

Regeringens proposition

2001/02:4

En politik för tillväxt och livskraft i hela landet

Prop.
2001/02:4

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 september 2001

Göran Persson

Ulrica Messing
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen presenterar regeringen ett nytt politikområde för hela landet. Politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken föreslås slås samman och bildar det nya politikområdet regional utvecklingspolitik. Förslaget får inte några konsekvenser vad gäller anslagets placering inom de nuvarande utgiftsområdena eftersom det inte finns några anslag direkt knutna till regional näringspolitik. Målet för den nya politiken föreslås vara väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. De viktigaste långsiktiga strategierna och instrumenten för den nya politiken skall vara ökad sektorsamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. Regionala tillväxtprogram, baserade på nuvarande tillväxtavtal, utgör grunden för arbetet. Ett antal utvecklingsfrämjande åtgärder föreslås och presenteras, i syfte att uppnå starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Ärendet och dess beredning	5
3	Inledning.....	6
4	Politik av särskild betydelse för regional utveckling	7
4.1	Regionalpolitik.....	7
4.2	EG:s struktur- och regionalpolitik	20
4.3	Näringspolitik	23
4.4	Regional näringspolitik.....	28
4.5	Arbetsmarknadspolitik.....	31
4.6	Utbildningspolitik	33
4.7	Transportpolitik.....	38
4.8	IT-politik	41
4.9	Landsbygds politik samt politik för utveckling av areella näringar.....	43
4.10	Storstadspolitik	45
4.11	Kommunalekonomiska insatser	48
4.12	Kulturpolitik.....	50
4.13	Jämställdhetspolitik	51
4.14	Miljöpolitik	53
4.15	Utrikespolitiska insatser.....	57
4.16	Regional utvecklingspolitik i Norge, Finland och Danmark.....	58
5	Dynamiska regioner – en förutsättning för utveckling.....	61
6	EU-medlemskapet ger nya förutsättningar och möjligheter.....	78
6.1	EG:s struktur- och regionalpolitik	79
6.2	EG:s statsstödsregler.....	86
6.3	EG:s framtida sammanhållningspolitik	90
6.4	Det regionala utvecklingsperspektivet inom den Europeiska unionen.....	92
6.5	Landsbygdsutveckling och areella näringar inom den Europeiska unionen.....	94
7	En ny politik för regional utveckling i hela landet.....	95
7.1	Ett nytt politikområde – regional utvecklingspolitik	100
7.2	Mål för den nya politiken.....	101
7.3	Strategier för att nå den regionala utvecklings- politikens mål.....	103
7.3.1	En utvecklad styrning av statlig verksam- het	104
7.3.2	Tydligare regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden – utvecklad helhets- syn.....	106
7.3.3	Tydlig ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån.....	108
7.3.4	Lärande och program som instrument för utveckling	111

7.3.5	Regionala jämförelser som drivkraft för förändring	113
7.4	Den nationella regionala utvecklingspolitikens samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik	114
7.4.1	Riktade åtgärder.....	115
8	Regionala tillväxtprogram.....	115
8.1	Viktiga förändringar av arbetsformen.....	116
8.2	Processen med att utarbeta regionala tillväxtprogram....	119
9	Åtgärder för att främja regional utveckling i hela landet	119
9.1	Inledning och översikt av förslag till åtgärder	119
9.2	Starkare regioner och kommuner.....	124
9.2.1	Utveckling av godstransportsystemet	125
9.2.2	Rikstrafiken skall beakta behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner	125
9.2.3	Gotlandstrafiken	127
9.2.4	Kollektivtrafik.....	128
9.2.5	Det kommunala utjämningsystemet.....	129
9.2.6	Fortsatta insatser för att stödja omstruktureringen av kommunala bostadsföretag.....	130
9.2.7	Åtgärder för att stärka kommuner och landsting med befolkningsminskning	134
9.2.8	Utökad dialog mellan staten och kommuner med särskilda omstruktureringsproblem	135
9.2.9	Särskilda delegationer för starkare regioner.	136
9.2.10	Stärkt lokal näringslivsutveckling	137
9.2.11	Utökat pendlingsbidrag.....	139
9.2.12	Utredning om rörlighetsstimulanser	140
9.2.13	Lokala och regionala resurscentra för kvinnor.....	141
9.2.14	Regional utveckling genom integration och mångfald	142
9.2.15	De regionala kulturinstitutionerna bidrar till ökad regional attraktionskraft	143
9.3	Kunskap och kompetens	144
9.3.1	Utveckling av distansutbildning	147
9.3.2	Samverkan mellan universitet och högskolor och kommuner	150
9.3.3	Utveckling av nya högskoleutbildningar.....	151
9.3.4	Kommunernas ansvar för utbildning	152
9.3.5	Vuxnas lärande skall främjas genom utvecklingsbidrag till kommuner.....	154
9.3.6	Regionala kompetensråd.....	155
9.4	Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap.	157
9.4.1	Regionalt nedsatta socialavgifter.....	158
9.4.2	Information och rådgivning.....	159
9.4.3	Kooperativt företagande	161
9.4.4	Innovationssystem och kluster.....	163
9.4.5	Kapitalförsörjning.....	169
9.4.6	Entreprenörsfrämjande åtgärder	179

9.4.7	Främjande av informationsteknik i företag ..	181
9.4.8	Åtgärder för turistnäringen	182
9.5	Lokal utveckling och attraktivare livsmiljöer	185
9.5.1	Lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete	186
9.5.2	Bidrag till Folkhälsoinstitutet Hela Sverige ska leva! och Skärgårdarnas riksförbund.....	188
9.5.3	Utökad användning av bygdemedel	188
9.5.4	Nationellt informationscenter för samefrågor.....	189
9.5.5	Kartläggning av projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem	190
9.5.6	Glesbygdsverkets framtida roll.....	190
9.5.7	Lokalisering av en djurskyddsmyndighet.....	191
9.6	En god servicenivå.....	192
9.6.1	Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service	193
9.6.2	För att långsiktigt trygga analyser av servicetillgången permanentas servicedatabasen	194
9.6.3	Nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet utvecklas och testas	195
9.6.4	Statliga aktörer bör i större utsträckning utarbeta samordnade servicelösningar.....	196
Bilaga 1	81 lokala arbetsmarknadsregioner	199
Bilaga 2	Nationella stödområden	200
Bilaga 3	EG:s strukturfondsområden 2000–2006 (inkl. utfasningsområden)	201
Bilaga 4	Sammanfattning av regionalpolitiska utredningens förslag...	202
Bilaga 5	Remissinstanserna.....	204
Bilaga 6	Sammanfattning av remissinstansernas yttranden över den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande SOU 2000:87	206
Utdrag ur protokoll	vid regeringssammanträde den 27 september 2001	207

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner regeringens förslag om

1. ett nytt politikområde (avsnitt 7.1),
2. målet för den regionala utvecklingspolitiken (avsnitt 7.2),
3. strategier för att nå den regionala utvecklingspolitikens mål (avsnitt 7.3),
4. inrättande av en organisation för fortsatt statligt stöd till en omstrukturering av kommunala bostadsföretag (9.2.6),
5. inrättande av ett statsbidrag till kommuner och landsting med befolkningsminskning (9.2.7),
6. införande av ett pendlingsbidrag för veckopendling (avsnitt 9.2.11),
7. avskaffande av stödformen lån till privata regionala investmentbolag (avsnitt 9.4.5.2),
8. avskaffande av stödformen småföretagsstöd (avsnitt 9.4.5.3),
9. införande av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service (avsnitt 9.6.1),

dels godkänner vad regeringen anför om betydelsen av en långtgående utjämning av de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting (avsnitt 9.2.5).

2 Ärendet och dess beredning

I januari 1999 tillkallade regeringen en kommitté med parlamentariskt inflytande med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skulle inriktas och utformas under 2000-talets början.

Utredningen antog namnet Regionalpolitiska utredningen. Utredningens slutbetänkande, Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87) har sänts på remiss till 191 remissinstanser. En förteckning över remissinstanserna samt en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr. N2001/7633/RP).

I november 1999 beslöt Regeringskansliet (Näringsdepartementet) att tillsätta en arbetsgrupp, Omställningsgruppen, med uppgift att upprätta och genomföra utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten. Programmets syfte är att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar i Kiruna, Bodens, Sollefteå, Härnösands, Faluns, Karlskoga, Gotlands och Hässleholms kommuner. Även vissa åtgärder i Karlsborgs kommun skulle vidtas. Omställningsgruppen skall slutrapportera sitt uppdrag senast den 31 december 2001 (skr. 1999/2000:33).

Direktörerna Peter Nygårds och Elisabet Annell avlämnade den 6 december 1999, på uppdrag av Näringsdepartementet, rapporten Statens åtgärder för fler och växande företag del I, och den 4 februari 2000 del II rapporten Organisation och struktur.

I mars 2001 presenterade Regeringskansliet (Näringsdepartementet) en rapport, Första året (Ds 2001:15), om hur arbetet med de regionala tillväxtavtalen utvecklats.

I april 2001 uppdrog regeringen åt Länsstyrelsen i Västra Götalands län att analysera den Regionalpolitiska utredningens förslag utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Länsstyrelsens rapport finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr. N2001/7035/RP).

Landshövdingarna i de fem nordligaste länen inkom i maj 2001 med en gemensam skrivelse om Norrlandslänen och den regionala obalansen (dnr. N2001/5167/RP).

Som ett led i beredningsarbetet har vissa överläggningar ägt rum, bl.a. med företrädare för näringslivet i Tornedalen.

Dessutom har ett antal skrivelser m.m. inkommit från myndigheter, kommuner, företag, organisationer och enskilda.

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

3 Inledning

Vårt land präglas av både likheter och olikheter. Här finns både överhettade regioner och regioner som har problem med minskande befolkning. Det ställer stora krav på politiken.

Tillväxt skapas på lokal och regional nivå, av människor i företag och den service som kommuner runt om i landet svarar för.

Eftersom villkoren varierar över landet är större regional och lokal handlingsfrihet en viktig förutsättning för en jämnare tillväxt. Det är en viktig uppgift för staten att avlasta kommunerna så att dessa kan arbeta med utvecklingsfrågor, samtidigt som en likvärdig välfärd i hela landet kan säkras. Statliga och kommunala aktörer skall, i en tydlig ansvarsfördelning, samverka för människors och företags bästa.

Regioner skall inte ställas mot varandra. Staten skall uppmuntra till samarbete, men även till konkurrens, som viktiga drivkrafter för framväxt av kreativa miljöer och dynamiska regioner.

Samhällsutvecklingen skall inriktas på att tillvarata och utveckla hela landets resurser. Alla delar av landet skall kunna bidra till Sveriges tillväxt. Statens viktigaste roll är att skapa förutsättningar – nödvändiga strukturer – för en sådan utveckling.

Tudelningen av Sverige måste hindras, och broar byggas mellan stad och land. Hela landet har mycket att vinna på att samarbeta, bristande – eller ojämn – tillväxt skapar problem. Både problem i nuvarande tillväxtregioner liksom i regioner som i dag upplever stora strukturella förändringar måste tas på allvar. Den generella politiken – så som infrastrukturen, kommunernas ekonomi och utbildningsfrågorna – är avgörande för alla regioners möjligheter att utvecklas. Därutöver behövs även särskilda stimulerande insatser. Behovet av insatser varierar givetvis i olika delar av landet.

En viktig utmaning för staten är att öka sin kunskap om olika regioners förutsättningar, möjligheter och behov. Såväl problembilden som möjliga lösningar skiljer sig åt mellan t.ex. Smedjebacken och Pajala. Den nya regionala samhällsorganisation som regeringen föreslår i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) kan positivt bidra till en sådan kunskapsuppbyggnad.

En ny politik för regional utveckling skall omfatta hela landet och bygger på ett nationellt solidariskt ansvar.

De decentraliserade arbetsformerna för regionalt utvecklingsarbete skall utvecklas och stärkas. Det är regeringens uppfattning att arbete i gemensamma partnerskap i hög grad bidrar till lokal mobilisering, en mobilisering som är nödvändig och grundläggande för den lokala dynamiken.

I många kommuner minskar befolkningen, det sätter välfärden på hårda prov.

Politiken måste därför inrikta sig på att värna den service och välfärd som finns i landets kommuner för de människor som bor där. Politiken måste också inriktas mot att förstora och förstärka de lokala arbetsmarknadsregionerna, så att de kan bli konkurrenskraftiga och innovativa. Genom en väl utbyggd infrastruktur ökar våra möjligheter att bo, arbeta och studera på olika platser.

De viktigaste utvecklingsfaktorerna för både företag och regioner är infrastruktur, kunskap och kompetens.

Utveckling är inte bara tillväxt. Det finns ett starkt, och ibland underskattat, beroendeförhållande mellan tillväxt och välfärd. Det är inte bara välfärden som är beroende av tillväxten. För att alla skall kunna vara med och bidra till tillväxten är välfärden i form av barnomsorg, skola och sjukvård en förutsättning. För allt fler företag i vårt land är den service som kommunerna svarar för en viktig konkurrensfaktor. Välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service, måste därför säkras i hela landet.

Ytterst handlar en politik för tillväxt och livskraft i alla Sveriges regioner om att villkor och möjligheter kommer alla till del; om en livskvalitet som gör det möjligt för människor att förverkliga sina drömmar och livsstilar.

4 Politik av särskild betydelse för regional utveckling

4.1 Regionalpolitik

Regionalpolitikens utveckling – historik

Sedan den moderna regionalpolitikens tillkomst har gradvisa förändringar skett avseende såväl geografi som innehåll. Från att främst ha omfattat regionalpolitiskt prioriterade områden har politiken i praktiken kommit att omfatta hela landet, dock fortfarande med tyngdpunkt i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Politikens instrument har utvidgats från att i princip enbart omfatta direkta företagsstöd till att också inkludera regionalt anpassade komplement till åtgärder inom andra politikområden av stor betydelse för näringslivets utveckling, framför allt inom transport-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Erfarenheterna av såväl den nationella politiken som av EG:s struktur- och regionalpolitik har lett till ökad betoning på hållbar tillväxt och långsiktighet.

Den moderna regionalpolitikens tillkomst (1960-talet)

En grundläggande orsak till att en politik med en geografisk dimension ansågs nödvändig var jord- och skogsbrukets rationalisering samt industrialiseringen och dess inverkan på landets flyttmönster. Flyttströmmarna medförde att stora delar av Sverige fick en mindre befolkning. Ett sviktande underlag för olika service- och samhällsfunktioner uppstod i särskilt de norra delarna av landet. År 1952 beslutade riksdagen därför att införa en lokaliseringpolitik. Motiven var, förutom befolkningsutvecklingens konsekvenser, även allmänt ekonomiska, sociala och försvarspolitiska. Lokaliseringpolitiken skulle samordnas med strävanden att maximalt utnyttja tillgänglig arbetskraft och stödja utbyggnaden av näringslivet på de platser där de totala kostnaderna för produktion var lägst. De lokaliseringpolitiska åtgärderna skulle främst bestå av upplysning och rådgivning till företag. Bidrag ansågs inte vara lämpliga inom ramen för lokaliseringpolitiken.

De åtgärder som vidtogs för att påverka den regionala utvecklingen under 1950-talet visade sig vara otillräckliga. Några försök att på bred front stimulera näringslivets utveckling, i Norrland eller andra utsatta områden, rymdes inte inom politiken. En uttalad regionalpolitisk målsättning saknades.

Den moderna regionalpolitikens tillkomst dateras ofta till 1965. Riksdagen fattade då beslut om att införa statliga bidrag och lån, s.k. lokaliseringpolitiskt stöd, för investeringar i norra Sverige.

Syftet med förändringen var att genom direkt ekonomisk stimulans till enskilda företag avlänka en del av tillväxten i överhettade regioner till landsdelar med underutnyttjade resurser. Den expansiva nya kapitalintensiva industrin skulle stimuleras att förlägga investeringar till orter med minskande sysselsättning. I den mån politiken var framgångsrik kunde inflationstrycket minskas i de överhettade områdena. Motivet för regionalpolitiken stod i samklang med de ekonomisk-politiska målen.

De geografiska konsekvenserna av näringslivets omstrukturering innebär att politiken främst syftade till att industrialisera även norra Sverige. Regionalpolitiken kom därför till stor del att sammankopplas med begreppet ”statens Norrlandspolitik”.

Strukturkriser och planeringssystem – regionalpolitiken formas och utvecklas (1970- och 1980-talen)

1970-talet kom att präglas av oljekriserna och en internationell lågkonjunktur. Som en följd av detta drabbades Sverige av en kraftig konjunk-

turnedgång i mitten av 1970-talet. Konjunkturedgången drabbade hela landet, men vissa regioner särskilt hårt.

Effekterna av de två oljekriserna, lönekostnadsutvecklingen under 1973–74 samt de påföljande strukturkriserna drabbade särskilt branscherna varv, gruvbrytning, järn och stål. Men även massa- och pappersindustrin ställdes inför svåra omställningskrav. För att motverka utvecklingen lanserades statliga åtgärdsprogram som syftade till att upprätthålla verksamheten och sysselsättningen inom krisdrabbade branscher och utsatta regioner i hela landet. De största enskilda statliga stöden betalades ut under perioden 1975 till 1985. Paketens inriktning kom successivt att förändras. I stället för att stödja enbart drabbade industrier inriktades insatserna allt mer mot nyetablering av företag.

Den enskilt viktigaste orsaken till att sysselsättningsminskningen i hög grad kunde absorberas var den snabba expansionen av den offentliga sektorn. Denna bidrog till att upprätthålla sysselsättningen i hela landet. Särskilda insatser med en tydlig regional dimension riktades även till denna sektor. Under 1970-talet utlokaliseras t.ex. cirka 10 000 arbetstillfällen vid 43 statliga myndigheter från Stockholm till 16 orter i landet.

Parallellt med den offentliga sektorns expansion utvecklades en tilltro till möjligheterna att, genom en omfattande samhällsplanering, styra utvecklingen i önskad riktning. Vid ingången av 1970-talet fanns långt gångna tankar kring regional utvecklingsplanering. Dessa resulterade i ett planeringskomplex som omfattade dels en fysisk riksplan, dels regionalpolitiska handlingsprogram.

En av ambitionerna med en utvecklad samhällsplanering var att öka politikens inflytande över samhällets utveckling. Målsättningen var att ge ett större utrymme för enskilda människors krav på sysselsättning, service och god miljö redan i ett planeringsskede och därigenom påverka bl.a. företags val av lokaliseringsort. De länsplaner som arbetades fram på regional nivå innefattade en rad sektorsområden vilka betraktades som viktiga för att uppnå regional utveckling.

År 1976 utvidgades regionalpolitiken till att även omfatta vissa sysselsättningspolitiska åtgärder; förändringen indikerade en integrering av regional- och arbetsmarknadspolitik.

Regionalpolitiken utvecklades till ett utpräglad tvärsektoriellt politikområde inom vilket viktiga uppgifter var sektorssamordning och medverkan till att olika sektorsområden började ta regionalpolitisk hänsyn. Under 1980-talet uppmärksammades bl.a. utbildningens och forskningens betydelse för regional utveckling. Det som under 1990-talet kom att kallas för den ”stora” regionalpolitiken grundade sig på denna uppfattning om hur olika sektorsområden kan bidra till regional utjämning och utveckling.

Den regionalpolitik som vi i dag känner kan sägas ha fått sin huvudsakliga utformning redan under 1980-talet. Politiken hade då utvecklats från en ren lokaliseringspolitik, begränsad till definierade stödområden, till en politik där sektorssamordning fick en central plats och där målen indikerade en politik för hela landet.

Under 1990-talet ägde inga stora förändringar rum avseende regionalpolitikens huvudsakliga inriktning och omfattning. En förändring var att länsstyrelserna tilldelades projektmedel vars främsta syfte var att möjliggöra regionalt anpassade komplement till insatser inom andra politikområden. Vidare infördes småföretagsstöd till investeringar i mindre företag i hela landet. Decenniet innebar vidare att politikens perspektiv och arbetsmetoder förändrades på principiellt viktiga sätt. I huvudsak tre orsaker kan urskiljas: den ekonomiska utvecklingen, Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen och en förändrad syn på drivkrafterna för nationell tillväxt.

Inledningen av 1990-talet präglades av en svag ekonomisk utveckling som drabbade alla delar av landet. En kompenserande och omfördelade politik av det slag som bedrevs under 1970- och 1980-talen var inte längre möjlig. Orsakerna var främst nödvändiga besparingar inom välfärdssystemen.

Samtidigt påverkades den svenska ekonomin i ökad utsträckning av den allt mer internationaliserade ekonomin. Parallellt ökade kunskaperna om den lokala och regionala miljöns betydelse för företagets konkurrenskraft och tillväxt. Betydelsen av att alla Sveriges regioner måste bidra till den nationella tillväxten uppmärksammades i ökad utsträckning. Regionalpolitiken utsattes för ett visst förändringstryck, vilket ytterligare förstärktes genom Sveriges EU-medlemskap.

När Sverige 1994 inträdde i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och 1995 blev medlem i EU förändrades på flera genomgripande sätt förutsättningarna för den nationella regionalpolitiken. Politiken kunde inte längre enbart avgöras genom beslut fattade av Sveriges riksdag. EG:s konkurrenslagstiftning, som gäller hela EU-/EES-området, begränsar t.ex. möjligheterna att ge stöd till företag.

EG:s struktur- och regionalpolitik påverkade även den svenska regionalpolitiken indirekt då den genom medfinansieringsprincipen delvis styr inriktning, omfattning, utformning och geografisk avgränsning av den nationella regionalpolitiken.

Den geografiska avgränsningen av regionalpolitiken påverkas genom medlemskapet av EG:s riktlinjer om statligt stöd till regionala ändamål samt av den europeiska strukturpolitikens indelning av unionen i målområden. Av stor vikt är också de s.k. gemenskapsinitiativen. Sveriges tilldelning av finansiella resurser för interregional samverkan via Interreg-programmen innebär exempelvis att det regionala utvecklingsarbetet har kommit att omfatta även regioner utanför de traditionella stödområdena. Ett aktivt regionalt utvecklingsarbete omfattar härigenom nästan hela Sverige.

EU-medlemskapet bidrog också till nya verktyg och arbetsformer. Genom en ökad grad av programstyrning kom regionalpolitiken i högre grad än tidigare att präglas av ett helhetsperspektiv. Programtanken innebär att insatser av olika aktörer inom olika politikområden och verksamheter skall bidra till att uppfylla en samlad långsiktig utvecklingsstrategi.

I och med riksdagens beslut att godkänna regeringens förslag om program för regionala tillväxtavtal i propositionen Regional tillväxt – för

arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) lades en ytterligare grund för en politik som skulle omfatta alla regioner i Sverige. Genom att öka den ekonomiska tillväxten i landets alla regioner skulle den sammanlagda svenska ekonomiska tillväxten öka. Politiken baserades på den forskning som visar att trots internationaliseringen av världsekonomin ökar den lokala och regionala miljöns betydelse för företagens konkurrenskraft och tillväxt. De regionala tillväxtavtalen, vilka i hög grad utformades med EG:s strukturfondsprogram som förebild, genomförs i samverkan mellan regionala och centrala parter utifrån en framtagna utvecklingsstrategi för varje län. Genom införandet av tillväxtavtalen kom programarbetsformen att institutionaliseras i form av en nationell regional näringspolitik.

EG:s strukturfondsprogram innebar även att partnerskapstanken introducerades i den nationella regionalpolitiken.

Under 1990-talets senare hälft har regionalpolitiken allt mer uppmärksammat behovet av ett väl fungerande utvecklingsarbete på kommunal nivå. Ett motiv för detta är en ökad förståelse för den lokala miljöns betydelse för näringslivets konkurrenskraft och tillväxt. En arbetsmetod är den som praktiseras inom ramen för den s.k. Omställningsgruppens arbete, vilket beslutades om som en följd av försvarets omstrukturering. Jämfört med de tidigare statliga s.k. paketen under 1970- och 1980-talen placeras fokus nu i högre grad på kommunernas egna långsiktiga förutsättningar och vilja till utveckling. Arbetet har bl.a. inriktats mot att staten bidrar med kompetens och resurser för genomförandet av omvärldsanalyser som kan ligga till grund för lokala långsiktiga utvecklingsstrategier.

Regionalpolitikens mål

Målen för den nuvarande regionalpolitiken är att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet, så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Målen beslutades av riksdagen våren 1995. Hösten 1997 beslutade riksdagen även om mål för utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling. Målet för detta är att verksamheten främst skall underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

Regionalpolitikens instrument inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling

Det är inte i första hand åtgärder inom ramen för politikområdet regionalpolitik som är avgörande för den regionalpolitiska utvecklingen och möjligheterna att uppfylla de regionalpolitiska målen. Regionalpolitiska hänsynstaganden inom andra politikområden är av större betydelse för den regionalpolitiska utvecklingen.

De direkta finansiella resurserna för genomförandet av regionalpolitiken utgörs idag av huvuddelen av de medel som anslås inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling. Ett viktigt anslag inom utgiftsområdet är det s.k. länsanslaget för regional utveckling dvs. den del

av anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder som länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen tilldelas medel för olika åtgärder från. Länsstyrelserna och självstyrelseorganen beslutar hur dessa medel skall fördelas mellan projekt och företagsstöd. Sedan Sverige blev medlem i EU har ungefär 50 procent av medlen gått till projekt och medfinansiering av projekt inom strukturfondsprogrammen och huvuddelen av resterande medel till olika former av företagsstöd.

Indelningen i nationella stödområden regleras i dag till stor del av EG-kommissionens riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål. De delar av Sverige som ingår i dessa stödområden utgör i dag 15,9 procent av Sveriges befolkning. Detta är en låg andel i jämförelse med andra europeiska länder och beror främst, i jämförelse med andra länder, på den, särskilt i slutet av 1990-talet, geografiskt relativt jämnt fördelade arbetslösheten. I Norge omfattar stödområdena cirka 31 procent av befolkningen och i Finland 42 procent. Omfattningen av de svenska stödområdena har under åren förändrats geografiskt, och olika beteckningar har använts. För närvarande finns två nationella stödområden: stödområde A, som omfattar i huvudsak glesbygdsområden i norra Sveriges inland, och stödområde B som omfattar bl.a. områden med strukturomvandlingsproblem i Bergslagen och efter Norrlandskusten. Regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag kan endast beviljas inom stödområdena A och B. För transportbidraget finns ett särskilt stödområde vilket numera omfattar de fyra nordligaste länen. Landsbygdsstöd, småföretagsstöd och såddfinansiering omfattas inte av någon stödområdesindelning. Den geografiska fördelningen av landsbygdsstödet fastställs huvudsakligen av respektive länsstyrelse eller regionalt självstyrelseorgan i samråd med Glesbygdsverket. Stöd till kommersiell service kan lämnas i glesbygder.

En närmare redogörelse för verksamheter inom utgiftsområde 19 har nyligen lämnats i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1).

De regionalpolitiska företagsstöden

Syftet med de regionalpolitiska företagsstöden har, sedan de infördes i mitten av 1960-talet, varit att förbättra förutsättningarna för företagens lokalisering i stödområdena. Genom att exempelvis tillhandahålla företagen en del av nödvändigt investeringskapital, utbildad arbetskraft genom omskolning eller bidrag för att kompensera för långa transportavstånd, har på olika sätt gynnsammare lokaliseringsförutsättningar skapats. Villkoren för de enskilda stödformerna har inte förändrats nämnvärt under åren, endast smärre justeringar har gjorts. Förändringarna har framför allt inneburit att nya stödformer har lagts till redan befintliga.

EG:s statsstödsregler har emellertid medfört att möjligheten att bevilja stöd har begränsats. EG-kommissionen beslutade i mars 1998 om nya riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål vilka gäller från och med den 1 januari 2000. Riktlinjerna innebar att de svenska stödformerna anpassades till EG:s regler. Varje stödform skulle också godkännas av kommissionen på nytt för att vara giltiga. Anpassningen innebar att de svenska reglerna för regionalpolitiska företagsstöd ändrades, bl.a. genom att vissa sektorer uteslöts som stödberättigade verksamheter.

Fram till och med 1998/99 har målet med de flesta företagsstöden främst varit att öka sysselsättningen. På senare år har emellertid ytter-

ligare markerats att de regionalpolitiska företagsstöden även skall bidra till att främja tillväxt. Detta för att uppnå ett mer långsiktigt synsätt på insatserna och deras effekter. Från och med 2001 är målen för de selektiva företagsstöden att de skall medverka till ekonomisk tillväxt och därmed bidra till att åstadkomma nya varaktiga arbetstillfällen.

Det regionala utvecklingsbidraget inrättades 1997 genom att två befintliga stödformer, lokaliseringsbidrag och utvecklingsbidrag, slogs samman. Syftet med bidraget är att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Bidraget kan lämnas till företag som bedöms få en tillfredsställande tillväxt och lönsamhet och som bedöms ge de anställda varaktig sysselsättning. Regionalt utvecklingsbidrag kan lämnas som delfinansiering av bl.a. materiella och immateriella investeringar, utbildning, konsulttjänster samt kunskapsspridning avseende forskning och utveckling. Bidraget kan beviljas av länsstyrelserna och självstyrelseorganen samt av NUTEK och regeringen. Sedan 1970-talet har det skett en successiv decentralisering av beslutsfattandet vilket innebär att besluten numera främst fattas på regional nivå av länsstyrelser och självstyrelseorgan.

Landsbygdsstödet i form av landsbygdsbidrag och landsbygdslån, infördes 1994 av riksdagen efter förslag i den regionalpolitiska propositionen Bygder och regioner i utveckling (prop. 1993/94:140). Stödet ersatte glesbygdsstödet och små lokaliserings- och utvecklingsbidrag. Syftet var främst att ta till vara de resurser och den tillväxt som finns inom små företag i regionalpolitiskt prioriterade områden. Bidraget kan lämnas till små- och medelstora företag som driver verksamhet på marknadsmässiga villkor, eller till samverkansprojekt mellan tre eller flera företag i regionalpolitiska stödområden samt i gles- och landsbygdsområden i hela landet. Bidraget kan beviljas av länsstyrelser och självstyrelseorgan.

Från och med 1994 ingår småföretagsstöd bland de företagsstöd som länsstyrelser och självstyrelseorgan kan bevilja. Småföretagsstödet kan beviljas till företag med högst 50 anställda i hela landet, dvs. även utanför stödområdena. Syftet är att främja sysselsättningskapande investeringar och inomregional balans.

Sysselsättningsbidraget inrättades 1970. Från början var det ett generellt stöd, men reglerna ändrades 1998 så att sysselsättningsbidraget övergick till att bli ett selektivt stöd. Syftet med förändringen var bl.a. att förstärka möjligheterna att mer effektivt främja utvecklingen och omvandlingen av näringslivet. Bidraget avser nu att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet genom att kompensera företag för kostnader vid nystartad eller utvidgad verksamhet och får endast lämnas till anställningar som gäller tills vidare.

Transportbidraget infördes 1971 och har till syfte att kompensera för kostnadsnackdelar till följd av bl.a. långa transportavstånd samt att stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv. Bidraget ger en viss kompensation för de höga transportkostnader för gods som näringslivet har på grund av långa avstånd till marknader.

Från och med 1999 ingår såddfinansiering bland de företagsstöd som länsstyrelser och självstyrelseorgan kan bevilja. Syftet med stödet är att förnya näringslivet genom att finansiera utveckling i en inledande fas av tekniska produktidéer med stor tillväxtpotential. Den övervägande delen

av stöd till såddfinansiering finansieras med andra medel än regionalpolitiska.

Stöd till kommersiell service kan lämnas för att upprätthålla en tillfredsställande försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygder. Stöd kan lämnas för investeringar, för att upprätthålla en viss servicenivå i glesbygd samt som hemsändningsbidrag. Hemsändningsbidraget skall underlätta hemsändningen av varor i glesbygd där avståndet är betydande mellan butik och boende. Om det är av särskild betydelse för konsumenterna kan stöd beviljas även till fackhandelsservice och varubussar.

Stiftelsen Norrlandsfonden

Stiftelsen Norrlandsfonden bedriver verksamhet med bland annat lån, villkorlån och garantier. Norrlandsfonden har till ändamål att, genom att delta i finansieringen, främja främst små och medelstora företags utveckling i Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt Norrbottens län och inlandskommunerna. Stiftelsen kan också delta i finansieringen av projekt som berör angränsande län, förutsatt att en väsentlig anknytning till stiftelsens ändamål föreligger.

Norrlandsfonden kan delta i finansieringen genom lån, med eller utan villkorlig återbetalningsskyldighet, konvertibla skuldebrev, skuldebrev med optionsrätt, medelstillskott med återbetalning i form av royalty, lånegaranti eller förlustgaranti. Utredningar, infrastrukturella investeringar och forskning kan dessutom finansieras med bidrag och medelstillskott med eller utan krav på återbetalning i form av royalty.

Regional projektverksamhet och medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har genom de medel de disponerar för allmänna regionalpolitiska åtgärder, det s.k. länsanslaget, möjlighet att, förutom företagsstöd, bl.a. bevilja medel till projekt som skall gynna den regionala utvecklingen.

