation i näringslivsstrukturen mellan olika delar av landet. Detta gör att regionerna har väsentligt olika förutsättningar när det gäller att utveckla näringslivet under 2000-talet.

Det finns utvecklingsmöjligheter i alla regioner. Vissa delar av landet har dock särskilda problem.

De långsiktiga regionalpolitiska problemen är oförändrade. De första åren av 1990-talet präglades bl.a. av kraftigt minskad sysselsättning och väsentligt höjd arbetslöshet i de flesta delar av landet. Detta har i sin tur bidragit till en befolkningsminskning inom de regionalpolitiskt prioriterade regionerna under de senaste åren. Denna minskning är av sådan omfattning att den är ett allvarligt hot mot en balanserad regional utveckling.

Skälen för regeringens bedömning : Vissa naturgivna förutsättningar som t.ex. råvarutillgångar, olika historiska omständigheter och enskild företagsamhet har tillsammans med en ofta mycket omfattande strukturomvandling bl.a. medfört att regioner uppvisar stora skillnader när det gäller näringsstruktur. Detta medför i sin tur väsentligt olika förutsättningar och möjligheter när det gäller utveckling av näringslivet i framtiden. Vissa regioner har höga andelar sysselsatta inom offentlig sektor eller privata tjänster medan andra utmärks av ett stort inslag av tillverkningsindustri. Inom den sistnämnda sektorn varierar typen av industri kraftigt från arbetsintensiv till mer kunskaps- och forskningsintensiv industri. Vissa regioner är starkt dominerade av en enda eller ett fåtal industribranscher och på många orter har ett enda företag en avgörande betydelse för bl.a. sysselsättningen. Som redovisats tidigare innebär detta i sin tur väsentligt olikartade förutsättningar när det gäller att söka åstadkomma en god näringslivsutveckling och tillväxt i framtiden.

Regioner som har ett högt inslag av privata tjänstenäringsringar finns oftast runt större befolkningscentra. En tillväxt inom dessa näringar har ofta tenderat att öka den regionala obalansen i befolknings- och sysselsättningshänseende. Den nya tekniken på data- och teleområdet innebär dock att det numera finns väsentligt bättre möjligheter att en del av tillväxten inom privata tjänstenäringsringar skall kunna ske inom mer glest befolkade områden.

Ett i stort sett oförändrat antal kommuner har under en lång följd av år ingått i stödområdena 1 och 2 på grund av långsiktiga strukturella problem som bl.a. lett till vikande befolkning och hög arbetslöshet. För närvarande är 69 kommuner helt eller delvis inplacerade i de regionalpolitiska stödområdena 1 och 2, omfattande 7,1 % av landets befolkning. Vidare är 26 kommuner med mer tillfälliga men stora strukturomvandlingsproblem inplacerade i tillfälligt stödområde, omfattande 6,1 % av landets befolkning (se vidare avsnitt 6.3.2). De senaste årens utveckling har inte inneburit några avgörande förbättringar i flertalet av de berörda kommunerna.

De olika lokala arbetsmarknadsregionernas näringsstruktur varierar som framgår av det följande starkt.

Inom *jord- och skogsbruket* arbetade år 1995 ca 88 000 personer eller ca 2 % av den totala systemställningen. Andelen systemställda inom de olika lokala arbetsmarknadsregionerna varierar mellan 1–11 %. Ett 30-tal regioner uppvisar andelar på över 5 %. Omkring hälften av dessa ligger inom regionalpolitiskt prioriterade delar av landet (se tabell 7 i bilaga 1).

Inom sektorn *tillverkning och utvinning* systemställs i riket som helhet ca 765 000 personer eller ca 20 % samtidigt som sektorns andel i de lokala arbetsmarknadsregionerna varierar mellan 9–68 %. Drygt ett 30-tal regioner har en andel på minst 30 % och i tio regioner är andelen 40 % eller högre. Endast ett fåtal av de industridominerade regionerna ligger inom regionalpolitiskt prioriterade områden. De arbetsmarknadsregioner som haft och fortfarande har en hög andel industrisystemställda har oftast drabbats särskilt hårt av det stora systemställningsbortfall som inträffat under de första åren av 1990-talet. Bortfallet av arbetstillfällen inom sektorn har huvudsakligen skett utanför de regionalpolitiska stödområdena (se tabell 8 i bilaga 1).

Antalet systemställda inom *vård och omsorg, utbildning och forskning* samt inom *offentlig verksamhet* var i riket som helhet år 1995 ca 1 260 000 personer eller ca 33 % av den totala systemställningen. Motsvarande andel i de olika arbetsmarknadsregionerna varierar mellan 13–53 %. Det stora flertalet av de 108 regionerna har dock en andel inom ett intervall som avviker högst tio procentenheter från riksgenomsnittet dvs. den varierar mellan 23–43 %. Dessa verksamheters betydelse för systemställningen varierar således väsentligt mindre regionalt än vad t.ex. industrisektorn gör. Detta är en viktig orsak till att utbyggnaden av dessa huvudsakligen offentliga verksamheter har betytt oerhört mycket för att upprätthålla en god regional balans i landet. De senaste årens besparingar har dock verkat i motsatt riktning genom att åtskilliga arbetstillfällen har försvunnit, vilket relativt sett slagit särskilt hårt mot de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet (se tabell 12,13,15 i bilaga 1).

Systemställningen inom *privata tjänster* varierar mycket mellan olika regioner. Den består av allt från enkel serviceverksamhet på lokal nivå till kvalificerade finans- och konsulttjänster på vissa större orter. Det är därför inte lätt att se något mer enhetligt regionalt mönster i systemställningshänseende för denna sektor som helhet. Sedan länge är det dock välbekant att privata tjänster i stor utsträckning är koncentrerade till storstadsområden och vissa större orter. Detta gör att en expansion av denna typ av tjänster tenderar att öka den regionala obalansen genom att mindre orter och mer glest befolkade områden oftast endast får del av en mindre del av tillväxten. De senaste decenniernas teknikutveckling på data- och teleområdet har dock väsentligt ökat möjligheterna för att en ökad andel av denna tillväxt skall kunna förläggas till mindre orter och mer glest befolkade områden. Detta har också redan skett genom att en rad företag med hjälp av bl.a. regionalpolitiskt stöd valt att förlägga sådana tjänster till många orter inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet.

För att något belysa den regionala variationen inom privata tjänster redovisas nedan några delsektorer, vilka huvudsakligen kan sägas bestå av privata tjänsteverksamheter. Den mer kompletta bilden av denna regionala variation framgår av tabellerna i bilaga 1.

Inom sektorn *handel och kommunikation* fanns år 1995 ca 710 000 arbetstillfällen eller ca 19 % av den totala sysselsättningen. Bland de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna varierar motsvarande andel mellan 8–28 %. Antalsmässigt svarar enbart de tre storstadsregionernas arbetsmarknader för ca 46 % av sektorns arbetstillfällen (se tabell 10 i bilaga 1)

Inom *finansiell verksamhet och företagstjänster* fanns år 1995 ca 406 000 arbetstillfällen eller ca 11 % av den totala sysselsättningen. Andelen sysselsatta bland de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna varierade mellan 2–18 % av den totala sysselsättningen. Regioner med förhållandevis höga andelar finns spridda över hela landet. Antalsmässigt svarar enbart de tre storstadsregionernas arbetsmarknader för ca 56 % av sektorns arbetstillfällen. Bland de tre storstadsregionerna intar Stockholm en särställning (se tabell 11 i bilaga 1).

Inom sektorn *personliga och kulturella tjänster* fanns år 1995 ca 243 000 eller ca 6 % av den totala sysselsättningen. Bland de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna varierar motsvarande andel mellan 2–21 %. Bortsett från några särskilt höga andelar är sektorns relativa betydelse relativt likartad mellan regionerna. Antalsmässigt svarar enbart de tre storstadsregionernas arbetsmarknader för ca 47 % av sektorns arbetstillfällen (se tabell 14 i bilaga 1).

Sysselsättningsutveckling

De senaste decennierna har kännetecknats av betydande strukturförändringar på arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen har betytt att nya och delvis annorlunda strukturer har växt fram inom olika delar av landet. Detta har naturligtvis i sin tur starkt påverkat den regionala befolknings- och sysselsättningsutvecklingen. Med en variation i näringslivsstruktur mellan olika regioner följer också en variation i förutsättningar att utveckla näringslivet i framtiden. Detta utvecklas längre fram i propositionen när bl.a. NUTEK:s indelning av arbetsmarknadsregionerna i s.k. regionfamiljer redovisas.

Under 1950- och 1960-talen utmärktes strukturomvandlingen av en kraftigt minskad sysselsättning inom jord- och skogsbruket samtidigt med en expansion av industrisektorns sysselsättning. Under 1970- och 1980-talen fortsatte sysselsättningen inom jord- och skogsbruket att minska samtidigt som stora strukturförändringar inom tillverkningsindustrin förorsakade ett betydande sysselsättningsbortfall inom vissa delar av landet. Dessa decennier kännetecknas även i hög grad av en mycket kraftig utbyggnad av den offentliga sektorn över hela landet, vilken starkt bidragit till att upprätthålla en förhållandevis god regional balans t.ex. mellan de regionalpolitiskt prioriterade områdena och övriga landet. Även inom den privata tjänstesektorn ökade sysselsättningen påtagligt och då främst under 1980-talet. Denna sektors expansion har däremot huvudsakligen skett inom storstadsområdena och på större orter, vilket har ökat

den regionala obalansen även om tillväxten som sådan naturligtvis är positiv.

Under 1990-talet har ett mycket stort antal arbetstillfällen inom främst tillverkningsindustrin och byggnadsverksamheten försvunnit. Även inom handel och kommunikation liksom inom vård och omsorg har en avsevärd nedgång skett. En viss återhämtning av sysselsättningen inom främst tillverkningsindustrin och vissa delar av sektorn privata tjänster har dock skett efter år 1993.

Av tabell 1 framgår hur den totala sysselsättningen har utvecklats inom olika typer av län/länsgrupper under perioden 1987–95. Utvecklingen i hela landet innebar en tillväxt av antalet sysselsatta med knappt en procent per år under perioden 1987–90 medan det därefter skedde en mycket kraftig minskning med drygt 5 % per år under perioden 1991–93. I antal sysselsatta räknat minskade sysselsättningen med sammanlagt drygt 700 000 arbetstillfällen under den senare perioden. Under perioden 1994–95 har sysselsättningen ökat med närmare 1,5 % årligen eller med ca 52 000 personer om året. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar har antalet sysselsatta minskat med ca 79 000 personer eller ca 2 % mellan 3:e kvartalet 1995 och 1997. Samtidigt tycks sysselsättningsnivån i storstadslänen ha stagnerat medan den i skogslänen och i gruppen övriga län minskat med ca 3–5 %.

Som framgår av tabellen har sysselsättningen minskat kraftigt och relativt likartat inom flertalet län under 1990-talets första år varefter en viss återhämtning av sysselsättningen skett i samtliga län. Denna återhämtning har varit något större inom storstadslänen än inom övriga län. Storstadslänens årliga tillväxt har varit omkring 0,5 % större än i skogslänen.

Tabell 1: Antal sysselsatta totalt samt sysselsättningsutvecklingen i länen och vissa länsgrupper under perioden 1987–95

Prop. 1997/98:62

Län/länsgrupp	Antal sysselsatta totalt (Förändring per år						Förändring per år			
	antal			antal			%			
	1986	1990	1993	1995	1987-90	1991-93	1994-95	1987-90	1991-93	1994-95
STOCKHOLMS*	916	949	810	839	8	-46	14	0,9	-4,9	1,8
UPPSALA	120	128	109	111	2	-6	1	1,5	-4,9	0,8
SÖDERMANLANDS	119	122	100	101	1	-7	1	0,6	-6,0	0,6
ÖSTERGÖTLANDS	200	205	171	175	1	-11	2	0,6	-5,5	1,0
JÖNKÖPINGS	157	162	136	142	1	-9	3	0,9	-5,3	2,0
KRONOBERGS	91	93	79	83	0	-5	2	0,5	-5,0	2,5
KALMAR	116	120	100	103	1	-7	1	0,9	-5,5	1,2
GOTLANDS	28	28	24	25	0	-1	0	0,3	-4,6	1,3
BLEKINGE	73	74	63	65	0	-4	1	0,5	-5,2	1,5
SKÅNE*	512	537	448	458	6	-29	5	1,2	-5,5	1,1
HALLANDS	110	118	101	104	2	-5	1	1,7	-4,6	1,2
GÖTEBORGS o. BOHUS*	403	420	346	359	4	-25	7	1,0	-5,9	2,0
ÄLVSBORGS	203	207	171	175	1	-12	2	0,5	-5,8	1,1
SKARABORGS	134	139	116	119	1	-8	1	1,0	-5,6	1,3
VÄRMLANDS**	139	141	116	119	0	-8	2	0,3	-5,9	1,3
ÖREBRO	134	137	115	118	1	-8	1	0,6	-5,5	1,3
VÄSTMANLANDS	128	131	107	109	1	-8	1	0,4	-6,0	1,0
DALARNAS**	137	142	117	120	1	-8	2	1,0	-5,9	1,4
GÄVLEBORGS**	142	145	119	123	1	-9	2	0,5	-6,0	1,8
VÄSTERNORRLANDS**	131	133	110	112	1	-7	1	0,4	-5,6	0,6
JÄMTLANDS**	66	68	56	57	0	-4	1	0,7	-5,7	1,0
VÄSTERBOTTENS**	124	129	108	111	1	-7	1	0,9	-5,3	1,0
NORRBOTTENS**	132	133	111	112	0	-7	0	0,2	-5,4	0,3
STORSTADSLÄN*	1831	1905	1604	1656	19	-100	26	1,0	-5,3	1,6
SKOGLÄN**	870	890	738	754	5	-51	8	0,6	-5,7	1,1
ÖVRIGA LÄN	1612	1663	1391	1426	13	-91	18	0,8	-5,5	1,3
RIKET	4313	4459	3733	3837	36	-242	52	0,8	-5,4	1,4

Källa : ÅRSYS (SCB) för resp. år (avser såväl hel- som deltidsarbete). En ny modell för avgränsning av förvärsarbete år 1993 innebar en ca 3 % lägre sysselsättningsnivå i riket än tidigare år. Detta gör att jämförelser med tidigare år tenderar att t.ex. överskatta storleken av sysselsättningsminskningar något.

Av tabell 2 framgår den relativa sysselsättningsutvecklingen inom olika regionalpolitiska stödområden under perioden 1991–95. Under perioden 1991–93 minskade sysselsättningen mycket kraftigt och relativt likartat inom och utanför stödområdena. Därefter har en viss återhämtning av sysselsättningen skett inom samtliga av dessa områden men inom stödområde 1 har sysselsättningsökningen varit väsentligt mindre.

Tabell 2: Sysselsättningsutvecklingen inom olika regionalpolitiska stödområden under perioderna 1991–93 och 1994–95

Prop. 1997/98:62

Område	Antal sysselsatta (1 000-tal)		Förändring per år				
	1990	1993	1995	antal 1991-93	antal 1994-95	% 1991-93	% 1994-95
Stödområde 1	86	71	72	-5	0	-5,8	0,5
Stödområde 2	199	161	166	-13	3	-6,4	1,6
Stödområde 1+2	286	232	238	-18	3	-6,2	1,3
Tillfälliga stödomr	266	216	220	-17	2	-6,2	0,9
Utanför stödomr.	3907	3285	3379	-207	47	-5,3	1,4
RIKET	4459	3733	3837	-242	52	-5,4	1,4

Källa : Bearbetning av uppgifter från ÅRSYS(SCB)

Ser man på den totala sysselsättningsutvecklingen inom 108 lokala arbetsmarknadsregioner under hela perioden 1991–95 kan bl.a. konstateras att endast en (Gnosjö) haft en sysselsättningstillväxt medan de övriga 107 regionerna haft en sysselsättningsminskning på 3–22 % (se tabell 6 i bilaga 1).

Arbetslöshet

Under 1990-talet har arbetslöshetsnivåerna ökat dramatiskt i de flesta delar av landet. Som framgår av tabell 3 handlar det i landet som helhet om en ökning med omkring åtta procentenheter mellan åren 1990 och 1997, arbetsmarknadspolitiska åtgärder inräknade. Ökningen uppstod huvudsakligen under perioden 1990–1994 och därefter har arbetslösheten minskat något.

Av tabell 3 framgår hur arbetslösheten inklusive arbetsmarknadspolitiska åtgärder utvecklats i länen under 1990-talet. Arbetslösheten har ökat mycket kraftigt och relativt likartat i samtliga län mellan åren 1990 och 1994. Mellan åren 1994 och 1997 har arbetslösheten i riket däremot minskat med ca 9 000 personer eller ca 0,1 %. Inom storstadslänen och gruppen övriga län har arbetslöshetsnivån minskat med omkring en halv procentenhet medan den i skogslänen har ökat med lika mycket.

Tabell 3: Antal och andel arbetslösa (inkl. personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) , länsvis, åren 1990, 1994 och 1997

Prop. 1997/98:62

LÄN	Antal arbetslösa (inkl.pers. i åtgärder)			andel av bef.16-64 år (%)		
	1990	1994	1997*	1990	1994	1997*
STOCKHOLMS	13 712	90 404	81 314	1,3	8,2	7,1
UPPSALA	3 375	17 031	16 398	2,0	9,3	8,8
SÖDERMANLANDS	3 234	16 506	17 470	2,0	10,3	11,0
ÖSTERGÖTLANDS	5 027	24 879	25 351	2,0	9,7	9,8
JÖNKÖPINGS	3 138	17 895	15 206	1,7	9,5	8,1
KRONOBERGS	2 015	10 287	8 246	1,9	9,3	7,5
KALMAR	2 913	15 313	15 428	2,0	10,5	10,6
GOTLANDS	1 008	3 115	3 527	2,9	8,8	9,9
BLEKINGE	2 969	10 482	10 522	3,2	11,2	11,2
SKÅNE	15 077	70 040	74 157	2,3	10,3	10,6
HALLANDS	2 647	15 876	15 661	1,7	9,7	9,4
GÖTEBORGS o.BOHUS	10 549	51 689	51 294	2,2	10,8	10,4
ÄLVSBORGS	5 308	29 330	26 415	2,0	10,7	9,6
SKARABORGS	3 292	18 114	16 215	2,0	10,7	9,6
VÄRMLANDS	5 626	19 212	19 805	3,2	11,0	11,5
ÖREBRO	5 261	19 720	19 389	3,2	11,7	11,4
VÄSTMANLANDS	3 859	18 506	18 996	2,4	11,3	11,7
DALARNAS	4 833	21 160	21 124	2,8	12,1	12,1
GÄVLEBORGS	6 096	21 998	22 578	3,4	12,4	12,8
VÄSTERNORRLANDS	4 357	18 264	18 887	2,7	11,4	12,0
JÄMTLANDS	2 166	9 003	10 000	2,7	11,0	12,3
VÄSTERBOTTENS	4 750	17 339	17 804	3,0	10,8	11,0
NORRBOTTENS	9 354	23 777	25 422	5,5	13,9	15,2
STORSTADSLÄNEN	39338	212133	206765	1,8	9,4	8,9
SKOGLÄNEN	37183	130752	135620	3,4	11,9	12,4
ÖVRIGA LÄN	44046	217054	208823	2,1	10,3	9,9
RIKET	120567	559939	551208	2,2	10,2	9,9

Anm. Avser beredskapsarbete, ungdomspraktik, amu, utbildningsvikariat, rekryteringsstöd, starta eget bidrag, API, Datortek, kommunavtal samt arbetslivsutveckling(ALU). Typen och antalet åtgärder har dock varierat under den studerade perioden.

*ett nytt arbetslöshetsbegrepp gäller fr.o.m.den 1 juli 1997, vilket bl.a. innebär en väsentligt högre öppen arbetslöshetsnivå än tidigare.

Källa : AMS register över arbetssökande

Inom stödområde 1 ökade andelen arbetslösa inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder från 6,7 % till 16,2 % mellan åren 1990 och 1997. Samtidigt ökade arbetslösheten från 3,5 % till 12,7 % inom stödområde 2. Inom de tillfälliga stödområdena var ökningen ungefär lika stor som inom stödområde 2. Utanför stödområdena ökade arbetslösheten från 2,0 % till 9,5 %. Även om arbetslösheten ökat kraftigt också utanför stödområdena så har stödområdenas relativa läge försämrats ytterligare under denna period (se vidare tabell 4).

Tabell 4: Antal och andel arbetslösa (inkl. personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) inom olika regionalpolitiska stöd- områden åren 1990 och 1997

Prop. 1997/98:62

Område	Antal arbetslösa o.pers. andel av befolkn. i åtgärder		16-64 år (%)	
	1990	1997*	1990	1997*
Stödområde 1	7 900	18 000	6,7	16,2
Stödområde 2	9 300	31 900	3,5	12,7
Tillfälliga stödomr.	10 700	41 100	3,2	12,6
Utanför stödomr.	92 600	460 200	2,0	9,5
RIKET TOTALT	120 600	551 200	2,2	10,0

Källa : AMS register över arbetsökanden

*Ett nytt arbetslöshetsbegrepp gäller fr.o.m. den 1 juli 1997, vilket bl.a. innebär en väsentligt högre öppen arbetslöshetsnivå än tidigare.

Ökningen av arbetslösheten blir än mer påtaglig om denna studeras för de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna. År 1990 varierade således arbetslösheten inklusive åtgärder mellan 0,9 % (Gnosjö) och 12,2 % (Pajala). År 1996 var motsvarande variation 4,2 % (Gnosjö) och 23,7 % (Överkalix). Bland det tjugotal arbetsmarknadsregioner som år 1997 uppvisade de högsta arbetslöshetsnivåerna varierade nivån mellan 15–24 %. Samtliga av dessa regioner ligger inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet (se tabell 16 i bilaga 1).

Den kraftiga sysselsättningsminskning som skett inom tillverkningsindustrin och byggnadsverksamheten under 1990-talets första år har främst påverkat *männens* arbetslöshetsnivåer, vilka har ökat särskilt mycket inom industritunga regioner. Den öppna arbetslösheten bland männen har ökat något mer utanför stödområdena än inom dessa, främst beroende på att industrin och byggnadsverksamheten här betyder särskilt mycket för sysselsättningen. Det handlar i detta fall om att arbetslösheten i stort sett har femfaldigats.

Den minskning av sysselsättningen som skett inom bl.a. den offentliga sektorn, privata tjänster och handeln under 1990-talet har i särskilt hög grad ökat *kvinnornas* arbetslöshet. Antalsmässigt har den öppna arbetslösheten på grund härav främst ökat inom storstadsregionerna och på större orter. Utanför stödområdena har arbetslösheten bland kvinnor ökat något mer än inom dessa områden. Nivån är dock fortfarande något högre inom stödområdena. Liksom bland männen har arbetslösheten bland kvinnor ungefärligen femfaldigats.

Den kraftiga lågkonjunkturen har även höjt den öppna arbetslösheten bland *ungdomar* till mycket höga nivåer och då särskilt inom stödområdena. Inom åldersgruppen 20–24 år är det i hela riket fråga om en ökning från knappt 3 % till närmare 13 % mellan åren 1990 och 1996. Inom stödområde 1 var arbetslösheten år 1996 drygt 20 % och inom stödområ-

de 2 omkring 16 %. I de tillfälliga stödområdena uppgick ungdomsarbetslösheten till ca 14 % medan den utanför de olika stödområdena var ca 12 %.

Pendling

Av tabell 5 framgår hur pendlingen över kommungräns utvecklats mellan åren 1990 och 1995. Pendlingen minskade mellan åren 1991 och 1993 för att därefter öka fram t.o.m. år 1995. Minskningen mellan åren 1991 och 1993 var närmare 9 % och ökningen därefter ca 5 %. Denna utveckling tycks i stor utsträckning följa sysselsättningsutvecklingen med en kraftig minskning under perioden 1991–93 och därefter en viss återhämtning. Andelen pendlare i förhållande till antalet arbetstillfällen uppvisar däremot en svagt stigande tendens under perioden. Sammantaget har andelen pendlare ökat med närmare tre procentenheter mellan åren 1990 och 1995.

De senaste årens stora infrastrukturella investeringar i främst järnvägsnätet har redan, och kommer även fortsättningsvis, att väsentligt öka möjligheterna för betydande grupper att arbetspendla inom särskilt Mälardalsregionen. En ”regionförstoring” av detta slag bör väsentligt öka möjligheterna för arbetslösa att kunna finna ny sysselsättning utan att behöva flytta från hemorten.

Tabell 5 : Antal och andel pendlare över kommungräns åren 1990–1995

Antal pendlare över kommungräns						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	1060929	1065776	1006227	973664	986571	1018576
Andel av antalet syssels.	23,8%	24,8%	24,9%	26,1%	26,1%	26,5%

Källa : ÅRSYS (SCB)

Befolkningsutvecklingen

Under de senaste åren har befolkningstillväxten i Sverige dämpats väsentligt, vilket främst förklaras av en kraftigt minskad nettoinvandring men även av minskade födelsetal. Under år 1997 ökade invånarantalet i landet med endast ca 3 000 personer, vilket kan jämföras med en ökning med ca 56 000 personer årligen under perioden 1991–94.

Av tabell 6 framgår hur befolkningsutvecklingen i länen sett ut sedan början av 1970-talet. Storstadslänens befolkning har ökat med ca 11 %. Ökningen i Stockholms län har varit närmare 20 %. Skogslänens invånarantal har samtidigt stagnerat kring 1970 års nivå. I övriga län har befolkningsökningen varit närmare 13 %. Av tabellen framgår även den mycket kraftiga omsvängning i mer ogynnsam riktning som har inträffat i flertalet

län fr.o.m. år 1995. För de s.k. skogslänens del har en svag tillväxt med 0,2 % per år under perioden 1991–94 förbytt till en minskning med 0,6 % per år under perioden 1995–97. Befolkningsminskningen i skogslänen har under de senaste åren skett i en takt som är i nivå med eller överträffar den under 1960-talet.

Tabell 6: Befolkningsutvecklingen i länen och vissa länsgrupper under perioden 1971–97

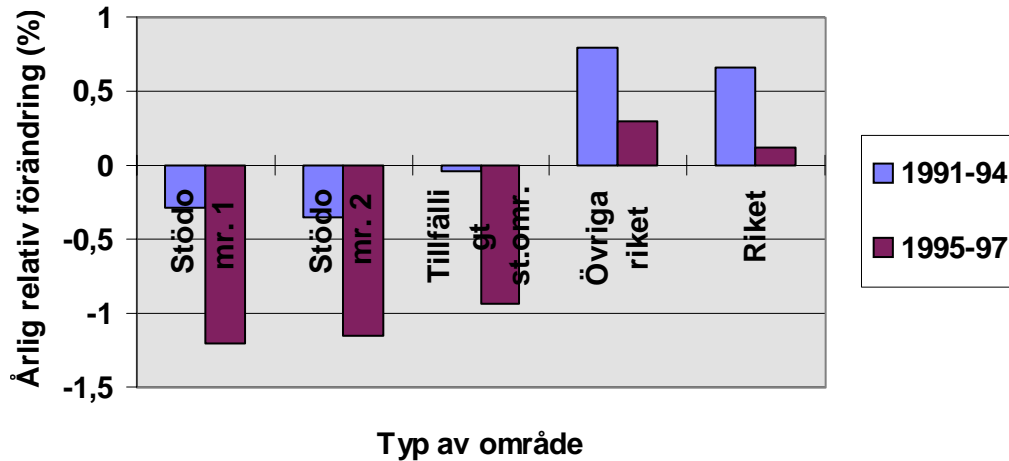
Län/länsgrupp	Antal invån.(1 000-tal) prel.				Årlig relativ förändring (%)				Totalt(%) 1971-97
	1970	1994	1996	1997	1971-80	1981-90	1991-94	1995-97	
STOCKHOLMS*	1477	1709	1744	1763	0,3	0,7	1,0	1,0	19,4
UPPSALA	217	287	289	290	1,2	1,0	1,7	0,4	33,9
SÖDERMANLANDS	248	260	257	257	0,2	0,1	0,4	-0,4	3,6
ÖSTERGÖTLANDS	382	416	416	414	0,3	0,3	0,8	-0,1	8,5
JÖNKÖPINGS	342	329	329	328	-0,4	0,4	-1,0	-0,1	-4,1
KRONOBERGS	167	181	180	179	0,4	0,2	0,4	-0,4	7,2
KALMAR	241	244	242	240	0,0	0,0	0,3	-0,5	-0,4
GOTLANDS	54	58	58	58	0,2	0,4	0,4	-0,1	7,0
BLEKINGE	154	153	152	152	0,0	-0,2	0,3	-0,3	-1,5
SKÅNE*	983	1 106	1114	1117	0,4	0,4	0,9	0,3	13,6
HALLANDS	200	268	270	271	1,6	1,0	1,3	0,4	35,7
VÄSTRA GÖTALAND	1365	1478	1485	1485	0,2	0,4	0,6	0,2	8,8
VÄRMLANDS**	284	285	282	280	0,0	0,0	0,2	-0,6	-1,4
ÖREBRO	275	277	276	275	0,0	0,0	0,4	-0,2	0,1
VÄSTMANLANDS	262	262	260	259	-0,1	-0,1	0,4	-0,4	-1,3
DALARNAS**	277	291	288	285	0,4	0,1	0,2	-0,7	3,0
GÄVLEBORGS**	293	290	287	285	0,0	-0,2	0,1	-0,6	-2,9
VÄSTERNORRLAND	267	260	257	254	0,0	-0,3	-0,1	-0,7	-4,8
JÄMTLANDS**	131	136	135	133	0,3	0,1	0,0	-0,7	1,6
VÄSTERBOTTENS**	233	260	260	259	0,5	0,3	0,8	-0,1	11,2
NORRBOTTENS**	255	268	264	262	0,5	-0,1	0,4	-0,7	2,9
STORSTADSLÄN*	2348	2584	2599	2602	0,3	0,4	0,7	0,2	10,8
SKOGSLÄN**	1740	1790	1772	1759	0,2	0,0	0,2	-0,6	1,1
ÖVRIGA LÄN	3988	4442	4473	4487	0,3	0,4	0,8	0,3	12,5
RIKET	8076	8816	8844	8847	0,3	0,3	0,7	0,1	9,5

Anm. Uppgifterna för Jönköpings län exkl. Habo/Mullsjö kommuner och för Västra Götalands län inkl. dessa båda kommuner även för åren före 1997.

Källa : Bearbetning av SCB:s befolkningsstatistik

Inom de regionalpolitiska stödområdena var befolkningsutvecklingen förhållandevis stabil under perioden 1991–94, med en svag minskning eller stagnation. Åren 1995–97 kännetecknades av en väsentligt mer ogynnsam utveckling (jfr. diagram 1 och tabell 7).

**Diagram 1: Årlig relativ befolkningsförändring inom olika stöd- Prop. 1997/98:62
områden m.m. under perioderna 1991–94 och 1995–97 (%)**



Källa: Bearbetningar av SCB:s befolkningsstatistik

Tabell 7: Antal invånare och befolkningstäthet år 1997 (prel.) inom olika typer av regionalpolitiska stödområden samt årlig relativ befolkningsförändring under perioderna 1986–90, 1991–94 samt 1995–97

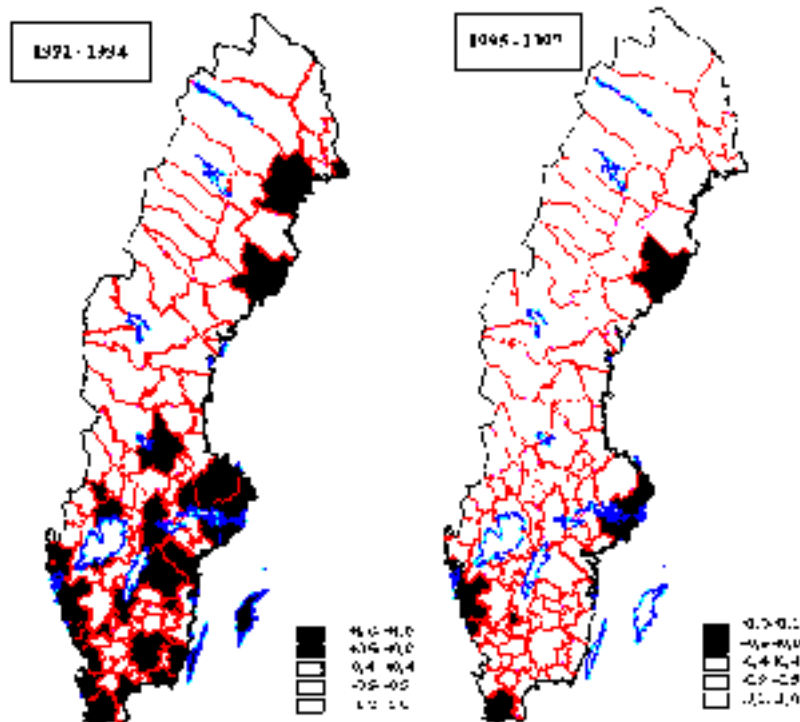
Område	Antal invånare 1997prel.	Bef.täthet (inv./km ²)	Årlig relativ bef.förändring (%)		
			1986-90	1991-94	1995-97
Stödområde 1	183256	1	-0,4	-0,3	-1,2
Stödområde 2	423500	5	-0,1	-0,4	-1,1
Stödområde 1+2	606756	3	-0,2	-0,3	-1,2
Tillfälliga stödområden	535293	15	-0,1	0,0	-0,9
Samtliga stödområden	1142049	4	-0,1	-0,2	-1,1
Utanför stödområdena	7705040	53	0,7	0,8	0,3
RIKET	8847089	22	0,6	0,7	0,1

Källa : Bearbetning av befolknings- och arealstatistik från SCB. Avgränsningen av olika områden avser här liksom i övriga tabeller i detta avsnitt endast hela kommuner.

Om man ser till befolkningsutvecklingen inom 108 lokala arbetsmarknadsregioner så hade det stora flertalet en negativ utveckling under perioden 1995–97. Endast ett 10-tal regioner hade en mer nämnvärd befolkningstillväxt. Dessa utgjordes främst av de tre storstadsregionerna och vissa universitets- och högskoleregioner. Bland de arbetsmarknadsre-

gioner som hade den mest ogynnsamma befolkningsutvecklingen återfinns flertalet inom regionalpolitiskt prioriterade områden (se vidare tabell 3 i bilaga 1). Jämfört med befolkningsutvecklingen under perioden 1991–94 har flertalet arbetsmarknadsregioner fått en väsentligt mer ogynnsam utveckling (se figur 1).

Figur 1: Årlig relativ folkmängdsförändring i 108 lokala arbetsmarknadsregioner under perioderna 1991–94 och 1995–97 (%)



Omflyttningens och födelseöverskottens effekter

Den viktigaste förändringsfaktorn när det gäller befolkningsutvecklingen i olika delar av landet är det regionala flyttningsöverskottet, dvs. skillnaden mellan antalet in- och utflyttare. Födelseöverskotten, dvs. skillnaden mellan antalet födda och antalet avlidna personer har över tiden varit av väsentligt mindre betydelse. Det har dock sedan länge funnits ett mindre antal regioner där även födelseöverskotten haft och fortfarande har en stor betydelse för befolkningsutvecklingen.

Den förhållandevis balanserade befolkningsutveckling som ägde rum inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet under perioden 1986–94 berodde i stor utsträckning på en betydande nettoinvandring av personer med flyktingbakgrund och/eller anhöriganknytning. En stor del av dessa invandrare har senare flyttat till storstadslänen. Under de senaste åren har dock denna typ av nettoinvandring till de regionalpolitiskt prioriterade områdena praktiskt taget upphört samtidigt som utflyttningen av svenska medborgare ökat. Detta är tillsammans med sjunkande födelsetal en av de viktigaste orsakerna till det trendbrott mot en väsent-

ligt mer ogynnsam befolkningsutveckling som skett under perioden 1995–97.

En viktig orsak till de senaste årens kraftigt ökade utflyttning av svenska medborgare från bl.a. skogslänen till främst storstadslänen är att den återhämtning som skett i sysselsättningshänseende efter år 1994 varit mest markerad i storstadslänen. Under perioden 1990–94 minskade, som tidigare framgått, sysselsättningen kraftigt i hela landet med följd att inte ens storstadsregionerna då utgjorde något egentligt sysselsättningsalternativ för invånarna i skogslänen. En annan orsak är att sysselsättningsminskningar oftast leder till flyttningar med några års fördröjning.

Samtidigt som befolkningsutvecklingen var förhållandevis balanserad inom de regionalpolitiskt prioriterade områdena under perioden 1986–94 så skedde en betydande befolkningstillväxt i främst storstadsområdena under dessa år. Detta som följd av såväl nettoinflyttning från övriga landet och som från utlandet samt genom födelseöverskott.

När det gäller omflyttningens effekter på länsnivån kan bl.a. märkas att såväl antalet som andelen svenska medborgare som flyttar från *skogslänen* till främst storstadslänen har ökat kraftigt under de senaste åren. Under perioden 1995–97 svarade de svenska medborgarna för omkring två tredjedelar av skogslänens sammanlagda flyttningsunderskott gentemot övriga landet på ca 24 000 personer (jämför tabell 8). Under perioden 1993–94 var motsvarande andel svenska medborgare endast omkring en femtedel.

Under perioden 1995–97 utgjordes de tre *storstadslänens* flyttningsöverskott gentemot övriga landet till ca 70 % av svenska medborgare. Under perioden 1993–94 var motsvarande andel svenska medborgare endast ca 30 %.

Storstadsregionerna liksom många *lokala arbetsmarknadsregioner* med universitet/högskola har gynnats av omflyttningen med stora flyttningsöverskott som följd. Under de senaste åren har en stor del av dessa överskott uppstått genom inflyttning av yngre personer från skogslänen. 1990-talets kraftigt försämrade arbetsmarknadssituation i inte minst dessa län har sannolikt starkt bidragit till denna tendens i omflyttningen. De regioner som uppvisade stora flyttningsunderskott under perioden 1995–97 låg till största delen inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet men även i de södra delarna av landet uppvisade åtskilliga regioner förhållandevis stora flyttningsunderskott (jämför tabell 4 i bilaga 1).

De mellanregionala flyttströmmarna får även betydande konsekvenser för olika regioners *åldersstruktur*. Exempelvis bestod *skogslänens* flyttningsunderskott på ca 6 600 personer år 1996 till 80 % av personer i åldrarna upp till 30 år. Det föreligger även avsevärda skillnader mellan könen i åldershänseende genom att kvinnornas underskott i klart större utsträckning uppstår inom yngre åldersgrupper än bland männen. Hela 43 % av kvinnornas flyttningsunderskott på ca 3 400 personer uppstod t.ex. inom åldersgruppen 20–24 år mot bara 25 % av männens underskott som uppgick till ca 3 200 personer. Det är således helt klart att kvinnorna flyttar från skogslänen i yngre åldersgrupper än männen, vilket kan bero på att kvinnor i dessa län söker sig ut på arbetsmarknaden tidigare än

männen. Statistiken visar även att kvinnor flyttar från skogslänen i något större omfattning än vad männen gör. Prop. 1997/98:62

Tabell 8: Olika typer av flyttningsöverskott för vissa län under perioden 1995–97

Län/länsgrupp	Flyttningsöverskott 1995-97			
	Totalt	annat län därav i riket	därav inrikes omflyttning utl.medborg.	utlandet
	1995-97	1995-97	1995-97	1995-97
Värmlands	-2984	-3341	-1382	357
Dalarnas	-3862	-4005	-1089	143
Gävleborgs	-2534	-3031	-998	497
Västernorrlands	-3462	-4114	-1818	652
Jämtlands	-1949	-1857	-355	-92
Västerbottens	-1076	-1882	-1214	806
Norrbottnens	-5012	-5408	-1386	396
Skogslänen totalt	-20879	-23638	-8242	2759
Stockholms	36954	30374	5545	6580
Skåne	10810	8033	6279	2777
Göteborgs o.Bohus	11321	9821	2547	1500
Storstadslänen totalt	59085	48228	14371	10857

Källa : Bearbetning av SCB:s befolkningsstatistik. Uppgifterna för år 1997 är preliminära.

Eftersom det främst är yngre personer som flyttar får regioner med mer stadigvarande flyttningsunderskott en allt snedare åldersstruktur, vilket i sin tur leder till att det föds allt färre personer. De senaste åren har dock även karaktäriserats av att det fötts allt färre barn i landet. År 1997 var det första året sedan 1809 då antalet avlidna personer varit större än antalet födda. Födelseunderskottet var ca 3 400 personer.

Som framgår av tabell 9 hade *skogslänen* ett födelseöverskott på ca 1 400 personer per år under perioden 1991–94, vilket under perioden 1995–97 övergått till ett årligt underskott på ca 3 600 personer. I *storstadslänen* har de stora födelseöverskotten mer än halverats mellan dessa båda perioder.

Även inom de olika typerna av *stödrområden* har såväl flyttnings- som födelseöverskott förändrats i en väsentligt mer ogynnsam riktning mellan perioderna 1991–94 och 1995–97. Det sammanlagda årliga flyttningsunderskottet har således ökat från ca 1 200 till ca 7 700 personer. På motsvarande sätt har födelseunderskotten ökat från ca 1 500 till ca 4 500 personer.

Tabell 9: Årliga flyttnings- och födelseöverskott inom vissa länsgrupper och olika stödområden under perioderna 1991–94 och 1995–97

Prop. 1997/98:62

Område	Årligt totalt flyttningsöverskott				Årligt födelseöverskott			
	Antal	Antal	%	%	Antal	Antal	%	%
	1991-94	1995-97	1991-94	1995-97	1991-94	1995-97	1991-94	1995-97
Storstadslän	17078	19853	0,5	0,6	14062	6636	0,4	0,2
Skogslän	2645	-6955	0,1	-0,4	1417	-3561	0,1	-0,2
Övriga län	12046	-4983	0,3	-0,1	8973	-584	0,3	0,0
Stödområde 1	-374	-1541	-0,2	-0,8	-168	-746	-0,1	-0,4
Stödområde 2	-544	-2745	-0,1	-0,6	-1167	-2260	-0,3	-0,5
Stödomr.1+2	-918	-4286	-0,1	-0,7	-1335	-2976	-0,2	-0,5
Tillfälliga stödomr.	-270	-3380	-0,1	-0,7	-179	-1508	0,0	-0,3
Utanför stödomr.	29126	9578	0,4	0,1	25967	6975	0,3	0,1
RIKET	31768	7667	0,4	0,1	24453	2491	0,3	0,0

Källa : Bearbetningar av SCB:s befolkningsstatistik. Uppgifterna för år 1997 är preliminära.

Av de 108 *lokala arbetsmarknadsregionerna* uppvisade närmare ett hundratal födelseunderskott år 1997. Flertalet av de regioner som uppvisade de relativt sett största födelseunderskotten låg inom de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet. Det fåtal regioner som hade flyttningsöverskott var i de flesta fall regioner med universitet/högskola (se vidare tabell 4 i bilaga 1).

Befolkningsstrukturen

Som framgår av tabell 10 har andelen personer inom både åldersgruppen 0–15 år och 16–64 år minskat svagt i hela landet mellan åren 1970 och 1996 samtidigt som andelen över 65 år ökat från 13,9 till 17,4 %. En liknande tendens finns även inom de angivna länsgrupperna och inom stödområdena. Skogslänen och stödområdena utmärks dock även av en klart högre andel äldre invånare än övriga här jämförda områden.

Tabell 10: Åldersstrukturen inom vissa länsgrupper och olika stödområden m.m. åren 1970 och 1996 (%) Prop. 1997/98:62

Område	Antal invånare	andel invånare (%)					
		0-15 år		16-64 år		65 - år	
		1970	1996	1970	1996	1970	1996
Storstadslän	3634336	21,3	19,6	66,0	64,1	12,7	16,3
Skogslän	1772470	22,0	19,6	63,4	61,5	14,7	18,8
Övriga län	3437693	22,5	20,4	62,9	61,6	14,6	18,0
Stödområde 1	185564	23,8	19,5	62,6	59,8	13,7	20,6
Stödområde 2	414375	20,8	19,1	62,2	58,6	17,0	22,3
Tillfälliga stödomr.	540925	21,9	19,6	63,3	60,5	14,8	20,0
Utanför stödomr.	7703635	22,0	20,0	64,4	63,1	13,6	16,9
RIKET	8844499	22,0	19,0	64,1	62,6	13,9	17,4

Källa : Bearbetning av SCB:s befolkningsstatistik

Regionala skillnader i utbildningsnivåer

Det finns betydande skillnader mellan olika regioner när det gäller befolkningens utbildningsnivå. Påtagliga skillnader finns redan mellan olika län men skillnaderna är väsentligt större mellan olika lokala arbetsmarknadsregioner.

Av tabell 11 framgår att andelen invånare med förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial utbildning varierar markant mellan olika delar av landet. Som exempel kan nämnas att andelen invånare med *eftergymnasial* utbildning varierar mellan 20–35 % i de olika länen. Särskilt höga andelar högutbildade har Stockholms och Uppsala län med ca 34 % men även Göteborgs- och Bohus och Västerbottens län har höga andelar. Län med särskilt låga andelar högutbildade invånare är främst Skaraborgs, Gävleborgs, Kalmar, Gotlands, Jönköpings, Dalarnas, Älvsborgs och Södermanlands län med en andel på ca 21 % eller lägre. Mellan de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna varierar andelen högutbildade invånare mellan ca 12 % (Vansbro) och 36 % (Umeå). Närmare ett 50-tal arbetsmarknadsregioner har en andel högutbildade som ligger minst tio procentenheter lägre än riksgenomsnittet på ca 27 %. Flertalet av dessa regioner ligger inom regionalpolitiskt prioriterade områden.

Tabell 11: Befolkningen 25–64 år fördelad efter utbildningsnivå länsvis och i vissa länsgrupper vid början av år 1997 Prop. 1997/98:62

Län/länsgrupp	Antal invån. med förgymnasial utbildning *	andel av bef. 25-64 år (%)	Antal invån. med gymnasial utbildning	andel av bef. 25-64 år (%)	Antal invån. med eftergymnasial utbildning**	andel av bef. 25-64 år (%)
Stockholms län	183926	19,2	413 504	43,2	334 081	34,9
Uppsala län	33166	22,0	63 653	42,3	51 626	34,3
Södermanlands län	38204	29,1	63 662	48,4	28 191	21,4
Östergötlands län	56036	26,7	99 058	47,2	52 377	25,0
Jönköpings län	49100	32,0	71 113	46,3	31 560	20,6
Kronobergs län	25487	28,5	42 630	47,6	20 462	22,9
Kalmar län	38631	32,1	56 900	47,3	23 797	19,8
Gotlands län	8664	29,6	14 428	49,3	5 940	20,3
Blekinge län	22750	29,5	36 844	47,7	16 937	21,9
Skåne län	153257	26,8	255 597	44,7	152 989	26,7
Hallands län	37958	27,8	64 293	47,1	32 915	24,1
Göteborgs och Bohus län	96159	23,6	177 767	43,7	124 384	30,6
Älvsborgs län	71270	31,5	105 441	46,5	47 666	21,0
Skaraborgs län	42892	30,9	67 820	48,9	26 900	19,4
Värmland	38578	27,2	71 355	50,2	30 908	21,8
Örebro län	37973	27,3	67 330	48,5	32 207	23,2
Västmanlands län	36371	27,0	66 541	49,3	30 587	22,7
Dalarnas län	40336	28,1	72 604	50,5	29 732	20,7
Gävleborgs län	44641	30,5	71 756	49,0	28 853	19,7
Västernorrlands län	34229	26,3	65 814	50,5	29 353	22,5
Jämtlands län	15937	23,9	34 486	51,6	15 898	23,8
Västerbottens län	26915	20,6	65 496	50,2	37 134	28,4
Norrbottnens län	30306	21,9	75 269	54,4	31 810	23,0
Storstadslän	433 342	22,4	846 868	43,8	611 454	31,6
Skogslän	230 942	25,7	456 780	50,9	203 688	22,7
Övriga län	498 502	28,7	819 713	47,2	401 165	23,1
Riket	1162786	25,4	2 123 361	46,5	1 216 307	26,6

*avser personer med enbart folkskole- eller grundskoleutbildning

**inkl. personer med forskarutbildning

Källa : SCB:s register över befolkningens utbildning den 1 januari 1997

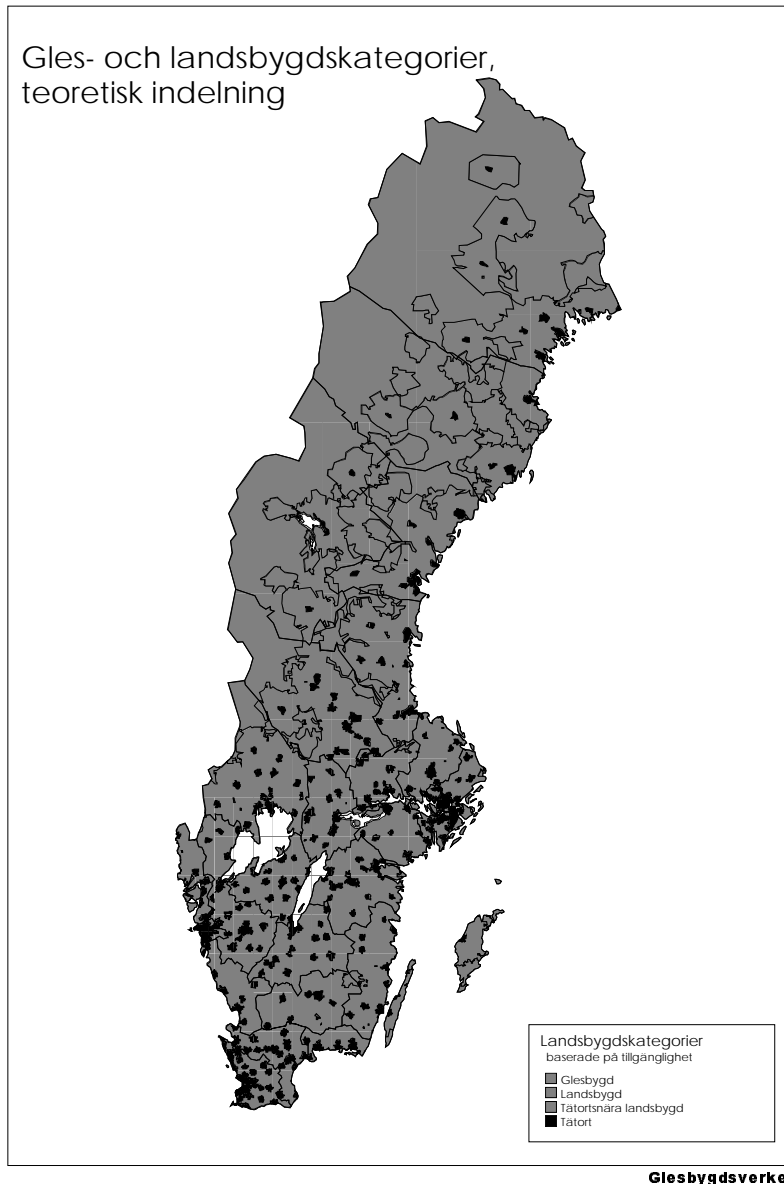
Gles- och landsbygdsens speciella situation

Sverige är med ca 22 invånare per kvadratkilometer ett glesbefolkat land. Genomsnittet för EU:s femton medlemsländer är ca 115 invånare per kvadratkilometer. Glesheten ger en betydande del av utvecklingsförutsättningarna i stora delar av landet.

Glesbygdverket har i rapporten *Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet* gjort en genomgång av olika definitioner av gles- och landsbygd. I rapporten indelas Sverige i följande regiontyper: *Tätort* (orter med mer än 3 000 invånare), *tätortsnära landsbygd* (områden inom 5–45 minuters pendlingsavstånd med bil till närmaste tätort med mer än 3 000 invånare), *landsbygd* (områden inom 30 minuters pendlingsavstånd med bil till närmaste tätort med 1000–3000 invånare) samt *glesbygd* (områden utanför övriga områden inklusive skärgård utan fast landförbindelse).

Med denna indelning bor närmare 30 % av Sveriges befolkning (drygt 2 500 000 invånare) i s.k. tätortsnära landsbygd. Ca 2 % av befolkningen

(drygt 200 000 personer) finns på landsbygd och i glesbygd. Följande karta visar hur de olika kategorierna fördelas över landet. De mest utpräglade glesbygdsområdena finns i norra Sveriges inland, medan vissa s.k. landsbygdsområden finns så pass långt söderut som i de inre delarna av Småland och på Gotland.



Gotlands och Jämtlands län är de mest utpräglade landsbygds länen, dvs. de har en majoritet av sin befolkning boende i tätortsnära landsbygdsområden utanför tätorter med mer än 3 000 invånare. I ytterligare elva län bor över en tredjedel av befolkningen i landsbygdsområden.

Generellt gäller att gles- och landsbygdsområden har minskat sin befolkning under perioden 1985–1995, medan den tätortsnära landsbygden och tätorterna haft en befolkningsökning. I de sydöstra delarna av landet har landsbygdsområdena med vissa undantag minskat medan tätorterna i dessa områden ökat. I skogslänen är bilden mer varierande. Visserligen har länen som helhet minskat markant, men med påtagliga inomregionala

skillnader. Vissa av tätorterna i Norrlands inland har minskat medan omgivande landsbygd ökat. Prop. 1997/98:62

Statistiken över befolkningsutveckling visar också något överraskande att antalet män i gles- och landsbygdsområden minskar i större utsträckning än antalet kvinnor (se tabell 12).

Tabell 12 : Befolkningsutveckling inom olika landsbygdkategorier 1985–1995 (%)

	Glesbygd		Landsbygd		Tätortsnära landsbygd		Tätort	
	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Män	Kv	Män
Relativ befolkningsförändring 1985-95(%)	-2,4	-5,2	-2,6	-4,8	5,1	5,1	5,3	5,6

Källa : Glesbygdverket

Glesbygds- och landsbygdsområden har en högre andel äldre befolkning och lägre andel kvinnor i åldersintervallet 20–40 år än den tätortsnära. Däremot är det mindre skillnader i andel barn. Även gles- och landsbygdsområden har en förhållandevis god balans när det gäller andelen barn. Det är emellertid i den tätortsnära landsbygden som det finns många barnfamiljer.

En analys av näringsstrukturen visar att den offentliga sektorn, jord- och skogsbruk samt turism betyder mer i gles- och landsbygdsområden än i den tätortsnära glesbygden och i tätorterna. Vad gäller antalet arbetsställen betyder jordbruket fortfarande mycket, med närmare en tredjedel av antalet arbetsställen. Den privata tjänstesektorn sysselsätter relativt få inom gles- och landsbygden jämfört med tätortsområden. Likaledes finns sysselsättningen inom tillverkningsindustrin i mindre utsträckning än inom tätortsområden. Turistsektorn däremot spelar en större roll i glesbygden än i tätortsområden. Näringslivet i gles- och landsbygden präglas av ett utbrett småföretagande. Antalet privata arbetsställen per 100 invånare i gles- och landsbygdsområden är väsentligt högre än vad det är i tätortsområden. Även i den tätortsnära glesbygden är denna andel högre än i tätortsområden.

Slutsatser

Analyserna ovan visar att såväl befolknings- som sysselsättningsutvecklingen under 1990-talet varit mycket ogynnsam i stora delar av landet. Minskad nettoinvandring och sjunkande födelsetal har för landet som helhet inneburit en allt mindre befolkningsökning. Samtidigt har en mellanregional omflyttning skett. Särskilt framträdande är den kraftiga utflyttningen av yngre personer från skogslänen till storstadsregionerna. Vidare kan noteras att kvinnor flyttar från skogslänen i yngre åldersgrupper och i något större omfattning än vad männen gör.

Mot bakgrund av ovannämnda utvecklingstendenser och andra mer långsiktiga faktorer som befolkningstäthet, storlek på lokal arbetsmark-

nad, geografiskt läge m.m. bedömer regeringen dock att den mer långsiktiga regionalpolitiska problembilden är förhållandevis oförändrad, dvs. det är samma områden som under lång tid haft den mest ogynnsamma utvecklingen. Den generellt jämförelsevis ogynnsamma utvecklingen under senare år i hela landet innebär emellertid att ökad vikt bör fästas vid insatser syftande till en positiv utveckling i samtliga av landets regioner.

De senaste årens kraftiga befolkningsminskning inom regionalpolitiskt prioriterade områden är dock av sådan omfattning att den är ett allvarligt hot mot en balanserad regional utveckling.

4.4.3 Regionfamiljer – ett viktigt närings- och regionalpolitiskt analysverktyg

Regeringens bedömning: Genom att analysera varför vissa regioner med i stort sett likartade produktionsförutsättningar, s.k. regionfamiljer, uppvisar olika resultat i fråga om ekonomisk tillväxt, produktivtets- och sysselsättningsutveckling kan viktiga lärdomar erhållas. Analyser tyder på att det finns stora skillnader inom regionfamiljerna och att potentialen till förbättringar därmed är stor. Inom ramen för en regional näringspolitik kan denna typ av analys öka förutsättningarna för att utvecklingsinsatserna ges rätt inriktning.

Underlagsrapport: Regioner på väg mot år 2015, NUTEK R 1997:10.

Skälen för regeringens bedömning: NUTEK:s analyser tyder på att det finns ett genomsnittligt samband mellan de olika regionfamiljernas produktionsförutsättningar och deras produktionsresultat. Samtidigt framgår att spridningen inom respektive regionfamilj är stor. En ökad vikt bör därför läggas vid att försöka eftersträva ett bättre utnyttjande av befintliga resurser/produktionsförutsättningar. Goda exempel kan identifieras och lärdomar spridas. Kunskaperna kan sedan utnyttjas i det lokala och regionala utvecklingsarbetet.

Regeringen anser att den redovisade analysmetoden kan vara ett användbart verktyg i utvecklingsarbetet och avser att uppdra åt NUTEK att medverka till att den förs ut i det regionala utvecklingsarbetet. Det bör dock påpekas att valet av kriterier och antalet faktorer alltid kan diskuteras. Denna typ av underlag är inte avsett att användas som kriterier för geografiska prioriteringar, medelsfördelning etc.

Lokala arbetsmarknader utgör basen för regionfamiljerna

NUTEK har delat in Sveriges 108 lokala arbetsmarknadsregioner i sju grupper för att möjliggöra jämförelser mellan regioner med likartade förutsättningar. Indelningen i lokala arbetsmarknadsregioner baseras på pendlingsrelationer mellan kommuner.

Skillnaderna i förutsättningar mellan olika arbetsmarknadsregioner är betydande. Ett antal faktorer har identifierats som anses vara särskilt viktiga för en regions styrka och utvecklingspotential, t.ex. befolkningsstorleken samt företag- och utbildningsintensiteten. Arbetsmarknadsre-

gionerna har sedan viktats med avseende på dessa grundläggande produktionsförutsättningar. Därefter har de delats in i sju grupper. Prop. 1997/98:62

Indelningen av de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna i regionfamiljer

Regionfamilj 1	Regionfamilj 4, industri	Regionfamilj 6, industri	Regionfamilj 7, tjänster
Stockholm	Trollhättan/ Vänersborg	Gislaved	Arvidsjaur
Göteborg	Eskilstuna/Flen	Örnsköldsvik	Mora/Orsa
Malmö	Gnosjö	Katrineholm/Vingåke	Eksjö
	Karlshamn	Sävsjö	Åre
Regionfamilj 2	Köping/Arboga	Ludvika	Bollnäs/Ovanåker
Uppsala	Hässleholm/Perstorp	Vetlanda	Kramfors
Linköping	Värnamo	Västervik	Hudiksvall/Nordanstig
Örebro	Nässjö	Emmaboda	Lycksele/Malå
Umeå	Lidköping/Götene	Älmhult/Osby	Arjeplog
Västerås	Lysekil/Sotenäs	Säffle/Åmål	Strömstad
Jönköping	Tidaholm	Vimmerby	Gällivare
Karlstad	Hedemora	Kiruna	Kalix
	Mariestad	Hylte	Åsele
	Oskarshamn	Ljungby	Malung
	Tranås	Fagersta	Sollefteå
Regionfamilj 3	Karlskoga	Avesta	Sunne
Borås	Hofors	Arvika/Eda	Storuman
Falun/Borlänge		Munkfors	Sorsele
Växjö	Regionfamilj 5, tjänster	Olofström	Överkalix
Luleå/Piteå/Boden	Östersund	Söderhamn	Vilhelmina
Halmstad/Laholm	Karlskrona/Ronneby	Hultsfred	Övertorneå
Gävle/Sandviken	Härnösand	Vansbro	Ljusdal
Skövde/Skara	Uddevalla	Hällefors	Haparanda
Kalmar/Öland	Falkenberg	Årjäng	Torsby
Sundsvall/Timrå	Varberg	Filipstad	Härjedalen
Norrköping	Skellefteå/Norsjö	Bengtstors/Dals-Ed	Jokkmokk
Kristianstad	Nyköping/Oxelösund	Hagfors	Strömsund
	Gotland	Laxå	Pajala
	Kristinehamn	Markaryd	Dorotea
	Simrishamn/Tomelilla		

Stora skillnader i prestationer

Grupperingen i regionfamiljer gör det möjligt att jämföra regionernas prestationer inom varje grupp. Skillnaderna är betydande. En analys över orsakerna här till kan bilda underlag till åtgärder i syfte att eliminera hindren och stärka möjligheterna. Målet bör vara att fler regioner på sikt skall närma sig de högst presterande inom respektive regionfamilj. Ett byte av regionfamilj är också en tänkbar utveckling men förutsätter ofta mycket stora investeringar som inte självklart innebär ett bättre resultat.

Som ett mått på regionernas prestationer kan den regionala motsvarigheten till BNP användas, bruttoregionalprodukten (BRP). I denna beskrivning används endast BRP genererad från det privata näringslivet och alla jämförelser avser år 1993. Detta regionala produktionsvärde kan

sedan relateras till sysselsättningen i privat sektor, eller till invånarantalet. Det förstnämnda måttet, BRP/antal sysselsatta i privat sektor, speglar hur produktivt det regionala näringslivet är. Det sistnämnda, som mäter BRP per invånare, påverkas både av hur produktivt näringslivet är och av dess storlek.