Syftet med verksamheten är främst att möjliggöra komplementering till och regional anpassning av åtgärder inom andra politikområden. Näringslivsinriktade verksamheter, som t.ex. insatser för att stimulera nyföretagande och företagsförnyelse, utgör en stor del av projektverksamheten, men även verksamheter som bl.a. forskning och utveckling, utveckling av arbetsmarknaden, utbildning, IT och landsbygdsutveckling är viktiga. En stor del av verksamheten inriktas på att skapa en god miljö för näringslivet, dock inte genom direkt stöd till enskilda företag. Utmärkande för verksamheten är det stora antalet deltagande aktörer.

Alla län har dessutom möjlighet att medfinansiera strukturfondsprojekt, men endast inom de delar av länen som ingår i strukturfondsområden. Skillnaden mellan regional projektverksamhet och medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram är att sistnämnda projekt skall följa riktlinjerna i de samlade programdokumenten (s.k. SPD), och att de får en del av sin finansiering från en strukturfond. Den regionala projektverksamhetens inriktning skall däremot utgå från en långsiktig regional

utvecklingsstrategi, den s.k. länsstrategin, och kan, till skillnad från projekt inom de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen, bedrivas inom hela landet.

Inom utgiftsområde 19 redovisas även medel som Sverige erhåller från Europeiska regionala utvecklingsfonden. En närmare redovisning av EG:s samtliga strukturfonder lämnas i avsnitt 4.2.

Utvärderingar

Få samlade utvärderingar har gjorts av företagsstödens och projektverksamhetens effekter. Möjligheterna att dra slutsatser om vilka effekter verksamheten sammantaget har haft genom åren är därför begränsade. Ett problem, oavsett vilken metod man använder, är svårigheten att avgränsa stödets effekter från andra faktorer som påverkar den regionala utvecklingen.

Den regionalpolitiska utredningen har i sitt arbete med utvärderingar av regionalpolitiska åtgärder koncentrerat sig på de regionalpolitiska företagsstöden. Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att man inte kunnat dra några säkra eller entydiga slutsatser av vare sig tidigare eller egna utvärderingar av de regionalpolitiska företagsstöden.

En underlagsrapport till den regionalpolitiska utredningen har gjorts av Eurofutures. Rapporten, som bygger på tidigare studier, intervjuer, seminarier och fallstudier, innehåller bl.a. en studie av nyetablerade, växande och etablerade företag för att visa hur företagsstöden fungerar i verkligheten. För de nyetablerade företagen har stödet, enligt EF, varit direkt avgörande för att de skulle lokalisera sig på den aktuella orten. För tillväxtföretagen har stöden i något fall varit en förutsättning för att företaget skulle överleva, det har dock till största del fungerat som hjälp vid expansioner och investeringar. De stabila företagen använder stöden till att komma förbi tillfälliga svårigheter, de kompenserar även för andra nackdelar som kan finnas i att bedriva verksamhet i glesbygd. Dessa kan vara problem med säkerheter för fastigheter, högre byggkostnader och högre driftskostnader.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har nyligen på regeringens uppdrag gjort en sammanställning av utvärderingar av bl.a. regionalpolitiska åtgärder. Ett par slutsatser som kan dras härav är, trots att ett betydande antal utvärderingar har skett, dels att antalet kvalificerade utvärderingar är begränsat, dels att det huvudsakligen är företagsstöden som varit föremål för utvärderingarna. Brister förekommer bl.a. i den samhällsekonomiska analysen.

Enligt utvärderingen De regionalpolitiska företagsstöden – en studie av användning och effekter (NUTEK, 2000), kan effekterna av regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och småföretagsstöd sammanfattas med att de bidrar till att skapa sysselsättning och överlevnad på kort sikt men att dessa effekter inte kan beläggas på längre sikt. Det går inte heller att belägga att stöden skulle leda till ekonomisk tillväxt i stödföretagen. Tillväxtmålet är emellertid relativt nytt. De utvärderingar som har gjorts har studerat stödets effekter då målet främst var ökad sysselsättning.

Det har inte gjorts några utvärderingar av sysselsättningsbidraget sedan det blev en selektiv stödform.

Utvärderingar av de selektiva företagsstöden pekar på svårigheterna för ansvariga myndigheter att veta vilka företag som tillhör de ”utvecklingsbara” företagen. Om man å andra sidan väljer ett sådant företag, så är risken stor att företaget skulle ha klarat sig lika bra utan stödet.

I utredningen Konkurrensneutralt transportbidrag (SOU 1997:94) konstateras att bidraget i stor utsträckning går till stora företag i traditionella näringar. Att det mesta går till stora företag beror på att företagen blir ersatta för mängden transporterade varor, vilken är större för större företag. Transportbidraget bedömdes främst stödja det befintliga näringslivet. Bidraget kan enligt utvärderingen ha en konserverande effekt på näringslivet i stödområdet. Störst betydelse hade bidraget för företag som producerade lågförädlade och skrymmande varor. Utredningen ansåg vidare att bidraget hade större förutsättning att påverka små företags ekonomi, eftersom bidraget kunde ge dem en bättre förhandlingsposition i förhållande till transportföretag som t.ex. SJ och olika åkerier.

I en utvärdering genomförd av KPMG Bohlins AB 2001 konstateras bl.a. att Stiftelsen Norrlandsfonden gör en betydande samhällsnytta och att dess risklåneverksamhet är efterfrågad bland företagen. Fonden har, enligt utvärderingen, betydande finansiella tillgångar, hög kompetens och en effektiv resursanvändning. Fonden tar högre risker än bankerna och konkurrerar därmed inte med dem, men anses ändå allmänt agera mycket affärsmässigt.

I rapporten Länens projektverksamhet 1990–1997 (NUTEK, R 1999:9) har länsstyrelsernas regionala projektverksamhet utvärderats. Utvärderingen visar bl.a. att projekt som beviljats bidrag till stor del genomförts och att måluppfyllelsen för enskilda projekt i allmänhet uppnåtts. För de flesta projekten är inriktningen mot regional tillväxt tydlig. Det kvarstår emellertid osäkerhet om de faktiska effekterna på den regionala utvecklingen.

Gles- och landsbygdsdimensionen inom regionalpolitiken

Inom regionalpolitiken finns en särskild gles- och landsbygdsdimension som omfattar åtgärder inom ett flertal politikområden. Gles- och landsbygdsdimensionen inbegriper även delar av skärgården.

Det finns ingen nationellt vedertagen avgränsning för vad som avses med glesbygder, landsbygder och skärgårdar. Avgränsningarna varierar beroende på syftet med olika åtgärder.

Enligt riktlinjer i 1994 års förordning om landsbygdsstöd definieras ett glesbygdsområde som ett stort sammanhängande område med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Ett landsbygdsområde definieras som ett område med liknande förhållanden, men med kortare avstånd till större orter och service. Varje länsstyrelse gör sin egen tolkning vilket resulterar i att den geografiska utbredningen för stödet varierar mellan länen.

Efter Glesbygdsverkets senaste sammanställning 1998 framkom att 29 procent av rikets befolkning bor i områden som av länsstyrelserna definieras som gles- och landsbygdsområden. Härav bor drygt två procent utanför tätortsnära landsbygd, dvs. utanför områden med 5-45 minuters bilresa till tätorter större än 3 000 invånare.

Att främja tillväxt och sysselsättning är ett viktigt syfte för de särskilda åtgärder som riktar sig till gles- och landsbygder. Landsbygdsstödet är ett viktigt instrument.

Insatser har gjorts för att säkerställa att kooperativa företag ges samma utvecklingsmöjligheter som andra företagsformer. Bland annat anslås årligen näringspolitiska medel för information och rådgivning om den kooperativa företagsformen.

Länsstyrelserna och självstyrelseorganen bedriver med sina projektmedel en mängd projekt för att öka tillväxten och sysselsättningen i gles- och landsbygder.

Exempel på andra sysselsättningsfrämjande åtgärder, riktade till glesbygds- och landsbygdsregioner av mer temporär karaktär, är de senaste årens arbetsmarknadspolitiska åtgärder för småskalig turistutbildning och fiskevård.

Inom ramen för arbetet med EG:s strukturfonder och den gemensamma jordbruks- och landsbygdspolitiken genomförs betydande insatser i syfte att bidra till sysselsättning och tillväxt i gles- och landsbygd. Se vidare de särskilda avsnitt som beskriver EG:s struktur- och regionalpolitik respektive jordbruks- och landsbygdspolitik.

Lokala initiativ är viktiga för att resurser skall tas till vara. För att understödja detta arbete har Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva och Skärgårdarnas riksförbund erhållit medel till sin verksamhet med att understödja och samordna sina medlemmars aktiviteter av betydelse för lokal utveckling i gles- och landsbygder.

Inom ramen för EG:s strukturfondsprogram Mål 6 genomfördes projektet Metod-Leader under perioden 1998–2000. Genom att utveckla ett antal metoder syftade projektet till att stärka lokalt utvecklingsarbete. Projektet genomfördes inom följande fyra teman: bredda det lokala partnerskapet, näringsinriktat utvecklingsarbete, lokal förvaltning av naturresurser samt internationellt erfarenhetsutbyte för lokala utvecklingsgrupper.

Servicetillgången är en mycket viktig faktor för möjligheterna att skapa, eller upprätthålla, attraktiva gles- och landsbygder. Förändringar av servicestrukturen medför i många fall försämrad servicetillgång för många boende och verksamma i glesbygds- och landsbygdsområden. Statens möjligheter till direktstyrning av servicetillgången har minskat i takt med alltmer avreglerade servicesektorer, bolagisering samt omställning från specialdestinerade bidrag till nuvarande kommunala statsbidrags- och utjämningsystem. Trots detta kvarstår emellertid en rad möjligheter.

Stöd till kommersiell service utgör ett viktigt instrument för statlig påverkan. Stöd kan lämnas för att upprätthålla en försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygder som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Länsstyrelserna ansvarar för stöd till kommersiell service på grundval av kommunernas varuförsörjningsplaner.

Regeringen har också medverkat till att utvecklingen av samordnade servicelösningar intensifierats. Genom bl.a. försök med medborgarkontor, boendeservicedelegationens arbete samt utvecklingen av en service-

databas har arbetet med att främja och följa upp samordnade servicelösningar i allt högre grad uppmärksamats.

Erfarenheter från utvecklingsinsatser under 1980- och 1990-talen som syftat till att utveckla servicen, visar att lokala lösningar utifrån lokala förutsättningar, samordning istället för stordrift samt ökade kunskaper har varit centrala ingredienser för att utveckla servicen.

Omställningsprogram för tidigare försvarsorter

Regeringen tog hösten 1999 initiativ till ett utvecklingsprogram i nio kommuner med särskilda problem, främst på grund av omstruktureringar inom Försvarsmakten. I Näringsdepartementet tillsattes den s.k. Omställningsgruppen, med uppgift att stötta kommunerna. Förebild är bl.a. det omställningsarbete som med gott resultat genomfördes av Söderhamnskommittén under åren 1997–1998, efter nedläggningen av flygflottiljen F 15.

Sex kriterier analyserades inför beslutet om vilka kommuner som skulle omfattas av regeringens utvecklingsprogram: befolknings- och sysselsättningsutveckling, arbetslöshetstal, bruttoregionprodukt per invånare, andel industrissysselsatta samt beroendet av Försvarsmakten som arbetsgivare. De kommuner som kom att omfattas var Kiruna, Boden, Sollefteå, Härnösand, Falun, Karlskoga, Gotland, Karlsborg och Hässleholm. Under hösten 2000 fick Omställningsgruppen under hand i uppgift att också arbeta med Kramfors kommun, som tillsammans med Härnösand och Sollefteå benämns Ådalsregionen. Dessa kommuner är i många avseenden representativa för ett stort antal av Sveriges kommuner. De präglas bl.a. av ett allt starkare internationellt beroende, strukturförändringar inom industrin, en övergång till tjänste- och kunskapssamhälle, urbanisering m.m., vilket kräver långsiktiga, strategiska insatser som är lokalt initierade och baserade på analys och bred samverkan. Erfarenheter visar att staten kan bidra med värdefulla instrument för hjälp till självhjälp och därmed främja utveckling och tillväxt i sådana kommuner.

Omställningsarbetet, genom Omställningsgruppen, pågår till utgången av 2001. Därefter kommer en utvärdering att göras. Hittills har arbetet visat att det är möjligt att mobilisera betydande engagemang och utvecklingskraft i kommunerna.

Gemensam problembild

Mönstret med sysselsättningsminskning inom basindustrin och den offentliga sektorn är med vissa variationer gemensamt för de nio kommunerna. Inte i något fall är nedläggningarna av regementen kommunernas huvudproblem.

Samtliga kommuner, som ingår i den s.k. Omställningsgruppen, ligger utanför landets tillväxtregioner. Befolkningen minskar och andelen äldre ökar i flertalet kommuner, vilket skapar problem i kommunala verksamheter och genom vikande skatteintäkter. Utbildningsnivån ligger under riksgenomsnittet i t.ex. Kiruna och Sollefteå medan t.ex. både Boden och

Falun utbildningsmässigt ligger över genomsnittet. Härnösand, Falun och Gotland är residens- och högskoleorter.

Typiskt för kommunerna är det starka beroendet av den offentliga sektorn eller basindustrin, eller bådadera, där sysselsättningen har minskat kraftigt under en följd av år. I många fall är kommunen själv den största arbetsgivaren.

Alla kommuner omfattas av något av strukturfondernas målprogram och har därmed möjlighet att få EU-medel till utvecklingsprojekt. I flera av kommunerna har man emellertid underskott i ekonomin och därför svårt att klara kommunal medfinansiering. Alla utom Falun, Gotland och Hässleholm tillhör sedan länge det nationella, regionalpolitiska stödområdet där det är möjligt att få företagsstöd till investeringar och nya jobb.

Omställningsgruppens uppgift

Omställningsgruppens arbete syftar till att starta en långsiktig, strategisk utveckling som främjar företagande och sysselsättning i kommunerna.

Omställningsgruppen skall föreslå åtgärder för att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar i kommunerna. I samverkan med berörda regioner, länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommuner och i anslutning till arbetet med regionala tillväxtavtal, skall gruppen medverka till att lokala utvecklingsgrupper bildas. Följande punkter ingår i utvecklingsprogrammet:

Omvärldsanalyser och utvecklingsplaner skall genomföras för att stödja omställningen till en allsidig näringslivsstruktur och öka möjligheterna att attrahera nya företag.

Fastigheter och andra anläggningar för militära ändamål skall ställas till förfogande för annan verksamhet och omvandlas på gynnsamma, affärsmässiga villkor.

Utvecklingen av arbetsmarknaden och en övergång till nya näringar skall stödjas genom att totalt cirka 1 280 statliga jobb lokaliserar och förutsättningar skapas för minst 1 000 privata jobb i kommunerna.

Resurser för nationell medfinansiering av program och åtgärder i EG:s strukturfonder skall av länsstyrelserna och självstyrelseorganen prioriteras till de regioner där de berörda kommunerna ingår.

Våren 2000 avsatte riksdagen 300 miljoner kronor under 2001–2002 till åtgärder inom omställningsarbetet. Av dessa medel reserverades senare 100 miljoner kronor för att delfinansiera utgifter vid lokaliseringen av statliga arbetstillfällen till kommunerna. Genom omprioriteringar inom befintliga budgetramar tidigare läggts också vissa infrastrukturinvesteringar i några av kommunerna.

Visioner och strategier

Analyser av kommunens starka och svaga sidor, en vision, dvs. en bild av vad som skall känneteckna kommunen i framtiden, samt näringslivsstrategier och handlingsprogram är nödvändiga utgångspunkter i omställningsarbetet. Alla kommuner har utnyttjat möjligheten att få konsult hjälp med en eller flera delar av processen.

Konsensus kring kommunens profilområden och utvecklingslinjer är en förutsättning för att omställningsprocessen skall lyckas. Ett moment har därför varit att engagera deltagare i lokala arbetsgrupper, inte minst för att inventera resurser, kompetenser och drivande krafter i utvecklingsarbetet. Representanter för företag, organisationer, högskolan m.fl. har deltagit, vilket har inneburit att nya idéer och resurser har kommit fram och att aktiviteter har startat.

Utvecklingsprojekt som genomförs i samverkan mellan flera lokala och regionala parter prioriteras. Projekten skall kunna hänföras till övergripande utvecklingsprogram och det bör finnas klara mål eller ambitioner för varje projekt. Statliga medel har kunnat fungera som smörjmedel. När projekt och aktiviteter är väl valda kan de bidra till att starta en självförstärkande positiv utveckling.

4.2 EG:s struktur- och regionalpolitik

EG:s struktur- och regionalpolitik är ett viktigt instrument i den politik för ekonomisk och social sammanhållning som bedrivs inom EU. Den har både direkt och indirekt påverkat den svenska regionalpolitikens inriktning, omfattning och utformning. Politiken har inneburit väsentliga tillskott av medel samt tillfört den svenska politiken program som arbetsform. EG:s struktur- regionalpolitik har också medverkat till att ytterligare stärka sektorssamordningen som verktyg för regional utveckling. Härutöver har, som framgått av tidigare avsnitt, EG:s statsstödsregler haft stor inverkan på den svenska regionalpolitiken.

Syfte och historik

Gemenskapsåtgärderna skall genom strukturfonderna:

- främja utvecklingen av den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen,
- stödja den ekonomiska och sociala omställningen i regioner med strukturella problem, samt
- stödja anpassningen och moderniseringen av politiken och systemen när det gäller utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning.

Den rättsliga grunden och målet för EG:s struktur- och regionalpolitik framgår av Romfördragets nuvarande artikel 158 (f.d. artikel 130a):

”För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena.”

Enligt artikel 159 skall medlemsstaterna bedriva och samordna sin ekonomiska politik i syfte att även uppnå de mål som anges i artikel 158. I artikel 160 sägs att Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte är att bistå med att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i gemenskapen

genom att delta i utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare samt i omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång.

Huvudsyftet med EG:s struktur- och regionalpolitik kan sägas vara att både minska klyftorna mellan olika delar av unionen och att underlätta strukturomvandlingen i näringslivet.

EG:s nuvarande struktur- och regionalpolitik började i stora drag att utformas på 1970-talet i samband med att Storbritannien blev medlem i gemenskapen. Då gjordes ett första försök att åstadkomma en gemensam inriktning. Stödet riktades främst till modernisering av jordbruket, förtidspensionering av lantbrukare samt yrkesmässig utbildning och utveckling.

I slutet av 1980-talet och i samband med att Spanien och Portugal blev medlemmar fanns det en stark vilja till förändring av både jordbruks- och regionalpolitiken. Missnöjet med jordbrukspolitiken berodde framför allt på överproduktionen och de kostnader den medförde. I fråga om regionalpolitiken befarade man att den gemensamma inre marknaden, som skulle vara införd 1993, främst skulle gynna de rika och starka regionerna i Europas mitt. Områden i utkanten av unionen, som Grekland, Spanien, Portugal och Irland, ansågs inte ha samma möjligheter att dra fördel av den gemensamma inre marknaden som de mer centrala och mer industrialiserade delarna av gemenskapen.

År 1988 fattades beslut om en reformering av EG:s struktur- och regionalpolitik. De tre strukturfonderna; fonden för regional utveckling (ERUF), socialfonden (ESF) och jordbruksfondens utvecklingssektion (EUGFJ) skulle nu samverka genom att gemensamma mål sattes upp för struktur- och regionalpolitiken.

År 1993 reviderades målen samtidigt som ytterligare en fond infördes; fonden för fiskets utveckling (FFU). Samma år inrättades även sammanhållningsfonden med syfte att stödja Grekland, Spanien, Portugal och Irland inför genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Sammanhållningsfonden ger ekonomiskt stöd till projekt på miljöområdet och till transeuropeiska transportnät. Villkoret för att få del av sammanhållningsfonden är att landets BNP per capita är lägre än 90 procent av medeltalet i unionen.

År 1995 när Finland och Sverige anslöts till unionen infördes gleshetskriteriet för avgränsning av stödberättigade regioner. Därmed inrättades mål 6 som omfattades av samma regler som mål 1.

År 1999 genomfördes den senaste reformen av EG:s struktur- och regionalpolitik. De tidigare sju målen för politiken har minskats till tre och antalet gemenskapsinitiativ har skurits ner från tretton till fyra. Ledorden under reformarbetet har varit förenkling, koncentration och partnerskap.

Strukturfondsperioden 1994–1999

Under strukturfondsperioden 1994–1999 gällde följande prioriterade mål:

Mål 1: strukturanpassning av regioner som utvecklas långsammare.

Mål 2: ekonomisk omställning i industriområden på tillbakagång.

Mål 3: bekämpning av långtidsarbetslöshet, integrering av unga och personer hotade av uteslutning från arbetsmarknaden.

Mål 4: anpassning av arbetstagare till förändringar i industrin och produktionssystemen.

Mål 5a: anpassning av jordbrukets och fiskerinäringens strukturer.

Mål 5b: ekonomisk diversifiering av känsliga landsbygdsområden.

Mål 6 (Finland och Sverige): strukturanpassning av glesbefolkade regioner.

Målen 1,2, 5b och 6 var geografiskt begränsade medan målen 3,4 och 5a kunde omfatta hela unionen.

Härutöver fördelades resurser till tretton gemenskapsinitiativ.

Sverige tilldelades för perioden 1995–1999 cirka 13 miljarder från strukturfonderna. Medlen från EU skall kompletteras med minst lika stor andel offentliga medel från Sverige.

Utvärderingar av strukturfonderna i Sverige

Den slutliga utvärderingen av det arbete som har bedrivits i Sverige den gångna programperioden 1995–1999 är ännu inte klar. Hittills har i första hand uppföljningar och processutvärderingar gjorts. Inom vissa av strukturfondsprogrammen har tematiska utvärderingar genomförts. För mål 6-programmet har studien Utvärdering av mål 6-programmets samsättningseffekter tagits fram. Den visar att projekten har hög måluppfyllelse avseende antal arbetstillfällen. Det finns dock risk för en över-skattning av effekterna eftersom även arbetstillfällen som skapats genom andra medel än strukturfondsmedlen redovisas. För mål 2-programmen har en tematisk utvärdering om nätverk och samverkansprojekt ”Från brukskultur till nätverkskultur – En tematisk studie av nätverk och samverkan i Mål 2-regionerna” gjorts. Av utvärderingen framkommer att företagen anser att mål 2-programmet har varit ett viktigt incitament till att arbeta i nätverk. Företagen framhåller att det är möjligheten till att utveckla affärer och produkter som är den viktigaste faktorn för att delta i olika projekt.

I den andra etapputvärderingen av programmet för Växtkraft mål 4 beskrivs olika typer av nätverk mellan företag som kan bidra till att skapa goda förutsättningar för kompetensutveckling och innovation. Det konstateras vidare att företagets affärsrelationer utgör den kanske viktigaste källan till kompetens- och verksamhetsutveckling men att denna potential inte utnyttjats fullt ut.

Nya arbetsformer

Program

I och med Sveriges EU-medlemskap kom program som arbetsform att få stor betydelse vid utformningen av såväl regionalpolitiken som den nya regionala näringspolitiken. En förutsättning för användningen av strukturfondsmedel är att berörda regioner i breda partnerskap utarbetar mål, strategier och prioriteringar för hur regionen i fråga skall kunna åstadkomma en hållbar utveckling. Detta arbete skall utgå ifrån en analys av

regionens starka och svaga sidor samt dess möjligheter och hot – en s.k. SWOT-analys. Stor möda har ägnats åt att formulera lämpliga kvantitativt och kvalitativt uppföljningsbara mål. Programmen utvärderas av oberoende utvärderare både innan de beslutas av kommissionen, när halva tiden har gått samt efter det att programmet är avslutat.

Detta nya arbetssätt blev våren 1998 även förebild för arbetet med de regionala tillväxtavtalen inom vilka såväl program som arbetsform och lärande genom utvärdering är viktiga hörnstenar. De nuvarande länsvisa regionala tillväxtavtalen har i sin tur utgjort grunden för regionernas utarbetande av strukturfondsprogrammen för mål 1 och mål 2 under programperioden 2000–2006.

Partnerskap

I arbetet med strukturfondsprogrammen har begreppet partnerskap bredats och befästs. De breda partnerskapen, bestående av företrädare för både offentlig sektor, näringslivet och andra organisationer på lokal och regional nivå, har inneburit att nya kontaktytor skapats. Särskilt tydligt och framgångsrikt har partnerskapet varit i Växtkraft mål 4 och gemenskapsinitiativet Leader II. Den nya geografiska indelningen av programområdena för mål 2, 5b och 6 som bröt traditionella administrativa gränser, innebar också en förnyelse och vitalisering av samarbetsformerna mellan främst länsstyrelser och självstyrelseorgan.

Partnerskapstanken har överförts från strukturfondsprogrammen till arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Partnerskapet mellan näringslivet och den offentliga sektorn har för båda parter inneburit en ökad medvetenhet om den lokala och regionala näringslivsmiljöns betydelse för företagets konkurrenskraft samt betydelsen av nätverk och klusterbildningar.

Partnerskapet har också blivit ett forum för statlig sektorssamordning. Genom såväl programarbetet som samverkan i partnerskap har insikten ökat om vikten av att företrädare för olika politikområden samordnar sina insatser inom ett visst geografiskt område.

4.3 Näringspolitik

Målet för näringspolitiken är att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag.

Statens åtgärder inom näringspolitiken syftar till att skapa ett förbättrat företagsklimat genom information och rådgivning, regelförenklingsarbete, kapitalförsörjning där den privata marknaden inte fungerar tillfredsställande, kompetens och kunskapsöverföring samt en väl fungerande konkurrens. På ett mer övergripande plan bör staten främja positiva attityder till företagande och entreprenörskap.

Näringspolitiken kompletteras genom dessa åtgärder de än viktigare allmänna förutsättningarna för näringslivet som läggs fast inom andra politikområden.

Olika former av företagservice har länge funnits i Sverige. Under tidigt 1900-tal inrättades s.k. företagareföreningar som hade till uppgift

att bistå småföretag med råd och kapital. Under början av 1970-talet utvecklades den nuvarande småföretagspolitiken. Utgångspunkten är att företagen själva ska stå för kostnaderna för företagsutveckling. De mindre företagen anses dock ha en begränsad benägenhet och möjlighet att utnyttja externa tjänster, varför det ur samhällets synvinkel finns skäl att stå för viss del av kostnaderna. En grundinställning har varit att offentligt finansierad företagservice inte ska konkurrera med privata tjänsteföretag.

I dag tillhandahålls de statliga insatserna för näringslivs- och företagsutveckling i första hand av ALMI Företagspartner AB, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen innovationscentrum (SIC), Svensk industridesign och Svensk-Norsk Industrifond. Dessa organisationer ska ses i relation till det utbud av företagsutvecklande insatser som erbjuds via privata och offentliga aktörer regionalt och lokalt.

Den nya myndighetsstruktur som etablerades den 1 januari 2001 med integration av verksamheter som tidigare bedrevs av Närings- och teknikutvecklingsverket och ALMI Företagspartner AB syftar till att skapa en central funktion med hög profil inom företagsutvecklingsfrågor och entreprenörskap.

Information och rådgivning

En viktig roll för staten är att tillhandahålla myndighetsrelaterad information avseende lagar, regler och statens åtgärder inom dessa områden. Sådan information finns i dag tillgänglig hos ett antal olika organisationer och omfattar ett brett spektrum av olika insatser och tekniker.

För att underlätta för små och medelstora företag att tillgodogöra sig Sveriges medlemskap i EU inrättades 1993 så kallade *Euro Info Centres*. Året efter, 1994, etablerades *Startlinjen* inom NUTEK vars syfte är att ge snabb information om lagstiftning och praktiska råd inför en företagsstart. Med anledning av miljöarbetets betydelse för konkurrenskraften upprättade NUTEK en liknande informationsverksamhet *Miljöstyrning i småföretag* 1997 för att underlätta för företag att arbeta med ett relevant miljöledningssystem.

Samtliga dessa informationsåtgärder har utvecklats under de gångna åren och mycket information finns i dag att hämta via hemsidor på Internet. Detta var en av anledningarna till att regeringen uppdrog åt NUTEK att, i nära samarbete med andra aktörer, utforma en s.k. portal, *Företagarguiden*, som på ett översiktligt sätt presenterar tillgänglig information och underlättar informationshämtningen för blivande och befintliga företagare. För närvarande samarbetar 23 myndigheter och organisationer i projektet. Arbetet med att skapa tjänsten påbörjades under 2000 och lansering beräknas ske under hösten 2001.

Regeringen har beviljat Internationella Företagarföreningen i Sverige, IFS, bidrag med drygt 8 miljoner kronor för att genomföra rådgivningsinsatser på olika platser i landet för att stödja invandrarföretagande och stärka rådgivningen riktad till personer med invandrarbakgrund. Medlen beviljades för en treårsperiod och NUTEK har fått uppdrag av regeringen att utvärdera insatserna.

Regeringen har sedan 1997 genomfört en bred informationssatsning om kooperativt företagande ”starta eget tillsammans” samt under ett antal år stött de 21 lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU) som finns spridda i landet. Syftet har dels varit att öka kunskapen om den kooperativa företagsformen, dels att vidta kompetensutvecklingsåtgärder för rådgivarna vid LKU.

Regelförenklingsarbete

En grundförutsättning för ett bra entreprenörskap och företagande är att de regler som gäller för företagande är ändamålsenliga, rättvisa och lätta att hantera. Regeringen har därför vidtagit ett antal åtgärder som syftar till att förenkla för småföretagen. Flera av dessa är i linje med förslagen i Småföretagsdelegationens betänkande.

En särskild funktion, SimpLex, har inrättats inom Näringsdepartementet. Dess arbete syftar till att minska regelverkens administrativa börda för små företag, genom att dels utbilda tjänstemän i Regeringskansliet, vid myndigheter och i utredningsväsende, dels granska regelförslag som har effekter på små företags villkor, bl.a. genom konsekvensanalyser. I arbetet ingår även att identifiera områden i behov av regelförenkling. Prioriterade områden är skatte- och arbetsrättslagstiftning, samt miljölagstiftning.

Ett annat viktigt arbete inom området är Patent och registreringsverkets och Riksskatteverkets gemensamma projekt, Kontakt N, som syftar till att utveckla en gemensam webbplats på internet för registrering av företag. I dagsläget innehåller Kontakt N möjlighet att via Internet få nödvändig information om företagsbildande, registrering av mervärdesskatt, F-skatt m.m. I den slutliga fasen skall det vara möjligt att registrera företaget på elektronisk väg.

Kapitalförsörjning

En effektiv kapitalmarknad är en grundförutsättning för ett rikt näringsliv. Sverige har i internationell jämförelse ett litet antal finansiella stöd som komplement till den allmänna kapitalmarknaden. De näringspolitiska insatserna hanteras främst av ALMI Företagspartner AB, NUTEK, Stiftelsen Industrifonden och Stiftelsen Innovationscentrum.

NUTEK kan inom ramen för teknikförordningen bevilja s.k. såddfinansiering i form av lån. Villkoren är att projektet representerar tekniskt nytänkande, har kommersiell potential och att upphovsmannen förfogar över relevant kompetens för att projektet ska lyckas. Lånet får inte överstiga 3 miljoner kronor och får maximalt utgöra 50 procent av den totala projektkostnaden. Den senaste tioårsperioden har NUTEK samarbetat med mer än 1 500 innovatörer och småföretagare. I de fall finansiering beviljas medverkar NUTEK till att förmedla kontakter till relevanta nätverk, riskkapitalmarknaden och nyckelpersoner inom svensk forskning och utveckling.

ALMI:s finansiering skall bidra till tillväxt i små och medelstora företag och kompletterar banker och andra finansiärer genom att ta en större risk med ett begränsat belopp. Företag som beviljas lån skall bedömas

vara utvecklingsbara och ha viljan och styrkan att expandera. Till lånet kopplas ofta insatser för att höja kompetensen i företaget. Den relativt höga risknivån i ALMI:s utlåning kompenseras genom en ränta som ofta ligger över bankernas. ALMI subventionerar inte företag med fördelaktiga lån, utan erbjuder riskdelning där risktagandet måste kompenseras med en förväntad god avkastning. ALMI har även möjlighet att ge lån till speciella grupper såsom nyföretagare, kvinnor och ungdomar. Totalt disponerar ALMI drygt 4 miljarder kronor för finansiering av små och medelstora företag. Under 2000 beviljade ALMI lån till drygt 2 300 företagare till ett totalt belopp av 831 miljoner kronor. Totalt har ALMI 15 000 lånekunder.

Industrifonden kan lämna lån huvudsakligen till industriella utvecklingsprojekt och marknadsåtgärder. Projektens budget bör uppgå till minst fyra miljoner kronor och de inledande faserna vara avklarade. Högst 50 procent av projektets kostnader kan täckas av lån från Industrifonden och säkerheter krävs vanligen inte. Lånen löper med marknadsmissig ränta, alternativt med en kombination av ränta och omsättningsberoende royalty.

Via Stiftelsen Innovationscentrum finns möjlighet för privatpersoner och nystartade enskilda företag att erhålla s.k. förstudiebidrag eller lån med villkorad återbetalningsskyldighet. Villkorslån kan uppgå till maximalt 400 000 kronor och kan beviljas mot säkerhet i projektet.

Regeringen har vidare delfinansierat försöksverksamheten med Industriella Utvecklingscentra (IUC) på nio orter. Med hjälp av statlig finansiering drivs verksamheten framför allt på tre områden; uppsökande verksamhet, produktutveckling och förstudier för avknoppning. Det övergripande målet är att tillhandahålla idéer och produkter med utvecklingspotential för att etablera små och medelstora företag som annars inte kommer till stånd.