Många regioner har potential

När andelen sysselsatta i privat näringsliv jämfördes med produktivitetens måttet visade det sig att en del regioner hade en liten andel sysselsatta i privat sektor men en förhållandevis hög produktivitet. Detta var fallet för Uppsala, Umeå, Luleå och Falun. I Härnösand och Sollefteå var detta förhållande mycket tydligt. Där ligger sysselsättningsandelen i privat sektor långt under genomsnittet, men det lokala näringslivet uppvisar en mycket hög produktivitet. Även det motsatta förhållandet existerar. Gnosjö och Hofors redovisar höga sysselsättningsandelar i privat sektor, men produktiviteten ligger under riksgenomsnittet.

När BRP genererad från det privata näringslivet relateras till invånarantalet visar det sig att endast ett fåtal regioner ligger relativt högt över riksgenomsnittet. Till dessa hör Stockholm, ett antal småföretagsregioner i Småland, elkraftsproducerande regioner samt några regioner dominerade av stora industrier. Ett stort antal arbetsmarknadsregioner i regionfamilj 2–7 ligger dock under genomsnittet. Detta kan antingen förklaras av att det privata näringslivet förmår utnyttja de regionala förutsättningarna på ett sämre sätt eller av att det privata näringslivet är för litet. Oftast samvarierar dessa faktorer, vilket t.ex. är fallet i stora delar av regionfamilj 7 som till största delen består av regioner i Norrlands inland. I några fall är det dock tvärt om. Exempel på det är som nämndes tidigare, Härnösand, Sollefteå, Uppsala, Umeå och Luleå som alla har en förhållandevis hög produktivitet i det privata näringslivet samtidigt som sysselsättningsandelen i privat sektor är liten.

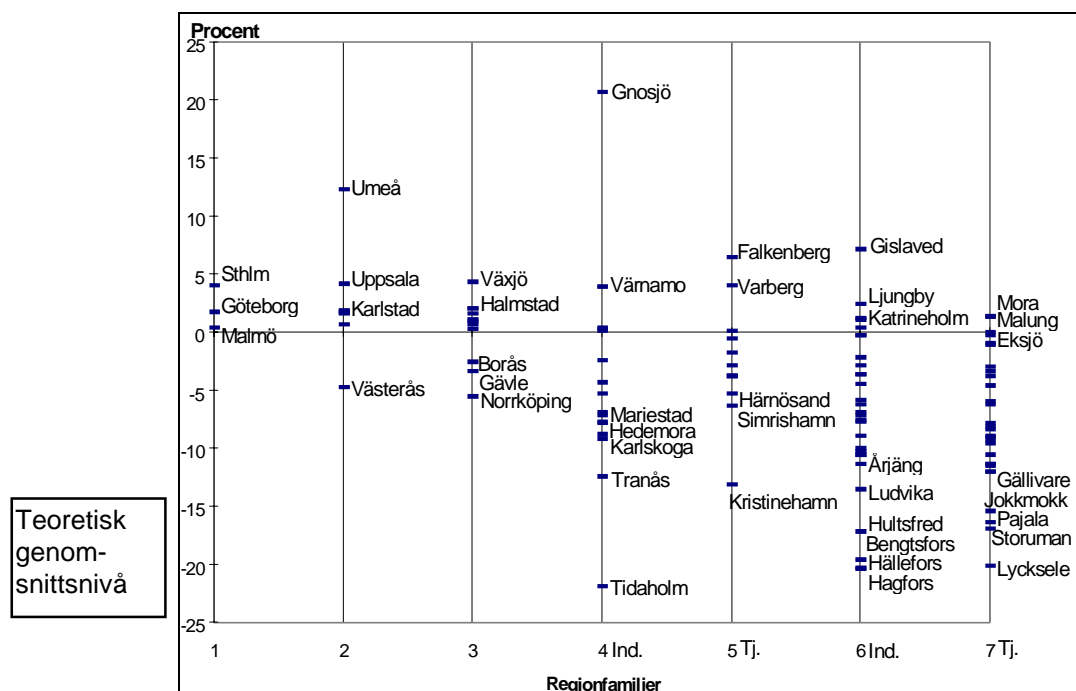
En kompletterande bild över regional produktionsförmåga erhålls om man jämför regionernas faktiska sysselsättningsutveckling med den teoretiska utveckling som respektive regions branschstruktur skulle ha givit upphov till om varje bransch utvecklats som riksgenomsnittet. Är den faktiska utvecklingen bättre än den teoretiskt framräknade skulle detta kunna peka på att regionen förmått utnyttja sin branschmod på ett positivt sätt.

Resultaten visar att det är stora skillnader mellan och inom regionfamiljerna. I regionfamiljerna 6 och 7 hamnar de flesta arbetsmarknadsregioner under den teoretiskt beräknade nivån. Dessa regioner har inte förmått utnyttja sin branschmod på ett positivt sätt. Även i regionfamiljerna 4 och 5 finns endast ett fåtal regioner som klarar sig bättre än vad branschstrukturen teoretiskt skulle kunna ha gett upphov till.

Vissa undantag finns dock. I regionfamilj 7 ligger Mora något över genomsnittet och i regionfamilj 6 utmärker sig Gislaved positivt och i viss mån även Ljungby. Falkenberg och Varberg ligger högt inom regionfamilj 5 och i regionfamilj 4 är detta fallet för Gnosjö, som ligger 20 procent över den teoretiska genomsnittsnivån. Även i regionfamilj 2 finns

stora skillnader mellan arbetsmarknadsregionerna. Umeå ligger 13 procent över genomsnittet medan Västerås ligger 5 procent under. De flesta som presterar under genomsnittet ligger dock i regionfamiljerna 6 och 7.

Verklig sysselsättning år 1994 dividerad med den teoretiskt beräknade sysselsättningen enligt nationell utveckling under perioden 1985–94. Procentuell skillnad relativt den teoretiskt genomsnittliga nivån.



Tre tillväxtscenarier

NUTEK har en industristrukturmodell som används för att illustrera olika framtidsscenarier över den ekonomiska utvecklingen på nationell nivå. För att få en uppfattning om vilken effekt de nationella förändringarna får på de enskilda regionerna har man brutit ner resultatet dels på länsnivå och dels på de 108 lokala arbetsmarknaderna. Det finns tre scenarier med olika nivåer på tillväxten; hög-, medel- och lågalternativet. *Lågalternativet* målar upp den framtida utvecklingen om Sverige fortsätter att halka efter i förhållande till OECD i ekonomisk utveckling i samma takt som under perioden 1975–95. BNP ökar i detta alternativ med 1,4 procent per år. *Högalternativet* visar vad som krävs för att uppnå en utveckling där Sverige år 2015 har en BNP/capita där vi återtar den nivå i förhållande till OECD som Sverige hade 1975. BNP ökar med 2,8 procent i detta alternativ. *Medelalternativet* innebär att Sverige lyckas hålla samma utvecklingstakt som resten av OECD fram till år 2015, vilket förutsätter en BNP-tillväxt på 2,2 procent årligen. Scenarierna bygger på olika

Kemi-, verkstads- och transportmedelsindustrin expanderar

Strukturomvandlingen är kraftig och riktningen densamma i alla tre scenarierna. Kemi-, verkstads- och transportmedelsindustrin ökar sina sysselsättningsandelar medan livsmedel, trä, massa och papper, petro, gummi och järn- och stålindustrin minskar i betydelse. Jord- och skogsbruk minskar i alla alternativen medan tjänstesektorerna växer i betydelse.

Svaga regioner beroende av hög tillväxt

Alla tre scenarierna ger en sysselsättningsutveckling som har en likartad regional profil. Storstadsregionerna och regionfamilj 2, dvs. regioner med universitet och några större regioner med högskola, får den största ökningen av sysselsättningen. Malmöregionens ökning är dock lägre än ökningen i Stockholms- och Göteborgsregionen. Hög- och medelalternativet ger en förhållandevis stabil sysselsättningsökning även i regionfamiljerna 4–7, medan lågalternativet innebär att sysselsättningen i dessa regioner minskar.

Av länen får framförallt Stockholms, Göteborgs och Bohus, Uppsala och Västerbottens län en bra utveckling oavsett scenario, medan Södermanlands län kommer längst ner på skalan. Ser man på utfallet i de olika alternativen klarar sig några län relativt sett bättre i lågalternativet. Det gäller t.ex. Gotlands, Blekinge, Jämtlands och Hallands län. Några län får däremot en relativt sett större sysselsättningsökning i en ekonomi med hög tillväxt. Det gäller t.ex. Dalarnas, Gävleborgs och Kronobergs län. Observeras bör att det är fråga om relativa positioner. I alla län utvecklas sysselsättningen bäst när tillväxten är hög.

Regional struktur	Hög (%)		Medel (%)		Låg (%)	
Stockholmsreg	22,0		18,4		10,4	
Göteborgsreg	20,4		16,2		8,2	
Malmöreg	16,6		11,5		5,1	
Regionfamilj 2	17,3		14,2		7,5	
Regionfamilj 3	16,1		11,5		3,7	
Regionfamilj 4 (ind)	12,4		8,7		-0,7	
Regionfamilj 5 (tj)	11,9		7,6		-0,6	
Regionfamilj 6 (ind)	12,4		6,8		-3,1	
Regionfamilj 7 (tj)	13,1		7,5		-1,5	
Riket	17,2		13,1		5,2	
Län	Hög (%)		Medel (%)		Låg (%)	
	Procent	Ranking	Procent	Ranking	Procent	Ranking
Stockholms	28,1	1	22,3	1	11,0	2
Uppsala	22,6	3	19,3	3	14,2	1
Södermanlands	15,6	21	8,9	24	1,4	22
Östergötlands	21,4	6	16,7	7	7,1	7
Jönköpings	15,9	19	9,1	23	0,1	23
Kronobergs	20,9	7	17,8	4	5,8	13
Kalmar	17,0	17	13,7	13	4,4	16
Gotlands	12,5	24	12,3	16	6,0	10
Blekinge	18,6	13	17,5	5	7,2	6
Kristianstads	14,0	22	10,1	21	3,6	18
Malmöhus	19,7	12	13,3	14	4,7	15
Hallands	15,6	20	11,6	18	5,5	14
Göteborgs och Bohus	26,1	2	20,8	2	10,7	3
Älvsborgs	18,3	14	11,9	17	3,5	19
Skaraborgs	13,5	23	10,4	20	3,5	20
Värmlands	17,3	16	10,6	19	3,7	17
Örebro	20,9	8	16,4	8	8,0	5
Västmanlands	20,7	9	15,7	9	5,9	12
Dalarnas	21,6	5	13,8	12	3,2	21
Gävleborgs	18,0	15	9,2	22	-1,0	24
Västernorrlands	20,7	10	15,1	10	7,0	8
Jämtlands	16,4	18	12,5	15	6,1	9
Västerbottens	21,8	4	16,8	6	10,1	4
Norrbottnens	20,5	11	15,0	11	6,0	11

Källa: NUTEK.

Resursutbud, lokalisering och konkurrenskraft

I NUTEK:s scenarier är det framförallt de näringar som främst konkurrerar med ett högt kunskapsinnehåll i produktionen som växer snabbare i de två mest gynnsamma scenarierna. Utan de högre tillväxttakerna som hög- och medelscenariet ger blir det svårt att klara omfördelningsambitionerna. Det är således viktigt att dessa näringar ges de förutsättningar som krävs för att de skall kunna växa och skapa sysselsättning. Eftersom det finns ett tydligt samband mellan olika sektors lokalisering och regioners resursutbud har denna frågeställning relevans inte bara ur ett näringspolitiskt perspektiv utan även ur ett regionalpolitiskt.

Det regionala utfallet av scenarierna påverkas av den rådande branschstrukturen och olika branschers relativa tillväxt. Den regionala specialisering som vi har idag är resultatet av en lång utveckling och innebär att produktionsförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika

4.5 Statens samlade resurser för regional utveckling

Regeringens bedömning: Det regionala utvecklingsarbetet måste bygga på insikt i och kunskap om statens samlade resurser för regional utveckling, vilka är statens viktigaste styrmedel i det regionala utvecklingsarbetet. Cirka 10 procent av statsbudgeten för budgetåret 1998 – cirka 72 miljarder kronor – bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen. År 1997 var motsvarande siffra cirka 77 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Staten spelar tillsammans med andra offentliga aktörer och näringslivet en betydelsefull roll för att skapa såväl kort- som långsiktiga förutsättningar för näringslivets utveckling.

Regeringen uppskattar att cirka 10 procent eller 72 miljarder kronor av statens budget för år 1998 har särskild betydelse för den regionala utvecklingen. Det bör noteras att dessa medel inte inkluderar transferreringar till individer eller resursfördelningar eller omfördelningar inom den kommunala sektorn.

Av statens samlade resurser med betydelse för regional utveckling utgör kommunikationssektorn cirka 15 procent. Denna del omfattar bl.a. byggande och förbättring av statliga vägar och järnvägar och stöd till trafikering. Utbildningsanslagen uppgår till cirka 29 procent och innefattar anslag till universitet och högskolor samt satsningar inom ramen för kunskapslyftet. Arbetsmarknadspolitiska anslag utgör den största andelen, cirka 32 procent. Jordbruk och fiske utgör cirka 17 procent inklusive EG:s jordbruksstöd. Resterande del består av regional- och näringspolitiska anslag (cirka 6 procent) samt vissa anslag inom miljödepartementets utgiftsområde (cirka 1 procent).

I detta sammanhang bör även nämnas Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Teknikbrostiftelserna, Stiftelsen Innovationscentrum, Stiftelsen för strategisk forskning och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning. Deras anslag till företags- och näringslivsfrämjande åtgärder uppgår till cirka 2 miljarder kronor per år. Stiftelserna spelar därför en betydande roll för den regionala utvecklingen. De räknas emellertid inte till statens samlade resurser för regional utveckling så som de definierats här, då de inte ingår i statsbudgeten.

Sammantaget omfattar statens samlade resurser för regional utveckling cirka hundra anslag som administreras av ett fyrtiotal statliga organ på central nivå och ett tiotal på regional nivå⁷.

Dessa resurser är en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet. Vid såväl framtagande som genomförande av regionala utvecklingsstrategier är det därför viktigt att resursfrågorna lyfts fram. En ökad samordning är

⁷ Statliga regionala organ som finns representerade i hela landet, t.ex. Länsstyrelsen, räknas här endast som en myndighet.

möjlig och bör utvecklas i samverkan med näringslivet och utifrån de omfattande resurser som investeras av såväl stat, kommuner som lands-ting. De nationella målen och prioriteringarna behöver i ökad utsträckning kompletteras med kartläggning av regionala behov och förutsättningar. Regeringen vidareutvecklar detta resonemang i avsnitt 7.2.

En del av statens samlade resurser med betydelse för regional utveckling används primärt för att finansiera nationella åtaganden, exempelvis högskolans utbildning och forskning samt vissa investeringar inom infrastrukturområdet. Andra anslag har en tydligare regional inriktning, t.ex. anslaget för regionalpolitiska åtgärder. Vissa medel, som stödet till jordbruk och fiske, styrs i stor utsträckning av EG:s regler. Oavsett var besluten om medelsanvändningen ligger har de anslag som ingår stor betydelse för utvecklingen i den region där effekterna faller ut. Nedan följer en beskrivning av de politikområden som innefattar statens samlade resurser för regional utveckling.

Transportpolitiken, ca 10,5 miljarder kronor år 1998

Stora delar av de statliga satsningarna inom transportområdet sker helt eller delvis utifrån näringspolitiska eller regionalpolitiska motiv.

Investering av statliga medel inom transportinfrastrukturen (främst vägar och järnvägar) beslutas efter en planering som grundas på långtgående samråd med olika sektorsföreträdare, kommuner och andra intressenter. Vägledande för planeringen är riksdagens inriktningsbeslut inom området rörande målen, medlen och planeringsprocessens utformning. Länsstyrelserna har ansvaret att samordna och förankra regionala åtgärder efter olika behov och förutsättningar. Avsikten är att få en avpassning av åtgärder i den regionala transportinfrastrukturen som på ett bättre sätt kan bidra till att uppnå de olika nationella inriktningsmålen, ett av dessa behandlar sysselsättning och tillväxt.

Knappt hälften av de medel som investeras i vägar disponeras i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Här kan regionala överväganden om exempelvis möjligheterna att utvidga de lokala arbetsmarknaderna eller liknande vägas in. Cirka en tredjedel av de medel som disponeras i de regionala planerna används för att förbättra standarden på det befintliga statliga vägnätet.

Transportsystemets funktion kan emellertid inte endast ses i ett begränsat regionalt perspektiv. Ett grundläggande krav är att långväga transporter måste kunna ske snabbt och säkert genom landet. Därför finns också en omfattande nationell åtgärdsplanering. De prioriteringar som sker i den nationella åtgärdsplaneringen baseras bl.a. på regionalpolitiska överväganden.

Förutom investeringar i vägar och järnvägar lämnas ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik. Staten köper också interregional kollektivtrafik på järnväg samt flygtrafik mellan Östersund och Umeå. Totalt lämnas årligen trafikeringsbidrag på drygt 600 miljoner kronor.

Vissa bidrag lämnas också till infrastruktur. Till Inlandsbanan AB lämnas bidrag till banhållningen med 50 miljoner kronor per år.

Regeringen har i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) föreslagit att driftbidrag till kommunala flygplatser lämnas med totalt 115 miljoner kronor. Regeringen har vidare föreslagit att det s.k. kapillära bannätet, dvs. anslutande spår till gods- och persontrafikterminaler, hamnar och industrier m.m., som idag förvaltas av SJ skall överföras till Banverket. Banverket bör också kunna överta kapillära bandelar som idag har annan förvaltning. Banverkets förvaltning av det kapillära bannätet skall till 30 procent finansieras via särskilda avgifter som tas ut av trafiken på detta nät. I övrigt finansieras förvaltningen av staten. De kostnader som staten på detta sätt övertar har beräknats uppgå till cirka 90 miljoner kronor.

Genom att inkorporera det kapillära bannätet ökar industri- och transportföretagens tillgänglighet till järnvägsnätet.

Utbildningspolitiken, ca 20,7 miljarder kronor år 1998

Inom utbildningsområdet förekommer ett stort antal olika aktörer spridda över olika sektorer inom både den offentliga och den privata sektorn. Utbildningsinsatserna utgör en av hörnstenarna i den sysselsättnings- och tillväxtfrämjande politiken och de utbildningar som samhället erbjuder skall tillgodose såväl individens intressen och behov som näringslivets efterfrågan på kompetens.

Högskolan har en nyckelroll i satsning på kunskap och utbildning. Högskolans uppgifter är utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället. Regeringen har prioriterat utbyggnaden av högskolan. Riksdagen har beslutat att öka antalet permanenta högskoleplatser med 60 000 under perioden 1997–2000.

Vid fördelningen av dessa platser har mindre och medelstora högskolor prioriterats. För de nya platserna gäller att tyngdpunkten skall ligga på utbildningar i naturvetenskap och teknik.

Statsmakterna har tidigare beslutat om att tilldela även de mindre och medelstora högskolorna permanenta forskningsresurser. Uppbyggnaden av forskningsresurserna fortsätter vid samtliga högskolor.

Arbetsmarknadspolitiken, ca 23,1 miljarder kronor år 1998

Regeringen aviserade i den ekonomiska vårpropositionen år 1997 (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) att större utrymme skulle skapas för lokala och regionala prioriteringar som kan förbättra det kvalitativa innehållet i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inom exempelvis arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetsmarknadspolitiken ska förena en helhetssyn på riksnivå med en hög effektivitet på lokal nivå. Det lokala inflytandet är avgörande för en anpassning av politiken till de lokala förutsättningarna, men detta ska vägas mot de arbetsmarknadspolitiska målen om en väl fungerande arbetsmarknad för hela landet. Mot denna bakgrund pågår ett omfattande förändringsarbete med utgångspunkt i det som riksdagen beslutade med anledning av propositionen om Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten m.m. (prop.1995/96:222 bet. 1995/96:FiU15 rskr. 1995/96:307).

Arbetet hittills med att stärka det lokala inflytandet kan sammanfattas i tre punkter: ökat kommunalt inflytande, förenklingar av regler kring åtgärder samt ett större utrymme för otraditionella insatser.

En friare resursanvändning kan skapa bättre resurser för lokal samverkan mellan myndigheter, näringsliv och organisationer. Exempel på detta ur vårpropositionen år 1997 är förslaget om resursarbeten samt en friare användning av A-kassan med 1,5 miljarder under åren 1997 och 1998.

En rad förenklingar har gjorts under åren. Utrymmet för otraditionella insatser har ökat kraftigt. Från och med år 1998 kan otraditionella insatser dessutom kombineras med andra statliga stöd.

Det bör noteras att av de medel som definierats som regionala utvecklingsresurser inom arbetsmarknadspolitiken så är cirka 80 procent individersättning, t.ex. utbildningsbidrag.

Närings- och handelspolitiken, ca 1 miljard kronor år 1998

Merparten av resurserna inom närings- och handelspolitiken har som direkt eller indirekt mål att påverka näringslivets utveckling. Det gäller såväl insatser inom småföretagspolitiken, turist- och exportfrämjande åtgärder, som teknisk forskning och utveckling som medel för kooperativ utveckling.

Regionalpolitiken, ca 3,5 miljarder kronor år 1998

De över statsbudgeten anslagna särskilda regionalpolitiska medlen, 3,5 miljarder kronor för budgetåret 1998, ingår i sin helhet i statens samlade resurser för regional utveckling. De används främst för olika former av företagsstöd och medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. I dessa medel ingår även medel från EG:s regionalfond.

Miljöpolitiken, ca 1 miljard kronor år 1998

Regeringen har de senaste åren tagit initiativ till att påbörja omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. För att åstadkomma detta krävs att bl.a. investeringar riktas mot en resurssnål, återvinningsbaserad produktion och konsumtion. En ökad och organiserad miljösamverkan inom och mellan företag för genomförande av miljöledningssystem och miljöcertifiering skulle kunna underlätta förändringsarbetet på miljö- och marknadsområdena. Gemensamma projekt för miljösamverkan, t.ex. vattenmiljöfrågor inom ett väl definierat avrinningsområde där såväl offentliga som privata intressen samverkar, är ett sätt att både fördjupa och bredda arbetet mot ett ekologiskt hållbart samhälle.

Riksdagen har beslutat att anslå 5,4 miljarder kronor för utveckling av ny miljöteknik och genomförande av lokala investeringsprogram. Det är av stor betydelse att dessa åtgärder i största möjliga utsträckning samordnas med övriga offentliga och privata insatser. På så sätt påskyndas omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle och utvecklingen av nya tjänster och produkter inom miljöområdet.

Den s.k. kretsloppsmiljarden är ett annat exempel på en insats som har som direkt syfte att påverka näringslivets utveckling genom att stimulera till utveckling av ny teknik inom miljöområdet.

Jordbrukspolitiken, ca 12,4 miljarder kronor 1998

Jordbruket bidrar, förutom till den grundläggande produktionen av livsmedel, till att upprätthålla sysselsättning och samhällsstruktur. Utformningen av stöden till jordbruket och livsmedelsindustrin får därför också regionala effekter. Den största delen av stöden finansieras helt eller delvis av den europeiska gemenskapens jordbruksfond, men det finns även statliga åtgärder som finansieras nationellt.

Marknadsstöden till jordbruket är obligatoriska i och med EU-medlemskapet och finansieras helt ifrån EG-budgeten. Inom området miljö- och strukturåtgärder finns större utrymmen för nationella avvägningar och prioriteringar än inom marknadsstöden. För vissa miljö- och strukturstöd som delfinansieras av EG har exempelvis nationella program med regionala inslag och insatser utarbetats.

Jordbrukssektorn har en särskild betydelse för gles- och landsbygden. En livskraftig jordbruksnäring i hela landet bidrar till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Totalt sett utgår 22 procent av direktstöden till de sju skogslänen. Detta skall jämföras med att 20 procent av befolkningen bor i området samt att 12 procent av jordbruksproduktionen finns där. I anslutningsfördraget till EU finns dessutom särskilda möjligheter att bidra till regional balans genom nationella stöd i norra Sverige. I enlighet med anslutningsfördraget lämnas långsiktigt stöd på nationell nivå för att säkerställa jordbruksverksamheten i de norra regionerna.

Statens samlade resurser för regional utveckling

Sammantaget innebär den lämnade redovisningen att staten finansierar betydande insatser, vilka har stor betydelse för utvecklingen i regionerna. För åren 1997 och 1998 är dessa 77 respektive 72 miljarder kronor. Ett överslag på länsnivå visar att statens samlade resurser för regional utveckling år 1997 i flertalet län låg i intervallet 1,5–3,5 miljarder kronor.

I nedanstående tabell anges statens samlade resurser för regional utveckling så som de har kunnat definieras utifrån 1997 och 1998 års anslag uppdelade på olika politikområden. Vidare särredovisas anslag som inte är permanenta, nämligen kunskapslyftet inom utbildningspolitiken och kretsloppsmiljarden samt lokala investeringsprogram inom miljöpolitiken. Tabellen ska i första hand ses som en exemplifiering av inom vilka områden staten anslår medel med betydelse för den regionala utvecklingspolitiken.

För att få en bättre överblick och tydligare synliggöra statens samlade resurser för regional utveckling avser regeringen att uppdra åt NUTEK att göra återkommande sammanställningar som underlag till bl.a. arbetet med regionala utvecklingsstrategier.

Utgifts- område	Politik- område			Varav icke per- manenta anslag	
		1997	1998	1997	1998
14	Arbetsmarknadspolitik		27 594	23 144	
16	Utbildnings- och forskningspolitik	19 070	20 717	2 707	3 474
21	Transportpolitik	12 847	10 518		
23	Jordbrukspolitik	12 045	12 397		
19	Regionalpolitik	4 050	3 487		
24	Närings- och handels- politik	1 499	973		
20	Miljöpolitik	255	1 042	90	1 042
Summa regionala utvecklingsresurser		77 360	72 278	2 797	4 516

Huvuddelen av de medel som identifierats utgör insatser där information om förhållanden och överblick från den nationella nivån behövs för att ta beslut och prioritera mellan olika möjliga användningar. Dessutom är det betydelsefullt att varje region i sitt långsiktiga utvecklingsarbete tar hänsyn till och samordnar de egna verksamheterna med de statliga.

Regeringen återkommer i avsnitt 9 med en redovisning av hur en del av dessa resurser i ökad utsträckning kan samordnas inom ramen för en regional näringspolitik.

5 Mål och riktlinjer

Regeringens förslag: De övergripande regionalpolitiska målen om hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet skall ligga fast. För att nå de regionalpolitiska målen skall åtgärder vidtas inom många olika samhällsområden. De särskilda regionalpolitiska målen skall utnyttjas mer flexibelt.

Det övergripande målet för den regionala näringspolitiken skall vara att utifrån de förutsättningar som finns i varje region stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män.

Regeringens bedömning: Det regionala utvecklingsarbetet bör även i fortsättningen baseras på en långsiktig utvecklingsstrategi för varje län. Betydelsen av dessa strategier bör öka. Statens insatser bör synliggöras och samordnas bättre med andra åtgärder.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I syfte att åstadkomma en hållbar ekonomisk tillväxt samt rättvisa och valfrihet i olika avseenden mellan kvinnor och män i hela landet skall ytterligare insatser inom regionalpolitiken göras. Regional utveckling skall i ökad utsträckning bygga på fördjupade länsvisa utvecklingsstrategier. Sektorsövergri-

pande näringspolitiska insatser skall i ökad utsträckning föras ned till den lokala och regionala nivån.

Tillväxtförutsättningar, arbetstillfällen och tillgången till kommersiell och offentlig service är ojämnt fördelade mellan olika delar av landet. Regionalpolitiken skall motverka regionala obalanser.

Förändringar i omvärlden har ökat betydelsen av konkurrenskraftiga miljöer som grund för företags tillväxt och kunskapsutveckling. Varje region bör byggas efter långsiktiga strategier, som utnyttjar dess styrkor och minskar dess svagheter. Företagens miljö liksom människors livsmiljö i vid mening skall förbättras. En regional utvecklingsstrategi skall svara mot en helhetssyn på samhällsutvecklingen där en god ekonomisk, social och kulturell utveckling kan förenas med hänsyn till ekologiska förutsättningar och likvärdiga förutsättningar för kvinnor och män. Det ska vara möjligt att arbeta och bo i alla delar av landet.

En ny regional näringspolitik skall främja en hållbar ekonomisk tillväxt i alla regioner genom en samordning och effektivisering av olika åtgärder inom flera politikområden, så att regionernas förutsättningar för konkurrenskraftig produktion av varor och tjänster tas till vara och utvecklas.

På dessa sätt skall den traditionella regionalpolitiken, ett förstärkt regionalt utvecklingsarbete i länen och den nya regionala näringspolitiken bygga vidare på den tradition av tillväxtskapande arbete och framtidssatsningar, av solidaritet och sammanhållning som präglar det svenska samhället.

Regionalpolitik för rättvisa, valfrihet och tillväxt

Under åren med ekonomisk tillbakagång i början av 1990-talet minskade sysselsättningen och arbetslösheten ökade kraftigt. Under flera år minskade Sveriges ekonomiska aktivitet och statsfinanserna visade kraftiga underskott. Efter en framgångsrik budgetsanering har ekonomin nu stabiliserats och gynnsamma villkor för tillväxt och sysselsättning skapats. Låg inflation, låg ränta och en stabil valuta gynnar investeringar och bidrar till att stärka företagens konkurrenskraft i hela landet. Den ekonomiska tillbakagången har dock påverkat svagare regioner negativt. I ett redan tidigare utsatt läge med befolkningsminskning och minskande skatteunderlag, ökar risken för försämringar i välfärdssystemen. Befolkningsminskning påverkar också lokala och regionala marknader negativt.

De övergripande regionalpolitiska målen påverkar målen och verksamheten inom flera politikområden och utgiftsområden. Inom statsbudgetens utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling avsätts ekonomiska resurser huvudsakligen till näringslivsinriktade åtgärder.

Inom utgiftsområdet har successivt olika former av stöd till företag tillkommit för att förbättra tillväxtförutsättningarna i prioriterade regioner. De regionalpolitiska stödmedlen är inriktade på att minska olika hinder som föreligger för företagens utveckling. Det är dock viktigt att utgå från en helhetssyn på företagens situation och att utnyttja tillgängliga resurser mer flexibelt. Regeringens inriktning är därför att anpassa det regionalpolitiska företagsstödet för att tillgodose behovet av ökad flexibilitet i stödgivningen. Detta måste dock ske inom ramen för Sveriges internatio-

nella förpliktelser, i första hand de stödregler som tillämpas inom den Europeiska Gemenskapen.

Ca 20 000 nya arbetstillfällen beräknades tillkomma i de regionalpolitiska stödområdena på grund av beslut om olika former av företagsstöd under budgetåret 1995/96. Även om detta är önskat och viktiga effekter, verkar denna del av regionalpolitiken på marginalen. Det är den sammanlagda effekten av utvecklingen inom olika samhällsområden, som avgör regioners utveckling.

Förutsättningarna för statliga och andra offentliga verksamheter förändras. Statens styrning har utvecklats i syfte att öka effektivitet och delegera ansvar. Utgiftsminskningar har genomförts som en del i att återskapa balans mellan statens utgifter och intäkter. Det är åtgärder som syftar till att säkerställa en väl fungerande offentlig verksamhet på sikt, men som medfört oönskat regionala effekter på kort sikt.

Marknader inom bl.a. inrikesflyg, post-, tele- och energitjänster har omreglerats för att nå en högre effektivitet, som även tar till vara den tekniska utvecklingen och konkurrensförhållanden inom berörda områden. För mer perifera regioner har förändringarna i vissa fall lett till försämringar, eller risk för försämringar, i tillgängligheten till kommersiell och offentlig service, medan mer centrala regioner ofta kunnat dra nytta av den ökade konkurrensen i form av ökad valfrihet och lägre priser.

Mot bakgrund av de ökade regionalpolitiska problemen, som uppkommit som ett resultat av det tidiga 1990-talets kraftigt ökande arbetslöshet, negativa ekonomiska tillväxt och underbalanserade statsfinanser, finns det anledning att ytterligare betona de regionala fördelnings- och tillväxtkonsekvenserna. Många olika politikområden måste samverka för att förstärka förutsättningarna i de utsatta regionerna och därigenom förbättra den regionala balansen. En god kommunal ekonomi, tillgång till en god infrastruktur för transporter, utbildning och kultur för flickor, kvinnor, pojkar och män är några av de faktorer, som avgör om de regionalpolitiska målen kan nås. Samverkan mellan offentliga verksamheter måste öka så att helhetsbedömningar vad avser regionala konsekvenser av olika sektorsbeslut kan göras.

Förutsättningarna för näringslivsutveckling skiljer sig i flera avseenden åt mellan tätorter och gles- och landsbygd. Tillgången till kommersiell och offentlig service är exempelvis mycket begränsad i gles- och landsbygd. Genom särskilda insatser, för att understödja engagemang och sammanhållning i gles- och landsbygd, kan förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning för både kvinnor och män, liksom tillgänglighet till service, förbättras. Åtgärder behöver vidtas såväl för att stärka de traditionella näringarna, som för att bättre utnyttja gles- och landsbygdens förutsättningar för kunskapsintensiv produktion. Den pågående serviceutvecklingen i gles- och landsbygd kan bromsas och servicen utvecklas genom bättre konsekvensanalyser, genom att förtydliga det regionalpolitiska ansvaret hos respektive sektor samt genom att stimulera och ställa krav på att utforma samordnade och lokalt anpassade servicelösningar.

I och med medlemsskapet i den Europeiska Unionen har EG:s strukturfonder också kommit att bli tillgängliga för delar av Sverige. Det har inneburit att mer resurser kunnat satsas på regional utveckling i Sverige.

Det har också fört med sig ett mer utvecklat regionalt partnerskap med ett ökat samarbete mellan olika intressenter i näringsliv och samhälle. Det är mycket viktigt att hanteringen av strukturfondsfinansierade, likväl som andra utvecklingsprojekt, är obyråkratisk och smidig. Handläggningstider måste minimeras och beslutsgången förenklas. Vidare måste det långsiktiga målet vara att Sverige inom ramen för budgeten för strukturpolitiken ska erhålla en rättvis andel av tilldelningen av regionalpolitiska resurser inom EU.

Inför den kommande programperioden, som börjar år 2000, behöver EG:s regional- och strukturpolitik förändras, bl.a. för att underlätta en smidig och obyråkratisk hantering, men också för att underlätta en utvidgning av EU med fler medlemsstater. Insatsområdena behöver koncentreras och programarbetet förenklas.

Förstärkta länsvisa utvecklingsstrategier

Behovet av att arbeta med långsiktiga strategier i det regionala utvecklingsarbetet ökar. Samhället befinner sig i en brytningstid då många förändringsprocesser pågår. Utvecklingen sker i snabb takt och ett ständigt pågående strategiskt utvecklingsarbete är en förutsättning för att kunskapen hålls aktuell och kan utgöra en plattform för framtidsdiskussioner mellan de regionala och lokala aktörerna.

Regionala strategier bygger på olika lokala miljöers förutsättningar. Sammanhållningen och tillvaratagandet av både kvinnors och mäns kunskaper och skaparkraft i den lokala miljön är en stark drivkraft för tillväxt. Regionala strategier är också viktiga för avvägningar mellan regioners behov och nationella mål. För att öka medvetenheten om vilka betydande resurser staten ställer till förfogande för näringslivets utveckling i olika regioner skall dessa synliggöras på ett tydligare sätt än hittills. Genom väl utvecklade och genomförda regionala strategier kan dessa resurser användas på ett effektivare sätt.

Ökad tillväxt och sysselsättning i alla regioner – regional näringspolitik

I takt med den framväxande kunskapsekonomin ökar regionernas och den lokala miljöns betydelse för tillväxt och sysselsättning. Avregleringar och internationalisering av marknader och produktionsförutsättningar innebär en ökad konkurrens om kunder och produktionsfaktorer. Informationsteknikens snabba utveckling och breda tillämpning ökar behovet av kunskapsmiljöer, av nätverk och av sociala och kulturella system. Attityder och engagemang är starka drivkrafter för företagstillväxt. Sammantaget innebär detta nya utmaningar för näringspolitiken, som måste utvecklas ytterligare för att bättre ta vara på tillväxt- och sysselsättningsförutsättningar i alla delar av landet.

Produktionsförutsättningarna varierar mellan olika delar av landet. Utvecklingen mot globalt friare handels- och produktionsflöden ställer ökade krav på regionala och lokala miljöer. Samhällets insatser för att främja uthållig tillväxt måste därför i ökad utsträckning svara mot företagsamhetens förutsättningar i olika regioner.

Varje region behöver ges bättre förutsättningar att stimulera utveckling och anpassningsförmåga utifrån sin ofta unika näringslivskultur. Genom medvetna åtgärder kan företagens utvecklingsmiljö och konkurrensförutsättningar förbättras. Utvecklingen förutsätter en nära samverkan mellan olika parter. En väl utvecklad dialog, på lokal, regional och nationell nivå, mellan samhälle och företag, är en viktig del i en god utvecklingsmiljö. Sveriges ekonomiska tillväxt kommer därmed i allt högre grad att påverkas av förmågan till samverkan och samordning i och mellan olika regioner.

En regional näringspolitik är en naturlig del i arbetet för att skapa ett ekologiskt hållbart Sverige genom att den också syftar till en god hushållning med landets resurser. Utvecklingsprojekt skall alltid bedömas med hänsyn tagen även till miljö- och hållbarhetsaspekter.

En ny regional näringspolitik, som samordnar åtgärder inom olika politikområden och som bygger på regionala förutsättningar, ska formas utifrån insikten om bygdernas och regionernas växande betydelse som bas för Sveriges ekonomiska tillväxt. För att bättre svara mot det framväxande kunskapssamhällets förutsättningar skall därför bl.a. utbildnings-, forsknings-, kommunikations-, arbetsmarknads-, miljö-, kultur- och näringspolitiken få en tydligare regional uppgift. De olika statliga medel som har betydelse för näringslivsutveckling, vad som senare i denna proposition beskrivs som det statliga regionala tillväxtkapitalet, skall samordnas bättre och i ökad utsträckning vara tillgängligt för beslut på den regionala nivån.

Det övergripande målet för den nya regionala näringspolitiken skall vara att utifrån de förutsättningar som finns i varje region, stimulera uthållig ekonomisk tillväxt, som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning.

6 Regionalpolitik

6.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: En politik för regional utjämning av levnadsförhållandena mellan olika delar av Sverige och mellan olika orter i länen, regionalpolitiken, har utvecklats som en del av välfärdssamhället.

Regionalpolitiken står i dag åter inför minst lika stora utmaningar som när den infördes under 1960-talet som en reaktion på den stora befolkningsutflyttning från skogslänen som ägde rum under denna tid.

Regionalpolitik bedrivs av såväl samhällsekonomiska som fördelningspolitiska skäl. Den bidrar till ett effektivare utnyttjande av samhällskapitalet, till en jämnare fördelning av välfärden samt till ökad valfrihet för enskilda människor i arbete och boende. Den i jämförelse med andra länder framgångsrika politiken på detta område har bidragit till att bevara den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället.

Det tidiga 1990-talets svaga ekonomiska utveckling, kombinerad med de senaste årens nödvändiga besparingar inom välfärdssystemet, verkar i

dag i centraliserande riktning. Tillsammans med bl.a. krafter inom den alltmer internationaliserade ekonomin utsätter detta näringslivet i många små och medelstora orter för ökade påfrestningar.

Det är nödvändigt att förstärka de regionalpolitiska insatserna inom främst den ”stora” regionalpolitiken.

Regeringen avser att låta analysera regionalpolitikens hittillsvarande effekter samt de framtida förutsättningarna för att upprätthålla regional balans i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning:

Regional utjämning - regionalpolitik

En viktig grundläggande utvecklingsförutsättning för en region är den existerande infrastrukturen i form av t.ex. hamnar, järnvägar, vägar, flygplatser samt små och stora samhällen. Infrastrukturen är viktig för den ekonomiska tillväxten bl.a. därför att den påverkar möjligheterna att ta till vara naturresurserna i olika områden. Den påverkar i stor utsträckning också utvecklingen i olika regioner genom att den binder samman landets olika delar och ger förutsättningar att tillgodose näringslivets behov av kontakter m.m. I modern tid har olika regioners utveckling också påverkats av en ibland naturgiven, ibland slumpmässig, lokalisering av industrier samt lokaliseringen av större samhälleliga institutioner som högre utbildningsanstalter, administrativa centra, stora sjukhus etc.

Att på olika sätt främja den ekonomiska tillväxten i en nation som helhet är naturligtvis av central betydelse för ett lands ledning. Exempel på aktuella åtgärder med detta syfte inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet i Sverige är framtagande av utvecklingsstrategier för ett län och det förslag till ny regional näringspolitik som regeringen senare återkommer till (avsnitt 9).

Regional näringspolitik i alla regioner är en del i ett arbete för regional utveckling. Den regionala näringspolitiken ligger härigenom även som grund för en regional utjämningspolitik – regionalpolitiken.

I detta perspektiv är en politik för regional utjämning ett komplement till åtgärder för regional utveckling eftersom den i stor utsträckning har samma syfte och delvis arbetar med samma typer av åtgärder. Den har dock härutöver en annan dimension, en koppling till välfärdssamhället och dess ökade hänsynstagande inte bara till ekonomiska utan också till mänskliga värden.

Inom begreppet regional utjämning skiljs ibland mellan ”mellanregional” och ”inomregional” utjämning. Vid analys av mellanregional utjämning görs en jämförelse mellan olika landsdelar eller andra större regioner, t.ex. län eller regionalpolitiska stödområden. Vid inomregional analys avses vanligen förhållandena inom ett län.

En politik för regional utjämning utformades i Sverige främst som en reaktion på den stora befolkningsutflyttning som under 1950- och 1960-talen skedde från norra Sverige. På grund av det stora behovet av att bygga upp den under andra världskriget ödelagda industrin i Europa och det stigande välståndet i Sverige under 1950- och 1960-talen ökade

efterfrågan på både svenska industriprodukter och massproducerade konsumtionsvaror. Detta medförde bl.a. ett starkt ökat arbetskraftsbehov inom industrisektorn. Följden blev en snabb urbanisering och minskning av sysselsättningen inom jord- och skogsbruket.

Eftersom produktiviteten inom industrin var högre än inom jord- och skogsbruket medförde denna omflyttning av sysselsättningen att den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin ökade och därmed erhöles en högre ekonomisk tillväxt. Samtidigt ledde den tekniska utvecklingen till en koncentration av varuproduktionen till allt större anläggningar och färre orter. Stora delar av landet som var starkt beroende av jord- och skogsbruket avfolkades och åtskilliga orter förlorade viktiga arbetsplatser eller blev beroende av sysselsättningen vid en eller ett par stora industrier.

Den stora befolkningsutflyttningen från framförallt de s.k. skogslänen som ägde rum under denna tid och de stora omställningskrav detta medförde för både enskilda människor och samhället blev av sociala och regionalpolitiska skäl svåra att acceptera. De ledde också till ekonomisk överhettning och stora investeringsbehov i storstäderna.

Det beslut om införande av statliga bidrag och lån, s.k. lokaliseringpolitiskt stöd, till investeringar i norra Sverige som riksdagen tog år 1965 kan sägas ha varit starten för den moderna regionala utjämningspolitiken. Syftet med denna aktiva lokaliseringpolitik var bl.a. ”att främja en sådan lokalisering av näringslivet, att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelas så att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas”. Detta företagsstöd kom sedan successivt att kompletteras med fler stödformer.

Under 1970- och 1980-talen stabiliserades befolkningsutvecklingen i de regionalpolitiska stödområden i vilka lokaliseringstöd kunde lämnas. Detta berodde till en del på den expansion inom industrin som ägde rum under de första åren, men främst på den kraftiga expansion som under denna tid ägde rum i den offentliga sektorn över hela landet. Sysselsättningsökningen inom denna sektor var relativt jämnt spridd över landet och kom härigenom att balansera den fortsatta minskningen inom andra näringar. Befolkningen i gles- och landsbygden samt i norra Sveriges inland minskade även under denna tid successivt, men i övrigt ökade den i flertalet både mindre, medelstora och främst stora orter.

Som exempel på nya regionalpolitiska åtgärder som vidtogs under denna tid kan nämnas den utlokalisering av ca 10 000 arbetstillfällen från 43 statliga myndigheter som skedde från Stockholm till 16 olika orter i landet under 1970-talet.

1980-talet präglades i detta avseende av s.k. paketlösningar för olika regioner som drabbades av den intensifierade strukturomvandlingen inom industrin. När de första företagen fick problem av denna karaktär inriktades statens åtgärder på att stödja dessa enskilda företag, men då insatserna i de flesta fall inte innebar någon långsiktig lösning, övergick statsmakterna till att vidta mer generella åtgärder för att etablera nya företag och skapa en bra utvecklingsmiljö i de regioner som drabbats.

I slutet av 1980-talet påbörjades också en aktiv politik för att påverka den växande tjänstesektorns lokalisering genom s.k. lokaliseringssamråd.

En strategiskt viktig del av regionalpolitiken under de senaste decennierna är utbyggnaden av universitet och högskolor i alla delar av Sverige.

Som en följd av främst de stora ekonomiska problem som Sverige drabbades av under 1990-talets början har på senare år den relativt stabila befolkningsutvecklingen i landets olika delar under 1970- och 1980-talen nu återigen förbytts till kraftiga befolkningsomflyttningar. På senare år är det således inte bara i glesbygd, landsbygd samt små och medelstora kommuner som folkmängden minskat kraftigt.

Som exempel på de senaste årens negativa befolkningsutveckling kan nämnas att när utflyttningen från de s.k. skogslänen var som störst under 1960-talet minskade befolkningen med 9 900 personer (år 1969). Under åren 1996 respektive 1997 har samma län minskat sin befolkning med sammanlagt 10 400 respektive 13 700 personer. En del av minskningen beror på minskat födelseöverskott men en stor del på ökad utflyttning.

Under år 1997 var det vidare bara i fem av Sveriges län som invånarantalet ökade. I norra Sverige var det bara två städer, Umeå och Luleå, som ökade sin folkmängd. Stora industriorter som t.ex. Skellefteå och Örnsköldsvik har under flera år fått vidkännas kraftiga befolkningsminskningar.

En närmare redogörelse för den hittillsvarande befolkningsutvecklingen i landet har lämnats tidigare (avsnitt 4.4.2).

Vad beträffar framtiden anger gällande befolkningsprognoser från länsstyrelserna att befolkningen i skogslänen kommer att vara i stort sett oförändrad fram till år 2005. Om de senaste årens utveckling fortsätter riskerar dock befolkningen i dessa län att minska ytterligare. Enligt länsstyrelsernas prognoser kommer storstadslänen att under denna tid öka sin befolkning med cirka 150 000 personer.

Mot denna något historiskt präglade bakgrund kan konstateras att regeringen och riksdagen återigen står inför stora utmaningar när det gäller regionalpolitiken om den under de senaste årtiondena relativt framgångsrika utvecklingen skall kunna fullföljas.

I det följande analyseras bl.a. motiven för en förstärkt regionalpolitik och de rådande förutsättningarna för att åstadkomma regional utjämning i Sverige.

Motiv för regional utjämning

Målen för regionalpolitiken är uthållig ekonomisk tillväxt i hela landet, en jämn fördelning av välfärden mellan människor bosatta i olika delar av landet och en valfrihet som gör det möjligt att arbeta och bo i olika delar av landet, i såväl storstäder, större och mindre tätorter som i glesbygd.

Skälen för att bedriva en aktiv regionalpolitik är huvudsakligen av två olika slag: Samhällsekonomiska och välfärdspolitiska.

De samhällsekonomiska skälen utgår från att den samhällsekonomiska effektiviteten, med hänsyn till bl.a. önskvärheten att uppfylla målen för regionalpolitiken, ökar om existerande resurser tas till vara på ett bättre sätt. På många orter i Sverige finns således för närvarande resurser i form av t.ex. fast realkapital och arbetskraft som inte utnyttjas fullt ut.

Samhällets kapital är bundet i bostäder, skolor, sjukhus, vägar, industrilokaler etc. Om detta kapital inte utnyttjas uppstår en samhällsekonomisk kostnad.

Att befolkningsutvecklingen på senare år varit så negativ på många orter att ökade samhällsekonomiska kostnader nu uppstår illustreras väl av den besvärliga ekonomiska situation, som många bostadsbolag på olika orter för närvarande befinner sig i. På en del orter rivs t.o.m. moderna bostäder. Många allmännyttiga bostadsbolag i främst regionalpolitiskt utsatta områden har stora ekonomiska problem. Regeringen avser också att inom kort återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder inom bostadspolitik. I många små orter finns dessutom tomma skollokaler. Sjukhus läggs ner och industrilokaler står tomma även på större orter. Denna utveckling leder till en stor omfördelning av privata förmögenheter.

Att investeringar i nya bostäder, skolor, vägar, andra stora trafikinvesteringar, m.m., främst måste ske i stora städer, som kraftigt ökar sin befolkning, samt att olika former av trängselproblem uppstår i dessa områden är också negativt för den samhällsekonomiska effektiviteten. Om ett effektivt näringsliv i stället kan expandera på orter som har moderna lediga resurser kan den samhällsekonomiska effektiviteten öka. Ett i stor utsträckning mycket modernt utnyttjat samhällskapital finns också i stora delar av landet, särskilt i de relativt sett stora orter som även under de senaste åren minskat sin befolkning.

En stor del av arbetskraften är också av olika anledningar lokalt bunden. Arbetslösheten är sålunda högre på orter där befolkningen minskar vilket innebär ett ekonomiskt underutnyttjande av denna viktiga resurs.

De fördelningspolitiska skälen för regional utjämning handlar om en jämn fördelning av välfärden och valfrihet i arbete och boende. Det är t.ex. naturligt att människor, kvinnor och män, gör olika prioriteringar när det gäller vad de anser som viktigast i olika avseenden, särskilt under olika skeden av sina liv, och försöker välja bostadsort efter dessa. Den viktiga välfärdsvinsten i detta sammanhang ligger främst i de enskilda människornas möjligheter att i så stor utsträckning som möjligt kunna välja var de vill bo och inte ofrivilligt tvingas att bryta upp från invanda miljöer.

Bl.a. genom den under de senaste årtiondena relativt sett framgångsrika svenska regionalpolitiken har den tradition av solidaritet och sammanhållning som hittills präglat det svenska samhället kunnat bevaras. Sverige har sluppit de skarpa regionala spänningar som inte är ovanliga i vår omvärld. Häri ligger regionalpolitikens kanske viktigaste uppgift.

De nuvarande förutsättningarna för utvecklingen i olika regioner

En grundläggande förutsättning för att de regionalpolitiska målen skall kunna uppnås är att det finns ett långsiktigt väl fungerande näringsliv på olika orter över hela landet. Ett väl fungerande näringsliv behöver inte något statligt stöd. Från regionalpolitisk synpunkt kan det dock vara motiverat att i vissa fall underlätta en expansion eller en nödvändig strukturomvandling genom stöd i samband med investeringar. Endast för

de mest utsatta regionerna bör driftstöd till företag komma i fråga. Detta bl.a. eftersom näringslivet i dessa områden har långsiktiga kostnadsnackdelar. En ytterligare omständighet som talar för att driftstöd endast bör komma i fråga i undantagsfall är den restriktivitet som enligt EG:s statsstödsregler gäller för driftstöd till företag.

En annan grundläggande förutsättning är att välfärdssystemet kan upprätthållas. Välfärdssystemet har bl.a. till syfte att fördela samhällets resurser till människor och regioner efter behov och därigenom korrigera den fördelning som uppstår om bara de ekonomiska lagarna får gälla. Ett viktigt exempel på en åtgärd inom detta system är statsbidrags- och utjämningsystemet i kommunsektorn.

För att det skall vara möjligt att upprätthålla välfärdssystemet är det nödvändigt att den totala ekonomiska tillväxten i Sverige kan hållas på en hög nivå. Så var inte fallet under de första åren på 1990-talet. De nödvändiga besparingarna i statsbudgeten ledde till att välfärdssystemet försvagades vilket i sin tur förstärkte centraliseringstendenserna i samhället. Detta är en viktig förklaring till de ökade regionala obalanserna under de senaste åren. De tillskott till den kommunala ekonomin som, mot bakgrund av de förbättrade statsfinanserna, riksdagen beslutat om och regeringen aviserat på senare tid, är därför viktiga även från regionalpolitisk synpunkt.

Även globaliseringen av näringslivet, som närmare beskrivits i avsnitt 4, verkar i centraliserande riktning.

Förbättrade kommunikationer av olika slag, t.ex. genom informationstekniken, gör världen mindre och ger härigenom företagen möjlighet, och så småningom i många fall inte något annat val än, att tillverka i större serier och därmed ofta också organisera verksamheterna i större enheter. Trots förbättrade kommunikationer blir det för många företag också allt viktigare att lokalisera sina mest avancerade verksamheter till centrala regioner.

Informationstekniken ger samtidigt nya möjligheter att utföra arbeten på distans, men har åtminstone inte ännu kommit att förändra arbetslivet i någon större utsträckning. Tvärtom har en stor del av de nya arbetstillfällena, som uppkommit genom den nya tekniken, hittills kommit att samlas i de största städerna. För många av de från regionalpolitisk synpunkt mest utsatta orterna i Sverige är det dock viktigt att även fortsättningsvis utnyttja möjligheterna att t.ex. stimulera tjänsteföretag, som använder denna teknik, att etablera sig i dessa regioner.

Den inre marknaden inom den Europeiska unionen innebär både möjligheter och hot för företagen. Starka företag som verkar inom sektorer som växer får nya möjligheter att expandera. Svagare företag inom krympande sektorer kan få svårt att klara sig. Den inre marknaden bedöms leda till en högre ekonomisk tillväxt och samtidigt medföra ökad konkurrens, krav på större produktionsserier och därmed ofta större enheter. Sådana har alltid en tendens att förläggas så nära marknadens centrum som möjligt.

För att motverka de regionala obalanser inom den Europeiska unionen som skapandet av den inre marknaden väntas medföra förstärktes också EG:s strukturfonder inför nuvarande programperiod (1994–1999). En

samordnad penningpolitik kommer också att kräva en förstärkning av strukturfondspolitiken. Det är därför viktigt att de perifera områden inom unionen, som påverkas mest av den pågående centraliseringen, även under kommande programperiod tillförs resurser för att motverka en ökning av de regionala obalanserna.

I nästa steg kan nya medlemsländer i unionen från Central- och Östeuropa på lång sikt förväntas bidra till en positiv utveckling av den svenska ekonomin. En utvidgning kan dock bl.a. förväntas öka konkurrensen för arbets- och kapitalintensiv industri i Sverige. I ett nyligen av kommittén om EU:s utvidgning avgivet betänkande: Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning (SOU 1997:160) har bl.a. gjorts en genomgång av hur olika svenska regioner kommer att påverkas. Huvudsakligen små lokala arbetsmarknader, 46 stycken, i olika delar av landet, med ett antal utpräglade industri- och bruksorter i spetsen, bedöms komma att möta de största omställningsproblemen. Huvudsakligen större lokala arbetsmarknader, 22 stycken, innefattande bl.a. samtliga universitetsorter, förväntas däremot dra nytta av att nya medlemsländer tillkommer.

I betänkandet konstateras vidare att det finns en tydlig ortshierarkisk dimension i den fortgående strukturomvandlingen. De dynamiska och expansiva branscherna tenderar att vara koncentrerade till ett fåtal stadsregioner, medan de stagnerande är betydligt mer utspridda. De relativt få stadsregioner som har en tillfredsställande struktur utgör i detta sammanhang dynamiska produktionsmiljöer där expansiva näringar samlas och förstärker varandra. Mindre regioner kännetecknas enligt utredningen bl.a. av större ensidighet och ett större inslag av priskonkurrerande verksamhet vilket skapar långsiktiga strukturproblem.

Den allt mer internationaliserade ekonomin går inte att isolera sig från och den bedöms ha övervägande positiva ekonomiska effekter för Sverige som helhet. Utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv kan den dock sammanfattningsvis väntas utsätta näringslivet i många små och medelstora svenska orter för ökade påfrestningar. I detta hierarkiska globala konkurrenssammanhang, där europeiska företag i vissa avseenden har svårigheter att hävda sig på världsmarknaden och där en utflyttning av delar av svenska företags verksamheter sker till mer centralt belägna länder i den Europeiska unionen, kommer de områden som är mest perifert belägna i alla dessa avseenden, t.ex. norra Sverige, att få svårast att hävda sig.

Det är naturligtvis inte bara internationella förhållanden som påverkat den regionala utvecklingen.

De besparingar i den offentliga sektorn i Sverige som varit nödvändiga under senare år har bl.a. medfört stora sysselsättningsminskningar. Eftersom den offentliga sektorn har störst betydelse i många från regionalpolitisk synpunkt utsatta kommuner har de negativa effekterna blivit särskilt stora i många av dessa. Samtidigt skall det betonas att den genom saneringen av statsfinanserna balanserade statsbudgeten, och exempelvis den därigenom sänkta räntenivån, varit av stor betydelse för att inte utvecklingen blivit ännu sämre och att den är en förutsättning för att vända den negativa regionala utvecklingen.

De avregleringar som skett inom olika statliga verksamheter, t.ex. inom post- och teleområdena samt flyget har också i många fall haft negativa konsekvenser för från regionalpolitisk synpunkt utsatta orter.

Organisatoriska förändringar inom den statliga sektorn har tenderat att i första hand drabba vissa orter och regioner och förstärka centraliserings-tendenserna.

De ekonomiska krafter som verkar i centraliserande riktning och effekterna av den försvagade välfärdspolitiken har alltså inte motverkats av regionalpolitiska utjämningsåtgärder i tillräcklig utsträckning för att undvika att nya regionala obalanser uppstått. Detta trots att regeringen och riksdagen vidtagit åtgärder inom såväl den ”stora” som den ”lilla” regionalpolitiken och att regionalpolitiken förstärkts under de senaste åren med medel från EG:s strukturfonder. De särskilda regionalpolitiska medlen är mycket begränsade i detta sammanhang. Positiva åtgärder inom den stora regionalpolitiken, som t.ex. fler utbildningsplatser vid de regionala högskolorna och investeringar i infrastrukturen spelar en betydande roll.

Konsekvenser för den nuvarande regionalpolitiken

I det föregående har bl.a. konstaterats att det finns samhällsekonomiska och fördelningspolitiska motiv att verka för en regional utjämning i Sverige. Samtidigt är förutsättningarna för att uppnå de regionalpolitiska målen för närvarande besvärligare än på länge.

Slutsatsen av detta kan bara bli att det nu är nödvändigt att förstärka de regionalpolitiska insatserna. Detta har också blivit möjligt på grund av de förbättrade statsfinanserna. Det måste dock ske på ett strategiskt sätt och med beaktande av vad som är möjligt att uppnå i olika avseenden. Grundläggande skillnader i näringslivets förutsättningar på olika orter varken kan eller bör elimineras. Ett för hela Sverige väl fungerande näringsliv bygger på en arbetsfördelning mellan olika orter i vilken de i första hand utnyttjar sina naturliga fördelar.

En på lång sikt balanserad regional utveckling är, som tidigare nämnts, beroende av en hög ekonomisk tillväxt i hela Sverige. Av detta skäl är det nödvändigt att underlätta för expansiva näringar, t.ex. inom tjänstesektorn och kunskapsbaserad industri, att expandera. Att dessa i viss utsträckning måste förlägga sin verksamhet till de största orterna bör utifrån regionalpolitiska synpunkter ses som en möjlighet genom att de skatteinkomster de genererar kan spridas över landet för att tillgodose fördelningspolitiska ambitioner.

Som regeringen och riksdagen på senare tid ytterligare betonat är det inte i första hand åtgärder inom ramen för utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling, som är avgörande för den regionala utvecklingen. Detta utgiftsområde är ett av de mindre i statsbudgeten och regionalpolitiska hänsynstaganden inom andra utgiftsområden är sammantaget mer betydelsefulla för den regionala utvecklingen. Därför måste i första hand inom ramen för den ”stora” regionalpolitiken utarbetas lösningar som kännetecknas av ett regionalpolitiskt helhetsperspektiv. Detta kan t.ex. gälla insatser inom närings- och arbetsmarknadspolitiken,

utbildnings- och forskningssatsningar samt investeringar i infrastruktur. Som riksdagen konstaterat i detta sammanhang kan en felaktig grundsyn på regionala frågor inte justeras med regionalpolitiska stöd.

Inom den ”stora” regionalpolitiken redovisas i det följande därför ett antal viktiga åtgärder inom bl.a. kommunikations- och utbildningssektorerna. Förslag lämnas också om fortsatta åtgärder för att förverkliga Bothniabanan. Härutöver föreslås åtgärder inom den statliga sektorn som bedöms ha stor betydelse för en bättre regional utjämning.

Inom den ”lilla” regionalpolitiken, utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling, föreslås bl.a. vissa ändringar i de regionalpolitiska företagsstöden.

Den Europeiska Gemenskapens strukturfonder har sedan Sverige blev medlem i den Europeiska Unionen kommit att tillföra stora områden i landet viktiga regionalpolitiska resurser. EG:s strukturfonder förstärktes inför innevarande programperiod (1994–1999) som nämnts också bl.a. för att motverka de regionala obalanser inom unionen som skapandet av den inre marknaden bedöms kunna medföra.

I det följande redovisas läget avseende nuvarande strukturfondsprogram samt redogörs för förutsättningarna inför nästa programperiod (2000–2006).

I detta sammanhang lämnas också en samlad redovisning av gles- och landsbygdens utvecklingsmöjligheter och problem samt förslag till en rad åtgärder.

Fortsatt arbete

Regeringen lägger i denna proposition fram ett antal förslag till förbättringar inom den nuvarande regionalpolitiken. Dessa bedöms komma att väsentligt bidra till möjligheterna att uppnå en mer balanserad regional utveckling.