Kvinnors företagande

I början av 1990-talet genomfördes inom NUTEK ett omfattande utredningsarbete om möjligheter för kvinnors företagande. Arbetet resulterade i ett förslag till åtgärdsprogram riktat till företagande i de dåvarande regionalpolitiska stödområdena 1 och 2. Programmet inriktades mot att främja kvinnors befintliga företagande och till ett ökat nyföretagande. Verksamheten har därefter utvecklats successivt och omfattar i dag insatser över hela Sverige. Verksamheten har inriktats på att synliggöra kvinnor som företagare och erbjuda rådgivning genom projektet "Affärsrådgivare för kvinnor" samt utveckla rådgivningsmaterial för kvinnors behov.

Insatserna har vidare resulterat i att Sverige ligger långt fram när det gäller forskning om kvinnors företagande. Även internationellt har arbetet uppmärksamrats dels genom att projektet med "Affärsrådgivare för kvinnor" har lyfts upp som s.k. best practice i EU:s sysselsättningspakt dels genom Sveriges initiativ till bildandet av det europeiska nätverket "The European network to Promote Women's Entrepreneurship" (WES).

Med läroplanen för grundskolan som grund och starkt styrmedel främjar utbildningen utvecklingen av de egenskaper, kunskaper och färdigheter som kännetecknar en god entreprenör, en god anställd och en god samhällsmedborgare. Åtgärder som bidrar till att stärka läroplanens intentioner är bl.a. samverkan mellan skolan och arbetslivet, som är en viktig förutsättning för att utveckla aktiva och företagsamma individer. Dit hör också kompetensutvecklande åtgärder för lärare i främst yrkesämnen vilka genomförs i samarbete med branschorganisationer och andra arbetslivsföreträdare, vilket ger lärarna förbättrade kunskaper inom berört yrkesområde och om villkoren i berörd bransch som bör inverka gynnsamt på elevernas intresse och engagemang. Med god tillgång till och god kunskap om datorer m.m. i skolan kan ett elevaktivt, forskande arbetssätt främjas.

I propositionen om En förändrad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) har det betonats att utvecklingen i arbetslivet föranleder en ny utformning av lärarutbildningen. Denna utbildning skall förbereda för en kontinuerlig kunskapsutveckling och för att använda ett undervisningssätt där eleverna själva i hög grad söker sin egen kunskap vilket bör medverka till utvecklingen av ett företagsamt förhållningssätt i skolan.

Universitet och högskolor är mycket lyhörda inför signaler om vikten av att ta tillvara små och medelstora företags utvecklingspotential. Antalet utbildningar i småföretagande och entreprenörskap har vuxit sedan 1970-talet. Det finns numera program och kurser med inriktning mot entreprenörskap vid i princip alla universitet och högskolor i landet. Några exempel på utbildningar är Entreprenörsprogrammet som finns på flera orter, Utvecklingsingenjörsprogrammet vid Högskolan i Halmstad, Innovations- och designingenjörsprogrammet vid Karlstads universitet och kurser som Nyföretagande på landsbygden vid Sveriges Lantbruksuniversitet samt Entreprenörskap och start av ny verksamhet vid Linköpings universitet. Vid i stort sett alla utbildningar understryks vikten av att arbeta i projekt, och med grupper som har en blandad erfarenhet, t.ex. av olika ämnesområden. Många av utbildningarna har en nära koppling till företagsvärlden.

Vid några universitet har bildats organisationer med syfte att stimulera entreprenörskap och tillväxt och som samtidigt utgör bas för utbildningen med denna inriktning. Forskning om entreprenörskap och småföretagande sker vid bl.a. universiteten i Växjö, Umeå och Stockholm. Vid universitet och högskolor sker också, i samverkan med andra näringslivsfrämjande lokala aktörer, en stor satsning på forskarparker och företagsbyar med stark anknytning till lärosätenas verksamhet.

Förutom utbildning och forskning bör även de s.k. Drivhusen framhållas. De finns för närvarande vid sex högskolor och är organisationer som har startats av studenter för studenter för att stimulera entreprenörskap och fungera som en länk mellan högskolan och näringslivet. Sammantaget visar detta att det under de senaste åren utvecklats ett stort utbud av utbildningar och annan verksamhet med inriktning mot entreprenörskap. Detta område framhålls ofta som angeläget, men blir enligt högskoleverkets rapport Högskoleutbildade – tillgång och efterfrågan

(1999:9 AR) inte föremål för prognosberäkningar och redovisas sällan i sammanställningar. Det är exempel på ett relativt nytt område och utbildningsinriktning som i sammanställningar döljs under de huvudämnen som ingår i examina.

4.4 Regional näringspolitik

Den regionala näringspolitiken syftar till att utifrån de förutsättningar som finns i varje region stärka näringslivets utveckling genom en effektivare samordning av insatser inom politikområden. Tillväxtavtalen är de viktigaste instrumenten för att genomföra denna politik. Den regionala näringspolitiken introducerades i propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop.1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204). Utgångspunkterna är:

- Förutsättningarna för tillväxt är olika i skilda delar av landet. En effektiv politik måste anpassas till detta.
- Statliga insatser av betydelse för regional tillväxt genomförs av ett stort antal aktörer inom flera politikområden. En effektiv användning av resurser fordrar samordning.
- Politik för regional tillväxt förutsätter näringslivets medverkan.

Alla län accepterade ett erbjudande från regeringen i maj 1998 att delta i arbetet med regionala tillväxtavtal. Arbetet skall ses som en pågående process i vilken olika aktörer – bland annat myndigheter, näringsliv, kommuner och nationella organ – samverkar kring gemensamma mål för hur tillväxt kan skapas inom en region.

Några nya statliga medel avsattes inte för genomförandet av åtgärder inom tillväxtavtalen. I stället skulle befintliga statliga anslag användas på ett mer kreativt och effektivt sätt. Bland annat regional-, närings-, arbetsmarknads-, forsknings-, utbildnings- och miljöpolitiken identifierades som viktiga områden för den regionala utvecklingen. Statliga medel inom dessa områden skulle samordnas bättre och i ökad utsträckning vara tillgängliga för beslut på den regionala nivån.

Avtalen arbetades fram av regionala partnerskap. Partnerskapen skall ses som en mötesplats eller ett nätverk för tvärssektoriell samverkan. Processen leds av länsstyrelsen eller självstyrelseorganet i respektive län. Exempel på andra viktiga aktörer i partnerskapet är näringslivet, kommuner och landsting. Även arbetsmarknadens organisationer, universitet och högskolor, näringslivets organisationer samt kulturliv och lokala utvecklingsgrupper ingår ofta.

Regionerna bestämmer själva vilka geografiska områden som skall omfattas av ett tillväxtavtal. Det kan handla om hela eller delar av län samt samarbeten över länsgränser.

Avtalen består av tre delar. Den första är en analys av regionens styrkor och svagheter vad gäller tillväxtförutsättningar och belyser de problem och möjligheter som finns i regionen. Den andra delen består av ett handlingsprogram med övergripande tillväxtmål för regionen samt de insatsområden och åtgärder som partnerskapet prioriterar att samverka

kring. Insatserna skall främja jämställdhet mellan könen och en ekologisk hållbar utveckling. Av den tredje delen av avtalet skall framgå hur programmet och dess åtgärder skall genomföras, finansieras, följas upp och utvärderas. De parter som skall medverka i genomförandet bekräftar detta genom skriftliga överenskommelser.

Under 1998–1999 planerades och arbetades avtalen fram i regionerna. Under april 1999 överlämnade länen avtalsutkast till regeringen. Utkastet utvärderades under pågående process, av oberoende utvärderare. Slutsatser och rekommendationer förmedlades till samtliga län i juni 1999. I november 1999 lämnade länen en ny redovisning av avtalen till regeringen. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet granskade därefter alla avtal. I en rapport (Rapport om tillväxtavtalen – Tillväxt i hela Sverige, Ds 2000:7) konstaterade granskningsgruppen att arbetet i alla län hade gått framåt och att alla ville fortsätta arbetet. Arbetet såg emellertid mycket olika ut och regionerna hade kommit olika långt i processen. Svagheter i avtalen fanns framför allt i de s.k. horisontella perspektiven jämställdhet och ekologisk hållbar utveckling. I alla län föreföll idén med regionala tillväxtavtal vara förankrad i näringslivet och hos offentliga lokala och regionala aktörer. Det konstaterades också att processen hade lett till en lokal och regional mobilisering för frågor om tillväxt och regional utveckling. Förutom Regeringskansliets genomgång av avtalen genomförde en konsultgrupp en utvärdering av processen i sju län och på nationell nivå (Nordregio Working Paper 2000:6). I samtliga län uppgavs att samarbete och samtalsklimat hade gynnats av avtalsarbetet. Inget län vill återgå till traditionella arbetsformer, vilket även gäller de län där avtalsarbetet har gått mer trögt. Processen i sig framhölls som mycket positiv för tillväxt och sysselsättning med lokala och regionala förtecken. De regionala partnerskap, som har formats, utgör väl fungerande fora för utbyte av information mellan myndigheter, kommuner och näringsliv.

Genomförandet av tillväxtavtalen pågår nu i alla delar av landet. Under våren 2001 presenterade Näringsdepartementet en första uppföljningsrapport, (Ds 2001:15 ”Rapport om tillväxtavtalen – första året”). Rapporten bygger dels på regionala och nationella myndigheters redovisningar av arbetet med tillväxtavtalen till och med hösten 2000, dels på en enkät till personer som ingår i de regionala partnerskapen.

Rapporten visar att processen går framåt och att genomförandet har påbörjats i alla regioner. Engagemanget i partnerskapen och synen på tillväxtavtalen som arbetsform varierar både mellan länen och beroende på vilken organisation man företräder.

Generellt håller partnerskapens engagemang en oförändrad nivå jämfört med i planeringsfasen. Arbetet har ökat företagens engagemang i frågor om regional utveckling. Även universitet och högskolor är positivt inställda till arbetsformen och ser tillväxtavtalen som en plattform varifrån de kan utveckla den s.k. samverkansuppgiften. Däremot varierar både länsarbetsnämndernas och kommunernas engagemang. Nationella myndigheter medverkar endast i liten utsträckning.

En tydlig majoritet av företrädare för statliga organ, landsting och företagens organisationer i de regionala partnerskapen anser att tillväxtavtalen bidrar till en effektivare samordning av resurser för regional utveckling. De anser också att tillväxtavtalen synliggör de offentliga och

privata resurserna för att främja tillväxt och sysselsättning. Samtidigt som samordningen har blivit bättre anser merparten av de tillfrågade att statens roll som medfinansierare av tillväxtavtalen är otydlig. Ett exempel är att både länsarbetsnämnderna själva och andra medverkande, bl.a. länsstyrelserna, anger att nämnderna agerar olika från län till län och att det behövs klarare direktiv om hur medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan användas. Ett skiftande engagemang i olika län kan delvis förklaras av att behoven och förutsättningarna skiljer sig åt. Dessutom uppger en majoritet av de tillfrågade att tillväxtavtalets värde som ett instrument för regionala förhandlingar har varit begränsat.

Den 15 september 2000 hade sammantaget beslutats om nästan 3 miljarder kronor för projekt inom tillväxtavtalen. Staten står för nästan hälften av medlen, privata företag för en fjärdedel. Andra finansierare är kommuner, EG:s strukturfonder, landsting m.fl. De statliga medlen består i stor utsträckning av medel för arbetsmarknadsutbildningar samt länsstyrelsernas och självstyrelseorganens medel för allmänna regionalpolitiska åtgärder.

Uppföljning och utvärdering är nödvändiga för att öka kunskaperna om regional utveckling och tillväxt och kunna bedöma resultatet av arbetet med tillväxtavtalen. Det är dessutom en av grunderna för att kunna utveckla en lärande process. I vissa län har parterna lagt ut projektdatabaser på Internet vilket skapar helt nya möjligheter för ökat kunskapsbyte kring processen och de gemensamma insatserna. Några län arbetar tillsammans med interna bedömningsgrupper och/eller externa konsulter för att systematiskt kunna reflektera och dra lärdom i det pågående arbetet.

Under arbetets gång har i de flesta län medvetenheten om jämställdhets- och miljöfrågornas betydelse ökat. Samtidigt har man insett att det behövs bättre metoder och utbildning för att kunna integrera jämställdheten och det ekologiska perspektivet i arbetet med avtalen. Som ett led i detta arbete har regeringen utsett pilotlän som skall utveckla metoder kring praktiskt arbete med miljö och jämställdhet i tillväxtavtalen.

De regionala partnerskapen skall främja ett nätverksorienterat arbetsätt. Uppföljningen visar att de offentliga aktörerna i de regionala nätverken, näringslivsorganisationer samt vissa kommuner tycks ha det största utbytet av processen. De har stärkt banden mellan sig, men också utvidgat sina kontaktnät. Kontakterna mellan den regionala nivån och kommunerna har ökat något. Näringslivets engagemang har ökat, men det är svårt att dra slutsatsen att dialogen mellan privat och offentligt har utvecklats eller fördjupats. Merparten statliga aktörer och landstingsföreträdare anser att tillväxtavtalen tillför ett mervärde. Kommunerna och företagens organisationer är mer splittrade i frågan. En majoritet av företagarna anser att tillväxtavtalen innebär ett mervärde för dem.

Den regionala nivån uppfattar det som en brist att endast enstaka nationella, statliga myndigheter hittills har engagerat sig i arbetet. NUTEK, som både bistår länen med metodutveckling och medverkar som finansierare av åtgärder, är ett undantag. Organisationerna inom turistområdet har också medverkat genom att erbjuda sin kompetens och sina kontaktnät till partnerskapen. Även Arbetsmarknadsverket samt universitet och högskolor har tagit aktiv del i arbetet.

Arbetet med tillväxtavtalen fram till juni 2001 visar på flera behov av vidareutveckling.

Statliga aktörers insatser utvärderas fortfarande oftast sektorsvis. Det behövs mer av uppföljningssystem där de samlade aktörernas agerande kan följas.

Det regionala tillväxtavtalets idé förefaller ännu vara främmande för många företag, organisationer m.fl. på lokal nivå. Metoder för hur man agerar ur ett lokalt perspektiv för att få nytta av tillväxtavtalet bör diskuteras och spridas.

Genomförandet av tillväxtavtalen har pågått i drygt ett år. Det är ännu för tidigt att uttala sig om insatsernas effekter, men redan nu kan fastställas att aktörer på regional nivå har utvecklat en samsyn och inlett samverkan kring insatser som är betydelsefulla för den egna utvecklingen.

4.5 Arbetsmarknadspolitik

Målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.

Arbetsmarknadspolitikens uppgift att öka anpassningsförmågan på arbetsmarknaden skall ske genom ett effektivt platsförmedlingsarbete som tillsammans med kompetenshöjande insatser och övriga åtgärder leder till en hög rörlighet på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadspolitiken har såväl ett individ- som ett tillväxtperspektiv. Detta kan innebära målkonflikter. Det nationella perspektivet är utgångspunkt för politiken. Arbetsmarknadspolitikens roll som en del i ett mer långsiktigt arbete för regional utveckling och tillväxt har emellertid utvecklats. Ett verktyg för detta är de regionala tillväxtavtalen. Andra former för lokal och regional anpassning och samverkan är arbetsmarknadsnämnder och regionala kompetensråd.

Arbetsmarknadspolitiken är en viktig del i en politik för regional utveckling. En effektiv matchning av arbetssökande och arbetsgivare, en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring som underlättar och stimulerar omställningen på arbetsmarknaden och insatser som innebär att under- och outnyttjade resurser tas tillvara ökar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och sysselsättningsökning. Sambandet gäller alla regioner i landet och är därmed av stor betydelse för att uppnå och behålla livskraftiga regioner.

Det finns alltid obalanser på arbetsmarknaden. Ofta beror det på strukturomvandlingar i det lokala näringslivet som leder till att arbetskraftens kompetens inte längre överensstämmer med näringslivets behov på grund av att företagens kompetensbehov har förändrats, alternativt nya branscher har etablerat sig i regionen. En viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken är att öka arbetskraftens produktivitet, kunskaper och förmåga till rörlighet, både inom och mellan regioner. Genom att säkerställa ett effektivt arbetsutbud minskar riskerna för flaskhalsar samtidigt som sysselsättningsnivåerna kan upprätthållas. Detta kräver ett nationellt perspektiv.

I propositionen 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring föreslog regeringen åtgärder för att förtydliga försäkringens karaktär av en omställningsförsäkring. Förslagen innebar bl.a. att

tydligare regler beträffande geografisk och yrkesmässig rörlighet för den som uppbar arbetslöshetsersättning infördes. Riksdagen har beslutat enligt förslagen, som trädde i kraft i början av 2001.

Statistiska Centralbyråns (SCB) statistik över yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden visar att antalet byten på arbetsmarknaden har ökat kraftigt från 1995. År 2000 var antalet byten knappt 50 procent fler än 1995. I samtliga län förutom Gotlands var bytesfrekvensen högre 2000 än 1995.

Konjunkturberoende program

Arbets- och kompetenslinjen är grunden i arbetsmarknadspolitiken. Om det inte finns ett arbete skall de arbetslösa erbjudas en lämplig utbildning eller en praktikplats. Arbetsmarknadspolitiken syftar bl.a. till att ge de arbetslösa en sådan kompetens att de kan ta de lediga arbeten som finns. Konjunkturberoende program har en inbyggd tröghetsmekanism som kan få effekten att deltagaren kan stanna kvar i regionen även under en strukturomvandling. Finns det efter utbildningen fortfarande ingen efterfrågan måste den arbetssökande pendla eller flytta till en annan region där kompetensen efterfrågas.

De konjunkturberoende programmens betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad är stor i alla kommuner och regioner. Oavsett om kommunen har hög arbetslöshet eller flaskhalsproblem hjälper programmen till att matcha utbud och efterfrågan av arbetskraft.

Arbetsmarknadspolitiken och de regionala tillväxtavtalen

Arbetsmarknadspolitikens centrala uppgift inom ramen för arbetet med de regionala tillväxtavtalen är att säkerställa tillgång till arbetskraft med den kompetens som näringsliv och offentlig sektor efterfrågar. Genom bl.a. tillväxtavtalen kan företagets behov kanaliseras och arbetsmarknadspolitikens programutbud anpassas till lokala och regionala behov.

Det är viktigt att tillväxtavtalen utformas efter lokala och regionala behov. Det är därför naturligt att Arbetsmarknadsverkets medverkan ser olika ut i skilda delar av landet. För att tydligare poängtera arbetsmarknadspolitikens uppgift har den viktigaste finansieringskällan, otraditionella medel, från och med den 1 januari 2001 ersatts av projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Syftet är att projekt med en tydlig koppling till de arbetsmarknadspolitiska målen och som inte ryms inom de övriga programmen ska få möjlighet att genomföras.

Arbetsmarknadsnämnder

Arbetsmarknadsnämnderna är ett samarbetsorgan som fick sin nuvarande utformning 1996 i samband med att en försöksverksamhet med lokal samverkan infördes i ett antal kommuner. Kommunerna fick både majoritet i nämnderna samt rätt att utse ordförande. År 2000 förtydligades instruktionen för AMV angående arbetsmarknadsnämnderna så att bety-

delsen av målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken ytterligare klargjordes.

De kommunala ledamöterna skall ha insikt i sociala frågor, arbetsmarknad och skola. Det är även lämpligt att kunskaper om försäkringskassans område finns bland ledamöterna. Ordföranden skall besitta goda kunskaper om såväl den nationella arbetsmarknadspolitiken som den lokala arbetsmarknaden. Övriga ledamöter skall föreslås av det lokala näringslivet och arbetstagarorganisationerna.

Det är angeläget att olika lokala intressen företräds i arbetet med att minska arbetslösheten. Utgångspunkten för arbetet skall vara att samordna insatserna utifrån individens perspektiv. Likaså är det nödvändigt med ett väl organiserat samarbete på lokal nivå för att det samverkansuppdrag som Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Arbetsmiljöverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har skall få full effekt i och mellan respektive fältorganisationer.

Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU) har utvärderat effekterna av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna (forskningsrapport 2000:7). Rapporten visar att det finns indikationer på motsättningar mellan nationella och lokala mål. Främst handlar det om upprätthållandet av det kommunala befolkningsunderlaget och att överföra personer med socialbidrag till arbetsmarknadspolitiska program premieras i arbetsmarknadsnämnderna. Någon ökad geografisk inlåsning av arbetslösa kunde dock inte upptäckas.

Trygghetsavtal

På delar av arbetsmarknaden finns sedan länge kollektivavtal som syftar till att underlätta arbetstagares omställning vid omstruktureringar i verksamheten. Avtalen syftar till att göra detta genom förebyggande insatser i form av kompetensväxling och, om uppsägningar inte kan undvikas, genom vägledning, utbildning och ekonomiskt stöd till arbetstagaren så att denne kan finna nya arbetsuppgifter eller ett nytt yrkesområde. Sådana avtal finns i dag på det privata tjänstemannaområdet – omställningsavtalet – samt inom den statliga sektorn – trygghetsavtalet.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2000 om utredningsdirektiv där en utredare gavs i uppdrag att kartlägga och belysa hur de trygghetsavtal som existerar på arbetsmarknaden verkar och i nära samråd med arbetsmarknadens parter försöka finna former för sådana avtal som täcker hela arbetsmarknaden. Syftet skall vara att alla arbetsgivare tar ett ansvar för arbetstagares omställning vid omstruktureringar av verksamheten.

4.6 Utbildningspolitik

Målet för utbildningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Utbildning blir allt viktigare, både för den enskilde och för samhället i stort. Sveriges möjligheter till fortsatt tillväxt avgörs av människors vilja och möjlighet att utvecklas. En välutbildad befolkning är en grundförutsättning för att skapa tillväxt och väl-

färd och för att utveckla demokratin. De pågående strukturförändringarna i samhället ställer krav på nya former och kombinationer av kompetens och leder till ökade krav på utbildning och livslångt lärande. God utbildning ökar också möjligheterna för den enskilde att leva ett rikt liv och stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Kompetensnivån har betydelse för såväl individens möjligheter att få och behålla ett arbete som att påverka arbetets utveckling.

Utbildningspolitiken skall möta både individens och arbetsmarknadens behov. Utrymmet för regional flexibilitet och variation avseende innehållet i utbildningar på olika nivåer har generellt ökat. Ett av motiven för detta är att öka anpassningen till den lokala och regionala arbetsmarknadens behov. Genom ett målinriktat samarbete kan utbildningar på alla nivåer ge värdefulla bidrag till regional utveckling.

Utbildning är en investering för framtiden både för den enskildes personliga utveckling, för företaget, myndigheten eller organisationen och för samhället. Den viktiga grunden läggs redan i förskolan och fortsätter sedan i grund- och gymnasieskolan, vuxenutbildningen och i högskolan.

Ungdomsskolan

Enligt bestämmelserna i skollagen är kommunerna skyldiga att erbjuda alla sina ungdomar, som avslutat grundskolan, en utbildning i gymnasieskolan. Skyldigheten omfattar ett brett utbud av utbildningar. Gymnasieskolan omfattar 17 nationella program och lokalt fastställda specialutformade program, som är likvärdiga med de nationella programmen .

För att kunna erbjuda ett stort antal utbildningar behöver framförallt mindre kommuner samverka och komma överens genom samverkansavtal. Samverkansformen är den egentliga förutsättningen för ett brett regionalt utbud av gymnasieskolans utbildningar. Det blir alltmer vanligt att kommunerna regionalt kommer överens om vilka utbildningsprogram som skall ges av vilken gymnasieskola. En annan möjlighet ligger i samverkan med anordnare som erbjuder distanslösningar.

Vuxenutbildning

Infrastrukturen för vuxnas lärande utgör ett viktigt inslag i kunskapssamhället. I den kommunala vuxenutbildningen ingår grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Den grundläggande vuxenutbildningen motsvarar den nioåriga obligatoriska grundskolan. Utbildningen skall ge kunskaper som utgör en grund för samhällslivet, yrkeslivet och fortsatta studier. Kommunen har skyldighet att erbjuda grundläggande vuxenutbildning till vuxna som inte har grundskolekompetens. Den gymnasiala vuxenutbildningen har samma kursplaner och läroplaner som gymnasieskolan för ungdomar.

Påbyggnadsutbildning är en egen utbildningsform som kan ge vidareutbildning inom ett yrke, eller för ett helt nytt yrke. Vuxenutbildningen i komvux och Statens skolor för vuxna (SSV) skall, med individens tidigare utbildning och livserfarenhet som utgångspunkt, fördjupa och utveckla dess kunskaper som grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för deltagande i samhällslivet.

Från och med 2002 övergår försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning (KY) i reguljär verksamhet. Sverige får därmed en ny eftergymnasial yrkesutbildning med stark arbetslivsanknytning som inkluderar både teori och praktik.

Den största satsningen inom vuxenutbildningsområdet någonsin i Sverige, Kunskapslyftet, vänder sig i första hand till vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar gymnasiekompetens. Grundtanken är att de vuxna som har störst behov av utbildning skall få möjlighet att bygga på med nya kunskaper. Genom ökad kompetens och bättre självförtroende skall dessa personer få en starkare ställning på arbetsmarknaden. En majoritet av de studerande inom Kunskapslyftet har varit kvinnor. Genom Kunskapslyftet har nya pedagogiska former utvecklats och många människor har fått en unik möjlighet att öka sin kompetens och samtidigt växa med tro på sin egen förmåga. Den erfarenhet och den infrastruktur som byggts upp i kommunerna skall tas tillvara och utvecklas.

Riksdagen antog under våren regeringens proposition Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) som presenterar mål och strategi som skall gälla för utvecklingen av vuxnas lärande. I propositionen utvecklas en strategi för statens och kommunernas stöd för vuxnas lärande som utgår från individens önskemål, behov och förutsättningar. Fokus skiftas från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande.

Högskolan

Mellan 1997 och 2003 byggs högskolan ut med 100 000 utbildningsplatser i hela landet och det finns nu minst en högskola i varje län. Tre nya universitet har inrättats, i Karlstad, Örebro och Växjö, ett flertal högskolor har tilldelats vetenskapsområde och dessutom har samtliga högskolor fått fasta forskningsresurser. Utbyggnaden av högskolan i hela landet är en viktig åtgärd för att öka tillgängligheten till utbildning och skapa förutsättningar för ett utvecklat samarbete lokalt och regionalt mellan högskolorna och företag, offentlig förvaltning och det övriga samhället. Utbyggnaden av högskolan skapar också, direkt och indirekt, nya arbetstillfällen på många orter i landet.

Högskolan har ett nationellt uppdrag. Rekryteringen av studenter sker från hela landet och högskolan skall erbjuda likvärdig utbildning av hög kvalitet i alla delar av landet. Högskolans verksamhet vilar ytterst på universitetens och högskolornas självständiga ansvar inom ramen för de mål och ramar, såväl ekonomiska som författningsmässiga, som beslutas av riksdag och regering.

Universitets och högskolors självständiga ansvar innebär att det finns stora möjligheter till diskussion och överenskommelser med lokala och regionala aktörer. De resurser i form av kunskap och kompetens som finns samlade inom de svenska universiteten och högskolorna representerar mycket stora värden. Detta gör högskolan eller universitetet till en viktig aktör som kan bidra till regional utveckling och tillväxt i samverkan med det omgivande samhället.

I takt med att arbetsmarknaden för högskoleutbildade allt mer vidgas och det internationella samarbetet intensifieras blir högskolans roll också

i allt högre grad internationell. Den svenska högskolan har således både en regional, en nationell och en internationell roll. Prop. 2001/02:4

Högskolans samverkansuppgift

Under 1997 infördes den s.k. tredje uppgiften för högskolan i högskolelagen. Den tredje uppgiften innebär att högskolan skall samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Samverkan med det omgivande samhället skall ingå som en naturlig del i högskolans utbildning och forskning och skall komma högskolans alla grupper och verksamheter till del. Samverkan är till ömsesidig nytta för högskolan och det omgivande samhället. Lika viktig som spridningen av resultat och information från högskolan är inflödet av idéer och problemformuleringar från det omgivande samhället.

Högskoleverket har i rapporten Högskolans arbete med sin samverkansuppgift (Arbetsrapport 2000:2 AR) bl.a. granskat hur högskolan uppfyller regeringens krav på samverkan med det omgivande samhället och att informera om verksamheten. I rapporten konstateras att lärosätena med sina många och komplexa kontaktytor mot omvärlden i stort uppfyller regeringens krav på ökad samverkan med det omgivande samhället. Floran av olika samverkanstjänster och samverkansformer vid landets lärosäten är rik. Samtidigt återstår ett fortsatt arbete med att bl.a. stärka interaktiviteten i samverkan samtidigt som samverkansuppgiften i högre grad integreras i forskning och utbildning. I rapporten konstateras även att incitamenten för högskolans anställda att engagera sig i samverkan bör stärkas. Fler ”ingångar” till högskolan och en tydligare struktur för samverkan behövs. Lärosätena kan också bli tydligare i sin kommunikation med omvärlden.

Utbildning och forskning är centrala delar i de regionala tillväxtavtalen. De flesta universitet och högskolor har aktivt medverkat i arbetet med avtalen och ingår i de flesta fall i partnerskapen. Alla län har minst ett universitet eller en högskola som har medverkat i och bidragit till arbetet.

Utbildningens tillgänglighet

En tämligen omfattande distansutbildning bedrivs i dag i Sverige av universitet och högskolor, Statens skolor för vuxna (SSV) m.fl. Ett särskilt utvecklingsarbete bedrivs även avseende gymnasieskolan. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) framhåller regeringen att distansutbildning är en viktig del i arbetet med en öppen och flexibel högre utbildning och regeringen föreslår att lärosätenas IT-stödda distansutbildning samordnas i ett svenskt nätuniversitet. Utbildningsformen kan skapa nya förutsättningar för studier, bl.a. genom att attrahera nya grupper till högskolan. I detta arbete har högskolan en viktig roll, inte bara genom att erbjuda bra utbildningar, utan också genom att driva på utvecklingen inom området.

Ur ett regionalt perspektiv är även de möjligheter till uppdragsutbildning som utbildningssystemet erbjuder viktiga. Kommuner och landstingskommuner får bedriva uppdragsutbildning som motsvarar verksamheten inom det offentliga skolväsendet. Uppdragsutbildning får dock inte motsvara ett helt nationellt program i gymnasieskolan eller försämra förutsättningarna för den reguljära utbildningen eller möjligheterna att få sådan utbildning. Deltagare i uppdragsutbildning kan undervisas tillsammans med ordinarie elever eller i egna grupper.

Universitets och högskolors uppdragsutbildning regleras i förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Näringsliv och offentlig förvaltning har goda möjligheter att i dialog med universitet och högskolor få sina utbildningsbehov tillgodosedda genom uppdragsutbildning. Uppdragsutbildningen får dock inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får en negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan skall bedriva.

Arbetsmarknadens behov och individens fria val

Utbildningsutbudet skall möta både den enskilde individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov av kompetens. Beräkningar av arbetsmarknadens behov av kompetens är svåra att göra, särskilt om det sker på regional nivå där omfattningen av varje behov berör färre områden och grupper och analyserna därför blir mer sårbara. Det är också viktigt att skilja mellan arbetsmarknadens kortsiktiga respektive mer långsiktiga behov.

Kommunen har möjlighet att besluta om lokala inriktningar inom de nationella gymnasieprogrammen. En lokal inriktning skall tillgodose ett lokalt eller regionalt utbildningsbehov som inte kan tillgodoses inom ramen för de nationellt fastställda programmen och inriktningarna. Kommunen har också möjlighet att anordna lokala kurser som ger kunskaper inom ett bestämt kunskapsområde som svarar mot ett behov som inte tillgodoses genom en nationellt fastställd kursplan. Även inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning har kommunen möjlighet att inrätta lokala kurser. Lokala kurser inom vuxenutbildningen medverkar på ett positivt sätt till en formalisering av nya kompetenser som krävs på en arbetsmarknad i snabb förändring. Kvalificerad yrkesutbildning bygger på nära samverkan mellan arbetsliv och utbildningssektor och utbildningarna skall tillgodose faktiska behov på arbetsmarknaden. Universitet och högskolor har ett mycket brett utbildningsutbud, men en enskild högskola kan inte alltid svara mot hela det utbildningsbehov som finns i regionen. En grundläggande högskoleutbildning skall förbereda för ett långt yrkesliv och fortsatt lärande utan att bli alltför kopplad till specifika, krav och behov på arbetsmarknaden. Högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället är ett verktyg för att öka förståelsen mellan arbetsmarknadens behov å ena sidan och högskolans verksamhet å den andra sidan. På detta sätt kan arbetsmarknaden få en mer rättvisande bild av vilka utbildningar den enskilda högskolan ger och vilken kompetens studenterna har, samtidigt som högskolan får en

bättre förståelse för olika sektorers behov. Universitet och högskolor har varit lyhörda för såväl arbetsmarknadens behov som önskemål från ett bredare samhällsintresse, t.ex. vad gäller behovet av bredare IT-kompetens hos befolkningen och utbildningsutbudet har utvecklats under den senare hälften av 1990-talet. I dag erbjuder lärosätena t.ex. ett växande antal utbildningar inom IT, entreprenörsutbildningar och utbildningar om det mångkulturella samhället. Högskoleverket har i regleringsbrev för budgetåret 2001 fått i uppdrag att komplettera den statistiska uppföljningen av grundutbildningen och forskarutbildningen med beskrivningar av förändringar och trender på arbetsmarknaden med hjälp av tillgänglig statistik, samt hur antalet utbildade svarar mot dessa förändringar.

Högskolans villkor är dock annorlunda än villkoren på arbetsmarknaden. Detta blir särskilt tydligt vad gäller tidsperspektiv och flexibilitet. En brist på IT-utbildad arbetskraft kan t.ex. inte alltid åtgärdas på kort sikt genom att nya utbildningsplatser tillkommer. På en utbildning som i dag befinner sig på planeringsstadiet på ett lärosäte examineras studenter först om 4–8 år. Att snabbt expandera redan befintliga utbildningar kan också möta svårigheter. Kvalitetskraven sätter gränser för hur stora svängningar i dimensioneringen organisationen kan bära.

4.7 Transportpolitik

I 1998 års transportpolitiska beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226) slogs ett antal riktlinjer fast för transportpolitiken. Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken skall bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Beslutet utgör därmed en viktig del av regeringens politik för ett hållbart Sverige. I beslutet betonas att transporterna syftar till att uppnå överordnade välfärds mål och att transportsystemet måste ses som en helhet. Den vidgade synen på transporternas funktion i samhället markeras genom att begreppet trafikpolitik ersätts med transportpolitik.

Ett antal principer och riktlinjer skall ligga till grund för transportpolitiken, bland annat:

- transportkonsumenterna bör ges största möjliga valfrihet att själva avgöra hur de skall ordna sina transporter inom ramen för en ansvarsfull politik i fråga om bl.a. säkerhet och miljö. Detta bör åstadkommas genom en samhällsekonomiskt riktig prissättning av trafiken,
- en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall förenas med en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar,
- beslut i transportfrågor bör ske i så decentraliserade former som möjligt med en tydlig rollfördelning mellan olika planeringsnivåer och aktörer.

De transportpolitiska målen, enligt 1998 års transportpolitiska beslut, består av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet

är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Delmålen är: Prop. 2001/02:4

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En god miljö
- En positiv regional utveckling

Samtliga mål har generellt bäring på utvecklingen såväl nationellt som regionalt. Vissa mål är dock mer väsentliga för den regionala utvecklingen, såsom delmålen ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling.

I det transportpolitiska beslutet anges att transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Transportsystemet bör utformas så att alla människor har en god tillgänglighet till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter och utföra vardagslivets bestyr. Den personliga integriteten och friheten skall främjas. Transportsystemet kan dock inte ensamt skapa tillgänglighet till livets viktiga funktioner. Hur bebyggelse och verksamheter utformas och lokaliseras är t.ex. också centralt för möjligheterna att skapa god tillgänglighet.

Transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Förutsättningarna för transporter av människor och gods varierar kraftigt i landets olika delar. Det beror på geografiska förutsättningar, t.ex. avstånd och bosättningsmönster. Det är emellertid ofrånkomligt att det finns stora skillnader mellan tätortens och glesbygdens transportmöjligheter. Samtidigt är det viktigt att det över hela landet finns tillräckligt goda transportmöjligheter för att människor och företag inte skall tvingas flytta på grund av brister i transportsystemet.

Långsiktig infrastrukturplanering av vägar och järnvägar

Långsiktig infrastrukturplanering är ett av flera verktyg för att genomföra transportpolitiken. Planeringen utgår från transportpolitiska och andra relevanta mål och resulterar med några års mellanrum i långsiktiga infrastrukturplaner. I den långsiktiga planeringsprocessen tar riksdagen ställning till övergripande prioriteringar och hur mycket medel som beräknas kunna användas för infrastrukturåtgärder under en kommande planeringsperiod. Därefter upprättar Banverket, Vägverket och länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan förslag till långtidsplaner, som skickas på remiss till näringslivet, landsting och kommuner och andra berörda organisationer och myndigheter. Nu gällande planer avser åren 1998–2007 och fastställdes 1998 av regeringen (Banverkets och Vägverkets planer) och av länsstyrelser, eller i några försökslän av regionala självstyrelseorgan (länsplaner för regional transportinfrastruktur). De fastställda

tioårsplanerna utgör sedan grund för kortsiktigare och mer detaljerad planering av de investeringar som ska genomföras.

Regeringen presenterar i dagarna propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20). Regeringens förberedelser för nästa planeringsperiod inleddes med flera olika analyser. I den s.k. strategiska analysen analyserades tre alternativa inriktningar av åtgärder för perioden: regional utveckling, samhällsekonomi samt trafik-säkerhet och miljö. Alternativet regional utveckling innehåller de åtgärder som länen bedömde ger störst tillväxt för näringslivet. Jämfört med övriga alternativ innehåller det förhållandevis mycket investeringar i vägar och järnvägar, särskilt regionala vägar. Inför planeringsomgången har länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan också redovisat regionalt viktiga strategiska frågor och brister i förhållande till de transportpolitiska målen. Dessa redovisningar har utgjort underlag för regeringens förslag.

Utvecklingen av luftfartsmarknaden

I det transportpolitiska beslutet lades fast att staten bör ta sitt ansvar för utvecklingen inom luftfartsmarknaden genom att skapa förutsättningar för marknads aktörer att utveckla attraktiva transportalternativ. Att tillhandahålla tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsområdet är en viktig del av detta ansvar.

Vidare lades fast att staten skall, inom ramen för ett oförändrat delat huvudmannaskap för luftfartens infrastruktur, ta ett större ansvar för driften vid kommunala trafikflygplatser än hittills. Ett nytt driftbidrag till kommunala flygplatser infördes som ett resultat av 1998 års transportpolitiska beslut. Bidraget uppgår till totalt 111 miljoner kronor för 2001 och lämnas till drift av tjugosex flygplatser. Bidraget täcker i genomsnitt cirka 70 procent av driftskostnaderna, men andelen varierar mellan flygplatserna på grund av fördelningsmodellens konstruktion.

Rikstrafiken

Det transportpolitiska beslutet innebar även att ett nytt organ – Rikstrafiken – inrättades. Rikstrafiken skall samordna den interregionala persontrafiken med den lokala och regionala trafiken samt för statens räkning upphandla viss interregional trafik. Upphandlingen av trafik skall ske så att den på ett så samhällsekonomiskt sätt som möjligt bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås.

Inrättandet av Rikstrafiken har haft flera positiva effekter. Rikstrafiken har genomfört en rad upphandlingar, varav flera i direkt samverkan med trafikhuvudmännen. Ett exempel är ett nytt trafikkoncept i Bergslagen. Upphandlingarna syftar till att ge bättre samordning mellan regional och interregional kollektivtrafik. Detta ger större möjligheter att redan i planeringsstadiet anlägga ett ”hela resan-perspektiv”, vilket ger bättre resmöjligheter från regionala centra till nationella centra. En utvecklad samordning ger också bättre möjligheter för pendling, vilket i sin tur kan skapa effektivare arbetsmarknadsregioner.

4.8 IT-politik

Informationstekniken (IT) är en del av den grundläggande kommunikationsinfrastrukturen som är viktig både för enskilda personer, företag och regioners möjligheter att utvecklas. Staten har en viktig roll när det gäller nationell utbyggnad av IT-infrastrukturen och vad gäller rimliga och så långt som möjligt avståndsberoende priser på IT-tjänsterna. Det är också viktigt att utjämna de regionala skillnader som finns i användning av tekniken och i tillgång till IT-specialistkunskap. Drivkrafterna bakom användningen av tekniken behöver studeras.

Informationstekniken kan bidra till ett visst oberoende i förhållande till geografien. Utvecklingen av informationstekniken har delvis förändrat samhällets behov av fysiska transporter. Behovet av resor till och från arbetet kan t.ex. i vissa fall minska när människor, genom data- och telekommunikation, erbjuds möjligheter att arbeta på distans. En minskad miljöbelastning kan därmed erhållas.

Att utveckla digitala tjänster för företag, organisationer och medborgare är en betydelsefull insats för att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i samtliga delar av landet. Med IT som verktyg kan i vissa fall liknande effekter, som företag får i befolkningstäta områden uppnås eftersom kontakter och samarbete inte enbart behöver ske genom fysiska möten.

IT-sektorn representerar en ny, dynamisk och viktig ekonomisk verksamhet, men utgör fortfarande en relativt liten del av den svenska ekonomin. Sektorn svarar för sex procent av den totala sysselsättningen. De flesta yrkesverksamma inom andra verksamheter använder dock på olika sätt och i olika grad IT. Informationsteknikens betydelse för tillväxt, konkurrenskraft och produktivitet bestäms därför troligen i första hand av hur den sprids till, tas emot och utvecklas inom företag, myndigheter och organisationer.

För att fullt ut ta till vara informationsteknikens potential är det viktigt att öka näringslivets förmåga att absorbera den nya tekniken.

I mars 2000 presenterades regeringens proposition Ett informations-samhälle för alla (prop. 1999/2000:86). Det IT-politiska målet är att Sverige som första land blir ett informations-samhälle för alla. En för politiken vägledande inriktning skall vara att den skall underlätta regional utveckling genom att bidra till att skapa förutsättningar för tillväxt i hela landet genom en bra IT-infrastruktur.

Sverige har en geografisk särprägel med mycket större glesbygd än de flesta av EU:s länder. För att de nya tjänsterna skall kunna tillhandahållas i hela landet till rimliga priser krävs en geografisk tillgänglighet av ledning med hög överföringskapacitet, s.k. bredband. Det är vidare viktigt att näten är tekniskt samstämmiga och ger möjlighet till sammanhängande och rikstäckande nät samt att priserna är sådana att t.ex. stora avstånd inte är ett avgörande hinder för att utnyttja ledningen.

IT-infrastrukturen har byggts ut kraftigt de senaste åren genom modernisering av telefoninätet, kabel-TV-nätet, fibernät i Affärsverket Svenska kraftnätets och Banverkets regi och kommunala stadsnät samt i privat regi. Mobiltelefonin är under stark utveckling. Dessutom byggs ett marksant

digitalt TV-nät ut. Efterfrågan på nya och utökade tjänster ställer krav på en kontinuerlig utbyggnad av kapaciteten i infrastrukturen om inte flaskhalsar skall uppstå. Den totala trafikvolymen i Sverige kan enligt beräkningar av IT-infrastrukturutredningen (SOU 1999:85) komma att öka med 1 000 gånger inom sex år, om accessnätet får bredbandskapacitet. För närvarande pågår en utbyggnad och uppgradering av såväl det rikstäckande s.k. stomnätet som regionala och lokala nät.

Regeringen har givit Svenska Kraftnät i uppdrag att bygga ut ett stomnät mellan kommunernas huvudorter i vilket s.k. svart fiber skall kunna upplåtas på marknadsmässiga villkor. Syftet är att alla kommuner ska få tillgång till en för alla operatörer tillgänglig bredbandsförbindelse.

Utvecklingen av nätmarknaden på stomnätetsnivå är gynnsam. Svenska Kraftnät och vissa andra nätägare hade den sista juni 2001 anslutit 55 procent av landets kommunhuvudorter, motsvarande 84 procent av invånarna i landets kommunhuvudorter.

Statligt stöd till regionala ledningsförbindelser

Den 1 juli 2001 trädde förordningen (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortsammanbindande telenät m.m. samt förordning (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram i kraft. Stödet till kommuner för anläggande av IT-infrastruktur innebär att kommunerna själva måste svara för en viss finansiering av det stödberättigande underlaget. En särskild utredare har utrett stödet och föreslagit ett relativt högt medfinansieringskrav på kommunerna. Vid remissbehandlingen framkom ett starkt krav från bl.a. Svenska Kommunförbundet och ett antal kommuner att detta medfinansieringskrav skulle vara lägre eftersom kommunerna inte skulle ha råd att utnyttja stödet i annat fall. Regeringen har tagit intryck av dessa krav och sänkt nivån jämfört med utredarens förslag. Kravet på kommunerna enligt förordningen är numera fem procent av det stödberättigande underlaget. Ett krav för att erhålla stöd är att kommunerna upprättar ett IT-infrastrukturprogram enligt förordningen (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram.

Statligt stöd till kommuner för abonnentanslutning med hög överföringskapacitet i glest bebyggda områden

I januari 2001 trädde lagen (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät samt förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av telenät i kraft. Stödet avser glest bebyggda områden där utbyggnad inte sker på marknadsmässiga villkor. Kravet på kommunernas medfinansiering har sänkts så att det, från 1 juli 2001, överensstämmer med reglerna för stödet till det ortsammanbindande nätet.

De areella näringarna bidrar till att upprätthålla sysselsättning, bosättning och samhällsstruktur på landsbygden, i glesbygderna och i skärgården.

Målet för landsbygdspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Detta mål inbegriper en hållbar livsmedelsproduktion med ökad miljöanpassning, sysselsättning, regional balans och uthållig tillväxt. Jordbrukets natur- och kulturvärden ska värnas och jordbrukets negativa miljöpåverkan ska minimeras.

Under det svenska ordförandeskapet i EU inleddes i EU:s jordbruksråd en principiell diskussion om landsbygdsutveckling i kombination med en säker, uthållig och etisk matproduktion. Inte minst BSE-krisen har satt fokus på en näring med en intensivt industrialiserad produktion, bristande miljöhänsyn, stora samhällsekonomiska kostnader och en ifrågasatt djuromsorg. Det är därför nödvändigt med en fortsatt och genomgripande reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Som en grund för den diskussionen kommer Jordbruksdepartementet under hösten att presentera en särskild studie om jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv.

De areella näringarna

Jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen samt de kollektiva nyttigheter och värden som är knutna till dessa näringar, har betydelse för möjligheten att nå viktiga politiska mål för uthållig tillväxt och sysselsättning på landsbygden. Jord- och skogsbruket i norra Sverige och i södra och mellersta Sveriges skogsbygder har en särskild regionalpolitisk betydelse för landsbygdens samhällsstruktur. Detta gäller också rennäringen, som bedrivs i de mest utpräglade fjällbygderna i norra Sverige. Antalet rennäringföretag är knappt 1000 och sysselsätter cirka 2500 renskötare. Stödet till rennäringen lämnas främst i form av prisstöd per kilo slaktad ren och ersättning för renar som skadats eller dödats av stora rovdjur. Ett särskilt nationellt stöd lämnas sedan 1940-talet till jordbruket i norra Sverige.

Jordbrukets och livsmedelsindustrins bruttoproduktionsvärde beräknas uppgå till cirka 135 miljarder kronor varav jordbrukets står för drygt 20 procent. Jordbrukets direkta och indirekta sysselsättning har uppskattats till cirka 6 procent av den totala sysselsättningen i Sverige. Skogssektorn har beräknats svara för drygt 4 procent av Sveriges bruttonationalprodukt varav skogsbruket står för cirka en fjärdedel. På landsbygden svarar sysselsättningen i dessa näringsgrenar för i genomsnitt 20–30 procent av den totala sysselsättningen.

Verksamheten i jordbrukets, skogsbrukets och renskötselns företag bedrivs ofta vid sidan om, eller i kombination med annat förvärvsarbete eller annat företagande på landsbygden. Genom den breddade verksamheten i företagen har förutsättningarna för kvinnors företagande på landsbygden förbättrats. Detta motverkar problematiken med avflyttning och bidrar till ekonomisk tillväxt och utveckling av den lokala ekonomin. I ett flertal av de regionala tillväxtavtalen har naturresurserna och vidare-

Den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU – Miljö- och landsbygdsprogrammet

Vid Europeiska Rådets möte i Berlin våren 1999 fattades beslut om viss reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Beslutet syftade till att öka jordbrukets konkurrenskraft genom en ökad marknadsorientering med sänkta administrativa priser. Ett annat syfte var att minska jordbrukets negativa effekter på miljön och att förenkla det jordbrukspolitiska regelverket. För att underlätta jordbrukets anpassning och strukturförändring i samband med reformeringen av marknadsordningarna togs ett viktigt steg mot en integrerad landsbygdspolitik.

Ett särskilt landsbygdsprogram för Sverige, som omfattar en rad miljö- och landsbygdsåtgärder, har antagits för perioden 2000–2006. Programmetts mål är att främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Lika möjligheter till utveckling för kvinnor och män skall främjas. Åtgärder som syftar till att ta tillvara jordbrukets positiva miljöeffekter, samt minimera dess negativa, har en framträdande roll. Den andra huvudinriktningen består av åtgärder som syftar till att förbättra landsbygdens konkurrenskraft genom en nödvändig anpassning av jordbrukssektorn till nya förutsättningar.

Jämfört med de traditionella jordbruksstöden, fördelas en betydligt större andel av medlen inom ramen för landsbygdsprogrammet, till norra Sverige och till sysselsättningssvaga och glest befolkade skogs- och glesbygdsområden i andra delar av landet. Kompensation för svaga naturgivna produktionsförutsättningar lämnas till jordbrukare i norra Sverige, i skogsbygderna och i skärgården. Även i de av EG:s strukturfonder delfinansierade programmen finns åtgärder med syfte att främja jordbrukets omställning, utveckling av rennäringen och tillväxt i den lokala ekonomin på landsbygden.

Den gemensamma fiskeripolitiken inom EU

Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar fiskerinäringens verksamhetsområde. Politiken omfattar bevarandeåtgärder och kontroll, struktur- och marknadspolitik samt internationella fiskefrågor. Strukturpolitiken har betydelse för sysselsättning och bosättning i kustområden. Av målen för strukturpolitiken framgår att åtgärder bland annat skall bidra till att ge områden som är beroende av fiske och vattenbruk ny livskraft.

Utvecklingen inom fiskerinäringen visar på förstärkt geografisk koncentration av såväl yrkesfisket som beredningsindustrin. Det råder brist på utbildad personal. Fiskbestånden är i vissa fall svaga och det innebär, utöver konsekvenserna för den biologiska mångfalden, att fiskeindustrins inkomster minskar. Flera åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken syftar därför till att bevara fiskbestånden och minska fiskeansträngningen.

Under den nya programperioden för fisket har ökat fokus lagts på kollektiva åtgärder än direkt stöd till fysiska investeringar i företag. Syftet är ett uppnå långsiktigt strategiska förändringar av fiskerinäringens struktur.

Forskning om landsbygdsutveckling

Forskning om landsbygdsutveckling är ett flervetenskapligt forskningsfält omfattande bl.a. samhällsvetenskaplig forskning, kulturgeografisk forskning och forskning om de areella näringarna. Speciellt relevant är forskning som rör sociala aspekter på landsbygden och dess befolkning samt om näringslivets framtida utveckling.

Inom jordbrukssektorn finns institutioner tillhörande Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som har stor regional betydelse

Samisk forskning

Umeå universitet är den akademiska miljö som i Sverige främst inriktat sig på samisk forskning. För att förstärka och samordna den samiska forskning som bedrivs vid Umeå universitet och för att vidga kontaktytorna mot de nationella och nordiska arenorna har Centrum för samisk forskning (Cesam) inrättats.

4.10 Storstadspolitik

I propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop.1997/98:165) presenterades för första gången en nationell storstadspolitik.

Riksdagen beslutade i december 1998 om två övergripande mål för storstadspolitiken:

- att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet (*tillväxtmålet*),
- att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare (*integrationsmålet*).

Storstadsregionerna har totalt sett goda förutsättningar för ökad tillväxt och sysselsättning. Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna goda möjligheter att utveckla dessa positiva sidor. Skillnaderna inom regionerna är emellertid mycket stora. Det handlar dels om att ge den regionala och lokala demokratiska nivån de nödvändiga instrumenten för att kunna motverka ökande klyftor, dels om att staten via ekonomiskt stöd och via styrning av de statliga myndigheterna, bidrar till att stärka invånarna i de socialt utsatta stadsdelarna.

Storstadspolitikens tillväxtmål tar sikte på att ge goda förutsättningar i samtliga kommuner i storstadsregionerna. För arbetet med att bryta segregationen föreslogs att lokala utvecklingsavtal tecknas mellan staten och vissa, i propositionen angivna, storstadskommuner. Dessa är Botkyrka,

Göteborgs, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholms och Södertälje kommuner. Vidare föreslogs inrättandet av en Storstadsdelegation, bestående av ett antal statssekreterare, med uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken. Vid riksdagsbehandlingen betonades att den principiella utgångspunkten för storstadspolitiken skall vara densamma som för regionalpolitiken; att utjämna de strukturella orättvisor som finns mellan olika områden. Utskottet betonade också vikten av erfarenhetsutbyte mellan Storstadsdelegationen och Tvärdelegationen, som arbetar med de regionala tillväxtavtalen.

Regeringen har beräknat att sammanlagt över 2 miljarder kronor skall anslås för arbetet under perioden 1999–2003. Medlen fördelas mellan kommunerna på förslag av Storstadsdelegationen inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen.

Lokala utvecklingsavtal

För att nå de övergripande målen för storstadspolitiken krävs långsiktiga och samordnade insatser. De storstadspolitiska insatserna har därför samlats i lokala utvecklingsavtal för de mest utsatta stadsdelarna. Utvecklingsavtalen innehåller lokalt framtagna mål, en åtgärdsplan för varje ingående bostadsområde, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena i respektive område samt en plan för uppföljning och utvärdering. En årlig revidering av avtalen sker i dialog mellan kommunen och regeringens storstadsdelegation.

Det statliga åtagandet förutsätter att de berörda kommunerna gör ett motsvarande åtagande och fullföljer detta. Motprestationen kan ta sig olika former. En viktig insats är inomkommunal samordning, dvs. att den kommunala verksamheten i sin helhet engageras för att uppfylla målen.

Den kommunala nivån har ett stort ansvar för en framgångsrik storstadspolitik. De lokala åtgärder som genomförs kan dock med fördel skötas av partnerskap, där kommunen ingår men inte är ensam ansvarig. De statliga myndigheter som är företrädare på en så lokal nivå som ett bostadsområde är särskilt viktiga att knyta till arbetet. Andra parter kan vara t.ex. regionala organ inom främst sjukvården, företag, bostadsföretag, ideella föreningar m.fl.

Åtgärderna inom de lokala utvecklingsavtalen omfattar flera hundra olika insatser av mycket olika karaktär, från stöd till vissa föreningsverksamheter till omfattande sysselsättningsprojekt i samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Stora delar av medlen går till språksatsningar, t.ex. i form av förskola på deltid från tre års ålder för de barn som inte har plats i förskolan och till grundskolan för bl.a. läxläsningshjälp.

Uppföljning och utvärdering – en viktig del i politiken

Storstadsdelegationen följer regelbundet hur verksamheterna i de sju kommunerna utvecklas. Ett omfattande arbete pågår för att löpande utvärdera insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen genom att samtliga berörda kommuner har engagerat fristående utvärderare, oftast från universitet och högskolor. Dessa utvärderare förutsätts löpande medverka

med sina kunskaper för att hela tiden göra det möjligt att förändra den pågående verksamheten med hänsyn till vunna kunskaper.

Integrationsverket har regeringens uppdrag att vara huvudansvarig för den nationella utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen. Integrationsverket lämnar årliga delrapporter. Slutrapporten, vilken skall göra det möjligt för regeringen att bedöma hur det fortsatta arbetet med storstadsfrågorna skall utformas, skall lämnas till Regeringskansliet i juni 2002.

Utvecklingslinjer hittills

De lokala utvecklingsavtalen

Överenskommelserna mellan staten och de sju kommunerna om lokala utvecklingsavtal har följts upp. Preliminära uppföljningar visar att arbetslösheten sjunker mer i berörda stadsdelar än övriga, den särskilda förskolesatsningen engagerar både barn och föräldrar och medverkar till en positiv språkutveckling, fler människor deltar i aktiviteter. Hittills vunna erfarenheter visar dock också på vissa svårigheter, men även på möjligheter till vidareutveckling.

I centrum för arbetet med utvecklingsavtalen står samverkan och samarbetets förutsättningar. För att samtliga involverade parter skall kunna fungera tillsammans förutsätts ett ömsesidigt förtroende och att alla parter har möjlighet att stå för sina åtaganden och fullfölja dessa över tiden.

Det lokala inflytandet kan utvecklas ytterligare genom att olika former av partnerskap uppmuntras för att fullfölja de storstadspolitiska målen. Sådana partnerskap kan också ges formell ställning inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. De erfarenheter som vunnits sedan starten visar också på behovet av att utveckla samverkan i metodfrågor, lägesbeskrivningar och strategival mellan de lokala utvecklingsavtalen och de regionala tillväxtavtalen.

Tillväxtmålet

Hösten 2000 gav regeringen NUTEK i uppdrag att granska de lokala utvecklingsavtalen ur ett tillväxtperspektiv. NUTEK har, i två rapporter, visat att åtgärder inom avtalen har en tillväxtfrämjande inriktning, men att mycket kan förbättras för att verksamheten skall leva upp till storstadspolitikens båda mål.

NUTEK noterar också att tidigare åtskilda kunskaper förs ihop genom samverkan, vilket kan leda till nya tankesätt och idéer. Ny kunskap kan genom samarbete mellan olika aktörer leda till nya synsätt och till konstruktiva kombinationer av befintlig kunskap.

NUTEK-rapporterna kommer att vara en viktig utgångspunkt för en vidareutveckling av tillväxtaspekten i storstadspolitiken. I detta sammanhang bör också överväganden göras avseende möjligheter till samordning mellan det utvecklingsarbete som pågår via de regionala tillväxtavtalen och arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen.

Det statliga bidrags- och utjämningsystemet

Målet för utjämningsystemet är att kommuner och landsting skall er- hålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sina verksamhe- ter. Statsbidrags- och utjämningsystemet består av fyra delar: inkomst- utjämnning, kostnadsutjämnning, generella statsbidrag och införanderegler.

Inkomstutjämnning

I inkomstutjämnningen sker en utjämnning för skillnader i skattekraft mellan kommuner respektive mellan landsting. De med en lägre skatte- kraft än genomsnittet för riket (medelskattekraften) får ett bidrag från staten, medan de med en högre skattekraft än riksgenomsnittet får betala en avgift till staten. Inkomstutjämnningen är utformad som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting.

Systemet utjämnar 95 procent av skillnaden mellan den egna skatte- kraften och medelskattekraften.

Kostnadsutjämnning

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

Kostnadsutjämnningen ska kompensera kommuner och landsting för sådana kostnader som de inte själva kan råda över.

Kostnadsutjämnningen för kommunerna består av sexton olika del- modeller. Störst omfördelning har delmodellerna för barn- och äldreom- sorg, grund- och gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg. Under 2001 omfördelas sammanlagt 4,9 miljarder kronor mellan kommunerna i kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutjämnning för landstingen, inklusive Gotlands kommun, om- fattar hälso- och sjukvård, kallortstillägg samt, t.o.m. 2001, högskoleut- bildning (vårdhögskolor). Landstingens strukturella kostnadsskillnader för kollektivtrafik utjämnas i en separat modell, som är gemensam för kommun- och landstingssektorn.

Det generella statsbidraget

Vid sidan av utjämningsystemet lämnas ett generellt statsbidrag till kommuner respektive landsting. Detta betalas i huvudsak ut som ett en-

hetligt belopp per invånare. Bidraget, som är olika stort för kommuner respektive landsting, används bl.a. som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

År 2001 uppgår det generella statsbidraget till kommunerna till cirka 59 miljarder kronor och till landstingen till cirka 19 miljarder kronor. Detta motsvarar i genomsnitt närmare 6 600 kronor per invånare i kommunerna och närmare 2 200 kronor per invånare i landstingen.

Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Bostadsdelegationen

Den 1 juli 1998 inrättade regeringen i enlighet med riksdagens beslut Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden (Bostadsdelegationen) för att tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Frågor om stöd skall i första hand prövas mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation kommer därför i fråga för stöd. En ytterligare förutsättning för stöd är att de förhållanden som ligger bakom kommunens svaga ekonomi inte är sådana att de på kort sikt kan påverkas av kommunen själv och att kommunen vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sin ekonomiska situation. I Bostadsdelegationens uppgifter ingår bl.a. att överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd för att t.ex. möjliggöra en rekonstruktion av kommunens bostadsföretag.

Bostadsdelegationen har tagit emot 91 ansökningar.

Vid halvårsskiftet 2001 hade avtal träffats med 39 kommuner. Staten har genom de avtal som Bostadsdelegationen hittills träffat åtagit sig att lämna bidrag till kommunerna med sammanlagt ca 1 771 miljoner kronor och 151 miljoner kronor har reserverats för täckning av framtida förluster för kreditgarantier.

För de kommuner som beviljats bidrag av Bostadsdelegationen har besluten föregåtts av överläggningar mellan kommunfullmäktige i respektive kommun och Bostadsdelegationen. Därefter har avtal träffats om rekonstruktionsåtgärder i bostadsföretaget, som en förutsättning för statligt stöd.

Regeringen avser att låta Bostadsdelegationen fortsätta sitt arbete även under 2002 för att kunna följa upp ingångna avtal. Regeringen avser att återkomma avseende hur den fortsatta uppföljningen skall ske efter 2002 när Bostadsdelegationen har upphört.

Kommundelegationen

För kommuner och landsting som hade en så pass svår ekonomisk situation att de kunde behöva ett ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder tillsatte regeringen i augusti 1999 Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (Kommundelegationen, dir. 1999:65). Kommundelegationen fick i uppdrag att inför regeringens beslut bereda ansökningar. Regeringen

överlämnade 42 ansökningar om stöd till Kommundeleigationen. Av dessa avsåg 35 kommuner och sju landsting.

Ytterligare 26 ärenden har hanterats av Bostadsdelegationen i samråd med Kommundeleigationen. Samrådsärenden är ansökningar från kommuner som sökt stöd från Regeringen och Bostadsdelegationen eller ansökningar där en del av kommunens problem är bostadsrelaterade men där det också kan finnas andra problem.

Kommundeleigationen rapporterade den 1 juli 2000 sitt uppdrag till regeringen. Bostadsdelegationen överlämnade vid samma tidpunkt samrådsärendena.

Under hösten 2000 fattade regeringen beslut i ärendena och tecknade överenskommelser med 36 kommuner och fyra landsting efter förslag från Kommundeleigationen. Kommunerna och landstingen åtar sig att sänka sina bruttokostnader med ett bestämt belopp och att uppnå ekonomisk balans senast 2002. Regeringen har åtagit sig att betala bidrag om sammanlagt 1 317 miljoner kronor. Av bidragsbeloppet kommer 25 procent att utbetalas i början av 2002 under förutsättning att kommunerna och landstingen kan visa att de påbörjat sina åtaganden enligt överenskommelsen. Resterande 75 procent av bidraget utbetalas senast 2003 efter att överenskommelsens åtaganden uppfyllts.

För att följa upp överenskommelserna och för att vid behov stödja de kommuner och landsting till vilka stöd har beviljats, har en särskild utredare utsetts (dir. 2000:71).

4.12 Kulturpolitik

Målen för kulturpolitiken är att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den; att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande; att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar; att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället; att bevara och bruka kulturarvet; att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Insatser inom kulturområdet, för konstarterna, kulturarvet, musiken, designen och medier ger effekter när det gäller att stärka människors kreativitet, regioners attraktivitet och den lokala och regionala identiteten. Kulturen bidrar till att främja ett öppet, demokratiskt och nydanande klimat i en region, den kan stimulera entreprenörer till lokala insatser och utveckling av nya produkter. Genom att skapa nya former för mötesplatser mellan människor, t.ex. nätverk mellan företagare och aktiva kulturskapare, kan kreativiteten utvecklas hos bägge parter. Kulturen frigör både kraft och idéer och inspirerar människor att utvecklas.

Kulturen och politik för utveckling och tillväxt

Kulturen är en viktig faktor för att skapa dynamiska och stimulerande miljöer som drar till sig företag och entreprenörer. Det finns ett samband

mellan en regions utveckling och begrepp som dynamik, förändringsbenägenhet, entreprenörskap och rörlighet. Förmågan att skapa någonting nytt är ofta kopplad till historiska traditioner, värderingar, tillgång till mötesplatser, förmåga till omvärldsorientering samt gränsöverskridande och täta nätverk. Här har kulturen en viktig styrka – en kraft som ger länkar mellan det förflutna och framtiden och som kan få nya förmågor och synsätt att utvecklas. Detta har tagits till vara såväl i arbetet med EG:strukturfonprogram som i arbetet med de regionala tillväxtavtalen.

Projekt med kulturanknytning som får stöd genom strukturfonderna finns inom de flesta åtgärdsområden. Det vanligaste är att projekten återfinns inom åtgärder som inriktar sig exempelvis på livsmiljö eller natur- och kulturmiljö. Men även inom åtgärder som syftar till att utveckla företag och företagande eller generella insatser för näringslivet finns ett stort antal projekt med klart uttalad kulturanknytning.

Regeringen beslutade 1998 om Uppdrag i fråga om program för ökad kulturell tillgänglighet i vilket 30 miljoner kronor avsattes till Statens kulturråd för att under perioden 1 juli 1998 – 31 december 2000 disponeras med syfte att, främst i stödområdena, öka tillgängligheten till det gemensamma kulturutbudet samt att stärka kulturell utveckling och infrastruktur. Kulturrådet konstaterar i sin redovisning av uppdraget att det finns ett mycket stort behov av kultur i glesbygd, och att kulturen spelar en betydande roll för utvecklingen i dessa regioner.