Som tidigare nämnts verkar dock de ekonomiska krafterna och den försvagade välfärdspolitikerna i centraliserande riktning, vilket påverkar den nuvarande regionala strukturen och befolkningsfördelningen i Sverige. Väsentligt ändrade förutsättningar för den svenska regionalpolitiken har också skapats på senare år, först genom Sveriges medlemskap i Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet, EES, och dess påverkan på den svenska nationella regionalpolitiken, samt därefter genom medlemskapet i Europeiska Unionen och därmed tillgången till EG:s strukturfonder. Strukturfonderna står också inför en ny programperiod från år 2000.

Regeringen avser, mot bakgrund av bl.a. dessa väsentliga förändringar, att närmare låta analysera regionalpolitikens hittillsvarande effekter på framförallt den regionala utvecklingen, men även på t.ex. den ekonomiska tillväxten, samt de framtida förutsättningarna för att upprätthålla regional balans i Sverige. Härvid torde den ”stora” regionalpolitiken komma att ha avgörande betydelse.

Som närmare beskrivs senare (avsnitt 6.5.5) avser regeringen också att tillsätta en utredning med uppgift att belysa glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter.

6.2 Statens betydelse för utvecklingen i utsatta regioner

6.2.1 Allmänna riktlinjer

Regeringens bedömning: Den regionala utvecklingen är beroende av de förutsättningar som skapas genom beslut på nationell nivå. Inom många sektorer tas hänsyn till behoven inom utsatta regioner. För att goda förutsättningar skall kunna skapas och upprätthållas i dessa regioner krävs, vid sidan av andra regionalpolitiska insatser, en helhetssyn över olika verksamheter.

Regeringen avser att i ökad utsträckning bevaka att de utredningsförslag som avges redovisar en analys av regionalpolitiska konsekvenser.

Skälen för regeringens bedömning: Det övergripande målet för regeringen är att halvera arbetslösheten till år 2000 genom att åstadkomma ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning i hela landet. Utgångspunkten är därför att alla regioner skall kunna utvecklas, även de som för närvarande har en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet eller har permanenta avståndsnackdelar. Regionerna har skilda förutsättningar för sin utveckling. Dessa är både naturgivna och skapade av staten och andra aktörer. Viktiga utvecklingsförutsättningar läggs fast inom olika sektorer. Det kommer även i fortsättningen att vara en viktig uppgift för all statlig verksamhet att såväl verka för en hög effektivitet i den egna verksamheten som att ta hänsyn till behoven i olika regioner. Med utgångspunkt från detta skall den egna verksamheten utformas så att den bidrar till att säkerställa eller utveckla de grundläggande förutsättningarna i alla regioner. Utöver att den statliga verksamheten skall anpassas efter de skilda förutsättningarna som finns i alla regioner finns även behov av särskilda sektorsinsatser i de mest utsatta regionerna.

Förutsättningarna för den statliga verksamheten har delvis förändrats under senare år. Delar av verksamheten har avreglerats och i vissa fall privatiserats. För andra delar har myndighetsstyrningen förändrats. Sammantaget innebär detta att nya former för att definiera och upprätthålla den grundläggande servicen har utarbetats, bl.a. genom lagreglering och upphandling av tjänster. Det är viktigt för regeringen att arbeta vidare med att på ett tydligt sätt definiera omfattningen av det statliga ansvaret samtidigt som metoderna för att nå de uppsatta målen utvecklas. De avregleringar som genomförts på ett antal marknader med samhällsomfattande tjänster har lett till ett för samhället totalt sett positivt utfall medan vissa regioner med låg efterfrågan, t.ex. beroende på gles bebyggelse, har påverkats negativt. Regeringen avser att noga överväga hur detta skall kunna korrigeras.

För att kunna utforma sektorsverksamheten på ett sådant sätt att de beaktar även de geografiska olikheterna är det viktigt att alla förslag som påverkar förutsättningarna för kommuner, företag och enskilda blir belysta så att de regionala konsekvenserna tydligt framgår.

Regeringen lämnar årligen ett stort antal utredningsuppdrag till kommittéer och särskilda utredare. Sedan år 1992 finns ett generellt krav på

att regionalpolitiska effekter av de egna förslagen skall redovisas (dir. 1992:50). Syftet är att samtliga relevanta utredningar skall redovisa en analys av de regionalpolitiska konsekvenser utredningens förslag kan leda till. År 1996 lämnades totalt 123 kommittédirektiv och flertalet av dessa innehöll krav på en redovisning av de regionalpolitiska effekterna. Det kan konstateras att det finns bred förståelse för vikten av att kommittébetänkanden verkligen innehåller grundliga regionalpolitiska konsekvensanalyser. Emellertid har det visat sig att avgivna betänkanden sällan innehåller den grundliga analys som direktivet eftersträvar. Det finns därför anledning att i ökad utsträckning bevaka att utredningarna genomför noggranna konsekvensbeskrivningar.

6.2.2 Insatser med regionalpolitisk betydelse inom vissa statliga sektorer

Särskilt frågor som kommunernas ekonomi, en god infrastruktur, tillgången till utbildning och kultur är av väsentlig betydelse för att skapa en positiv utveckling i landets utsatta delar. De grundläggande förutsättningarna för att skapa regional balans och därmed för att uppfylla de övergripande regionalpolitiska målen skapas genom beslut inom många politikområden. Regeringen vill anföra följande:

6.2.2.1 Den kommunala ekonomin

Regeringens bedömning: Kommuner och landsting intar en central ställning i det svenska samhället. Kommuner och landsting svarar i dag för en rad väsentliga samhällsuppgifter. Verksamheten i kommunerna och landstingen har därmed mycket stor betydelse för att skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla. Kommunernas ekonomiska svårigheter, bl.a. orsakade av ett stort antal tomma lägenheter, kommer att behandlas i den bostadspolitiska propositionen.

Skälen för regeringens bedömning: Statens bidrag till kommuner och landsting lämnas dels i form av ett allmänt finansiellt stöd, dels i form av bidrag för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. Staten lämnar också bidrag till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Kommuner och landsting erhåller även olika typer av stimulans- och specialdestinerade statsbidrag.

I januari 1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem i kommunsektorn. Syftet med systemet är att ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva basverksamhet som utbildning, vård och omsorg. Skillnaderna i utdebitering skall i stort spegla skillnaderna i effektivitet, service och avgiftsnivå. Det nya systemet kan delas upp i fyra delar: Inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, generella statsbidrag och införanderegler. Det nya systemet medför stora förändringar av intäkterna för många kommuner och landsting. För att mildra omfördelningseffekterna införs det nya systemet successivt under en period av åtta år.

Inkomst- och kostnadsutjämnningen bygger på omfattande underlag och modeller som skall fånga komplicerade samband. Många synpunkter lades fram inför beslutet om systemets utformning. Regeringen har därför tillsatt en parlamentarisk kommitté för att löpande följa, utvärdera och utveckla det nya utjämnningssystemet. Kommittén har gjort omfattande analyser av de olika delarna i systemet, inte minst har modellen för befolkningsminskning varit föremål för ingående analys. De förändringar som kommittén föreslår skall kunna träda i kraft år 2000. Regeringen kommer i detta sammanhang att noga överväga om bidragssystemet är utformat så att det skapar rättvisa förutsättningar för verksamheterna i kommuner och landsting.

Under år 1997 beslutade riksdagen enligt regeringens förslag i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150, bet 1996/97:FiU20 rskr. 1996/97:284) om ett tillskott om 4 000 miljoner kronor för år 1997 i syfte att behålla kvaliteten i de kommunala verksamheterna och undvika sysselsättningsneddragningar. Därutöver beslutade riksdagen om en förstärkning med ytterligare 4 000 miljoner kronor från och med år 1998. Mot bakgrund av de förbättrade statsfinanserna aviserade regeringen i budgetpropositionen att tillskottet till kommuner och landsting kan ökas med 4 000 miljoner kronor år 1999 och ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000. Tillskotten uppgår således till 16 000 miljoner kronor år 2000.

Utöver de generella bidragssystemen har riksdagen, i samband med 1995 års kompletteringsproposition (prop 1994/95:150), fattat beslut om att avsätta 400 miljoner kronor för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting. Regeringen har för budgetåren 1997 och 1998 avsatt 600 respektive 736 miljoner kronor för samma ändamål. Syftet med bidraget är att övergångsvis hjälpa kommuner och landsting som på grund av särskilda omständigheter hamnat i en svår ekonomisk situation.

Befolkningen har minskat i många kommuner de senaste åren. Ett 90-tal kommuner har haft negativ befolkningsutveckling mellan åren 1985 och 1995. Detta skapar problem både genom att kommunernas skatteintäkter minskar och genom att många kommuner fått ett betydande överskott av tomma lägenheter. En stor del av de outhyrda lägenheterna finns i kommunala bostadsföretag. Flera kommuner har fått göra stora insatser för att stödja sina bostadsföretag. Vissa kommuner har också stora borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar som har ekonomiska svårigheter. För några kommuner hotar de ekonomiska åtagandena för boendet att bli övermäktiga.

Regeringen kommer i den bostadspolitiska propositionen att återkomma med förslag på hur statens åtaganden gentemot kommuner som hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation till följd av sina åtaganden för boendet skall utformas. Flera av de kommuner som kan bli aktuella för statligt stöd finns bland kommuner med kraftigt vikande befolknings-siffror och hög arbetslöshet i norra och mellersta Sverige, dvs. de regionalpolitiskt prioriterade områdena. För den enskilda kommunen kan de statliga insatserna komma att innebära en betydande hjälp.

Regeringens bedömning: Åtgärderna inom transportinfrastrukturen prioriteras bl.a. utifrån regional- och näringspolitiska utgångspunkter. Åtgärder inom detta område utförs kontinuerligt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) föreslagit att ett transportpolitiskt delmål skall vara att främja en positiv regional utveckling genom att utjämna skillnader i utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet och motverka nackdelar av långa transportavstånd. På detta område kan konstateras att vissa insatser gjorts i de regioner som har haft eftersatta transportnät vilket skapat bättre förutsättningar och utvecklingsmöjligheter i näringslivet.

Riksdagens beslut om inriktningen av de framtida infrastrukturåtgärderna (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) anger flera olika s.k. inriktningsmål. Ett av dessa mål är att infrastrukturen skall bidra till tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet. För att uppnå detta mål angavs ett antal åtgärdsområden i beslutet:

- vägnätet som klarar högsta axellast skall utökas,
- underhållsinsatserna skall inte understiga en samhällsekonomiskt försvarbar nivå,
- konsekvenserna av tidigare eftersatt underhåll skall åtgärdas,
- åtgärder skall utföras för att minska behovet av att stänga av det statliga vägnätet vid tjällossning,
- delar av grusvägnätet skall beläggas,
- högsta tillåtna axellast skall ökas för järnvägssträckningar med omfattande inrikes godstågtrafik,
- transportkvaliteten för godstågtrafiken skall öka även i övrigt.

Därutöver angavs i beslutet att investeringsmedel på en miljard kronor skall reserveras för att genomföra åtgärder på de största vägarna, stamvägnätet, som bidrar till en regional utjämning under den närmaste tioårsperioden. Vidare har Botniabanan särskilt pekats ut som ett regionalpolitiskt angeläget investeringsprojekt och finansiering av en första etapp skall ske inom den angivna anslagsramen.

Infrastrukturinriktningen och budgetbeslutet för år 1998 innebär också att förutsättningar skapas för att utveckla järnvägsnätet i hela landet. En långsiktig finansieringsmodell för Inlandsbanan har skapats. Regeringen anser att ett stöd till banhållningen på Inlandsbanan bör lämnas och att detta skall beräknas utifrån trafikbelastning och behovet av underhållsåtgärder. Regeringen gör bedömningen att stödet bör uppgå till 50 miljoner kronor per år. Den direkta sysselsättningseffekten av verksamheter vid Inlandsbanan är ca 140–150 personer. Genom samfinansiering med EG:s regionala fond kommer flera andra järnvägar i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att förbättras och byggas om. Totalt 610 miljoner kronor investeras under åren 1997–1999 på Malmbanan och på stambanan genom övre Norrland, spårvidsväxling i Haparanda samt på sträckorna Östersund – Storlien, Lycksele – Storuman och på två sträckor på Inlandsbanan.

Regeringen presenterar därutöver i denna proposition tidigare lagda åtgärder på ca en miljard kronor för att ytterligare stärka väg- och järnvägsnätens funktion och för att förbättra tillgängligheten så att förutsättningarna för regional utveckling och utjämning förbättras.

Vissa åtgärder i väg- och järnvägssystemen

Regeringens bedömning: En stor del av de områden i Sverige där regionalpolitiska åtgärder är angelägna har en gles och i vissa fall bristfällig transportinfrastruktur. Därför kommer regeringen att genomföra tidigare lagda åtgärder för att förbättra riksväg 45, för att forcera bärighetssatsningen på vägnätet samt för att snabbtågsanpassa tågförbindelsen mellan Stockholm och Östersund. Sammantaget innebär detta investeringar på ca 1 000 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning:

Förbättringsåtgärder på riksväg 45

Riksväg 45 mellan Göteborg och Karesuando samt vissa anslutande vägar har stor betydelse för näringslivets och arbetsmarknadens funktion i Norrlands inland. Vägnätet är mycket gles och alternativa vägar saknas nästan helt. Tunga transporter – i stor utsträckning timmertransporter – får ofta samsas med turisttrafiken, vilken har en relativt stor andel bilar med husvagn.

Riksväg 45 är klassad som nationell stamväg och ingår i det Transeuropeiska transportnätverket (TEN). Den har dock inte i konkurrens med mer trafikerade stråk framgångsrikt kunnat attrahera vare sig nationella investeringsmedel utifrån lönsamhetskriteriet eller EU-bidrag. Samtidigt har drift- och underhållsmedlen under 1990-talet inte räckt för att upprätthålla standarden.

Enligt regeringens direktiv i väghållningsplaneringen skall Vägverket lägga ca 1 miljard kronor av anslagsramen för infrastrukturåtgärder de närmaste tio åren till regionalpolitiskt angelägna investeringar i mål 6-området. Dessa medel är betydelsefulla för att bygga om de sämsta delarna av riksväg 45 och förbättra vägytans standard.

I Vägverkets förslag till nationell väghållningsplan ingår ombyggnad av riksväg 45 främst på vissa punkter i Dalarnas län med början vid länsgränsen mot Värmlands och Jämtlands län. I Västerbottens och Norrbottens län föreslås en delvis annan strategi med förstärkningsåtgärder, och vissa justeringar av befintlig väg. Kostnaden för de föreslagna åtgärderna är ca 650 miljoner kronor. I Vägverkets strategi ingår att hålla en hög och jämn standard för vinterväghållningen, trots de variationer i trafikintensitet som förekommer längs vägen.

Regeringen avser nu att tidigare lagda vissa av investeringsåtgärderna på riksväg 45 så att 80 procent av dem kan utföras inom tre år. Effekterna av åtgärderna bör innebära att förutsättningarna för turistnäringen i Norrlands inland förbättras. Inlandsvägen kommer i högre grad att kunna

attrahera långväga trafik. Kostnaderna för slitage och reparationer på fordonen minskar samtidigt som reskomforten och trafiksäkerheten ökar. Prop. 1997/98:62

Medel till att forcera upprustning och underhåll av vägnätet

Vägverket påbörjade år 1987 en särskild tioårig bärighetssatsning. År 1993 beslutades om utökade åtgärder som omfattar även angelägna broar på sekundära och tertiära vägar i län utanför skogslänen samt åtgärder i övrigt för att medge ökad bärighet på vägar som är viktiga för näringslivet. Riksdagens infrastrukturbeslut år 1997 innefattade att fullfölja den utökade satsning till år 2003. Riksdagens beslut omfattade bl.a. även utökade satsningar på att återta eftersatt underhåll på vägnätet, rekonstruktion av vägar samt omfattande tjälsäkringsåtgärder.

Prioriteringarna av bärighetsåtgärderna är överenskommen med näringslivet på regional nivå. Dessa åtgärder liksom rekonstruktionsåtgärder på lågtrafikerat vägnät upptar en stor del av utrymmet för de första åren i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. På vissa håll är dock inte de länsvisa ramarna tillräckliga för att kunna inrymma de prioriteringar som kommit till uttryck.

Regeringen avser därför att tidigarelägga åtgärder i de nationella och regionala planerna så att eftersatt underhåll kan börja tas igen, rekonstruktionen av vägnätet kan forceras liksom satsningar på höjd bärighet. En sådan satsning kommer att ha en särskild betydelse för norrlandslänet.

E4:s sträckning vid Sundsvall

E4:s och E14:s sträckning söder om och genom Sundsvall är en besvärlig flaskhals för stora delar av vägtrafiken till och från norra Sverige. Vägens nuvarande sträckning är av låg standard söder om Sundsvall och tvingar på ett olyckligt sätt också in trafiken i de centrala delarna av staden. Detta medför både avsevärda effektivitetsförluster och dåliga miljöförhållanden i staden. Vidare har vägarna idag en stor barriärverkan.

Det är därför av stor vikt för hela vägtrafikstrukturen längs Norrlandskusten att projekteringen av den nya förbifarten kan påbörjas snarast. Vägverket har utarbetat ett förslag omfattande 33 km ny väg förbi Sundsvall, vilket har kostnadsberäknats till 3,3 miljarder kronor. Förslaget innebär att vägstandarden blir fyrfilig, att väglängden blir kortare för genomfartstrafik samt att miljön för bebyggelsen längs den nuvarande infarten och centrummiljön i Sundsvall förbättras. För närvarande planeras byggnationen i huvudsak att ske efter år 2007.

Regeringen anser det angeläget att lämpliga åtgärder sker för att lösa problemen för genomfartstrafiken i Sundsvall. Regeringen avser att medverka till att förberedelsearbetet kan fortsätta så att frågan om finansieringen kan behandlas i beslutet om den nationella väghållningsplanen inför nästa planperiod år 2002–2011.

I Banverkets förslag till ny stamnätsplan för tidsperioden 1998–2007 framgår att den tidigare påbörjade kapacitetsförstärkningen och snabbtågsanpassningen av Norra stambanan och Mittbanan skall fortsätta. Målet är att restiden mellan Stockholm och Östersund senast år 2007 skall kunna reduceras från dagens ca 6 timmar till ca 4 timmar och 20 minuter. SJ har uttryckt önskemål om att snabbtågsanpassningen bör påskyndas och att snabbtågstrafik kommer att införas bl.a. på sträckan Stockholm–Östersund då fordon blir tillgängliga och infrastrukturen medger detta.

I den transportpolitiska propositionen föreslås bl.a. att en myndighet för rikstrafikfrågor, Rikstrafiken, skall inrättas med huvuduppgift att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem. I de fall det inte finns förutsättningar att kommersiellt driva en viss interregional trafik, eller att trafiken inte kan upprätthållas i länstrafikansvarigas regi, bör Rikstrafiken kunna upphandla viss regionalpolitiskt motiverad interregional persontrafik.

Regeringen anser att det ur regionalpolitisk synvinkel är av stor vikt med en väl fungerande interregional persontrafik mellan Stockholm och Östersund, och i likhet med SJ anser regeringen att snabbtågsanpassningen bör påskyndas. Inriktningen bör vara att snabbtågstrafiken skall starta senast år 2002, vilket innebär en tidigareläggning för projektets genomförande med 5 år. Den föreslagna myndigheten Rikstrafiken bör verka för att den interregionala persontrafiken på denna sträcka fortlöpande utvecklas och förbättras.

Botniabanan

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att riksdagen godkänner

– att kostnader förknippade med finansiering, planering, projektering, upphandling och byggande av Botniabanan, exklusive resecentra, får finansieras med lån, som exklusive finansiella kostnader, motsvarar en total kostnad uppgående till högst 8 200 miljoner kronor i prisnivå den 1 januari 1997,

– att staten och berörda kommuner bildar ett aktiebolag, Botniabanan AB, med ansvar att finansiera, projektera, upphandla, bygga och hyra ut Botniabanan.

Underlagsrapport: Avsaknaden av en järnväg längs Norrlands relativt sett tätt befolkade kust begränsar möjligheterna till en effektiv trafikförsörjning. Utbyggnaden av Botniabanan kommer att ge betydligt kortare restider mellan orterna längs mellersta Norrlandskusten och näringslivet ges möjlighet till effektivare långväga godstransporter. Genom möjligheterna till dagpendling för boende längs banan vidgas arbetsmarknaden och tillgängligheten till exempelvis högre utbildning. Det är också ett värdefullt nationellt intresse att säkerställa en viktig länk i det nationella järnvägsnätet till övre Norrland som får stor betydelse för näringslivets konkurrenskraft och för miljön. Då Botniabanan är utbyggd kommer kapaciteten för godstransporter på järnväg att mer än fördubblas jämfört

med idag. Känsligheten för störningar i järnvägstransporterna i övre Norrland kommer att minska och restiden mellan exempelvis Umeå och Stockholm att minska till 5 timmar och 15 minuter.

I riksdagens beslut den 20 mars 1997 angående propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) slås bl.a. fast att ytterligare resurser utöver beslutad planeringsram behövs för att under den närmaste tioårsperioden kunna färdigställa Botniabanan mellan Nyland och Umeå. Vidare framgår att en utgångspunkt för utbyggnaden av Botniabanan skall vara att regionala och lokala parter deltar i finansieringen av sträckan Nyland–Örnsköldsvik–Umeå.

Den 16 januari 1997 beslöt regeringen att uppdra åt en förhandlingsman att bereda vissa frågor angående utbyggnad av Botniabanan. Förhandlingsmannen redovisade ett förslag till avsiktsförklaring angående Botniabanan den 5 mars 1997, vilket regeringen redogjorde för i 1997 års vårproposition (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284).

Den 27 november 1997 ingick förhandlingsmannen, Kramfors kommun, Örnsköldsviks kommun, Nordmalings kommun, Umeå kommun, Västernorrlands läns landsting samt Västerbottens läns landsting ett huvudavtal om byggande av Botniabanan. Avtalet överlämnades till regeringen den 5 december 1997. För att avtalet skall träda i kraft krävs att det godkänns av regeringen samt av berörda kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

I avtalet delas genomförandet av Botniabanan upp i en del om järnväg och en del om resecentra. Exklusive finansieringskostnader kostnadsberäknas järnvägen på sträckan Nyland–Örnsköldsvik–Umeå till 8 200 miljoner kronor, inklusive plattformsspår och plattformar samt ett anslutningsspår med överlämningsbangård mellan huvudspåret och MoDo:s skogsindustri i Husum. Banverket skall ansvara för att utarbeta och fastställa nödvändiga järnvägsutredningar och järnvägsplaner. Alla kostnader som är förknippade med utredning, upphandling och byggande av järnvägen föreslås finansieras med lån, som ett av staten och kommunerna gemensamt ägt aktiebolag skall ansvara för. Av kommunernas utredningskostnader för järnvägen får högst åtta miljoner kronor belasta projektet. Lånet skall börja återbetalas då de olika etapperna öppnas för trafik. Bygget av järnvägen delas in i följande tre etapper. Etapp 1, Örnsköldsvik–Husum, kostnadsberäknas till 1 300 miljoner kronor och skall vara färdigställd senast i juni år 2002. Etapp 2, Nyland–Örnsköldsvik, kostnadsberäknas till 4 200 miljoner kronor och skall vara färdigställd i december år 2005. Etapp 3, Husum–Umeå, kostnadsberäknas till 2 700 miljoner kronor och skall vara färdigställd i december år 2005.

Bygget av nya resecentra kostnadsberäknas till ca 600 miljoner kronor. Detta omfattar nybyggnad av bl.a. stationsbyggnader, plattformsoverbyggnader, planskilda plattformsförbindelser samt gator och parkeringsanläggningar. Nya resecentra skall byggas i Örnsköldsvik, Nordmaling och östra Umeå. Beroende på bl.a. slutlig bansträckning övervägs nya resecentra även i Nyland, Bjästa, Husum och Hörnefors. Respektive

kommun föreslås ansvara för finansieringen av resecentra. Kommunerna skall ansvara för utredningskostnader i samband med investeringar i nya resecentra samt för att utarbeta och antaga nödvändiga översikts- och detaljplaner.

I den mån någon av parterna är ägare till mark som behövs för Botniabanan skall denna kostnadsfritt ställas till förfogande. Kommunerna och landstingen förbinder sig, genom sina länstrafikbolag, att under 15 år efter Botniabanans färdigställande bedriva regional persontrafik till en årlig bruttotrafikkostnad av 30 miljoner kronor. Staten garanterar att den regionala tågtrafiken ges sådana tåglägen att den kan bedrivas effektivt samt svarar för samordningen mellan regional och interregional trafik.

Eftersom Botniabanans exakta sträckning och slutliga utformning till stora delar ännu är okänd, finns det osäkerheter i de kostnadsbedömningar som ligger till grund för avtalet. Innan byggandet påbörjas skall därför färdigställda järnvägsutredningar finnas för hela bansträckningen. Om dessa utredningar visar att kostnaden för järnvägen överstiger 8 200 miljoner kronor i prisnivå den 1 januari 1997, skall parterna överenskomma om hur den ökade kostnaden skall hanteras innan bygget påbörjas.

I avtalet anges vidare att staten och kommunerna är överens om att, så snart avtalet trätt i kraft, bilda ett gemensamt aktiebolag med namnet Botniabanan AB, vars uppgifter skall vara att ansvara för att järnvägen finansieras, byggs och hyrs ut tills lånen är återbetalda. Av aktierna i bolaget, som skall ha ett aktiekapital på minst en och högst fyra miljoner kronor, skall staten äga 91 procent och kommunerna 9 procent. Staten skall förbinda sig att utfärda kapitaltäckningsgarantier gentemot Botniabanan AB samt att garantera bolagets förpliktelser gentemot långivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare med avseende på kostnaden för finansiering och byggande av Botniabanan.

När en etapp av järnvägen färdigställts och godkänts av Banverket, skall den hyras ut till Banverket och införlivas i stamjärnvägsnätet. Hyran skall täcka kostnaderna för räntor och amorteringar på upptagna lån samt Botniabanan AB:s verksamhet. När lånen är betalda, vilket i avtalet anges till år 2045, förbinder sig Banverket att köpa järnvägen för en miljon kronor. Den årliga kostnaden för räntor och amorteringar är bl.a. beroende av den framtida ränteutvecklingen och lånens återbetalningstid. Vid antagande om att banan i sin helhet öppnas för trafik år 2006, att återbetalningstiden på lånen är 40 år och att den nominella räntan är 6,2 procent, blir den årliga kostnaden för räntor och amorteringar ca 405 miljoner kronor. Om återbetalningstiden på lånen istället är 25 år, blir den årliga kostnaden för räntor och amorteringar ca 525 miljoner kronor per år.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det avtal som ingåtts mellan statens förhandlingsman samt berörda kommuner och landsting är förenligt med de villkor rörande bl.a. regionalt ansvarstagande som regering och riksdag tidigare beslutat om för ett eventuellt genomförande av Botniabanan. Under förutsättning av de övriga berörda parternas godkännande, har regeringen därför inget att erinra mot avtalets innehåll i denna del eller mot att staten och kommunerna bildar ett

gemensamt bolag med ansvar att finansiera, bygga och hyra ut Botniabanan i enlighet med de principer som framgår av avtalet.

I enlighet med avtalet föreslår regeringen således att kostnader förknippade med finansiering, planering, projektering, upphandling och byggande av Botniabanan, exklusive resecentra, skall finansieras med lån som exklusive finansiella kostnader motsvarar en total kostnad uppgående till högst 8 200 miljoner kronor, i prisnivå den 1 januari 1997. Vidare bör staten och berörda kommuner bilda ett aktiebolag, Botniabanan AB, med ansvar att finansiera, projektera, upphandla, bygga och hyra ut Botniabanan.

Vad gäller lånefinansieringen anser regeringen att återbetalningstiden från den tidpunkt då banan öppnas för trafik bör begränsas till ca 25 år och att de årliga kostnaderna för räntor och amorteringar skall finansieras på statsbudgeten, utgiftsområde 22, kommunikationer. Avgifter vad gäller statliga garantier skall fastställas av Riksgäldskontoret.

Regeringen har den 12 februari 1998 uppdragit åt Banverket att, i samråd med berörda avtalsparter, vidta förberedelsearbeten för genomförandet av Botniabanan. I 1998 års vårproposition avser regeringen att återkomma till riksdagen vad avser ytterligare organisatoriska och finansiella frågor rörande Botniabaneprojektet samt formerna för den löpande åiterrapporteringen till regering och riksdag.

Inrikesflyget

Stöd till kommunala flygplatser

Regeringen bedömning: Det nya stöd till driften av kommunala flygplatser som införs år 1999 innebär en långsiktigt hållbar lösning för denna regionalpolitiskt viktiga trafik.

Skälen till regeringens bedömning: Flyget spelar i många regioner med dålig alternativ trafikförsörjning en avgörande roll för näringslivets möjligheter att verka på en större marknad. Näringslivet utnyttjar flyget i första hand till persontransporter, men användningen av flyget för lättare godstransporter ökar. För privatresenärerna och turismen till de mindre kommunerna, särskilt i de perifera regionerna, har flyget också en stor betydelse.

Frågan om statens ansvar för de kommunala flygplatserna har diskuterats under lång tid och har lett till ett antal tidsbegränsade eller geografiskt avgränsade dellösningar.

Regeringen förordar att staten inom ramen för en oförändrad rollfördelning tar ett större ekonomiskt ansvar än hittills för drift av luftfartens infrastruktur i avsikt att uppnå en tillfredsställande flygtrafikförsörjning. Stödets omfattning bör påverkas av flygplatsens regionalpolitiska betydelse.

Regeringen har därför i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (1997/98:56) föreslagit att ett särskilt statligt driftstöd skall inrättas för kommunala eller privat ägda trafikflygplatser från och med budgetåret 1999. Flygplatser som har icke säsongsbunden reguljär

flygtrafik omfattas av stödet. Härutöver ingår även sådana befintliga flygplatser som har sådan reguljär passagerartrafik som kan anses vara av särskild regionalpolitisk betydelse. Avgränsningen bör i det senare fallet sammanfalla med EU:s mål 6-område. Eventuellt nytillkommande flygplatser bör uppfylla kriterierna under minst två år för att få ingå. På samma sätt bör en flygplats som ej uppfyller kriterierna under två år i rad ej längre uppbära driftstöd.

Stödet omfattar totalt en statlig bidragsvolym på 115 miljoner kronor för år 1999. Det förutsätts därmed att de nuvarande stöden till kommunala flygplatser som år 1997 och 1998 uppgår till totalt 25 miljoner kronor bortfaller.

Utöver driftstöd till kommunala flygplatser skall bidrag till investeringar vid kommunala flygplatser även fortsättningsvis kunna ges inom ramen för de prioriteringar som ges i länsplanen för regional transportinfrastruktur, vilken ersätter planen för länstrafikanläggningar från och med år 1998. Vad gäller statligt stöd till trafikering av flygtrafiklinjer finns det vid särskilda behov en möjlighet till statlig upphandling.

Utbyggnad av Luleå–Kallax flygplats

Regeringens bedömning: En förlängning av rullbanan vid Luleå- Kallax flygplats ger goda förutsättningar för utveckling av internationell fraktflygverksamhet vid flygplatsen. En sådan verksamhet kan ge stora fördelar för den regionala utvecklingen i Norrbottens län och i Barentsregionen, men bör även ses i ett nationellt, europeiskt och globalt perspektiv. Regeringen avser därför att tillsätta en förhandlingsman, med uppdrag att tillsammans med berörda parter föreslå en samlad finansieringslösning för en sådan banförlängning.

Utredarens förslag: Regeringen har låtit före landshövdingen Curt Boström utreda förutsättningarna för utvecklingen av internationellt fraktflyg vid Luleå–Kallax flygplats. I sin rapport redovisar utredaren att fraktflyget är under stark expansion. Samtidigt finns i Centraleuropa kapacitetsbegränsningar för flygtrafiken, i luftrummet och på marken.

Att reducera den effektiva flygtiden innebär såväl ekonomiska som miljömässiga fördelar. Luleå–Kallax flygplats har ett geografiskt läge som gör det möjligt att med fullt lastade fraktflygplan nå 46 av världens 50 största flygplatser utan mellanlandning. Luleå–Kallax flygplats utgör därmed enligt rapporten ett kostnadseffektivt alternativ för mellanlandning och tankning vid flygningar främst mellan Europa och Ostasien.

Tidsvinsten för sådana flygningar via Luleå och Sibirienrutten uppgår till 4 timmar vid enkel resa jämfört med dagens rutt via Anchorage eller Fairbanks i Alaska. Utvecklingen vid dessa senare flygplatser visar också att infrastrukturprojekt som detta på sikt kan ge mycket betydande utvecklingseffekter genom skapande av kringaktiviteter med anknytning till flyg och fraktflyg etc.

En förutsättning för att en sådan utveckling av fraktflygverksamheten vid Luleå–Kallax flygplats skall kunna påbörjas är emellertid enligt utredaren en förlängning av rullbanan till 3 350 m för att möjliggöra

landning med de största fraktflygplanstyperna. Kostnaden för en sådan förlängning, tillsammans med taxibanor och uppställningsplatser har av Luftfartsverket beräknats till ca 150 miljoner kronor.

I rapporten konstateras att en sådan utbyggnad av Luleå–Kallax flygplats bör betraktas som ett riskprojekt, som inte kan finansieras på normala villkor. Luftfartsverket har sålunda påpekat att en framgång beror såväl på att överflygningar över Sibirien kommer att kunna ske på ekonomiskt rimliga villkor i framtiden som på att planerade och pågående marknadsföringsåtgärder mot bl.a. fraktflygbolag blir framgångsrika. Verket anser mot denna bakgrund att projektet i första hand bör ses som ett regional- och näringspolitiskt projekt, men har samtidigt sagt sig vara berett att täcka driftskostnadsriskerna vid en utbyggnad. Utredaren pekar sammanfattningsvis i rapporten på att projektet trots de beskrivna riskerna bör anses vara av stort intresse såväl från europeisk som svensk nationell, regional och lokal synpunkt, och förordar att den skisserade utbyggnaden snarast genomförs. Han konstaterar att flertalet myndigheter och intressenter har uttalat ett starkt stöd för projektet, och pekar även på vikten av att finansieringsmöjligheter via EU kan tas till vara.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredarens syn att den föreslagna utbyggnaden av rullbanor etc. vid Luleå–Kallax flygplats bör ge goda förutsättningar för en utökad internationell fraktflygverksamhet, vilket åtminstone på längre sikt kan ge stora utvecklingsmöjligheter för olika verksamheter på och kring flygplatsen. Regeringen delar också utredarens slutsats att projektets sektorsövergripande karaktär bör innebära att särskilda finansieringslösningar bör komma i fråga. Berörda myndigheter är i sammanhanget utöver Försvarmakten, Fortifikationsverket och Luftfartsverket även Länsstyrelsen och Länsarbetsnämnden i Norrbottens län samt Luleå kommun. Projektet kan sålunda ses som ett exempel på regionalt utvecklingssamarbete över sektorsgränserna.

Regeringen avser därför att tillsätta en förhandlingsman som tillsammans med de berörda myndigheterna skall ta fram en samlad finansieringslösning för en utbyggnad av Luleå–Kallax flygplats i avsikt att ge möjlighet till en utveckling av internationell fraktflygverksamhet med kringliggande verksamheter. Möjligheterna till EU-stöd ur bl.a. fonden för utveckling av de transeuropeiska transportnätverken bör därvid undersökas.

Regeringen ämnar att i ett första skede avsätta 10 miljoner kronor till förhandlingsmannens förfogande. Dessa medel är avsedda att i första hand användas till den fortsatta projekteringen av banförlängningen och finansieras från programmet för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt.

Regeringen vill avslutningsvis erinra om att Luleå–Kallax är en militär flygplats, bas för Norrbottens flygflottilj F21, vilken även är upplåten för civil trafik. Utvecklingen av den civila flygtrafiken på flygplatsen skall ske med utgångspunkt att den militära verksamheten inte inskränks, försvåras eller fördyras. Möjligheter att tillvarata eventuella synergieffekter skall beaktas med utgångspunkt i att den planerade utbyggnaden av flygplatsen inte avses att komma belasta Försvarmakten ekonomiskt.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att medverka till att en lösning av finansieringsfrågorna i samband med anläggandet av en ny flygplats i Tornedalen kommer till stånd.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i beslut den 20 november 1997 beviljat Pajala kommun tillstånd enligt 6 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297) att inrätta en allmän trafikflygplats vid Mom-mankangas, Pajala kommun. Regeringens beslut innebar dock inte något ställningstagande till i ansökan redovisad finansiering och drift av flygplatsen och inte heller till frågan om arbetsmarknadspolitiska medel till beredskapsarbeten för uppförande av flygplatsen. Regeringen tog vid sitt beslut särskilt hänsyn till Pajala kommuns redovisning av vikten av dagliga flygförbindelser med Luleå för det lokala näringslivet. Detta i kombination med det faktum att Tornedalen är den enda regionen i Sverige varifrån det tar mer än fyra timmar att ta sig till Stockholm gör att regionalpolitiska medel bör kunna utnyttjas för att åstadkomma en snabb utbyggnad. Även arbetsmarknadspolitiska medel bör kunna komma i fråga som kompletterande finansiering. Denna bör då ske inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska medel som tilldelats Norrbottens län. Det ankommer dock på Arbetsmarknadsverket att utifrån en helhetsbedömning av övriga behov avgöra om en sådan finansiering är möjlig.

I föregående avsnitt har förslaget till ett nytt statligt stöd för driften vid kommunala flygplatser refererats. Ett eventuellt statligt driftstöd till en flygplats i Pajala får övervägas i enlighet med de villkor som blir gällande för utformningen av det statliga stödsystemet.

Telefrågor

I det allmänna telenätet har stora utbyggnader gjorts. Hushåll och företag är idag tillförsäkrade tillgång till röst- och faxöverföring samt möjlighet till överföring av data med låghastighetsmodem till taxor som är regionalt utjämnade. 95 % av företagen kan teckna ISDN-abonnemang till enhetstaxa. Den vidare utbyggnaden av mera avancerade system går mycket snabbt. Ett flertal operatörer, kommuner m.fl. satsar på en intensiv utbyggnad av näten och på möjligheter att bättre utnyttja de nät som finns. Med tanke på den mycket snabba tekniska utvecklingen finns det inte skäl att nu förorda någon särskild teknisk lösning. Genom att öppna för konkurrens skapas möjligheter för nya lösningar och reducerade priser i hela landet.

I samband med översynen av telelagen (1993:597) förtydligades de tidigare telepolitiska målen i vissa avseenden (prop. 1996/97:61, TU5, rskr. 201). Det övergripande telepolitiska målet skall alltså vara att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer. Telekommunikationerna skall bidra till regional balans, de skall vara öppna och flexibla, de skall bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället samt i sig vara effektiva. Inom ramen för det övergripande målet finns tre specifika mål formulerade:

- Var och en skall ha möjlighet att till ett rimligt pris, från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe, utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät. Med telefonitjänst avses röst- och faxöverföring samt möjlighet till överföring av data med låghastighetsmodem.
- Alla skall få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor.
- Telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och i krig.

Staten äger Telia AB, som är Sveriges ledande teleoperatör. Som dominerande operatör ligger en stor del av ansvaret för att upprätthålla goda telekommunikationer på bolaget. Telia AB satsar också kraftfullt på att bli den främste leverantören av tillgång till internet via bredband. Bolaget arbetar både med s.k. ADSL–anknytningar dvs. uppgradering av vanliga teleledningar och via kabel TV–nätet. Bolaget strävar efter att erbjuda prisvärda anknytningar och ett intressant utbud av tillämpningar. Konkurrensen på marknaden pressar också ner priserna och medför ökade satsningar på nya produkter från operatörernas sida. Mycket talar för att konkurrensen på marknaden kommer att leda till att anknytningar kommer att byggas ut i stor omfattning via ADSL, satellitkommunikation, elnät och naturligtvis fiberkabel.

Regeringen bedömer att den nya telelagen uppfyller höga krav på regionalt likvärdiga villkor. Regeringen har sett över Post- och telestyrelsens instruktion (1997:401). I samband med sin årsredovisning skall myndigheten återrapporera konsekvenser av den tekniska och ekonomiska utvecklingen på telemarknaden med avseende på tjänsteutbud, prisutveckling och servicegrad för bl.a. olika regioner och abonnentkategorier. Därutöver skall särskilt måluppfyllelsen av de regionala och sociala målen i telelagen redovisas.

Postfrågor

Regeringen avser att inom kort lägga en proposition med förslag till ändringar i den nuvarande postlagen. Ändringarna syftar dels till att kunna säkerställa de postpolitiska målen på en marknad i utveckling, dels till att anpassa lagstiftningen till det nyligen beslutade EG–direktivet 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av postservicen inom gemenskapen.

Den samhällsomfattande posttjänsten föreslås definieras som ett övergripande mål för posttjänsten i landet. Det övergripande målet är att alla, var man än bor och verkar i vårt land, skall kunna ta emot postförsändelser. Som servicemål anges att posttjänsten ska vara av god kvalitet. Detta preciseras i tillståndsvillkor för den eller dem som skall tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten (Posten AB). Prismålet definieras så att posttjänsten skall erbjudas till enhetliga och rimliga priser.

Servicemålen för den samhällsomfattande posttjänsten skall säkerställas genom tillståndsvillkor. Tillståndsmyndigheten ges möjlighet att förena tillstånd med individuella villkor för de olika operatörerna. Ytterligare specificering av statens krav på servicemålen för posttjänsten kan säkerställas i ett avtal mellan staten och Posten AB.

Regeringen föreslås ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ett pristak för postverksamhet. Nuvarande prisreglering i avtalet mellan staten och Posten AB föreslås därför regleras i en förordning och inte få någon motsvarighet i ett nytt avtal. Kravet på rabatterat porto för privatpersoner slopas därmed och ett förenklat redovisningskrav inrättas.

Marknaden för betaltjänster och kontantförsörjning har under senare år genomgått betydande förändringar. Ett flertal nya aktörer och nya tekniska lösningar har tillkommit. Statens krav på service säkerställs genom reglering på två olika marknader, dels marknaden för finansiella tjänster, dels postmarknaden vilket skapar problem vid säkerställande av rikstäckningen av kassaservicen.

Mot bakgrund av de strukturella förändringar som skett och sker på marknaden redovisas i propositionen att en utredning tillsätts beträffande statens ansvar för grundläggande betaltjänster och kontantförsörjning.

Den rikstäckande kassaservicen skulle, enligt ett tidigare riksdagsbeslut, fr.o.m. den 1 januari 1998 upphandlas av Post- och telestyrelsen. Regeringens bedömning är att en eventuell upphandling bör skjutas upp tills dess att nämnda utredning är färdig. Nu gällande avtal mellan staten och Posten AB har förlängts att gälla till den 30 juni 1998. Regeringen har för avsikt att förlänga detta avtal vad avser kassaservicen tills dess att utredningens förslag behandlats. Nuvarande ordning med ersättning till Posten AB för den rikstäckande kassaservicen bibehålls alltså tills vidare.

Regeringens ambition att säkra höga krav på likvärdiga villkor åter speglas bl.a. av det löpande uppdraget till Post- och telestyrelsen att årligen rapportera förändringar i servicenivåerna på post- och kassaservicen i landets alla delar.

6.2.2.3 Utbildning

Regeringens bedömning: Tillgången till utbildning på olika nivåer är viktig för utvecklingen i landets alla delar. En breddning av utbudet bör därför eftersträvas. Detta bör åstadkommas såväl inom ramen för de ordinarie utbildningssystemen som med riktade insatser.

Skälen för regeringens bedömning: Samhället och arbetslivet förändras i allt snabbare takt. Kunskapsmassan växer snabbt, ny teknik introduceras med kortare intervall än tidigare. Dagens och morgondagens arbetsmarknad kräver alltmer kvalificerad och återkommande utbildning. Nya och kvalificerade arbetsuppgifter som förutsätter högskoleutbildning skapas och okvalificerade arbetsuppgifter försvinner. Det livslånga lärandet – ett gammalt begrepp – har fått en ny innebörd och är idag en förutsättning för en utveckling av samhälls- och arbetslivet. Ett samhälle där allt fler skaffar sig högskoleutbildning kan också bli ett kulturellt rikare och mer kreativt samhälle.

Både för den enskilde och samhället är satsningar på utbildning en mycket god investering. Utbildning ger välstånd och är samtidigt ett mått på vårt välstånd. Ett samhälle som satsar på utbildning satsar på framtiden. Kunskapen vidgar samhällets gränser, investeringarna blir annorlunda och efterfrågan förändras. Den ökade kunskapen och förmågan hos allt

fler skapar sin egen efterfrågan. För den enskilde handlar utbildning om mycket mer än ekonomi. Utbildning vidgar valfriheten och ger möjligheter till ett rikare liv.

Utbildningsmöjligheter ger tillsammans med annan samhällsinfrastruktur förutsättningarna för den regionala utvecklingen. Trots de senaste årens kärva ekonomiska läge, har regeringen gjort stora insatser för att stärka utbildningen.

Högskolans centrala roll som motor i utvecklingen

För att stärka och utveckla vårt samhälle är utbildning, forskning och en välutbildad arbetskraft av central betydelse. Högskolan har såväl ett nationellt som regionalt ansvar för högre utbildning och forskning. Högre utbildning av god och likvärdig kvalitet skall erbjudas vid universitet och högskolor över hela landet. Både unga och äldre skall uppmuntras att skaffa sig högskoleutbildning. Det långsiktiga målet är att göra högskoleutbildning tillgänglig för alla som önskar studera och som uppfyller kraven på behörighet.

Det råder en betydande regional obalans i befolkningens utbildningsnivå. Många av de lågutbildade och av de personer som endast har en kortare gymnasieutbildning bor utanför de traditionella universitetsregionerna. Ett av de viktigaste medlen för att åstadkomma regional balans och tillväxt är en satsning på de mindre och medelstora högskolorna. En annan viktig del har varit etablerandet av nya högskolor t.ex. Södertörns högskola och Malmö högskola. En god spridning av den högre utbildningen över hela landet ger helt andra möjligheter till kontakter med omvärlden än om den koncentreras till ett fåtal orter. En förbättrad tillgänglighet underlättar också rekryteringen till högre utbildning och motverkar därmed social snedrekrytering. Universitet och högskolor har ett stort ansvar för rekryteringen till den högre utbildningen. Regeringen har därför uppdragit åt högskolorna att särskilt främja rekryteringen i regioner där utbildningsnivån hos befolkningen är låg och bland grupper med svag studietradition.

Expansionen av högskolan har de senaste åren varit betydande. Läsåret 1989/90 fanns det 193 000 registrerade studenter i högskolan. Läsåret 1996/97 var motsvarande antal närmare 300 000. Ökningar har föreslagits av regeringen i den s.k. tillväxtpropositionen hösten 1995 (prop. 1995/96:25, bet. 1995/96:FiU1, rskr. 1995/96:131-134), i den s.k. sysselsättningspropositionen sommaren 1996 (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307) och i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Genom beslut av riksdagen tillförs därmed högskolan, under fyraårsperioden 1997 till 2000, sammanlagt 60 000 permanenta platser, varav närmare två tredjedelar hittills tillfallit mindre och medelstora högskolor. Nästan var tredje student återfinns nu vid dessa. Fortfarande finns det dock många behöriga sökande som inte kan erbjudas plats i högskolan.

Genom att bygga ut högskolan över hela landet ges ett kraftfullt stöd för den regionala utvecklingen. Högskolorna har haft stor betydelse för rekrytering av högutbildad arbetskraft till skilda regioner. Det har visat sig

att de nya högskolorna varit särskilt framgångsrika i kontakterna och samarbetet med näringslivet. Nya branscher t.ex. IT-branschen har i större utsträckning samarbetat med högskolorna. Goda exempel på detta finns bl.a. vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby och Mitthögskolan.

Utbyggnaden av forskningsresurserna vid alla landets högskolor är ett led i att stärka kvaliteten inom grundutbildningen. Riksdagen har beslutat att tilldela samtliga högskolor permanenta och förstärkta forskningsresurser. Denna breddning förbättrar också förutsättningarna för bl.a. samverkan med det omgivande samhället. Ökningen av de mindre och medelstora högskolornas permanenta forskningsresurser innebär att dessa högskolor år 1998 förfogar över närmare 7 procent av det belopp som riksdagen anslår till forskning vid universitet och högskolor. Även om detta är en betydande ökning av den totala andelen av forskningsanslagen jämfört med föregående år, så är det fortfarande en liten andel av de totala forskningsresurserna i samhället som kommer de mindre och medelstora högskolorna till del. Detta beror bl.a. på att medlen från de s.k. löntagarfondsstiftelserna till mycket liten del tilldelats dessa högskolor.

Utbyggnaden av de permanenta forskningsresurserna bidrar, enligt regeringens uppfattning, till att några av högskolorna kan komma att uppfylla kriterierna för benämningen universitet inom de närmaste åren. Högskolorna i Karlstad, Växjö, Örebro och Mitthögskolan har ansökt hos regeringen om att benämnas universitet. Ansökningarna prövas för närvarande av Högskoleverket.

Det är av största vikt att högskolan är förankrad i det samhälle den verkar och samverkar med det omgivande samhället. Uppgiften, som numera ålagts högskolorna enligt högskolelagen, omfattar högskolans samarbete med såväl näringslivet som med övriga delar av samhället. Det är särskilt angeläget att utbildningens inriktning och innehåll utvecklas med mycket god kännedom om de krav, önskemål och kunskaper som finns inom samhälle och näringsliv. Därför är det viktigt att underlätta och utveckla goda former för högskolans kontakter med det omgivande samhället. De nya former för ledning och styrning av högskolan, bl.a. extern ordförande i högskolestyrelserna, som nyligen införts syftar bl.a. till att öka samverkan med det omgivande samhället. Det finns flera goda exempel på hur samverkan sker mellan högskolan och näringslivet inom såväl forskning som grundutbildning. Avknoppningsföretag växer upp i högskolors närhet, studenter gör examensarbeten och praktik hos företag i regionen, kunskapsnätverk byggs upp mellan högskola, kommuner, länsstyrelser och företag. Vid högskolor med lärarutbildning finns regionala centrum för lärarutbildning. De ska fungera som regionala forum för högskola, skola och förskola i gemensamma frågor om grundutbildning och kompetensutveckling.

Högskolan har en nyckelroll när det gäller att stödja utnyttjandet av informationsteknikens möjligheter i samhället. *En nationell IT-satsning* pågår inom högskoleområdet och biblioteksväsendet. Satsningen syftar till att förbättra högskolans möjligheter till datakommunikation och därmed förbättra möjligheterna för bl.a. distansutbildning. För att öka medborgarnas tillgång till kunskap och information på både det nationella och internationella datanätet har regeringen beslutat att utveckla universitets-

nätet SUNET till att också omfatta landets folkbibliotek och statliga museer. Utvidgningen av SUNET skapar en gemensam infrastrukturell grund för alla berörda organ.

Det kommer att ställas höga krav på att högskolorna förmår att utnyttja den nya informationstekniken på ett ändamålsenligt sätt inom forskning och utbildning, inte minst inom distansutbildning. SUNET spelar här en central roll. Den satsning regeringen har beslutat om innebär att de mindre och medelstora högskolornas SUNET-förbindelser uppgraderas till 34 Mbit/s och stamnätet mellan universitetsorterna uppgraderas till 155 Mbit/s. Vidare kommer alla högskolestuderande oavsett bostadsort att erhålla en förbindelse med SUNET. Högskoleverket, som administrerar SUNET, har i november 1997 slutit ett avtal med en teleoperatör som innebär att de högskolestuderande erhåller ett internetabonnemang på mycket förmånliga villkor.

Behovet av *distansutbildning* är stort och redan idag studerar var tionde student på distans. Distansutbildningen bedrivs både i mer traditionella former och genom utnyttjande av informationsteknik. Rätt utnyttjad kan den nya informationstekniken innebära en omvälvning för högskoleutbildningens räckvidd såväl nationellt som internationellt och därmed få stor betydelse för den regionala utvecklingen. Regeringen har uppdragit åt samtliga universitet och högskolor att prioritera och utöka utbudet av distansutbildning. Flera högskolor, t.ex. Umeå universitet och Mithögskolan har redan idag ett betydande inslag av såväl decentraliserad utbildning som distansutbildning.

Regeringen tillsatte våren 1995 en särskild utredare, Distansutbildningskommittén (DUKOM) (U 1995:07) som inom ramen för sitt arbete driver försöksverksamhet med ett 100-tal projekt som ska ge ett underlag för en framtida strategi för den samlade distansutbildningen i Sverige. De erfarenheter som hittills finns är att den nya tekniken inneburit att nya målgrupper för studier har nåtts, att ny pedagogik har utvecklats samt att detta höjer aktiviteten hos den studerande vilket inneburit förbättrad inlärning. Kommittén skall redovisa sina förslag i maj 1998.

Distansstudier inom folkbildningen

Regeringen behandlar i propositionen om folkbildning (prop. 1997/98:115), frågan om folkbildningens roll och dessa möjligheter i IT-utvecklingen. Regeringen tar i det följande upp vissa ytterligare frågor som gäller folkbildningens roll och dess möjligheter i ett regionalt sammanhang, främst genom utnyttjande av IT.

Sett ur regionalpolitisk synvinkel kan konstateras att folkbildningens verksamhet utgör en mycket betydande resurs med mycket vid spridning. Dess möjligheter att använda IT för sin verksamhet har bl.a. visats genom ett stort antal projekt som stötts av staten genom DUKOM. Det är mycket angeläget att denna verksamhet kan drivas vidare.

Folkbildningen har genom sin öppna och flexibla natur goda förutsättningar för att med hjälp av IT medverka i ett lärande som vilar på folkbildningens grundvärderingar. Livslångt lärande för fler och bredare målgrupper kräver utveckling av nya former och möjligheter för lärande.

Flexibilitet behövs i tid och rum, i fråga om kursinnehåll och lärmiljöer. Kursinnehållet behöver i ökad grad individualiseras och de studerande bör ha ökade möjligheter att komponera egna kurspaket. Eftersom olika grupper av studerande har olika preferenser kring lärmiljöer behöver studier kunna bedrivas från hemmet, arbetet, lokala studiecentra, regionala studiecentra, tillfälliga lärmiljöer för gruppstudier på lokalt initiativ etc. Exempel på aktiviteter som kan komma i fråga är IT-kurser på svenska för studiecirkel eller folkhögskolekurser som inte har tillgång till särskilda lärare, andra baskurser, "IT-verktygslåda" för lärare och studieledare för att utveckla eget pedagogiskt material. Ett aktivt "mäklingsystem" för att över hela landet göra det möjligt att sammanföra å ena sidan önskemål om aktiviteter och å andra sidan erbjudanden från olika anordnare bör kunna prövas.

Folkbildningen har också en särskild roll i regeringens ambition att göra ett *nationellt kulturutbud tillgängligt för alla*. Som visats i arbetet med Kulturnät Sverige kan informationstekniken även användas för spridning och tillgängliggörande av kultur. För att säkerställa en bred tillgång till ett nätburet kulturutbud bör en modell för lokala "IT-kulturcentra" utvecklas. Folkbildningen har stor erfarenhet som lokal arrangör av kulturverksamhet och en nära koppling till den lokala kulturen. Det finns också en fördel i att kombinera miljöer för lärande och kultur, då detta skapar möjligheter för ett aktivt förhållningssätt till kulturen.

Gymnasiestudier m.m. på distans genom IT inom vuxenutbildningen

Genom den omfattande satsningen på vuxenutbildning inom kunskapslyftet får vuxna som saknar gymnasieutbildning en unik möjlighet att komplettera brister i grundkunskaper och höja sin kompetens till de krav som dagens och framtidens arbetsmarknad ställer. För närvarande deltar över 120 000 personer, varav ca 70 % kvinnor, i kunskapslyftet som omfattar landets samtliga 288 kommuner. Staten bidrar med ett särskilt statsbidrag som motsvarar kostnaderna för 104 000 årsstudieplatser på gymnasial nivå och 5 000 platser i grundläggande vuxenutbildning. Därtill kommer 10 000 platser inom folkhögskolan som fördelas via folkbildningsrådet. Målgruppen är i första hand vuxna arbetslösa som saknar treårig gymnasiekompetens, men också anställda som saknar motsvarande kompetens. Kommunerna har ansvaret för att inventera utbildningsbehov hos målgruppen, utveckla stödinsatser som kan minska tröskeln in i vuxenutbildningen och anordna eller upphandla utbildning. Olika utbildningsanordnare, t.ex. komvux, studieförbund, folkhögskolor och utbildningsföretag, anlitas för att öka möjligheterna att erbjuda utbildning som svarar mot målgruppens önskemål, behov och förutsättningar. Uppsökande verksamhet, som kan behövas för att motivera studieovana vuxna, kommer att genomföras. Kommunerna får genom det statliga stödet möjlighet att kraftigt utöka volymen vuxenutbildning. Kunskapslyftet syftar också till att förnya och utveckla vuxenutbildningen, organisatoriskt, innehållsmässigt och pedagogiskt.

En lokal infrastruktur börjar formas där kommunerna inte endast anordnar vuxenutbildning i egen regi, utan också tar ansvar för rekryteringsåtgärder, vägledning och orienteringskurser i syfte att minska hindren för vuxna studieovana. En enskild kommun kan ibland vara ett för litet underlag för att kunna tillgodose olika önskemål om vuxenutbildning. Samverkan mellan kommuner inleds eller intensifieras, en samverkan som ofta inte följer länsgränser utan bygger på andra faktorer som t.ex. en gemensam lokal arbetsmarknad eller tidigare samverkan kring gymnasieskolan.

Regeringen vill förstärka och bredda insatserna som görs inom kunskapslyftet. Framför allt bör det prövas om obalansen i möjligheter till utbildning beroende på regionala och lokala förutsättningar kan utjämnas ytterligare. En utveckling av distansutbildning också på grundläggande och gymnasial nivå är här ett viktigt instrument. Inom ramen för kunskapslyftet sker i dag omfattande insatser inom distansutbildningsområdet. Inte minst gäller det mindre kommuner i glesbygd. Även Statens Skolor för Vuxna (SSV) i Härnösand och Norrköping har utvecklat en samverkan med ett stort antal kommuner där de erbjuder olika distansutbildningsmöjligheter. Det finns anledning att påskynda detta arbete. Målet bör vara att ge de vuxna som inom kunskapslyftet har behov av distansutbildning en möjlighet att oberoende av bostadsort få studera på samma villkor som övriga. För att det målet ska kunna uppnås måste de viktigaste delarna av gymnasieskolans utbildningar göras tillgängliga via IT.

Regeringen har därför under år 1997 initierat ett pedagogiskt utvecklingsarbete vid SSV, bl.a. för flexibla IT-stödda distansstudier, och avsatt 13 miljoner kronor av särskilda medel inom ramen för kunskapslyftet för detta arbete. En särskild projektgrupp har tillsatts med uppgift att utveckla ett antal IT-baserade studiepaket på gymnasienivå. Målet med de IT-baserade studiepaketen är att i alla kommuner erbjuda tillgång till ett större antal gymnasiekurser än de som erbjuds i de lokala utbildningsanordnarnas normala utbud. Studiepaket ska också utformas med hänsyn till särskilda målgruppers, t.ex. handikappades, behov. Studiepaketen görs tillgängliga via internet och kan användas såväl när SSV själv är kursanordnare som när kommunen, folkbildningen eller andra utbildningsanordnare vill utnyttja materialet.

I ett system för flexibel vuxenutbildning är tillgången till *kvalificerade handledare* en mycket viktig del. I första hand bör behovet av handledare lösas genom utnyttjande av lokala resurser. Det ekonomiska ansvaret för handledarna är en kommunal fråga. Då målet är att erbjuda ett fullständigt gymnasieutbud kan det dock uppstå tillfällen då de lokala handledarresurserna inte täcker behovet. I dessa fall bör det också finnas möjligheter att utnyttja pedagogiska eller ämnesresurser från annan plats i landet. Ett kombinerat utnyttjande av lokala och nationella handledarresurser kommer förmodligen att bli vanligt. Ett nätverk för vägledning till och samordning av dessa resurser bör etableras för att möjliggöra detta samutnyttjande. Ansvaret för utveckling och drift av ett sådant system bör åvila SSV. Eftersom handledarrollen i flexibla distansstudier skiljer sig från den traditionella lärarrollen bör SSV också erbjuda en grundläggande handledarutbildning.

Ett flexibelt system för distansstudier ska också innehålla möjligheter för den studerande att välja mellan ett flertal studiemiljöer. Tillgången till *lokala studiecentra* är av stor betydelse för ett lyckat införande av ett flexibelt distansstudiesystem för en bred målgrupp. Inom ramen för kunskapslyftet har redan ett stort antal lokala studiecentra växt fram i landet. Även folkbildningen har etablerat lokala studiecentra på studieförbundsavdelningar, i folkets hus och i bygdegårdar m.m. Det förekommer också att liknande studiecentra byggts upp av det lokala näringslivet på arbetsplatser. Dessa centra erbjuder bl.a. tillgång till modern IT och viss pedagogisk handledning.

Det bör även i fortsättningen vara ett lokalt ansvar att etablera och driva dessa lokala studiecentra. Det finns emellertid behov av stöd för att utveckla dem. Utformning av gemensamma riktlinjer och kriterier för etablerandet av lokala studiecentra bör prioriteras men också spridning av goda exempel på hur redan befintliga lokala miljöer i anslutning till i första hand kunskapslyftet men även t.ex. folkbildningen, biblioteken, gymnasieskolor, datorteken och lokaler på arbetsplatserna kan utnyttjas till att bli effektiva studiecentra för IT-buren distansutbildning. Detta arbete bör genomföras av SSV i samverkan med andra berörda aktörer, bl.a. folkbildningen, högskolan och andra utbildningsanordnare.

Förbättring av utbildningsmöjligheter utanför högskoleorter m.m.

Regeringens förslag: Den decentraliserade utbildningen och distansutbildningen skall byggas ut med minst 1500 platser senast år 2000, i första hand inom stödområde 1.

En delegation skall inrättas för IT-baserad distansutbildning av särskild regionalpolitisk betydelse. Delegationen skall också stödja utvecklingen av distansutbildning baserad på modern informationsteknik genom ett utvecklingscentrum som förläggs till Härnösand.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens avsikt är att högskolans potential som regionalpolitisk resurs skall utnyttjas ytterligare. Detta skall ske genom en ökning av kurser och program av hög kvalitet, relevanta för de förutsättningar som föreligger på en viss ort. Utbildningen genomförs till stor del på orten, ofta med ett stort inslag av distansöverbyggande teknik kopplad till universitet eller högskola. Dessutom avser regeringen att öka distansutbildningens omfattning. I ett första steg bör stödområde 1 prioriteras.

Omfattningen av den fortsatta utbyggnaden av distansutbildningen inom högskolornas utbildningsutbud liksom dess inriktning avser regeringen återkomma till senare i samband med behandlingen av DUKOM:s förslag. I det sammanhanget kan det även bli aktuellt att ta ställning till frågor som rör formerna för och genomförandet av distansutbildning, bl.a. om modifieringar behöver göras i resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning med hänsyn till målet att främja distansutbildning.

Ytterligare åtgärder bör dock redan nu vidtas för att utveckla och genomföra decentraliserad utbildning och distansutbildning i områden med särskild regionalpolitisk betydelse.

Redan idag bedrivs på vissa håll högskoleutbildning på orter utanför högskoleorterna. Ett exempel är Pajala där kommunen tagit initiativ till och delvis finansierar en dataingenjörsutbildning som ges av Universitetet i Umeå. Utbildningen syftar till att förse data- och elektronikindustrin i Pajala med välutbildad arbetskraft. Liknande behov finns även på andra orter som ligger långt från högskoleorter. Enligt regeringens mening finns det skäl att skapa förutsättningar för att denna typ av decentraliserad utbildning skall kunna genomföras på flera håll. Senast från och med år 2000 bör därför resurser inom den nämnda ramen på 1500 utbildningsplatser kunna utnyttjas även för sådana utbildningar. Platserna skall efter ansökan från universitet eller högskola och efter prövning av regeringen fördelas i varje särskilt fall.

Utbildningarna skall svara mot behov på en lokal arbetsmarknad som inte kan tillgodoses på annat sätt. Det innebär bl.a. att avståndet till universitet eller högskola skall vara betydande och att kopplingen till det lokala näringslivets behov skall vara tydligt. I första hand bör därför orter inom stödområde 1 komma i fråga. Utbildningar som genomförs i decentraliserad form kan bli dyrare än högskoleförlagd utbildning. Det bör ankomma på berörda lokala och regionala aktörer att under vissa omständigheter svara för de merkostnader som kan vara förenade med genomförande av en utbildning. Användning av distansöverbyggande teknik bör vara ett naturligt inslag i denna typ av utbildningar.

Resurser bör vidare avsättas centralt för utveckling och genomförande av IT-baserad distansutbildning inom områden som är särskilt angelägna ur regionalpolitisk synvinkel och som inte kan väntas komma till stånd på annat sätt. Detta kan t.ex. gälla utbildning för personer som önskar högskoleutbildning men är bosatta på mindre orter som de inte önskar lämna och där någon högskoleutbildning av annat slag inte kan anordnas. Genom IT kan utbildning ges för både grupper och individer på vitt skilda orter i landet. Den bör senast fr.o.m. år 2000 kunna omfatta ett antal permanenta högskoleplatser inom den ram regeringen i det föregående angivit. Planering och genomförandet av verksamheten bör ske på riksbas och anförtros åt en särskild delegation som skall disponera resurserna och förfoga över platserna och på uppdrag av regeringen upphandla utbildningar bland högskolorna. Former för samverkan och deltagande bör skapas med bl.a. distansutbildningskonsortierna inom högskolan. Erfarenheterna får efter hand visa hur verksamheten bör vara organiserad på sikt. Planeringen av verksamheten bör inledas under budgetåret 1998. Regeringen avser att återkomma till resursfrågorna och till den särskilda reglering m.m. som kan behövas för denna typ av distansutbildning i kommande budgetförslag.

I dag finns stor IT-kunskap inom alla delar av utbildningsväsendet, den är dock mycket ojämnt fördelad. Inom t.ex. vissa institutioner på universitet och högskolor finns mycket avancerat kunnande och ett utnyttjande av möjligheter som IT erbjuder, både för distansutbildning och för utbildning på högskoleorten. Inom andra finns däremot lägre beredskap

för att utnyttja IT för att utveckla utbildningen. Förhållandena inom folkbildningen är liknande. Gemensamt är behovet av fortsatt utveckling. Utvecklingen av IT-baserad pedagogik, teknik och läromedel är resurskrävande. För att stödja utvecklingen av distansutbildning baserad på modern informationsteknik bör ett särskilt utvecklingscentrum etableras. Utbildningsanordnare skall kunna vända sig till centrumet för att få stöd och hjälp i samband med sina projekt. Centrumet skall även kunna ha en egen produktion av generellt användbara IT-läromedel. Det skall kunna bedriva sitt utvecklingsarbete både med centrala resurser och med resurser som samverkar nätverksbaserat.

Ledningen för centrumet skall uppdras åt den tidigare nämnda delegationen. Delegationen och centrumet skall tillsammans utgöra en statlig myndighet. I delegationen skall i första hand företrädare för högskolan och folkbildningen ingå. Företrädare för dessa parter skall representera de delar av respektive utbildningsområde som direkt bidrar till kunskapsutvecklingen om användningen av IT i distansutbildningen. Kompetens och resurser inom centrumet bör dock även kunna utnyttjas för den satsning på gymnasiestudier m. m. på distans inom vuxenutbildningen som regeringen nämnt i det föregående. Därför bör även företrädare för vuxenutbildningen ingå i delegationen. Detta bör ske genom samverkan med den särskilda projektgrupp som tillsatts för att utveckla IT-baserade studiepaket på gymnasienivå för vuxenstudier.

Den ort delegationen och centrumet skall lokaliseras till bör väljas med hänsyn till behovet av att ge delegationen goda möjligheter att planera och genomföra sina uppgifter i en miljö där distansutbildningen är en etablerad utbildningsform. Det är vidare en fördel med närhet till en högskola som själv arbetar med distansstudier med hjälp av IT och som har lärarutbildning. Regeringen bedömer att Härnösand är en lämplig ort.

Regeringen har erfarenhet att Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling är beredd att innevarande budgetår i första hand stödja den del av centrumet som kommer att vara inriktad mot IT-utveckling för folkbildningens behov med 50 miljoner kronor. För etablerandet av detta centrum avser regeringen vidare att avsätta 50 miljoner kronor år 1999 i första hand för högskolans behov från anslag inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling. De totala resurserna kommer således att inledningsvis uppgå till ca 100 miljoner kronor. Delegationen bör få regeringens uppdrag att lägga fram förslag till hur verksamheten skall inriktas, organiseras och finansieras på sikt. För det arbete som delegationen behöver utföra under innevarande budgetår och för vissa inledande kostnader för etableringen av centrumet avser regeringen att använda utvecklingsresurser som står till regeringens förfogande inom utgiftsområde 16 (anslaget E 2. Utvecklingsarbete inom Utbildningsdepartementets område m.m.). Delegationen bör inrättas snarast möjligt och centrumet bör inrättas senare under år 1998 efter förslag av delegationen. Regeringen avser att återkomma till resursfrågorna m. m. i kommande budgetförslag.

Regeringens bedömning: Kulturen är en betydelsefull faktor för regional utveckling. Kulturinsatser kan stimulera invånarna i regioner när det gäller att kraftsamla och uppbygga gemensam styrka.

En av regeringens visioner är att genom nyttjande av modern informationsteknologi bör avståndet mellan regioner med olika förutsättningar kunna överbryggas när det gäller tillgången till ett brett kulturutbud.

Regeringen avser att avsätta totalt 30 miljoner kronor i syfte att genomföra en särskild satsning på att utveckla ny teknik för att öka tillgängligheten till främst det institutionella kulturutbudet och till det gemensamma kulturarvet.

Skälen för regeringens bedömning: En rik och stimulerande kulturmiljö och ett rikt kulturutbud är viktiga konkurrensmedel i fråga om en regions attraktivitet, både vad gäller val av lokaliseringsort för näringslivets investeringar och enskilda personers val av bosättningsort.

Det finns småföretagsamhet med anknytning till kultursektorn, som i många fall har goda förutsättningar att utvecklas inom glesbygdsområden. Erfarenheterna av kulturinsatser inom ramen för EG:s strukturfonder visar på stora möjligheter för ökad sysselsättning och tillväxt i berörda områden. Detta gäller inte minst kulturturismen som har goda förutsättningar att bli en bärkraftig och regionalekonomiskt viktig utvecklingspotential i Sverige och många andra länder i Europa.

Vision om kulturell utveckling och ökad tillgänglighet

Att förbättra tillgängligheten till det kulturella utbudet och till kulturarvet var man än bor i landet är en både kulturpolitiskt och regionalpolitiskt angelägen uppgift. En av regeringens visioner är att med hjälp av den moderna informationstekniken överbrygga avståndet mellan orter med ett stort kulturutbud i form av t.ex. teater-, musik- och museiinstitutioner och orter med ett mindre omfattande utbud.

Kulturens kommunikativa funktion har förstärkts i och med utvecklingen inom informationsteknologin. Uttrycksmöjligheterna för det konstnärliga skapandet har förbättrats liksom förutsättningarna för människors deltagande i kulturlivet och deras tillgång till kulturarvet. En viktig satsning i detta sammanhang är Kulturnät Sverige. Det främsta syftet med Kulturnät Sverige är att med hjälp av informationsteknik öka tillgängligheten till svensk kultur och att vara en mötesplats för konstnärer, kulturinstitutioner och publik. En effekt av Kulturnätet är att det blir enklare för en bred allmänhet att få information om kulturevenemang, kulturföremål och arkivhandlingar. Kulturnätet blir genom sina möjligheter till bred kommunikation ett viktigt medel för att förstärka kulturens roll som regional utvecklingsfaktor.

Utvecklingsprojekt på lokal och regional nivå inom teater-, dans-, musik- och museiområdet, på litteratursidan, med bildkonstnärer, inom kulturmiljön och filmområdet kan vara ett sätt att stärka den regionala

utvecklingen genom att skapa förutsättningar för en bärkraftig kulturell infrastruktur.

Sådana utvecklingsprojekt måste bygga på samverkan mellan regionala respektive lokala aktörer och den nationella nivån. Regionala initiativ med god lokal förankring bör prioriteras och kunna fungera som exempel för andra regioner, inom andra områden och på andra nivåer. En inriktning på utveckling av ny teknik och förbättrad kommunikation för att öka tillgängligheten till främst det institutionella kulturutbudet och till det gemensamma kulturarvet, men även till det fria kulturlivet, bör framhållas som extra intressant. Den personliga upplevelsen som ofta skapas i samspelet med andra människor samt mötet med den levande kulturen är dock viktiga att lyfta fram i sammanhanget. Dessa tillhör förutsättningarna för ett levande kulturliv och en stark regional och lokal identitet. Tillgänglighet handlar i stor utsträckning om både information och tillfälle. Utvecklingsprojekt i syfte att förbättra den regionala tillgängligheten till kulturområdet bör därför innehålla båda dessa aspekter.

Som exempel kan nämnas Norrlandslänen där speciella förutsättningar råder för teater- och konsertverksamhet på grund av de långa avstånden och den ojämna tillgången till arrangörskompetens. Även om de regionala kulturinstitutionerna har ambitionen att finnas till för hela länet finns både ekonomiska och praktiska svårigheter att nå ut i glesbygden. Det handlar om höga resekostnader men också om brist på lämpliga föreställningslokaler och kunniga lokala arrangörer. Ett stort behov finns således för utvecklingsverksamhet rörande turnérandets ekonomi, organisation och teknik samt information och marknadsföring.

Ett annat exempel på utvecklingsverksamhet är samverkansprojekt mellan folkbildningsorganisationerna, som utgör ett nationellt nätverk med god lokal förankring, och olika nationella organisationer som t.ex. Rikskonserter, Riksteatern och Riksutställningar. I sådana projekt kan utrymme ges både för utveckling av informationsmöjligheterna och att i olika former och med olika tekniker erbjuda tillfällen till kulturupplevelser.

Regeringen ämnar därför att avsätta totalt 30 miljoner kronor för att under en försöksperiod om tre år, med början år 1998, initiera lokala och regionala utvecklingsprojekt inom kulturområdet med syfte att främst i stödområdena stärka regional utveckling och kulturell infrastruktur. Finansieringen av detta program sker inom ramen för det särskilda regionalpolitiska programmet för regionalpolitiska åtgärder. Avsikten är bl.a. att erbjuda olika intressenter möjligheter att, t.ex. genom brukandet av IT, genomföra överföringar av olika former av kulturarrangemang.

Medlen är avsedda att fördelas av Statens kulturråd och projekten bör utformas med villkor om medfinansiering på minst 25 % som den projektansvariga organisationen ansvarar för. Omfattning och storlek på projekten kan variera utifrån skiftande lokala förutsättningar, men ett mål bör vara att projekten resulterar i långsiktiga effekter.

6.2.3 Ökad helhetssyn på organisatoriska förändringar i den statliga förvaltningen

Regeringens bedömning: Kravet på myndigheterna att ta regionala hänsyn skall tydligare preciseras i relevanta föreskrifter.

Regeringen avser att förstärka uppföljningen av det regionala utfallet av organisatoriska och sysselsättningsmässiga förändringar i den statliga sektorn.

Underlagsrapporter: I oktober 1995 beslutade regeringen att tillkalla en utredare för att kartlägga och analysera de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn (REKO–STAT–utredningen, dir.1995:144). I oktober 1996 uppdrog regeringen åt Statskontoret att kartlägga och analysera de sysselsättningsmässiga förändringarna i den statliga sektorn mellan åren 1990 och 1996. Kartläggningen redovisas på lokal arbetsmarknadsnivå och utgjorde en bilaga till REKO–STAT.

Utredaren föreslår bl.a. att ett kvalificerat centralt uppföljningsansvar bör införas. Detta kräver i sin tur ett fungerande informations- och analys-system som omsluter hela vidden av statens verksamhets- och influensområden. Utredaren förespråkar därför inrättande av ett fristående organ för regionalpolitisk analys.

REKO–STAT–utredningen anser att en förutsättning för att lyckas med det regionalpolitiska arbetet är en kraftigt förbättrad sektorssamordning. Detta krav lyfter i sin tur fram två grundläggande problem, nämligen målkonflikter respektive definition och värdering av regionalpolitiska mål. En förutsättning för att kunna åstadkomma en förbättring är därför tydliga politiska viljemarkeringar. Utredningen påpekar att det finns behov av ett större inslag av tvärsektoriellt samarbete på central nivå. På regional nivå finns det, enligt utredningen, en tvärsektoriell kompetens på länsstyrelserna medan motsvarande sammanhållande organ saknas på central nivå. Utredningen föreslår att det skapas en stark samordningsfunktion på den centrala nivån utan att närmare precisera dess former.

Remissinstanserna: En rad remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag, bl.a. Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Kommunikationsforskningsberedningen, Posten AB, Glesbygdsverket, NUTEK, Konsumentverket, länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Gävleborgs och Jämtlands län.

Enligt Sjöfartsverket förefaller det rimligt att utveckla samordningen i det statliga agerandet vid förändringar av statliga verksamheter av det slag som utredningen har studerat. Önskemålet om samverkan och central styrning kan inte undanröja det faktum att vissa rationaliseringar genomförs därför att den enskilda funktionen helt enkelt inte behövs eftersom uppgifterna försvinner. Det är samtidigt viktigt att statens ekonomiska ansvar preciseras i de fall en central styrning från statens sida skulle föranleda inskränkningar i möjligheterna för de statliga affärsdrivande verken eller statliga bolag att driva en kostnadseffektiv verksamhet. Det är

därför av intresse att också de ekonomiska konsekvenserna av regional samverkan belyses och hur dessa kostnader skall täckas. Denna fråga har sin särskilda relevans i de fall tjänster tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad.

Skogsstyrelsen anser att den pågående omstruktureringen av statlig verksamhet med en betoning på återgång till kärnverksamheterna motverkar samverkan mellan sektorerna som kan ge eftersträlvande synergieffekter. Samverkan mellan olika företag, myndigheter och organisationer sker ofta inom ett arbetsfält där man har ett gemensamt intresse. När man i allt större utsträckning går tillbaka till kärnverksamheten innebär det att verksamhetsområden snävas in och kontaktytorna mot andra verksamheter minskar. Samverkansbehoven avtar. Det är även alltför sällan som den enskilda myndigheten får någon slags "belöning" som står i proportion till den insats man gör för det gemensamma bästa.

Boverket delar utredningens syn på att en central statlig samordningsfunktion skulle möjliggöra en återkoppling och ett stärkande av den nödvändiga dialogen mellan den centrala och regionala nivån.

Länsstyrelserna i Västmanlands och Västernorrlands län poängterar att länsstyrelsen redan har uppgiften att svara för statens helhetssyn. Denna uppgift har urholkats genom att de centrala myndigheterna inte längre anser sig vilja fullfölja den skyldighet till samråd med berörda länsstyrelser som de enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete har. Regeringen bör därför enligt länsstyrelserna strama upp den gällande förordningen.

Skälen för regeringens bedömning: Den statliga sektorn har de senaste 10–15 åren genomgått stora förändringar. Antalet sysselsatta i statlig sektor har sedan år 1980 minskat med ca 64 000. Den statliga sektorns andel av sysselsättningen uppgår för närvarande till ca 5,5 % exkl. affärsverk och statliga bolag. Rationaliseringar har skett inom de flesta sektorer med försvaret som största enskilda sektor. Förändringarna har bl.a. motiverats av nya krav på verksamheterna och statens behov av besparingar. Nya organisationsformer har inneburit att vissa verksamheter bolagiserats, privatiserats eller överförts till andra huvudmän.

REKO–STAT–utredningen, Regionpolitik för hela Sverige (SOU 1997:13), har i sitt betänkande visat att de sammantagna effekterna av de beskrivna verksamhetsförändringarna i den statliga sektorn påverkat den regionala fördelningen av såväl statliga verksamheter som sysselsättning. Dessutom visas entydigt att dessa förändringar lett till att allt fler statliga verksamheter har centraliserats, vilket huvudsakligen beror på införandet av allt större planeringsregioner.

Regeringen har vid flera tillfällen pekat på den statliga verksamhetens betydelse för den regionala utvecklingen. Samtidigt har regeringen påpekat bristen på helhetssyn när nya organisationsstrukturer utformas i den statliga sektorn som dels har inverkat negativt på den geografiska fördelningen av sysselsättningen, dels försvårat möjligheterna till en väl fungerande regional samordning.

En ytterligare aspekt utredningen lyfter fram är att det från regional nivå ofta ställs krav på kompensationsverksamheter när statliga myndigheters verksamhet i regionen antingen minskar i omfattning eller helt avvecklas.

Även detta ökar behovet av en samlad och aktuell bild av hur strukturförändringarna i statliga förvaltningen fördelas i landet.

Prop. 1997/98:62

Myndighetsstyrningen

Myndigheterna lyder under de verksamhetskrav som regering och riksdag beslutar om. I verksförordningen (1995:1322) formuleras ett antal generella verksamhetskrav på myndigheterna. Två av dessa är att myndigheterna skall beakta regionalpolitiska hänsynstaganden i sin verksamhet och att man skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar tillvara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Samtidigt ställs krav på att myndigheterna organiserar sig utifrån ett effektivitetsperspektiv och att en myndighetsledning inte kan avkrävas ansvar för mer än den egna verksamheten. Myndighetsstyrningen innehåller således inbyggda målkonflikter som i möjligaste mån måste lösas genom tydliga riktlinjer.

Länsstyrelserna har enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete ansvaret för den regionala samordningen av statlig verksamhet. Förordningen reglerar också hur övriga myndigheter skall förhålla sig gentemot länsstyrelserna i frågor som rör utfallet av deras verksamhet på den regionala nivån. Det kan t.ex. röra sig om verksamhetsförändringar som medför förändringar i sysselsättning och/eller service men även att samordna myndigheternas och länsstyrelsernas regionala utvecklingsstrategier.

Myndighetsstyrningen har genomgått stora förändringar under 1990-talet. Genom införandet av mål- och resultatstyrning har ett ökat ansvar för den inre effektiviteten lagts på myndigheternas ledningar. Detta har i många fall kombinerats med att myndigheterna själva kan besluta om dimensionering och lokalisering av den egna verksamheten. Resultatet har ofta inneburit att myndigheterna valt att organisera sin verksamhet i andra och färre regionala indelningar än de tidigare traditionella länsindelningarna.

De nya krav som ställts på myndigheterna har medfört att effektivitetsvinster uppnåtts inom respektive sektor samtidigt som länsstyrelsernas möjligheter att verka för en effektiv regional samordning i viss mån gått förlorad.

Det kan dock finnas situationer där möjligheter till samordning av vissa verksamheter vid olika myndigheter skulle göra att såväl hög effektivitet som fortsatt verksamhet i regionen kunde bibehållas.

Samordning kan endast uppnås om möjliga alternativ diskuteras ingående. Detta gör att regeringen avser att gentemot berörda myndigheter förtydliga kravet på regionalt hänsynstagande i utformningen av verksamheten, dock utan att frånta verkscheferna deras ansvar för myndighetens effektivitet och ledning. En del av detta krav bör vara att myndigheterna styrs att samråda med andra myndigheter vid föreslagna organisationsförändringar. Det bör vidare leda till att förhållandet mellan myndigheterna och länsstyrelsen klargörs och att myndigheterna på central nivå i ökad utsträckning söker samverkanslösningar med andra myndigheter.

I syfte att uppnå en tydligare ansvarsfördelning har även regeringen för avsikt att se över förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete. Därvid skall bl.a. klargöras vilken typ av information myndigheterna skall tillhandahålla länsstyrelserna för att dessa effektivt skall kunna arbeta långsiktigt med länets utveckling.

De föreslagna förändringarna bör medföra att effektiva lösningar baserade på en helhetssyn kan uppnås oftare än vad fallet har visat sig vara i dag.

Löpande uppföljning av förändringar i den statliga förvaltningen

Det finns ett starkt behov på såväl central som regional nivå av att systematiskt kunna överblicka det samlade utfallet av genomförda och planerade förändringar inom den statliga sektorn. Den kartläggning som Statskontoret, i samband med REKO–STAT–utredningen, genomförde av de organisatoriska och sysselsättningsmässiga förändringarna i statlig sektor gav en god överblick av det samlade utfallet under åren 1990, 1995 och 1996.

För att även i fortsättningen ha tillgång till sådan information kommer materialet kontinuerligt att uppdateras. De myndigheter som är organiserade regionalt och/eller lokalt bör därför kontinuerligt rapportera planerade och genomförda organisatoriska förändringar.

Ett syfte med en löpande uppföljning är att ge myndigheter möjlighet att använda materialet i samband med utformningen av nya organisationsstrukturer. På detta sätt kan de enskilda myndigheterna lättare sätta in den egna verksamheten i ett regionalt perspektiv. Vidare ges även länsstyrelserna en bättre överblick över såväl det egna länets statliga verksamheter som hur motsvarande verksamheter är representerade i angränsande län. Detta kan vara en viktig informationskälla för att föra diskussioner med centrala verk om alternativa organisationsmodeller.

I de fall organisatoriska förändringar skall beslutas på central nivå kommer en förbättrad överblick att underlätta en helhetsbedömning av dels regionala konsekvenser, dels konsekvenser ur ett myndighets- och effektivitetsperspektiv för såväl den egna verksamheten som för det samlade utfallet.

Regeringen kommer senare att ta ställning till hur de närmare formerna för uppföljningen skall ske.

Lokalisering av statliga myndigheter

Riksdagen lade år 1990 fast vissa riktlinjer för lokalisering av statlig verksamhet. Där uttalas bl.a. att omlokalisering, men framför allt decentralisering, är viktiga inslag i strävandena att åstadkomma en balanserad regional utveckling inom landet. Överväganden vid omlokalisering av central statlig verksamhet bör i första hand ske till de s.k. stödjepunkterna, dvs. länscentra eller vissa andra orter i eller i anslutning till stödområdet. En utgångspunkt är att myndigheten även efter en omlokalisering eller decentralisering skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt. Det gäller således att förutom de regionalpolitiska aspekterna beakta förutsätt-

ningarna att behålla och rekrytera kvalificerad personal, behovet av kontakter med andra myndigheter, medflyttandes möjligheter till arbete m.m. Lokalisering även till andra orter än stödjepunkter, särskilt i sydöstra Sverige och Sjuhäradsbygden, kan komma i fråga. När det gäller lokalisering av nya myndigheter är det viktigt att pröva möjligheterna att välja annan lokaliseringsort än Stockholm.

Riksdagen har vidare uttalat att frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av större vikt eller på annat sätt av principiell betydelse bör underställas riksdagen (bet. 1996/97: AU2, rskr. 1996/97:106). Hösten 1997 uttalades dessutom att ”utskottet förutsätter att regeringen, förutom i den årliga redovisningen för behandlingen av riksdagsskrivelser, också i särpropositionen redovisar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av tillkännagivandet” (bet. 1997/98: AU2, rskr. 1997/98:128).

Under år 1997 har regeringen vidtagit följande åtgärder när det gäller lokalisering av statlig verksamhet.

För att motverka effekterna av nedläggningen av flygflottiljen F15 i Söderhamn har regeringen utlovat att 350 statliga arbetstillfällen skall etableras i kommunen. Etableringarna i Söderhamn berör om- och nylokaliseringar inom ett flertal verksamhetsområden. Exempelvis kan nämnas att Skogsvårdsstyrelsen har etablerat ett regionkontor, Svenska EU-programkontoret har etablerat ett vägledningscentrum, Patent- och registreringsverket håller på att etablera varumärkesavdelningen och att Riksförsäkringsverket kommer att etablera verksamhet i kommunen. Arbetet med lokaliseringar till Söderhamn kommer att slutföras under år 1998.

Vidare har regeringen uppdragit åt Försvarets materielverk och Försvarsmakten att omlokalisera minst 100 arbetstillfällen till Arboga för att motverka de negativa effekterna som uppkom i kommunen i samband med Volvo Aero Corporation AB:s avveckling av sin verksamhet där.

I samband med det energipolitiska beslutet (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) föreslogs att en ny energimyndighet skulle bildas. I propositionen föreslog regeringen att en ny central myndighet skulle inrättas. I näringsutskottets betänkande konstateras att vad gäller ”frågan om lokalisering av en ny energimyndighet är detta inte en sak för riksdagen att ta ställning till”. Regeringen har därefter beslutat att myndigheten skall etableras i Eskilstuna.

Regeringen har under året arbetat med att åstadkomma ett system för en bättre kunskapsförsörjning när det gäller utvecklingen av den statliga sysselsättningen. Statskontoret har redovisat en kartläggning av den geografiska fördelningen av i stort sett samtliga verksamheter. Ett av syftena med en ökad kunskap om den aktuella regionala fördelningen är att ge underlag för beslut om bl.a. lokalisering av statlig verksamhet. Regeringen vill i detta sammanhang betona vikten av att ha en helhetssyn i ett sådant förändringsarbete. Det är viktigt att se den framtida dimensioneringen och lokaliseringen av den statliga verksamheten i ett sådant helhetsperspektiv.

Regeringens bedömning: De särskilda regionalpolitiska medlen avser anslagen under utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling.

Målet för verksamheten inom utgiftsområdet är främst att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

De regionalpolitiska företagsstöden fungerar i huvudsak väl och bidrar till att näringslivet utvecklas i de regionalpolitiskt prioriterade områdena.

Regeringen avser att föreslå att den får ett ytterligare bemyndigande att låta staten ta på sig ekonomiska förpliktelser som innebär utgifter om högst 500 miljoner kronor under budgetåren 1999, 2000 och 2001.

Särskilda regionalpolitiska medel anslås i statsbudgeten under Utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling. Denna del av regionalpolitiken brukar också kallas den "lilla" regionalpolitiken.

Utgiftsområdet omfattar bl.a. olika former av regionalpolitiska företagsstöd samt medel för regional projektverksamhet och för en del av medfinansieringen av EG:s strukturfondsprogram. Dessutom ingår utgifterna för Glesbygdsverket och Statens institut för regionalforskning (SIR).

Målet för verksamheten inom utgiftsområdet är främst att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19) har regeringen lämnat en utförlig redogörelse för utfallet av verksamheten under budgetåret 1995/96. Regeringens sammanfattande bedömning av verksamheten var att den, främst genom stöd till näringslivets utveckling, bidragit till ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt i regionalpolitiskt utsatta områden. Detta gäller främst de tillväxtinriktade stöden. Driftstöden har störst betydelse i de regionalpolitiskt mest utsatta regionerna.

Enligt de utvärderingar som gjorts på senare år fungerar de regionalpolitiska företagsstöden i huvudsak väl i enlighet med de riktlinjer som gäller för dem.

Som exempel härpå kan nämnas att ca 20 000 nya arbetstillfällen beräknades tillkomma i dessa områden med hjälp av beslut om olika former av regionalpolitiska företagsstöd under budgetåret 1995/96. Härtill kommer att vissa driftstöd medverkat till att upprätthålla sysselsättningen i de mest utsatta regionalpolitiska stödområdena.

Verksamheten inom utgiftsområdet bidrar också till att på olika sätt stödja regeringens jämställdhetspolitik. Inom det regionalpolitiska företagsstödet finns t.ex. en regel som innebär att minst 40 % av det antal nya arbetstillfällen som tillkommer genom stödet skall förbehållas vardera könet. Utfallet av denna bestämmelse rapporterar regeringen regelbundet till riksdagen.

Riksdagen beslutade under hösten 1997 att bemyndiga regeringen att disponera högst 500 miljoner kronor inom ramen för anslaget A 1. Regionalpolitiska åtgärder för att genomföra ett program för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska åtgärder (prop. 1997/98:1,

förslag till tilläggsbudget, bet. 1997/98:FiU11, rskr. 1997/98:46). En närmare redovisning av detta programarbete lämnas senare (avsnitt 10).

I detta sammanhang bemyndigade riksdagen också regeringen att under år 1997 låta staten ta på sig ekonomiska förpliktelser i samband med regionalpolitiska åtgärder som innebär utgifter om högst 500 miljoner kronor under åren 1998, 1999 och 2000 på nämnda anslag. Detta bemyndigande förde regeringen vidare till länsstyrelserna för att deras beslutskapacitet skulle vara oförändrad under år 1997.

Riksdagen har vidare nyligen beslutat om ändringar i företagsstöden som bl.a. ytterligare ökar flexibiliteten och därmed effektiviteten av medlen inom utgiftsområdet (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19, bet. 1997/98:AU2, rskr. 1997/98:128). Detta gäller särskilt medel som disponeras på regional nivå, t.ex. genom ändrade regler för beviljande och medelsanvisning för sysselsättningsbidraget. Regeländringarna innebär att det fr.o.m. den 1 januari 1998 i varje enskilt ärende skall prövas om sysselsättningsbidraget är nödvändigt för att åstadkomma den avsedda sysselsättningsökningen och att stödsummorna betraktas som maximivårer som prövas i varje enskilt ärende.

De totala anslagen för utgiftsområdet uppgår under år 1998 till ca 3,6 miljarder kronor. Härtill kommer att riksdagen bemyndigat regeringen att låta staten ta på sig ekonomiska förpliktelser i samband med regionalpolitiska åtgärder som innebär utgifter om högst 500 miljoner kronor under budgetåren 1999, 2000 och 2001.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen, *dels* i tilläggsbudget till statsbudgeten för 1998 med förslag om ett ytterligare bemyndigande om högst 500 miljoner kronor för åren 1999, 2000 och 2001, *dels* i budgetpropositionen för 1999 med förslag om att införa ett fullständigt bemyndigandesystem för anslaget A.1. Regionalpolitiska åtgärder.

6.3.1 Allmänna riktlinjer

Regeringens bedömning: Det behövs en ökad samordning mellan de särskilda regionalpolitiska medlen och medel inom andra utgiftsområden.

Uppföljningen av vissa stödformer behöver förbättras. Effekterna av nedsatta socialavgifter bör utvärderas och det sätt på vilket staten bäst stödjer utvecklingen av näringslivet i dessa utsatta regioner belysas.

Ytterligare förändringar i syfte att bl.a. öka effektiviteten i företagsstöden bör genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: Som närmare kommer att framgå senare (avsnitt 9), är det regeringens bedömning att det för att få en större effekt behövs en ökad samordning mellan de särskilda regionalpolitiska medlen och medel inom andra utgiftsområden.

Verksamheterna inom utgiftsområdet bör också i ökad utsträckning baseras på långsiktigt övergripande utvecklingsstrategier för de olika länen.

Målet, att underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas, uppnås bl.a. genom olika former av företagsstöd.

Dessa företagsstöd lämnas till största delen i geografiskt avgränsade områden, stödområden.

Som tidigare framgått är den regionalpolitiska problembild som ligger bakom stödområdenas omfattning mycket stabil. Att vända utvecklingen i ett område är en lång process. Vissa områden har också mer eller mindre permanenta nackdelar på grund av sitt geografiska läge. När stödområdesfrågorna behandlas i nästa avsnitt föreslås därför nu inte några förändringar i omfattningen.

De regionalpolitiska företagsstöden är för närvarande regionalt utvecklingsstöd (regionalt utvecklingsbidrag och regionalt utvecklingslån), landsbygdsstöd (landsbygdsbidrag, landsbygdslån och bidrag för anställda i hemarbete), lån till privata regionala investmentbolag, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter, transportbidrag och småföretagsstöd.

Som regionalpolitisk risklånefinansiering fungerar även Stiftelsen Norrlandsfonden.

Inom utgiftsområdet kan även lämnas stöd till kommersiell service i glesbygder (hemsändningsbidrag, investeringsbidrag, landsbygdslån och servicebidrag).

Inom NUTEK bedrivs också lokaliseringssamråd med tjänsteföretag.

Uppföljningen av vissa stödformer skall förbättras. Som riksdagen tidigare informerats om avser regeringen exempelvis att låta utvärdera effekterna av nedsatta socialavgifter och i samband härmed även belysa på vilket sätt staten effektivast stödjer utvecklingen av näringslivet i de mest utsatta regioner där nedsatta socialavgifter gäller; genom nedsatta socialavgifter eller andra driftstöd, stöd i samband med investeringar och etableringar och/eller förbättrad samhällelig infrastruktur. I detta sammanhang bör också ställas frågan om möjligheterna att förbättra metoderna att mäta de samhällsekonomiska effekterna av företagsstöden.

I det följande lämnas förslag till vissa förändringar av företagsstöden, vilka bl.a. syftar till att medverka till att ytterligare öka effektiviteten i stödsystemet.

Risklåne marknaden i norra Sverige föreslås förstärkas genom bl.a. ett kapitaltillskott till Stiftelsen Norrlandsfonden. Regionala utvecklingslån föreslås därvid upphöra. En viss inskränkning av nedsättningsberättigade verksamheter föreslås för nedsatta socialavgifter. Även för transportbidraget föreslås vissa förändringar.

Regeringen återkommer till anslagskonsekvenserna av dessa förslag i budgetpropositionen för år 1999.

Senare (avsnitt 8.2.1) redogörs närmare för olika frågor som rör riskfinansiering för främst små och medelstora företag. Många av de åtgärder som staten vidtagit berör regionalpolitiskt prioriterade områden.

Regeringen vill dock redan i detta sammanhang informera om att Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlandsfonden samt teknikbrostiftelserna i Luleå och Umeå/Sundsvall har bildat ett riskkapitalbolag, Emano AB, med ett eget kapital på 100 miljoner kronor som skall verka i Norrlandslänen. Bolaget skall inrikta sin verksamhet mot små och medelstora företag, med betoning på företag som är verksamma inom högteknologiska branscher.

I detta sammanhang lämnas också en samlad redovisning av gles- och landsbygdens utvecklingsmöjligheter och problem samt förslag till en rad åtgärder.

6.3.2 Stödområdesfrågor

Regeringens förslag: De delar av Sverige som har geografiska lägesnackdelar och andra långsiktiga regionalpolitiska problem skall, liksom för närvarande, vara inplacerade i två långsiktiga stödområden, benämnda 1 och 2. Även systemet med inplacering av områden med strukturomvandlingsproblem i tillfälliga stödområden skall behållas.

Eftersom stödområdesindelningen numera bestäms av regler utfärdade av EG-kommissionen skall det fortsättningsvis vara en uppgift för regeringen att närmare bestämma vilka områden som skall ingå i de långsiktiga stödområdena 1 och 2.

Huvudprinciperna för stödområdena 1 och 2 skall vara att de skall omfatta de från regionalpolitisk synpunkt mest utsatta områdena, att de skall bedömas utifrån hur svåra de långsiktiga regionalpolitiska problemen är och att de inte skall ändras för ofta.

Regeringens bedömning: Lokala arbetsmarknadsregioner är de lämpligaste områdena för att analysera de regionalpolitiska problemens svårighetsgrad och att bedriva regionalpolitik inom.

När nya områden för stöd från EG:s strukturfonder läggs fast bör samband eftersträvas mellan dessa och de nationella stödområdena.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: För de regionalpolitiska företagsstöden, exklusive transportbidraget, finns för närvarande tre olika stödområden. Dels finns två långsiktiga områden, benämnda stödområde 1 respektive 2, som omfattar ett stort sammanhängande geografiskt område i norra och västra Sverige. Omfattningen av dessa är beslutad av riksdagen. Dels är vissa kommuner eller delar av kommuner inplacerade i tillfälligt stödområde. Detta områdes omfattning beslutas av regeringen. Dessutom kan landsbygdsstöd lämnas, förutom i nämnda stödområden, även i tätorter som omfattas av EG:s strukturfonders mål 2- och mål 5b-program samt i glesbygds- och landsbygdsområden. Dessa sistnämnda områden fastställs av länsstyrelserna.

Stödområdena 1 och 2 samt de tillfälliga stödområdena omfattar för närvarande cirka 13 procent av Sveriges befolkning. De ekonomiska stimulanserna varierar i de olika stödområdena. De är högst i stödområde 1, näst högst i stödområde 2 och minst i tillfälliga stödområden.

Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att de regionalpolitiska resurserna bör koncentreras till de mest utsatta områdena samt att ett system med stödområden bör vara stabilt.

Följande kommuner och delar av kommuner ingår för närvarande i de olika stödområdena:

Norrbottnens län: Arjeplogs, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Övertorneå kommuner.

Västerbottnens län: Dorotea, Malå, Sorsele, Storumans, Vilhelmina och Åsele kommuner samt Björksele församling i Lycksele kommun.

Jämtlands län: Bergs, Härjedalens, Ragunda och Strömsunds kommuner samt Hotagens, Laxsjö, Föllinge, Offerdals och Alsens församlingar i Krokoms kommun, Håsjö och Hällesjö församlingar i Bräcke kommun och Kalls församling i Åre kommun.

Västernorrlands län: Edsele, Junsele, Ramsele och Ådals-Lidens församlingar i Sollefteå kommun samt f.d. Solbergs kyrkobokföringsdistrikt i Örnsköldsviks kommun.

Stödområde 2

Norrbottnens län: Älvsbyns kommun samt Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun och f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun.

Västerbottnens län: Bjurholms, Norsjö och Vindelns kommuner samt Fällfors, Jörns och Kalvträsk församlingar i Skellefteå kommun och Lycksele kommun utom Björksele församling.

Jämtlands län: Näs och Häggenås församlingar i Östersunds kommun och Näskotts församling i Krokoms kommun samt Bräcke kommun utom Håsjö och Hällesjö församlingar och Åre kommun utom Kalls församling.

Västernorrlands län: Ånge kommun samt Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls kommun, Anundsjö utom f.d. Solbergs kyrkobokföringsdistrikt, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun och Sollefteå kommun utom Edsele, Junsele, Ramsele och Ådals-Lidens församlingar.

Gävleborgs län: Hofors och Ljusdals kommuner,

Dalarnas län: Avesta, Ludvika, Malungs, Orsa, Smedjebackens, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Våmhus församlingar i Mora kommun.

Västmanlands län: Fagersta, Norbergs och Skinnskattebergs kommuner,

Örebro län: Hällefors och Ljusnarsbergs kommuner.

Värmlands län: Arvika, Eda, Filipstads, Hagfors, Munkfors, Sunne, Säffle, Torsby och Årjängs kommuner.

Västra Götalands län: Bengtsfors, Dals-Eds och Åmåls kommuner.

Tillfälliga stödområden

Norrbottnens län: Piteå kommun utom f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt.

Västerbottnens län: Robertsfors kommun och Skellefteå kommun utom Fällfors, Jörns och Kalvträsk församlingar.

Västernorrlands län: Härnösands och Kramfors kommuner samt Örn-sköldsviks kommun utom Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar.

Gävleborgs län: Ovanåkers, Nordanstigs, Söderhamns och Bollnäs kommuner samt Bjuråkers församling i Hudiksvalls kommun.

Dalarnas län: Ore församling i Rättviks kommun.

Västmanlands län: Hallstahammars kommun.

Örebro län: Degerfors och Karlskoga kommuner samt Guldsmeds-hytans och Ramsbergs församlingar i Lindesbergs kommun.

Värmlands län: Storfors och Kristinehamns kommuner.

Västra Götalands län: Karlsborgs kommun.

Blekinge län: Olofströms och Ronneby kommuner.

Kalmar län: Högsby, Hultfreds, Vimmerby och Västerviks kommuner.

Östergötlands län: Valdemarsviks kommun.

I det fall avsevärda sysselsättningssvårigheter uppkommit till följd av industrinedläggning eller liknande orsak kan regionalt utvecklingsstöd lämnas även i samband med större investeringar som bedöms vara av strategisk betydelse i sådana orter i Jämtlands län som inte ingår i ett stödområde.

Det nuvarande stödområdssystemet har gällt fr.o.m. år 1990. Sedan dess har endast smärre ändringar gjorts i de olika områdena. Det visar dels att den av riksdagen betonade stabiliteten har tillämpats, dels att de regionalpolitiska problemen mestadels är av mycket långsiktig karaktär. Även de flesta områden som är inplacerade i tillfälliga stödområden har varit detta under en lång följd av år.

Den analys som tidigare (avsnitt 4.4.2) gjorts av den regionala utvecklingen visar också att den regionalpolitiska problembilden relativt sett är mycket stabil och att något motiv för större förändringar i stödområdesinplaceringarna inte föreligger för närvarande. De senaste årens kraftiga befolkningsminskningar inom de regionalpolitiskt prioriterade områdena följer således i stort den nuvarande stödområdesindelningen.

I enlighet med EG:s statsstödsregler skall bl.a. alla regionalpolitiska stödområden i medlemsländerna godkännas av EG-kommissionen. Denna har utfärdat noggranna regler för vilka områden som kan godkännas som stödområden för företagsstöd. Medlemsländerna måste i princip rätta sig efter dessa regler för vilka områden som tillåts vara regionalpolitiska stödområden.

EG-kommissionen har nyligen utfärdat nya riktlinjer för hur nationella regionalpolitiska områden skall utses i framtiden. De innebär bl.a. att de områden i vilka regionalpolitiska stöd kommer att få lämnas under åren 2000–2006 totalt sett skall minska från att för närvarande omfatta 46,7 procent av Europeiska unionens befolkning till 42,7 procent av densamma.

Det närmare utfallet för de olika medlemsländerna kommer att beräknas senare. Enligt de kriterier som kommissionen lagt fast skulle Sverige i dagsläget endast få ha nationella regionalpolitiska stödområden som omfattar 15,6 procent av landets befolkning. Kriterierna baseras på bruttoregionprodukt per capita och arbetslöshet i olika regioner jämförda med nationella värden och värden för hela unionen. Det i jämförelse med

andra medlemsländer mycket låga utfallet beror främst på att arbetslösheten i Sverige är jämförelsevis jämnt fördelad över landet.

EG-kommissionen anser även att det i framtiden skall vara bättre överensstämmelse mellan nationella regionalpolitiska stödområden och områden i vilka EG:s strukturfonder arbetar. Regeringen återkommer senare till denna fråga (avsnitt 6.4.3).

Beslut om de tillfälliga stödområdena bör liksom för närvarande fattas av regeringen.

Som tidigare nämnts gäller i dag att nationella regionalpolitiska stödområden skall utses enligt regler som utfärdats av EG-kommissionen. Varken regeringen eller riksdagen har annat än mycket begränsade möjligheter att påverka denna fråga. Det bör därför i fortsättningen vara en uppgift för regeringen att besluta även om den närmare omfattningen av de långsiktiga stödområdena 1 och 2. Riksdagen bör dock, inom de ramar som följer av EG-kommissionens regler, kunna lägga fast huvudprinciper för stödområdesindelningen som regeringen skall följa vid förhandlingar med kommissionen.

Huvudprinciperna för vilka områden som skall ingå i stödområdena 1 och 2 bör vara att de skall omfatta de från regionalpolitisk synpunkt mest utsatta områdena, att de skall bedömas utifrån hur svåra de långsiktiga regionalpolitiska problemen är samt att de inte skall ändras för ofta.

Omfattningen av stödområde 1 bör främst bygga på de geografiska lägesnackdelarnas storlek, medan stödområde 2 bör fungera, dels som en övergångszon från stödområde 1 till områden utanför stödområdena, dels som stödområde för områden med andra långsiktiga regionalpolitiska problem. Exempel på faktorer som bör beaktas vid sammanvägningen av de regionalpolitiska problemens svårighetsgrad är befolkningsutveckling, befolkningstäthet, andel äldre invånare, sysselsättningsutveckling, andel sysselsatta inom offentlig sektor, sysselsättningsgrad för män och kvinnor, skattekraft, utbildningsnivå och statliga transfereringar. Vid bedömningen av särskilt tillfälliga stödområden bör också arbetslösheten spela en stor roll och EG-kommissionen använder dessutom bruttoregionprodukt per capita som ett viktigt kriterium.

I detta sammanhang kan påpekas att de regionalpolitiska problemens svårighetsgrad, kombinerade med förbättrade kommunikationer m.m. gör det nödvändigt, och möjligt, att i än högre grad än för närvarande, bedöma och åtgärda större problem med utgångspunkt från lokala arbetsmarknader i stället för från enskilda kommuner.

Med lokala arbetsmarknader avses i detta sammanhang områden inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra långa resor mellan bostad och arbetsplats. NUTEK har delat in Sverige i 108 lokala arbetsmarknader utifrån faktisk arbetspendling mellan kommuner. Det är stora skillnader på de lokala arbetsmarknadernas storlek. Den minsta, Sorsele, har cirka 3 300 invånare, den största, Stockholm, över 1,8 miljoner. Denna skillnad illustrerar också att förutsättningarna för näringslivet är mycket olika i olika områden.

I norra Sverige omfattar de lokala arbetsmarknaderna oftast en enskild kommun, medan de i södra Sverige med dess mindre avstånd ofta omfattar flera kommuner.

Dessa lokala arbetsmarknader har också nyligen godtagits av EG-kommissionen som i princip minsta enheter vid analys av svenska regionalpolitiska stödområden.

Regeringen har under hela år 1997 diskuterat med EG-kommissionen om att regionalpolitiskt företagsstöd även skall få lämnas i den s.k. Fyrstadsregionen (Lysekils, Trollhättans, Uddevalla och Vänersborgs kommuner) samt i KAK-regionen (Köpings, Arboga och Kungsörs kommuner) och i Fellingsbro församling i Örebro län. Förhandlingarna har resulterat i att kommissionen godkänt att det tillfälliga stödområdet utökas med Arboga kommun.

6.3.3 Regionalt utvecklingsstöd

Regeringens förslag: Stödformen regionalt utvecklingslån skall upphöra. Kreditbehovet skall i stället tillgodoses främst genom lån från Stiftelsen Norrlandsfonden och ALMI Företagspartner AB. Utestående lånefordringar avseende lokaliseringlån och regionala utvecklingslån, som beviljats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd och motsvarande äldre förordningar, skall överföras till Norrlandsfonden mot ersättning till staten. Förvaltningen av dessa lånefordringar innebär myndighetsutövning, vilket kräver stöd i lag. Sådana bestämmelser tas in i en särskild lag.

Skälen för regeringens förslag: Regionalt utvecklingsstöd, dvs. regionalt utvecklingsbidrag och regionalt utvecklingslån, kan lämnas för i princip alla konkurrensutsatta verksamheter som kan påverkas i fråga om lokalisering eller omfattning. För att få stöd måste en verksamhet uppfylla bl.a. följande allmänna villkor:

- Den måste bedömas få en tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda en varaktig sysselsättning.
- Minst 40 procent av det antal arbetsplatser som tillkommer till följd av stödet skall förbehållas vardera könet. Om det finns särskilda skäl kan dock undantag medges.
- De anställda måste uppbära lön och ha andra anställningsförmåner som är minst likvärdiga med vad som följer av kollektivavtal.
- Stödmottagaren måste ha auktoriserad eller godkänd revisor.
- De anställda skall tillförsäkras en tillfredsställande arbetsmiljö.

Regionalt utvecklingsstöd lämnas efter individuell prövning av varje enskilt ärende. Stöd får inte lämnas med högre belopp än vad som behövs för att investeringen skall komma till stånd.

Ett regionalt utvecklingsbidrag får i samband med investeringar i byggnader och maskiner m.m. uppgå till högst 35 % av utgifterna för investeringarna inom stödområde 1. Till små och medelstora företag kan högre bidrag lämnas dock högst 40 %. I stödområde 2 och i tillfälliga stödområden kan bidrag lämnas med högst 20 %, förutom inom vissa områden där procentsatsen är höjd till 35 %. I undantagsfall kan regionalt utveck-

lingsbidrag lämnas med högre belopp, upp till 50 %, men detta kräver numera EG-kommissionens godkännande.

Ett regionalt utvecklingsbidrag kan även lämnas i samband med immateriella investeringar. Med immateriella, även kallade mjuka investeringar, avses i detta sammanhang främst åtgärder för produktutveckling, marknadsföring, utbildning eller liknande som ligger utanför ett företags löpande drift. Regionalt utvecklingsbidrag i samband med immateriella investeringar kan lämnas med samma stödnivåer som i samband med investeringar i byggnader, maskiner och dylikt. Regionalt utvecklingsbidrag kan i samband med immateriella investeringar även lämnas i form av ett villkorlån, vars återbetalning är beroende av investeringens framtida lönsamhet, eller i form av ett villkorligt bidrag kopplat till att staten förbehåller sig en del av investeringens avkastning. Ett sådant regionalt utvecklingsbidrag skall enligt regeringens föreskrifter i första hand lämnas för större, väl avgränsade, investeringsprojekt.

Regionalt utvecklingslån utgör ett komplement till regionalt utvecklingsbidrag och används när inte tillräcklig finansiering kan erhållas på den allmänna kreditmarknaden. Ett regionalt utvecklingslån kan, tillsammans med ett eventuellt regionalt utvecklingsbidrag, lämnas med högst 70 % av stödberättigade utgifter i stödområde 1 och med högst 50 % i stödområde 2 och i tillfälliga stödområden. I undantagsfall kan regionalt utvecklingslån lämnas med högre andel.

Det tidigare kravet på sysselsättningsökning för i princip varje enskilt stödärende har sedan den 1 januari 1997 ersatts med föreskriften att en helhetsbedömning skall göras i varje enskilt projekt, där möjligheten finns för beslutsmyndigheten att i större utsträckning än tidigare göra överväganden beträffande andra aspekter. De beslutande myndigheterna har istället tilldelats ett effektivitetsmål i form av genomsnittlig subvention per nytt arbetstillfälle som förbättrar uppföljningen och ökar målstyrningen.

På grunder som utvecklas senare i denna proposition (avsnitt 8.2.1) anser regeringen att det är viktigt att länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i sin stödverksamhet även beaktar behovet av att underlätta för privata finansiärer och småföretag att etablera kontakt och eventuellt sluta avtal om finansiella insatser i företagen.

Avskaffandet av regionala utvecklingslån, m.m.

Den regionalpolitiska låneverksamheten omfattar fr.o.m. budgetåret 1998 lokaliseringslån, som beviljats t.o.m budgetåret 1995/96, samt regionala utvecklingslån, som fr.o.m. budgetåret 1997 ersatt lokaliseringslån. De båda låneformerna regleras i förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller äldre förordningar. Vidare ingår regionala utvecklingslån, som fr.o.m. budgetåret 1997 ersatt kreditgarantier inom landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service, som fr.o.m. 1998 benämns landsbygdsstöd. Sistnämnda låneform regleras i förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service.

Fr.o.m. 1998 lämnas således regionala utvecklingslån endast enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd. Dessa beviljas av berörda länsstyrelser och självstyrelseorgan, NUTEK och regeringen.

De regionala utvecklingslån, som under budgetåret 1997 beviljades enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd, redovisas i följande tabell. Dessa uppgick till totalt drygt 100 miljoner kronor, varav ca 84 miljoner avser de fem nordligaste länen. De beviljade lånen var 74 till antalet, vilket motsvarar i genomsnitt fem lån per beslutsinstans.

Under budgetåret 1997 beviljade regionala utvecklingslån, enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd, fördelade länsvis och efter beslutsinstans (tusental kr).

Län	Beslutsinstans			Summa
	Länsstyrelsen	NUTEK	Regeringen	
Östergötland	471	-	-	471
Kalmar	1 865	-	-	1 865
Blekinge	5 035	-	-	5 035
Älvsborg	-	-	-	-
Skaraborg	3 215	-	-	3 215
Värmland	1 150	-	-	1 150
Örebro	2 355	2 160	-	4 515
Västmanland	-	-	-	-
Dalarna	1 070	740	-	1 810
Gävleborg	1 650	-	-	1 650
Västernorrland	11 270	18 048	-	29 318
Jämtland	9 589	3 610	-	13 199
Västerbotten	19 453	1 225	-	20 678
Norrbottn	15 534	-	4 000	19 534
Summa	72 657	25 783	4 000	102 440

Stiftelsen Norrlandsfonden bedriver verksamhet med lån m.m. som liknar de regionala utvecklingslånen. Norrlandsfondens verksamhet har till ändamål att främja främst små och medelstora företags utveckling i de fem norrlandsläna. Norrlandsfonden kan erbjuda företagen i huvudsak tre former av finansiering, nämligen lån, villkorslån och garantier.

ALMI Företagspartner AB och Stiftelsen Industrifonden bedriver en liknande låneverksamhet över hela landet. Dock är storleken på de projekt som man finansierar något olika. ALMI vänder sig främst till de mindre projekten och Industrifonden till de något större. Norrlandsfonden finansierar främst lån i ett segment däremellan.

Riskfylld utlåning till små och medelstora företag kräver betydande kompetens, vilken lättare kan upprätthållas och vidareutvecklas av organ med viss omfattning på sin verksamhet. De länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan som beviljar regionala utvecklingslån är relativt små aktörer vad gäller sådan utlåning. Allt mer uppmärksammas också vikten av att småföretagen får tillgång till "kompetent kapital", dvs. att finansie-

ring kombineras med tillförsel av ökad kompetens och kontakter. Mot bakgrund härav är det regeringens bedömning att antalet aktörer behöver minskas och att förutsättningar skapas för kvarvarande aktörer att vidareutveckla sin verksamhet.

De lånebehov som för närvarande tillgodoses genom regionala utvecklingslån föreslås därför i fortsättningen täckas främst genom Norrlandsfonden och ALMI:s regionala dotterbolag. Därmed kan stödformen regionala utvecklingslån upphöra som stödform, vilket förenklar det regionalpolitiska företagsstödssystemet.

För att detta inte skall minska möjligheterna att erhålla lånefinansiering av regionalpolitiskt angelägna projekt i norra Sverige behöver Norrlandsfondens kapital förstärkas. Denna förstärkning föreslås ske genom att Norrlandsfonden får ett kapitaltillskott på 200 miljoner kr (se avsnitt 6.3.4).

Vidare föreslås att staten till Norrlandsfonden överför samtliga utestående lokaliseringlån och regionala utvecklingslån, som har beviljats och utbetalats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd och tidigare förordningar. Det bokförda värdet av utestående lånefordringar efter nedskrivning av kapitalfordran uppgick den 31 december 1997 till ca 295 miljoner kronor och upplupna räntor till ca 4 miljoner kronor, dvs. totalt närmare 300 miljoner kronor. Det skall vara en uppgift för regeringen att efter värdering av lånen förhandla med Norrlandsfonden om ersättning till staten för dessa lån. Överlåtelsen medför att Norrlandsfonden blir borgenär i förhållande till låntagarna, sedan dessa underrättats om överlåtelsen, och att fonden kommer att svara för förvaltningen av lånen.

Detta innebär att Norrlandsfonden kommer att förvalta äldre av staten i offentligrättslig ordning beviljade lån med tillämpning av de för lånen gällande bestämmelserna. Fonden kommer därmed att i vissa avseenden handha myndighetsutövning gentemot enskild. Enligt 11 kap 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bl.a. stiftelse. Att överlämna förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till ett enskilt organ kräver dock stöd i lag. Förslag till sådan lag läggs nu fram (se avsnitt 2.2). Den verksamhet som enligt regeringens förslag skall överlämnas till Norrlandsfonden avser förvaltning av befintliga och utbetalda lån. I förvaltningen av lånen ingår moment som har myndighetsutövande karaktär, t.ex. ändring av lånevillkoren. Den berörda författningen innehåller regler om ordningen för hur beslut fattas och om förutsättningar för att säga upp lån till omedelbar betalning. Dessa regler kommer att göras tillämpliga på Norrlandsfondens verksamhet. Någon ytterligare långivning kommer däremot inte att ske av Norrlandsfonden avseende de nu aktuella lånen. Det är en uppgift för regeringen att göra erforderliga ändringar i berörda förordningar.

Med hänsyn till Norrlandsfondens myndighetsutövande funktion och till att handhavandet av verksamheten rör allmänna medel bör principen om handlingsoffentlighet gälla för stiftelsen. Enligt 1 kap 8 § sekretesslagen (1980:100) kan enskilda organ som anges i en särskild bilaga till lagen jämföras med myndigheter i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar. Regeringen föreslår därför att Norrlandsfonden bör tas upp i

bilagan till sekretesslagen vad gäller verksamheten med statligt reglerade lokaliseringslån och regionala utvecklingslån.

Efter den 31 december 1998 upphör möjligheten att ansöka om regionalt utvecklingslån. Företagen kan då i stället vända sig till Norrlandsfonden, ALMI Företagspartner AB eller Industrifonden för att ansöka om lån i den verksamhet som dessa organ bedriver idag.

De planerade åtgärderna avseende de regionala utvecklingslånen och Norrlandsfondens verksamhet skall enligt regeringens bedömning anmälas till EG-kommissionen i enlighet med Romfördragets regler om statligt stöd. Verkställandet av åtgärderna måste i enlighet med dessa regler avvakta kommissionens godkännande.

ALMI Företagspartner AB:s kapital, som den 31 december 1997 uppgick till ca 4 miljarder kronor, bedöms, trots en lägre likviditet, som tillräckligt för att bolaget för närvarande tillsammans med Industrifonden skall kunna ersätta den begränsade verksamheten med regionalt utvecklingslån i de regionalpolitiska stödområdena utanför de fem norrlandslänen samt tillgodose den ytterligare efterfrågan på lån som kommer att riktas till ALMI Företagspartner AB i de fem norrlandslänen.

Stiftelsen Industrifondens kapital, som uppgår till cirka 3,5 miljarder kronor, bedöms också som tillräckligt för att fonden skall kunna tillgodose tillkommande låneefterfrågan som riktas till fonden.

Därtill finns landsbygdsstödet som är en stödform avsedd för små och medelstora företag i regionalpolitiskt prioriterade områden. Stödformen består bl.a. av landsbygdsbidrag och landsbygdslån. Denna låneform fungerar som regionalt utvecklingslån inom regionalt utvecklingsstöd. Lånen kan lämnas för såväl materiella som immateriella investeringar. Beslut om landsbygdsstöd skall liksom hittills fattas av länsstyrelse eller i förekommande fall regionalt självstyrelseorgan.

6.3.4 Stiftelsen Norrlandsfonden

Regeringens förslag: Stiftelsen Norrlandsfonden skall genom ett kapitaltillskott förstärkas som risklånefinansiär i norra Sverige. Norrlandsfondens återstående återbetalning till staten av en del av sitt kapital för åren 1996 och 1997 skall räknas av häremot. Regeringen avser att i budgetpropositionen för år 1999 återkomma till anslagsfrågorna.

Skälen för regeringens förslag: Stiftelsen Norrlandsfonden har till ändamål att genom finansiering, främja främst små och medelstora företags utveckling i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt från och med mitten av år 1995 även i Gävleborgs län. Särskild uppmärksamhet skall ägnas företag i Norrbottens län och i inlandskommunerna.

Norrlandsfonden skall finansiera etablering, utveckling och expansion av näringslivet inom sitt verksamhetsområde. Fonden kan också ta initiativ till, och i begränsad omfattning finansiera, utredningar och forskning av betydelse för näringslivet inom sitt verksamhetsområde.

Eventuella ändringar i stiftelsens stadgar fastställs av regeringen efter förslag av fondens styrelse.

Enligt stiftelsens stadga skall Norrlandsfonden i sin verksamhet beakta de regional- och näringspolitiska mål som har fastställts av riksdagen. Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 (prop.1997/98:1, utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling, avsnitt 3.2.8) lämnat en redovisning om Norrlandsfonden och dess verksamhet.

Som tidigare redovisats (avsnitt 6.3.3.) bedömer regeringen att antalet statliga aktörer vad gäller risklåneverksamhet behöver minskas och att förutsättningar skapas för kvarvarande aktörer att vidareutveckla sin verksamhet. Regeringen har därför tidigare föreslagit att stödformen regionalt utvecklingslån, enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd, skall avskaffas och motsvarande lånebehov i stället tillgodoses av främst ALMI Företagspartner AB och Stiftelsen Norrlandsfonden.

För att detta skall bli möjligt krävs att Norrlandsfondens kapital, som enligt preliminära uppgifter uppgick till cirka 650 miljoner kronor den 31 december 1997, förstärks. Denna förstärkning föreslås i första hand ske genom ett kapitaltillskott på 280 miljoner kronor. Efter viss tid skall en förnyad bedömning göras över hur kapitalbehovet utvecklar sig för fonden. Detta kapitaltillskott bör emellertid reduceras i enlighet med vad som närmare redovisas i det följande.

Norrlandsfonden har sitt huvudkontor i Luleå. Under år 1996 har ett kontor inrättats även i Sundsvall. Om fonden inrättar ett flertal kontor i olika delar av Norrland skulle de begränsade resurserna splittras. Regeringen ser dock som önskvärt, att fonden ser över sin organisation med sikte på en ökad närvaro även i Jämtlands län.