4.13 Jämställdhetspolitik

Sedan 1994 har regeringen varje år i regeringsförklaringen uttalat sin politiska vilja att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra alla delar av politiken. Detta innebär en ny inriktning. Från att tidigare varit koncentrerat på särskilda åtgärder för kvinnor och män genom lagstiftning och aktiva åtgärder skall jämställdhetsarbetet vara en del av det ordinarie politiska och verkställande arbetet. Därmed igångsattes ett utvecklingsarbete, som bl.a. handlar om könsuppdelad statistik, utbildning i jämställdhetskunskap, rutiner för handläggning av ärenden, uppföljning och utvärdering samt utveckling av analysinstrument för att realisera intentionerna. Nuvarande metodutvecklingsarbete syftar bl.a. till att sammanställa och lyfta fram erfarenheter som kan utgöra en grund för konkreta verktyg i jämställdhetsarbetet.

Från 1995 finns en länsexpert för jämställdhetsfrågor vid varje länsstyrelse för att bl.a. stödja de olika verksamhetsgrenarna med att införliva ett jämställdhetsperspektiv i arbetet.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden.

Inom närings- och regionalpolitikens område finns två insatser som är speciellt riktade till kvinnor, dels resurscentra för kvinnor, dels kvinnliga affärsrådgivare. Regeringens bedömning avseende dessa verksamheter redovisas i avsnitt 9.

De regionala tillväxtavtalen är betydelsefulla instrument även för jämställdhetsarbetet. I arbetet med tillväxtavtalen är det viktigt att synliggöra båda könen förutsättningar, behov och intressen och att omsätta den kunskap som erhålls i konkreta åtgärder som främjar jämställdheten mellan könen. Det är ett långsiktigt strategiskt och systematiskt arbete på lokal och regional nivå, som handlar om såväl strukturella frågor som förhållningssätt.

En utvärdering av arbetet med de regionala tillväxtavtalen visar bl.a. att arbetet med att införliva jämställdhetsperspektivet måste utvecklas. Kvinnorepresentationen i partnerskapen har genomgående varit låg. Könsperspektivet är också bristfälligt beaktat i de flesta analyser och följaktligen också i insatsområden och åtgärder. Slutsatsen är att det behövs bättre metoder och utbildning om hur man införlivar jämställdhet i det arbetet.

Under arbetets gång har de involverade i de flesta län blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågornas betydelse. Frågorna har lyfts högre upp på den regionala agendan och medvetenheten har ökat om att det behövs ett jämställdhetsperspektiv i samtliga faser av tillväxtavtalet. Regeringen utsåg i februari 2000 Blekinge, Jämtland och Västra Götaland som pilotlän för jämställda tillväxtavtal. Målet med pilotlänsarbetet är att utveckla metoder för hur ett aktivt och offensivt jämställdhetsperspektiv kan införlivas och förfinas, dels i processen med de fortsatta avtalen dels inom de olika sakområdena. Erfarenheterna av pilotverksamheten avses på olika sätt spridas till övriga regioner. En slutrapportering av pilotlänsarbetet skall ske under 2002. I den senaste uppföljningen betonas att det behövs tydliga strategier på området. Det anses inte räcka med att det finns en jämställdhetsexpert i varje län. Det fordras också aktivitet och engagemang hos såväl regionala som nationella aktörer. Mycket av arbetet är nu inriktat på att höja kompetensen när det gäller praktiska tillämpningar av jämställdhetsperspektivet. Dels behövs strategier för att förbättra villkoren för kvinnors företagande, dels behöver s.k. brytprojekt bedrivas inom utbildning och arbetsmarknad för att öka jämställdheten inom traditionellt könsuppdelade utbildningar och yrken. Statistik som produceras bör vara könsuppdelad inom alla områden som rör individer.

EG:s strukturfonder

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett s.k. horisontellt mål i samtliga strukturfondsprogram och svarar mot intentionerna i EU:s sysselsättningspolitik. Jämställdhetsperspektivet skall finnas med i hela processen från programarbete via genomförande till utvärdering. Det innebär att även genomförandeorganisationen – nationellt, regionalt och lokalt – skall präglas av en jämn könsfördelning mellan kvinnor och män. I de svenska programmen redovisas därför alla resultat uppdelade på kvinnor och män där detta är relevant. I programmen för målen 1, 2 och 3 finns dessutom särskilda åtgärder som syftar till att stimulera kvinnligt företagande samt i övrigt stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

För regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag finns sedan länge ett kvoteringsvillkor. För att ett företag skall kunna beviljas något av dessa stöd gäller som huvudregel att minst 40 procent av det antal arbetsplatser som tillkommer till följd av stöden skall förbehållas det ena könet. Villkoret skall uppfyllas i varje enskilt fall.

Under en följd av år har kvoteringsregeln inte efterlevts och undantag från huvudregeln har krävts. NUTEK publicerade under 1999 en rapport som visar att kvoteringsregeln haft positiva effekter när det gäller att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Den har stimulerat arbetsgivare att anställa fler av det kön som tidigare varit underrepresenterat på området i fråga. För stöd som beviljades under 1999 beräknades cirka 38 procent av de nya arbetstillfällena tillfalla kvinnor. För 2000 är motsvarande siffra 40 procent. Emellertid är de regionala skillnaderna stora.

4.14 Miljöpolitik

Att skydda miljön, utveckla och vårda naturresurserna, kulturarvet och boendemiljön, bedriva ett miljöanpassat långsiktigt hållbart jordbruk och bevara det öppna landskapet är viktigt för en hållbar regional utveckling och en levande gles- och landsbygd. En attraktiv natur-, kultur- och boendemiljö är viktigt för att attrahera såväl entreprenörskap och företag som boende och kan även bidra till ökad tillväxt och utveckling. Turistnäringen är ett exempel.

Bevarande och utvecklande av naturmiljön

Målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

För att konkretisera och effektivisera arbetet för en god miljö fastställde riksdagen i april 1999 femton nya nationella miljö kvalitetsmål (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Målen tydliggör den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling och skall nås inom en generation. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) utvecklas delmål, åtgärder och strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Här fastslås att en framgångsrik strategi för den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling måste baseras på en ansvarsfull förvaltning av vår naturmiljö och vårt gemensamma kulturarv. Den måste också vara förenlig med en positiv social och ekonomisk utveckling.

De miljö kvalitetsmål som har störst relevans för regional utveckling är: Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Giftfri miljö. De tre strategierna omfattar effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp som också innefattar en miljöorienterad produktpolitik samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Hushållningsstrategin,

som har störst relevans för regional utveckling, bygger i huvudsak på tre olika beståndsdelar:

- Ett varsamt brukande av mark- och vattenområden för att värna natur- och kulturvärden i miljön och goda produktionsförhållanden.
- Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där representativa delar av vårt kulturarv är bevarade liksom den biologiska mångfalden.
- Miljöanpassad fysisk planering och byggande för att skapa en hållbar bebyggelsestruktur och nya anläggningar av hög kvalitet, för ett balanserat uttag av naturresurser och för en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Stora insatser har gjorts på senare år för att skydda områden i form av naturreservat. En ny nationalpark, Söderåsen i Skåne, invigdes under sommaren 2001. Naturvärdena måste tillgodoses vid överväganden av mark- och vattenanvändningen. I flera regioner i landet har ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram pågått under några år. Så har skett i bl.a. ett antal skärgårdsområden. Miljövårdsberedningen har i juni 2000 redovisat en utvärdering av dessa program (Levande skärgård – Utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, SOU 2000:67).

Å ena sidan är skyddet av stränderna en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Stränderna är å andra sidan även regionalt och lokalt av stor betydelse, för regional utveckling, turism och friluftsliv.

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga och analysera hur bestämmelserna om strandskydd har kommit att fungera i praktiken. I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för, samt bedöma konsekvenserna av, såväl ett stärkt strandskydd i områden med högt bebyggelsetryck som av vissa lättnader avseende strandskydd i glesbygdsområden med lågt bebyggelsetryck i syfte att främja regional utveckling. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 februari 2002.

Naturvårdens betydelse för regional utveckling

I dag finns 27 nationalparker och cirka 2500 naturreservat i landet. De flesta av dessa skyddade områden ligger i gles- och landsbygdsområden. Tillkomsten av ett skyddat område innebär ofta ett stort ekonomiskt åtagande från samhällets sida, inte minst avseende nya nationalparker. I ökad utsträckning ägnas uppmärksamhet åt hur en nationalpark påverkar de boende i omlandet. Inför bildandet av Fulufjällets nationalpark i norra Dalarna genomförs ett pilotprojekt, Fulufjällets omland. Syftet med projektet är att nyttja nationalparksbildningen för att i nära samverkan med lokalbefolkningen skapa förutsättningar för en hållbar natur- och kultur-turism.

När ett naturområde skyddas ökar i allmänhet antalet besökare. Tillträdet till områdena är genom allemansrätten avgiftsfri, men för olika typer

av service såsom bilparkering, guidning, matsservering, olika transport-tjänster och övernattnig är det möjligt att utveckla sysselsättning och ekonomisk försörjning för lokalbefolkningen. I Östergötlands län har t.ex. ett arbete inletts i samverkan mellan flertalet kommuner i länet, länsstyrelsen och ideella organisationer som innebär att en omfattande guidningsverksamhet till olika naturreservat i länet utvecklats. Tydliga synergieffekter uppstår genom den här typen av åtgärder. Samtidigt som nya grupper lockas att upptäcka naturen ges det lokala näringslivet en möjlighet att utvecklas.

För skötseln av skyddade områden fördelas årligen cirka 100 miljoner kronor i statliga medel av naturvårdsmyndigheterna. Den praktiska skötseln utförs av lokala entreprenörer. I takt med att det blir allt fler områden ökar även behovet av skötselinsatser vilket kommer att främja de lokala entreprenörerna.

Hållbar samhällsplanering

En god och attraktiv miljö är viktiga mål för samhällsplaneringen och utvecklingen av den byggda miljön. Allmänt gäller att en hälsosam, funktionell och tilltalande bebyggelsemiljö, såväl för boende som för arbete och fritid, ökar attraktiviteten och därmed potentialen för en gynnsam utveckling av välfärd, sysselsättning och ekonomi. För att uppnå miljömålet God bebyggd miljö föreslår regeringen i proposition 2000/01:130 bl.a. ett delmål avseende planeringsunderlag. Delmålet anger att senast 2010 skall den fysiska planeringen och samhällsbyggandet grundas på program och strategier för frågor om miljöanpassade transporter, natur- och kulturvärden och miljöanpassad energiförsörjning. Detta kan ge underlag och utgångspunkter för samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen betonar betydelsen av att därvid utveckla arbetsformer som innebär att programmen och strategierna tas fram i dialog mellan berörda parter och sektorer.

För en levande landsbygd är det viktigt att attraktiva kust- och fjällområden är tillgängliga för såväl fastboende som fritidsboende.

I framför allt vissa skärgårdssamhällen driver den höga efterfrågan på fritidsboende upp priserna på bostadshus och byggbar mark. Glesbygdswerkets rapport Planering för åretruntboende i kust och skärgård, belyser olika alternativ till hur åretruntboende i skärgårdsområden skulle kunna främjas. Inom befintliga regelverk och planeringssystem finns det möjligheter att främja nya bostadsområden för permanentboende. Eventuella ytterligare åtgärder måste bl.a. bedömas utifrån rättsäkerhetssynpunkt och behöver, enligt regeringens bedömning, övervägas ytterligare.

Ett EG-direktiv (01/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön trädde ikraft i juli 2001. Syftet med direktivet är att de miljömässiga konsekvenserna av vissa planer och program skall identifieras och bedömas i ett tidigt skede. Metodik för hur fysisk planering kan användas för att uppnå miljömålen har utvecklats i det s.k. SAMS-projektet (Samhällsplanering med miljömål i Sverige) av Naturvårdsverket och Boverket.

Länsstyrelser och kommuner är viktiga aktörer för arbetet med en hållbar regional utveckling. Enligt proposition 2000/01:130 har länsstyrelserna ett övergripande ansvar för det regionala mål- och uppföljningsarbetet av de nationella miljökvalitetsmålen. De bör utifrån sin övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter utveckla samarbetet med övriga regionala myndigheter och andra regionala organ i målarbetet, bl.a. för att bättre tillvarata möjligheterna att samordna tillväxt- och sysselsättningskapande åtgärder med åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålen. Enligt proposition 2000/01:130 bör inriktningen mot en hållbar utveckling betonas i det fortsatta arbetet med infrastrukturplanering, regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram. Bland annat bör miljöfrågor lyftas fram som en drivkraft för utveckling och tillväxt. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter redovisa närmare behov av och förutsättningar för att samordna och redovisa kunskapsunderlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå samt att stödja länsstyrelsernas arbete. Regeringen avser dessutom att ge berörda länsstyrelser i uppdrag att upprätta ett regionalt miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet. Även ett sådant arbete kan med utgångspunkt i de regionala miljöstrategierna, nationella miljökvalitetsmål och riksintressen enligt miljöbalken ta till vara de utvecklingsmöjligheter och den potential för sysselsättning och tillväxt som ligger i resurshushållning och miljöanpassning inom ett visst område.

Regeringen stöder kommunernas arbete för att uppnå ett hållbart samhälle med hjälp av statsbidraget till lokala investeringsprogram. Kommunerna har möjlighet att söka delfinansiering av investeringsprogram som på olika sätt bidrar till att minska miljöbelastningen i kommunerna. Totalt omfattar bidraget 7,2 miljarder kronor under perioden 1998–2003. Till och med första halvåret 2001 har 142 kommuner beviljats 5,6 miljarder kronor i bidrag till 165 lokala investeringsprogram. Detta innebär i sin tur att medlen tillsammans med andra offentliga medel (miljö- och landsbygdsprogrammet, energiomställningsprogrammet, strukturfonderna, EU:s övriga program m.m.) kan bidra till att omsätta kommunens eller regionens strategier och idéer för utveckling i praktiken.

Inom de lokala investeringsprogrammets ram har särskilda åtgärder för glesbygdskommunerna skett under 2000 och 2001. Institutet för ekologisk hållbarhet (IEH) har haft i uppdrag att ge särskilt kunskapsstöd och ekonomiskt stöd till glesbygdskommunernas arbete med att ta fram lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet.

Miljöhänsyn för ett konkurrenskraftigt näringsliv

Hänsyn till miljön kan stärka miljöanpassade företags konkurrenskraft. Genom resurseffektivisering och ökad efterfrågan på miljöriktiga produkter och tjänster gynnas företag med en miljödriven affärsutveckling, och därmed miljödriven tillväxt. Miljödriven tillväxt kan definieras som tillväxt genererad dels av företag som arbetar med miljöteknik, dels s.k. miljödrivna företag.

Miljödrivna företag finns inom alla branscher. Marknadens storlek är definitionsmässigt svår att uppskatta eftersom den berör i stort sett alla sektorer och hela näringslivet. Regeringen anser det viktigt att ta tillvara på tillväxtpotentialerna och fortsätter därför på olika sätt att skapa förutsättningar för miljödriven tillväxt och utveckling. Det är viktigt att även den regionala utvecklingen präglas av denna strategi.

De regionala tillväxtavtalen, där miljö skall beaktas och tillvaratas som en drivkraft för tillväxt, är viktiga verktyg för att stimulera regioner till hållbar näringslivsutveckling. Under 2000 utsågs tre pilotlän för att utveckla arbetet med ekologisk hållbarhet i de regionala tillväxtavtalen, bl.a. genom metodutveckling.

4.15 Utrikespolitiska insatser

Det gränsöverskridande interregionala samarbetet på läns-, kommun- och landstingsnivå har utvecklats snabbt under 1990-talet. Det mellanstatliga samarbete i Sveriges närområde som formaliserades genom bildandet av Östersjöstaternas råd 1992 och Barentsrådet 1993 har inspirerat svenska myndigheter, kommuner, landsting, företag, föreningar och enskilda till allt mer omfattande kontakter med sina motsvarigheter i alla våra närmaste grannländer runt Östersjön. Från de inledande kontaktskapande aktiviteterna, som under de första åren främst hade formen av inledande besöks- och kulturutbyte, har allt fastare mönster för handel och samarbete växt fram. Detta har successivt även påverkat tänkande och planering inom de offentliga institutionerna på läns-, kommun- och landstingsnivå.

Synen på vad som är den relevanta omvärlden för ett svenskt län, en svensk kommun eller ett svenskt landsting har förändrats. Det räcker inte längre med att begränsa omvärldsanalysen till enbart de närmast kringliggande svenska områdena. Utvecklingsförutsättningarna påverkas bl.a. av vad som händer i t.ex. de omkringliggande nordiska, nordtyska, polska, baltiska och ryska landsdelarna i vårt närområde.

Exempel på gränsregionalt samarbete

Barentsregionen, som för närvarande består av tre norska fylken, Norrbotten och Västerbotten, tre finska landskapsförbund och fyra ryska regioner, har utvecklat till att allt mer bli det relevanta planeringsformatet vid långsiktig planering i och för norra Sverige. Barentsregionen är resursrik men glesbefolkad och hela området har likartade förutsättningar med långa transportavstånd och snarlik industri- och näringslivsstruktur. Utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv finns en utvecklingspotential för de nordligaste svenska länen kopplad till denna gränsöverskridande region. Det gränsöverskridande samarbetet i Barentsregionen har förändrat synen på samverkanspotentialen i grannlänen i Nordnorge och norra Finland.

Ett betydande gränsöverskridande samarbete pågår i dag i den s.k. sydvästkandinaviska regionen avseende det geografiska område som sträcker sig från Oslo och Göteborg ner till Öresund. I syfte analysera hur

detta samarbete kan fördjupas och inom vilka områden det finns särskilt goda förutsättningar för framtida samarbete har en förstudie tagits fram – Den Skandinaviska Arenan, Västsveriges samarbete med närområdet. Studien identifierar ett antal områden där förutsättningar finns för fördjupat samarbete, bl.a. inom IT, miljö, universitetssamarbete, infrastruktur, bioteknik och övrigt näringslivssamarbete. En viktig del i detta arbete är att knyta samman de expanderande områdena i Sydvästskandinavien, framför allt avses då länken Oslo–Göteborg och Öresundsregionen.

Investeringsfrämjande åtgärder

Utländska direktinvesteringar har blivit alltmer kompetensdrivna. Behovet av ett innovativt klimat och konkurrenskraften ökar. Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA) har till uppgift att främja utländska investeringar in Sverige och, har för verksamheten byggt upp organisationer och nätverk såväl i Sverige som i utlandet. I Sverige har de bl.a. arbetat med att knyta ihop nationella, regionala och lokala aktörer i investeringsfrämjandet. ISA:s regionala arbete syftar till att hjälpa i samverkan med regionerna att skapa bärkraftig ekonomisk tillväxt genom utländska direktinvesteringar. Arbetet omfattar huvudsakligen följande tre områden:

- Investerings-samverkan, som är ett kompetensutvecklingsprojekt för att dels öka medvetandet om betydelsen av utländska direktinvesteringar, dels öka professionalismerna i regionernas hantering av utländska direktinvesteringar. Projektet inriktar sig mot att utveckla regionala kluster bl.a. genom att koppla ihop de regionala klustren med de större nationella klustren.
- Regionala avtal, som reglerar hur ISA och regionerna skall samverka för att locka till sig utländska direktinvesteringar.
- Vissa speciella aktiviteter för utveckling av de regionalpolitiska stödområdena.

Investeringsfrämjandet finns på ett eller annat sätt med i arbetet i flertalet regionala tillväxtavtal. Samtliga ISA-aktiviteter på regional nivå kopplas ihop med övrigt arbete enligt överenskommelse i de regionala tillväxtavtalen.

4.16 Regional utvecklingspolitik i Norge, Finland och Danmark

Den regionala utvecklingspolitikens utveckling i Norge, Finland och Danmark överensstämmer i stora delar med den svenska. I alla länderna är t.ex. en regionalt anpassad sektorspolitik, regionala utvecklingsprogram framtagna av partnerskap och insatser för att främja utvecklingen av kluster viktiga beståndsdelar i en politik för regional utveckling och tillväxt.

Den norska regionalpolitiken omfattar hela landet. Särskilda insatser för glesbygden och andra utsatta områden sker inom ramen för distriktspolitiken. Målsättningen för den norska distriktspolitiken är att upprätthålla huvuddragen i bosättningsmönstret och att levnadsvillkoren skall vara likvärdiga över hela landet. Det är fylkeskommunerna (motsvarar svenska landsting) som har det regionala utvecklingsansvaret i Norge. Fylkeskommunerna leds av direktvalda församlingar som utarbetar det regionala utvecklingsprogrammet. Insatserna syftar till att vara långsiktiga, regionalt anpassade och sektorsövergripande samt inom ramen för den nationella politiken.

Den nya politikens upplägg är en förändring i fråga om organisering, av fokus och av åtgärder. Norge vill satsa på utveckling av regioner för att motverka centraliseringstendenser. Att utveckla större sammanhängande arbetsmarknadsregioner är en huvudstrategi för att kunna erbjuda en så stor del av befolkningen som möjligt ett gott utbud av arbete, bostad och service. Utvecklingen av regioner skall ske genom ett regionalt utvecklingsarbete, där man tar hänsyn till vad som är funktionellt och lämpligt för näringslivet och befolkningen inom varje region. Detta arbete kommer ske i nära samarbete med kommunerna och fylkeskommunerna.

Genom regionala utvecklingsprogram har grunden lagts för bildandet av partnerskap, som inom varje region skall ägna sig åt att mobilisera insatser för den regionala utvecklingen. Ansvar för att utveckla partnerskapet skall ligga på fylkeskommunerna, och i dem skall ingå regionala statliga aktörer, kommuner, näringsliv, universitet och högskolor samt privata organisationer.

Den norska regeringen vill verka för större frihet åt regionerna att företa regionala och lokala prioriteringar inom ramen för den nationella politiken. Regelverken ska förenklas och fylkeskommunerna kommer att få handha anvisade anslag som i dag finns på central nivå. Ändringar kommer införas gradvis under den fyraårsperiod som det regionala utvecklingsprogrammet löper. Allteftersom programmet implementeras kommer den nya uppgiftsfördelningen inom förvaltningsväsendet att tydliggöras.

Kompetens och innovationer anses vara de viktigaste förutsättningarna för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Förutsättningar för att det regionala näringslivet skall utvecklas är starka regionala kompetens- och innovationsmiljöer, lokaliserade vid universitet och högskolor. Insatserna skall riktas mot att öka uppmärksamheten på kompetensutveckling och innovation inom det existerande näringslivet, att stimulera entreprenörskap samt till att stärka samarbetet mellan företag och mellan företag och forskarvärlden.

I Norge har ett nytt stort forskningsprojekt, Et verdiskapende Norge, initierats som underlag för en klusterorienterad tillväxtpolitik. Syftet med projektet är att bidra till ökad tillväxt i Norge genom att satsa på ett antal viktiga kluster.

Finland

Målsättningen med den finska regionalpolitiken är att den skall skapa en balanserad regional utveckling. Politikens syfte är att främja ekonomisk konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. Regionala problem anses inte längre enbart vara ett problem för de glest befolkade delarna av landet.

Varje region i Finland har ett landskapsförbund som företräder alla regionens kommuner. Dessa är ansvariga för den regionala utvecklingen i samarbete med statens regionala organ statens regionalförvaltningsmyndigheter och de s.k. TE-centralerna (Arbetskrafts- och näringscentralen), en statlig förvaltning för utveckling av näringsliv och sysselsättning i regionerna.

Politiken utgår från lagen om regional utveckling och ett målprogram som fastställs av parlamentet. Dessa syftar till att binda myndigheterna vid fastställda strategier och förpliktar dem att fördela anvisade medel efter varje regions särskilda behov. Vidare har EU-programarbetet en stor betydelse för finsk regionalpolitik.

Det senaste målprogrammet anger att lagstiftningen skall förnyas så att en konkurrenskraftig regionstruktur kan utvecklas i hela landet. Programmet har ett antal insatsområden, bl.a. nedanstående.

Ett insatsområde är regional forsknings- och utvecklingsverksamhet med syfte att sprida finansiering samt förmå företagen och forskningsinstituten att ansluta sig till landsomfattande nätverk. Ett annat insatsområde är åtgärder för att utveckla kluster. Ett tredje insatsområde syftar till att utveckla innovationsmiljöer och åtgärder som diversifierar ekonomin. Syftet är vidare att uppnå ett mer mångsidigt förvärvsutbud för befolkningen, omstrukturera jordbruket, samt skapa förutsättningar för turism, distansarbete och boende. Vidare skall förhållandet stad och land tydligare betonas och fler projekt skall initieras rörande växelverkan mellan städer och deras omkringliggande landsbygd.

För Finlands del är EG:s strukturfondsprogram en inspirationskälla för utformning av den nya regionalpolitiken i programform, liksom en betydande finansiär av regionala utvecklingsinsatser.

Danmark

Danmark är ett till ytan litet land. Behoven av särskilda geografiskt avgränsade insatser är större i Sverige, Norge och Finland än i Danmark, eftersom näringslivet, liksom befolkningen, i dessa länder har en större geografisk spridning. Målsättningen för den danska politiken är att den regionala utvecklingen på lång sikt skall leda till minskade olikheter vad gäller sysselsättning och ekonomiska villkor mellan regionerna. I den danska politiken är den fysiska planeringen och regionalpolitiken starkt sammanvävda.

Danmarks nuvarande fokus ligger på regionala utvecklingsprogram och en alltmer decentraliserad politik. Sedan 1993 har klusterpolitik varit ett prioriterat område. Utmärkande för Danmarks näringslivsorienterade regionalpolitik är dess fokus på utvecklingen av kluster och samarbete mellan det offentliga och det privata på alla nivåer, såväl lokalt, regionalt som nationellt. Danmark ser klusterpolitik som en del av den breda

5 Dynamiska regioner – en förutsättning för utveckling

Konkurrenskraft, lokal förankring och internationell räckvidd

I den kunskapsdrivna ekonomin tilltar rörligheten av strategiska produktionsresurser såsom kapital och kunskap. En förutsättning för denna rörlighet är de infrastrukturella förbättringar som skett inom transportområdet tillsammans med informationsteknologins genombrott. Den snabba tekniska utvecklingen och en tilltagande liberalisering av handel, kapitalflöden och arbetskraftsrörlighet mellan länder ökar den internationella ekonomiska och sociala integrationen. Därigenom ökar möjligheterna att agera på allt större marknader samtidigt som konkurrensen hårdnar.

Företagens konkurrenskraft avgörs i allt större utsträckning av förmågan att snabbt anpassa produkter och tjänster till kundernas efterfrågan. Detta ställer krav på innovation, flexibilitet och ständigt lärande, vilket är förmågor som i hög grad utvecklas i samspel mellan olika aktörer. Geografisk närhet är viktig i detta samspel. Samtidigt utmärks dynamiska lokala miljöer också ofta i hög grad av öppenhet och ett rikt kontaktnät utanför den nära omgivningen, såväl nationellt som internationellt.

Samtidigt som marknaderna internationaliseras och centrala produktionsresurser blir allt mer lätttröliga tenderar också den lokala miljön bli viktigare för ett företags konkurrenskraft. En förklaring är att ett företags innovationsförmåga ökar om en fungerande kunskapsöverföring och samspel med andra företag och organisationer i den lokala miljön kommer till stånd. Fyra mekanismer kan förklara varför en lokal miljö är viktig för ett företag. För det första kan kostnader minskas genom att resurser kan användas gemensamt av flera företag. En andra mekanism är samlokalisering fördelar som uppkommer när transport- och transaktionskostnader kan sänkas. För det tredje utvecklas en lokal arbetsmarknad med specialiserad kompetens. Slutligen kan en ansamling av likartade och relaterade verksamheter bidra till en lokal miljö som stimulerar lärande och innovation. I en miljö med många relaterade företag ökar sannolikheten att få kontakt med aktörer som tidigt tagit till sig eller utvecklat ny teknik. I sådana miljöer flödar också allmänt sett information och kunskaper snabbare till samtliga närvarande företags fördel. En lokal kultur med specifika normer, värderingar och informella spelregler utvecklas och denna miljö underlättar kunskapsöverföringen från en aktör till en annan. I Sverige finns ett antal internationellt konkurrenskraftiga kluster, t.ex. inom stål/material, läkemedelsindustri, medicinsk teknik, bilindustri, telekommunikationer, informationsteknologi samt massa- och pappersindustrin. Inom dessa näringar har ett antal företag utifrån sin svenska bas lyckats växa till internationella koncerner med framskjutna marknadspositioner. De internationellt baserade företagen domineras av

ett antal stora koncerner, men också antalet små företag med en huvudsakligen utlandsbaserad marknad växer.

Dessa näringar kan sinsemellan verka väldigt olika men de har också mycket gemensamt. De är regionalt förankrade och koncentrerade till en eller flera platser, och denna lokala miljö har varit avgörande för att skapa och vidmakthålla konkurrenskraft, framför allt när det gäller tillförsel av strategisk kunskap. Den lokala arbetsmarknadsregionens utveckling har ett nära samband med olika näringars konkurrenskraft. Landets ekonomiska utveckling blir därmed i hög grad beroende av hur väl de lokala arbetsmarknadsregionerna fungerar.

Kraven på en ökad anpassningsförmåga i näringslivet påverkar kunskapsinnehållet i arbetet. Strukturomvandlingen har inneburit att produktionen blir mer kunskapsintensiv. Förändringarna medför att det samtidigt kan finnas problem med såväl arbetskraftsbrist och arbetslöshet. Denna tudelning sker både inom och mellan regioner. Strukturomvandlingen förutsätter att resurser överförs från mindre konkurrenskraftiga verksamheter till mer konkurrenskraftiga. En sådan resurs är arbetskraft.

Personer i arbetsför ålder flyttar emellertid i mycket liten utsträckning mellan lokala arbetsmarknadsregioner. Då man flyttar görs detta främst av livsmiljörelaterade skäl även om möjligheten till försörjning inte är oviktig i sammanhanget. Visserligen har rörligheten ökat, men ökningen gäller uteslutande yngre personer. Den geografiska rörligheten bland sossatta och arbetslösa har till och med minskat under den senaste tioårsperioden.

Förutsättningarna för att åstadkomma väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner varierar över landet. Det finns ett samband mellan regioners ekonomiska utveckling och grundläggande strukturella förhållanden så som möjligheter till transporter och andra former av kommunikationer samt närhet till forskning och utbildning. En annan väsentlig strukturell förutsättning är den lokala arbetsmarknadsregionens befolkningsmässiga storlek. Större folkmängd ger bredare arbetskraftsutbud och större underlag för kommersiell och offentlig service. Den ekonomiska utvecklingen skiljer sig åt i olika regioner. Till viss del beror detta på strukturella förhållanden men även regioner med likartade strukturella förutsättningar kan utvecklas olika.

Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila mönster sedan 1960-talet. Regioner med krympande befolkning har relativt få kvinnor i barnafödande åldrar och svårt att behålla de grupper som är mest rörliga dvs. ungdomarna. Befolkningsprognoser visar att de flesta regioner, bortsett från storstadsregionerna och ett antal högskole- och universitetsregioner, kommer att minska sin folkmängd. I samtliga regioner kommer befolkningen att åldras och andelen människor i förvärvsaktiv ålder sjunker.

Det finns dock flytttrender som bryter de generella befolkningsmönstren. Till många landsbygdsområden runt om i hela landet sker en inflyttning, även långväga, av människor i arbetsför ålder. Det är människor som prioriterar naturnära boende och större livsutrymme.

De strukturella förhållandena förklarar dock inte hela utvecklingen. Även lokala arbetsmarknadsregioner med likartade strukturella förutsättningar utvecklas olika. Orsaken till detta är bland annat skillnader i lokal

dynamik, det vill säga faktorer som understödjer nyföretagande, innovationsförmåga, flexibilitet och ständigt lärande.

Prop. 2001/02:4

Den svenska näringslivsstrukturen

Antalet små och medelstora företag ökade med mer än en tredjedel under 1990-talet. Av det totala antalet företag i Sverige är cirka 515 000 kategoriserade som små och medelstora (färre än 250 anställda) och omkring 1 000 definieras som storföretag. Majoriteten av de svenska företagen – 94 procent – har under 10 anställda. Två tredjedelar av företagen har inga anställda alls. Totalt 60 procent av alla privat anställda arbetar i små och medelstora företag vilket är nära EU-15 ländernas genomsnitt.

Små och medelstora företag har en stor betydelse i den svenska ekonomin. De svarar för omkring två tredjedelar av både den totala omsättningen och de sammanlagda nettoinvesteringarna. Småföretagen är också viktiga för en långsiktig ekonomisk tillväxt. Småföretag skapar nya produkter oftare än storföretag.

Strukturomvandlingens regionala effekter

Strukturomvandlingen ändrar hela tiden förutsättningarna för den regionala utvecklingen. Många av de tidigare framgångsrika industriregionerna präglas av akuta strukturproblem som ett resultat av återkommande neddragningar av antalet anställda i regionens företag. Främst många orter i Bergslagen har och har haft stora problem. Vissa orter har genom övergång från produktion av tekniskt mogna produkter till produktion av produkter baserade på snabbt föränderlig teknik lyckats återskapa något av den utveckling som tidigare fanns i regionen. Östra Blekinge är det kanske bästa exemplet på detta. I Karlskrona och Ronneby har det vuxit upp en betydande industri baserad på informationsteknologi. I andra regioner har en tillbakagående industri ersatts med ny offentlig och privat tjänsteproduktion. Exempel på detta är Borås, Gävle, Norrköping och Sundsvall. Andra exempel på orter som under senare delen av 1990-talet har haft en positiv utveckling i fråga om bl.a. ekonomisk utveckling och sysselsättningsökning är Vansbro, Sorsele, Årjäng, Härjedalen och Ljusdal.