Regeringen har fortlöpande haft överläggningar med Norrlandsfonden, mot bakgrund av riksdagens beslut, om att sammanlagt 200 miljoner kronor av fondens kapital skall betalas in till staten under perioden 1993–1997 (prop. 1991/92:51, bet. 1991/92:NU14, rskr. 1991/92:93).

Efter förslag i budgetpropositionen år 1993 beslutade riksdagen att 80 miljoner kr av beloppet avseende åren 1993 och 1994 inte behövde betalas in. Riksdagen har senare även beslutat att Norrlandsfonden inte behöver återbetala 40 miljoner kr av sitt stiftelsekapital avseende år 1995 (prop. 1994/95:161, bet. 1994/95:AU13, rskr. 1994/95:425). Därefter återstår ett krav på inbetalning av 80 miljoner kronor.

Norrlandsfonden har i en skrivelse den 16 december 1996 ansökt om respit med att verkställa inbetalningen av 40 miljoner kronor avseende år 1996 i avvaktan på en undersökning om de juridiska aspekterna på en sådan återbetalning av fondens stiftelsekapital.

Enligt regeringens bedömning har Norrlandsfonden en viktig roll i näringslivsutvecklingen i norra Sverige. Genom att fonden kan medverka i hela utvecklingskedjan från idé till marknadsfärdig produkt har den en unik ställning som finansiär av större projekt i de fem norrlandslänen. Därigenom kompletterar fonden också övriga aktörer på kapitalmarknaden. Fonden ägnar särskild uppmärksamhet åt små och medelstora företag i inlandet för att främja deras utveckling. För företagen i inlandet är fonden en dominerande finansiär av riskvilligt lånekapital.

Regeringen föreslår att de inbetalningar till staten av Norrlandsfondens stiftelsekapital avseende 40 miljoner kronor för vardera åren 1996 och 1997 som fonden inte fullgjort, skall anses fullgjorda genom att 80 miljoner kr avräknas från det tidigare föreslagna kapitaltillskottet på 280 miljoner kr. Därmed blir det kapitaltillskott som kommer att tillföras fonden år 1999 netto 200 miljoner kr. Kapitaltillskottet avses finansieras genom en permanent neddragning av anslaget under utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling A 2. Regionalpolitisk låneverksamhet med 280 miljoner kronor. Regeringen avser att i budgetpropositionen för år 1999 återkomma till anslagsfrågorna.

6.3.5 Nedsättning av socialavgifter

Regeringens förslag: Systemet med nedsättning av socialavgifter som stöd till näringslivet behålls med den förändringen att vissa branscher skall upphöra att vara nedsättningsberättigade fr.o.m. den 1 januari 1999.

Skälen för regeringens förslag: Nedsättning av socialavgifter är en regionalpolitisk stödform vars syfte är att kompensera företagen i Norrlands inland för bestående konkurrensnackdelar i form av liten lokal marknad, gleshet, ogynnsamma väderleksförhållanden och långa avstånd. Dessa nackdelar medför bl.a. höga kontakt- och transportkostnader för företagen. Stödet bidrar till tillväxt i näringslivet i de regionalpolitiskt högst prioriterade regionerna och inriktas i första hand på verksamheter som riktar sig mot även andra marknader än de lokala. Nedsättningen är åtta procentenheter.

Stödformen är ännu inte godkänd av EG-kommissionen. Under de pågående överläggningarna har den svenska regeringen ställt sig positiv till kommissionens förslag att företag som bryter eller utvinner mineraliska produkter bör uteslutas från nedsättning, såvida inte liknande brytning eller utvinning av mineraliska produkter även sker i andra regioner i Sverige. Regeringen föreslår därför att nedsättningen skall anpassas till kommissionens förslag. Det bör understrykas att enligt nu gällande regler är malmgruvor undantagna från nedsättning.

Utgifterna för stödformen ökar successivt eftersom nedsättningen är direkt knuten till företagets lönesummor. För att utgifterna för stödformen skall rymmas inom tillgängliga ramar föreslår regeringen vissa begränsningar i de verksamheter som är berättigade till nedsättning. Stödets huvudinriktning mot näringsgrenar som kan expandera, t.ex. industri- och tjänsteföretag med vidareförädling av varor och tjänster, behålls. Jordbruk, skogsbruk, trädgårdsskötsel, jakt och fiske samt annan personlig serviceverksamhet föreslås inte längre ingå i systemet med nedsättning av socialavgifter. Dessa förändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Regeringen avser att senare återkomma med de eventuella ytterligare förslag till förändringar som kan föranledas av EG-kommissionens ställningstagande.

Såsom aviserades i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19) avser regeringen att låta utvärdera vilka tillväxt- och sysselsättningseffekter stödformen har på näringslivet i berörda regioner. Utvärderingen skall vidare belysa stödformens effektivitet jämfört med övriga regionalpolitiska stödformer och andra statliga åtgärder riktade till näringslivet i dessa områden.

6.3.6 Transportbidrag

Regeringens förslag: För att reducera kostnaderna skall transportbidragszon 1 upphöra samtidigt som kravet på lägsta transportavstånd höjs till 401 km. Transportbidragszon 5 utvidgas till att även omfatta Edsele, Junsele, Ramsele och Ådals-Lidens församlingar i Sollefteå kommun samt före detta Solbergs kyrkobokföringsdistrikt i Örnsköldsviks kommun.

Transportbidraget utvidgas till att även omfatta transportkostnader med fartyg till annan hamn på betydande avstånd från ursprungshamnen. Bidrag för landtransporter till hamnar skall även kunna lämnas för transport till hamnar i grannländer om det leder till mer rationella transporter.

För transport av oförädlade trävaror skall stöd lämnas upp till en viss volym per helår i transportbidragszon 2 och 4. Däremot lämnas transportbidrag för förädlade trävaror utan begränsning. Möjlighet ges att lämna bidrag till sådana särlösningar för vissa grupper av företag som medför totalt sett lägre transportkostnader och bidrag. Det bör ankomma på regeringen att i fortsättningen avgöra viktgränsen per sändning.

Underlagsrapporter: En av regeringen utsedd utredare har lämnat sitt betänkande Konkurrensneutralt transportbidrag (SOU 1997:94). Utredaren föreslår att transportbidragets syfte preciseras för att underlätta uppföljning och analys av bidragets effekter. Generellt saknas kunskap om transportmarknadens konkurrenssituation, struktur och kostnadsrelationer i norra Sverige samt i viss mån även kunskap om företagens värderingar av transportslagens egenskaper och infrastrukturens kvalitet.

Utredaren anser att bidraget bör utvidgas till att omfatta även kostnader för sjötransporter och flygfrakt. Därmed förbättras konkurrensneutraliteten mellan land-, sjö- och flygtransporter. På så sätt skapas bättre förutsättningar för företagen att hitta kostnadseffektiva lösningar på godstransportmarknaden. Transportbidraget för sjöfart bör omfatta transportkostnader på svenskt vatten till annan hamn på betydande avstånd från ursprungshamnen. Utredaren föreslår att avståndet måste vara större än 40 mil. Vidare föreslås att bidraget endast kan lämnas för transporter från hamnar inom transportbidragsområdet och differentieras med avseende på hamnens läge enligt nedanstående tabell.

Hamnar	Sjötransportbidrag i kronor/ton
Norr om Umeå kommun	40
Från och med Umeå kommun till och med Kramfors kommun	30
Söder om Kramfors kommun	20

Det nuvarande hamntransportstödet bör namnändras till hamntransportbidrag och göras konkurrensneutralt med avseende på leveranser till svenska och norska hamnar samtidigt som det särskilda bidrag på tio kronor som utgått för hanteringskostnader i hamnar avskaffas.

Utredaren föreslår att företag som utnyttjar flygfrakt ska kunna söka transportbidrag i form av ett flygplatstransportbidrag. Bidraget bör utformas analogt med hamntransportbidraget. NUTEK bör få i uppgift att studera utvecklingen av fraktflyg i transportbidragsområdet och ge förslag till lämpliga åtgärder för att stimulera dess utveckling.

Transportbidraget skall ge incitament till vidareförädling. Utredaren anser att trä- och livsmedelsindustrin historiskt har missgynnats i jämförelse med andra branscher. Därför föreslår utredaren att bidrag även skall lämnas för intransporter av visst trävirke, maskiner, verktyg, råvaror och andra material som inte framställs inom bidragsområdet. Uppdelningen i bulksågverk och andra sågverk bör slopas.

Vidare anser utredaren att förädlingskravet bör öka för sågverksindustrin eftersom det är lågt ställt i jämförelse med andra råvaror. Eftersom det skulle få dramatiska konsekvenser för redan svaga inlandskommuner rekommenderar utredaren att bidraget till sågverk behålls i befintligt skick. Utredaren föreslår dock att en strukturutredning tillsätts för att belysa sågverksindustrins problem och ge förslag till lämpliga åtgärder.

För att underlätta för små och medelstora företag samt kvinnors företagande föreslås att gränsen för minsta vikt på 100 kg avskaffas helt. Detta medför, tillsammans med ett bidrag för flygfrakt och expressgoods, att verksamheter som fordrar snabba transporter av lätta försändelser kan dra nytta av transportbidraget.

Utredaren vill minska de tröskeeffekter som uppstår vid gränsen mellan olika stödznor. För att även stödja transporter inom regionen föreslås stödnivåerna i zon 5 öka från 5 till 10% (vid transportavståndet 251–400 km) respektive 30 till 35% (401–700 km).

Utredaren föreslår en ökad flexibilitet vad gäller ansökningsförfarandet. Gränsen för lägsta bidragsgrundande transportkostnad bör vara 25 000 kronor per ansökningstillfälle. Utredaren anser att företagen bör kunna välja att ansöka halvårsvis, årsvis eller vartannat år. Ansökningstiden bör utsträckas till tre månader efter utgången av respektive ansökningsperiod, istället för de två månader som gäller idag.

Norge, Sverige och Finland har transportbidragssystem som gynnar transporter i nord-sydlig riktning. Utredaren anser att för att även stimulera transporter i öst-västlig riktning bör det utredas om det är möjligt att införa ett samnordiskt transportbidrag. I det sammanhanget bör även färjetrafiken analyseras.

Utredaren föreslår en försöksverksamhet med selektiva bidrag till persontransporter med flyg. Utredaren har inte funnit stöd för bidrag till datakommunikation.

De föreslagna förändringarna innebär enligt utredaren att företagen får möjlighet att reducera sina transportkostnader eftersom konkurrensen ökar på transportmarknaden, vilket i sin tur medför minskade bidragskostnader. Samtidigt innebär förslagen ökade budgetkostnader för bidrag till sjö- respektive flygfrakt samt för bidrag till företag som idag exkluderas på grund av viktgränsen. Sammantaget bedömer utredaren att kostnaderna för bidraget kommer att öka. Utredaren har inte lämnat förslag till hur förändringarna skall finansieras.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna bifaller utredarens förslag att precisera syftet med transportbidraget. Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. Banverket, Folkhälsoinstitutet, Arvika kommun, Jämtlands läns landsting, är också positiva till att anpassa transportbidraget så att det blir konkurrensneutralt. Vid införandet av ett transportbidrag för sjötransporter är flera remissinstanser kritiska till den geografiska utformningen och subventionsnivån. Hudiksvalls kommun och Länsstyrelsen i Gävleborgs län förordar att uppdelningen mellan bulksågverk och andra sågverk försvinner. Skogsindustrierna har också påpekat att begreppet inte återspeglar dagens verksamhet. Vad gäller förädlingsgrad och sjötransporter påpekar Östersunds kommun att det är ett sammankopplat problem. Sjöfart gynnar stordrift, standardisering och bulkproduktion istället för småskalighet, specialisering, kundanpassning och vidareförädling. SIR, Glesbygdsverket m.fl. är positiva till att slopa den lägsta viktgränsen på 100 kg per sändning.

Flera remissinstanser har, med utgångspunkt i utredarens förslag om minskade tröskeeffekter mellan kust och inland, synpunkter på hur transportbidragszonerna bör utformas. Exempelvis föreslår Länsstyrelsen i Värmlands län att transportbidragsområdet i länet bör överensstämja med det regionalpolitiska stödområdet. Norrland Center AB anser att en försöksverksamhet med bidrag till persontransporter bör bedrivas i samtliga norrländska län med inriktning mot företagsetableringar inom tjänstesektorn. Glesbygdsverket och Västerbottens läns landsting hävdar att även datakommunikation bör vara stödberättigad. NUTEK bedömer att ett genomförande av utredarens förslag skulle innebära att anslagsnivån måste höjas markant. En sammanställning av remissvaren finns att tillgå hos Närings- och handelsdepartementet.

Skälen för regeringens förslag: Transportbidraget infördes år 1971. Bidragsområdet består av fem olika zoner. Zon 1 omfattar inom Dalarnas län kommunerna Malung, Orsa, Vansbro och Älvdalen, inom Gävleborgs län kommunerna Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn, samt inom Värmlands län kommunerna Arvika, Eda, Sunne, Säffle, Torsby och Årjäng. Zon 2 omfattar samtliga kommuner i Väster-norrlands län. Zon 3 omfattar samtliga kommuner i Jämtlands län utom Strömsunds kommun. Zon 4 omfattar inom Västerbottens län kommunerna Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå, Umeå och Vännäs, inom Norrbottens län kommunerna Boden, Luleå, Piteå och Älvsbyn. Zon 5 omfattar inom Jämtlands län Strömsunds kommun, inom Västerbottens

län kommunerna Bjurholm, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Vindeln och Åsele, samt inom Norrbottens län kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Övertorneå och Övertorneå.

Bidrag lämnas för transporter med tåg eller lastbil. Stödnivåerna varierar mellan 5 och 45 % av de bidragsberättigade transportkostnaderna, beroende på i vilken zon verksamheten bedrivs samt transportavståndet. Transportsträckan måste uppgå till minst 251 km.

Nuvarande transportbidragsnivåer i procent av transportkostnaderna:

Transportavstånd (km)	Zon 1	Zon 2	Zon 3	Zon 4	Zon 5
251–400	5	5	5	5	5
401–700	5	15	25	30	30
701–	5	15	25	30	45

Transportbidraget uppfattas positivt bland företag på grund av bl.a. dess förutsägbarhet och kalkylerbarhet samt dess relativt enkla administration. I samband med att EG-kommissionen godkände transportbidraget i mars 1997 framhölls också vikten av förutsägbarhet och transparens.

Enligt tidigare beslut av statsmakterna skall transportbidraget främja en samhällsekonomisk och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Den särskilde utredaren, vars uppgift har varit att utreda transportbidraget, förordar att syftet med bidraget preciseras. Syftet bör enligt utredaren vara att "kompensera för kostnadsnackdelar till följd av transportavstånd och bristande infrastruktur med syfte att stimulera till höjd förädlingsgrad inom transportbidragsområdets näringsliv". Regeringen delar utredarens uppfattning men vill dessutom framhålla att den låga befolkningstätheten och merkostnader till följd av klimatet är ytterligare faktorer som bör beaktas. Regeringen anser därför att syftet skall vara att kompensera för kostnadsnackdelar till följd av bl.a. transportavstånd, låg befolkningstäthet och bristande infrastruktur samt att stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv.

För att reducera kostnaderna föreslår regeringen att transportbidragszon 1 upphör samtidigt som lägsta bidragsgrundande transportavstånd höjs till 401 km. Besparingen beräknas till 36 miljoner kr per år. Eftersom bidragsnivån endast är 5 % i zon 1 respektive avståndsklassen 251–400 km bedömer regeringen att bidraget är av mindre betydelse för de berörda företagen. Transportbidrag bör således fortsättningsvis lämnas enligt följande tabell.

Transportavstånd (km)	Zon 2	Zon 3	Zon 4	Zon 5
401–700	15	25	30	30
701–	15	25	30	45

Regeringen finner att de höjningar av bidragsnivåerna i zon 5 som utredaren har föreslagit inte kan prioriteras. Detsamma gäller förslaget att utvidga omfattningen av stödberättigade produkter inom träförädlings- och livsmedelsindustrin. Däremot bör zon 5 utvidgas till att omfatta även Edsele, Junsele, Ramsele och Ådals-Lidens församlingar i Sollefteå

kommun samt före detta Solbergs kyrkobokföringsdistrikt i Örnsköldsviks kommun eftersom detta innebär en högre grad av överensstämmelse med de regionalpolitiska stödområdena.

Trävaruindustrin, främst sågverk, är idag den största mottagaren av transportbidrag. En stor del av dessa transporter sker inte kostnadseffektivt enligt utredaren, vilket beror på transportbidragets konstruktion. Företagen väljer i större utsträckning att frakta godset med lastbil eller järnväg på sjöfartens bekostnad. Genom att utvidga transportbidraget till att omfatta sjöfart förbättras konkurrensneutraliteten mellan transportslagen. Företagen får på så sätt ökade möjligheter att välja den effektivaste transportlösningen, vilket även gagnar staten i form av minskade utgifter.

Regeringen föreslår därför att transportbidraget fortsättningsvis bör även omfatta transportkostnader med fartyg till annan hamn på betydande avstånd från ursprungshamnen. Regeringen ansluter sig till utredarens förslag att bidraget endast kan lämnas för transporter från hamnar inom bidragsområdet, att transportavståndet till sjöss måste vara större än 400 km och att bidraget i princip bör differentieras med avseende på hamnens geografiska läge. Regeringen anser dock inte att transporter i egen regi bör exkluderas i fråga om sjötransporter såsom utredaren föreslagit. Eftersom subventionsnivån knyts till godsvikten istället för fraktkostnaden, bör risken för missbruk av bidraget vara mindre än vid landtransporter.

Regeringen avser att uppdra åt NUTEK att följa utvecklingen vad gäller det nu föreslagna stödet till transporter till sjöss. Regeringen föreslår att bidrag för landtransporter till hamn i fortsättningen skall lämnas för transporter till hamnar belägna inom stödområdet, dvs. längs Norrlandskusten, samt till hamnar i grannländer om det leder till mer rationella transporter. Genom att transporter till utländska hamnar blir bidragsberättigade ökar incitamenten för företag i bl.a. inlandet att transportera till närmast lämpliga hamn. Det bör vara en uppgift för regeringen att avgöra vilka utländska hamnar som avses.

Bidrag för landtransporter till hamn inom stödområdet kan kombineras med transportbidrag för sjötransporter. Dock bör det särskilda bidrag på 10 kronor per m³ som införts inom ramen för nu gällande regler för hanteringskostnader i hamnar avskaffas.

Utredaren konstaterar att förädlingskraven för varor som får transportbidrag är lägre inom trävaruindustrin, främst sågverken, än inom övriga branscher. Samtidigt bedömer utredaren att det inte är möjligt att snabbt reducera transportbidraget till sågverken. Vidare föreslår utredaren att uppdelningen mellan bulksågverk och andra sågverk slopas eftersom motsvarande storleksbegränsning inte finns inom någon annan bransch. Regeringen instämmer i att den nuvarande konstruktionen kan snedvrída konkurrensen. Samtidigt innebär det en kostnadsökning för staten om alla sågverk blir bidragsberättigade fullt ut. Det kan därför vara lämpligt att lämna bidrag för transporter av oförädlade trävaror upp till 30 000 m³ per helår i transportbidragszonerna 2 och 4. Det bör fortsättningsvis vara en fråga för regeringen att besluta om vilken volym av oförädlade trävaror som skall vara stödberättigad.

För förädlade trävaror bör transportbidrag kunna lämnas utan begränsningar i alla transportbidragszoner. Ingen begränsning bör heller införas för sågade trävaror inom zonerna 3 och 5. Regeringen avser att uppdra åt NUTEK att närmare fastställa vad som är att betrakta som vidareförädling inom sågverksindustrin.

Regeringen vill även informera riksdagen om att regeringen i regeringsbrev för budgetåret 1998 uppdragit åt NUTEK att uppdatera och revidera de nuvarande allmänna råden för godstransportstöd.

Även om konkurrensneutraliteten skulle förbättras mellan transportslagen anser regeringen det inte styrkt att det för närvarande finns ett behov av att transportbidraget utvidgas till att omfatta kostnader för flygfrakt och expressgods. Detsamma gäller för persontransporter. Utredarens uppfattning vad gäller transportbidrag till datakommunikation är att infrastruktur och kompetensuppbyggnad bör prioriteras framför driftstöd. Regeringen anser att datakommunikation är ett prioriterat område men att frågan inte kunnat analyseras i tillräcklig omfattning. Frågan kommer därför att beredas ytterligare.

Vidare anser regeringen att det är viktigt att stimulera företagens möjligheter att skapa flexibla transportlösningar för att åstadkomma rationella och effektiva transporter. Stöd bör därför kunna lämnas till sådana särlosningar för vissa grupper av företag som medför totalt sett lägre transportkostnader och bidrag. Särlosningarna får inte innebära en ökad belastning på anslaget. Regeringen anser att exempelvis frågan om s.k. CECA-gods (vissa järn- och stålvaror som omfattas av prisreglerna inom ramen för Europeiska kol- och stålgemenskapen) bör kunna hanteras på detta sätt.

För att underlätta för småföretag avser regeringen sänka den nuvarande viktgränsen på 100 kg per sändning till 20 kg i transportbidragszonerna 3 och 5. Oförändrade villkor bör gälla i zonerna 2 och 4. Regeringen anser att en differentiering av viktgränsen är motiverad med hänsyn till inlands sämre förutsättningar. Det bör vara en fråga för regeringen att avgöra viktgränsen per sändning. Regeringen vill också informera riksdagen om att ansökningstiden för transportbidrag avses förlängas till tre månader, från nuvarande två månader. Däremot bedömer regeringen att det inte är lämpligt att låta företagen vänta på transportbidraget i den utsträckning som årsvisa ansökningar eller ansökningar vartannat år skulle medföra.

Regeringen vill informera riksdagen om att föreslagna förändringar av transportbidraget kommer att anmälas till EG-kommissionen och träda i kraft den 1 januari 1999 under förutsättning att kommissionen lämnar sitt godkännande.

De föreslagna reformerna av transportbidraget jämte kostnaderna för utvärdering av transportbidraget och studier av transportmarknaden kan finansieras genom de kostnadsreduktioner som regeringen förordar. Anslagsbehovet beräknas således uppgå till 336 miljoner kronor, vilket är det belopp som riksdagen beslutat om för innevarande budgetår (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 19, bet. AU 1997/98:AU2, rskr. 1997/98:128).

Regeringen har också under hösten haft en dialog med kommissionen angående nya rambestämmelser för statligt stöd till motorfordonsindustrin som skall träda i kraft 1 januari 1998 och gälla under en treårsperiod.

Sverige var den enda medlemsstaten som motsatte sig införandet av nya rambestämmelser. Sverige har dock accepterat rambestämmelserna efter att kommissionen gjort vissa förtydliganden vad gäller själva definitionen av motorfordonsindustrin.

6.4 EG:s strukturfonder

Regeringens bedömning: Sveriges medlemskap i EU och möjligheter att ta del av den gemensamma regional- och strukturpolitiken har inneburit en betydande ökning av resurserna för regionalt och lokalt utvecklingsarbete.

Skälen för regeringens bedömning: EG:s gemensamma regional- och strukturpolitik är det viktigaste instrumentet inom gemenskapen för att minska de regionala obalanserna och skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan regionerna. EG:s strukturfonder förstärktes inför innevarande programperiod (1994–1999) också bl.a. för att motverka de regionala obalanser inom unionen som skapandet av den inre marknaden bedöms medföra. För innevarande programperiod uppgår beloppet som disponeras för regional- och strukturpolitiken till ca 1 300 miljarder kronor i 1994 års penningvärde enligt en kurs på 8,50 kronor. Av dessa medel, exklusive medel till sammanhållningsfonden, avsätts ca 90 procent till sju olika mål för strukturpolitiken. Vidare avsätts nio procent av medlen till ett antal gemenskapsinitiativ samt en procent till s.k. pilotprojekt.

Sverige omfattas sedan år 1995 av EG:s gemensamma regional- och strukturpolitik. Det innebär att Sverige för perioden 1995–1999 tillförs sammanlagt 1,42 miljarder ecu eller ca 12 miljarder kronor från EG:s strukturfonder. Dessa medel skall användas för åtgärder i vissa regioner inom målen 2, 5b och 6 (ca 39 % av beloppet), för arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom målen 3 och 4 (ca 37 %) samt för vissa åtgärder i lantbruks- och fiskerisektorerna inom mål 5a (ca 11 %). Övriga medel skall användas för s.k. gemenskapsinitiativ (9 %) och för pilotprojekt (1 %). Möjligheterna att ta del av den gemensamma regional- och strukturpolitiken har inneburit en kraftig ökning av resurserna för regionalt och lokalt utvecklingsarbete.

En förutsättning för att medlen från strukturfonderna skall kunna utnyttjas är att de medfinansieras med nationella offentliga medel samt att privata medel i regel tillkommer.

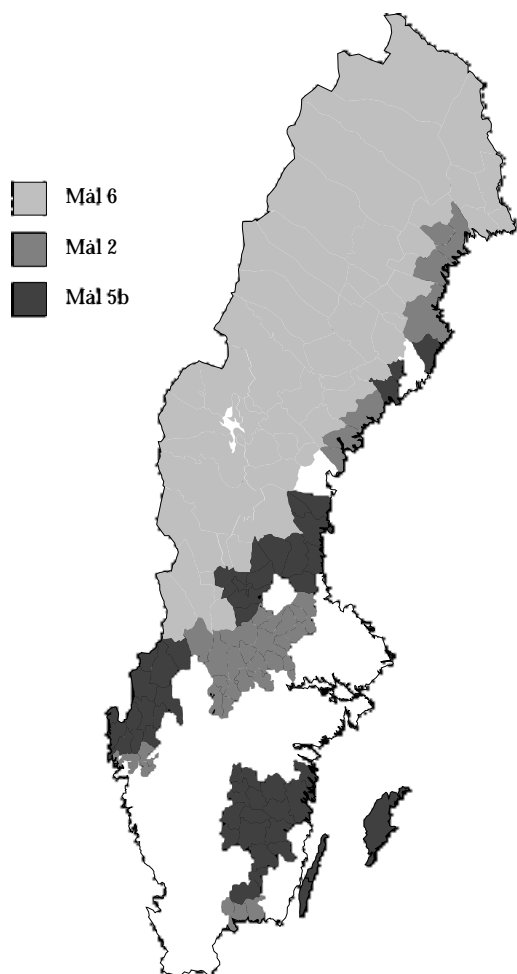
Medel för EG:s regionalpolitik- och strukturpolitik i Sverige kanaliseras via fyra strukturfonder till de sex olika målen och nio av initiativen beroende på inriktning och ändamål. Fonderna är Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och Fonden för fiskets utveckling.

I detta avsnitt lämnas en beskrivning av de olika programmen inom strukturfonderna som berör Sverige. I de följande avsnitten redovisas dels det aktuella läget vad gäller genomförandet av nu pågående strukturfondsprogram, dels vissa frågor avseende nästa programperiod.

Mål 2: Åtgärder för förnyelse i områden som drabbats av eller hotas av industriell tillbakagång. Detta mål omfattar fem områden: Norra Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och Blekinge. 11 län och 39 kommuner ligger delvis inom målområde 2 och ca 965 000 personer (11 procent av befolkningen) bor inom området. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna.

Mål 5b: Åtgärder för utveckling av landsbygdsområden. Detta mål omfattar fem områden: Västerbotten/Gävle/Dala, Västra Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skärgården. Förutom Skärgården ligger 11 län och 48 kommuner delvis inom målområde 5b och ca 757 000 personer (9 procent av befolkningen) bor inom området. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna samt av Jordbruksfonden.

Mål 6: Åtgärder i de mest glesbefolkade områdena. Detta mål omfattar hela Jämtlands län och de mest glesbefolkade delarna av Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län. 43 kommuner i 7 län berörs och ca 450 000 personer (5 procent av befolkningen) bor inom området. Åtgärderna delfinansieras av Regional-, Social-, Jordbruks- och Fiskefonderna.



Källa: Statskontoret

Horisontella mål

De övriga målen, de s.k. horisontella målen 3, 4 och 5a, omfattar hela landet. Deras andel av de totala medlen från EG:s strukturfonder till målprogrammen utgör 48 procent dvs. ca 5,7 miljarder kronor för programperioden 1995–1999.

Mål 3: Åtgärder för att minska långtidsarbetslösheten och underlätta för ungdomar och dem som riskerar utslagning att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Åtgärderna delfinansieras av Socialfonden.

Mål 4: Stimulans till en ökad förändringsvilja och till genomförandet av kompetensutveckling hos de anställda i små- och medelstora företag. Åtgärderna delfinansieras av Socialfonden.

Mål 5a: Åtgärder för att främja ett effektivare jord- och skogsbruk och en rationellare fiskenäring. Åtgärderna delfinansieras av Jordbruks- och Fiskefonderna.

Mål 6-programmet innehåller även mål 3, 4 och 5a-insatser. Dessa återfinns som särskilda åtgärder inom mål 6-programmet.

För de geografiskt avgränsade målen 2 och 5b finns ett samlat programdokument (SPD) framtaget för respektive delområde, fem stycken vardera. För målen 3, 4 och 6 finns vardera ett SPD. För mål 5a har två

programdokument tagits fram, ett för jord- och skogsbruk och ett för fiske. Vissa åtgärder inom mål 5a styrs enbart av förordningar och inte av något SPD. Totalt finns således 15 SPD.

Gemenskapsinitiativ

Sverige deltar i nio gemenskapsinitiativ. Totalt har nio procent av medlen inom EG:s strukturfonder avsatts för initiativen. För Sveriges del betyder det ca 1,1 miljarder kronor för perioden 1995–1999. De flesta initiativen är geografiskt avgränsade, men två, Adapt och Employment, omfattar hela landet. Gemenskapsinitiativen har motsvarande programdokument som målen, men dessa kallas operativa program (OP).

Interreg II A: Åtgärder för att öka det gränsregionala samarbetet. Interreg II A syftar till att stärka och utveckla det gränsregionala samarbetet mellan regioner i Sverige, Danmark, Finland, Norge och Ryssland. Sverige berörs av åtta Interreg II A-program. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna samt i vissa program även av Jordbruksfonden.

Interreg II C: Sverige deltar också i gemenskapsinitiativet Interreg II C, som syftar till att stödja transnationellt gränsöverskridande samarbete för regional utvecklingsplanering. Sverige ingår i två program som rör Östersjön respektive Nordsjön. Åtgärderna delfinansieras av Regionalfonden.

Konver: Åtgärder för att bidra till ekonomisk utveckling i regioner som är starkt beroende av försvarssektorn. Två kommuner, Karlskoga och Karlsborg, är berörda av detta initiativ. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna.

Leader II: Åtgärder för att genom lokal kraftsamling utveckla landsbygden. Initiativet berör vissa områden inom mål 5b och mål 6. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna samt Jordbruksfonden.

Pesca: Åtgärder inom fiskerinäringen för att mildra de sociala och ekonomiska konsekvenserna som strukturomvandlingen inom fiskerinäringen ger upphov till. Fem områden med totalt 16 kommuner berörs av initiativen: Norrlandskusten, ostkusten, sydkusten, västkusten samt insjön Vänern. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna samt Fiskefonden.

Småföretagsinitiativet (SME): Åtgärder för att utveckla småföretagandet. Berör samma områden som mål 2, mål 5b och mål 6. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna.

Urban: Åtgärder för att lösa problem i storstadsområden. I Sverige berörs ett antal stadsdelar i Malmö kommun. Åtgärderna delfinansieras av Regional- och Socialfonderna.

Adapt: Åtgärder för att stärka de anställdas förmåga att klara av strukturförändringar och skapa nya arbetstillfällen. Adapt och Employment (nedan) är transnationella, vilket innebär att projekten genomförs i partnerskap mellan liknande projekt i minst tre medlemsländer. Åtgärderna delfinansieras av Socialfonden.

Employment: Åtgärder för att öka möjligheterna till arbete för handikappade, utsatta grupper och ungdomar samt för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. Åtgärderna delfinansieras av Socialfonden.

Pilotprojekt: EG-kommissionen har möjlighet att genom egna beslut bl.a. stödja pilotprojekt i medlemsländerna med upp till 1 % av respektive fonds budget. Reglerna för dessa projekt återfinns i de olika förordningarna för de olika fonderna t.ex ett pilotprojekt under den Regionala fonden benämns också som ett artikel 10-projekt.

Områdespakter för sysselsättning: Bred samverkan som omfattar fler än de traditionella parterna för att förstärka sysselsättningen i en region. De regioner som deltar är Jämtlands län, Värmlands län, Kalmar län samt Strömstads kommun, Stockholms kommun (fyra stadsdelar) och Öresundsregionen.

6.4.1 Genomförande av nuvarande strukturfondsprogram

Regeringens bedömning: Takten i genomförandet av strukturfondsprogrammen är tillfredsställande. Skillnaderna mellan olika program är dock betydande.

Underlagsrapporter: Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) lämnar löpande rapporter om utvecklingen i genomförandet av strukturfondsprogrammen för den Europeiska regionala utvecklingsfonden. NUTEK har även vid tre tillfällen samordnat rapporteringen från Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens jordbruksverk avseende övriga fonder samt rapporter från de länsstyrelser som ansvarar för utbetalningar för vissa program under gemenskapsinitiativet Interreg II A.

Oberoende utvärderare har lagt fram rapporter till övervakningskommittéerna för flertalet program i målen 2, 3, 4, 5b och 6 samt initiativet Leader II.

På regeringens uppdrag har Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret redovisat flera rapporter avseende strukturfonderna. RRV har bl.a. redovisat rapporter om berörda centrala myndigheters administrativa rutiner och samordningen av administrationen avseende strukturfonderna. Statskontoret har bl.a. redovisat en rapport om genomförandeorganisationen vad gäller strukturfonderna (1997:13).

Riksdagens revisorer har under hösten lagt fram en rapport om Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet (1997/98:1).

I sin årsrapport avseende 1996 gör Europeiska revisionsrätten iakttagelser om strukturfondernas användning under år 1996.

Skälen för regeringens bedömning: Den första delen av programperioden, dvs. åren 1995 och 1996, ägnades huvudsakligen åt att utarbeta förslag till program för de olika områdena, förhandla om dessa med EG-kommissionen och inrätta nya beslutsorgan m.m. Det innebar att verksamheten i form av beslut om stöd till enskilda projekt inom de olika programmen successivt kom igång först under år 1996 och i vissa fall, som för programmen Interreg II A, i början av år 1997.

Regeringen har föreslagit EG-kommissionen att ca 477 miljoner kronor, som inte tagits i anspråk inom mål 5a, skall omfördelas till andra mål och verksamheter. Förslaget innebär bl.a. att mål 6-programmet tillförs ytterligare ca 370 miljoner kronor och 5b-programmen ytterligare 65 miljoner kronor varav programmet för 5b Gotland ca 17 miljoner kronor. För ett pilotprojekt, s.k. artikel 10-projekt, avsätts ca 42 miljoner kronor. Projektet avser samverkan mellan regioner i Syd- och Mellansverige och Baltikum. Denna omförhandling innebär ett betydande resurstillskott för mål 6-området och vissa andra glesbygds- och landsbygdsområden. EG-kommissionen har nyligen fattat beslut om denna omfördelning. Dessa medel ingår därför inte i nedanstående tabell. Tabellen omfattar inte heller de medel (1 %) som är avsatta för pilotprojekt och som EG-kommissionen beslutar om.

Tabell: Tilldelade medel från strukturfonderna, medel intecknade genom beslut och utbetalade medel per målområde och gemenskapsinitiativ

Målområde och Gemenskapsinitiativ	Medel (ram) från strukturfonderna 1995–1999,mkr	Beslutade medel okt. 1997 % av ram	Utbet. medel dec. 1997 % av ram
Mål 2	1 360	45	8
Mål 5b	1 199	41	7
Mål 6	2 142	48	19
Mål 3	2 949	73	30
Mål 4	1 470	41	12
Mål 5a j-bruk	952	56	47
Mål 5a fiske	340	52	36
Interreg II A	343	26	2
Övr.gem.sk.initiativ	693	50	9
Total/medel	11 448	53	20

Källa: Bearbetat material från NUTEK. Omräkningskurs från ecu = 8,50 kr. Beslutsläget för 5a jordbruk, mål 4 och vissa gemenskapsinitiativ avser december 1997. Utbetalningarna från Socialfonden avser oktober förutom mål 3 som avser november.

Av tabellen framgår att fram till slutet av år 1997 hade ca 50 procent av strukturfondsmedlen ianspråktagits genom beslut om stöd till olika projekt. Med hänsyn till att verksamheten inte kom igång förrän under år 1996 och därmed knappt hälften av den faktiska programperioden har gått, är takten i genomförandet av programmen, mätt på detta sätt, enligt regeringens bedömning tillfredsställande.

Programmen inom de horisontella målen (3, 4, 5a) och mål 6 kom igång tidigast. Därefter startade programmen inom mål 2 och ytterligare något senare inom mål 5b. Sist igång var flertalet av gemenskapsinitiativen. De skilda tidpunkterna för igångsättning är ett resultat av att EG-kommissionen behandlade och godkände de olika programmen i nämnd ordning. Skillnaderna i starttidpunkt återspeglas också väl i tabellen. Genomsnittssiffran för övriga gemenskapsinitiativ bärs upp av att hela

beslutsutrymmet är intecknat vad gäller initiativen Adapt och Employment (se tabell nedan).

Den nationella offentliga medfinansieringen för beslutade projekt uppgår till ca 9 miljarder kronor. Besluten beräknas medföra privata insatser med ca 5,8 miljarder kronor. Totalt beräknas besluten således medföra åtgärder för drygt 20 miljarder kronor.

För de geografiska målprogrammen uppgår antalet registrerade beslut, Socialfonden exkluderad, vid årsskiftet till knappt 3 400. Antalet fattade beslut var något högre i mål 5b jämfört med de andra målområdena. I genomsnitt var totalkostnaden för ett projekt ca 2,2 miljoner kronor.

Nivån på utbetalningarna är lägre eftersom medel till projekt endast kan utbetalas efter redovisning av nedlagda utgifter. I övrigt följer dock utbetalningarna det mönster som redovisats för beslutsfattandet. Utbetalningarna beräknas öka under år 1998, särskilt i de geografiska målprogrammen och gemenskapsinitiativen, enligt de prognoser och beräkningar som lämnats av de utbetalande myndigheterna.

Mål 6-programmet godkändes av EG-kommissionen i november 1995. Genomförandet av programmet kunde därför starta i början av år 1996. Strukturfonderna svarar för 50 % av den offentliga finansieringen av programmet. Fördelningen på de olika fonderna är Regionalfonden 49 %, Socialfonden 25 %, Jordbruksfonden 24 % och Fiskefonden 2 %. I oktober 1997 hade nära hälften av medlen för hela programperioden eller drygt 48 % intecknats genom beslut. För Regionalfondens del var drygt 58 % av medlen intecknade. Fiskefonden hade den minsta andelen intecknade medel med knappt 30 %. Tillsammans med nationell offentlig och privat medfinansiering hade i oktober 1997 beslutats om åtgärder i mål 6-området för drygt 2 700 miljoner kronor. Strukturfonderna svarade för drygt 1 000 miljoner kronor. Fram till årsskiftet uppgick antalet registrerade beslut, Socialfonden exkluderad, inom mål 6 till ca 1 100 vilket innebär en genomsnittlig totalkostnad på ca 1,8 miljoner kronor per projekt, varav EG-medlen i genomsnitt svarade för ca 680 000 kronor.

I december 1997 hade drygt 400 miljoner kronor betalats ut från strukturfonderna till de enskilda projekten i mål 6. Det motsvarar ca 20 % av medlen för hela programperioden eller ca 40 % av de medel som var intecknade genom beslut i oktober samma år.

Vid övervakningskommitténs möte i november 1997 beslutades om en rad förändringar av programmet för att öka flexibiliteten i genomförandet men med bibehållande av programmets syfte och inriktning.

Mål 3 redovisar en hög genomförandegrad. I oktober 1997 var 73 % av socialfondsmedlen intecknade genom beslut som omfattar närmare 1 000 projekt.

I mål 4 var 41 % av medelsramen för Socialfonden intecknat genom beslut i oktober 1997. Dessa beslut avser ca 14 000 företag.

Målen 5a jordbruk och 5a fiske omfattar till viss del stöd för jordbruks- och fiskeföretag som uppfyller vissa stöd villkor vilket innebär en relativt hög nivå både vad avser beslut och utbetalningar.

Tabell:Tilldelade medel från strukturfonderna, medel intecknade genom beslut och utbetalade medel för olika program inom mål 2 Prop. 1997/98:62

Mål 2	Medel (ram) från strukturfonderna 1995–1999,mkr	Beslutade medel okt. 1997, % av ram	Utbet. medel dec. 1997, % av ram
Norra Norrlands-kusten	306	38	6
Ångermanlands-kusten	153	51	14
Bergslagen	570	44	8
Fyrstad	204	50	8
Blekinge	127	48	11
Totalt/medel	1360	45	8

Källa: Bearbetat material från NUTEK. I mål 2 finansieras strukturfonderna av Regionala I-fonden till 77 procent och med 23 procent från Socialfonden.

De fem mål 2-programmen godkändes av EG-kommissionen i slutet av år 1995. Det innebar att det reella beslutsfattandet kom igång först under det första halvåret 1996. I maj 1997 var ca 33 % av medlen från strukturfonderna intecknade genom beslut. Genom de beslut som fattats till och med oktober 1997, totalt ca 600 miljoner kronor, har nära hälften av medlen från Regionalfonden intecknats i mål 2. Motsvarande tal för Socialfonden var ca 30 procent.

Den nationella offentliga medfinansieringen av programmen svarade för ca 1 400 miljoner kronor. Mål 2-programmen är i hög grad inriktade på åtgärder för att stärka näringslivet i dessa områden. Den tillkommande privata andelen beräknas enligt besluten uppgå till ca 1 200 miljoner kronor. Totalt beräknas besluten finansiera åtgärder i mål 2 på nära 3 300 miljoner kronor. Fram till årskiftet uppgick antalet registrerade beslut, Socialfonden exkluderad, inom mål 2 till ca 1000 vilket innebär en genomsnittlig totalkostnad på ca 2,7 miljoner kronor per projekt, varav EG-medlen i genomsnitt svarade för ca 500 000 kronor.

Vid de möten i övervakningskommittéerna som ägde rum under hösten 1997 fattades beslut om att föreslå EG-kommissionen ändringar i programmen för mål 2 för att underlätta genomförandet under de kvarvarande åren (avsnitt 6.4.2).

Tabell: Tilldelade medel från strukturfonderna, medel intecknade genom beslut och utbetalade medel för olika program inom mål 5b,

Prop. 1997/98:62

Mål 5b	Medel (ram) från strukturfonderna 1995–1999,mkr	Beslutade medel okt. 1997, % av ram	Utbet. medel dec. 1997, % av ram
Västerbotten/			
Gävle/Dala	365	32	4
Västra Sverige	261	63	8
Gotland	95	34	11
Sydöstra Sverige	417	40	10
Skärgården	61	23	2
Total/medel	1 199	41	7

Källa: Bearbetat material från NUTEK. I mål 5b finansieras strukturfonderna av Regionalfonden med 50 procent, Socialfonden med 21 procent och Jordbruksfonden, utvecklingssektionen med 29 procent.

Mål 5b-programmen godkändes av EG-kommissionen i maj 1996. Det innebär att det reella beslutsfattandet kom igång under slutet av år 1996, vilket är förklaringen till att beslutsfattandet är något lägre i mål 5b jämfört med mål 2 och mål 6. Beslutsfattandet har dock ökat under 1997 varför skillnaderna nu i stort utjämnats. Som framgår av tabellen föreligger det emellertid stora skillnader mellan de olika beslutsgrupperna. Genom de beslut som fattats t.o.m oktober 1997 har i genomsnitt drygt 40 procent, eller nästan en halv miljard kronor av strukturfondsmedlen intecknats genom beslut. Till detta kommer en nationell offentlig medfinansiering på närmare 1 200 miljoner kronor och en privat medfinansiering på drygt 1 100 miljoner kronor. Totalt innebär de beslut som hittills tagits att åtgärder för närmare 2 800 miljoner kronor kommer att göras i de svenska 5b-regionerna. Fram till årskiftet uppgick antalet registrerade beslut, Socialfonden exkluderad, inom mål 5b till ca 1200 vilket innebär en genomsnittlig totalkostnad på ca 2,2 miljoner kronor per projekt, varav EG-medlen i genomsnitt svarade för ca 360 000 kronor.

Vid möten i övervakningskommittéerna i slutet av 1997 beslutade flera av kommittéerna att föreslå EG-kommissionen vissa ändringar i programmen för att underlätta och påskynda genomförandet (avsnitt 6.4.2).

Tabell: Tilldelade medel från strukturfonderna, medel in-tecknade genom beslut och utbetalade medel för gemenskapsinitiativen Interreg II A

Gemenskaps- initiativ Interreg II A	Medel (ram) från strukturfonderna 1995–1999,mkr	Beslutade medel okt. 1997, % av ram	Utbet. medel dec. 1997, % av ram
Öresund	51	35	4
Bohus/Dalsland/ Östfold	47	31	3
Värmland/Dalarna/ Hedmark	38	30	1
Jämtland-Tröndelag	47	24	5
Kvarken-Mittskandia	56	23	1
Nordkalotten	104	22	0
Totalt/medel	343	26	2

Källa: Bearbetat material från NUTEK. I Interreg II A finansieras strukturfonderna av Regionalfonden till 64 procent, Socialfonden till 27 procent och Jordbruksfonden, utvecklingssektionen med 9 procent.

I tabellen redovisas sex av de åtta Interreg II A-program som berör Sverige. Genom en överenskommelse mellan Sverige, Finland och EG-kommissionen har utbetalningsansvaret för strukturfondsmedlen för de fyra berörda programmen delats mellan länderna. Uppdelning av program till respektive land har bl.a. utgått ifrån att medlen fördelas jämnt mellan länderna. För två av Interreg II A-programmen, Kvarken–Mittskandia och Nordkalotten, överförs alla strukturfondsmedel till Sverige som även svarar för utbetalningar till projekt som initierats från finsk sida. Det innebär att samtliga strukturfondsmedel för dessa program redovisas i tabellen. För Interreg II A-programmen, Skärgården och Barents, överförs alla strukturfondsmedel till Finland. Genomförandet av de två program som Finland svarar för har utvecklats på motsvarande sätt som de svenska programmen.

Vad gäller Interreg II A har fondansvaret för fem av programmen som rör Sverige, Norge och Finland överförts från de centrala myndigheterna till de berörda länsstyrelserna i Västra Götalands, Värmlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, vilket innebär att dessa betalar ut strukturfondsmedlen i Sverige. Decentraliseringen har under ett uppbyggnadsskede lett till en viss fördröjning av utbetalningarna.

Utöver Interreg II A deltar Sverige också i arbetet inom Interreg II C som är inriktade på samarbete kring Östersjön respektive Nordsjön. De två Interreg II C-programmen godkändes av EG-kommissionen i december 1997 varför de startade sin operativa fas först i början av år 1998. Strukturfondsmedlen avseende Sverige för dessa program omfattar ca 60 miljoner kronor. Till detta kommer en lika stor svensk medfinansiering samt vissa privata medel.

Beträffande Öresundsregionen vill regeringen särskilt anföra att det i regionen finns stora möjligheter för framväxt av konkurrenskraftiga

kluster och därmed tillväxt och sysselsättning. Samtidigt finns en rad hinder såsom olikheter i arbets- och sociallagstiftningen mellan länderna som hämmar utvecklingen. En ökad integration är en förutsättning för att regionen skall kunna utvecklas på bästa möjliga sätt. Regeringen avser därför att initiera ett arbete för att belysa hinder och möjligheter för en närmare integration i Öresundsregionen. Målet är att skapa förutsättning för framväxten av en väl fungerande inre marknad i Öresundsregionen. Arbetet kommer att ske i samarbete med den danska regeringen.

EG-kommissionen har vidare nyligen godkänt ett pilotprojekt, ett s.k. Artikel 10-projekt inom Regionalfonden, där Sverige medverkar tillsammans med Skottland, Finland och Norge. Projektet benämns Norra periferin och innebär samverkan mellan mål 6-områdena i Sverige och Finland, de nordligaste fylkena i Norge samt Highlands and Islands-området (mål 1) och vissa andra områden i Skottland. Projektet omfattar ca 85 miljoner kronor för samtliga medverkande regioner varav strukturfonderna svarar för hälften. Någon uppdelning av medlen på de olika länderna görs inte i detta projekt.

Tabell: Tilldelade medel från strukturfonderna, medel intecknade genom beslut och utbetalade medel för övriga gemenskapsinitiativ

Övriga Gemenskaps-initiativ	Medel (ram) från strukturfonderna 1995–1999,mkr	Beslutade medel okt.1997, % av ram	Utbet. medel dec. 1997, % av ram
Adapt	110	100	11
Employment	196	100	29
Konver	28	28	0
Leader II 5b	103	12	1
Leader II 6	34	4	0
Pesca	34	11	1
SME	146	9	0
Urban	42	5	1
Totalt/medel	693	50	9

Källa: Bearbetat material från NUTEK. Beslutsläget för gemenskapsinitiativen Adapt, Employment och Leader avser december 1997.

Inom gruppen övriga gemenskapsinitiativ finns stora variationer mellan olika program. De horisontella (rikstäckande) programmen Adapt och Employment, som avser kompetensutveckling och arbetsmarknadsinriktade åtgärder, kom tidigt igång. För dessa initiativ har en andra och sista ansökningsomgång genomförts under december 1997 och programmens avsatta medel är intecknade genom beslut. Övriga initiativ har startat senare, vilket återspeglas av en lägre beslutnivå.

Områdespakter för sysselsättning

Områdespakter för sysselsättning är ett initiativ från EG-kommissionen där tanken är att med en bred samverkan, som omfattar fler än de traditionella parterna, genomföra ett utvecklingsprogram för ökad syssel-

ättning i regionen. I Sverige har regeringen utsett sex regioner att delta i en försöksverksamhet. Regionerna arbetar för närvarande på att ta fram arbetsprogram. En viktig finansieringskälla för områdespakternas program utgör de medel som redan inryms i de berörda strukturfondsprogrammen. Utöver vissa resurser från EG-kommissionen har dessutom de övervakningskommittéer som inom sina målområden berörs av områdespakterna möjliggjort att uppemot 100 miljoner kronor av EG-medel från främst målen 3 och 4, huvudsakligen från de indexeringsmedel som tillförts programmen, kan användas för detta arbete. Till denna summa kommer även svensk nationell medfinansiering. Totalt ca 90 områdespakter i de olika medlemsländerna ingår i ett nätverk för att utbyta erfarenheter.

Utvärderingar och rapporter

I genomförandeorganisationen för strukturfondsprogrammen är det övervakningskommittéerna som bl.a. har ett ansvar att följa utvecklingen av programmen. Kommittéerna är sammansatta av företrädare för departement, (i vissa fall även centrala myndigheter) regionala och lokala organ, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer och EG-kommissionen. På uppdrag av respektive övervakningskommitté har oberoende utvärderare under hösten 1997 lagt fram rapporter om genomförandet fram till halvtid för flertalet program i målen 2, 5b och 6 samt initiativet Leader II. Nedan anges huvudsakligen utvärderarnas bedömningar på genomförandet av strukturfondsprogrammen medan bedömningar som avser medfinansieringsfrågor och organisationsfrågor behandlas i de följande avsnitten. De utvärderingar som har gjorts för målen 3 och 4 samt gemenskapsinitiativen Adapt och Employment har regeringen tidigare redovisat i prop. 1997/98:1 utgiftsområde 14. Anslaget Europeiska Socialfonden. För Interreg II A-programmen, liksom för ett flertal andra initiativ, avses motsvarande rapporter läggas fram under hösten 1998.

I stort sett samtliga utvärderare bedömer att programmen för målen 2, 5b och 6 i stor utsträckning motsvarar den problembild som respektive region uppvisar och att programmens huvudinriktning bör hållas intakt. Vissa förändringar föreslås av utvärderarna. Bl.a. bör beslutsgrupperna för vissa program fokusera mer på insatser som främjar entreprenörskap och kommersiellt livskraftiga projekt. Även ökad användning av ramprogram lyfts fram av vissa utvärderare. Ramprogrammen ger vissa uppenbara fördelar för företagen genom att den offentliga medfinansieringen är ordnad i förväg och innebär "en dörr in". En ökad användning av ramprogram förordas också av Riksdagens revisorer i sin rapport bl.a. för att det innebär ett enklare förfarande för den sökande. Stöd till potentiella sökanden anser flera utvärderare tillsammans med Statskontoret vara en möjlighet för att bl.a. utveckla större projekt eller samordna ett antal mindre projekt.

I det fortsatta arbetet med programmen anser flera av utvärderarna att resurser bör avsättas för löpande uppföljning av projekten för att kunna bedöma projektens resultat och måluppfyllelse.

Sammanfattningsvis är de geografiskt avgränsade målen (2, 5b och 6) starkt inriktade på åtgärder för att förbättra företagsklimatet, tillväxten och nyföretagandet. Med denna inriktning av programmen är bl.a. tillkomsten av nya arbetstillfällen en viktig resultatindikator. De geografiskt avgränsade målen skall enligt målsättningarna i respektive program bidra till att skapa nya eller bevara sammanlagt ca 40 000 arbetstillfällen. De projekt som hittills beslutats om förväntas, enligt uppgifter som redovisats i ansökningarna om stöd, bidra till att skapa nya eller bevara drygt 29 000 arbetstillfällen.

Överlag anser utvärderarna att det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser om programmens effekter. Bl.a. har utvärderarna pekat på att den fördröjning av programmen som skedde inledningsvis, har inneburit att utvärderingen i vissa sammanhang snarare har analyserat en uppbyggnadsperiod än genomförandets resultat i halvtid. Delvis beroende på hur långt arbetet fortskridit i respektive program varierar utvärderarnas bedömningar av potentialen i fattade beslut vad avser bl.a. sysselsättningseffekter. Inom flera av programmen har beslutsgrupperna tagit beslut om en löpande uppföljning av hittills beslutade projekt för att kunna bedöma effekterna bl.a. vad avser sysselsättning och tillkomsten av nya företag. En mer sammanfattande bedömning av programmens effekter kommer att lämnas i den slutliga programutvärderingen som avses upphandlas av respektive övervakningskommitté och redovisas efter programperiodens slut.

Organisation av genomförandet av strukturfondsprogrammen

Många myndigheter medverkar på olika sätt i genomförandet av strukturfondsprogrammen. I prop. 1994/95:40 om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m., (bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67), redovisar regeringen huvuddragen i de utbetalningsansvariga myndigheternas ansvarsområden i detta arbete. Arbetsmarknadsverket, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Närings- och teknikutvecklingsverket har givits ett fondansvar, vilket bl.a. innebär att svara för rekvisition av medel från EG-kommissionen, utbetalning av fondmedel till enskilda projekt, samt redovisningar av medelsförbrukning m.m. till regeringen och EG-kommissionen. Fondansvaret innebär också ett ansvar gentemot EG-kommissionen att medlen används på ett sätt som är förenligt med EG:s regler. Medlen från de olika strukturfonderna redovisas på statsbudgeten under berört utgiftsområde.

Vad gäller det konkreta programarbetet kan enligt propositionen även andra myndigheter än de fondansvariga myndigheterna komma att ges ett operativt ansvar för att genomföra ett enskilt program. Vidare sägs i propositionen att det fortsatta arbetet får utvisa hur den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter bör utformas.

För program inom vissa av de horisontella målen och gemenskapsinitiativ kopplade till dessa har genomförandeansvaret lagts på berörda befintliga sektorsmyndigheter. Mål 5a-programmen genomförs således av Jordbruks- respektive Fiskeriverket samt berörda enheter på länsstyrelser-

na. Ansvar för mål 3 har lagts på Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnderna i viktiga operativa roller.

En ny myndighet, Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling, har bildats med bl.a. ansvar för genomförandet av mål 4 samt gemenskapsinitiativen Adapt och Employment.

Även för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen, främst de under målen 2, 5b och 6 samt gemenskapsinitiativet Interreg, har inrättats särskilda myndigheter benämnda beslutsgrupper. Dessa beslutsgrupper har givits operativa uppgifter bl.a. i fråga om beslut om stöd till enskilda projekt m.m. Roll- och ansvarsfördelningen mellan beslutsgrupperna och de utbetalande (fondansvariga) myndigheterna regleras i förordningen (1995:1325) med instruktion för beslutsgrupper.

I en rad utvärderingar och andra studier har bl.a. olika aspekter på de valda organisationslösningarna för genomförandet av strukturfondsprogrammen behandlats. I det följande sammanfattas huvuddragen i de bedömningar, slutsatser och förslag avseende de geografiskt avgränsade programmen som redovisats i rapporter från dessa studier.

RRV framhåller i sin rapport med anledning av uppdraget rörande regionalfonden att det i ovan nämnda förordning föreligger en konflikt mellan en beslutsgrupps beslut och den utbetalande myndighetens kontrollskyldighet, inklusive skyldighet att vid upptäckt av felaktighet inte betala ut ett beslutat stöd. Den nu gällande ordningen medför enligt RRV vissa oklarheter beträffande ansvarsfördelningen mellan två olika myndigheter och hanteringen av ett redan fattat beslut. Ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna bör därför tydliggöras så att konfliktsituationer undanröjs. RRV menar vidare att samordningen mellan de centrala fondansvariga myndigheterna bör stärkas och tydliggöras. Liknande synpunkter redovisas i vissa av utvärderingsrapporterna som gjorts på uppdrag av övervakningskommittéer.

Statskontoret menar att den nya organisationen med beslutsgrupper har många kvaliteter och pekar särskilt på den lokala och regionala förankringen av verksamheten. Samtidigt konstaterar man att det finns både principiella och praktiska problem i genomförandeorganisationen. Man pekar bl.a. på otydlighet i ansvarsförhållanden, komplex organisation och brister i samordning och rutiner. Statskontoret förordar dock att den nuvarande organisationen bibehålls under den innevarande programperioden, dvs. till och med år 1999. Vissa förbättringar av de administrativa rutinerna, liksom förbättrad samordning mellan de centrala myndigheterna, bör emellertid genomföras. Inför nästa programperiod menar Statskontoret att även andra alternativ till den nuvarande organisationen bör övervägas.

Även Riksdagens revisorer anser att beslutsgruppernas roll, sammansättning och ansvar bör prövas inför nästa programperiod. Revisorerna menar att det inte är självklart att samma beslutsmodell tillämpas i hela landet.

Enligt regeringens bedömning har verksamheten med strukturfondsprogrammen inneburit en betydande vitalisering av det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan mellan olika aktörer har stimulerats, delvis nya finansieringslösningar där statliga och kommunala medel i högre grad än

tidigare samverkar har utvecklats etc. Den roll och det inflytande som kommuner och landsting har i beslutsgrupperna tillsammans med de viktigaste statliga aktörerna/medfinansierarna på den regionala nivån, är en viktig förklaring till detta. Den lokala och regionala förankringen av utvecklingsarbetet har förbättrats. I detta avseende har enligt regeringens mening den valda organisationen för de geografiskt avgränsade programmen med beslutsgrupperna som en viktig aktör fungerat väl.

I vissa andra avseenden, det gäller t.ex. i fråga om administrativa rutiner och samspelet mellan de många berörda myndigheterna, har organisationen inte fungerat så väl som hade varit önskvärt, även om förhållandena successivt har förbättrats. Det finns därför skäl att redan under den innevarande programperioden men också, som ett led i förberedelserna för den kommande programperioden, noggrant värdera de erfarenheter som den hittillsvarande verksamheten har givit och utifrån en sådan analys bl.a. bedöma vilka förändringar som bör genomföras. Det gäller t.ex. förändringar i roll- och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter liksom medverkan av andra aktörer. Inför den kommande programperioden avser regeringen att stimulera en bred diskussion om dessa frågor, där olika organisationslösningar kan diskuteras. Detta ligger i linje med den uppfattning som Riksdagens revisorer har redovisat att det kan finnas fördelar med att pröva olika beslutsmodeller i olika program och i olika delar av landet. Oavsett vilka lösningar som slutligen kommer att väljas skall de tillgodose högt ställda krav på såväl effektiv och säker administration som regionalt och lokalt inflytande i genomförandet av programmen. I berörda regioner/län är det också viktigt att ansvaret för såväl utformning som genomförande av de geografiska strukturfondsprogrammen på ett effektivt sätt samordnas med motsvarande ansvar och arbete när det gäller de regionala tillväxtavtal som behandlas i avsnitt 9.3.

För den tid som återstår av innevarande programperiod kommer regeringen att ta initiativ till att åstadkomma förenklingar och effektiviseringar av verksamheten.

Den Europeiska revisionsrätten

Den Europeiska revisionsrättens granskning av strukturfondernas användning avseende år 1996 har i Sverige främst avsett mål 6 och projekt finansierade av Regionalfonden. Revisionsrätten framhåller i sin rapport att de begränsade utbetalningar som konstaterats bl.a. i Sverige främst beror på tidpunkten för godkännandet av programmen. För Sveriges del förklaras den låga utbetalningsnivån även av införandet av ett nytt administrativt system för de myndigheter som ansvarar för att ta emot och fördela gemenskapsmedlen. Utbetalningarna görs dessutom på grundval av styrkta utgifter och inte i form av förskott. Den första utbetalningen av strukturfondsmedel till en slutlig stödmottagare ägde rum först i juli 1996.

I sitt yttrande över revisionsrättens årsrapport anförde EG-kommisionen att tillämpningen av EG:s regelverk i de nya medlemsstaterna oundvikligen krävde att nya administrativa system installerades och att de nationella systemen anpassades för att betala ut gemenskapsmedel och redovisa dessa utgifter. I Sverige kan fördröjningen bl.a. förklaras av att

det system som infördes är mycket decentraliserat i syfte att få med regionala och lokala myndigheter i ett partnerskap och utveckla ett arbetsätt där initiativet kommer nedifrån. Sverige har också insisterat på strikt finansiell kontroll i överensstämmelse med nationella bestämmelser. EG-kommissionen anser inte att det finns några större problem med att kunna ianspråka de tilldelade strukturfondsmedlen för mål 6.

6.4.2 Nationell medfinansiering

Regeringens bedömning: Den nationella medfinansieringen av programmen har hittills varit tillräcklig och fungerat väl. Det gäller även för de program, främst de geografiskt avgränsade, där medfinansieringen inte är garanterad i förväg genom särskilt avsatta medel. För dessa program förväntas efterfrågan på medfinansiering från de offentliga finansiärerna öka under de sista åren av programperioden. Under hösten 1997 har de flesta övervakningskommittéer för målen 2, 5b och 6 beslutat om ändringar i programmen för att underlätta medfinansieringen för åren 1998 och 1999.

Underlagsrapporter: På regeringens uppdrag har Statskontoret redovisat en rapport om den svenska medfinansieringen (1997:12). Under hösten 1997 har Riksrevisionsverket (RRV) i en rapport belyst länsstyrelsernas medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram (RRV 1997:44). Vidare har Riksdagens revisorer under hösten lagt fram en rapport (1997/98:1) om Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet som bl.a. berör medfinansieringsfrågan. Även en arbetsgrupp tillsatt av NUTEK har behandlat medfinansieringsfrågan.

Utvärderingsrapporter har lagts fram av oberoende utvärderare för flertalet program i målen 2, 3, 4, 5b och 6 samt initiativet Leader II.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl regeringen som riksdagen har betonat vikten av att återflödet från strukturfonderna tillgodogörs fullt ut. En förutsättning för att få beslut om strukturfondsfinansiering till ett projekt är, som tidigare nämnts, att det finns en nationell offentlig medfinansiering. Med nationella offentliga medel avses såväl statliga som kommunala och landstingskommunala medel. Även vissa andra offentligt rättsliga organ, t.ex. Telia AB, hushållningssällskapen m.fl. kan vara offentliga medfinansiärer.

Till detta kommer även en betydande privat andel. För gemenskapsinitiativen Adapt och Employment kan även privata medel räknas som nationell medfinansiering. För vissa av målen svarar staten för hela eller stora delar av den offentliga medfinansieringen. Det gäller målen 3, 4 och 5a för vilka medel anvisas över statsbudgeten.

För de geografiskt avgränsade målen och gemenskapsinitiativen är situationen annorlunda. Av den totala offentliga finansieringen i mål 2 och 5b svarar den nationella offentliga finansieringen i genomsnitt för knappt 70 procent medan strukturfonderna svarar för drygt 30 procent. I mål 6 svarar den nationella offentliga medfinansieringen och strukturfon-

derna för hälften var av den offentliga finansieringen. Även här svarar staten för en betydande del av medfinansieringen. Det är däremot de enskilda statliga myndigheterna som, inom tilldelade anslag, avgör om och i vilken utsträckning de vill delta i finansieringen av struktur-fondsprojekt. För länsstyrelserna och självstyrelseorganen gäller dock att de skall prioritera medfinansiering av struktur-fondsprojekt. Utöver staten är också kommuner och landsting viktiga medfinansiärer i de geografiskt avgränsade programmen. En viktig fördel med den valda finansieringsmodellen i dessa program är att lokala och regionala prioriteringar får ett betydande genomslag när det gäller vilka projekt som finansieras. Vidare är det möjligt för myndigheter, vars verksamhet ligger i linje med struktur-fondsprogrammets inriktning, att förmera sina resurser genom att för konkreta projekt söka medel från programmen. En nackdel med den beskrivna modellen är självfallet att medfinansieringen av ett program i sin helhet inte är garanterad på förhand.

Tabell: Fördelning av den offentliga medfinansieringen för beslutade projekt inom de geografiska målområdena, procent

Geogra-fiska mål	Beslut mkr	Kom-mun %	Lands-ting %	Länsstyrelse A 1-anslag %	Övrig statlig %	To-talt
Mål 2	1151	30	6	29	35	100
Mål 5b	986	25	7	35	33	100
Mål 6	822	24	7	32	37	100
Totalt/medel	2959	26	7	32	35	100

Siffrorna i tabellen baseras på uppgifter från NUTEK hämtade ur den nationella databasen per den 16 december 1997 och avser därför endast projekt finansierade av den Regionala fonden eller Jordbruksfonden. Om projekt finansierade av Socialfonden, med stor andel statlig finansiering, medtagits i tabellen skulle den statliga andelen öka ytterligare. Övrig statlig finansiering utgörs av medel från universitet och högskola, forskningsinstitut, statliga myndigheter, statliga företag m.fl.

Finansieringsandelarna för de nämnda kategorierna varierade stort inom och mellan olika program. Av den totala nationella offentliga finansieringen svarade i genomsnitt således kommunerna för 26 procent, landstingen för 7 procent medan staten svarade för 67 procent, varav länsstyrelserna genom A 1-anslaget svarade för 32 procent.

I de program som redovisade en stor andel övrig statlig finansiering svarade universitet och högskolor för en betydande del.

Rapporter och utvärderingar

Statskontoret konstaterar i sin rapport att den svenska offentliga medfinansieringen för programmen fram till juni 1997 varit tillräcklig samt att organisationen bedöms som väl anpassad för att klara en bred finansiering. Statskontoret anser emellertid att det är viktigt med fortsatt uppföljning av medfinansieringen eftersom länsstyrelserna har fått lägre anslag

samtidigt som kommunerna och landstingen hävdar att den ekonomiska situationen är sådan att möjligheterna att bidra till finansieringen av olika projekt kommer att minska.

För att förbättra möjligheterna till medfinansiering, och därmed underlätta att genomföra programmen fullt ut, föreslår Statskontoret i sin rapport att bl.a. följande åtgärder övervägs: öka strukturfondernas finansieringsandel, ge olika former av stöd till sökande, aktivera befintliga källor för finansiering, anpassa programmen och integrera fler nationella stödformer i strukturfondsprogrammen.

Riksrevisionsverket har i sin studie av vissa länsstyrelser medverkan i medfinansieringen av strukturfondsprojekt gjort liknande bedömningar. Riksdagens revisorer har i sin rapport också berört frågan om en ökad finansieringsandel från strukturfonderna.

En arbetsgrupp tillsatt av NUTEK har särskilt analyserat möjligheterna till att aktivera andra offentliga källor som kan användas som medfinansiering.

Även de oberoende utvärderarna har i sina rapporter över målen 2, 5b och 6 tagit upp frågan om förbättrade möjligheter till medfinansiering. Med utgångspunkt från dessa rapporter och de erfarenheter som vuxit fram hos genomförandeorganisationen har förslag till förändringar av programmen diskuterats under hösten i övervakningskommittéerna. Kommittéerna har vid dessa möten tagit beslut om ändringar i programmen som kan börja gälla efter kommissionens fastställande. Regeringen bedömer att ändringarna i programmen kommer att underlätta genomförandet under de kvarvarande åren.

Förändringar av programmen

För *mål 2* har samtliga övervakningskommittéer tillstyrkt förslag från beslutsgrupperna om att höja strukturfondernas finansieringsandel av de offentliga utgifterna för flertalet åtgärder i programmen. För den resterande perioden kommer således strukturfondernas andel av de offentliga utgifterna för dessa åtgärder att öka upp till 50 procent. Detta innebär att kravet på den nationella offentliga medfinansieringen kommer att minska. Detta får till följd att omfattningen av programmen kommer att minska samtidigt som möjligheterna ökar för projekt att hitta en nationell offentlig medfinansiering för åren 1998 och 1999. Vidare har kommittéerna tillstyrkt förslag om omfördelningar av medel mellan programmets olika ändamål och sammanslagningar av åtgärder för att få en flexiblare hantering. För de områden i mål 2, som ingår i det nationella stödområdet, har beslut tagits om att föreslå EG-kommissionen att den nationella stödformen regionalt utvecklingsbidrag skall kunna medfinansiera strukturfondsprogrammen. Kommittéerna har också beslutat om fördelning av indexeringsmedel, som årligen tillkommer varje program.

I *mål 5b* har alla övervakningskommittéerna, förutom i Sydöstra Sverige, haft möten och tagit ställning till eventuella förändringar av programmen. Bl.a. för att underlätta medfinansieringen har EG:s finansieringsandel höjts i tre av programmen. Dessutom kompletteras vissa åtgärder med ytterligare målgrupper och stödmottagare. Eftersom 5b-programmet

Västra Sverige vad gäller beslutade medel utvecklats väl har det inte funnits anledning att föreslå några ändringar i detta.

För *mål 6* har övervakningskommittén beslutat om sammanslagning av vissa åtgärder samt omfördelning av medel mellan andra åtgärder, vilket ökar flexibiliteten i programmet. Liksom för *mål 2* kommer det att bli möjligt, när EG-kommissionen fastställt förändringarna av programmen, att i de delar av regionen som ingår i det nationella stödområdet använda regionalt utvecklingsbidrag som medfinansiering av projekt som riktar sig till företag. Vidare har finansieringsgraden från strukturfonderna höjts till maximalt 75 % när det gäller åtgärder för lokal utveckling samt utveckling av rennäringen. I *mål 6* har övervakningskommittén även beslutat om fördelning av indexeringsmedel som årligen tillkommer programmet.

För flertalet *gemenskapsinitiativ* äger halvtidsavstämning av programmen rum under hösten 1998. Statskontoret har i sin rapport pekat på att flertalet av dessa kan komma att möta en ökad konkurrens om medel tillgängliga för nationell medfinansiering eftersom besluten om dessa program kom senare. Den nationella offentliga medfinansieringen har dock hittills inte varit något problem i dessa program.

Halvtidsutvärdering har genomförts för de bägge Leader-programmen. Utvärderarens slutsatser har hittills inte lett till några förslag till förändringar av programmen.

Regeringen kommer i avsnitt 9 att redovisa huvuddragen i en ny regional näringspolitik. Det är angeläget att de omfattande resurser i form av strukturfondsmedel som finns tillgängliga i de olika programmen ses som en betydelsefull och integrerad del av en sådan politik. Det innebär att insatserna i berörda regioner kan göras kraftfullare samtidigt som medfinansieringen av programmen bättre säkerställs.

6.4.3 Nästa programperiod

Regeringens bedömning: En ny period för EG:s regional- och strukturpolitik avses gälla för åren 2000–2006. En koncentration av insatserna bör eftersträvas. Sverige bör inrikta sig på att inom ramen för en minskad totalbudget få ett i relation till andra medlemsländer rättvist återflöde av strukturfondsmedel och medverka till en ökad decentralisering av programarbete m.m. för olika regional- och strukturpolitiska åtgärder.

De regional- och strukturpolitiska åtgärderna bör inriktas på att åstadkomma regional balans, understödja sysselsättningstillväxt, stärka konkurrenskraften hos främst småföretagen och på kompetensutveckling. EG:s regional- och strukturpolitik bör medverka till en hållbar utveckling och till lika möjligheter för män och kvinnor.

Samordningen med den nationella regionalpolitiken bör öka. EG-kommissionen väntas våren 1998 lägga fram ett förslag till nya förordningar för EG:s regional- och strukturpolitik för perioden 2000–2006. Dessa förslag kommer tillsammans med övriga förslag i Agenda 2000 att behandlas i ministerrådet. I dessa förhandlingar kommer regeringen att beakta de erfarenheter som finns i Sverige av EG:s regional- och strukturpolitiska åtgärder och de synpunkter som framförts med anledning härav.

Skälen för regeringens bedömning: EG-kommissionens förslag till inriktning m.m. av strukturfondernas användning för perioden 2000–2006 redovisades i juli 1997 (meddelande ”Agenda 2000 – for a stronger and wider Union”). Kommissionens meddelande innehåller också finansiella perspektiv för perioden, riktlinjer för en reformering av jordbrukspolitiken, länderaviser m.m. för de länder som är kandidater för medlemskap i EU.

När det gäller budgeten föreslår kommissionen att taket för perioden 2000–2006 skall utgöra 1,27 % av BNI för nuvarande medlemsländer, varav 0,46 % skall avse regional- och strukturpolitiska åtgärder, dvs. detsamma som skall gälla för år 1999. Detta betyder att strukturpolitiken skulle disponera totalt ca 275 miljarder ecu (1997 års priser). Det belopp som disponeras för innevarande programperiod (1993–1999) är 200 miljarder ecu (1997 års priser). Av det totala beloppet för den kommande programperioden föreslås 45 miljarder ecu reserveras för nya medlemsländer.

Kommissionens förslag i Agenda 2000 vad gäller regional- och strukturpolitiken inriktas på koncentration, effektivisering och förenkling. Antalet mål föreslås minska från nuvarande sju till tre och gemenskapsinitiativen från nuvarande tretton till tre. Av de föreslagna nya målen är två geografiska och ett horisontellt. De tre föreslagna gemenskapsinitiativen inriktas på gränsöverskridande och transnationellt samarbete, landsbygdsutveckling samt mänskliga resurser. Beträffande de geografiska målen är kommissionens uppfattning att omfattningen skall reduceras under programperioden från nuvarande 51 % till ca 35–40 % av folkmängden i unionens nuvarande medlemsländer. Insatserna skall koncentreras till de ekonomiskt minst utvecklade länderna och regionerna. Två tredjedelar av strukturfondsmedlen föreslås anslås för dessa områden (ett nytt mål 1). Åtgärderna skall främst inriktas på insatser för långsiktig sysselsättning, ökad konkurrenskraft och kompetensutveckling. Detta skall ske med hänsynstagande till bl.a. miljö- och jämställdhetsaspekter. Förenklingar föreslås beträffande budgethantering, programarbete m.m.

Det nya mål 1 föreslås omfatta regioner med en BNP/invånare, som är lägre än 75 % av EU-genomsnittet. Det nya mål 1 skall därutöver omfatta mycket perifera regioner och enligt särskilda överenskommelser nuvarande mål 6, dvs. regioner med mycket låg befolkningstäthet. För regioner i nuvarande mål 1, som inte uppfyller angivna kriterier, föreslås en särskild nedtrappningsmekanism att gälla för stödet.

Det nya mål 2 föreslås omfatta regioner med stora behov av omstrukturering till följd av deras ekonomiska och sociala situation. Det betyder regioner där stora förändringar sker inom industri-, tjänste- och fiskesektorerna samt i landsbygdsområden på tillbakagång och stadsområden med omfattande sysselsättnings- och sociala problem. För de regioner som idag omfattas av mål 2 eller mål 5b men som inte kommer att uppfylla nya kriterier föreslår kommissionen ett begränsat strukturfondsstöd under en övergångsperiod.

Det nya mål 3 föreslås omfatta områden utanför de geografiska målområdena och åtgärderna inriktas på att motverka negativa konsekvenser av

ekonomiska och sociala förändringar, utveckling av utbildningssystem och livslångt lärande samt bekämpning av arbetslöshet och social utslagning.

Den sammanhållningsfond som inrättades år 1993 för medfinansiering av transeuropeiska nätverk och miljöprojekt i Grekland, Spanien, Portugal och Irland föreslås bestå som hittills. Inom den totala finansiella ramen för regional- och strukturpolitiken föreslår kommissionen att ca 3 miljarder ecu/år anslås till denna fond.

Beträffande de länder som kandiderar för medlemskap i EU föreslås en åtgärdsram på 45 miljarder ecu. Av denna ram avser 38 miljarder ecu insatser från strukturfonderna och sammanhållningsfonden från den dag då landet blir medlem. För förberedelser inför ett medlemskap avsätts resterande belopp, 7 miljarder ecu, att kunna användas av kandidatländerna från år 2000.

Kommissionen kommer att utarbeta ett förslag till regelverk för regional- och strukturpolitiken som skall gälla från år 2000 (kriterier för områdesavgränsningar, stödberättigade åtgärder, administrativa rutiner m.m.). Kommissionen förväntas lägga fram sitt förslag om nytt regelverk för rådet under våren år 1998 varefter förhandlingar om detta regelverk påbörjas i ministerrådet.

De övergripande förslag som kommissionen hittills redovisat stämmer i de flesta avseenden väl med de ståndpunkter som den svenska regeringen intagit. Det viktigaste undantaget är budgeten där regeringen förordar en reducering för regional- och strukturpolitiken.

En annan fråga som kommissionen nu arbetar med är nya områdesavgränsningar för nationella regionalpolitiska företagsstöd. Kommissionens strävan är att minska områdena och nivåerna för statsstöd och samtidigt behålla skillnaden i stödnivåer mellan olika regioner (statsstöd enligt artiklarna 92(3)a och 92(3)c i Romfördraget). Frågan kommer att behandlas vidare under år 1998.

Regeringen anser att EG:s regional- och strukturpolitik är mycket viktig. Den ger ett betydande mervärde för EU och medlemsstaterna. Regeringen delar huvuddragen i kommissionens förslag i Agenda 2000. Regeringen anser dock att budgeten för strukturpolitiken bör minska. Regeringen är också inriktad på att stödja kommissionens ambitioner att koncentrera, effektivisera och förenkla strukturpolitiken. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av utvidgningen som kan förutsättas komma att påbörjas under nästa programperiod

EG:s regional- och strukturpolitik bör inriktas på att åstadkomma regional balans. Vad gäller åtgärdsinriktningen bör i första hand tillkomsten av varaktig sysselsättning, förstärkning av främst småföretagens konkurrenskraft och kompetensutveckling av arbetskraften prioriteras. De regional- och strukturpolitiska insatserna bör medverka till en långsiktig hållbar utveckling och miljöanpassning genom bl.a. utvecklade miljöbedömningar. Insatserna bör också genomföras med beaktande av lika möjligheter för män och kvinnor.

Strukturpolitiken skall bidra till att förverkliga den nationella sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik som den bedrivs utifrån den natio-

nella handlingsplanen och de riktlinjer som beslutades den 15 december 1997 vid toppmötet i Luxemburg.

EG:s regional- och strukturpolitik bör bedömas i ljuset av att Sverige 1996 var en av de största nettobetalarerna till EG-budgeten och att avgiften till EU-budgeten kan bedömas öka mer än återflödet, som i huvudsak gäller EG:s jordbrukspolitik samt regional- och strukturpolitik, under den kommande budgetperioden.

Vid behandlingen av förslagen i Agenda 2000 om regional- och strukturpolitiken inriktar sig regeringen på följande mål:

- att budgeten för strukturfonderna bör minska, även efter inträde av nya medlemsstater i gemenskapen,
- att politiken bör koncentreras såväl geografiskt som beträffande typer av åtgärder med beaktande av närhetsprincipen,
- att verka för förenklingar beträffande rutiner för genomförandet av EG:s regional- och strukturpolitik,
- att inom ramen för en reducerad totalbudget öka återflödet till Sverige i relation till andra medlemsländer,
- att få samma status för glesbefolkade regioner inom det nya mål 1 som de länder/regioner har som kvalificerar enligt kriteriet BNP/invånare <75 % av genomsnittet inom EU,
- att redovisa behov av insatser inom ramen för det nya mål 2, däri inkluderat skärgårdsområden,
- att verka för att det nya mål 3 får en inriktning som innebär att det blir ett verksamt medel för att öka förutsättningarna för en långsiktigt positiv sysselsättningsutveckling och minskad arbetslöshet,
- att verka för att medlemsländer och regioner får ett så stort inflytande som möjligt, t.ex. genom att inom ett gemensamt regelverk kunna göra geografiska prioriteringar och bestämma inriktningen vad gäller åtgärder i olika regioner,
- att lika möjligheter för män och kvinnor beaktas, samt
- att medverka till en hållbar utveckling och miljöanpassning.

Den här inriktningen kommer att kräva ett konstruktivt samarbete med kommissionen och andra medlemsländer. Detta kommer att ske med utgångspunkt i en bred förankring hos de organ som i Sverige arbetar med och berörs av EG-finansierade regional- och strukturpolitiska åtgärder.

Enligt regeringens bedömning är det angeläget med ett ökat samband mellan den nationella regionalpolitiken och EG:s regional- och strukturpolitik. Genom ett sådant samband kan en kraftsamling och viktiga synergieffekter uppnås. Detta behöver dock inte betyda att ett sådant samband skall tolkas alltför strikt. Eftersom en reformering av EG-politiken på området just nu diskuteras och inriktning, resursfördelning m.m. kommer att läggas fast under åren 1998 eller 1999, bör behovet av samspel med den nationella regionalpolitiken beaktas under de kommande förhandlingarna.

Erfarenheterna från innevarande programperiod bör vara till god vägledning för hur strukturfondsarbetet bör bedrivas under nästa programperiod.

6.5 Glesbygds- och landsbygds politik

Glesbygds- och landsbygds politiken är en viktig del av regionalpolitiken. I det följande lämnas därför en samlad redovisning av insatser för gles- och landsbygds utveckling.

6.5.1 Allmänna riktlinjer

Regeringens bedömning: För att en ekonomisk tillväxtpolitik skall bli framgångsrik är det nödvändigt att landets resurser tas till vara även i gles- och landsbygd.

Särskilda åtgärder skall i första hand riktas mot glesbygdsområden och mot skärgården.

Underlagsrapporter: I Glesbygdsverkets rapport "Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet", som bl.a. bygger på förslag från 1996 års landsbygdsriksdag och ett brett samråd med Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva, byautvecklare, företrädare för kommuner och länsstyrelser, framförs en rad förslag till en framtidsinriktad bygdepolitik. Förslagen går i sina huvuddrag ut på att:

- öka det lokala inflytandet,
- mobilisera och bygga upp såväl den egna som den gemensamma kapaciteten hos enskilda och företagare i bygderna,
- ställa om till långsiktigt uthålliga bygder,
- decentralisera och integrera arbetsmarknads- och regionalpolitiken samt förstärka otraditionella insatser och
- fördela statens resurser rättvist för att garantera likvärdig men lokalt anpassad infrastruktur och service.

I rapporten redovisas en kraftig ökning av antalet lokala utvecklingsgrupper. För närvarande finns det cirka 3 400 grupper varav närmare 3 000 i gles- och landsbygd. Enligt en undersökning av de lokala utvecklingsgrupperna år 1995 fanns det cirka 70 000 aktiva personer som aktivt satsade cirka 900 miljoner kronor per år i form av egen arbetstid och kapital.

Glesbygdsverket har utarbetat ett förslag till Nationellt strategiskt handlingsprogram för skärgården. Handlingsprogrammet anlägger en helhetssyn på utvecklingsmöjligheterna i skärgården och omfattar fem insatsområden; Mark och vatten, Näringsliv och försörjning, Bostäder, Service och kommunikationer samt Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering. Inom vart och ett av insatsområdena föreslås såväl strategiska mål som delmål samt inom dessa en eller flera åtgärder.

Remissinstanserna: Den sammantagna bilden av remissvaren på rapporten Förnyelsens landskap är en övervägande positiv bedömning av analys och förslag i utredningen. Boverket, NUTEK, länsstyrelserna i Värmland och Norrbottens län, Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva och SmåKom ställer sig i huvudsak bakom centrala delar i utredningen. Det finns ett betydande medhåll kring åtgärderna som syftar till ökat

lokalt inflytande, att stärka enskildas, företags och bygders förmåga till försörjning, att bygga om till bärkraftiga bygder samt infrastruktur och service. Däremot har flera invändningar från framför allt Arbetsmarknadsstyrelsen och fackliga organisationer riktats mot förslagen till lokalt integrerad arbetsmarknads- och regionalpolitik.

Ett antal remissinstanser pekar på brister i analysdelarna, bl.a. att målkonflikter inte analyserats, att t.ex. forsknings- och utvecklingsbehoven inte tillräckligt belysts samt att stad-land perspektivet borde lyfts fram. Övriga anser att utredningen innehåller en utförlig och genomarbetad översyn av gles- och landsbygdsutveckling. Den skarpaste kritiken kommer från Statskontoret som hävdar att utredningen brister i bedömning av bl.a. förslagets statsfinansiella konsekvenser.

Skogsstyrelsen pekar på ungdomars och kvinnors roll för utvecklingen och på behovet av kompetensutveckling.

Ungdomsstyrelsen framhåller att det finns ett behov av att stödja lokalt utvecklingsarbete, riktat mot att utveckla former för ungdomars deltagande i lokal samhällsplanering. Styrelsen anser att regeringen bör överväga inrättandet av särskilda regionala resurscentra för ungdomar likt de som tidigare inrättats för kvinnor. Vidare anser styrelsen att det finns ett behov av att se över arbetet med EG:s strukturfonder så att ungdomsperspektivet tas till vara.

Flera remissinstanser uttrycker tveksamhet till förslaget om ett Nationellt forum för bygdeutveckling (NFB).

Skälen för regeringens bedömning: Som redovisats i Glesbygdsverkets rapport är utvecklingstendenserna i gles- och landsbygd inte likartade. Olika regioner har olika förutsättningar. I en tillväxtinriktad politik för hela landet är det nödvändigt att såväl glesbygdens som landsbygdens resurser tas till vara. Eftersom den nationella utvecklingen utgör den samlade effekten av varje bygds förmåga att ta till vara sina resurser och möjligheter, bör inriktningen vara att ge alla ortstyper möjlighet att utvecklas. Utvecklingen kan inte administreras fram uppifrån, utan de lokala förutsättningarna och initiativen måste tas till vara fullt ut.

I avsnitt 4.4 har visats, att de svåraste regionalpolitiska problemen finns i landets norra och inre delar samt i skärgården, dvs. i huvudsak sådana områden som Glesbygdsverket benämner gles- och landsbygdsområden. Dessa är därför högst prioriterade vad gäller olika åtgärder. Många problem av glesbygdskaraktär finns även i sådana områden som Glesbygdsverket har klassificerat som tätortsnära landsbygd. Tätortsnära landsbygdsområden i kommuner som är regionalpolitiskt prioriterade genom att de är nationella stödområden, strukturfondsområden, eller prioriterade av respektive länsstyrelse och självstyrelseorgan omfattas också av regionalpolitiska åtgärder. Insatser i övriga tätortsnära landsbygdsområden är primärt en kommunal uppgift.

I enlighet med regeringens riktlinjer har länsstyrelserna under en följd av år givit hög prioritet åt landsbygdsutveckling, bl.a. genom landsbygdsstöd och program för landsbygdsutveckling. Många kommuner har också aktiverats i detta arbete. Det är angeläget att även länsstyrelserna och de nya självstyrelseorganen arbetar vidare med gles- och landsbygdsinsatser. Sedan ett par år pågår också ett omfattande arbete med glesbygds- och

landsbygdsutveckling inom ramen för EG:s strukturfonder. Detta sker dels genom arbetet med mål 6, dels genom arbetet inom fem mål 5b-områden; mål 5b Västra Sverige, mål 5b Sydöstra Sverige, mål 5b Västerbotten/Gävle/Dalarna, mål 5b Gotland samt mål 5b Skärgården i Sverige. Genom gemenskapsinitiativet Leader II, inom EG:s strukturfonder, har dessutom, genom de s.k. LAG-grupperna (Local Action Groups), nya samverkansformer på regional och lokal nivå utvecklats.

Glesbygds- och landsbygdsområden har, som tidigare framhållits, olika utvecklingsförutsättningar. Vad de ofta har gemensamt är bristen på arbetstillfällen för framför allt kvinnor. I avsnitt 7.3 redovisas insatser för att bättre ta till vara kvinnors resurser i det regionala utvecklingsarbetet.

En annan viktig grupp för den framtida utvecklingen av gles- och landsbygden är ungdomarna. Det gäller att på olika sätt ge dem möjligheter att stanna i sin hembygd, eller återvända efter studier, och utveckla denna bl.a. genom eget företagande och genom ökad delaktighet i olika utvecklingsprocesser. Inom kort avser regeringen att lämna en proposition till riksdagen om mål för den framtida ungdomspolitik. Målet är att underlätta ungas självständighet, deras möjlighet till makt, inflytande och delaktighet samt ta till vara unga som en verklig resurs för samhällsutvecklingen. I avsnitt 6.2.3 har redovisats vilka åtgärder regeringen avser att vidta då det gäller organisatoriska förändringar i den statliga förvaltningen. Dessa åtgärder har naturligtvis stor betydelse inte minst för gles- och landsbygden.

Skärgården

Den svenska skärgården är unik.

Ett genombrott för svensk skärgårdspolitik inträffade i och med Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Genom att skärgården – definierad som samtliga svenska öar med bofast befolkning utan fast landförbindelse – blev ett mål 5b-område erkändes på allvar skärgårdens speciella problem i ett regionalpolitiskt sammanhang. I de förhandlingar om strukturfondernas framtid som nu förestår kommer den svenska regeringen hävda att skärgården även fortsättningsvis skall behandlas som ett sammanhållet programområde.

Glesbygdsverket skall enligt sin instruktion verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter i bl.a. skärgården. Glesbygdsverket har därför i brett samråd med såväl regionala och lokala intressenter som representanter för skärgårdsbefolkningen utarbetat ett förslag till Nationellt strategiskt handlingsprogram för skärgården. Programmet är främst fokuserat på frågor som berör möjligheterna att bo och arbeta i skärgården. Olika sektorsintressen har vägts in, men programmet har prioriterat den övergripande målsättningen att verka för en levande skärgård med bofast befolkning. Visionen är ”ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt samhälle, som ger kvinnor och män i olika livsformer och med olika krav på levnadsvillkor, möjlighet att bo och arbeta i skärgården”. Skärgården omfattar enligt programmet cirka 85 000 invånare på öar och i kustområden.

För närvarande genomförs utvecklingsinsatser i skärgården bl.a. genom EG:s strukturfondsprogram mål 5b Skärgården. Det skall dock nämnas att Glesbygdsverkets definition på skärgård i det Nationella handlingsprogrammet för skärgården är betydligt vidare än vad som gäller för strukturfondsprogrammet. Det senare omfattar samtliga bebodda öar utan fast landförbindelse, med ca 30 000 invånare. Flera av de åtgärder som föreslås i handlingsprogrammet bör kunna genomföras på regional, kommunal eller lokal nivå och i vissa fall också bli medfinansierade via EG:s strukturfonder, andra frågor är en uppgift för regering och riksdag. Programmet innehåller omfattande förslag till åtgärder inom en rad politikområden. För att med utgångspunkt från programmet kunna utforma en kraftfull och samordnad politik krävs dock först en uppföljning och redovisning av vad som gjorts och vad som ytterligare behöver göras. Regeringen har uppdragit åt Glesbygdsverket att senast den 31 december 1998 lämna en sådan redovisning.

Liksom i övriga glesbygds- och landsbygdsområden krävs det en god näringslivsstruktur för att en levande skärgård skall kunna upprätthållas. Traditionellt har stat och kommuner varit viktiga arbetsgivare i skärgården. Strukturförändringar, behov av rationaliseringar och nya tekniska möjligheter att bedriva verksamhet på mindre avståndsberoende sätt har inneburit minskad statlig verksamhet bl.a. inom Sjöfartsverket och Kustbevakningen.

Med hänsyn till den särskilda situationen i skärgården bör alla förutsättningar att behålla och utveckla olika funktioner genom samordning av flera statliga verksamheter tas till vara. Ny distansöverbyggande teknik kan bidra till att förbättra skärgårdens förutsättningar, inte bara för offentlig verksamhet, utan även för näringslivets villkor. Regeringen har därför uppdragit åt Länsstyrelsen i Stockholms län att finna former för en fortsatt och utvecklad statlig verksamhet i Stockholms skärgård.

Skärgårdarnas Riksförbund samordnar ett 15-tal regionala intresseorganisationer för skärgården. Det har därmed stor betydelse för att hålla samman olika skärgårdsintressenter. Organisationen har i ökad utsträckning anlitats som remissinstans och expertorgan i skärgårdsfrågor. Detta arbete sker till övervägande delen helt ideellt. Skärgårdarnas Riksförbund är även representerade i övervakningskommittén för mål 5b Skärgården inom EG:s strukturfonder. För att möjliggöra en fördjupad samverkan mellan olika organisationer i skärgården avser regeringen att tills vidare stödja Skärgårdarnas Riksförbund med en halv miljon kronor årligen. Finansieringen sker inom ramen för anslaget för regionalpolitiska åtgärder.

Berörda länsstyrelser har i december 1997 fått regeringens uppdrag att upprätta regionala miljö- och hushållningsprogram för landets större skärgårdsområden. Programmen syftar bl.a. till att ta till vara de utvecklingsmöjligheter och den potential för ökad sysselsättning och tillväxt som ligger i resurshushållning och miljöanpassning. Även ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd skall analyseras. Arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen skall ske i samarbete med berörda kommuner och lokala organisationer m.fl. samt, i de fall detta är aktuellt, med berörda regionala självstyrelseorgan.

I följande avsnitt redovisar regeringen frågor rörande sysselsättningsfrämjande åtgärder, service och det lokala utvecklingsarbetet. Slutligen aviseras att gles- och landsbygdens förutsättningar och utvecklingsmöjligheter skall utredas.

6.5.2 Sysselsättningsfrämjande åtgärder

Regeringens bedömning: Att småföretagen utvecklas är viktigt för att skapa ny sysselsättning i glesbygd och landsbygd. Nyföretagande och kooperativt företagande bör stimuleras. Lånemöjligheterna för unga entreprenörer i vissa glesbygds- och landsbygdsområden bör förbättras.

Ett konkret åtgärdsprogram för att främja kunskapsintensiv produktion i glesbygd och landsbygd bör utarbetas.

Ytterligare 5 miljoner kronor anslås för att främja export av svenska livsmedelsprodukter.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer att användas för småskalig turismutbildning, fiskevårdande åtgärder och för vidareutveckling av ett nationellt trav- och galoppcentrum.

Skälen för regeringens bedömning: Landsbygdsstödet är en effektiv stödform. Som redovisats i budgetpropositionen för 1998 har landsbygdsstödet medverkat till att under budgetåret 1995/96 skapa cirka 5 100 nya arbetstillfällen till en genomsnittlig kostnad på cirka 111 000 kronor per arbetstillfälle. De utredningar som presenterats har inte föreslagit några förändringar av stödformen. Regeringen har nyligen beslutat om en mindre ändring i förordningen om landsbygdsstöd för att medge möjligheten till investeringar i kompletterande verksamhet till jordbruksproduktion.

Det är länsstyrelsen i varje län som avgränsar gles- och landsbygdsområden. Genom riksdagens beslut om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning från 1998 i Kalmar, Skåne och Gotlands län samt från 1999 i Västra Götalands län har ansvaret för arbetet med regional utveckling i dessa regioner, inkluderande ansvaret för de regionalpolitiska företagsstöden, flyttats över till s.k. självstyrelseorgan i dessa län.

Glesbygdsverket har i uppdrag att svara för att det utvecklas en enhetlig praxis inom området. I förordningen om landsbygdsstöd har länsstyrelserna ålagts en samrådsskyldighet med Glesbygdsverket. Verket har analyserat de avgränsningar och prioriteringar som gjorts av länsstyrelserna. Av Glesbygdsverkets rapport Förnyelsens landskap framgår att nio länsstyrelser har justerat sina stödområdesgränser mellan 1994 och till utgången av 1996. De förändringar som skett har, med några få undantag, varit av marginell karaktär. Enligt riksdagens tidigare utfärdade riktlinjer skall landsbygdsstöd kunna lämnas i områden på långt avstånd från större tätorter, men hänsyn kan tas till specifika förhållanden i varje område. Regeringen avser att uppdraga åt länsstyrelserna och självstyrelseorganen att se över sina avgränsningar i landsbygdsstödet och därvid beakta de grundläggande principer som riksdagen tidigare lagt fast.

I landets glesbygds- och landsbygdsområden är behovet av företagsförnyelse stort. Även om det i många av dessa områden finns en tradition av småföretagande är det viktigt att entreprenörsandan kan utvecklas. Genom medel från bl.a. EG:s strukturfonder görs en rad insatser med denna inriktning. Särskilt kan nämnas det arbete som bedrivs inom ramen för gemenskapsinitiativet Leader II av de s.k. LAG-grupperna.

För att ytterligare stärka entreprenörsandan och förstärka de stödformer som finns i gles- och landsbygdsområden har regeringen bl.a. föreslagit EG-kommissionen att cirka 75 miljoner kronor (nio miljoner ecu) av outnyttjade medel inom mål 5a överförs till att förstärka lånemöjligheterna för unga entreprenörer i mål 6 och mål 5b-områden. Lånen kommer att administreras av ALMI. Kommissionen godkände förslaget den 28 januari 1998.

Den kooperativa företagsformen har varit framgångsrik när det gäller att främja ny sysselsättning i gles- och landsbygder. Regeringen har under de senaste åren tagit en rad initiativ för att säkerställa att kooperativa företag ges samma utvecklingsmöjligheter som andra företagsformer. Riksdagen har beslutat att för innevarande år öka stödet till information och rådgivning om den kooperativa företagsformen genom de lokala kooperativa utvecklingscentra, som finns i varje län, med 10 miljoner kronor till ett årligt anslag på 16,5 miljoner kronor. För att följa upp detta skall länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen redovisa vilka stöd som har givits till kooperativ verksamhet. Utöver detta har regeringens Kooperativa råd fått en ny arbetsinriktning. En huvuduppgift är att stimulera till ökad sysselsättning genom nyetablering av kooperativa företag. Regeringen har vidare tagit initiativ som syftar till att sprida information om den kooperativa företagsformen för att bl.a. underlätta etableringen i gles- och landsbygder. Regeringen har nyligen givit Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att den kooperativa företagsformen jämföras med andra företagsformer inom arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen tillsatte under våren 1997 en arbetsgrupp för att utreda vissa frågor på konkurrenslagens område, bl.a. frågan om lagens tillämpning när det gäller små företag och bl.a. uppmärksamma de särskilda förutsättningar för konkurrens som kan finnas i olika delar av landet. Analysen bör även omfatta frågan om hur eventuella förändringar i dessa regler inverkar på glesbygdshandeln. Den konkurrensrättsliga neutraliteten mellan olika företagsformer skall också uppmärksammas. Arbetsgruppen skall lägga fram sina överväganden under hösten 1998.

För att det skall kunna skapas arbetstillfällen inom kunskapsinriktade tjänster i glesbygds- och landsbygdsområden är det nödvändigt att dessa orter får likvärdiga förutsättningar att utnyttja modern teknik och att den nya teknikens möjligheter tas till vara. Det sker en snabb tillväxt av sysselsättningen inom kunskapsintensiv produktion. Institutet för framtidsstudier beräknar att hälften av alla yrkesverksamma kommer att vara sysselsatta inom den sektorn år 2010. Tillväxten av kunskapsintensiva jobb är begränsad i gles- och landsbygdsområden. Dessa områden måste därför i ökad utsträckning få del av tillväxten inom kunskapsintensiv produktion för att öka sysselsättningen. Regeringen avser därför ge Glesbygdsverket i

uppdrag, att i samarbete med NUTEK ta fram ett konkret åtgärdsprogram för att utveckla den kunskapsintensiva produktionen i glesbygds- och prioriterade landsbygdsområden.

Jord- och skogsbruket har av naturliga skäl stor betydelse för sysselsättningen i glesbygds- och landsbygdsområden. Andelen sysselsatta i dessa näringar är i och för sig relativt begränsad, men genom att de förser andra näringsgrenar med råvaror är deras betydelse för den totala näringsverksamheten större. Livsmedelsindustrin är t.ex. Sveriges näst största industrigren mätt i produktionsvärde och den tredje största i fråga om antalet sysselsatta. Jord- och skogsbruket utgör dessutom en viktig bas för nyföretagande i gles- och landsbygder inom småskalig trä- och livsmedelsförädling samt turism där ett öppet och levande landskap med miljövänlig produktion ger en bra grund för nya arbetstillfällen. För glesbygden är det därför viktigt med en ökad vidareförädling och att jord- och skogsbruket inte behandlas som enbart råvaruproducent till industrin.

Regeringen anslog år 1992 för en fyraårsperiod 60 miljoner kronor för exportfrämjande åtgärder för svenska förädlade livsmedel. Medlen har disponerats av Jordbruksverket, som administrerar ett projekt benämnt Food from Sweden för detta ändamål.

År 1995 anslog riksdagen ytterligare 17 miljoner kronor till projektet för fortsatt verksamhet. I den till regeringen avlämnade utredningen "En livsmedelsstrategi för Sverige" (SOU 1997:167) föreslås att Food from Sweden skall fortsätta och vidareutveckla sina insatser mot bakgrund av att verksamheten har varit en bra plattform för exportarbetet.

För verksamheten under år 1998 har regeringen avsatt 5 miljoner kronor från anslaget F 6. Exportfrämjande åtgärder, utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Avsikten är att LRF skall bidra till finansieringen av projektet under år 1998 med en summa som är lika stor som statens sammanlagda insats för år 1998.

Kostnaderna för verksamheten under år 1998 beräknas till sammanlagt 20 miljoner kronor. Regeringen avser därför att avsätta ytterligare 5 miljoner kronor till projektet för år 1998 under förutsättning att LRF bidrar med sammanlagt 10 miljoner kronor. Dessa 5 miljoner kronor finansieras via programmet för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt.

Inom jordbrukssektorn finns institutioner tillhörande Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), som har stor regionalpolitisk betydelse, men nu hotas av nedläggning eller förflyttning på grund av kraftiga besparingsåtgärder inom universitetet. Ett exempel är institutionen för norrländsk jordbruksvetenskap i Röbbäcksdalen utanför Umeå. Institutionen bedriver verksamhet även vid andra orter i Norrland. Det finns ett stort behov av forskning och utveckling inom institutionens verksamhetsområden, t.ex. inom det norrländska jord- och trädgårdsbruket samt kring den biobaserade energiframställningen. Institutionens möjlighet att leva kvar, om besparingskravet på SLU gör att man inte längre klarar att basfinansiera verksamheten, är starkt ifrågasatt. SLU:s styrelse har emellertid uppdragit åt rektor att utreda möjligheten för en annan organisations- och finansieringsform. Regeringen anser att utredningen är angelägen för att ytterligare utveckla branschens och regionens ansvar för verksamheten. I av-

vaktan på styrelsens diskussioner i frågan och utredningens resultat avser regeringen lämna engångsvis förstärkning av basfinansieringen med 5 miljoner kronor. Förstärkningen finansieras via programmet för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt.

Turismen har en stor sysselsättningspotential i glesbygds- och landsbygdsområden. De nationella insatser som har gjorts för att marknadsföra Sverige som turistland får effekter även i gles- och landsbygdsområden. Glesbygdsverket har utarbetat ett handlingsprogram för småskalig turism. Likaledes betonas i det nationella skärgårdsprogrammet vikten av den småskaliga och lokalt utvecklade turistnäringen. En viktig insats för att främja en småskalig landsbygdsturism är utbildning av lokala resurspersoner samt utbildning av lokala turistguider för upplevelseturism i gles- och landsbygden. Särskilda utbildningsplaner finns framtagna, varav en är anpassad för den samiska ursprungsbefolkningen. Regeringen avser att inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, och till en kostnad om 4,6 miljoner kronor, på försök initiera dessa utbildningar i regionalpolitiskt prioriterade områden.

För att ta till vara den potential som finns i sjöar och vattendrag kan en intensifierad fiskevård bidra till en ekologisk hållbar utveckling och ökad sysselsättning. Regeringen avser att inom ramen för medel för individuellt anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder göra en insats för återställnings- och rensningsåtgärder i vattendrag, röjning av vandringsvägar för fisk och iordningställande av fiskeplatser m.m till en kostnad om högst 20 miljoner kronor. Härigenom skapas sysselsättning på såväl kort som lång sikt och arbetstillfällena är ofta av sådan art att de kan ge sysselsättning åt arbetslösa som saknar särskild kompetens och erfarenhet. Denna typ av arbetstillfällen finns främst i glesbygds- och landsbygdsområden.

Hästsport i olika former har en stor omfattning och ger sysselsättning åt många personer. I Wången i Jämtland finns en trav- och galoppskola. För att utveckla denna verksamhet har regeringen för avsikt att med arbetsmarknadspolitiska medel på cirka 30 miljoner kronor skapa såväl kortsiktiga som långsiktiga arbetstillfällen. Utöver arbetstillfällen under investeringsfasen beräknas satsningen på sikt kunna skapa mellan 30–35 arbetstillfällen. Till detta beräknas ungefär det dubbla antalet arbetstillfällen i kringnäringar.

6.5.3 Service

Regeringens bedömning: Arbetet med att utveckla samordnade servicelösningar bör intensifieras.

Regeringen avser att initiera tillkomsten av en databas över förändringar i tillgången till service i gles- och landsbygd och hur dess konsekvenser löpande kan följas upp och rapporteras.

Regeringen avser att uppdra åt Konsumentverket att initiera ytterligare projekt med innebörd att öka samordningslösningar i varudistributionen.

Kvarvarande helårsbebodda hushåll i gles- och landsbygd som idag saknar tillgång till elektricitet bör få en tillfredsställande elförsörjning.

Underlagsrapporter: I Glesbygdsverkets och Konsumentverkets rapport "Service i gles- och landsbygd" redovisas ett antal förslag till åtgärder som i huvudsak går ut på att:

- stimulera framtagande av lokala servicestrategier,
- stimulera till ökad samverkan mellan kommuner, byalag och näringsliv vid formande och genomförande av lokala servicestrategier,
- förstärka de statliga aktiebolagens regionalpolitiska ansvarstagande genom att precisera en lägsta garanterad servicenivå och genom att ge dem ett tydligare ansvar att medverka i samordnade servicelösningar,
- förstärka länsstyrelsernas uppdrag att verka för samordnad service i gles- och landsbygden,
- skapa bättre förutsättningar för dagligvaruhandeln och stärka dess roll som bygdens centrum för samordnad service genom möjlighet till förhöjda stödnivåer vid utökning av antalet servicefunktioner samt genom ett förbättrat servicebidrag och hemsändningsbidrag,
- stödja byskolorna, för att bromsa nedläggningsvågen och för att utveckla skolornas roll som en resurs i det lokala samhällets utveckling samt
- grundläggande garanterade telekommunikationer skall också omfatta överföring som kräver hög kapacitet såsom bild- och datakommunikation.

I rapporten föreslås också att statens avtal med och direktiv till myndigheter och statliga bolag bör kompletteras med krav om att de skall verka för samordnade servicelösningar i gles- och landsbygd. Det framhålls också att det är viktigt att länsstyrelserna får ett ökat ansvar att samråda med servicegivarna och pröva olika samordningslösningar. Av verkens rapport framgår bl.a. att drygt 100 av landets 600 skolor med mindre än 50 elever är nedläggningshotade. I rapporten föreslås vidare att de båda verken gemensamt får i uppdrag att utveckla och upprätthålla en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service.

Konsumentverket fick i oktober 1994 i uppdrag att inventera och genom pilotprojekt finna samordningslösningar på lanthandelns distributionsproblem samt att utveckla och organisera utbildning för lanthandlare. Verket har i december 1996 redovisat arbetet.

Remissinstanserna: Med undantag av några få remissinstanser tillstyrks förslaget om ett tydligt samordningsansvar för länsstyrelserna. Flertalet länsstyrelser understryker dock, att ett utökat ansvar förutsätter extra resurser. Några kommuner påpekar att förslaget inte får medföra en kostnadsöverväldning från staten till kommunerna.

Statskontoret efterlyser en analys av vilka konsekvenser det medför att de boende själva är engagerade och tar aktivt ansvar för utvecklingen av sin närmiljö.

Apoteksbolaget avstyrker såväl förslaget om att länsstyrelserna skall ges möjlighet till rådrum som förslaget om garanterad servicenivå.

Flera remissinstanser framhåller att det vid preciseringen av en högsta servicenivå är viktigt att beakta de specifika förhållanden som råder i skärgårdsområdena.

Post- och telestyrelsen hänvisar till en pågående översyn av postlagen. Vad gäller teleområdet påpekas att utvecklingen på området är så dynamisk att det inte är lämpligt med en så statisk reglering som föreslås. Post- och telestyrelsen pekar också på existerande möjligheter att kommunerna själva eller genom mäklare uppgraderar sina förbindelser till konkurrenskraftiga priser hos lämpliga teleoperatörer. Intressenterna i ett område kan dela på kostnaderna för överföring som kräver hög kapacitet. Telia AB bedömer att nuvarande nivå på telesystemet är väl avvägt och att en rikstäckande utbyggnad blir mycket kostsam.

Posten AB föreslår att Glesbygdsverket tilldelas uppgiften att precisera i vilka avseenden olika regelsystem behöver förändras för att säkerställa grundläggande servicenivåer.

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget om samordning av varuleveranser till glesbygdshandeln är positiva till detta.

Länsstyrelserna i Värmlands och Östergötlands län, Gotlands kommun, Landsbygdsforum i Skara samt Posten AB har yttrat sig över och tillstyrker förslaget om att Glesbygdsverket och Konsumentverket gemensamt får i uppdrag att utveckla och upprätthålla en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service.

Post- och telestyrelsen menar att förslaget är godtagbart, men pekar på att den redan har en databas som redovisar servicenivåerna inom post- och teleområdet. Styrelsen ser därför att ett eventuellt uppdrag i denna riktning kompletteras med en tydlig gränsdragning mellan respektive myndighets ansvarsområde.

Skälen för regeringens bedömning: En databas med uppgifter om hushållens tillgång till service skall upprättas. Syftet med en sådan databas är dels att möjliggöra uppföljningar av hur de avtal om servicenivåer som ingås efterlevs i praktiken, dels att den skall kunna utgöra ett viktigt instrument för att utveckla samordnade servicestrategier. Inte minst länsstyrelsernas och kommunernas arbete med stöd till kommersiell service bör kunna effektiviseras med bakgrundsfakta av denna typ.

Regeringen avser att senare ta ställning till den närmare utformningen av en sådan databas.

Post- och telestyrelsen administrerar en databas där hushållens tillgång till post- och teletjänster i landet redovisas. Relevanta data från det systemet skall i framtiden kunna användas i den mer heltäckande databasen.

Tillgången till vissa typer av service är en nödvändig förutsättning för skäligena levnadsvillkor i gles- och landsbygden. Med service avses i detta sammanhang dels kommersiell service, dvs. tillgång till dagligvaror och drivmedel, dels service som postala tjänster och banktjänster och service som vissa statliga bolag tillhandahåller.

Utbudet av såväl offentlig som kommersiell service minskar stadigt i de mest glesbefolkade delarna av landet. Av verkens rapport framgår att 180 dagligvarubutiker i kategorin ”den sista butiken på orten” har lagts ned under de senaste två åren. Behovet av fungerande samordningslösningar blir därför allt större. För att överleva blir det nödvändigt för den enskilde handlaren att i möjligaste mån komplettera sitt utbud med olika slags tilläggstjänster. Det är idag inte ovanligt att lanthandeln försörjningsbefolkningen med tillgång till läkemedel (ombudsverksamhet), varor ur

Systembolagets sortiment (utlämningsställe), post-i-butik, on-line tjänster från AB Svenska spel, ATG, m.m.

Samordningslösningar av detta slag kan ske i olika former och det finns inte någon generell modell för vad vidgade servicefunktioner kan innehålla. Detta måste bygga på de lokala förutsättningar som finns på orten.

De statliga bolagens verksamheter styrs bl.a. av de åtaganden de har genom särskilda avtal med staten. Dessa avtal kan innehålla olika typer av regler rörande de servicenivåer som skall gälla för respektive bolag. Som ett exempel kan nämnas Posten AB som har ett åtagande att antalet hushåll som inte erhåller daglig postleverans (för närvarande ca 1500 hushåll) inte får öka. Det finns dock inga generella krav och typen av serviceåtagande kan skilja sig åt mellan bolagen.

Den lokala handlarens möjligheter att erbjuda tilläggstjänster styrs dels av förutsättningarna att få tillgång till tilläggstjänster, dels av möjligheterna att finna finansiering till de investeringar som ofta krävs för att kunna genomföra kompletteringar av serviceutbudet.

En väg att finna finansiering för denna typ av investeringar är stöd till kommersiell service i gles- och landsbygd. Stödet lämnas av länsstyrelserna och självstyrelseorganen och syftet med stödformen, som funnits i närmare 25 år, är att bidra till att ett väl spritt butiksnät finns över hela landet. Stödet har generellt förstärkts genom åren. Senast i samband med beslut om budgetpropositionen för år 1998 (prop.1997/98:1 utgiftsområde 19, bet. 1997/98:AU2, rskr. 1997/98:128). En möjlighet att möta den negativa utvecklingen med butiksnedläggningar, och därmed sammanhängande försämringar i serviceutbudet, är att prioritera stöd till kommersiell service som innebär samordningslösningar.

Utöver det formaliserade remissförfarande som sker hos länsstyrelser och självstyrelseorgan vid stöd till kommersiell service är det angeläget att samråd sker med lokala utvecklingsgrupper och liknande organ. Väl fungerande och långsiktigt uthålliga lösningar förutsätter ofta breda samförståndslösningar där den enskilde handlaren, den lokala utvecklingsgruppen, kommunen och olika servicegivare är viktiga parter.

Länsstyrelsen och självstyrelseorganet är den myndighet som beslutar i det enskilda ärendet och regeringen avser inte att ändra sina riktlinjer om prioritering av samordningslösningar. Det är angeläget att länsstyrelserna och självstyrelseorganen utvecklar metoder för breda samförståndslösningar och regionala servicestrategier. Samtidigt skulle berörda länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommuner få tillgång till ett förbättrat underlag om ovan föreslagna databas förverkligades.

Tillgänglighet till service och infrastruktur är nödvändigt för att kvinnor och män skall kunna bo kvar i gles- och landsbygden. En viktig förutsättning för att det skall kunna finnas en acceptabel servicenivå är att utkomst- och boendemöjligheterna förbättras. I avsnitt 6.5.2 har redovisats insatser för att förbättra utkomstmöjligheterna i glesbygds- och landsbygdsområden. För att dessa områden skall hållas levande är det dessutom viktigt med ett varierat boende med olika upplåtelseformer.

Konsumentverkets rapport om lanthandelns distributionsproblem visar att lanthandeln har vissa problem med alltför sällan levererade produkter för en eller flera varugrupper och att man har problem med kyltransporter. Problemen med bruten kylkedja är vanligast i Norrlands inland och i Värmland/Dalsland. Konsumentverket har initierat en försöksverksamhet i Västerbottens län, som nu pågått i drygt ett år. Erfarenheterna av hittills bedrivna försöksverksamhet är i allt väsentligt goda.

Regeringen bedömer att den påbörjade försöksverksamheten är kostnadseffektiv, kvalitetshöjande och miljöbesparande. Genom projektet har servicenivån kunnat upprätthållas och till och med förbättrats. Regeringen avser därför att uppdraga åt Konsumentverket att initiera ytterligare projekt som förutsätts samfinansieras av berörda regioner och strukturfonder.

Restelektrifiering

Staten har sedan 1940-talet med olika stödåtgärder medverkat till utbyggnaden av eldistributionen på gles- och landsbygden. Genom de statliga insatserna för gles- och landsbygdens elektrifiering har genom åren ca 100 000 hushållsfastigheter fått tillgång till elström genom anslutning till det ordinarie elnätet. Syftet med stödet har varit att förbättra levnadsvillkoren för dem som sedan länge är bofasta i gles- och landsbygden. I normala fall är anslutningskostnaderna till el inte så stora att de kan anses vara oskäligt betungande för hushållen. I glesbygden, inte minst i skogs- och fjällbygderna, kan dock anslutningskostnaderna i vissa fall bli oöverstigligt stora för det enskilda hushållet. I vissa fall har, trots de statliga stödinsatserna, ännu ingen anslutning till det ordinarie elnätet skett. Enligt en kartläggning som genomfördes år 1991 av dåvarande Statens energiverk fanns 204 oelektrifierade helårsbebodda fastigheter. En kartläggning som genomfördes av NUTEK hösten 1995 visade att antalet hade sjunkit till 142. Hösten 1996 hade antalet sjunkit till 137.

Enligt regeringens bedömning är en tillfredsställande tillgång till elektricitet en viktig förutsättning för ett fortsatt boende och en framtida utveckling av de aktuella fastigheterna och berörda bygder. Av det skälet bör de kvarvarande helårsbebodda hushåll i gles- och landsbygden som idag saknar en tillfredsställande tillgång till elektricitet beredas tillfälle att till en rimlig kostnad anslutas till elnätet eller på annat sätt få en tillfredsställande elförsörjning. För att möjliggöra detta bör ett tidsbegränsat statligt stödssystem inrättas fr.o.m. år 1999. Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen för år 1999 återkomma till riksdagen med närmare förslag rörande ett sådant stödssystem och dess finansiering.

Försöksverksamhet med medborgarkontor

Sedan den 1 juli 1994 pågår en försöksverksamhet med s.k. medborgarkontor, som innebär en delvis ny syn på hur den offentliga verksamheten kan organiseras på lokal nivå. Inom inrikesdepartementet finns en arbetsgrupp (1997:A) med uppgift att följa och stödja arbetet. Syftet med för-

söket är att få ytterligare kunskaper om och erfarenheter av hur ett organiserat samarbete över kommunala och statliga myndighetsgränser kan utformas. Riksdagen beslöt den 28 maj 1997 att utvidga försöksverksamheten till att även omfatta myndighetsutövning vid medborgarkontor. Försöksverksamheten skall pågå till den 1 juli 2002. Verksamheten vid medborgarkontor är främst inriktad på information, administrativ service och handläggning av frekventa, okomplicerade och regelstyrda ärenden. Försöksverksamheten skall visa om medborgarkontor kan innebära en institutionell förnyelse av offentlig verksamhet, om de leder till en förbättrad och mer tillgänglig service för medborgarna, om de ger möjligheter att genom sektorsövergripande arbetssätt förbättra och effektivisera verksamheterna, om den samverkan som krävs mellan olika kommunala och statliga myndigheter kan vara ett sätt att bibehålla offentlig service i gles- och landsbygder samt om de också kan innebära en förstärkning av den lokala demokratin.

6.5.4 Det lokala utvecklingsarbetet

Regeringens bedömning: Lokala initiativ är viktiga för att alla resurser skall tas till vara. Detta arbete bör understödjas och utvecklas på alla nivåer. Folkrådet Hela Sverige skall leva bör få resurser så att dess verksamhet kan utvecklas. Ytterligare medel bör avsättas till Glesbygdsverket för LAG-gruppernas verksamhet inom EG:s strukturfonder, gemenskapsinitiativet Leader II.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige bedrivs sedan lång tid ett aktivt lokalt utvecklingsarbete, som utvecklades i samband med krisåren runt 1980 då den negativa utvecklingen i många regioner ledde till att människor började tappa tilltron till samhällets förmåga att lösa problem. I många orter med strukturproblem växte det upp rörelser som försökte finna alternativa vägar att lösa de lokala problemen. Denna utveckling blev tydligast i gles- och landsbygdsområden, där många människor insåg att centralt och regionalt producerade lösningar inte alltid var avpassade för den lilla ortens problem.

Ur denna rörelse bildades lokala utvecklingsgrupper som så småningom gemensamt organiserade sig år 1988 i Folkrådet Hela Sverige skall leva. Rådet består av drygt 50 folkrörelseorganisationer.

Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva har aktivt verkat för tillkomsten av lokala utvecklingsgrupper. År 1988 fanns det cirka 500 lokala utvecklingsgrupper. Antalet har nu ökat till cirka 3 400, varav knappt 3 000 i gles- och landsbygdsområden. Utöver de grupper som finns inom Folkrådet finns det många andra grupper och organisationer som arbetar med lokal utveckling. Hit hör t.ex. bildningsförbund, hembygds- och idrottsföreningar.

Regeringen bedömer att det är viktigt att det lokala utvecklingsarbetet kan fortsätta och utvecklas.

Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva har regelbundet organiserat s.k. landsbygdsriksdagar. Den femte landsbygdsriksdagen hölls i februari 1998. Antalet deltagare uppgick till ca 1 200 och representerade lokala

utvecklingsgrupper, rådets medlemsorganisationer, kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Landsbygdsriksdagen är en bred manifestation över det lokala utvecklingsarbetet och besluten från riksdagen har överlämnats till regeringen. Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva hade inför landsbygdsriksdagen sammanställt en rapport över vad som hänt med förslagen från landsbygdsriksdagen år 1996. Rapporten visar att många förslag har tillgodosetts.

Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva har genom sin breda förankring blivit en viktig samtalspartner, och fått inflytande, i frågor om regional och lokal utveckling. Regeringen har t.ex. låtit rådet nominera ledamöter till övervakningskommittéer för EG:s strukturfonder.

Flertalet länsstyrelser (17 st) har antagit eller är på väg att anta program för landsbygdsutveckling medan relativt få kommuner har tagit fram sådana. Programmen är av mycket varierande art. Lokal utveckling, stöd till företagande på landsbygden, ökade utbildningsmöjligheter, åtgärder för att kvinnor och ungdomar skall kunna bo kvar på landsbygden, servicefrågor, kultur- och miljöfrågor är vanliga inriktningar i programmen. De har i allmänhet tagits fram i samverkan mellan länsstyrelser, kommuner, företrädare för byutvecklingsgrupper och andra landsbygdsorganisationer. En brist i många program är att det saknas ansvarsfördelning och finansiering för de åtgärder som föreslås. Därmed riskerar programmen att få låg effekt. I de program som har utarbetats under de senaste åren är de här aspekterna bättre beaktade. Programmen bör kunna utgöra en viktig utgångspunkt i formandet av regional näringspolitik och de tillväxtavtal som behandlas i avsnitt 9.

De kommunala och regionala landsbygdsprogrammen, men också framtida strukturfondsprogram, kan utvecklas ytterligare i syfte att stimulera ett ökat lokalt inflytande. De behöver i högre grad inriktas på åtgärder som dels uppmuntrar aktörerna i olika bygder att i bred samverkan utarbeta och genomföra strategier för bygdernas utveckling, dels utveckla metoderna för en ökad dialog mellan bygder och framför allt den regionala och kommunala samhällsplaneringen. Glesbygdsverket har från tidigare projekt erfarenheter på detta område. En utgångspunkt för detta arbete bör vara regionalt och kommunalt förankrade åtaganden. I detta arbete bör även beaktas hur de nationella miljökvalitetsmålen kan uppnås.

För att stimulera det lokala utvecklingsarbetet har länsstyrelserna i 14 län finansierat, utvecklat och infört olika system med s.k. bygdepeng. I vissa län har även kommuner medverkat i finansieringen. Hittillsvarande resultat visar på goda effekter med mycket små medel. I de byar som saknar ett organiserat lokalt arbete stimulerar bygdepengen till att starta samverkansgrupper, byalag och andra former av föreningar samt att prioritera vad som är viktiga utvecklingsinsatser. Det är i första hand en fråga för länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommuner att finna former för ett eventuellt fortsatt eller utvidgat stöd.