Endast ett fåtal av landets lokala arbetsmarknadsregioner har haft en positiv sysselsättningsutveckling inom varutillverkning, medan ungefär hälften av de lokala arbetsmarknadsregionerna har haft en positiv sysselsättningsutveckling inom tjänstesektorn. Alltfler regioner blir därmed för sin tillväxt beroende av tjänstesektorns utveckling. Stora delar av norra Sverige har dock haft en minskad sysselsättning även inom tjänsteproduktion, medan det omvända gäller för i första hand storstadsregionerna och övriga delar av södra Sverige.

Var växer och startas nya verksamheter?

Under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet minskade nyföretagandet. Utvecklingen var mer positiv under mitten av 1990-talet för att i slutet av decenniet uppvisa historiskt höga siffror. Utvecklingen för-

bättrades än mer under 2000 då nästan 40 000 nya företag startades. Detta innebar en ökning på 10 procent jämfört med 1999.

Det är framför allt tjänstesektorn som har uppvisat en positiv utveckling från sysselsättningsynpunkt. Särskilt kunskapsintensiva uppdragsverksamheter (till exempel inom IT-branschen) har haft en betydande tillväxt av sysselsättning och nyföretagande. Även om uppdragsverksamheter är överrepresenterade i storstäderna har den procentuellt största tillväxten skett i norra glesbygden och landsbygden. Tillväxten sker dock från en låg utgångsnivå och sektorn är kraftigt underrepresenterad i dessa regioner.

Ungefär hälften av de som startar företag i dag har eftergymnasial utbildning, återfinns i åldersgruppen 31–40 år och anger förverkligande av sina idéer som huvudskälet till sin företagsetablering. En tredjedel av alla nya företag 2000 startades av kvinnor vilket kan jämföras med 1990 då andelen uppgick till 20 procent.

De flesta nya företag som bildades under 2000 etablerades i de tre storstadslänen (64 procent) och då speciellt i Stockholms län (35 procent).

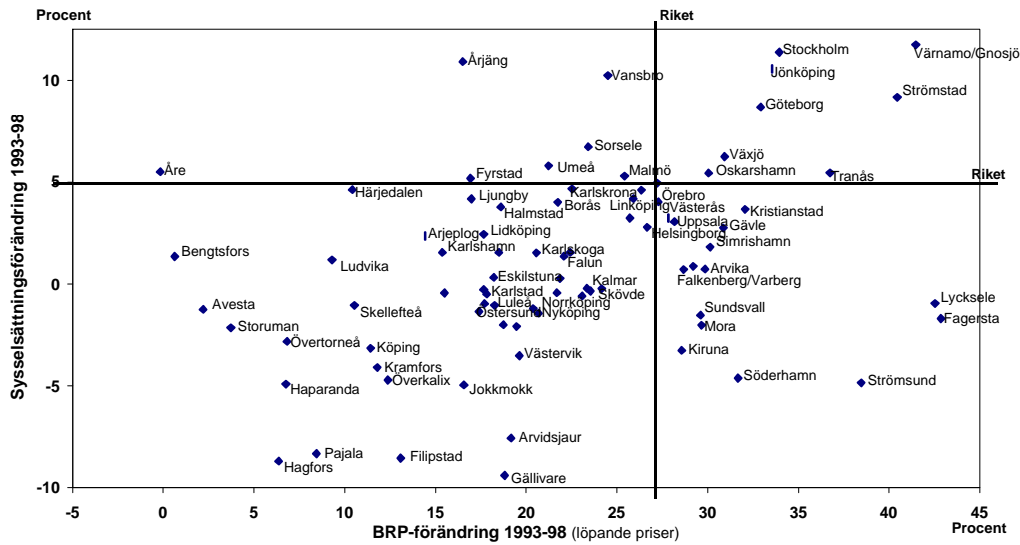
Det regionala nyföretagandet kan till stor del förklaras av regionernas strukturella karaktär och befolknings- och näringslivssammansättning men också av närheten till förebilder. I de fall det redan finns en etablerad tradition av lokalt småföretagande, är också nyföretagandet högt. Detta mönster för nyföretagandet, tenderar att vara ganska stabilt över tid och konjunktursvängningar.

Nyeterableringsnivån är hög i storstäder, utbildningsorter och i viss mån i traditionell glesbygd, medan den är låg i bruksorter. Stockholm ligger i en klass för sig följt av Västra Götalands län samt Skåne län. I glesbygdsområden finns regioner med såväl högt som lågt nyföretagande. Regioner med högt nyföretagande har ofta en stark besöksnäring och av tradition en större andel småföretag. Nyföretagandet i glesbygd präglas också ofta av att många företag startas, men samtidigt att många företag läggs ned. En förklaring till detta kan vara att nya företag tränger undan befintliga företag på en liten marknad.

Sambandet mellan tillväxt och sysselsättningsutveckling

Det finns tydliga samband mellan grundläggande strukturella förhållanden och regional tillväxt. Men det finns också skillnader mellan regioner med likartad struktur. Faktorer såsom innovationsförmåga, tillgången till humankapital, entreprenörsanda eller företagsklimat kan vara bidragande förklaringar till resterande regionala skillnader i tillväxt. En ökad regional ekonomisk tillväxt, uttryckt som en växande bruttoregionprodukt (BRP), innebär inte nödvändigtvis att sysselsättningen i regionen ökar eller köpkraften förbättras. Av figur 5.1 framgår förändringen av ekonomisk tillväxt och sysselsättning under perioden 1993–1998 i Sveriges 81 lokala arbetsmarknadsregioner (se definition i bilaga).

Figur 5.1: Ekonomisk tillväxt och sysselsättningsförändring 1993–1998 i lokala arbetsmarknadsregioner



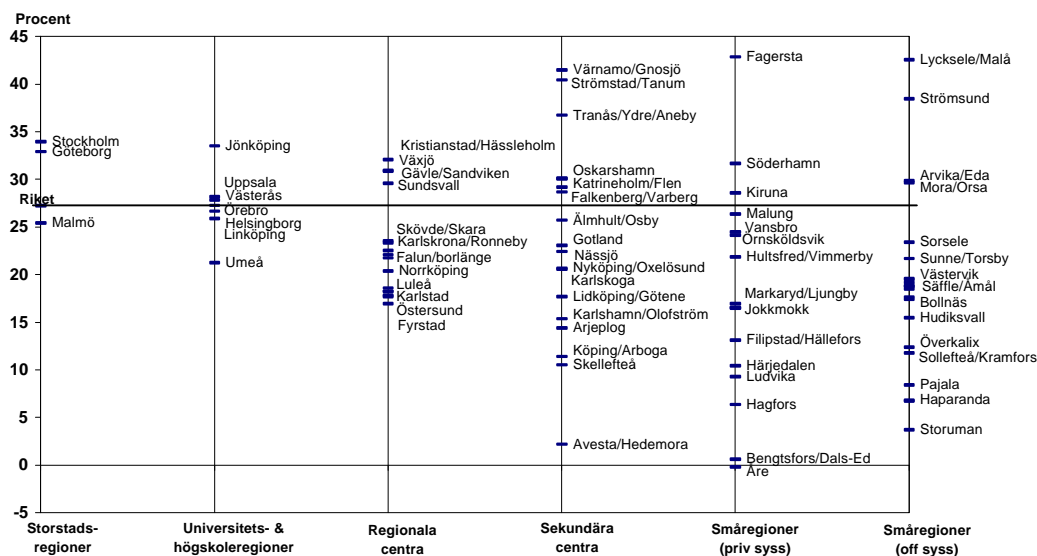
Källa: NUTEK (RAPS)/SCB.

De regioner som har en ekonomiskt stark, men sysselsättningsmässigt svag, utveckling karaktäriseras i flera fall av ett näringsliv som domine-
 ras av stora företag med kapitalintensiv produktion. Inom exempelvis
 stål- och skogsindustrin har utvecklingen under den senaste trettioårspe-
 rioden medfört produktionsökning parallellt med påtaglig sysselsätt-
 ningsminskning. Dessa branscher är konjunkturkänsliga och en stark
 ekonomisk utveckling i regionen kan därför snabbt avlösas av en period
 med kraftig tillbakagång. I de regioner där såväl sysselsättning som till-
 växt utvecklats svagt, präglas näringslivet mer av arbetskraftsintensiv
 och lönekostnadskonkurrerande verksamhet. Till denna kategori kan
 också hänföras många mindre regioner som påverkats av en kraftig be-
 folkningsminskning under 1990-talet.

Ett antal regioner har lyckats väl med att kombinera en sysselsätt-
 ningsökning med en stark ekonomisk tillväxt. Här kan man urskilja tre
 typer av regioner. Storstadsregionerna har goda förutsättningar för dy-
 namisk tillväxt, bland annat i kraft av sin storlek, sitt differentierade
 näringsliv, tillgängligt riskkapital, sina omfattande handelsförbindelser
 och sin tillgång till välutbildad arbetskraft. Detta gäller såväl kunskaps-
 intensiva näringar som service- och tjänstesektorn i allmänhet. De s.k.
 småföretagsdistrikten, framför allt representerade av Gnosjö-/Värnamo-
 /Gislavedsregionen är på många sätt storstadsregionernas motsats. När-
 marknaden är väsentligt mindre, utbildningsnivån vanligen lägre och
 tjänstesektorerna väsentligt mindre utvecklade. I stället präglas dessa
 regioner av en stark företagskultur och entreprenörsanda, stor dynamik
 (det både startas och läggs ned många företag), välutvecklade företags-
 och företagarnätverk (såväl inom som utom regionen) och en lång tradi-
 tion inom ett förhållandevis avgränsat näringsområde. I den tredje re-
 gionstypen, attraktiva landsbygdsområden, är det kanske i första hand
 boendemiljön som är betydelsefull, tillsammans med närhet till något

större centrum. Dessa områden, t.ex. kring Arvika, Strömstad och Tranås, har också haft en omfattande inflyttning under lång tid, inte minst av välutbildade och väletablerade personer av vilka många är egna företagare. Den svenska bilden i dessa avseenden stämmer väl överens med den internationella.

Figur 5.2: Bruttoregionproduktens utveckling 1993-1998 (procent, löpande priser). Jämförelser av lokala arbetsmarknadsregioner i sex regionfamiljer.



Anm.: I figur 5.2 indelas de 81 lokala arbetsmarknadsregionerna i sex grupper. Varje grupp innehåller de lokala arbetsmarknadsregioner som har förhållandevis likartade strukturella förutsättningar vad gäller storlek, tillgång till högskoleutbildning, m.m. I riket som helhet växte bruttonationalprodukten nominellt med 27 procent under den studerade femårsperioden.

Källa: NUTEK (RAPS)/ SCB.

Det finns ett tydligt samband mellan till exempel arbetsmarknadens storlek och ekonomisk tillväxttakt men samtidigt en betydande spridning. I samtliga sex regionfamiljer finns enskilda lokala arbetsmarknadsregioner där BRP växte snabbare än i riket, såväl som regioner med långsammare tillväxttakt. Två orter med likartade strukturella förutsättningar kan med andra ord utvecklas olika. Det kan också noteras att vissa mindre regioner har haft en mycket god ekonomisk utveckling utifrån en relativt låg utgångsnivå, mätt som BRP per sysselsatt. Exempel på detta förhållande finner vi bl.a. i Strömstads- och Tranåsregionerna.

Vilka faktorer skapar konkurrenskraftiga företag?

Dagens syn på vilka faktorer som skapar konkurrens- och utvecklingskraftiga företag, och vilken roll geografisk lokalisering spelar i sammanhanget, kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Innovationsförmåga, kompetens och flexibilitet är viktiga vid sidan om kostnadseffektivitet.
- Innovationer och lärande uppstår i samspel inom industriella system.
- Lokala kunskaper är viktiga.
- Humankapital och socialt kapital är betydande resurser vid sidan av finansiellt kapital.
- Entreprenörer spelar en viktig roll.
- Geografisk närhet är viktig, men också öppenhet och ett rikt kontaktnät utanför den nära omgivningen.

Humankapitalet alltmer betydelsefullt

Kunskap har sedan lång tid tillbaka betraktats som nyckeln för tillväxt och stigande välbefinnande. Humankapital är ett flerdimensionellt begrepp, som inkluderar allt från utbildning och individens förmåga att tillgodogöra sig ny kunskap till insatser för forskning, kvalitet på företagsledning samt företags och organisationers kompetens. En del av humankapitalet är ”osynligt” Det finns bundet hos individer, i sättet att organisera arbetet eller i informella kontakter och nätverk.

Arbetskraftens kompetens är en strategisk produktionsfaktor. Tillgången på kompetens, inte tillgången på fysiskt kapital och arbetskraft, bestämmer i allt större utsträckning tillväxten. Samtidigt är konkurrensen om humankapitalet i ökande grad internationell. Saknas en bra miljö för humankapitalet kan det riskera att gå förlorat till andra företag, regioner eller länder.

För företags utveckling är det inte tillräckligt att de enskilda individerna besitter viss kunskap utan denna måste spridas på ett effektivt sätt i organisationen. Men det är också i allt större utsträckning viktigt att företagen tar del av den kunskap som finns i omgivningen. Även om kunskap i högre utsträckning än tidigare kan överföras mellan organisationer, mycket tack vara utvecklingen inom IT, är fortfarande mycket kunskap s.k. tyst kunskap. Med tyst kunskap avses erfarenhetsbaserad kunskap som det inte går att läsa sig till utan som bara kan läras ”praktiskt”, oftast genom att arbeta nära tillsammans med någon som redan kan. Tyst kunskap är således integrerad i människors kompetens, erfarenheter och utbildning.

Lokala tillgångar och socialt kapital

Lokala tillgångar i form av socialt kapital, kultur och företagsklimat är viktiga för företagens överlevnad, konkurrenskraft och utvecklingsförmåga. Även om de traditionella förklaringsfaktorerna – tillgång på arbetskraft, kapital, råvaror och infrastruktur – fortfarande är viktiga, har deras betydelse minskat. Lokal förnyelse i samhälle och näringsliv har ofta sin grund i kreativa, dynamiska och kaosartade miljöer. Givet en viss miniminivå på de traditionella produktionsfaktorerna, är det andra faktorer som förklarar skillnader i tillväxt mellan regioner. Dessa är relaterade till företagets organisation av arbetet, kompetens, förmåga till lärande och innovationsförmåga, samverkan och socialt kapital. Det sociala

kapitalet kan bland annat bidra till goda förutsättningar för samverkan och kunskapsspridning. Det sociala kapitalet byggs upp lokalt och kan därmed inte köpas eller flyttas. Det bygger också på regionens unika historiska erfarenheter och förutsättningar vilket gör det svårt att imitera och skapa utifrån.

Socialt kapital, som har anpassats efter en viss produktion i en region, har stor betydelse för den regionens tillväxt. Men det kan också motverka nya entreprenörer, som tillhör en annan typ av produktion och har andra nätverk. Det finns många exempel på regioner som varit framgångsrika vid ett tillfälle och sedan inte lyckats följa med i ekonomins förändringar. Storskaliga industriregioner är ett sådant exempel. Dessa regioner har ett överskott på gammalt och improduktivt socialt kapital och underskott på nytt och produktivt. Det inaktuella sociala kapitalet består av normer, värderingar, kunskap och preferenser som stödde den gamla industriproduktionen, men som kommer i konflikt med de produktionsstrukturer som finns och växer i andra mer framgångsrika regioner.

Socialt kapital, som uppmuntrar entreprenörsanda och ny typ av produktion, kännetecknas av diversifiering, kombinerat med en förmåga att ombildas och rekonstrueras. Det är sannolikt de regioner som har ett mer diversifierat socialt kapital, där individuella nätverk skapas och förstörs kontinuerligt, som bäst lyckas omforma produktionen i takt med ekonomiska förändringar. Detta förutsätter att det sociala kapitalet är tämligen heterogent, men att det samtidigt har tillräckliga länkar mellan olika aktörer för att konkurrenskraftiga nätverk skall kunna byggas upp.

I goda tillväxtmiljöer främjas entreprenörskap och nyföretagande

Vissa regioner i Sverige har en miljö präglad av entreprenörsanda medan andra är företagarsvaga. En lokal kultur av entreprenörsanda skapas där synergier utvecklas mellan olika kompetenser och med en rörlighet av arbetskraft både mellan regioner och företag, samt till nyföretagande.

Det finns ett antal faktorer som inverkar på människors beslut att starta eget företag. Det kan vara önskan om större självständighet, osäkerhet kring den ekonomiska utvecklingen, möjligheten att förbättra sin inkomst eller flykt från arbetslöshet. Men skillnaderna i företagsbestånden mellan regioner är så stora att de inte bara kan förklaras av dessa faktorer. Företagarbygder har ofta också en lång historia av företagande, de har informella nätverk samt medborgaranda och attityder som främjar företaget.

Det finns ett starkt positivt samband mellan andelen företagare och både inkomstnivåer och tillväxt i en region. Under 1990-talet har företagartäta regioner varit vinnarna, även de som inte har högteknologiska företag.

Både stora etablerade företag och nya företag kan bidra till ökad sysselsättning. Men regioner med en hög frekvens av nystartade företag har en långsiktigt bättre sysselsättningsutveckling. De regioner som hade hög sysselsättningstillväxt under 1990-talet fick ett stort antal nya företag under 1980-talet. Även om nystartade företag inte är nödvändiga för sysselsättningstillväxt på kort sikt, är de ofta grunden för framtida sysselsättning och är därmed centrala för långsiktig ekonomisk utveckling.

Innovationer utvecklas i samspel mellan olika aktörer. Näringslivets omvandling och konkurrenskraft kan därmed bäst förstås utifrån ett synsätt där enskilda företag betraktas som en del av ett system, ett kluster.

Kluster är ett perspektiv på konkurrenskraft som fokuserar på olika relationer. Det handlar om relationer mellan relaterade företag och deras kunder, men också om relationer mellan företag och forskningsinstitut, branschorganisationer, offentliga aktörer etc. Kluster är också ett perspektiv som utgår ifrån att den lokala produktionsmiljön, eller hemmabasen, är avgörande för ett företags konkurrenskraft, inte minst eftersom innovationer ofta skapas av specifik lokal kompetens.

Kluster ersätter delvis de gamla begreppen sektor (t.ex. tillverkningssektorn och transport- och kommunikationssektorn) och bransch (t.ex. grafisk industri och sjötransport). Sektorn är i dag som begrepp för brett och branschindelning för smalt. Ett kluster är per definition branschövergripande. Mycket förenklat utgår klustertanken utifrån en kärnprodukt (t.ex. tunga fordon) och vad som krävs för att producera denna kärnprodukt. Förutom kärnproducenterna – till exempel Volvo – ingår också de aktörer som finns runt omkring, t.ex. olika utbildare och branschorgan.

I någon mening är alla företag en del av ett eller flera kluster. Detta betyder inte att det finns kluster överallt. Att det finns en ensam underleverantör till exempelvis IKEA på en ort betyder inte att det automatiskt finns ett möbelindustriellt kluster i denna ort. Däremot så är denna underleverantör en del av det svenska möbelindustriella klustret i vilket bl.a. företag som är kärnproducenter som IKEA, utbildningsinstitutioner, branschorganisationer och ett antal underleverantörer inom flera olika branscher ingår.

Drivkrafter i ett kluster

Dynamiken i klustermiljöer skapas av fyra nära relaterade drivkrafter. Desto mer täthet och samspel det är mellan dessa drivkrafter desto större omvandlingstryck, utvecklingskraft och innovationsförmåga. Det handlar för det första om grad av investeringsvilja, förekomst av konkurrens och förmåga bland företagen att hela tiden utveckla sin verksamhet (såväl produkter som produktionsprocesser och organisation). Det handlar för det andra om närvaron av krävande, trogna och trendkänsliga kunder. Den tredje drivkraften är täta kopplingar till specialiserade underleverantörer, angränsande branscher, kompetenta branschorganisationer och stödjande kunskapsnoder (alltifrån universitet och högskolor till Industriella Utvecklingscentra och branschforskningsinstitut). Slutligen handlar det om att rätt ta tillvara strategiska produktionsfaktorer, till exempel lokal spetskompetens.

Det finns därmed ett starkt samband mellan hur väl lokala arbetsmarknadsregioner fungerar och utvecklingskraften i regionala kluster. Arbetskraften är till stor del en regional resurs. Företagens utvecklingsförmåga påverkas därför av det kompetensutbud som finns i regionen. Att skapa flexibla och fungerande arbetsmarknadsregioner genom regionförstoring underlättar företagens möjligheter att hitta kompetent arbetskraft. Även utbildningssystemet, t.ex. gymnasieskola samt universitet och högskolor,

spelar en central roll för företagens möjligheter att rekrytera personal. Men utbildningssystemet kan också påverka den regionala utvecklingen genom att fungera som en magnet som attraherar företag och människor från andra regioner. Att invånare i en region både har möjlighet och vilja att utbilda sig påverkar därmed den regionala utvecklingen både när det gäller näringslivets utveckling och individernas tillfredsställelse.

Konkurrenskraftiga kluster i Sverige

På ett antal områden inom industri- och tjänstesektorn har Sverige en internationellt ledande ställning. Sverige har starka kluster inom t.ex. läkemedelsindustri, medicinsk teknik, fordonsindustri, prospektering, telekommunikationer och informationsteknik samt massa- och pappersindustrin. De svenska multinationella företagen, som utifrån sin svenska bas lyckats växa till koncerner med framskjutna marknadspositioner inom sina respektive nischer, är de kanske mest framträdande bevisen på dessa klusters konkurrenskraft. Men kluster handlar inte bara om stora företag och högteknologi. Ett ungt, framväxande och internationellt konkurrenskraftigt kluster som den svenska musikindustrin består i princip enbart av små företag. Den kännetecknas vidare av en relativt låg formell utbildningsnivå.

Många kluster är sammanvävda med varandra. Inte minst de stora företagen kan ingå i flera kluster samtidigt. Ett sådant exempel är det s.k. Time-klustret i Stockholm, inom vilket nya affärsidéer och produkter skapats i gränssnittet mellan Telekom, IT, Media och Entertainment. Ett tydligt exempel på att stora företag ingår i olika kluster märks i framväxten av olika Internetrelaterade företag i gränssnittet mellan det svenska musikklustret och IT-/Telekomklustret.

Figur 5.3: Exempel på existerande och potentiella nationella kluster

Existerande	Framväxande
IT/Telecom	Äldreomsorg
Mobilt Internet	Barns lek, lärande och livsmiljö
Pappers- och massaindustri	Bioinformatik
Stål/Materialindustri	Miljöhantering
Malm, mineral och natursten	Energi
Hälso- och sjukvårdsindustri	”Smarta hem”
Tunga fordon	Specialiserad TEKO
Bioteknik	Musikindustri
Fordonssäkerhet	
Upplevelseindustri	

Källa: NUTEK 2001, Regionala vinnarkluster.

Vissa av de svenska klustren är nationella och det är svårt att peka ut någon direkt enskild regional tyngdpunkt. Exempel på ett svenskt nationellt kluster är fordonsindustrin. Detta omfattar både de sluttillverkande företagen (främst Volvo och SAAB/Scania's 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. Fordonsföretagens konkurrenskraft är till stor del ett resultat av hela klustrets styrka. I det svenska pappers- och massaindustriklustret ingår exempelvis, förutom tillverkare av massa och papper, också tillverkare av kemikalier, pappersmaskiner och annan utrustning liksom tekniska och andra konsulter samt självfallet de stora kundbranscherna.

Det finns många exempel på kluster som är tydligt regionalt förankrade. Många av dessa är emellertid delar av – eller utsnitt ur – större nationella kluster. Ett sådant exempel är till exempel Aluminiumriket, det vill säga det kluster i Småland-Blekinge som omfattar merparten av Sveriges företag med produktion relaterad till aluminium. Detta kluster är tydligt geografiskt förankrat. Samtidigt är Aluminiumriket, i ett nationellt perspektiv, ett utsnitt ur det större svenska stål- och materialklustret, som består av gruvnäringen, maskinindustrin, stålindustrin och andra metallindustrier (framför allt aluminium och koppar).

Figur 5.4: Exempel på existerande och potentiella regionala kluster

Existerande	Framväxande
Möbelindustri – Småland	Film och video – Fyrbodalen
Industriell automation – Mälardalen	Functional Food – Skåne
Medicinsk teknik – Östra Mellansverige	Satellit och kommunikation – Kiruna
Förpackningar – Skåne/Östergötland	Snickerinäring – Västerbotten
Aerospace – Östergötland	Upplevelsenäring - Mälardalen
Kraftindustri – Östra Mellansverige	Musikindustri – Hultsfred
Skärteknik – Småland	
LCD-teknik – Dalarna	
Tunnplåt – Dalarna	
Aluminium – Småland/Blekinge	
Bil- och komponenttestindustrin - Norrbotten	
Bilsäkerhet – Västsverige	

Källa: NUTEK 2001, Regionala vinnarkluster.

Det finns många andra exempel på framgångsrika regionala utsnitt ur nationella kluster i Sverige. Inom exempelvis det nationella fordonklustret har flera sådana klusterbildningar vuxit fram på olika platser i Sverige inom området bilsäkerhet. Ett sådant kluster är Autolivkoncernens tillverkning av bland annat säkerhetsbälten och krockkuddar i Västsverige. Ett annat är bil- och komponenttestklustret i Norrbottens inland. Under vinterhalvåret är detta ett av världens ledande centrum för biltester. Testverksamheten är i dag etablerad i Arjeplog, Arvidsjaur, Jokkmokk, Älvsbyn och Kiruna.

Ett annat tydligt exempel på ett regionalt kluster, som är ett utsnitt ur ett nationellt kluster, i det här fallet det svenska möbelindustriella klustret – är Hedlundaklustret. Ett mikrokluster av underleverantörer som etablerats runt Hedlunda Snickeri AB i Lycksele. Hedlunda Snickeri arbetar sedan många år för IKEA. Möbelindustrin är också ett exempel på hur flera regionala kluster tillsammans utgör ett nationellt kluster. Orter som Lammhult och Tibro är framträdande noder i det möbelindustriella klustret.

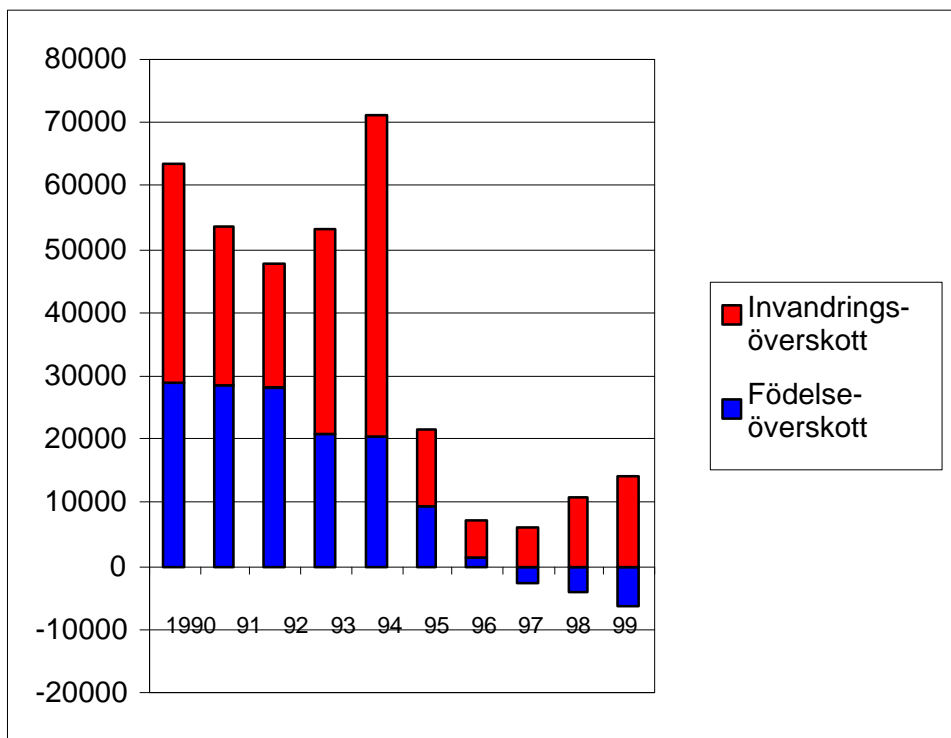
Regional befolkningsutveckling och lokala arbetsmarknadsregioner

Den lokala arbetsmarknadsregionens folkmängd är av betydelse för en regions utveckling bl.a. därför att näringslivets utveckling ställer allt högre krav på nya kompetenser. Den regionala befolkningsstrukturen och befolkningsutvecklingen påverkar därmed förmågan att klara matchningen mellan arbetskraftsutbud och arbetskraftsefterfrågan i olika lokala arbetsmarknadsregioner. I befolkningsmässigt små regioner är utmaningarna att klara näringslivets omvandling och anpassning stora.

Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år.

Den regionala befolkningsutvecklingens komponenter

Förändringar i en regions befolkningsstorlek bestäms av flera olika komponenter. Den naturliga befolkningsstillväxten bestäms av skillnaden mellan antal födda och antal döda under en period. Till detta kommer flyttningsnettot, dvs. skillnaden mellan in- och utflyttning. Flyttningsströmmarna kan i sin tur delas in i inrikes och utrikes omflyttning.



Källa: SCB.

Regionernas olika åldersstrukturer och dessas inverkan på födelsetal och dödstal tillsammans med flyttrörelsernas olika intensitet i olika åldersgrupper, med en förhållandevis stor ungdomsflyttning till större orter, leder till en fortgående koncentration av befolkningen.

Flyttningar

Det är nödvändigt att skilja mellan den samlade rörligheten, vad som brukar kallas bruttoflyttningen, å ena sidan, och skillnaden mellan in- och utflyttningen i en region, nettoflyttningen, å andra sidan. I allmänhet står nettoflyttningen i fokus för den regionalpolitiska debatten, trots att diskussionen om för- och nackdelar med ökad rörlighet rimligtvis borde gälla bruttorörligheten.

Det finns också ett starkt samband mellan in- och utflyttning. Regioner med en hög andel utflyttare har samtidigt en hög andel inflyttare och tvärtom. För flertalet arbetsmarknadsregioner är in- och utflyttningen lika stor. Det innebär också att förhållandevis marginella nettoförändringar kan vara resultatet av mycket omfattande bruttoströmmar, liksom att små bruttoförändringar kan resultera i betydande nettoförändringar.

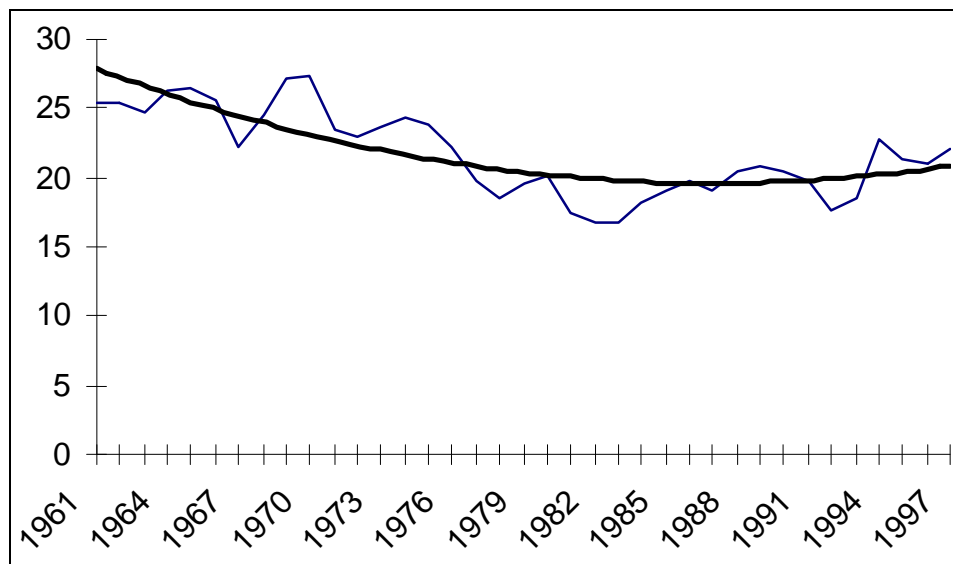
Under 1970- och 1980-talen berodde perioder av negativa flyttningsnetton i s.k. utflyttningsområden i första hand på en minskande inflyttning, medan den årliga utflyttningen från dessa områden var förhållandevis konstant.

Långtidstrenden i Sverige har sedan 1960-talet varit minskad rörlighet. Den andel av befolkningen som flyttat mellan regioner (brutto) har trendmässigt minskat. Under den s.k. flyttlassepoken på 1950- och 1960-

talen flyttade nästan tre procent av alla svenskar årligen över en länsgräns. Under 1970- och 1980-talen låg den årliga noteringen nära två procent. Under 1990-talet bröts emellertid denna sjunkande trend. Detta gällde såväl de långväga flyttningarna över länsgränser som de kortväga mellan lokala arbetsmarknadsregioner och mellan kommuner. Minskningen har avstannat och tendensen är nu snarast en måttlig ökning av den samlade rörligheten.