I den utvärdering som gjorts av Byapolitikprojektet framhålls att relationen mellan kommuner och lokala grupper har förbättrats. Eftersom ett framgångsrikt utvecklingsarbete bygger på en ömsesidig förståelse och respekt för varandras förutsättningar, och att all utveckling börjar på den lokala nivån, är det viktigt att den attitydförändring som har uppnåtts

genom projektet kan fortsätta. Det aktiva engagemanget av många medborgare är viktigt för att uppnå resultat i utvecklingsarbetet i gles- och landsbygden. För att engagemanget skall kunna tas till vara fullt ut är det viktigt att detta kan hanteras på olika nivåer. Andra betydelsefulla aspekter att beakta i detta sammanhang är kvinnors, mäns och olika generationers skilda utgångspunkter för att bedriva ett lokalt utvecklingsarbete. Genom Glesbygdsverkets verksamhetsplan har regeringen erfarit att verket, tillsammans med Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva och Svenska Kommunförbundet har för avsikt att utveckla ett nationellt utbildningsprogram. Programmet är avsett för lokala politiker och tjänstemän. Syftet är att främja såväl det lokala utvecklingsarbetet som demokratin.

Regeringen anser att arbetet med gemenskapsinitiativet Leader II, inom EG:s strukturfonder, på ett värdefullt sätt bidrar till att främja lokal utveckling på landsbygden. Detta sker främst genom att hitta nya och bättre sätt att stödja utvecklingsprocesser och att kunna sprida dessa erfarenheter till andra områden. Inom det svenska Leader II-arbetet lyfts behovet av entreprenörskap fram. Det handlar om viljan och kunnandet att forma sin egen framtid i ett långsiktigt och bärkraftigt sammanhang. Programmen genomförs av s.k. LAG-grupper, i vilka många olika aktörer ingår, t.ex. företrädare för lokala grupper, företagare och offentliga organisationer. LAG-grupperna utsågs av regeringen under hösten 1996 och det reella arbetet i dessa grupper startade under 1997. De arbetar över ett begränsat geografiskt område som är större än en kommun, men oftast mindre än ett län. Av LAG-gruppernas analyser av sina regioners starka och svaga sidor framgår att entreprenörsandan där är förhållandevis låg. Vid en utvärdering av arbetet har det bedömts som viktigt att LAG-grupperna fortsättningsvis i ökad utsträckning inriktar sitt arbete på att skapa ett bättre entreprenörsklimat. Ett antal LAG-grupper haft svårt att fullt ut klara finansieringen av projekten inom sina respektive Leader-program. Regeringen avser därför att avsätta ytterligare medel till Glesbygdsverket för stöd till LAG-gruppernas verksamhet. Dessa medel finansieras via programmet för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt.

Glesbygdsverket och Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva svarar för det svenska Leadernätverket. Nätverket skall svara för uppföljning, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte mellan de olika LAG-grupperna. Det svenska Leadernätverket är anslutet till ett europeiskt nätverk med samma syfte. EG-kommissionen bidrar med hälften av kostnaderna för nätverket. Det svenska Leadernätverket är ett viktigt organ för att sprida kunskaper och erfarenheter av det innovativa arbete som sker inom Leader II.

Förutom det ovan nämnda Leadernätverket finns det s.k. BygdeNet som en viktig informationslänk vad gäller lokalt utvecklingsarbete.

Erfarenheterna från det lokala utvecklingsarbetet visar att ett brett engagemang är viktigt för att lösa olika problem. Utvecklingsarbetet bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på ett nedifrån-perspektiv där människors behov, kreativitet och engagemang är viktiga komponenter.

Glesbygdsverket anser att det behövs ett nationellt centralt forum – Nationellt Forum för Bygdepolitik (NFB) – för att stimulera bygdeutvecklingen, förändra attityd- och rollfördelningar, följa upp och sprida erfarenheter m.m. Detta skulle bl.a. bygga vidare på det svenska Leader-nätverket. Innan regeringen tar ställning till ytterligare administrativa strukturer på central nivå bör erfarenheterna från arbetet med detta nätverk utvärderas.

I Glesbygdsverkets rapport – Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet – föreslås att lokala aktörer får initiativrätt inom ramen för plan- och bygglagen. När det gäller de planer som regleras i denna lag finns det inget förbud att ta initiativ till att planering påbörjas. Det är dock kommunen som har den exklusiva rätten att besluta om planer. I Sydlänsprojektet Medborgarinflytande och kommunal planering pågår ett utvecklingsarbete för att planeringsprocessen skall kunna möta de anspråk som ett vidgat medborgarinflytande i samhällsplaneringen reser. De processer, lokala utvecklingsarbeten, som pågår i nio medverkande kommuner utvärderas för närvarande av bl.a. Boverket. Den rapport, som beräknas vara klar under våren 1998, planeras innehålla förslag till hur medborgarinflytandet bättre kan komma till uttryck i kommunal planering och hur lokalt utvecklingsarbete på ett bättre sätt kan få stöd genom kommunal planering.

För att ytterligare stimulera det lokala utvecklingsarbetet har regeringen beslutat lämna bidrag till ett projekt i Norrbottens län med inriktning på att mobilisera lokala resurser. Projektet kommer att pågå under en treårsperiod och är inriktat mot att stimulera ny företagsamhet, utveckla nya former av service och underlätta ett ökat medborgarengagemang i samhällsbyggandet.

Att ta till vara olika kompetenser och perspektiv är nödvändigt för ett effektivt utvecklingsarbete. Lokala grupper bör kunna tillföra erfarenheter och därmed påverka användningen av olika utvecklingsmedel i t.ex. arbetsförmedlingsnämnder, samrådsorgan kring den nya regionala näringspolitiken, kommunernas arbete med lokala investeringsprogram för en ekologisk omställning av samhället och i de territoriella sysselsättningspakter som har initierats av EG-kommissionen. Några formella regelförändringar för detta inflytande bedöms inte nödvändigt eftersom möjligheten att knyta samråds- eller beredningsgrupper till olika beslutande organ finns. Vad det ytterst handlar om är att de beslutande organen aktivt tar till sig de lokala gruppernas erfarenheter, kompetens och synpunkter i ett väl fungerande partnerskap.

En stor del av tillgängliga utvecklingsresurser är decentraliserade till länsnivån och en mycket stor del av utvecklingsarbetet sker i länen och i kommunerna. Det är viktigt att de lokala utvecklingsgruppernas erfarenheter och kompetens tas till vara och att man kan finna lämpliga samverkansformer på läns- och kommunnivå. Regeringen anser att Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva ha en viktig roll i arbetet med att främja lokal utveckling, i kunskapsuppbyggnad och informationsspridning till regionala och lokala grupper. Regeringen har därför beviljat Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva utökade resurser för år 1998 och har för avsikt att under kommande år, inom ramen för anslaget för regionalpoli-

tiska åtgärder, bevilja rådet 9,5 miljoner kronor årligen. Det kan därmed fortsätta sitt arbete med att främja lokal utveckling och bygga upp väl fungerande regionala samverkansorgan för den ideella sektorn som en betydelsefull länk i det regionala och lokala partnerskapet. En del av dessa medel skall användas för att stödja sådan regional samverkan.

Regeringen har i februari 1997 uppdragit åt Forskningsrådsnämnden, Glesbygdsverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd och Statens institut för regionalforskning att gemensamt utarbeta ett forsknings- och utvecklingsprogram om landsbygdsutveckling. Med anledning av uppdraget har nämnda myndigheter och forskningsråd i januari 1998 inkommit med förslag till ett brett och omfattande forskningsprogram om landsbygd och landsbygdsutveckling som beräknas pågå under fyra år och bidra till ökad kunskap om de processer som bidrar till förändringarna av landsbygden i olika delar av Sverige. Denna forskning kommer att bedrivas i nära samarbete med forskningen inom motsvarande områden inom EU och respektive medlemslands egen forskning.

Begreppet social ekonomi används ofta i regionalpolitiska sammanhang och i det lokala utvecklingsarbetet. Social ekonomi är en officiell term inom den europeiska unionen. Regeringen har nyligen beslutat att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga villkoren för den sociala ekonomins betydelse i samhället, inte minst i glesbygds- och landsbygdsområden.

Det är som tidigare nämnts angeläget att den nya teknikens möjligheter tas till vara, bl.a. genom fortsatt utveckling och utnyttjande av olika distansutbildningar. Genom de resurser som ställts till kommunernas förfogande inom ramen för kunskapslyftet har möjligheterna till kompetenshöjande insatser ökat. Bl.a. har olika former av lokalt anpassade studiecentra byggts upp. Ett sätt att utveckla lokalt anpassade studiecentra är att bredda funktionen hos befintliga kunskapscentra som exempelvis bibliotek och skola. Dessa kan i många fall utgöra en bra grund för framtida kompetenshöjande insatser för invånare i gles- och landsbygden. En utveckling av distansutbildning på grundläggande och gymnasial nivå tillsammans med olika former av företagarutbildningar är särskilt viktiga i gles- och landsbygd. Vidare vill regeringen erinra om de insatser för decentraliserad utbildning och distansutbildning som föreslagits i avsnitt 6.2.2.

6.5.5 Utredning av glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ytterligare utreda glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter.

Skälen för regeringens bedömning: Glesbygdsverket har i sina underlagsrapporter pekat på behoven av att ytterligare analysera och utveckla åtgärdsförslag inom ett antal områden som rör gles- och landsbygdens förutsättningar att utvecklas. Likaledes framfördes önskemål om en fördjupad landsbygdsutredning vid 1998 års landsbygdsriksdag.

Områden som bör belysas är olika näringars roll för tillväxt och sysselsättning på landsbygden, landsbygdens roll i omställningen mot ett ekologiskt hållbart samhälle, behov av kompetensutveckling, kvinnor och ungdomars situation, metoder för att öka det lokala inflytandet, internationella jämförelser etc.

Vidare bör bestämmelser och avtal som reglerar statliga servicegivares åtaganden att verka för samordnade servicelösningar i gles- och landsbygdsområden ses över. Syftet med en sådan översyn är bl.a. att tydligt söka belysa de målkonflikter som kan uppstå t.ex. då länsstyrelserna och självstyrelseorganen skall utföra sin samordningsuppgift och överväga eventuella ändringar gällande serviceåtaganden.

En annan aspekt, som Glesbygdsverket vid tidigare tillfällen framfört, är att staten bör överväga att fastställa en lägsta acceptabel servicenivå för ett antal bastjänster i gles- och landsbygd. En sådan utredning bör dels innehålla en översyn av nuvarande åtaganden och det eventuella behov av förändringar som kan behövas, dels belysa olika sektorer behov av service och infrastruktur för fortsatt verksamhet och utveckling, kostnader och finansiering.

Exempel på ytterligare aspekter som behöver belysas är villkoren och utvecklingsmöjligheterna för enpersons företagandet och övrigt mikro företagande.

Regeringen vill i det sammanhanget erinra om att en av regeringen utsedd arbetsgrupp inom Närings- och handelsdepartementet för närvarande ser över om konkurrenslagets utformning och tillämpning ger tillräckligt utrymme för små företags samhällsnyttiga behov av samverkan. I gruppens uppdrag ingår att särskilt belysa glesbygdsaspekter. I en kommande utredning om glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter skall samråd ske med arbetsgruppen i frågor med konkurrensaspekter.

Bland de förslag till åtgärder för landsbygdsutveckling, som formulerades av landsbygdsriksdagen, återfanns transportservice och skolans roll i den lokala utvecklingen. Båda dessa aspekter har tidigare belysts i Glesbygdsverkets rapport Förnyelsens landskap och bör ytterligare utredas.

Regeringen avser att återkomma med närmare direktiv för att ytterligare utreda glesbygdens och landsbygdens framtida utvecklingsmöjligheter.

7 Regionalt utvecklingsarbete

7.1 Allmänna utgångspunkter

Sveriges regioner har, som tidigare redovisats (avsnitt 4), olika förutsättningar för sitt näringsliv. Detta bl.a. på grund av skillnader i natur och klimat, olika befolkningstäthet, infrastruktur, utbildningsnivå, historisk näringsstruktur och kulturell bakgrund. Regioner med likartade förutsättningar, som tillhör samma "regionfamilj", uppvisar samtidigt olika resultat beträffande inkomster och produktion.

Generellt sett är förutsättningarna för ett växande och differentierat näringsliv gynnsammare i befolkningsmässigt stora och väl sammanhängande arbetsmarknader. Ett dynamiskt näringsliv beror emellertid också på vilka värderingar och attityder som finns till företagande. I sådana fall spelar regionens storlek mindre roll, i stället är kulturella skillnader och företagstradition av större betydelse. Att det i vissa regioner finns gott om företagare som förebilder ger ofta i sig en självgenererande utvecklingseffekt genom ett stort nyföretagande.

Enligt regeringens bedömning behöver varje region ges bättre förutsättningar att stimulera utveckling utifrån sin unika näringslivskultur som bygger på de ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden som kännetecknar regionen. Traditioner, men också medvetna åtgärder för att åstadkomma en utveckling i denna riktning, har visat sig kunna bidra till att bygga starka näringslivskulturer. En sådan utveckling kan bara ske i nära samverkan mellan en regions olika aktörer och måste alltså i första hand utgå från den lokala och regionala nivån.

Utvecklad sektorssamordning förbättrar regionernas utveckling

De politiska och administrativa systemen präglas i de flesta länder av en relativt långt gående specialisering och därav följande sektorisering. Det gäller också för Sverige. För att det från regionala utgångspunkter på ett mera påtagligt sätt skall vara möjligt att påverka politiken inom alla sektorer av betydelse för den regionala utvecklingen, är det nödvändigt att utveckla och pröva ett system som går över olika sektorsgränser.

Insikten om behovet av en utvecklad sektorsamordning ökar kontinuerligt. Internationellt är det av EG-kommissionen initierade arbetet med en ”Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv – ESDP (European Spatial Development Perspective)” ett exempel på detta. I ESDP-arbetet sammanförs sålunda regionalekonomisk och fysisk planering i ett gemensamt utvecklingsperspektiv. De övergripande målen för detta arbete är ekonomisk och social sammanhållning (balanserad utveckling), långsiktigt hållbar utveckling (ekonomisk, social och ekologisk) och ökad konkurrenskraft.

För att nå dessa mål behövs utvecklingsplanering, inte bara över sektorsgränser utan också mellan nationer, regioner och kommuner. ESDP är en frivillig planeringsansats inom ramen för EU-samarbetet vilken för närvarande förankras genom samrådsseminarier i och mellan medlemsländerna och inom EG-kommissionens olika generaldirektorat. Genom det tvärsektoriella och gränsöverskridande angreppssättet kan ESDP bli en inspirationskälla för utvecklingsarbete på olika nivåer också i Sverige.

Försök med ändrat regionalt utvecklingsansvar

Genom riksdagens beslut om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Skåne och Gotlands län har ansvaret för arbetet med regional utveckling och för att samordna och besluta om länsplan för regional transportinfrastruktur flyttats från länsstyrelsen till regionförbund och i Gotlands län till kommunen (prop. 1996/97:36, bet.

1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77 samt prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228). Fortsättningsvis benämns regionförbunden och Gotlands kommun självstyrelseorgan. Detta innebär att det är självstyrelseorganen som ansvarar för att en regional utvecklingsstrategi utarbetas i dessa län. Självstyrelseorganen har ansvaret för att samla berörda aktörer i länet och verka för en förbättrad samordning och samverkan för länets utveckling. Länsstyrelsens roll i försökslänen är i första hand att bidra till självstyrelseorganens arbete för regional utveckling, dels med tilldelade resurser för regional projektverksamhet, dels genom att verka för en samordning av statliga aktörer i länet. Från och med den 1 januari 1999 omfattas också Västra Götalands län av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.

7.2 Regionala utvecklingsstrategier

Regeringens bedömning: Det regionala utvecklingsarbetet bör också i framtiden baseras på en långsiktig övergripande utvecklingsstrategi för varje län. Det pågående arbetet bör fördjupas. Partnerskap samt lokal och regional demokratisk förankring bör utvecklas ytterligare. Ansvaret för genomförande, uppföljning och utvärdering av utvecklingsstrategin bör tydliggöras.

Ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet ligger primärt hos länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen. Kopplingen mellan den regionala och den centrala nivåns insatser bör förstärkas med de regionala utvecklingsstrategierna som grund.

Underlagsrapporter: I NUTEK:s rapport ”Förutsättningar för regionpolitik” (R1997:19) konstateras att alla delar av landet måste fungera väl utifrån sina förutsättningar. Detta gäller inte bara små eller mindre framgångsrika regioner. Även landets starka och mest produktiva regioner måste stärkas och bättre utnyttja sina förutsättningar för att kunna klara konkurrensen med regioner i andra länder.

I NUTEK:s rapport ”Länsstrategier i regionalt utvecklingsarbete” (R 1997:11) beskrivs och analyseras länsstrategiprocessen. Vidare diskuteras möjligheterna för länsstrategierna att vara ett fungerande arbetsverktyg i det regionala utvecklingsarbetet. Av analysen framgår att länsstrategiarbetet under den tid som studerats genomförts på ett ambitiöst sätt med bred uppslutning i länen. Betoningen har legat på ett processinriktat arbetssätt och samverkan mellan länets aktörer. NUTEK pekar samtidigt på att strategier för genomförande samt modeller för finansiering och ansvarsfördelning mellan involverade parter kan utvecklas ytterligare.

NUTEK konstaterar vidare att länsstrategierna innehållsmässigt är likartade i alla län. Länsstrategierna formuleras i dag på en övergripande nivå och utan att avtal sluts vilket innebär att inblandade parter kan acceptera dokumentet utan att behöva göra avkall på sina egna prioriteringar.

När ett stort antal offentliga aktörer vidtar åtgärder som avser att stärka förutsättningarna för utveckling inom olika områden, oftast med utfall på den regionala nivån, krävs betydande samordning för att åtgärderna ska genomföras så effektivt som möjligt. Det gäller både för regionerna och för nationen som helhet.

För att de långsiktiga regionala utvecklingsstrategierna ska kunna spela en mer central roll krävs enligt NUTEK bättre förutsättningar för det regionala utvecklingsarbetet. Förutsättningar NUTEK nämner är:

- en ökad uthållighet i det långsiktiga regionala utvecklingsarbetet, där länsstrategierna är ett första samlande dokument för allt utvecklingsarbete i länet,
- tillräckliga resurser på både regional och nationell nivå för att kunna driva det långsiktiga arbetet, samt
- en bättre samordning mellan sektorer samt mellan den centrala och regionala nivån.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner instämmer i att Sverige behöver en kraftfull regional utvecklingspolitik. Flera av remissvaren indikerar dock en rädsla för att detta kan komma att gynna storstadsregionerna på glesbygdens bekostnad. Stockholms stad anser att en positiv utveckling för huvudstaden också innebär en positiv utveckling för landet.

En närmast genomgående uppfattning bland remissinstanserna är att sektorsamordning på central och regional/lokal nivå måste ses som något positivt. Det finns anledning till samverkan över sektorsgränserna framförallt inom områden som fysisk planering och utbildning. Enligt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län krävs det att statens egna myndigheter samordnar sina verksamheter för att statens resurser optimalt skall främja regionens utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: Länsstrategierna är en viktig del av det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna har av regeringen fått i uppdrag att basera sitt regionala utvecklingsarbete på en långsiktig sektorsövergripande utvecklingsstrategi för länet. Strategin skall utarbetas i bred samverkan med övriga aktörer i länet. I dag pågår, med något undantag, regionalt strategiarbete i alla län. Regeringen har i förordningen (1988:877) om regionalt utvecklingsarbete lämnat närmare riktlinjer för arbetet.

Länsstrategierna skall tas fram i ett brett partnerskap. Därmed skapas ett gemensamt och återkommande forum där regionens aktörer kan diskutera framtidsfrågor. Strategiarbetet ger på så sätt de regionala aktörerna större möjligheter att hantera frågor inför framtiden.

Behovet av att arbeta med långsiktiga sektorsövergripande strategier i det regionala utvecklingsarbetet är växande. Samhället befinner sig i en brytningstid då många förändringsprocesser pågår. Utvecklingen sker i snabb takt. Denna snabba utveckling sker samtidigt som det finns problem på arbetsmarknaden och i ett läge där en sanering av statens finanser genomförts. De beslut, som också fortsättningsvis kommer att behöva tas för att lösa mer kortsiktiga problem på såväl central som regional nivå, kan bara ges strategisk betydelse om de kopplas till en långsiktig utvecklingsstrategi.

I försökslänen är det självstyrelseorganen som har det övergripande och samlande ansvaret för utvecklingsstrategierna. Detta innebär att de ansvarar för dels hur de använder de av regeringen tilldelade regionala utvecklingsmedlen dels för samverkan och samordning med andra aktörer så att länet som helhet får en god utveckling.

Länsstyrelsens roll i försökslänen är att, dels med tilldelade resurser för regional projektverksamhet för vissa ändamål arbeta för regional utveckling, dels att i sin roll som samordnare för statlig verksamhet konstruktivt delta i arbetet med länets utvecklingsstrategi.

Utveckling av det regionala strategiarbetet

Det omfattande utredningsunderlag som nu tagits fram visar att det regionala strategiarbetet kan utvecklas och fördjupas ytterligare.

Regeringen har med stöd av riksdagens beslut om propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) utvecklat formerna för planeringen av investeringar i transportinfrastrukturen så att ett större helhetsansvar för prioriteringar av åtgärder tas regionalt. Länsstyrelserna respektive de regionala självstyrelseorganen har nu ansvaret att samordna och förankra de regionala transportplanerna så att de effektivt kan bidra till den av riksdagen beslutade nationella inriktningen. Syftet med att regionalisera planeringsansvaret har varit att nå en anpassning till regionala behov och näringsstrukturer samt öka samordningen mellan olika statliga åtgärder av regionalt intresse.

För att den nya regionala infrastrukturplaneringen skall kunna utvecklas ytterligare har regeringen i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) aviserat att planeringen bör kopplas till pågående regionalt strategiarbete där de preliminärt föreslagna nationella målen bryts ned till möjliga regionala prioriteringar avpassade efter regionala förutsättningar och behov. De regionala strategierna avses bl.a. ligga till grund för en riksdagsbehandling av inriktningen av infrastrukturens utveckling. Det nationella beslutet kan därmed i ökad utsträckning tas med hänsyn till olika regionala förutsättningar.

Ett bättre underlag behövs för bedömningar av miljö- och hushållningsfrågornas betydelse för den regionala utvecklingen och hur dessa bör kopplas till de övergripande regionala utvecklingsstrategierna. Länsstyrelserna bör därför inleda ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram som kan ge vägledning till ansträngningarna att främja en hållbar utveckling i länen och till de utvecklingsmöjligheter och den potential för ökad sysselsättning och tillväxt som finns i resurshushållning och miljöanpassning.

Ett underlag för bedömning av väsentliga regionala miljöfrågor är de ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram som i stort sett alla kommuner tagit fram. Investeringsprogrammen utgår från de lokala behov som föreligger och åtgärderna syftar till att driva samhället mot en ekologisk hållbar utveckling.

Länsstrategierna för jämställdhet är ett led i utvecklingen av det regionala strategiarbetet ur ett könsperspektiv. Strategierna som omfattar läns-

styrelsernas utåtriktade verksamhet betonar vikten av ett könsperspektiv i det regionala utvecklingsarbetet.

En kompletterande modell för arbete med regionala utvecklingsstrategier håller sedan år 1995 på att etableras i Sverige genom medlemskapet i den Europeiska Unionen. Alla åtgärder inom EG:s strukturfonder styrs av särskilda programdokument. De regionalt inriktade programmen (Mål 2, 5b, 6 samt Interreg) förutsätter en fördjupad samverkan mellan regionens centrala aktörer och ett gemensamt genomförande av de åtgärder som prioriterats i programmen. Programmen samfinansieras av stat, kommun, landsting och EG:s strukturfonder och genererar också betydande utvecklingsinsatser från näringslivet.

Nya, ibland mycket långtgående, krav ställs på dokumentation, uppföljning och utvärdering. Breda partnerskap har upprättats med god lokal och regional förankring. Befintliga arbetssätt har genom detta kunnat utvecklas.

Riksdagen har behandlat frågan om sambandet mellan nationell regionalpolitik och strukturfondsfrågor (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 19 bet. AU 1997/98:AU2, rskr. 1997/98:128). Där betonas att samordningen bör öka mellan nationella insatser och sådana åtgärder som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen.

Regeringen har konstaterat att arbetet med de regionala programmen inom EG:s strukturfonder har visat på vägar att öka den lokala och regionala demokratiska förankringen i det regionala utvecklingsarbetet. Det har också inneburit ett breddat partnerskap och en förbättrad uppföljning och utvärdering av de insatser som sker. Sammantaget har viktiga regionala utvecklingsinsatser kunnat genomföras delvis som ett komplement till den nationella politiken.

Regeringen avser att lämna ytterligare riktlinjer för det regionala utvecklingsarbetet så att frågor om prioritering, målbeskrivning, finansiering, dokumentation, uppföljning och utvärdering görs tydligare i framtiden. Strategierna skall som tidigare utformas i ett brett partnerskap. Regionens val av genomförandeorganisation och ansvarsfördelning inom denna samt vilka insatser som prioriteras och hur de finansieras av de olika aktörerna skall beskrivas utifrån de förutsättningar som finns i respektive region. De regionala utvecklingsstrategierna måste vara väl förankrade på lokal och regional nivå.

Huvudsyftet med de regionala utvecklingsstrategierna är att de skall vara underlag för olika planeringsprocesser, t.ex. infrastrukturplaneringen. De regionala utvecklingsstrategierna ska bl.a. därför ha en tydlig koppling till användningen av statens samlade resurser för regional utveckling som tidigare definierats (avsnitt 4.5) och till de frågor som ovan angetts om utvecklingen av det regionala strategiarbetet. En tätare dialog mellan den nationella och regionala nivån behövs för att stämma av regionernas avvägningar gentemot den centrala nivåns riktlinjer.

Den ökade vikt som avses läggas vid strategiarbetet ställer krav på ökade kunskaper bl.a. i fråga om genomförande, uppföljning och utvärdering av utvecklingsstrategin.

Regeringen återkommer senare (avsnitt 9) med förslag till en utvecklad regional näringspolitik med bl.a. regionala tillväxtavtal. Dessa avtal bör ta

sin utgångspunkt i de regionala utvecklingsstrategierna och vara en konkretisering av dessa vad avser användningen av resurser för att främja tillväxt och sysselsättning.

7.3 Resurscentra för kvinnor

Regeringens bedömning: Det behövs även i fortsättningen särskilda insatser för kvinnor inom regionalpolitiken, både för att förstärka kvinnors situation på arbetsmarknaden och för att tillvarata deras initiativ och kompetens i det regionala utvecklingsarbetet. Regeringen avser att för 1998 och 1999 anslå medel för att finansiera det nationella resurscentrum och att stödja de regionala resurscentra för kvinnor som byggts upp under de senaste åren.

Underlagsrapporter: NUTEK och Glesbygdsverket inkom med en rapport i april 1997. Där framhålls bland annat att resurscentra för kvinnor måste ges ekonomiska förutsättningar genom att särskilda medel anvisas till länsstyrelserna. Vidare föreslås att den centralt samordnande funktionen skall ha liknande funktioner som idag: samordning, rådgivning, utbildning, forskning, information och administration. Glesbygdsverket anser att det nationella resurscentrumet bör få en mer fristående placering.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen uppdrog i september år 1994 åt NUTEK att, tillsammans med Glesbygdsverket, bygga upp ett nationellt resurscentrum för kvinnor (NRC). Dessutom ålades länsstyrelserna att verka för att regionala resurscentra för kvinnor (RRC) byggs upp i landet.

Det nationella resurscentrumet ingår i NUTEK:s organisation. Det har fyra uttalade syften med sin verksamhet. Kvinnor skall kunna ta i anspråk sin del av samhällets resurser. Kvinnors kompetens skall tas tillvara i samhället. Människors insatser skall värderas lika oavsett kön. Lands- och glesbygdskvinnorna skall speciellt uppmärksammas.

Nationellt resurscentrum har under den hittillsvarande projektperioden arbetat med fem långsiktiga mål. NRC skall enligt dessa ha:

- bidragit till att höja kompetensen hos de som arbetar med regionala resurscentra,
- ökat insikten om samhällsplanering med ett kvinno- och ett könsperspektiv på regional och lokal utveckling,
- bidragit till att samhällets resurser har kommit kvinnor till del i större utsträckning än tidigare,
- bidragit till att initiera en diskussion om hur genusperspektivet skall omsättas inom de olika sektorer som den regionala utvecklingsplaneringen arbetar med,
- bidragit till att kunskapsuppbyggnaden både i forskning och utredningsarbete i ökad utsträckning utgår från ett genusperspektiv.

Det finns idag regionala och lokala resurscentra i flertalet län. Varje centrum har utformats från lokala behov och många centra är fortfarande under uppbyggnad. Många av dessa har startat som ett projekt inom EG:s

strukturfundsprogram, eller som en utveckling av verksamheten med kvinnliga affärsrådgivare. Prop. 1997/98:62

Totalt anslogs till regionala och lokala resurscentra under år 1997 uppskattningsvis nära 60 miljoner kronor från olika finansärer där länsstyrelserna bidrog med närmare 40 procent och EU-medel svarade för närmare 30 procent. Andra finansärer var länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, kommuner, landsting, ALMI Företagspartner AB samt olika bildningsförbund.

Verksamheten med resurscentra har gett goda resultat. Regeringen bedömer dock att särskilda insatser bör göras ännu en period. I december 1997 beslutade därför regeringen att initiera ett tvåårigt program som syftar till att fortsatt stimulera tillväxtorienterade utvecklingsprojekt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Det bygger på följande principer:

– Försöksverksamheten med NRC skall fortsätta under åren 1998 och 1999 och främst inriktas mot att, dels stödja och samordna regionala och lokala resurscentras verksamheter, dels sprida information. NUTEK bör även under denna period, i samråd med Glesbygdsverket, ansvara för NRC. Till NUTEK:s förfogande för att bedriva NRC har regeringen anvisat 3 miljoner kronor för år 1998 och avser att anvisa motsvarande resurser även för år 1999. Finansiering sker inom ramen för anslaget för regionalpolitiska åtgärder.

– Regeringen har också avsatt 16,5 miljoner kronor för 1998 för stöd till projekt vid regionala och lokala resurscentra. Medlen skall användas till att stödja tillväxtinriktat utvecklingsarbete med inriktning på näringsliv och sysselsättning. En förutsättning för att NUTEK skall bevilja medel är att länsstyrelserna och/eller andra organ medfinansierar motsvarande belopp. NUTEK skall samråda med Glesbygdsverket i dessa frågor.

Ett syfte med denna uppläggning är att skapa incitament för länsstyrelser och andra organ att stödja utvecklingsarbetet. Ett annat syfte är att stärka de centrala och regionala statliga organens förmåga att kunna hantera projekt som rör kvinnor. Vidare stärks möjligheten för kvinnor att i större utsträckning kunna ta del av de statliga resurser som står till förfogande för regionalt och lokalt utvecklingsarbete och därigenom, på lika villkor som män, i framtiden kunna agera i det regionala utvecklingsarbetet.

Inom regionalpolitikens område finns två insatser som är speciellt riktade till kvinnor, dels resurscentranätverket, dels ett projekt med kvinnliga affärsrådgivare. För att effektivisera dessa insatser bör NUTEK arbeta för att finna lösningar som gör att dessa båda verksamheter i större utsträckning än hittills samordnas.

Regeringen har tidigare framhållit vikten av att öka det regionala och lokala inflytandet över delar av näringspolitiken. I avsnitt 9 presenteras förslag till hur en förstärkt regional näringspolitik kan utvecklas. Även i fortsättningen kommer dock nationella mål och riktlinjer att behöva fastställas som en bas för näringspolitiken. Som en bakgrund till den regionala näringspolitiken, och också i form av ett antal förutsättningar, vill regeringen därför redovisa ett antal överväganden beträffande några viktiga näringspolitiska frågor.

8.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: Näringspolitik handlar idag i hög grad om att skapa bra produktionsbetingelser för företagen. De näringspolitiska utgångspunkterna är att i första hand stödja de allmänna förutsättningarna för företagsamhet. Att säkerställa ett stabilt och överskådligt regelverk, främja konkurrens på lika villkor, främja olika marknadens funktionssätt stärker drivkrafterna för tillväxt. Huvuddragen i näringspolitiken bör vara att identifiera och undanröja tillväxthinder, att bygga system för långsiktig kompetensförsörjning samt att på ett effektivt och flexibelt sätt utnyttja och utveckla samhällets resurser till förmån för såväl kvinnor som män.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens övergripande mål för näringspolitiken är att den skall skapa goda förutsättningar för näringslivets uthålliga tillväxt och internationella konkurrenskraft så att sysselsättning och välfärd främjas. Detta innebär att näringspolitiken fyller en viktig funktion för att tillgodose regeringens långsiktiga mål om full sysselsättning och ökad ekonomisk tillväxt. Att stödja de allmänna förutsättningarna för företagsamhet och stärka drivkrafterna för tillväxt är långsiktiga processer, som kräver kunskap om och lyhördhet för utvecklingen i omvärlden. I takt med att näringspolitiken allt mer inriktas mot rambetingelser blir det svårare att dra tydliga gränser mellan näringspolitik och andra politikområden.

Många politikområden påverkar näringslivets förutsättningar. Exempel på områden som ger nationella villkor är finans-, penning-, skatte- och energipolitiken. Andra områden, som delvis ger nationella villkor, men också i sin tillämpning har stor betydelse i ett regionalt perspektiv är transport-, utbildnings-, forsknings-, regional-, arbetsmarknads-, kultur- och miljöpolitiken. Det finns idag behov av ökad samordning av de närings- och tillväxtrelaterade frågorna i dessa och andra politikområden. Det finns också behov av att ytterligare utveckla politiken en långsiktig hållbar ekonomisk tillväxt, inbegripet den ekologiska dimensionen. Regeringen arbetar för närvarande med att analysera näringspolitikens i stora delar horisontellt samordnande roll för att kunna utveckla och stärka det tillväxtorienterade arbetet på såväl nationell som regional nivå. I avsnitt 9.3 presenteras en ny regional näringspolitik.

Det är angeläget att föra en öppen dialog med näringslivet och att i samverkan skapa positiva förväntningar och ett långsiktigt fördelaktigt näringsklimat. Näringspolitiken utvecklas ständigt och måste anpassas till omvärldsförändringar för att vara effektiv. Detta gäller även för de metoder som används för att analysera näringslivet och tillväxtens betingelser. De förändringar i omvärlden, som beskrevs i avsnitt 4, innebär bland annat att näringslivets konkurrenskraft i ökande grad är beroende av förmågan till kundanpassning av produkter och tjänster. Detta kräver teknisk och annan kompetens samt samarbete i nätverk. Betydelsen av lokal närvaro och fungerande nätverk mellan kund, producent och leverantör ökar för att förstå marknadens krav och behov. Samtidigt krävs större, ibland internationella, nätverk för att säkerställa kompetensförsörjningen. Förståelse för hur dessa nätverk fungerar är en viktig förutsättning för att kunna forma en bra näringspolitik. Regeringen bedriver tillsammans med Industriförbundet och NUTEK ett projekt om industriella system, som på sikt kan bidra till en mer effektiv närings- och regionalpolitik.

Viktiga uppgifter för näringspolitiken är vidare att verka för positiva attityder till företagande och entreprenörskap, för inflöde och tillvaratagande av innovationer och kunskap från andra länder samt för ett gott utnyttjande och utvecklande av den stora och viktiga resurs som finns i form av kompetens hos olika grupper. En viktig aspekt här är att ta tillvara kvinnors och mäns kunskap och kompetens i företagande och arbetsliv i lika stor utsträckning. De ekonomier, branscher och företag som växer snabbast är de inom vilka ny teknik och flexibla organisationsformer utnyttjas för att höja produktivitet och konkurrenskraft. I vilken utsträckning så sker beror i hög grad på om regelverk och andra grundläggande villkor medger framväxt av nya företag och branscher samt om det finns institutioner och incitament som gör att arbetskraftens kompetens uppgraderas för att möta nya behov. Idag tillämpar allt fler företag flexibla organisationsformer i vilka humankapitalet, det vill säga människan, hennes kunskap och kompetens, är den viktigaste tillgången. Samtidigt blir individens livslånga lärande i allt större utsträckning en förutsättning för företagets utveckling och konkurrenskraft. Detta kräver framtida förändring av regelverk och ökad kunskap om hur immateriellt kapital, såsom investeringar i kompetens, skall värderas.

Den internationella konkurrensen inom näringslivet tilltar. Detta innebär ett ökat omvandlingstryck i ekonomin, som i ett längre perspektiv kan bidra till att näringslivets långsiktiga konkurrens- och utvecklingskraft förstärks. Kravet på anpassning och omställning till ändrade konkurrensförutsättningar innebär att marknaderna för arbetskraft och kapital måste fungera så effektivt och flexibelt som möjligt. Åtgärder som minskar trögheterna i marknadsekonomin funktionssätt, bland annat om- och avregleringar av olika marknader, blir i denna situation nödvändiga.

En väl fungerande konkurrens är ett medel att sätta press på kostnader och priser i företagen till nytta för konsumenterna. Konkurrensen leder normalt till att de inhemska producenterna tvingas utveckla sina starka sidor och att kompetens byggs upp inom näringslivet. En nationell och lokal konkurrens skapar en grogrund för att företag skall kunna växa fram

och ger förutsättningar för internationell konkurrenskraft samt för långsiktig ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

I den allt mer internationaliserade ekonomin kan enskilda stater utforma mer eller mindre effektiva spelregler. Länder präglas av institutioner och regelverk som till exempel specifika lagar, regleringar, skatter, incitament, materiell- och immateriell infrastruktur och andra direkt eller indirekt politiskt formade förhållanden. Dessa institutionella förhållanden påverkar människors och företags möjligheter och villkor och är därmed av betydelse för hela ekonomins utveckling. Utformningen av spelregler och institutionella ramar påverkar hur effektivt nationellt bundna produktionsresurser kan utnyttjas.

Sverige är starkt beroende av handel med omvärlden. Genom medlemskapet i EU deltar vi i och kan påverka utvecklingen av vår nya hemmarknad, den inre marknaden, som utgör navet i det europeiska samarbetet. Den inre marknaden är en marknad som består av drygt 375 miljoner människor och där varor, tjänster, personer och kapital kan röra sig fritt över gränserna. Den medför att Sverige på samma villkor som övriga medlemsstater i EU konkurrerar på den globala handelsarenan. Den inre marknaden spelar vidare en viktig roll för ekonomisk tillväxt och social utveckling. En väl fungerande inre marknad är alltså viktig för utvecklingen i Sverige. Under år 1998 kommer ett viktigt arbete vara att genomföra den av Europeiska rådet i Amsterdam godkända handlingsplanen för den inre marknaden med dess fyra mål för effektivisering av regelverket, hantering av snedvridande konkurrens, avskaffande av sektoriella hinder samt säkerställande av att den inre marknaden är till nytta för medborgarna.

Vilken region eller vilket land företagen väljer att investera i kommer i allt högre grad att styras av de grundläggande produktionsförutsättningarna. Samtidigt skapar ett långsiktigt bra näringsklimat förutsättningar för nödvändiga och ökade investeringar av inhemska företag och ett ökat inflöde av investeringar och kunskaper från utländska företag. Näringspolitiken måste inriktas både mot att förstärka dagens styrkefaktorer och att vara tillräckligt flexibel för att ta till vara potentialen i nya framväxande produkter och marknader.

8.2 Vissa näringspolitiska frågor

Regeringens bedömning: Inom ramen för näringspolitiken bedrivs främst aktiviteter som syftar till att underlätta etablering och utveckling av småföretag, främja utländska investeringar, export, forskning och utveckling och en väl fungerande konkurrens.

Småföretagsutveckling

Inom ramen för näringspolitiken bedrivs flera aktiviteter som syftar till att underlätta utveckling och tillväxt inom småföretagssektorn, så att antalet livskraftiga och växande småföretag kan öka. Statliga näringspolitiska

åtgärder har bedömts kunna kompensera vissa ofullkomligheter på marknaden för främst rådgivning och riskfinansiering.

ALMI Företagspartner AB (ALMI) och dess 22 dotterbolag tillhandahåller allmän information till företag och blivande företagare samt rådgivning i främst strategiska frågor till enskilda företag med tillväxtpotential. Som närmare framgår av avsnitt 8.2.1 bedriver ALMI även en omfattande utlåning med högt risktagande, riktad till mindre företag.

Även NUTEK har viktiga uppgifter inom småföretagspolitiken, bl.a. när det gäller s.k. såddfinansiering till enskilda företag och uppfinnare samt bidrag till vissa organisationer på området. Dessutom bedriver NUTEK informationsverksamhet bl.a. genom en särskild telefonservice till nyetablerare genom den s.k. Startlinjen och till småföretag som vill utveckla sitt miljöarbete genom projektet Miljöstyrning i småföretag.

Ett projekt med affärsrådgivare för kvinnor som bedrivs av NUTEK är ett exempel på en särskild insats för att stärka kvinnors möjligheter. Ursprungligen riktade sig projektet till 62 kommuner i de regionalpolitiska stödområdena. Många av affärsrådgivarna i dessa kommuner är numera knutna till kommunernas näringslivsorgan eller andra permanenta organ som har till uppgift att stärka näringslivet. NUTEK har nu gått vidare i detta arbete och avser att utvidga antalet affärsrådgivare genom att kommunerna i de geografiska strukturfondsområdena och i de tillfälliga stödområdena i södra Sverige erbjudits att delta i ett tvåårigt projekt. I hela landet är det för närvarande ca 110 kommuner som har affärsrådgivare för kvinnor.

NUTEK har under senare år också arrangerat internationella kontaktmässor och har tillsammans med övriga åtta s.k. Euro Info Centers (EIC) i Sverige arbetat med att förbättra informationen till småföretagen om internationaliseringen och den inre marknaden. Andra exempel är insatser för att förbättra tekniköverföringen till de mindre företagen från institut och högskolor.

Av väsentlig betydelse för småföretagens internationalisering är också den rådgivningsverksamhet som bedrivs genom Sveriges Exportråd i Sverige och på flera utlandsmarknader. Exportrådet samarbetar med ALMI genom regionala Exportcentra som ger råd och service till småföretag.

Småföretagsdelegationen

Som ett led i arbetet med att främja ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt i småföretag tillsatte regeringen i oktober 1996 den s.k. Småföretagsdelegationen (N 1996:04) med uppdrag att identifiera problem och föreslå åtgärder för att undanröja onödiga hinder för etablering och tillväxt i småföretag. Delegationens arbete baseras på en bred dialog med näringslivets organisationer, fackliga organisationer, statliga myndigheter och kommuner.

Småföretagsdelegationen överlämnade i december 1997 till regeringen rapporten Enklare och bättre regler (SOU 1997:186). Rapporten innehåller en rad förslag till förändringar av olika regler och regleringar. Under våren 1998 skall delegationen lämna ytterligare förslag till regel-

förenklingar och presentera delrapporter om vissa särskilda frågor såsom kompetensförsörjning och riskkapitalförsörjning.

Regeringen anser att Småföretagsdelegationen ger ett viktigt bidrag till arbetet med att förenkla och modernisera regelverket för småföretagen. Flera av delegationens förslag kräver dock ytterligare beredning av regeringen och berörda myndigheter.

Design

En god design har stor betydelse för industriella framgångar, inte minst på exportmarknaden, och bidrar väsentligt till utvecklingen av den svenska ekonomin och arbetsmarknaden. Vi befinner oss idag i ett läge med en hårdnande internationell konkurrens där gränserna mellan vara och tjänst blir alltmer flytande. Särskiljande egenskaper blir allt viktigare för att skapa en konkurrenskraftig produkt. Vid sidan av pris och kvalitet blir produkternas funktion, material, ergonomi, miljöpåverkan, form och färg, dvs. design, viktiga konkurrensmedel. Att utnyttja design i produktutvecklingsprocessen kan vara en metod för att uppnå detta. Design kan även vara ett effektivt instrument för att stimulera till miljöanpassade produkter.

Staten stöder designfrämjande verksamhet främst genom Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID). SVID har ett samarbetsavtal med ALMI och har etablerat en regional organisation med fyra kontor i landet som samverkar med ALMI:s dotterbolag. SVID:s kunskap och kompetens efterfrågas i allt högre grad av såväl enskilda företag som av myndigheter och organisationer som arbetar med företagsutveckling. SVID:s regionala organisation har idag mycket begränsade resurser för att möta denna efterfrågan. Regeringen anser därför att det är angeläget att förstärka organisationen bl.a. genom att designfrågorna får en naturlig plats i en regional näringspolitik.

Det är önskvärt att även mer generellt vidareutveckla det statliga designfrämjandet. En uppgift bör vara att bidra till att bilda nätverk mellan aktörer som arbetar med design och företagsutveckling. Länsstyrelserna har möjlighet att med sina regionala utvecklingsmedel finansiera insatser för att förstärka sådana regionala nätverk, etablera regional utställningsverksamhet och öka rådgivningen till småföretag etc. Exempel på sådana insatser finns i flera län. Det är också av stor vikt att det sker en ökad samverkan mellan näringslivet och bl.a. högskolorna. Utbildning och forskning om design byggs ut vid flera universitet och högskolor i samarbete med näringslivet. EU-bidrag har också anslagits för detta ändamål, bl.a. vid Luleå tekniska universitet.

Den designfrämjande verksamheten har främst rört varuproducerande företag. Omstruktureringen av näringslivet med ett ökande antal tjänsteföretag innebär emellertid ett delvis nytt behov av designrådgivning. Varumärken och gestaltning av trycksaker och övrigt informationsmaterial ger företaget en visuell identitet. Regeringen anser därför att verksamheten på sikt bör utökas till att omfatta även rådgivning vad gäller andra designkompetenser. Att företag har en tydlig identitet är av stor vikt

framför allt på den internationella marknaden, och den sverigefrämjande verksamheten bör kunna bedrivas i samverkan med designfrämjandet.

Regeringen avser att senare till riksdagen redovisa förslag och bedömningar avseende bl.a. formgivning och design.

Främjande av utländska investeringar, m.m.

Näringslivets allt påtagligare globalisering innebär bl.a. att företagen har möjlighet att förlägga verksamheter till olika länder. Företagen kommer inför ett investeringsbeslut i en valsituation där de bl.a. har behov av att få information om investeringsförutsättningarna i möjliga investeringsländer. I åtskilliga fall uppstår också en konkurrenssituation mellan stater som önskar stärka sin ekonomi och öka sin sysselsättning genom investeringar från utlandet.

Detta har bl.a. lett till att riksdagen beslutat att bilda en särskild myndighet, Delegationen för utländska investeringar i Sverige, med uppgift att bidra till att utländska företag genomför nyinvesteringar och nyetableringar i Sverige samt att samverka med svenska företag i landet. Delegationen, som är mest känd under sin engelska beteckning, Invest in Sweden Agency (ISA) har nu verkat i två år. ISA har bl.a. som strategi att verka för att öka de utländska investeringarna i Sverige genom att utgå från de styrkefaktorer som finns i landets regioner samt att få till stånd en samverkan mellan de nationella och de regionala och lokala aktörerna för att nå detta mål.

ISA:s investeringsfrämjande verksamhet avser rådgivning, utbildning, utredning och information samt projekt för bearbetning av utländska företag.

Beträffande den aktuella projektverksamheten kan följande nämnas. För närvarande befinner sig sju projekt i en operativ, internationell sökprocess riktad till olika marknader i Nordamerika, Asien och Europa. Närmare 30 regionala och kommunala partner är engagerade i dessa sju projekt. Härtill kommer även sex kommersiella samarbetspartner. Ytterligare ett antal projekt med deltagande av regionala och lokala aktörer förbereds.

Härutöver har ISA tillsammans med ALMI, Kommunförbundet och ett sjuttiofem kommuner samt vissa länsstyrelser inlett en aktivitet, benämnd ”investerings-samverkan”, för att bl.a. få till stånd ett effektivt samarbete mellan berörda nationella, regionala och lokala aktörer som är engagerade i investeringsfrämjande åtgärder gentemot utlandet.

ISA:s verksamhet har nyligen utvärderats. Utvärderingen ger vid handen att myndighetens utrednings- och informationsverksamhet håller hög klass. Beträffande projektverksamheten framhålls särskilt att lokala myndigheter och organisationer i högre grad måste involveras i investeringsfrämjandet och tidigt i processen vara med och ta ansvaret för enskilda projekt. Utvärderingen stöder ISA:s strategi att Sverige huvudsakligen skall konkurrera om internationella investeringsprojekt som passar in i svenska s.k. kompetensblock. Det vill säga industriella kluster, tekniskt avancerade områden där Sverige har komperativa fördelar och re-

presenterar en intressant marknad, t.ex. träförädling och mineralprospektering.

Regeringen anser att det nu är minst lika viktigt som när ISA bildades att få till stånd en ökning av de utländska investeringarna i Sverige. Detta främst för att öka den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i landet. Detta gäller även i hög grad i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Regeringen ställer sig helt bakom ISA:s strategi att i sin projektverksamhet utgå från de styrkefaktorer som finns i landets regioner. Regeringen anser dock att det i vissa fall kan vara berättigat att ISA även engagerar sig i utländska investeringar, som inte helt passar in i de s.k. kompetensblock, som ISA identifierat över hela landet. Det kan t.ex. vara viktigt att ISA:s kapacitet utnyttjas för att få till stånd intressanta investeringar i regionalpolitiskt prioriterade områden även utanför kompetensblocken. Regeringen har också anslagit särskilda medel för myndighetens verksamhet i dessa områden.

I vissa fall kan det vidare, enligt regeringens bedömning, vara nödvändigt att mobilisera större resurser än de som olika myndigheter och andra organ nu har för att underlätta utländska företags investeringar i Sverige. Det gäller i första hand stora för hela landet strategiska investeringar, som annars inte skulle komma till stånd.

Regeringen överväger att i sådana ärenden, utifrån de enskilda förutsättningarna i varje ärende, organisera sitt arbete inom olika politikområden så att den på ett så effektivt sätt som möjligt kan bidra till att en investering, i den mån en sådan bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam, kommer till stånd.

Liksom när det gäller andra företagsinvesteringar är det bl.a. från sysselsättningssynpunkt angeläget att även stora strategiska investeringar kan ske i något av de regionalpolitiska stödområdena. I dessa finns större möjligheter att främja en investering genom t.ex. olika former av företagsstöd. Även när det gäller investeringar utanför regionalpolitiska stödområden kan regeringen naturligtvis engagera sig på detta sätt. Det kan t.ex. gälla investeringar i orter som drabbats av en kraftig sysselsättningsminskning men ändå inte, t.ex. på grund av EG-kommissionens regler, kunnat inplaceras i stödområde.

Sverigefrämjande åtgärder

Globaliseringen och tillgången till den inre marknaden innebär nya och förbättrade möjligheter för exporten som spelar en mycket viktig roll i den svenska ekonomin. Det statliga sverigefrämjandet är ett betydelsefullt instrument i närings- och handelspolitiken. I Sverige är Sveriges Exportråd (som finansieras gemensamt av staten och näringslivet) det centrala organet på detta område. Verksamheten är koncentrerad till två kärnområden, exportservice och exportutveckling. De små och medelstora företagen är prioriterade i verksamheten.

Sverigefrämjande åtgärder är mycket viktiga för företag i regionalpolitiskt prioriterade regioner och regeringen har på senare år anslagit särskilda medel för Exportrådets verksamhet i dessa områden. Exportrådet samarbetar, som tidigare nämnts, med ALMI genom regionala export-

centra som ger råd och service till småföretag. Rådet samarbetar också med andra parter i Sverige, t.ex. regionala handelskammare. Det är önskvärt att Exportrådets kompetens tas tillvara av t.ex. länsstyrelser och kommuner när det gäller sverigefrämjande insatser. Utomlands bedrivs det statliga sverigefrämjandet såväl inom Exportrådets utlandsorganisation som inom utrikesförvaltningen där det utgör en mycket viktig arbetsuppgift.

Politiken för forskning och utveckling

De gällande målen för forskningen i Sverige beslutades av riksdagen år 1996 (prop. 1996/97:5, bet. 1996/97:UbU3, rskr. 1996/97:99). Forskningen skall bl.a. leda till en hög allmän utbildningsnivå och främja den kulturella utvecklingen men även bidra till ekonomisk utveckling, effektivitet i näringslivet och offentlig sektor samt till samhällets omställning mot en hållbar utveckling och därigenom också främja sysselsättning och välfärd. Även riktlinjer för forskningspolitiken fastlades, där bl.a. följande punkter är av särskilt intresse i detta sammanhang, nämligen att forskningens inriktning skall svara mot behoven i samhället, att högskolans samverkan med det omgivande samhället skall öka och att alla universitet och högskolor skall förfoga över egna forskningsresurser.

Detta har präglat forskningspolitiken. Högskolan har därmed fått en tredje uppgift vid sidan av forskning och utbildning, nämligen att samverka med det omgivande samhället, inte minst näringslivet. Insatser för att stärka samverkan mellan högskolan och näringslivet görs även av NUTEK i samverkan med bl.a. Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen). Universitets och högskolors roll i den regionala utvecklingen har därmed kommit att förstärkas, vilket är av särskilt stor betydelse i dag då utveckling och förnyelse av kunskap och kompetens har så stor betydelse för näringslivets konkurrenskraft och utveckling. Universitet och högskolor ingår som delar i ett system med internationella förgreningar. Mindre och medelstora högskolor har samverkan med mer resursstarka universitet och alla har, vilket är naturligt i vetenskapens värld, internationella nätverk. Varje högskola har alltså tillgång till den internationella kunskapsfronten på många områden och denna är därmed tillgänglig i varje del i Sverige.

Sverige satsar totalt sett mycket resurser på forskning och utveckling i förhållande till folkmängden. Företagens forskning utgör den största delen av de totala svenska insatserna. Några stora koncerner svarar för huvuddelen av näringslivets FoU. De företag som konkurrerar på en internationell marknad måste i allt högre grad investera i forskning och utveckling för att hålla sig kvar vid fronten. Många företag kommer därför att i vissa avseenden ligga före forskningsinstitutioner vid universitet eller forskningsinstitut och utgör i den meningen en viktig resurs för att utveckla ny kunskap. Dessa företags regionala representation är betydelsefull för spridning av kunskap och kompetens. Deras underleverantörsrelationer kan bidra till att utveckla de mindre och medelstora företagen som i sin tur kan få hjälp att klara högre krav genom samverkan med högskolan, andra företag eller forskningsinstitut.

Det finns ett tjugotal industriforskningsinstitut i Sverige. De är orienterade mot i vissa fall en viss bransch och i andra fall mot ett visst kunskapsområde. Inom sitt område utför institutet forskning och utveckling av intresse för företagen. Det sker dels i kollektiva program där projekten är samfinansierade mellan staten och vissa företag, dels som uppdragsforskning där det beställande företaget betalar hela kostnaden. Instituterna är huvudsakligen lokaliserade till de större högskolorna eller universiteten men deras verksamhet sträcker sig över hela landet. Inte minst gäller detta de särskilda insatser som flera av instituten gör i ett särskilt program där de söker upp mindre företag som är verksamma inom institutets kunskapsområde men som av olika skäl inte tagit till sig ny kunskap eller teknik.

Sverige har mycket hög kompetens inom flera kunskapsområden. Huvuddelen av den offentligt finansierade forskningen utförs vid universitet och högskolor. Regeringen har särskilt uppmärksammat betydelsen av att näringslivet på ett aktivt sätt får del av de kunskaperna, men också att näringslivets problem mer direkt kan initiera relevant forskning vid högskolan. Regeringen bedömer att samverkan mellan näringslivet och forskningen vid högskolor och universitet är av vitalt intresse för landets ekonomiska utveckling och företagets framtida konkurrenskraft. Flera av regeringens program syftar till att öka samverkan mellan högskolan och näringslivet. Vid sidan av de redan nämnda industriforskningsinstituterna bör nämnas satsningen på kompetenscentra vilka är samgrupperingar av forskare, ibland på olika institutioner vid en högskola, och ett antal företag som gemensamt bearbetar vissa problem, ofta av mycket grundläggande karaktär.

Regeringen anser vidare att det finns ett ökat behov av forskning i frågor som rör skärningspunkter mellan jämställdhet och regionalpolitik. Regeringen avser att fördjupa bevakningen av dessa frågor genom att förstärka ett pågående forskningsprogram kallat "Den regionala utvecklingsprocessen ur ett jämställdhetsperspektiv", som genomförs av Statens institut för regionalforskning (SIR). Bland annat kommer frågor om kvinnors företagande och ställning på arbetsmarknaden att ytterligare belysas. Forskningen kommer att genomföras av SIR i samråd med Rådet för arbetslivsforskning.

Forskning, utveckling och kompetenshöjning för livsmedelsindustrins förnyelse och expansion

Regeringens bedömning: En samordning och förstärkning av forskningsforskningsresurserna på livsmedelsområdet behövs för att stärka den svenska industrinära livsmedelsforskningen. Regeringen avser därför att, efter beaktande av remissinstansernas synpunkter, återkomma i budgetpropositionen för år 1999 med ett eventuellt förslag till ett nationellt samlat forsknings-, utvecklings- och teknikspridningsprogram med huvudsyfte att bidra till industriell förnyelse och kompetenshöjning i företagen.

Skälen för regeringens bedömning: Svensk livsmedelsindustri är landets tredje största industrinäring. Antalet sysselsatta är ca 60 000 personer och indirekt sysselsätts ett ännu större antal. De delbranscher som dominerar sysselsättningsmässigt är bagerinäringen, respektive slakteri- och charkuteriindustrin. Små och medelstora företag finns i köttindustrin, bagerinäringen samt socker-, choklad-, och konfektyrindustrin. Livsmedelssektorn spelar generellt sett en mycket viktig roll i områden av glesbygdskaraktär.

Livsmedelsbranschen är mycket heterogen vad gäller storlek på företag, ägarförhållanden och kompetens. Andelen små företag är förhållandevis stor. Mottagarkompetensen för ny kunskap och utvecklingsförutsättningarna varierar starkt mellan olika delbranscher inom industrin. Vissa företag ingår i utländska koncerner med stora forsknings- och utvecklingsresurser. Andra, särskilt mindre företag, har ingen eller endast någon enstaka högskoleutbildad anställd. Inom de mindre företagen upplevs ofta avståndet till högskolor och andra kunskapsinstitut som stort.

Stora delar av svensk livsmedelsindustri har under lång tid levt under stabila, skyddade och reglerade förhållanden. Förändringstrycket har varit begränsat. Nu ställs emellertid nya krav från både konsumenter och myndigheter bl.a. genom EU-medlemskap och nya regler. I arbetet med att förnya produkter och processer finns behov av fördjupade kunskaper för att möjliggöra en fullständig kontroll över hela kedjan från råvara till produkt.

I utredningen En livsmedelsstrategi för Sverige (SOU 1997:167) föreslås ett nationellt samlat forskningsprogram vars huvudsyfte skall vara att bidra till industriell förnyelse och kompetenshöjning inom livsmedelsföretagen samtidigt som det skall medverka till en kompetenshöjning vid svenska högskolor och universitet. Enligt utredningen kan detta ske genom att åtgärder inriktas mot industriella problemställningar och genom att tillämpa olika samverkansformer mellan aktörerna. Utredningen är under våren föremål för remissbehandling.

Regeringen medgav i beslut i juli 1997 att Teknikbrostiftelserna i Lund respektive Göteborg ägde rätt att sälja sitt innehav av aktier i AB Bure under förutsättning att 25 % av uppkommen reavinst användes till särskilda insatser riktade mot livsmedelsindustrin med särskild inriktning till små- och medelstora företag. Totalt beräknas försäljningarna inbringa ett belopp på ca 39 miljoner kronor som kan disponeras för detta ändamål. Ett program för insatser för kunskapsöverföring och teknikspridning till små- och medelstora företag är för närvarande under planering av de respektive Teknikbrostiftelserna i samråd med Institutet för livsmedel och bioteknik.

Svensk livsmedelsforskning är av avgörande betydelse för industrins utveckling mot en internationellt konkurrenskraftig produktion som bidrar till att upprätthålla sysselsättningen i landet. Det är av vikt att en ökande andel av den forskning som bedrivs inriktas mot att tillfredsställa industrins behov i såväl stora som små och medelstora företag.

Prioriterade insatser för forskning och utveckling bör inriktas mot:

- Att hitta nya mekanismer och åtgärder för att effektivisera samspelet mellan forskningsinstitutioner och företag, med speciell inriktning mot att ge de små och medelstora företagen förutsättningar att förbättra sin produktutveckling.

- Att via insatser för kunskaps- och tekniköverföring stärka de små och medelstora företagens konkurrenskraft.
- Att behålla och utveckla en konkurrenskraftig, miljöanpassad och kostnadseffektiv produktionsapparat.
- Att öka förutsättningarna för att utveckla produkter med unika egenskaper, som uppfyller framtida konsumenttrender.

Regeringen anser att en samordning och förstärkning av de svenska insatserna för livsmedelsforskning är av stor betydelse för att stödja branschens långsiktiga utveckling. Regeringen avser därför att, efter beaktande av remissinstansernas synpunkter, återkomma i budgetpropositionen för 1999 med ett eventuellt förslag på utformning av ett nationellt samlat forsknings-, utvecklings- och teknikspridningsprogram med huvudsyfte att bidra till industriell förnyelse och kompetenshöjning i företagen.

Konkurrenspolitiken

En väl fungerande konkurrens kräver i princip att flera aktörer är aktiva på samma marknad och att de där kan verka under konkurrensneutrala villkor. Samtidigt är möjligheten för nya aktörer att träda in på en marknad en mycket viktig faktor för upprätthållande av konkurrenstryck och därmed dynamiken inom näringslivet. Nya aktörer möter ofta hinder under etableringsfasen, bl.a. bristande tillgång till kapital. Inom varu- och tjänsteproduktion finns ofta skalfördelar, som många gånger förstärks av offentliga regleringar, som kan vara lättare att hantera för de etablerade, särskilt de större, företagen.