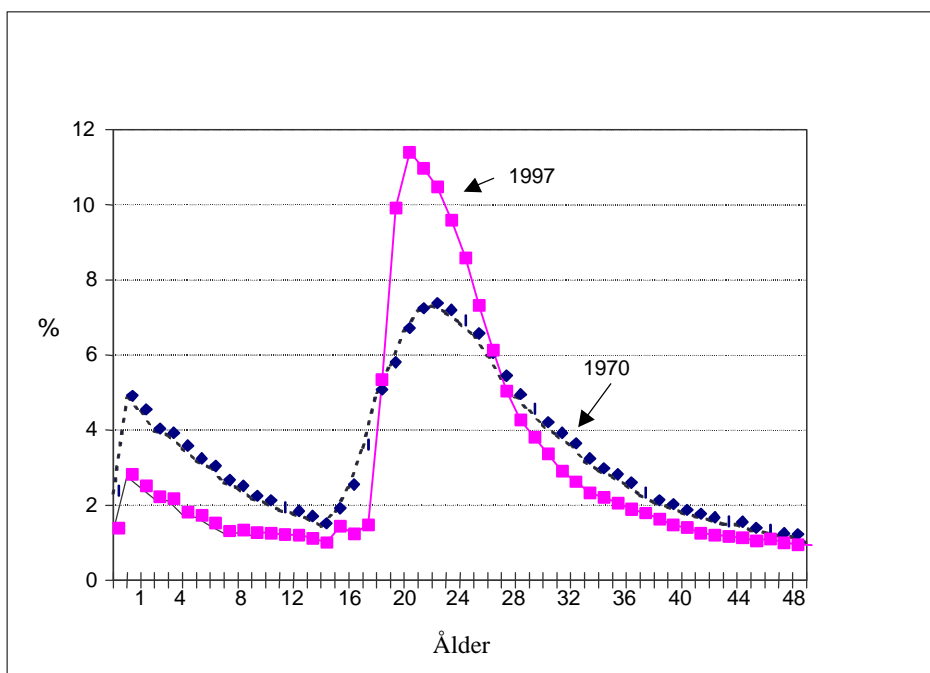
1990-talet var också ett årtionde som avvek från det normala mönstret med avseende på flyttningarnas beroende av arbetsmarknadens förändringar. Det normala sambandet har varit att högkonjunkturer medfört hög geografisk omflyttning och lågkonjunkturer lägre rörlighet. Under 1990-talet har dock bruttorörligheten ökat något trots en kraftigt minskad systerlösheten i Sverige, och i de flesta svenska regioner, hamnade under årtiondet på sin högsta nivå sedan 1930-talet.

Figur 5.6: Långväga flyttningar i Sverige 1961–1997 (flyttningar över länsgräns), i antal flyttare per tusen invånare



Källa: Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen, Lokala arbetsmarknader i konkurrens.

Den ökade interna flyttningen i Sverige under 1990-talet har delvis varit ett resultat av en ökad flyttning av invandrare. Flyktingmottagningen i början av 1990-talet innebar att nyanlända flyktinginvandrare placerades ut i de flesta svenska kommuner, varefter många flyttade vidare inom Sverige, oftast till storstadsområdena. Detta kan emellertid endast förklara en del av ökningen. En annan och mer betydande orsak är det ökade antalet studerande. Expansionen av den högre utbildningen har resulterat i en ökad geografisk rörlighet. Det är nämligen ungdomarna som står för hela uppgången i flyttningarna jämfört med tidigare perioder. För alla andra åldersgrupper, inom vilka de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna kan förväntas väga tyngre, råder det motsatta förhållandet. Här är rörligheten mindre i slutet av 1990-talet än tre decennier tidigare.



Källa: Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen, Lokala arbetsmarknader i konkurrens.

Endast ett mindre antal lokala arbetsmarknadsregioner, företrädesvis i och omkring storstadsområden, hade under 1990-talet inflyttningsöverskott. Det är inte längre endast de traditionella utflyttningsregionerna, Norrlands inland och Bergslagen, som har fått vidkännas en nettoutflyttning. Även regioner som tidigare har haft relativt balanserade bruttostrommar fick under 1990-talet utflyttningsöverskott. Exempelvis hade drygt hälften av högskoleorterna en nettoutflyttning 1999.

Det direkta sambandet mellan glesbygdsregioners befolkningsminskning och storstädernas befolkningstillväxt är förhållandevis svagt. Flyttströmmarna ser till största delen annorlunda ut. Exempelvis flyttade 45 000 personer från skogslänens inre delar under perioden 1994–1998, samtidigt som 33 000 flyttade till samma område. En majoritet av de som flyttade från skogslänens inre delar flyttade till skogslänens övriga delar, medan endast en fjärdedel flyttade till storstadsregioner. Av den totala inflyttningen till storstadsregionerna utgjorde inflyttningen från skogslänens inre delar endast fem procent.

Även i en situation utan inrikes omflyttning skulle, på grund av det negativa födelsenettet, omkring hälften av alla lokala arbetsmarknadsregioner ändå ha en stagnerande eller minskande befolkning. Detta kan jämföras med den faktiska befolkningsutvecklingen, som var stagnerande eller minskande i två tredjedelar av landets lokala arbetsmarknadsregioner.

Flyttmönstren ser olika ut i olika generationer. Medelåldersgenerationerna (30–64 år) flyttar till gles- och landsbygder i större utsträckning än till tätorter. Överskotten av inflyttare i dessa åldrar finns i gles- och landsbygder runt om i hela landet. Resultaten av in- och utflyttningar i

ungdomsgenerationerna (16–29 år) leder däremot till inflyttningsunderskott i såväl gles- och landsbygder som i de flesta tätorter. Överskotten av inflyttare i denna generation uppstår i storstäderna och i orter med högskolor och universitet. I åldrarna 65 år och äldre flyttar fler från gles- och landsbygder till närliggande tätorter än i motsatt riktning. Studier av vissa inflyttningsrika gles- och landsbygder spridda över hela landet visar att inflyttningen till dessa bygder uppnår en sådan nivå att den motverkar effekten av förhållandevis låga födelsetal och utflyttning av ungdomar.

Prognos över befolkningsutvecklingen till 2010 och 2030

Sveriges folkmängd prognostiseras öka med knappt 200 000 personer till 2010. Motsvarande ökning under 1990-talet var 330 000 personer. Fram till 2030 förväntas folkmängden öka från dagens 8,9 miljoner invånare till 9,4 miljoner. Av ökningen på 500 000 personer, är 100 000 resultatet av ett födelseöverskott, som förutsätter att födelsetalet ökar från dagens låga nivå på 1,5 till 1,8 barn per kvinna. Återstoden, 400 000 personer, beror på en antagen nettoinvandring på omkring 15 000 personer per år. I likhet med hur det varit under de senaste femtio åren, så förväntas alltså folkmängden i Sverige även i fortsättningen att öka, främst till följd av ett invandringsöverskott.

Befolkningsökningen fortsätter i de tre storstäderna, samt i ytterligare mellan tre och 22 lokala arbetsmarknadsregioner. Samtidigt minskar folkmängden, beroende på prognosantaganden, i minst 78 av landets 109 lokala arbetsmarknadsregioner.

Även utan befolkningsomflyttningar skulle storstadsregionerna få en folkökning motsvarande cirka två procent under de närmaste tio åren. Därutöver är det endast i Gnosjö, Umeå, Kiruna, Gislaved och Uppsala som befolkningen skulle öka om inga flyttningar ägde rum. I övriga delar av landet medför ett alternativ utan befolkningsflyttningar att befolkningen minskar med en till två procent i flertalet lokala arbetsmarknadsregioner. För vissa lokala arbetsmarknadsregioner, i första hand Munkfors, Dorotea, Hällefors och Överkalix, är motsvarande minskning större – mellan sju och nio procent.

Flyttare och stannare

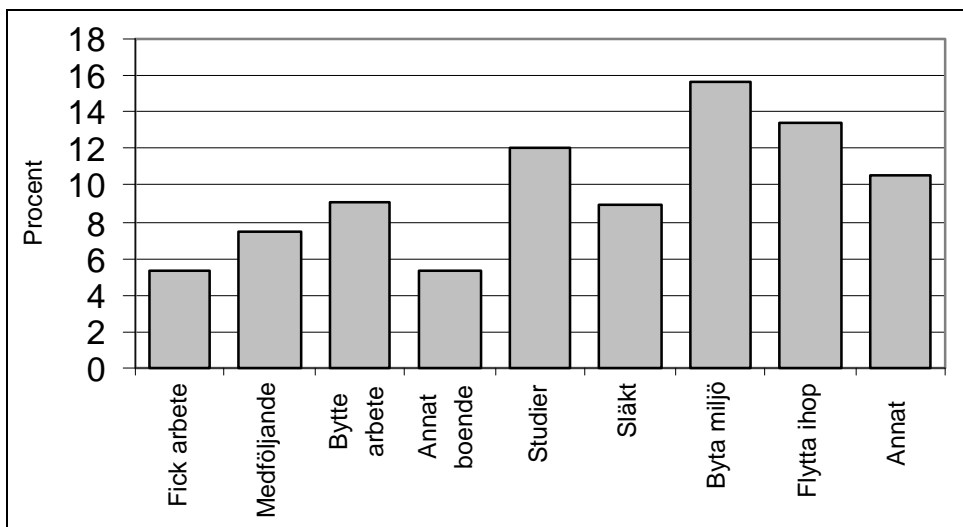
De som flyttar från ett arbete till ett annat dominerar helt. Den närmast största gruppen utgör de som flyttar från studier till studier. Totalt flyttar 73 procent av alla flyttare till arbete eller studier.

Det finns vissa markanta skillnader mellan första och andra halvan av 1990-talet. I början av 1990-talet dominerade i alla årskullar flyttning till arbete: 70 procent eller fler flyttade till ett arbete (därmed inte sagt att arbetsbytet alltid var motivet till flyttningen). Mot slutet av 1990-talet har flyttningarna alltmer koncentrerats till lägre åldrar. Av alla flyttare har andelen mellan 20 och 29 år ökat från 45 till 55 procent.

Ytterst få flyttar av tvingande skäl. En stor majoritet är nöjda med sitt boende. Tydligast är detta bland dem som bor centralt i storstäder eller centralt i mellanstora städer samt bland dem som bor på landsbygden. Ju

längre en person bott på en och samma plats desto mindre flyttbenägen är denne. Människor som bor länge på en ort bygger upp lokala nätverk och skaffar sig kunskaper om lokala förhållanden som är värdefulla för ett smidigt vardagsliv. Att flytta är därför ett beslut som i allmänhet grundar sig på flera sammanvägda faktorer. Det vanligaste skälet är att vilja byta miljö. Arbete som det avgörande skälet för att flytta förekommer däremot bara i mindre utsträckning.

Figur 5.8: Motiv till flyttning



Källa: Rapport 2 från Regionalpolitiska utredningen, Värdet av att flytta och att stanna.

Landsbygden, dvs. områden närmast tätorter, samt storstäderna är de enda ortstyper i vilka väsentligt många fler än de som bor där i dag skulle vilja bo om möjlighet gavs. Inga skillnader finns mellan kvinnor och män. Däremot är preferenserna för landsbygdsboende starkare i södra och norra delarna av Sverige medan de är svagare i mellersta Sverige. Preferenserna är också åldersrelaterade och överensstämmer väl med flyttmönstren i olika generationer, ungdomar väljer storstäder och medelåldersgenerationer föredrar landsbygder. Det vanligaste motivet till att flytta till gles- och landsbygder är längtan efter naturnära boende. Man söker förnyelse och större livsutrymme. Dessutom betonas fördelarna med ett småskaligt samhälle där synlighet och delaktighet är positiva faktorer.

Flyttningar upplevs därmed i mycket liten omfattning som resultat av tvingande omständigheter. I stället är de resultaten av livsmiljöval som varierar i olika skeden i livet och är i begränsad utsträckning enbart en följd av arbetsbyte eller skifte från arbetslöshet till arbete.

De geografiska omflyttningarna står för en närmast försumbar andel av såväl nyrekryteringar som avgångar från olika näringar. Strukturomvandlingen är i detta avseende till allra största delen en lokal arbetsmarknadsprocess.

Regionernas förutsättningar varierar emellertid. En arbetsmarknadsregion av Stockholms storlek kan i stort sett klara hela omvandlingsprocessen och rekryteringsbehovet inom den lokala arbetsmarknadsregionen. För en liten arbetsmarknadsregion beror framgång i denna föränd-

ringsprocess i högre utsträckning på hur den lokala dynamiken kan främjas, bland annat genom flyttningar mellan regioner. I synnerhet gäller detta inflyttare inom mer kvalificerade yrken.

6 EU-medlemskapet ger nya förutsättningar och möjligheter

Genom medlemskapet i Europeiska unionen har Sverige i hög grad fördjupat sin delaktighet i det internationella arbetet för regional utveckling. Motsvarigheten till det nationella behovet av politik för regional utveckling finns än mer utpräglat på europeisk nivå. Den andra sammanhållningsrapporten som EG-kommissionen presenterade i januari 2001 pekar således på den koncentration av ekonomisk aktivitet som för närvarande sker till den nordvästra delen av Europa. Kommissionen lyfter också fram de globala krafter som, i snabbt tilltagande grad, påverkar förutsättningarna för olika regioners utveckling, såväl i Sverige som i andra länder. Avregleringar, informationstekniken och företagets multinationella karaktär är centrala inslag i denna utveckling, av vilken skärpt konkurrens och ökat omvandlingstryck är följder som måste hanteras.

EU har på en mängd olika sätt tagit sig an dessa utmaningar. En allomfattande s.k. portalvision formulerades vid Europeiska Rådets möte i Lissabon 2000. I denna deklarerar att unionen skall utvecklas till att bli ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska, kunskapsbaserade ekonomi med möjlighet till ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”.

För att kunna förverkliga en vision av detta slag krävs, förutom nationell politik, också en fördjupad gemenskapspolitik. Sammanhållningspolitiken, som samlingsbegrepp för gemenskapspolitiska insatser av betydelse för utveckling och tillväxt, bärs i dag framför allt upp av strukturfondspolitiken. Av stor betydelse är emellertid också andra politikområden som transportpolitik, jordbrukspolitik, miljöpolitik och arbetsmarknadspolitik. Samordning av medlemsländernas nationella politik för regional utveckling är ett annat viktigt instrument. Ett uttryck för det sistnämnda är det ram- och principprogram för regional utvecklingsplanering – ESDP – som antogs vid ett ministermöte i Potsdam 1999. Utan att i legal mening utgöra del av gemenskapspolitiken, får policydokument som detta och andra vartefter stort genomslag, både i formandet av EG:s regionalpolitik och i medlemsländers egen nationella politik.

Bland de grundläggande dragen i de synpunkter som för närvarande finns på EU-nivå kring regional utveckling märks särskilt tilltron till samspel och samverkan mellan olika region- och områdestyper. De mindre och medelstora städerna tillmäts t.ex. en ökad betydelse när det gäller att hantera landsbygdsproblemen.

Nuvarande målprogram

1999 beslutades den senaste reformen av EG:s struktur- och regionalpolitik. De tidigare sju målen för politiken minskades till tre och antalet gemenskapsinitiativ skars ner från 13 till fyra. Ledorden under reformarbetet var förenkling, koncentration och partnerskap.

Under perioden 2000-2006 har strukturfonderna följande prioriterade mål:

Mål 1 skall främja utvecklingen och strukturanpassningen i de områden som släpar efter i utvecklingen. Det omfattar områden med en BNP per capita som är lägre än 75 procent av genomsnittet i EU samt de områden som omfattades av mål 6 enligt Anslutningsakten för Finland och Sverige.

Mål 2 gäller stöd för ekonomisk och social omställning i områden med svårigheter av strukturell art. Högst 18 procent av EU:s befolkning får omfattas av mål 2. Riktvärdena för avgränsningen av de nya mål 2-områdena är att 10 procent skall vara industriområden, 5 procent landsbygdsområden, 2 procent stadsområden och 1 procent områden som är beroende av fiske, allt räknat på unionsnivå.

De områden, som under perioden 1994-1999 omfattades av målen 1, 2 och 5b, men som inte längre uppfyller kraven för att omfattas av de nya målen 1 och 2 får stöd under en övergångsperiod, som upphör 2005.

Mål 3 avser stöd för anpassning och modernisering av politiken och systemen inom utbildnings-, yrkesutbildnings- och sysselsättningsområdena. Det nya Mål 3 gäller utanför mål 1-områdena.

Förutom strukturfondsmålen 1, 2 och 3 finansierar gemenskapen nationella program för fisket genom fonden för fiskets utveckling och för landsbygdens utveckling genom jordbruksfonden. Se avsnitt 4.3.

Nuvarande gemenskapsinitiativ

Av den totala budgeten för strukturfonderna anslås 5,35 procent eller 10 442 miljoner euro till s.k. gemenskapsinitiativ.

Knappt hälften av dessa medel avser gränsöverskridande, transnationellt och mellanregionalt samarbete inom ramen för initiativet Interreg III. Detta initiativ, som finansieras av regionala fonden, har också betydelse för samarbetet med kandidatländerna och vissa övriga länder som gränsar till unionen samt för den praktiska tillämpningen av det mellanstatliga samarbetet inom ramen för det regionala utvecklingsperspektivet inom EU (ESDP).

Equal, som finansieras av socialfonden, syftar till att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet på arbetsmarknaden. I programmet skall hänsyn även tas till asylsökandes integrering i samhället och yrkeslivet.

Leader+ finansieras av jordbruksfondens utvecklingssektion och har som mål att stimulera utveckling av landsbygden utifrån den lokala nivåns förutsättningar.

Urban II tillkom på Europaparlamentets initiativ och syftar till att utveckla stadsområden med ekonomiska och sociala problem.

Under den process som ledde fram till Amsterdamfördraget har allt fler politikområden successivt förts in under EG:s struktur- och regionalpolitik. Det finns därmed en uppenbar risk att mål och medel tenderar att glida samman.

I EG-kommissionens riktlinjer för programperioden 2000-2006 läggs framför allt större tonvikt än tidigare vid den europeiska sysselsättningsstrategin.

Även miljöpolitiken tillmäts stor betydelse. Enligt Amsterdamfördraget skall unionens medel samtidigt och på lång sikt bidra till ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och miljöskydd eller med andra ord medverka till en hållbar utveckling.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en grundläggande demokratisk princip som skall främjas enligt Amsterdamfördraget. Kommissionen betonar vikten av att jämställdhetsaspekten integreras i all programplanering som rör strukturfonderna.

De tre politikområdena sysselsättning, miljö och jämställdhet är alla s.k. horisontella mål, som skall kunna redovisas för varje projekt eller åtgärd i strukturfondsprogrammen.

Kommissionen framhåller också i sina riktlinjer att, även om medlemsstaterna och regionerna har det främsta ansvaret för sin utvecklingsplanering, så innebär det faktum att EG-budgeten medfinansierar strukturfondsprogrammen att medlemsländerna måste ta hänsyn till gemenskapens prioriteringar för att främja ekonomisk och social sammanhållning.

Dessutom säger kommissionen att stabiliseringspolitiken i samband med genomförandet av EMU och kravet på fortsatt budgetdisciplin i medlemsländerna kan komma att kräva samfinansiering från den privata sektorn vid stora investeringar i infrastruktur.

Därefter nämns i riktlinjerna hur en lång rad olika politikområden kan bidra till regional utveckling:

- För att skapa de grundläggande förutsättningarna för regional konkurrenskraft bör transportinfrastrukturens nätverk och system förbättras.
- Inom energisektorn bör infrastrukturen för energiöverföring utvecklas, energianvändningen effektiviseras och insatser göras för förnyelsebar energi.
- Den nya informationstekniken (IT) kan öppna nya möjligheter för landsbygden och för detta är en effektiv basinfrastruktur för telekommunikationer en viktig förutsättning.
- En nyckelroll i den regionala tillväxten tillmäts insatser för att främja forskning, teknisk utveckling och innovation.

Inriktningen av EG:s struktur- och regionalpolitik perioden 2000-2006

I EG-kommissionens riktlinjer för strukturfondsprogrammen för perioden 2000-2006 framhålls att förutsättningen för att skapa varaktiga arbetstillfällen och därmed regional ekonomisk utveckling är att konkurrenskraftiga företag skapas eller expanderar. Den allt större roll som tjänstesektorn spelar för ökningen av sysselsättningen bör avspeglas i

strukturfundsprogrammen. Små och medelstora företag (SMF) skall prioriteras. De stora företagens behov skall dock inte försummas, särskilt inte när det finns nära band mellan dem och SMF.

För att utveckla företagen i allmänhet, samt för att stimulera etablering och utveckling av SMF, anger riktlinjerna att stöd i form av kapitaltillskott bör minska i betydelse. Detta är för övrigt en linje som medlemsländerna ställde sig bakom vid Europeiska Rådets möte i Stockholm i mars 2001. I slutsatserna från mötet anges att omfattningen av företagsstöden skall minska. I stället bör inriktningen vara att använda alternativa stödformer som återbetalningsbara förskott, riskkapital, låne- och rörelsekapital, garantisystem m.m. Särskilda åtgärder bör utformas utifrån varje småföretagarsektors speciella behov. Åtgärderna bör anpassas till de behov som SMF har i de olika stadierna av sin livscykel (start, tillväxt eller omvandling). Kommissionen vill även se målinriktade stöd till mikroföretag, som startas eller drivs av ungdomar, kvinnor eller arbetsmarknadsmässigt svaga grupper.

När så är möjligt bör stödet vidare inriktas mot näringsgrenar inom vilka den berörda regionen har en realistisk möjlighet att uppnå en viss grad av specialisering och konkurrensfördel.

Utveckling av tjänster som åtgärd för att hjälpa till att skapa och utveckla företag betonas särskilt. Denna åtgärd bör omfatta identifiering av vilka tjänster som SMF vill ha samt utveckling av de organ som bäst kan fylla företagens behov. Det nämns att SMF tenderar att föredra en enda första kontaktpunkt för information och rådgivning.

Kommissionen anger vissa sektorer inom vilka potentialen för att skapa sysselsättning är särskilt stor men hittills underutnyttjad. Det gäller miljörelaterade produkter och tjänster, hållbar turism av god kvalitet, nyskapande och kreativa kulturprodukter samt social ekonomi.

Ett politikområde av växande betydelse är stads- och landsbygdsutveckling och dess bidrag till en balanserad utveckling inom hela unionen. I riktlinjerna för EG:s struktur- och regionalpolitik har angivits att städernas situation och åtgärder riktade till städer skall ägnas uppmärksamhet i strukturpolitikens målprogram 1 och 2. Det särskilda gemenskapsinitiativet Urban II (program för stadsutvecklingsinsatser) genomförs t.o.m. 2006. Även inom gemenskapsinitiativet Interreg III skall stadsutvecklingsfrågor beaktas, i detta fall möjligheterna att utveckla s.k. flerkärniga stadsstrukturer (samverkan mellan städer i olika avseenden och mellan städer i andra länder). De angivna inriktningarna har en tydlig koppling till den övergripande regionala planeringsverksamhet inom EU (Europeiska planeringsperspektiv) som medlemsländerna och kommissionen ställt sig bakom. Nyligen har beslut fattats inom EG:s kommitté för utveckling och omvandling av regionerna (Regionalfondskommittén) om att inrätta en särskild underkommitté för planerings- och stadsutvecklingsfrågor, som bl.a. kommer att få stor betydelse för diskussionerna om regional- och strukturpolitikens framtida inriktning.

Sverige har i diskussionerna inom EU om städernas situation och roll inom regional- och strukturpolitiken särskilt framhållit de små och medelstora stadsregionernas stora betydelse när det gäller att stärka den regionala utvecklingen.

Insatser för att skapa en enhetlig och hållbar ram för gemenskapens, liksom för Sveriges landsbygdspolitik, sker såväl genom strukturfunds-

programmen som programmet för Landsbygdsutveckling (LBU). Genom gemenskapsinitiativet Leader+ drivs nyskapande projekt för att nå detta mål, samtidigt som hänsyn tas till de horisontella målen sysselsättning, jämställdhet, integration, ungdomar och miljö.

De svenska strukturfondsprogrammen perioden 2000-2006

De geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen inom målen 1 och 2 omfattar ca 25 procent av Sveriges befolkning, vilket är en marginell ökning jämfört med föregående period. Sverige var det enda land som fick en ökning. För unionen som helhet minskade de geografiska målen täckning med en femtedel.

Den beloppsmässiga uppdelningen på de olika programmen för Sverige framgår av följande tabell:

Program	Miljoner euro (1999 års priser)	Miljoner kronor (kurs 8,50)
Mål 1	722	6 137
Mål 2 (inklusive utfasningsområden från mål 5b och tidigare mål 2)	406	3 451
Mål 3	720	6 120
Fiskeåtgärder	60	510
Equal	81	688
LEADER+	38	323
Urban	5	43
Interreg III A-C	154	1 309
Totalt	2 186	18 581

Den totala omfattningen av strukturfondsprogrammen, inklusive svensk offentlig och privat medfinansiering, uppgår under perioden till cirka 60 miljarder kronor.

Organisation för genomförandet av strukturfondsprogrammen

Under föregående programperiod utsågs AMS, Jordbruksverket, Fiskeriverket samt NUTEK till fondansvariga myndigheter. Detta innebar bl.a. att de var utbetalande myndigheter och att de gentemot EG-kommissionen skulle svara för att strukturfondsmedlen användes på ett sätt som är förenligt med programdokumenten och EG:s övriga regler samt gemenskapens policy inom andra politikområden. Utöver rollen som fondansvarig myndighet svarade AMS för beslut om stöd till enskilda projekt inom mål 3. För beslut om stöd inom mål 4 svarade Svenska EU-programkontoret. För de geografiskt avgränsade programmen, dvs. målen 2, 5b och 6 samt Interreg, inrättades på regional nivå särskilda myndigheter; de s.k. beslutsgrupperna, vars huvudsakliga uppgift var att besluta om stöd till enskilda projekt. I en rad utvärderingar och andra studier påpekades brister i fråga om ansvarsfördelningen samt problem med den s.k. överprövningen av beslutsgruppernas beslut som gjordes av de fondansvariga verken. Med utgångspunkt dels från dessa erfarenheter dels från

EG:s nya regelverk har organisationen för genomförandet under perioden 2000–2006 organiserats på ett mer decentraliserat sätt och med angivande av ett tydligt ansvar.

Enligt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna skall det för varje program utses en förvaltningsmyndighet och en utbetalande myndighet. Dessa båda funktioner kan enligt förordningen även fullgöras inom samma myndighet. Sverige har valt att utse en av länsstyrelserna i respektive mål 1- och mål 2-program till både förvaltnings- och utbetalande myndighet. Som förvaltningsmyndighet för mål 3 och Equal har en ny myndighet inrättats, Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige ("ESF-Rådet").

Mål 1

Mål 1 i Sverige omfattar geografiskt det tidigare mål 6-området samt kustkommunerna i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län. Mål 1 indelas i två programområden, Norra Norrland, som omfattar hela Norrbottens och Västerbottens län, samt Södra skogslänsregionen, som omfattar hela Jämtlands och Västernorrlands län, Ljusdals kommun i Gävleborgs län, kommunerna Malung, Orsa, Vansbro och Älvdalen samt delar av Mora kommun i Dalarnas län och Torsby kommun i Värmlands län. Tio procent av Sveriges befolkning omfattas av Mål 1.

Programmen är inriktade mot att stärka regionens attraktionskraft samt att skapa sysselsättning och tillväxt i näringslivet. Detta skall ske genom insatser inom miljö-, utbildnings-, infrastruktur- och kulturområdena. I programmen ingår även åtgärder för att stödja samisk kultur- och näringsverksamhet. De nationella programmen för fiskerinäringen och landsbygdsutveckling samt mål 3-programmets åtgärder är integrerade i mål 1-programmen.

Ansvarig för genomförandet och därmed förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet är Länsstyrelsen i Norrbottens län för Norra Norrland och Länsstyrelsen i Jämtlands län för Södra skogslänsregionen. Beslut om strukturfondsmedel fattas huvudsakligen av en s.k. strukturfondsdelegation, som inrättats vid dessa båda länsstyrelser och som består av lokala och regionala representanter från samtliga berörda län.

Mål 2

Mål 2 i Sverige omfattar en stor del av de tidigare mål 2 och 5b-regionerna. I och med att Norrlandskusten blev en del av det nya mål 1 minskade inte den andel av befolkningen som kan omfattas av de geografiska målområdena, vilket den gjorde i övriga medlemsländer. I Sverige berör mål 2 således sammanlagt drygt 1,2 miljoner invånare (15 procent av befolkningen) i 76 kommuner fördelade på 11 län samt 300 öar utan fast landförbindelse i delar av 14 län. Ytterligare 14 kommuner med ca 315 000 invånare får stöd från regionala fonden under en utfasningsperiod fram t.o.m. 2005.

Mål 2 i Sverige är indelat i fyra programområden. Mål 2 Norra omfattar 31 kommuner i Gävleborgs, Dalarnas och Västmanlands län. I Mål 2 Västra ingår 34 kommuner i Örebro, Värmlands och Västra Götalands

län. Mål 2 Öarna omfattar Gotland samt ca 300 bebodda öar utan fast landförbindelse i 14 län utmed svenska kusten upp till Västernorrlands län. Dessutom ingår öar i de fyra största insjöarna Vänern, Vättern, Hjälmaren och Mälaren. I Mål 2 Södra ingår 24 kommuner i Blekinge, Kalmar, Kronobergs, Jönköpings och Östergötlands län.

Den huvudsakliga inriktningen i mål 2-programmen är att skapa goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt samt överföring av kunskap från högskolor och universitet till näringslivet.

Förvaltningsmyndigheter för mål 2 Norra är Länsstyrelsen i Gävleborgs län, för mål 2 Västra Länsstyrelsen i Örebro län samt för mål 2 Södra och mål 2 Öarna Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Mål 3

Mål 3-programmet omfattar hela Sverige, utom mål 1-områdena inom vilka programmet är integrerat i de båda målprogrammen. Sverige lägger i programmet mycket stor vikt vid kompetensutveckling för både anställda och arbetslösa. Dessutom ingår åtgärder för att stärka de grupper som står utanför eller riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Utveckling av kunskap och kompetens ses som nyckelfaktorer för en positiv regional utveckling och tillväxt.

Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige (ESF-rådet) är förvaltningsmyndighet och AMS utbetalande myndighet för mål 3-programmet.

Gemenskapsinitiativen perioden 2000-2006

Interreg III

Interreg III är det finansiellt största gemenskapsinitiativet. Det syftar till att stärka samarbetet över nationsgränser. Interreg III har tre olika inriktningar:

Interreg IIIA, som syftar till att stärka det gränsregionala samarbetet omfattar i stort samma gränsområden som under tidigare Interreg IIA. Antalet program är emellertid färre eftersom de tre programmen Ett Gränslöst samarbete, Inre Skandinavien och Nordens Gröna Bälte samordnats till ett Sverige-Norge program. De tidigare programmen för Nordkalotten och Barents har slagits ihop till ett samlat program Nord.

Interreg IIIB avser samarbete inom större länderövergripande områden, det är en vidareutveckling av det tidigare Interreg IIC och det syftar till samarbete inom regional utvecklingsplanering. Sverige deltar i tre Interreg IIIB-program nämligen Östersjön, Nordsjön och Norra Periferin. Programmet för Norra Periferin är nytt som Interregprogram och omfattar samarbete mellan norra delarna av Sverige, Norge, Finland och Skottland samt Färöarna och Grönland. Island och nordvästra Ryssland kommer också att kunna medverka på projektnivå.

Interreg IIIC avser samarbete mellan regioner som inte gränsar till varandra.

Sverige har för Interreg III tilldelats totalt 163,7 miljoner euro (inkl. indexuppräknings) från den regionala utvecklingsfonden, eller ca 1,4 miljarder kronor med följande fördelning mellan programmen.

Program	Miljoner euro (inkl. indexering)	Miljoner kronor (kurs 8,50)
Interreg III A	91,3	776,0
Öresund	18,1	153,8
Skärgården	4,3	36,6
Sverige-Norge	32,0	272,0
Kvarken-MittSkandia	13,3	113,0
Nord	23,6	200,6
Interreg III B	62,6	532,1
Östersjön	39,3	334,0
Nordsjön	15,9	135,2
Norra Periferin	7,4	62,9
Interreg III C	9,8	83,3
Summa	163,7	1 391,4

Till dessa belopp skall läggas lika mycket i svensk medfinansiering samt finansiering från övriga deltagande länder.

Programdokument har utarbetats för alla Interreg IIIA och IIIB program, totalt åtta stycken och dessa har överlämnats till EG-kommissionen under 2000. Endast programmen för Sverige-Norge, Kvarken-MittSkandia, Skärgården och Östersjön har hittills godkänts av kommissionen.

Urban II – stadsutveckling

Gemenskapsinitiativet Urban II avser stadsutveckling och innehåller insatser som syftar till ekonomisk och social förnyelse i städer. I Sverige är det endast delar av Göteborg stad som deltar i Urban-programmet. Sverige har för Urban II tilldelats totalt 5,3 miljoner euro (ca 45 miljoner kronor inkl. indexuppräknings) från den regionala utvecklingsfonden.

Regeringen lämnade i november 2000 ett programförslag för Urban till kommissionen. Förvaltnings- och utbetalande myndighet är Länsstyrelsen i Örebro län.