Små företag kan ha särskilda behov av att samverka med varandra. Även om konkurrensreglerna har ett småföretagsperspektiv anser regeringen att det är angeläget att säkerställa att tillämpningen av konkurrensreglerna inte förhindrar sådan samverkan mellan småföretag som kan vara till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna. Regeringen har tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp som arbetar med dessa frågor.

Regionalpolitiska insatser främjar och underlättar nyetablering, vilket även är av intresse ur konkurrenspolitisk synpunkt. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att insatserna inte på ett otillbörligt sätt snedvrider konkurrensen. Detta gäller särskilt om offentliga aktörer agerar på fungerande konkurrensmarknader, eller om stöd lämnas för nyetablering till aktörer, som avser att bearbeta en marknad med redan väl fungerande konkurrens, i synnerhet om det gäller en marknad som befinner sig i en stagnationsfas. Sådana insatser kan leda till att etablerade aktörer, som idag kan överleva med befintlig pris- och kostnadsbild, konkurreras ut av aktörer som erhåller stöd. Detta är speciellt viktigt att beakta när marknaden för en vara eller tjänst är nationell eller regional. Vid stödinsatser måste även de begränsningar iakttas som följer av EU-medlemskapet och WTO:s regler och detta oberoende av om marknaden är regional, nationell eller internationell. I bestämmelserna om regionalpolitiskt företagsstöd finns också angivet att beslutande myndighet bl.a. skall ta hänsyn till konkurrensförhållandena när storleken av ett stöd bestäms. Generellt gäller givetvis att de begränsningar som åläggs statsmakterna genom EU-medlemskapet och WTO-avtalet måste iakttas. En av länsstyrelsernas uppgifter är att

verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig sektor. Detta ger länsstyrelserna en möjlighet att följa stödgivningens eventuella konkurrenssnedvridande effekter. Länsstyrelserna har under år 1998 i uppdrag att ta fram en gemensam checklista och åtgärder i övrigt för att åstadkomma att konkurrensaspekter beaktas vid myndighetens stödgivning i enskilda fall.

8.2.1 Riskfinansiering

Regeringens bedömning: Statliga insatser kan i vissa fall kompensera för brister i det privata utbudet av riskfinansiering och därmed underlätta för små och medelstora företag att bidra till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Det finns bl.a. behov av ökade resurser för riskfylld finansiering till unga teknikföretag (s.k. såddkapital). Regeringen avser att under år 1998 ta ställning till denna fråga och hur en eventuell ökad insats skall kunna finansieras.

Vissa småföretag har behov av stöd för att utarbeta prospekt för att söka privat ägarkapital.

NUTEK och andra statliga organ bör i ökad utsträckning genom bl.a. kontaktmöten förmedla privat ägarkapital från riskkapitalbolag till små och medelstora företag.

ALMI Företagspartner AB bör erbjuda lån på fördelaktiga villkor till unga företagare. Medel för sådana ungdomslån tillförs från EG:s strukturfonder för användning i de områden som ingår i målen 5b och 6.

ALMI bör intensifiera användningen av lånegarantier för att öka småföretagens tillgång på lånekapital.

Skälen för regeringens bedömning: I det föregående har regeringen belyst den allmänna bakgrunden till vissa näringspolitiska åtgärder och behovet av statliga insatser för att komma till rätta med ofullkomligheter på marknaden för främst rådgivning och riskfinansiering. Vidare har en redogörelse lämnats för bl.a. vissa rådgivningsinsatser som bedrivs av statliga organ. I detta avsnitt tar regeringen upp vissa frågor med anknytning till småföretagens kapitalsituation.

Staten kompletterar marknaden för riskfinansiering

För att nå ökad tillväxt i småföretagssektorn och därmed fler arbetstillfällen har tillgången till riskfinansiering en avgörande betydelse. Av stor vikt, inte minst för snabbväxande småföretag, är också att finansiering kombineras med tillförsel av ökad kompetens och kontakter, där resultatet ibland kallas ”kompetent kapital”.

Ett exempel på en bristsituation som ofta nämns i debatten är en alltför begränsad tillgång på uthålligt kapital när unga teknikbaserade företag skall finansiera sina utvecklingsprojekt. Men en god kapitaltillförsel har stor betydelse även för andra typer av småföretag än de snabbast växande.

Inom närings- och regionalpolitiken finns idag ett flertal former av riskfinansiering som alla har till syfte att komplettera de privata marknaderna för lån, garantier och egenkapitalförsörjning. En förutsättning för en framgångsrik näringspolitik är också att det finns en samlad helhetssyn på företagsutveckling hos de statliga aktörerna. Vidare är det av stor vikt att de statliga insatserna på finansieringsområdet inte leder till att konkurrensen snedvrids eller motverkar processen med att skapa generellt förbättrade ramvillkor för företagen.

Regeringen anser det viktigt att de statliga organen – vid sidan av sin egen långivning m.m. – också arbetar aktivt med att förmedla kapital från privata finansiärer till småföretagssektorn. ALMI Företagspartner AB fullgör i stor utsträckning en sådan mäklarfunktion.

De statliga åtgärderna för riskfinansiering skall i huvudsak vara generellt utformade. Men en fungerande kapitalförsörjning är även en viktig del av en regional näringspolitik, vilket regeringen återkommer till (avsnitt 9). En ökad samverkan mellan berörda aktörer på olika nivåer bör kunna bidra till en bättre försörjning med riskfinansiering utifrån regionernas behov.

I det följande redogör regeringen först för några statliga insatser som görs inom näringspolitiken när det gäller låne- och ägarkapital. Därefter behandlas vissa förändringar i den statliga medelsarsenalen.

Lånekapital

Småföretagen kan i många fall med lämpliga krediter växa och anställa fler människor. Många små och medelstora företag saknar dock det lånekapital som är nödvändigt för deras utveckling. Det kan exempelvis bero på att de har bristfälliga lånesäkerheter. Vidare har bankerna ofta svårt att utvärdera nystartade och andra små företags möjligheter till lönsamhet och tillväxt, vilket från samhällets synpunkt leder till en fördelning av resurserna som riskerar att inte vara optimal.

Effekterna av denna typ av marknadsimperfektion kan staten medverka till att minska genom att erbjuda lån med hög risknivå. Staten bidrar därför på en rad sätt med att komplettera marknaden för lånekapital. Det kan ske utan att lämna direkta subventioner till företagen i form av bidrag eller räntestöd. Det handlar i regel om att dela risken med företagen men i allt väsentligt även att ta betalt för risken. I samtliga fall där statliga organ går in med krediter krävs att också banker eller andra privata långivare finansierar en väsentlig del av lånebehovet.

Olika former av *lån från ALMI* utgör exempel på sådana statliga insatser. ALMI-koncernen arbetar med lån till dels växande småföretag, dels personer som startar helt nya företag, dels kvinnor som utvecklar sina befintliga eller nya företag. ALMI kan även lämna garantier för bl.a. lån.

Stiftelsen Norrlandsfonden har möjlighet att lämna skilda slag av lån med hög risk samt lånegarantier till främst småföretag i de fem norrlandslänen.

Stiftelsen Industrifonden arbetar med att dels finansiera industriföretags produktutvecklings- och marknadsföringsprojekt med bl.a. risklån och garantier, dels förstärka småföretags ägarkapital.

Stiftelsen Innovationscentrum har tilldelats 500 miljoner kronor från de f.d. löntagarfonderna. Medlen används främst för stöd till uppfinnare och innovatörer för produktutveckling i mycket tidiga skeden. Stödet lämnas i form av bl.a. villkorliga lån.

Även *NUTEK* bedriver en verksamhet med riskfylld finansiering till teknikbaserade företag och innovatörer, s.k. såddkapital. På så sätt kan unga högteknologiska företag få bättre möjligheter att utnyttja sin potential att växa snabbt. Stödet lämnas främst som lån med villkorlig återbetalningsskyldighet och kapital mot royalty. *NUTEK* disponerar ca 40 miljoner kronor per år för detta ändamål.

Vid sidan av dessa näringspolitiska låneformer finns bidrags- och låneformer även inom ramen för regionalpolitiken (avsnitt 6.3).

Ägarkapital

Små och medelstora företag har generellt sett betydligt lägre soliditet än stora företag. Den låga andelen eget kapital leder till att företagen är sårbara vid tillfälliga nedgångar i försäljning och lönsamhet samt att de har svårt att attrahera lånekapital från bl.a. banker. Av särskild betydelse är därför frågan om staten på något sätt kan och bör bidra till att stärka soliditeten i småföretagen.

Den privata marknaden för verkligt riskkapital, i betydelsen ägarkapital, har ökat i Sverige under senare år. Tillgången på resurser i denna sektor har utvecklats positivt, när det gäller såväl kapital som antalet aktörer. Det tycks dock fortfarande råda brist på kapitalinsatser och aktörer som är beredda att ta risken att investera i företag som befinner sig i mycket tidiga skeden av sin utveckling. Ett av skälen till en sådan tveksamhet hos finansiärerna är att det är mycket kostsamt att utvärdera denna typ av projekt, vare sig det gäller små eller stora engagemang, och att det därför sällan lönar sig för privata kapitalplacerare att utvärdera investeringsprojekt som gäller mycket små företag. Andra förklaringar är bristen på information när det gäller olika småföretag och deras utvecklingsprojekt samt att Sverige utgör en mycket begränsad marknad.

Svårigheterna att få fram tillräckligt omfattande privata kapitalinsatser har föranlett staten att ta vissa initiativ för att kompensera för bristerna i marknaden. På grundval av analyser av bl.a. *NUTEK* är regeringens bedömning att tillväxten i näringslivet och samhällsekonomin i stort kan förbättras genom vissa statliga åtgärder.

Staten har under senare år vidtagit i huvudsak två slags åtgärder för att underlätta för småföretag att få tillgång till externt ägarkapital. För det första gäller det insatser som tar sikte på att mer allmänt förbättra förhållandena för aktörer som avser att tillhandahålla riskkapital inom småföretagssektorn. Bl.a. Folkrådet har lämnat förslag om s.k. regionala börser. *NUTEK* har på regeringens uppdrag gjort en kartläggning av bl.a. vissa aktörer på denna marknad liksom möjligheterna för investerare och andra aktörer att handla med småföretagsaktier på organiserade marknader. *NUTEK* har redovisat vissa förslag på skatteområdet som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Vidare har *NUTEK* nyligen beslutat om vissa bidrag för att stimulera tillkomsten av auktoriserade

marknadsplatser och minska kostnaderna för småföretag som deltar i verksamheten.

Vidare har vissa lättnader i dubbelbeskattningen införts, vilket kan underlätta för privata intressenter att investera i mindre företag.

Som en andra typ av åtgärd har staten också gått in med direkt riktade insatser för att komplettera den privata marknaden. Stiftelsen *Industri-fonden* har sedan år 1996 möjlighet att gå in som minoritetsägare i små och medelstora företag och därmed förstärka företagens kapitalbas. Det sker dels i fondens egen verksamhet, dels genom sådana regionala riskkapitalbolag som fonden äger helt eller delvis, exempelvis Malmöhus Invest AB och Bergslagsinvest AB. Fonden har nyligen tillsammans med andra intressenter bildat två nya bolag med liknande syften, Arbustum AB med säte i Arboga och Emano AB med säte i Umeå. Denna verksamhet innebär att fonden spelar en ökande roll för utvecklingen i olika regioner.

Den 6:e AP-fonden har ett kapital på sammanlagt drygt 10 miljarder kronor. Fonden har bl.a. möjlighet att investera i aktier i småföretag, direkt eller genom andra aktörer på kapitalmarknaden. 6:e AP-fonden har engagerat en del av sina resurser i bl.a. regionala riskkapitalbolag i Kalmar och Jämtlands län.

Teknikbrostiftelsen i Lund har nyligen avsatt 50 miljoner kronor i ett nytt riskkapitalbolag i södra Sverige som skall erbjuda finansiering för kunskapsbaserade företag i relativt tidiga faser.

Europeiska kommissionen har på olika sätt uppmärksammat behovet av insatser för att öka tillgången på ägarkapital i småföretagssektorn. Kommissionen har medverkat till att skapa den europeiska småföretagsbörsen EASDAQ. Inom ramen för EU:s verksamhet på forskningsområdet har en försöksverksamhet (I-TEC) inletts som syftar till att stimulera privata riskkapitalbolag att utvärdera och satsa medel i unga teknikbaserade företag. Europeiska rådets möten i Amsterdam och Luxemburg under år 1997 har medfört att Europeiska Investeringsbanken (EIB) tillsammans med Europeiska Investeringsfonden (EIF) satsar minst 125 miljoner ECU i syfte att stödja utveckling av högteknologiska och snabbväxande små och medelstora företag. Detta stöd lämnas genom investeringar i specialiserade riskkapitalbolag i medlemsländerna. Som komplement väntas gemenskapen under år 1998 besluta om stöd till riskkapitalbolag som är inriktade på nystartade företag och/eller innovativa små och medelstora företag.

Vidare kommer stöd att lämnas för gränsöverskridande samverkansprojekt mellan små och medelstora företag. Därutöver avser gemenskapen att tillföra medel för att genom garantigivning underlätta för de institut som finansierar små och medelstora företag. Diskussioner förs dessutom mellan medlemsländerna och kommissionen om en förlängning av ett pilotprojekt med inriktning på såddkapital (Seed Capital Action) genom vilken kommissionen kan komma att stödja bildandet av såddkapitalbolag som vänder sig till små och medelstora företag. Svenska småföretag har i princip samma möjlighet som företag i övriga Europa att direkt och indirekt få del av dessa insatser.

Under senare år har flera utredningar och propositioner berört finansieringen för mindre företag. Regeringen har dock ansett det angeläget att ytterligare belysa vilka behov som små och medelstora företag har av olika former av riskfinansiering och inom vilka delsektorer dessa behov är svagt tillgodosedda. Således har Småföretagsdelegationen (N 1996:04) i uppdrag att bl.a. kartlägga frågor kring de små företagens tillgång till olika former av insatser för företagsutveckling och lämna förslag till konkreta åtgärder. Enligt vad regeringen har erfarit avser delegationen att under våren 1998 lägga fram en rapport om riskkapitalförsörjning för småföretag.

Enligt bedömare bör resurserna för s.k. såddkapital ökas för att ytterligare förbättra tillgången på riskfinansiering i tidiga utvecklingskedan. Genom att med riskdelning stimulera unga företag med stor tillväxtpotential att ta till vara sina möjligheter till utveckling kan samhället bidra till en ökad försäljning av svenska produkter och tjänster – såväl inom som utanför landet – och i förlängningen en ökad sysselsättning. Redan idag görs begränsade insatser på detta område genom NUTEK, Stiftelsen Innovationscentrum och ALMI. Det finns enligt NUTEK:s bedömning skäl att öka utbudet av sådana insatser. Regeringen kommer senare i år att redovisa en bedömning av behovet av ökade resurser för detta ändamål och hur denna insats skall kunna finansieras. Dessutom, som närmare redovisas i avsnitt 9.2, föreslår regeringen att anslaget A 1. Regionalpolitiska åtgärder fortsättningsvis även skall kunna användas till att täcka s.k. såddfinansiering i enlighet med förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet.

Regeringen vill erinra om att Industrifonden har vissa möjligheter att inom ramen för sin verksamhet och gällande avkastningkrav avdela begränsade resurser för denna typ av riskfylld finansiering av relativt tidiga utvecklingsprojekt i mycket små teknikbaserade företag.

En annan åtgärd som med begränsat statligt stöd kan medföra att fler växande företag kan få tillgång till riskkapital är att underlätta för privata finansörer och småföretag att etablera kontakt och eventuellt sluta avtal om finansiella insatser i företagen. Stöd för företagens interna utvecklingsarbete kan göra företagen mogna att bredda sin ägarkrets via bl.a. s.k. private placements och nyemissioner på någon marknadsplats. En verksamhet med stöd till aktiviteter av detta slag har påbörjats av bl.a. Stiftelsen Innovationscentrum. Regeringen avser att senare under året redovisa en bedömning av hur en ökad sådan verksamhet skall kunna organiseras och finansieras. Såvida det blir aktuellt med statsbidrag – t.ex. i form av konsultcheckar – till småföretag för att utarbeta sådan information bedöms dessa utgöra vad som av EG-kommissionen betraktas som s.k. försumbart stöd.

Genom initiativ av bl.a. NUTEK har vid några tillfällen anordnats kontaktmöten mellan småföretag och riskkapitalbolag. Ett sådant möte är ett forum där såväl riskkapitalbolag som småföretag med tillväxtpotential presenterar sig själva, varefter en rad enskilda möten hålls för att utröna möjligheterna att göra konkreta affärer. De kan leda fram till avtal som

reglerar att riskkapitalbolagen investerar i de rörelsedrivande företagen och därmed tillför dem ökat eget kapital och kompetens. Detta slags kontaktverksamhet förekommer i högre grad i USA, bl.a. inom ramen för samarbetsprojektet CONNECT i området kring San Diego i Kalifornien, samt i andra länder med en väl utvecklad privat riskkapitalmarknad.

Enligt regeringens mening är det angeläget att denna typ av verksamhet kan utvecklas vidare i Sverige och att sådana kontaktmöten kan hållas i olika delar av landet. Regeringen avser därför att ta initiativ till att sådan verksamhet byggs ut i samarbete mellan berörda organ inom ramen för befintliga resurser.

En fråga som har berörts i debatten är om privata riskkapitalbolag som satsar särskilt på småföretag i tidiga skeden skall få del av vissa stödinsatser från samhället. Som redan framhållits har en liknande ordning införts på europeisk nivå. Regeringen avser dock inte att nu föreslå några ytterligare åtgärder för att stödja privata riskkapitalbolag, utöver de lånemöjligheter som finns inom regionalpolitiken. Bedömningen görs mot bakgrund av den successiva framväxten av en allt större privat svensk riskkapitalmarknad samt de statliga initiativ som har tagits genom dels NUTEK:s kartläggning av och stöd till organiserade marknadsplatser för aktier, dels de direkta kapitalinsatserna via Industrifonden och 6:e AP-fonden.

Industrifonden har ett kapital på ca 3,5 miljarder kronor, varav för närvarande mer än hälften består av likvida medel. Regeringen förordar ett närmare samarbete mellan Industrifonden och ALMI, som innebär att ALMI i högre grad kan arbeta med att finna lämpliga små och medelstora företag med behov av den typ av resurser för produkt- och marknadsutveckling som Industrifonden kan erbjuda. På så sätt tillförs fler småföretag riskfinansiering, vilket hjälper dem att växa och vidareutvecklas.

Unga kvinnor och män som startar eget kan ha särskilda problem att få tillräckligt stora lån för att utveckla sina företag. Nya företag saknar av naturliga skäl dokumenterad lönsamhet och ofta även utarbetade affärsplaner. Unga människor har dessutom begränsade erfarenheter från arbetslivet och färre potentiella affärskontakter än något äldre nyföretagare och kan därför ha svårare att få krediter. Inom Almi-koncernen finns idag ett särskilt program för rådgivning åt denna typ av nyföretagare.

Det kan enligt regeringens mening vara befogat att därutöver öka tillgången på särskilda låneresurser för unga entreprenörer. Villkoren för sådana lån bör i stora drag överensstämja med dem som gäller för lån till kvinnliga företagare, dvs. vissa möjligheter till amorteringsfrihet och ränteuppskov under de första åren då likviditeten ofta är som mest ansträngd. EG-kommissionen har, efter förslag från den svenska regeringen, omfördelat 46 miljoner ecu av strukturfondsmedel, varav högst 9 miljoner ecu kan användas för att förstärka lånemöjligheterna för unga entreprenörer i svenska mål 5b- och mål 6-områden.

Ett sådant lånesystem bör rikta sig till personer i åldrarna 18–35 år, men prioritet bör ges till ungdomar mellan 18 och 25 år. Regeringen har erfarit att ALMI avser att avgränsa en del av sina lånemedel för detta ändamål, vilket kommer att räknas som offentlig svensk medfinansiering. Sedan strukturfondsmedel förts över till ALMI innebär det att ALMI kan

disponera upp till ca 200 miljoner kronor för lån till unga företagare i målområdena 5b och 6. Omfattningen av låneverksamheten blir dock beroende av efterfrågan. De särskilda ungdomslånen med finansiering från strukturfonderna kommer att kunna användas endast i målområdena 5b och 6, men motsvarande lån bör finnas tillgängliga även i övriga delar av landet och skall då finansieras helt med ALMI:s ordinarie medel.

I den näringspolitiska debatten har under senare år lämnats ett flertal förslag om nya möjligheter för staten att lämna *lånegarantier* till förmån för små och medelstora företag. Exempelvis har skilda garantisystem föreslagits av Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagsstödsutredningen (SOU 1996:69) och nu senast av den konsult som på uppdrag av Närings- och handelsdepartementet under hösten 1997 har belyst småföretagens riskkapitalsituation.

Regeringen kan konstatera att det redan idag finns vissa möjligheter för små företag att erhålla garantier från statliga organ. Såväl ALMI som Industrifonden och Norrlandsfonden kan teckna garantier för företagens banklån eller andra förpliktelser. Samtliga dessa organ har möjlighet att redan idag utöka garantiverksamheten inom befintliga ramar. Regeringen anser därför inte att det är befogat att nu lägga fram förslag till någon ny stödform.

ALMI-koncernen har använt garantiinstrumentet relativt sparsamt. Det hänger samman med den hittills goda tillgången på medel för direkt utlåning. En allt större andel – för närvarande ca 40 % – av ALMI:s totala finansieringsresurser på ca 4 miljarder kronor har dock kommit att bindas i relativt långfristiga lån på speciella villkor till nya företagare och kvinnliga entreprenörer. Dessutom har de likvida medlen för ny utlåning sjunkit till ca 1 miljard kronor. Koncernen har kompenserat detta med att dels verka för att övriga låntagare betalar tillbaka sina lån inom några få år, dels kräva att bankerna går in med betydligt större belopp än ALMI till enskilda företag. Den allt lägre likviditeten i kombination med ett sjunkande ränteläge begränsar ALMI:s möjligheter att lämna lån i framtiden. Därutöver kan efterfrågan på lån från ALMI komma att öka något i vissa regioner till följd av att de regionala utvecklingslånen avskaffas (avsnitt 6.3.3).

Det är samtidigt enligt regeringens mening inte nu möjligt att över statsbudgeten tillföra nya medel till ALMI för denna verksamhet. Med en utökad garantiverksamhet inom ALMI kan småföretagen tillföras större lånevolym och därmed bättre utvecklingsmöjligheter utan direkt ökade kostnader för staten.

En viss osäkerhet angående riktlinjerna för garantiverksamheten kan också ha påverkat den mycket måttliga nivån. ALMI ersatte den 1 juli 1994 de länsvisa utvecklingsfonderna, som disponerade motsvarande finansieringsmöjligheter. Dessa stiftelser kunde lämna garantier på högst 25 % av sitt totala kapital. Någon liknande begränsning har inte uttalats vad gäller finansieringsverksamheten i ALMI. Regeringen anser att det inte heller nu är befogat att införa någon sådan begränsning. ALMI bör således i sin garantiverksamhet inte vara låst vid andra beloppsbegränsningar än de som kan följa av kravet att inte äventyra koncernens kapital.

Det ankommer på ALMI:s moderbolag att besluta om eventuella restriktioner för enskilda regionala ALMI-bolags verksamhet i detta hänseende.

ALMI:s totala kapital uppgår som nämnts till ca 4 miljarder kronor. Det är önskvärt att ALMI successivt under de närmaste åren intensifierar sitt arbete med att lämna garantier, förutsatt att efterfrågan finns bland småföretagen. Det innebär i så fall att ytterligare ca 4 miljarder kronor på sikt kan komma att tillföras småföretagssektorn i form av lån med hög risk. Dessa lån bör i sin tur kunna medföra att bankerna är beredda att lämna sedvanliga lån på kanske det tredubbla beloppet. En sådan ökning av utlåningen till små och medelstora företag skulle kunna leda till betydande investeringar och flera nya arbetstillfällen.

Regeringen vill för riksdagens information anmäla att en mindre förändring skall göras i den förordning som reglerar ALMI:s finansieringsverksamhet. Nuvarande regler för garantiverksamheten innebär att varje garanti av ALMI avser s.k. proprieborgen, dvs. ALMI svarar för banklånet såsom för egen skuld. Det innebär i praktiken att banken kan vända sig direkt till ALMI för att få betalt, så snart företaget råkar i ekonomiska svårigheter. Det är enligt regeringens mening mer rimligt att ALMI vid behov får teckna s.k. enkel borgen. I sådana fall åligger det banken att vid obeståndssituationer först utnyttja bl.a. de lämnade lånesäkerheterna för att få betalt och först i sista hand kunna utnyttja ALMI:s garanti. Även Industrifonden bör på motsvarande sätt få möjlighet att välja mellan olika former av borgen.

Det är också viktigt att ALMI vid sidan av sin egen låne- och garanti-verksamhet fortsätter att arbeta aktivt med att förmedla privat ägar- och lånekapital till småföretagen.

ALMI har under senare år intensifierat sin samverkan med lokala kooperativa utvecklingscentra för att även småföretag som startar i kooperativ form skall få råd och service. Regeringen förutsätter att ALMI behandlar sådana företag på samma villkor som andra företag även när det gäller låneansökningar.

Regeringen vill också erinra om att en utredare nyligen har fått i uppdrag att belysa invandrarföretagarnas speciella situation på kreditmarknaden. Dessa företagare kan söka lån från exempelvis ALMI. Det är därför inte aktuellt att införa någon särskild statlig låneform för invandrarföretagare.

9 Regional näringspolitik

9.1 Utgångspunkter

Regeringens bedömning: Den regionala näringspolitiken bör utvecklas. Den bör utgå ifrån varje regions specifika möjligheter och förutsättningar samt bygga på en nära samverkan mellan olika aktörer och politikområden.

Skälen för regeringens bedömning: Skillnaderna är stora mellan olika regioner vad beträffar förutsättningarna för näringslivets utveckling och tillväxt. Det finns en outnyttjad tillväxt- och sysselsättningspotential i landets alla delar som på ett bättre sätt kan stimuleras och tas tillvara. Det finns också skillnader mellan olika regioners förmåga att använda sina grundläggande produktionsförutsättningar. I vissa fall bör dessa kunna utnyttjas bättre.

Inom ett flertal politikområden avsätts statliga resurser, vilka på olika sätt påverkar regionernas förutsättningar för en positiv utveckling av tillväxt och sysselsättning. En regional näringspolitik syftande till samordning och effektivisering av näringslivsfrämjande åtgärder inom olika politikområden bör därför utvecklas. Utgångspunkterna för den regionala näringspolitiken skall vara de nationella målen för respektive politikområde och de specifika förutsättningarna i landets olika regioner. Den regionala näringspolitiken skall utformas med utgångspunkt i att ekonomisk och social utveckling för både kvinnor och män och skydd av miljön är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling.

Som föreslogs i avsnitt 5 skall det övergripande målet för den regionala näringspolitiken vara att utifrån de förutsättningar som finns i varje region stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män.

Utvecklingsarbete för en regional näringspolitik

Med utgångspunkt i propositionen 1995/96:222 om vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 m.m. gav regeringen i september 1996 landshövdingarna i uppdrag att samordna regionala åtgärder för sysselsättning och tillväxt. Syftet var att engagera en bred grupp regionala intressenter i utformningen av en regionalt samordnad politik för tillväxt och sysselsättning. De rapporter som landshövdingarna lämnade i slutet av år 1996 bildade underlag för regeringsbeslut våren 1997 om ytterligare 493 miljoner kronor till konkreta projekt och åtgärder syftande bl.a. till att stimulera nyföretagande och befintliga företags expansion. Många projekt har börjat genomföras. Det är dock för tidigt att uttala sig om resultaten.

Under år 1997 har fördjupade samtal förts mellan företrädare för Regeringskansliet och för olika länsorgan, näringslivet och representanter för centrala och regionala intresseorganisationer och myndigheter. Det finns ett mycket stort engagemang hos de som deltagit i samarbetet för att på ett bättre sätt än hittills ta tillvara regionala och lokala utvecklingsmöjligheter.

Företrädare för olika organ, särskilt på den regionala nivån, har understrukit betydelsen av att synliggöra de resurser som det offentliga ställer till förfogande för olika ändamål och som har betydelse för den regionala utvecklingen. Vikten av ökad flexibilitet i fråga om dessa resursers användning och möjlighet till regionala och lokala avvikelser från nationellt uppsatta regelverk och beslutsordningar har lyfts fram. Flera län pekar

Regional näringspolitik för tillväxt och sysselsättning

Inom en rad politikområden avsätts resurser som påverkar näringslivets förutsättningar och utveckling. I avsnitt 4.5 redovisade regeringen att statens samlade resurser för regional utveckling, med den angivna avgränsningen, uppgår till drygt 70 miljarder kronor för budgetåret 1998. Stora delar av dessa resurser används primärt för att finansiera långsiktiga strukturella åtaganden. Det handlar bl.a. om den utbildning och forskning som bedrivs vid universitet och högskolor och om investeringar inom infrastrukturuområdet.

En del av de medel och åtgärder som redovisades har en mer direkt påverkan på näringslivets utveckling. Regeringen bedömer att användningen av sådana statliga resurser – i fortsättningen benämnt det regionala tillväxtkapitalet – i större utsträckning än vad som för närvarande sker bör anpassas till det regionala och lokala näringslivets behov och förutsättningar.

Med det regionala tillväxtkapitalet avses således statliga resurser som mer direkt syftar till att förbättra förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning. För en betydande del av det regionala tillväxtkapitalet fattas beslut om användningen på den regionala och den lokala nivån. För andra delar tas besluten centralt men de konkreta åtgärderna genomförs regionalt eller lokalt.

I det följande lämnas exempel på hur flera angränsande politikområden på olika sätt medverkar till att förbättra näringslivets förutsättningar på lokal och regional nivå och som därför är viktiga i en samordnad regional näringspolitik. Exempel på frågor som inte hanteras inom en regional näringspolitik är skattefrågor och de ovan nämnda långsiktiga strukturella åtagandena.

Småföretagspolitiken. Målet är att bidra till en ökad etablering av nya företag och en starkare tillväxt i de små och medelstora företag som redan är etablerade. En stor del av ansvaret för genomförandet av politiken är decentraliserat till den regionala nivån genom ALMI Företagspartner AB med dotterbolag. Även länsstyrelserna har vissa uppgifter inom området. På central nivå har NUTEK ett nationellt uppdrag att främja småföretagsutveckling.

Designfrämjande. Målet är bl.a. att bidra till att små och medelstora företag kan öka sin konkurrenskraft genom förbättrad design av varor och tjänster. Bidrag utgår till Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID) som bedriver verksamhet från fyra orter i landet.

Exportfrämjande. Syftet är att skapa nationell tillväxt genom att utnyttja den potential som finns på marknader utanför Sverige. De delar av exportpolitiken som här avses är de exportfrämjande åtgärder som genomförs i olika regioner för att öka svensk export och den hjälp som ges till oerfarna exportörer att komma igång. På regional nivå handlar det om att utnyttja den potential som finns i form av möjligheter att öka exporten från regionens exportföretag. Exportrådet bedriver verksamhet över hela

landet bl.a. genom exportcentra, vilket är ett samarbete med ALMI och handelskamrarna.

Investeringsfrämjande. Syftet är att öka den ekonomiska tillväxten genom att attrahera nya investeringar och att försöka förmå befintliga investerare att expandera i Sverige. Utgångspunkterna är att olika delar av landet har skilda förutsättningar att dra till sig olika typer av investeringar. Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA) samverkar med län och kommuner, bl.a. för att stärka de lokala och regionala resurserna för investeringsfrämjande.

Turistpolitiken. Sverige skall ha en hög attraktionskraft som turistland och en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring. Turistpolitiken skall bl.a. medverka till att stärka näringens utveckling i landets olika delar samt medverka till förbättrad samordning mellan staten, regionala organ, kommuner och turistnäringen. Turistdelegationen har bl.a. till uppgift att tillsammans med lokala och regionala aktörer bidra till att utveckla turismen i Sverige. Sveriges Rese- och Turistråd AB ansvarar för internationell marknadsföring.

Teknikpolitiken syftar till att bidra till att höja kompetensen i företagen, främst rörande tillämpningen av teknisk och vetenskaplig kunskap. NUTEK har det övergripande ansvaret för teknikpolitikens genomförande. På den regionala nivån stödjer myndigheten bl.a. ett utökat samarbete mellan högskolorna och näringslivet. NUTEK genomför även program för teknikspridning.

De särskilda regionalpolitiska medlen syftar till att utjämna konkurrensnackdelar i regioner där näringslivet har små lokala marknader och långa avstånd till större marknader eller där omfattande strukturomvandlingar slår hårt mot hela arbetsmarknaden. Regionalpolitiska åtgärder genomförs dessutom inom ramen för EG:s strukturfondsprogram. Länsstyrelserna, självstyrelseorganen och NUTEK bär huvudansvaret för den nationella regionalpolitikens genomförande.

Arbetsmarknadspolitiken. Målet är en väl fungerande arbetsmarknad för hela Sverige. Den del av arbetsmarknadspolitikens resurser som kan samordnas inom ramen för en regional näringspolitik utgörs av kostnader för köp av utbildning och de kringkostnader som uppstår i samband med utbildningar och andra åtgärdsformer, t.ex. finansiering av mentorer för arbetslösa som startar egna företag. Medlen är till stor del en förutsättning för att lokalt beslutade åtgärder skall kunna genomföras. De åtgärder som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen och som finansieras av EG:s socialfond, är också betydelsefulla i sammanhanget, även om det styrs av ett särskilt regelverk.

Vuxenutbildningen. Målen för den femåriga satsningen på kunskapslyftet är att höja utbildningsnivån hos de människor, i första hand arbetslösa, som har mindre än tre års gymnasieutbildning samt att förnya och utveckla vuxenutbildningen. Kommunerna ansvarar för planering, organisation och genomförande av huvuddelen av utbildningen. Den kvalificerade yrkesutbildningen är en försöksverksamhet för eftergymnasial utbildning som sker i nära samverkan med lokalt och regionalt näringsliv i syfte att bättre anpassa utbildningsutbudet till arbetslivets nya

krav. Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning är ansvarig för genomförande och uppföljning.

Miljöpolitiken. Sverige skall vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för en ekologiskt hållbar utveckling. Den del av miljöpolitiken som närmast berör den regionala näringspolitiken är de lokala investeringsprogrammen och den s.k. Kretsloppsmiljarden. Ansvar för genomförandet ligger på kommunerna, länsstyrelserna och regeringen.

Kooperativ utveckling. Målet är att stimulera en utveckling av kooperativa företag genom att ge allmänheten tillgång till information och rådgivning om den kooperativa företagsformen. Större delen av ansvaret för genomförandet av åtgärder ligger på 23 lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU).

Jordbruks- och landsbygdsområdet. Den regionala näringspolitiken berör främst jordbrukssektorn och landsbygden genom de åtgärder som genomförs inom ramen för de regionala strukturfondsprogrammen och som finansieras av utvecklingssektionen i EG:s jordbruksfond. Syftet kan t.ex. vara att utveckla och diversifiera näringslivet på landsbygden.

Avsikten med denna redovisning är att ge en översiktlig bild av de mål som finns för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder inom ett antal politikområden samt att peka på vilka aktörer som ansvarar för genomförandet av politiken. De politiska målen för flertalet av dessa områden ligger relativt fasta över tiden. Resurserna varierar däremot mellan budgetåren. Detta beror bl.a. på att vissa insatser görs under en begränsad tidsperiod. Exempel på sådana är den s.k. småföretagsmiljarden, kunskapslyftet och de lokala investeringsprogrammen inom miljöområdet. Dessutom är storleken på vissa anslag, exempelvis medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i hög grad konjunkturberoende.

Enligt regeringens beräkningar finns det inom de nämnda politikområdena för budgetåren 1997 och 1998 sammantaget ca 13 miljarder kronor som kan sägas tillhöra det regionala tillväxtkapitalet. Det handlar exempelvis för år 1997 om ca 5,6 miljarder kronor inom det arbetsmarknadspolitiska området, 3,5 miljarder kronor för regional utjämning och utveckling, 2,7 miljarder kronor inom vuxenutbildningen, 450 miljoner kronor till teknikpolitik, ca 270 miljoner kronor till åtgärder inom jordbrukspolitiken, ca 200 miljoner kronor för småföretagspolitik samt ca 90 miljoner kronor inom miljöpolitiken. En uppskattning för år 1998 visar bl.a. på resurser inom arbetsmarknadspolitiken motsvarande 4,7 miljarder kronor, inom vuxenutbildningen 3,5 miljarder kronor och till åtgärder inom miljöpolitiken ca 900 miljoner kronor. I övrigt är beloppen i huvudsak av samma storleksordning som år 1997.

Ett överslag på länsnivå visar att det sammanlagda regionala tillväxtkapitalet år 1997 i flertalet län låg i intervallet 250–500 miljoner kronor.

Det är väsentligt att understryka att de resurser som redovisas är exempel som illustrerar det regionala tillväxtkapitalets sammansättning och storlek under endast två budgetår.

Förutom de mål, medel och aktörer som har redovisats finns det ytterligare resurser och organ som bör uppmärksammas vid utformningen av en regional näringspolitik. Som tidigare nämndes har universitet och högskolor en mycket viktig roll för det regionala näringslivets utveckling,

både vad gäller utbildning, kompetensutveckling och tillämpning av forskningsresultat. Delar av transportpolitiken och programmet för energiomställning påverkar också förutsättningarna liksom inriktning och fördelning av resurser från de s.k. löntagarfondsstiftelserna. Starta-egget bidraget och s.k. otraditionella åtgärder är exempel på individrelaterade arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är av betydelse för sysselsättningen och tillväxten.

Aktörer

Som framgått finns det ett antal aktörer som är ansvariga för genomförandet av den politik som nyss beskrivits. Respektive verksamhet styrs och administreras enligt särskilda regelverk.

En fördel med många skilda organ är den höga specialistkompetens de besitter. Det ger en stor bredd i det serviceutbud som samhället därmed kan erbjuda näringsliv och medborgare.

Riskerna med ett stort antal aktörer som verkar inom närliggande områden är dock att verksamheterna kan överlappa varandra och skapa otydlighet. Det kan leda till sämre effektivitet i resursutnyttjandet. Förekomsten av många regler som i och för sig kan vara väl motiverade i varje enskilt fall, kan ha en hämmande effekt och minska möjligheterna till flexibilitet och samordning i användningen av resurserna.

För exempelvis en företagare som söker rådgivning eller finansiering finns det ett antal olika ställen att vända sig till såväl inom som utom den statliga sektorn. Olika former av finansiering erbjuds således av länsstyrelserna, självstyrelseorganen, ALMI, NUTEK, olika beslutsgrupper för EG:s strukturfondsprogram, Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Innovationscentrum och Stiftelsen Norrlandsfonden. Rådgivning och information kan erhållas från bl.a. ALMI, NUTEK, Exportcentra och kommunernas näringslivssekretariat. För den enskilde företagaren kan det vara både dyrt och tidskrävande att sätta sig in i vilka typer av tjänster som dessa aktörer ställer till förfogande. Genom att samordna exempelvis administrativa rutiner för projektansökningar kan möjligheterna för en företagare att utnyttja tjänsterna förbättras.

En bättre samordning och samsyn på de olika aktörernas roller och verksamhet kan också leda till förbättrade möjligheter att följa upp de samlade effekterna av de insatser som görs.

På flera håll i Sverige, och även internationellt, tas initiativ till att begränsa krångel och byråkrati för företagare som söker olika slags tjänster från offentliga företrädare. Ett exempel är att ett antal aktörer som har angränsande utbud av tjänster går ihop och erbjuder sökande företag "en dörr in" till samtliga. Detta ger företagaren en samlad bild av utbudet vilket underlättar kontakterna och spar tid. Det leder också till att aktörerna bakom den "gemensamma dörren" samverkar på ett mer effektivt sätt. Företagens behov och utvecklingsidéer blir den samlande utgångspunkten. Riskerna för överlappning och konkurrens mellan de deltagande organens verksamheter minskar. "Tillskottet" i Östergötland och Mål 2 Fyrstad utgör exempel på pågående initiativ.

Regeringen bedömer att offentliga aktörers möjligheter att erbjuda företagen "en dörr in" bör uppmontras. Det är i första hand det lokala och regionala näringslivets efterfrågan och behov som skall styra det offentliga utbud av tjänster som rör näringslivets förutsättningar. Förslag som kan underlätta denna typ av lösningar kan utformas inom ramen för de regionala tillväxtavtal som föreslås i avsnitt 9.3.

9.2 Förslag till mer flexibel medelsanvändning på regional nivå

Regeringens förslag: Anslaget under utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling A 1. Regionalpolitiska åtgärder skall även kunna användas till s.k. såddfinansiering.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att initiera ytterligare försök med ökat regionalt och lokalt självbestämmande inom arbetsmarknadspolitikerna i fyra län.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Inom olika politikområden prövar regeringen möjligheterna att öka det lokala och regionala inflytandet över inriktning och beslut om de tillväxt- och sysselsättningsfrämjande medlens användning.

De regionalpolitiska medlen utgör en viktig resurs i den regionala näringspolitiken. Inom ramen för anslaget A 1. Regionalpolitiska åtgärder har bl.a. länsstyrelserna redan idag en stor frihet att prioritera mellan olika ändamål, t.ex. mellan regional projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprogram samt ett antal olika former av företagsstöd. Regeringen bedömer dock att det finns skäl att pröva ytterligare möjligheter att vidga användningen av anslaget. Som framgått i avsnitt 8.2.1 bedömer regeringen att det finns behov av ökade resurser för riskfylld finansiering till unga teknikföretag, s.k. såddkapital. Regeringen föreslår därför att anslaget A 1. Regionalpolitiska åtgärder fortsättningsvis även skall kunna användas till s.k. såddfinansiering i enlighet med förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet.

Detta innebär att länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen ges möjlighet att disponera medel för detta ändamål. NUTEK har den samlade nationella kompetensen inom området och är den myndighet som fattar beslut om såddfinansiering. I riktlinjerna för länsstyrelsernas användning av medlen avser regeringen därför att närmare precisera NUTEK:s roll i sådana beslut.

Inom arbetsmarknadspolitikerna har under år 1997 försöksverksamhet om regionalt och lokalt självbestämmande bedrivits i 28 kommuner. De medverkande har på en rad olika sätt haft möjlighet att påverka medelsanvändningen på ett sätt som anpassats till lokala förutsättningar. Erfarenheterna är goda. Målet för verksamheten är att söka nya former för lokal samverkan mellan stat och kommun för att effektivisera användningen av offentliga medel. Regeringen har nyligen beslutat om en försöksverksamhet i Skåne län med friare användning av medel inom arbetsmarknadspolitikens ram.

Som ett led i arbetet med att fortsätta anpassningen av den tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politiken till regionala och lokala förhållanden samt att vidareutveckla formerna för mål- och resultatstyrning, avser regeringen att pröva försöksverksamhet med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i fyra län.

De s.k. skogslänen är särskilt hårt drabbade av långsiktiga strukturella problem. Arbetslösheten är högre än i övriga landet och befolkningsutvecklingen ogynnsam. Det är troligt att dessa delar av landet inte påtagligt kommer att kunna tillgodogöra sig den sysselsättningsökning som är på gång. För att vända den negativa utvecklingstrenden är det nödvändigt att pröva olika lösningar med utgångspunkt från de medel som står till förfogande. Detta är ett led i regeringens arbetsmarknadspolitik, som efter hand inriktats på ökad flexibilitet och ökad lokal anpassning, att pröva friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i län med olika slags arbetsmarknader.

Regeringen avser därför att bedriva denna försöksverksamhet i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län.

9.3 Regionala tillväxtavtal

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. Programmet syftar till att åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå.

Länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen, kommer att erbjudas att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med det ”regionala partnerskapet”.

De regionala tillväxtavtalen skall utarbetas stegvis i tre etapper. Under den första och andra etappen utförs dels en analys av regionens styrkor och svagheter, dels utarbetas ett utkast till program som bl.a. anger mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I samband med detta kommer deltagande aktörer att ha möjlighet att lämna förslag till ändringar i regelverk, beslutsordningar m.m. i syfte att uppnå ökad flexibilitet vad avser arbetssätt och medelsanvändning inom ramen för avtalen. Under den tredje etappen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare och övriga aktörer om programmets slutliga innehåll och finansiering. Därefter sluts ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft år 2000.

Underlagsrapporter: De två förslag till modeller för en ny regionpolitik som presenteras i NUTEK:s rapport ”Förutsättningar för regionpolitik” samt REKO–STAT–utredningens förslag om regionala programdokument utgår från likartade grundtankar som regeringens förslag men har delvis en annan utformning.

Remissinstanserna: De flesta som har yttrat sig över NUTEK:s rapport bedömer det som svårt att ta ställning för eller emot de två förslagen.

Flera remissinstanser lyfter i sina yttranden över REKO–STAT–utredningen fram betydelsen av att skapa en tydligare rollfördelning mellan centrala, regionala och lokala beslutsfattare vad gäller det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna i Skåne, Kalmar, Jämtlands och Västernorrlands län anser att detta kan ske i form av framförhandlade utvecklingsprogram eller kontrakt mellan de parter som är involverade. Liknande synsätt redovisas även från andra remissinstanser.

Skälen för regeringens förslag: Den viktigaste förutsättningen för att bedriva en effektiv regional näringspolitik är ett väl fungerande samspel mellan näringslivets efterfrågan på rådgivning, kompetensförsörjning, riskfinansiering, investeringsstöd m.m. och det serviceutbud som skilda offentliga aktörer erbjuder.

Framtagandet och genomförandet av EG:s strukturfondsprogram har i Sverige resulterat i att delvis nya arbetsformer för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Programmen för de geografiska målområdena utarbetas och genomförs av ett brett partnerskap bestående av företrädare för olika regionala och lokala aktörer. Arbets sättet har bl.a. inneburit nya samarbetsformer och diskussioner om val av åtgärder och hur dessa skall prioriteras. Mål- och resultatstyrningen och uppföljningen av insatser har blivit effektivare. Det finns skäl att, bl.a. utifrån erfarenheterna av strukturfondsarbetet, vidareutveckla olika former av programarbete inom ramen för den regionala näringspolitiken.

Den tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politiken bör fortsätta att utvecklas i en riktning som leder till ökad anpassning till regionala och lokala förhållanden. En ökad delegering av ansvar och ökade möjligheter till flexibla lösningar på regional och lokal nivå ställer dock högre krav på mål- och resultatstyrning och på samordning av skilda aktörers planering, genomförande, finansiering, redovisning och utvärdering av insatser.

Nyckeln till ökad tillväxt och sysselsättning finns i företags och företagares förmåga att vidareutveckla och förädla produkter, tjänster och idéer. Statens och andra offentliga aktörers uppgift är bl.a. att medverka till att goda förutsättningar och bra ramvillkor för att bedriva näringslivsverksamhet skapas.

En nödvändig förutsättning för att detta skall kunna åstadkommas är att det finns en helhetssyn på vilka de huvudsakliga problemen är och vilka möjligheter som finns för att åstadkomma en bra utveckling. Inom den statligt finansierade sfären och bland övriga offentliga aktörer finns det sammantaget en stor kompetens. Det handlar om allt ifrån verksamhet som har till uppgift att ta fram regionala utvecklingsprognoser till exportrådgivning, finansiering av såddkapital och olika former av utbildning för att här endast nämna några. Inom de kommunala förvaltningarna finns mycket breda kunskaper, inte minst beträffande det lokala näringslivets villkor.

Strategi för utarbetande av regionala tillväxtavtal

Förutsatt riksdagens godkännande avser regeringen att initiera ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. De regionala tillväxtavtalen syftar till att åstadkomma en bättre samverkan och helhetssyn mellan de

olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå. Avtalen skall fungera som ett instrument för att optimalt utnyttja de resurser som staten och andra aktörer ställer till förfogande. Inriktningen på avtalen skall präglas av företagets efterfrågan och de regionala och lokala behoven av tillväxt- och sysselsättningsfrämjande insatser. Näringslivets medverkan är därför av avgörande betydelse. Jämställdhet mellan kvinnor och män samt sociala och ekologiska aspekter skall beaktas. Avtalen skall främja en hållbar utveckling.

Det är naturligt att arbetet med tillväxtavtalen samordnas på den regionala nivån. Regeringen avser därför att under våren 1998 erbjuda länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen möjlighet att initiera, driva och samordna arbetet. I anslutning till detta kommer regeringen att uppdraga åt de statliga myndigheter som bedriver tillväxt- och sysselsättningsfrämjande verksamhet att medverka i överläggningar kring avtalens innehåll, genomförande och finansiering. Regeringen avser att ge organ som delvis uppbär statlig finansiering, möjlighet att genom avtal eller andra former träffa överenskommelser om deras medverkan. Det är av stor betydelse att den samlade kompetens och den nationella och ofta internationella överblick som dessa aktörer besitter, utnyttjas i arbetet med avtalen.

En första uppgift för de länsstyrelser respektive självstyrelseorgan som avser att vara med, är att bjuda in det "regionala partnerskapet" dvs. näringsliv, kommuner, landsting, stiftelser, handelskammare, fackföreningar, representanter från lokala utvecklingsgrupper, m.fl., att medverka.

Tillväxtavtalen skall godkännas av regeringen. Bland de krav som skall vara uppfyllda är att de åtgärder som finansieras genom avtalen innebär att förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning stärks i regionerna samt att medverkande aktörers insatser är väl samordnade.

Regeringen bedömer att de första avtalen kan träda i kraft den 1 januari år 2000 och gälla i tre år. Detta ger tillräcklig tid för förberedelser och genomförande av förhandlingar. Tidpunkten sammanfaller med inledningen av EG:s nästa strukturfondsperiod vilket innebär att programarbetet vad gäller strukturfondsprogrammen bör kunna samordnas med utformningen av tillväxtavtal i berörda regioner. En närmare redogörelse för processen med de kommande strukturfondsprogrammen lämnas i avsnitt 6.4.3.

Tre etapper för framtagande av regionala tillväxtavtal

Framtagandet av tillväxtavtalen föreslås ske i tre etapper. För de parter som har för avsikt att ingå överenskommelser med början år 2000 bör ett och två genomföras under år 1998. Förhandlingar om avtalens slutliga innehåll och finansiering sker under den tredje etappen, år 1999.

Den första etappen är en identifieringsfas. De länsstyrelser respektive självstyrelseorgan som antar regeringens erbjudande skall tillsammans med det "regionala partnerskapet" göra en analys av regionens styrkor, svagheter, möjligheter och begränsningar. De regionala utvecklingsstrategierna bör vara en naturlig utgångspunkt för detta arbete. Avtalets geo-

grafiska avgränsning avgörs av de parter som avser att ingå överenskommelsen. Ett avtal kan omfatta del av län, hela län eller olika former av länsöverskridande samarbete.

De analyser som genomförs under den första etappen kommer att ligga till grund för det programarbete som skall genomföras under den andra etappen, vilken bl.a. skall resultera i att mål formuleras och att prioriteringar anges för de åtgärder som skall utföras inom ramen för avtalet. Finansieringsfrågorna skall också diskuteras. Deltagande parter förutsätts precisera hur de avser att medverka till avtalens finansiering och genomförande. I detta skede identifieras respektive regions tillväxtkapital.

Det är väsentligt att kretsen av aktörer vidgas under den här etappen. Centrala myndigheter samt organ som delvis finansieras av statliga medel och som bedriver tillväxt- och sysselsättningsfrämjande verksamhet kan, med utgångspunkt från de överläggningar som förts, bidra till avtalens innehåll och genomförande eller finansiering. De regionala tillväxtavtalen bör öppna för en ömsesidig möjlighet för centrala och regionala aktörer att få fördjupade insikter i varandras verksamheter. Därmed kan betydande mervärden skapas, både vad avser kunskapsutbyte mellan olika organ och nya möjligheter att samordna resurser. Andra centrala aktörer, exempelvis de s.k. löntagarfondsstiftelserna bör ses som potentiella deltagare i det här samarbetet.

En väsentlig förutsättning för att kunna öka samordningen och anpassningen av åtgärder till skilda regionala och lokala förhållanden är att det finns en viss flexibilitet i villkoren för hur resurser kan användas och att beslut som rör medelsanvändningen fattas på lämplig administrativ nivå. I samband med den andra etappen avser regeringen att ge de parter som deltar i arbetet möjlighet att lämna förslag som syftar till att öka flexibiliteten i befintliga regelverk för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Förslag till förändringar kan handla om att flytta beslutsrätten över lån, bidrag eller motsvarande från en aktör till en annan. Det kan också avse justeringar av villkoren för medlens användning för att nå ökad flexibilitet. Berörda parter skall vara överens om förslagen. En övergripande ambition är att tydliga mål i ökad utsträckning skall ersätta detaljerade regler. Regeringen återkommer med förutsättningar, villkor och riktlinjer för parternas möjlighet att lämna förslag till förändringar.

På motsvarande sätt som den statliga organisationen ser över möjligheter till ökad flexibilitet vad gäller arbetssätt och medelsanvändning bör övriga aktörer, exempelvis kommuner och landsting, vilka önskar att ingå tillväxtavtal också överväga att göra liknande översyner.

I samband med att den andra etappen avslutas kommer regeringen att göra en avstämning med berörda länsstyrelser respektive självstyrelseorgan. Syftet är att bedöma de underlag i form av bakgrundsanalyser, programinnehåll och finansiering (tillväxtkapitalet) som tagits fram. Detta är också tillfället för avstämning av eventuella förslag till förändringar i beslutsordningar m.m. De eventuella förslag som kräver riksdagens ställningstagande avser regeringen att lämna under år 1999.

Med utgångspunkt från slutsatserna från den andra etappen kommer regeringen inför den tredje etappen att utfärda riktlinjer för hur förhandlingarna om avtalens slutliga innehåll skall genomföras. För de parter som

har för avsikt att ingå tillväxtavtal fr.o.m. år 2000 kommer förhandlingsarbetet att slutföras i samband med att statsbudgeten för budgetåret 2000 fastställs. De delar som berör den statliga finansieringen skall godkännas av regeringen och i förekommande fall av riksdagen. Den slutliga finansieringen för påföljande år läggs på motsvarande sätt fast i samband med beslut om statsbudgeten och dess fördelning.

Tillväxtavtalens genomförande kommer att följas upp löpande och utvärderas efter avtalsperiodens utgång.

9.4 Åtgärder för bättre regional balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft

Regeringens bedömning: Den regionala samverkan syftande till en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft bör förstärkas, bland annat genom regionala kompetensråd.

Skälen för regeringens bedömning: Näringslivets struktur och utvecklingsförutsättningar ser olika ut i skilda regioner. Gemensamt för samtliga delar av landet är dock vikten av tillgång till arbetskraft som besitter den specifika kompetens som det regionala näringslivet efterfrågar. Brist på arbetskraft med relevant kompetens riskerar annars bli en flaskhals som både hindrar företagens möjlighet att växa och påverkar sysselsättningsutvecklingen negativt.

Ett utvecklat samspel mellan utbildningsväsende och arbetsmarknad i nya samverkansformer bedöms vara av stor vikt i samtliga regioner för att komma till rätta med flaskhalsproblemen på arbetsmarknaden. Regeringen bedömer därför att det finns ett stort behov av att på regional nivå skapa en arena där, i första hand, arbetsmarknadens parter och olika utbildningsanordnare träffas.

Syftet är att snabbare kunna identifiera specifika områden där det råder, eller befaras uppstå, brist på arbetskraft och ge berörda aktörer möjlighet att tidigt vidta åtgärder. Utbildningsanordnarna kan härigenom snabbt anpassa sitt utbildningsutbud till det regionala näringslivets behov, samtidigt som arbetslivets egen kompetensutveckling kan stimuleras. Det handlar i stor utsträckning om att åstadkomma en handlingsinriktad samverkan.

Regeringen anser att den sysselsättnings- och tillväxtfrämjande verksamheten i varje län bör förstärkas med regionala kompetensråd. Rådets uppgift skall vara att utifrån en samlad bild av de regionala utbildningsbehoven, med betoning på analys av flaskhalsproblem, ge förslag på kort- och långsiktiga åtgärder utgående från arbetslivets behov. Det kan exempelvis avse kompetensutveckling av befintlig personal, rekryteringsåtgärder eller anpassningar av utbildningsutbudet. Råden skall också sprida information och ge kunskap om förändringsprocesser, arbetsorganisations- och ledarskapsfrågor anpassade till de regionala och lokala förutsättningarna. Råden skall vidare följa upp de konkreta åtgärder och åtaganden som förslagen resulterar i.

Lämpliga underlag för rådets bedömningar bör vara befintliga regionala prognoser över näringslivets efterfrågan, bl.a. länsarbetsnämndernas

rapporter, faktaunderlag från arbetsgivar-, bransch- och arbetstagarorganisationer, information från utbildningsansvariga samt andra relevanta framtidsbedömningar. Särskilt angeläget är att den kunskap om lokal efterfrågan och lokalt utbildningsutbud som arbetsförmedlingsnämnderna besitter tas tillvara.

I råden bör ingå dels företrädare för näringsliv, offentliga arbetsgivare och arbetstagarorganisationer dels utbildningsanordnare med ansvar för dimensionering och inriktning av utbildning. Till den senare kategorin hör bl.a. företrädare för högskola, kvalificerad yrkesutbildning, kommuner, länsarbetsnämnder samt beslutsgrupper för strukturfondsprogram. Länsstyrelserna, vilka har det övergripande ansvaret för sektorssamordning och regional utveckling, bör också ingå i råden. I försökslänen innefattar detta även självstyrelseorganen. Om det bedöms nödvändigt skall råden knyta till sig arbetsgrupper, exempelvis för specifika branscher.

Regeringen avser att genom Arbetsmarknadsstyrelsen, ge länsarbetsnämnderna i uppdrag att tillsammans med de parter som nyss nämndes, besluta om vilken av dessa som skall ha till uppgift att samla relevanta aktörer till regionala kompetensråd. Det organ som tar på sig ansvaret bör också svara för nödvändig kanslifunktion.

Som ytterligare ett led i strävandena att uppnå en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft avser regeringen att i några län initiera försök som syftar till att utvidga kontakterna mellan arbetsgivare och arbetsförmedlingar. Genom aktiv uppsökande verksamhet hos företag skall nya kunskaper om näringslivets behov av arbetskraft inhämtas. Målen är att förbättra länsarbetsnämndernas information om lediga arbeten, knyta kontakter för eventuella sommarjobb samt ge arbetsförmedlingarna information om framtida rekryteringar.

10 Program för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska projekt

Under arbetet med den nya regionala näringspolitiken har ett stort antal olika parter över hela landet tagit fram förslag till projekt, som bedöms förbättra förutsättningarna att skapa nya arbetstillfällen. Det gäller dels projekt som förbättrar förutsättningarna i hela landet, dels projekt som främst är inriktade mot de mest utsatta regionerna.

Riksdagen beslöt därför under hösten 1997, på regeringens förslag, att bemyndiga regeringen att disponera högst 500 miljoner kronor inom ramen för anslaget A 1. Regionalpolitiska åtgärder för att genomföra ett program för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska åtgärder (prop. 1997/98:1, förslag till tilläggsbudget, bet. 1997/98:FiU11, rskr. 1997/98:46).

Inom Närings- och handelsdepartementet har tillsatts en särskild beredningsgrupp med uppgift att bl.a. planera detta program.

Som en övergripande riktlinje för programmet gäller att den sammantagna geografiska fördelningen av medlen inom programmet i stort bör återspegla fördelningen av de medel som omfördelats från olika län för

detta ändamål. Vidare skall särskilt beaktas möjligheterna att använda medlen som medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. En annan viktig bedömningsgrund är naturligtvis åtgärdernas positiva inverkan på den ekonomiska tillväxten.

Ambitionen är härutöver bl.a. att programmet skall medverka till att realisera åtgärder som på grund av begränsade medel annars inte kommit till stånd och att det skall innehålla insatser som lämpligen initieras på central nivå.

Såsom viktiga områden för åtgärder har identifierats bl.a. insatser för att öka småföretags export, för att öka de utländska investeringarna i Sverige, för att öka näringslivets kompetens t.ex. genom användning av modern informationsteknik samt för att förnya arbetet med att stimulera tjänsteföretag att etablera sig i regionalpolitiska stödområden. Härutöver övervägs bl.a. utvecklingsåtgärder för gles- och landsbygden.

Åtgärderna planeras att igångsättas successivt under år 1998. Regeringen räknar härvid med att vissa åtgärder kommer att få betydelse för företag i hela landet, i många fall med tyngdpunkt i regionalpolitiskt prioriterade områden. Även för andra mer avgränsade projekt strävar regeringen efter att goda sådana skall kunna identifieras och förverkligas med särskild tyngdpunkt i dessa områden.

Inom ramen för stöd till att öka småföretags export avser regeringen som tidigare (avsnitt 6.5.2) nämnts att anslå 5 miljoner kronor som stöd till export av svenska livsmedel.

Beträffande insatser för att öka näringslivets kompetens avser regeringen att bl.a. pröva möjligheterna att underlätta för små företag att utveckla sin kompetens med hjälp av distansutbildning.

Exempel på projekt som just nu studeras som utvecklingsåtgärder för gles- och landsbygden är ytterligare medel till s.k. LAG-grupper inom EG:s strukturfondsprogram Leader (avsnitt 6.5.4).

Tidigare i denna proposition har regeringen angivit att den avser att använda delar av dessa medel till vissa andra projekt som passar väl in i programmet: Vidare projektering för utbyggnad av Luleå–Kallax flygplats, 10 miljoner kronor (avsnitt 6.2.2.2), utveckling av distansutbildning baserad på modern informationsteknik, 50 miljoner kronor (avsnitt 6.2.2.3), genomförandet av en kulturvision, 30 miljoner kronor (avsnitt 6.2.2.4) samt engångsvis förstärkning av basfinansieringen vid institutet för norrländsk jordbruksvetenskap i Röbbäcksdalen, 5 miljoner kronor (avsnitt 6.5.2).

I denna proposition nämnda belopp som avses tas i anspråk från detta program uppgår således till sammanlagt 100 miljoner kronor.

Närings- och handelsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros.

Föredragande: statsrådet

Regeringen beslutar proposition 1997/98:62.