Leader - landsbygdsutveckling

Leader+ är en fortsättning på Leader II och syftar till att skapa innovativa utvecklingsstrategier för landsbygdsutveckling på lokal nivå. Sverige har för Leader+ tilldelats 40,5 miljoner euro (ca 345 miljoner kronor inkl. indexuppräknings) från Europeiska jordbruksfondens utvecklingssektion.

Regeringen lämnade i juni 2000 ett förslag till nationellt program för Leader+ till kommissionen som godkände programmet i juli 2001. Glesbygdsverket är förvaltningsmyndighet och Statens Jordbruksverk utbetalande myndighet.

Equal syftar till att, i samarbete mellan medlemsländerna, främja nya metoder för att motverka all slags diskriminering och ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Sverige har tilldelats totalt 86,2 miljoner euro (ca 733 miljoner kronor inkl. indexuppräknings) från Europeiska socialfonden.

Regeringen lämnade i september 2000 ett programförslag till kommissionen, vilket därefter har förhandlats och godkänts. Svenska ESF-rådet är förvaltningsmyndighet och AMS utbetalande myndighet.

Gemenskapsprogrammets rörlighetsinsatser – Sokrates och Leonardo da Vinci

Stora insatser görs inom EG:s utbildningsprogram Sokrates och Leonardo da Vinci för att främja rörligheten bland elever, studenter, lärare, forskare och arbetstagare. Rörlighetsåtgärderna syftar till att uppmuntra arbetskraftens rörlighet över nationsgränser, men även mellan regioner inom ett land. Genom ökad rörlighet kan obalanser mellan regioner vad gäller tillgång och efterfrågan på arbetskraft utjämnas. Drygt 5 000 svenskar deltog i studiebesök, praktikperioder och utbyten inom Sokrates och Leonardo da Vinci under 2000.

6.2 EG:s statsstödsregler

En fri och fungerande konkurrens är en av de principer som utgör själva grunden för Europeiska Unionen. EG:s konkurrenspolitik syftar till att förstärka den europeiska industrins konkurrenskraft, säkerställa en effektiv konkurrens på den inre marknaden och att skapa förutsättningar för väl fungerande varu- och tjänstemarknader. I detta sammanhang bör även WTO:s subventionskod nämnas. Den ställer upp ett antal regler för hur statligt stöd kan ges.

De s.k. statsstödsreglerna är en av huvudbeståndsdelarna i EG:s konkurrenspolitik. Att reglerna i grunden har en strikt syn på statligt stöd har flera orsaker. Statligt stöd kan skada den fria konkurrensen och därigenom hindra en effektiv resursfördelning på den inre marknaden. Detta kan ske om mindre effektiva företag tillåts överleva på bekostnad av konkurrenter som är mer effektiva. Stödgivning i okontrollerade former riskerar att leda till subventionskapplöpningar mellan medlemsstaterna, försämrade incitament för företagen att förbättra sin effektivitet och i förlängningen därmed också välfärdsförluster till följd av en minskad konkurrenskraft inom EU.

Statsstödsreglernas utformning och innebörd

Enligt EG-fördraget (artikel 87.1) är allt statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen på den gemensamma marknaden förbjudet. Ett antal undantag från denna generella princip finns dock och dessa har preciserats genom domstolspraxis och genom av EG-kommis-

sionen utarbetade tillämpningsbestämmelser (gemenskapsramar, riktlinjer och meddelanden etc.).

De huvudsakliga undantagsmöjligheter som finns för nationell stöd-givning avser stöd till forskning och utveckling, små och medelstora företag samt miljöförbättrande åtgärder. Dessutom tillåter stödreglerna att stöd lämnas för utbildning av anställda och för sysselsättnings-skapande åtgärder. Jämte möjligheterna till undantag för dessa s.k. horisontella åtgärder, ger fördraget också utrymme för stöd till utveck-ling av mindre gynnade regioner. För vissa s.k. känsliga sektorer utnytt-jas särskilda och mer strikta bestämmelser, såsom bil- och syntetfiberin-dustri. Detta gäller också kol- och stålprodukter som fram t.o.m. första halvåret 2002 är underkastade EKSG-fördragets regler. Stöd kan också, under vissa förutsättningar, lämnas för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter. Möjligheter att lämna stöd inom kulturpolitikens område finns också. Särskilda möjligheter till stöd finns inom jordbruks- och fiskesektorerna samt inom transportområdet.

Kommissionen har i sin övervakande roll fördragsmässigt en mycket stark ställning när det gäller tillämpning och utformning av statsstöds-reglerna. Grundregeln är att inga nya stödåtgärder får verkställas av medlemsstaterna innan de granskats och godkänts av kommissionen (EG-fördragets artikel 88.3). Det yttersta sanktionsinstrumentet som kommissionen förfogar över är möjligheten att tvinga medlemsstaterna att återkräva stöd från mottagare i de fall stöd utbetalats på felaktiga grunder.

Det utrymme som finns att lämna stöd till ovan nämnda ändamål om-gärdas av mycket detaljerade tillämpningsbestämmelser. Bestämmel-serna har, i synnerhet sett i ett internationellt perspektiv, en unikt styrande funktion. I praktiken är medlemsstaternas frihet att utforma och introducera olika former av företagsstöd väsentligt kringskuren.

Begreppet statligt stöd

I korthet kan sägas att med statsstöd avses alla insatser av ekonomisk natur med offentliga medel som innebär fördelar för enskilda företag, avgränsade grupper av företag eller branscher. Det bör således noteras att i begreppet statsstöd innefattas också stöd som lämnas med andra offentliga medel än statliga, t.ex. kommunala. Mottagare av statsstöd kan också vara andra än företag. Alla aktörer som kan anses bedriva konkurrensut-satt ekonomisk verksamhet, med eller utan vinstsyfte, kan omfattas.

Inga sektorer i ekonomin utesluts på förhand från statsstödsreglernas tillämpningsområde. Ett begränsande kriterium är visserligen att stöd i fördragets bemärkelse måste påverka samhandeln inom EU. Den praxis som utvecklats kring kriteriets tillämpning innebär dock i praktiken att det som regel kan konstateras att samhandelspåverkan föreligger och därmed undgår endast stöd med mycket marginell och lokal marknads-påverkan gemenskapsdimensionen. Detta gäller också stöd som geogra-fiskt riktar sig till marknadsaktiviteter utanför EU.

Allt statsstöd till näringslivet omfattas av EG:s statsstödsregler oavsett om det lämnas enbart som ett nationellt, inklusive kommunalt, stöd eller delvis finansieras med medel från strukturfonderna. Bidrag från strukturfonderna måste kombineras med svensk offentlig medfinansiering. Ett enskilt företag kan inte få bidrag från strukturfonderna utan att det är förenligt med de villkor som gäller för nationellt företagsstöd och lämnas inom ramen för av kommissionen godkända stödformer eller i form av s.k. försumbart stöd. Med försumbart stöd avses sådant stöd som beloppsmässigt begränsas till maximalt 100 000 euro per företag under en treårsperiod.

Några erfarenheter av EG:s statsstödsregler i svenskt perspektiv

Sverige är – först genom EES-avtalet och sedan genom EU-medlemskapet – från och med den 1 januari 1994 bundet av de regelverk som styr den inre marknaden, däribland reglerna om statligt stöd. Generellt sett har detta inte inneburit några radikalt omvälvande förändringar i den nationella stödgivningen i Sverige. Den inriktning av EG:s statsstöds politik, som omnämns ovan, kan i sina huvuddrag knappast säga avvika från etablerade svenska synsätt. De undantagsmöjligheter som fördraget ger motsvarar i mångt och mycket den inriktning av stödpolitiken som Sverige själv tillämpat inom ramen för den s.k. generella näringspolitiken och de insatser som görs inom regionalpolitiken.

I en del avseenden är det emellertid möjligt att hitta skiljelinjer mellan nations- respektive gemenskapsnivå. Det kanske tydligaste exemplet avser EG:s politik inom varvsnäringen. Sverige har under mer än ett decennium drivit en ensidigt mycket strikt linje medan andra medlemsländer utnyttjat de uppenbart generösa stödmöjligheterna för varvsnäringen. Men också omstruktureringsstöd till företag i kris synes inom EU betraktas mer positivt än vad som sedan länge varit förhärskande i Sverige.

Det nu sagda innebär inte att det inom enskilda områden eller i fråga om vissa stödåtgärder har saknats konkreta tvisteämnen. I själva verket har vissa delar av den svenska regionalpolitiken varit kritisk från gemenskapssynpunkt. Det gäller i första hand de åtgärder som innebär driftstöd till företag, såsom de regionalt nedsatta socialavgifterna men också det särskilda regionala transportstödet tillämpning för bilindustrin (Volvo Lastvagnar i Umeå). I dessa fall har kommissionen tagit beslut om att befintliga stöd skall avvecklas. Till detta kommer att Sverige haft svårigheter att behålla och utforma den geografiska omfattningen av stödområdena, vilket innebär att befolkningsandelen som omfattas av regionalstödmöjligheter fr.o.m. 2000 uppgår till endast 15,9 procent. Detta är en minskning i förhållande till föregående period och endast ett annat EU-land, Nederländerna, har en mindre befolkningsandel i stödområde. Som jämförelse kan nämnas att Finland har en befolkningsandel i stödområde motsvarande 42,2 procent, Frankrike 36,7 procent och Portugal 100 procent.

Inom EU utgör kontroll av statligt stöd ett sammanhållet och lätt urskiljbart politikområde och det har i takt med de ökade ambitionerna för den inre marknadens utveckling också fått en allt större betydelse. Internationaliseringen och utvecklingen mot alltmer integrerade marknader, tillsammans med en ökad medvetenhet om negativa effekter av nationell stödgivning, har bidragit till att statsstödsfrågorna kommit alltmer i fokus. EMU-projektet och arbetet med utvidgningen av EU medverkar också till statsstödsfrågornas ökande betydelse.

De stora volymerna stöd inom EU har föranlett såväl Europeiska rådet som EG-kommissionen att peka på nödvändigheten av att minska den nationella stödgivningen. Stora volymer stöd i medlemsstaterna ligger inte i linje med principerna om en väl fungerande inre marknad. Vidare innebär den sneda fördelningen av stödgivningen inom EU (de rika länderna ger sammantaget väsentligt mer stöd än de fattiga) en risk att man cementerar skillnaderna i utvecklingsnivå mellan olika medlemsstater och därmed en motsättning till EU:s målsättningar om utjämning och sammanhållning.

Svårigheterna att radikalt minska stödgivningen inom EU är dock inte obetydliga. Kommissionen, som fördragsmässigt har rollen att tillämpa fördragets regler om statligt stöd, har tagit olika steg för att strama upp stödmöjligheterna. Det kanske tydligaste exemplet gäller regionalt stöd, för vilket kommissionen beslutat om minskade maximala stödnivåer för investeringsstöd och minskad geografisk omfattning av de nationella stödområdena. Det sistnämnda utgör även en anpassning med hänsyn till en kommande utvidgning av EU.

Åtgärderna innebär dock inte några garantier för att väsentliga minskningar av stödvolymerna inom EU kommer till stånd. Fördraget medger alltså att stöd av olika slag lämnas och det finns inga begränsningar för de enskilda medlemsstaternas möjligheter att disponera budgetmedel för statligt stöd inom det givna regelverket. Det kan också noteras att statsstödsreglerna, till följd av utvecklingen inom andra politikområden, i viss mån förändras i riktning mot mer generösa tillämpningsmöjligheter. Exempel som kan nämnas är miljöområdet där kommissionen nyligen beslutat om nya riktlinjer för statligt miljöstöd. Det har, till följd inte minst av utvecklingen på global nivå med antagande av Kyoto-protokollet, uppstått ett ökat behov att ge utrymme för medlemsstaterna att minska utsläppsnivåer m.m., bland annat med åtgärder som innefattar statligt stöd till företag. Ett annat exempel där steg tagits för ett ökat utrymme för statligt stöd är riskkapitalområdet. I ett särskilt meddelande har kommissionen nyligen angivit principer för att godta statligt stöd i syfte att öka tillgången på riskkapital för i första hand mindre och medelstora företag i tidiga utvecklingsfaser. Denna utveckling skall ses i ljuset av de inom EU konstaterade bristerna vad gäller tillgången på riskkapital i förhållande till situationen hos viktiga konkurrentländer. Huruvida dessa förändringar i regelverken kan komma att bidra till en totalt ökad stödgivning inom EU återstår att se.

En utvecklingstendens inom statsstödsområdet gäller senare tids förändringar av de procedurella förfarandena. Införandet av s.k. gruppundantag för vissa typer av stöd ger ökad frihet för medlemsstaterna att

introducera stöd utan att invänta kommissionens godkännande. Det innebär också minskad arbetsbörda för kommissionen och bättre möjligheter att koncentrera sig på ärenden som från konkurrenssynpunkt är av större vikt. Förutsättningen för detta är att kommissionen har kunnat introducera särskilda och mycket precisa förordningar som anger kriterier för stöd som på förhand kan anses förenliga med EG-fördraget. Hittills har nyordningen gällt stöd till små och medelstora företag samt stöd till utbildning av anställda. En gruppundantagsförordning har även införts gällande s.k. försumbart stöd. Det bör samtidigt noteras att denna nyordning inte i sig innebär vidgade möjligheter att lämna stöd. Under de närmaste åren kan utvecklingen med enklare procedurer förväntas också omfatta andra stöd med horisontella ändamål.

Den långsiktiga färdriktningen pekar av allt att döma mot ett minskat utrymme för statligt stöd till näringslivet. Kommissionens grundläggande strävan vid reformeringen av regelverket är att gradvis minska utrymmet för stöd och Europeiska rådet har vid flera tillfällen understrukt nödvändigheten att minska volymen stöd inom EU. Detta slogs fast vid toppmötet i Lissabon där det också framhölls att stöd i högre grad måste styras mot horisontella åtgärder som ligger i gemenskapens intresse (och därmed bort från s.k. ad hoc-stöd till företag i svårigheter och sektoriellt stöd till utsatta branscher). Detta har också bekräftats och preciserats senast vid toppmötet i Stockholm i mars 2001.

Statsstödsreglerna och regional utveckling i Sverige

Som framgått ovan har statsstödsreglerna konsekvenser inom olika politikområden och i en rad situationer. Vid utformningen av en politik för regional utveckling i hela Sverige erbjuder de såväl möjligheter som begränsningar för olika företagsinriktade insatser. Statsstödsreglerna sätter nu och i framtiden således en yttre ram för de nationella möjligheterna att utforma olika former av företagsstöd. För utformningen av politiken och de helhetsprioriteringar som görs är detta en viktig omständighet att beakta.

6.3 EG:s framtida sammanhållningspolitik

De länder som ansökt om medlemskap i EU kan successivt komma att bli medlemmar i den takt de uppfyller de villkor som gäller.

Den andra sammanhållningsrapport som EG-kommissionen presenterade i januari 2001 innehåller en analys av förutsättningarna för sammanhållningspolitiken i en utvidgad union med 27 medlemsstater. Rapporten skall utgöra ett underlag för en bred diskussion om utformningen av EG:s struktur- och regionalpolitik efter 2006. I rapporten konstateras att följande faktorer härvid är särskilt viktiga att beakta; de stora sociala, ekonomiska och regionala skillnader som uppstår efter utvidgningen, de långtgående sociala och ekonomiska effekter som är resultat av ökad globalisering, den europeiska ekonomins omvandling till mer kunskapsbaserade verksamheter samt förändringar i befolkningsstrukturen, m.m.

I sammanhållningsrapporten beskrivs ett antal regiontyper som kan vara framtida möjliga utvecklingsområden. Sex av dessa har en uttalad territoriell dimension. De är följande:

- De minst utvecklade regionerna förblir huvudprioriterade inom EG:s sammanhållningspolitik. I analysdelen av rapporten framgår att det finns stora skillnader ifråga om inkomster och utvecklingsmöjligheter mellan de minst utvecklade regionerna och övriga delar av unionen. Även om en viss utjämning har skett inom EU 15 kommer gapet att vidgas igen efter utvidgningen.
- Stadsutveckling: Städerna är viktiga för att genomföra en strategi för hållbar utveckling och sammanhållning.
- Diversifiering på landsbygden: Den framtida utvecklingen av landsbygden är beroende av kopplingen till andra områden, inklusive städer.
- Gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt, samarbete är nödvändigt för att öka integrationen inom unionen och minska de hinder som skapas av nationella gränser.
- Områden som genomgår strukturomvandling.
- Områden med svåra geografiska och naturbetingade nackdelar.

Härutöver beskrivs fyra mer generella utvecklingsområdena som inte är geografiskt avgränsade. De är följande:

- Fler och bättre jobb: I vissa delar av unionen skapas för få arbetstillfällen. Stora skillnader i utbildnings- och kompetensnivå försvårar ekonomisk och social utjämning mellan regioner.
- Stöd för den nya ekonomin och kunskapssamhället: För att säkerställa en god kunskapsnivå om datorer och dess användning inom hela unionen fordras insatser för att undvika att en del utestängs från informationssamhället.
- Främja social integration: Fattigdom och social utslagning ligger på en oacceptabelt hög nivå i unionen. Orsakerna har ofta sin grund i situationen på arbetsmarknaden och svårigheterna för dem som saknar nödvändig yrkeskunskap för att konkurrera om de lediga jobben.
- Jämställdhet: Tillträde till arbetsmarknaden för både kvinnor och män är både en fundamental rättighet och en nödvändighet för ekonomisk tillväxt.

Kommissionens konkreta förslag om hur den framtida politiken bör utformas avses presenteras i en tredje sammanhållningsrapport 2003/2004.

Koncentration av stödet till produktivitetshöjande insatser

I rapporten framhålls att unionens sammanhållningspolitik måste koncentreras till att stödja de faktorer som har störst betydelse för att främja konkurrenskraft och minska regionala obalanser. Detta innebär i korthet fortsatta insatser för såväl investeringar i humankapital som fysiska inve-

steringar. Kommissionen anser att produktiviteten är en nyckelfaktor för ekonomisk tillväxt och att den till största delen är beroende av arbetskraftens kompetens, infrastrukturens kvalitet samt näringslivets förmåga till innovationer. Ansträngningarna att öka produktiviteten och på så sätt främja den ekonomiska tillväxten för vår generation får emellertid inte ske på bekostnad av kommande generationers möjligheter. Utvecklingen måste med andra ord vara långsiktigt hållbar.

Finansiering

Den beskrivning som görs i rapporten av nationella, regionala och sociala skillnader pekar på ett ökat behov av sammanhållningspolitik i en utvidgad union. Den största delen av de framtida finansiella resurserna kommer oundvikligen att behövas i de nya medlemsländerna men det kommer fortfarande att finnas regioner i nuvarande EU 15 som har stora svårigheter.

Genom Berlinöverenskommelsen om EG:s budget för 2000–2006 fastställdes strukturfondernas storlek till 0,45 procent av BNP i en union som 2006 förväntas bestå av 21 medlemsländer. Samma procenttal bör enligt rapporten vara utgångspunkten för framtida finansieringsdiskussioner. Innan frågan om finansiering diskuteras bör medlemsländerna dock vara överens om innehållet i sammanhållningspolitiken.

Under innevarande period finns också ett tak för överföringar från strukturfonderna och sammanhållningsfonden på fyra procent av ett lands BNP per år. I rapporten sägs att frågan om ett tak och nya medlemsländers absorptionsförmåga måste övervägas noga med hänsyn till de enorma utvecklingsbehov som finns i kandidatländerna.

6.4 Det regionala utvecklingsperspektivet inom den Europeiska unionen

En utvidgning av den Europeiska unionen och reformering av EG:s strukturfonder, och även EG:s jordbrukspolitik, ökar kraven på en allsidig bedömning av olika insatsers rationalitet och sammanhang i ett regionalt perspektiv. Att anlägga ett regionalt, eller territoriellt, perspektiv innebär för det första att utgå från olika regioners förutsättningar att utvecklas på ett långsiktigt och hållbart sätt, dvs. såväl ekonomiskt och socialt som ekologiskt. Det innebär för det andra att lägga en grund för ökad samverkan över administrativa gränser, mellan nationer och mellan olika politikområden.

I det europeiska perspektivet är det uppenbart att stora städer och stadsregioner kommer att spela en avgörande roll för den framtida ekonomiska utvecklingen. Den helt dominerande regionen vad beträffar ekonomisk utveckling är för närvarande det centrala västeuropeiska området med London, Bryssel och Paris som tyngdpunkter. Det finns emellertid en potential för betydligt ökad aktivitet i flera områden – t.ex. i Östersjöområdet. Detta kräver dock ökad samverkan och sektorssamordning grundad på kunskap om de krav en långsiktigt hållbar social, ekonomisk och ekologisk utveckling ställer. I mötet med Europeiska Rådet i

Göteborg 2001 lades en strategi för hållbar utveckling för att vända ohållbara trender fast. Som ett första steg antogs ett antal primära mål och åtgärder som en allmän inriktning av den framtida politiken inom fyra prioriterade områden, bl.a. säkerställande av hållbara transporter och förvaltning av naturresurser på ett mer ansvarsfullt sätt. I båda fallen krävs att sambanden mellan ekonomisk tillväxt och ökning av transporttillväxt, respektive förbrukning av naturresurser är hållbara.

Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU (ESDP)

Genom beslut vid ett informellt ministermöte i Potsdam 1999 har etablerats ett politiskt ramverk för Europas regionala utveckling. Detta ”regionala utvecklingsperspektiv inom Europeiska unionen” finns redovisat i en rapport med samma namn (European Spatial Development Perspective, ESDP). Det är innehållsmässigt mycket brett och behandlar de sektorer som på skilda sätt påverkar den regionala utvecklingen, det betraktar denna utveckling utifrån ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter och omfattar alla delar av Europa och regioner av alla karaktärer. Slutligen formuleras handlingsalternativ för utvecklingen på unionsnivå men också på nationell och regional nivå. ESDP-dokumentet konstaterar att det existerar ett dubbelriktat samband mellan Europas regionala struktur och skilda sektorsambitioner. Med ambitionen att både påverka de politikområden, som bidrar till att skapa den regionala strukturen, och att förstärka denna strukturs möjligheter att fullgöra de funktioner som krävs ekonomiskt, socialt och miljömässigt, lyfter ESDP-dokumentet fram tre grundläggande utgångspunkter för en framtida positiv regional utveckling i Europa. Det är:

- Utveckling av ett flerkärntigt och balanserat system av tätorter och städer och ett stärkt samband mellan stads- och landsbygdsområden. En grundtanke är att synergieffekter kan åstadkommas genom ökat samarbete sinsemellan städer och mellan städer och omgivande regioner.
- Integrerade transport- och kommunikationslösningar ses som centrala för att stödja en flerkärntig stadsutveckling på både europeisk nivå och inom respektive medlemsland. Vidare ses en likvärdig tillgång till infrastruktur och kunskap som avgörande förutsättningar för en balanserad utveckling.
- Utveckling och vård av natur- och kulturarvet ses som centrala förutsättningar för att bevara och vidareutveckla regionala identiteter och kulturell mångfald. Förutom att främja skilda platsers attraktivitet ses en sådan utveckling som ett värde i sig.

I ESDP-dokumentet finns vidare ett stort antal politiska handlingsalternativ formulerade för det fortsatta arbetet. De syftar bl.a. till att skapa motvikter till rådande koncentrationstendenser i centrala Europa.

Flera av de ambitioner som formulerats i ESDP-processen ligger i linje med politikens inriktning i Sverige. Betonandet av ett sektorsövergripande synsätt har länge präglat svensk politik för regional utveckling. Senast dokumenteras detta bl.a. i processen med regionala tillväxtavtal.

Nytt för svensk politik är synen på behovet av motvikter i Europas periferi till centrala Europas starka och expanderande regioner. Detta rör alltså regional balans på europeisk nivå. Sverige tillhör därvid denna periferi och inom ESDP talar man om "metropolregioner" och "Gateway cities" som bör ges särskilt goda utvecklingsförutsättningar. För Sverige rör det sig om Stockholmsregionen och de två andra storstadsregionerna. Det är alltså ett europeiskt intresse att de "svenska metropolregionerna och "Gateway cities" blir så starka som möjligt, samtidigt som detta inte är oproblemiskt sett till den inre svenska balansen. ESDP-dokumentet poängterar emellertid i detta sammanhang att det gäller att förstärka regioner på alla nivåer.

ESDP-dokumentet betonar vikten av ett väl utbyggt samband mellan stad och landsbygd och att det finns extra stor anledning att stärka städer och regioner som är av särskild betydelse för glesare bebyggda regioner. Den långsiktiga utvecklingen av Umeå och Luleå som nordliga kompetenscentra i Sverige är i praktiken exempel på detta tänkande.

Den stora vikt som läggs vid infrastrukturinvesteringar, som skall göra det möjligt att binda ihop städer och regioner, är naturligtvis av särskild vikt i Sverige, eftersom den svenska tätortsstrukturen karakteriseras av stora avstånd. Förstoring av lokala arbetsmarknadsregioner, som nu utgör en central del av svenskt regionalt utvecklingsarbete, visar att dessa riktlinjer redan är en del av svenskt utvecklingstänkande på lokal och regional nivå. De investeringar som på senare år har gjorts i regionaltågssystem kan ses som exempel på att dessa ambitioner förverkligas, liksom ambitionerna att binda ihop orterna utefter Norrlandskusten. Byggandet av Öresundsbron är ytterligare ett, transnationellt, exempel på ambitionen att binda samman städer och regioner.

6.5 Landsbygdsutveckling och areella näringar inom den Europeiska unionen

Sedan Sverige blev medlem i den Europeiska unionen har miljö- och landsbygdsåtgärderna successivt byggts ut. Detta gäller främst ersättningarna för miljöinsatser. Även strukturåtgärder, som investeringsstöd till jordbruket, har införts i Sverige sedan dess.

Åtgärder med anknytning till de areella näringarna och landsbygdsutveckling, som EG medfinansierar, syftar till att skapa nya arbetstillfällen för både kvinnor och män, goda möjligheter till fortsatt bosättning på landsbygden och en ekologisk, ekonomisk och social hållbar utveckling. Dessa genomförs inom det samlade landsbygdsprogrammet, strukturfundsprogrammen och gemenskapsinitiativet Leader+ samt inom ramen för andra delar av den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken.

Det samlade landsbygdsprogrammet bidrar till att uppfylla viktiga mål som uthållig tillväxt i hela Sverige, landsbygdens utveckling och ökad

sysselsättning. Jordbruket måste också ges möjligheter att utvecklas och anpassas till nya förhållanden och vara en del av en integrerad utveckling av hela landsbygden. Omfattningen och inriktningen av åtgärderna styrs därför av de skilda förutsättningar för jordbrukets och landsbygdens utveckling som finns i olika delar av landet. I strukturfondsprogrammen inom mål 1 ingår även åtgärder för att främja utvecklingen av jordbruket, fiskerinäringen, rennäringen samt landsbygden.

EG:s nya landsbygdsförordning medger en större flexibilitet och därmed ökade möjligheter att kombinera olika åtgärder för bättre total effekt. Miljömålen kan t.ex. uppnås genom att miljöersättningarna till jordbruket kombineras med riktade stöd till investeringar, till utvecklingsprojekt eller kompetensutveckling. Den nya förordningen ställer samtidigt större krav än tidigare på medlemsländerna att utforma balanserade program för landsbygdsutveckling där effekterna av åtgärderna löpande skall följas upp och utvärderas. Det svenska landsbygdsprogrammet beskrivs i avsnitt 4.3. För programperioden 2000–2006 har EG åtagit sig att medfinansiera landsbygdsprogrammet i Sverige med totalt 1 130 miljoner euro (cirka 9,6 miljarder kronor). EU:s utgifter för tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige uppgår totalt till cirka 6,8 miljarder kronor per år.

Gemenskapsinitiativet Leader+ syftar till att genom innovativa utvecklingsstrategier stärka landsbygden genom ett nedifrån-och-upp-perspektiv. Under förra programperioden gjordes insatser för småföretagande och landsbygdsturism med goda resultat.

Inom EG:s ramprogram för forskning och utveckling tillmäts landsbygdsutvecklingsfrågorna och forskningen kring dessa stor betydelse. Inte minst gäller det att skapa nya arbetstillfällen som kan ersätta de som förväntas försvinna inom de areella näringarna. Ett betydande kunskapsunderlag, utarbetat i internationell samverkan, krävs som grund för en mer positiv utveckling.

Sveriges medlemskap i EU har även gett möjligheter till ekonomiskt stöd till fiskerinäringen. För den nuvarande sjuåriga budgetperioden har EG avsatt cirka 62 miljoner euro (cirka 530 miljoner kronor) för att medfinansiera strukturåtgärder på fiskets område.

7 En ny politik för regional utveckling i hela landet

I följande avsnitt beskrivs regeringens förslag till inriktning av en framtida politik för regional utveckling. Inledningsvis redovisas några utgångspunkter som regeringen anser bör gälla för all politik som bidrar till förutsättningar för hållbar utveckling. Efter de generella utgångspunkterna presenteras regeringens förslag till ny politik för regional utveckling, dess mål och förutsättningar samt strategier och instrument för politikens genomförande. Dessutom behandlas den nationella regionala utvecklingspolitikens samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik.

Politik som har stor betydelse för hållbar utveckling och tillväxt bör utgå från en helhetssyn baserad på vissa utgångspunkter. Dessa utgångspunkter är lika giltiga för t.ex. regeringens transportpolitik och innovationspolitik som för politiken med regional utveckling som primärt mål. Staten påverkar och bidrar genom politiken till förutsättningar för tillväxt och välfärd i alla delar av landet. Enskilda åtgärder inom ett visst politikområde kan vara av stor betydelse för utvecklingen i olika delar av landet. Lika väsentligt eller viktigare kan emellertid de samlade effekterna av förd politik inom flera områden vara. Det finns ofta starka samband och beroendeförhållanden mellan skilda frågor. Särskilt tydligt blir detta på lokal och regional nivå. En konsekvent och effektiv politik för en hållbar utveckling fordrar en helhetssyn baserad på vissa utgångspunkter.

Utgångspunkterna är följande:

- Politiken skall omfatta alla delar av landet.
- Staten skall vara tydlig avseende sin roll och sitt ansvar.
- Staten ansvarar för det nationella perspektivet i olika frågor och att detta får genomslag på lokal och regional nivå.
- Regionalt inflytande och regional variation är nödvändigt.
- Politiken skall bidra till en hållbar utveckling.
- Politiken skall bidra till ökad jämställdhet.
- Politiken skall bidra till ökad mångfald och integration.
- Politiken skall bidra till en väl fungerande konkurrens.
- Politiken skall vara lärande.

Politiken skall omfatta alla delar av landet

Den nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt i alla delar av landet. Den samlade nationella tillväxten är beroende av hur väl potentialen i de förutsättningar som finns lokalt och regionalt tas till vara. Politiken skall därför omfatta landets alla delar.

Staten skall vara tydlig

Ett tydligt definierat statligt ansvar gör det lättare att ställa krav på staten i frågor som staten ansvarar för. Samtidigt klargörs var gränsen för det statliga ansvaret går, vilket gör att det samtidigt synliggörs inom vilka områden det är nödvändigt att andra aktörer tar på sig ansvar och initiativ. En tydlig ansvarsfördelning kan därmed frigöra initiativkraft och underlätta samverkan och diskussioner mellan aktörer som har olika utgångspunkter och mål.

Staten ansvarar för det nationella perspektivet

De grundläggande förutsättningarna för en hållbar utveckling skall vara likvärdiga i hela landet. Detta fordrar ett nationellt perspektiv och är ett

statligt ansvar. Statliga instrument för likvärdiga förutsättningar är bl.a. regelverk och nationella mål för politiken. Det är statens ansvar att bevaka att nationella mål och prioriteringar får genomslag på lokal och regional nivå.

Mål inom olika politikområden bör samverka och därigenom ge förstärkta bidrag till en hållbar utveckling. Ibland kan emellertid målen hamna i konflikt med varandra. Det kan också uppstå motsättningar mellan det nationella och det regionala perspektivet. Det är statens uppgift att föra en tydlig politik med prioriteringar som bidrar till att målkonflikter kan undvikas eller lösas.

Staten bör sträva efter att sektorer som skapar förutsättningar för en regionalt hållbar utveckling beaktar denna dimension samt samverkar och samordnar sina insatser. En viktig statlig uppgift är att också göra den politiska avvägningen mellan olika sektorer.

Regionalt inflytande och variation är nödvändigt

En hållbar nationell tillväxt är beroende av väl fungerande regioner. Eftersom utvecklingsförutsättningarna skiljer sig åt, är det nödvändigt att politikens intensitet och genomförande kan variera. En effektiv politik förutsätter att den kunskap och initiativkraft som finns samlad på lokal och regional nivå tas till vara. Det är därför betydelsefullt att den regionala nivån ges möjlighet att, inom befintliga regelverk, påverka vilka av tillgängliga statliga åtgärder som skall prioriteras för att regionala utvecklingsmål skall uppnås. Politikens anpassning till regionala förutsättningar bör ske i ett samspel mellan lokal, regional och nationell nivå.

Utformning respektive genomförande av statlig politik behöver inte utgå från samma geografiska avgränsning. Funktionella regioner skall eftersträvas. Utformning av politik bör baseras på analyser och kunskap om den funktionella regionens behov och förutsättningar.

I dag utgör länsgränserna en administrativ grundindelning av landet. Länsgränserna får emellertid inte utgöra hinder för att frågor hanteras i det geografiska sammanhang som ger den största förståelsen och nyttan.

Politiken skall bidra till en hållbar utveckling

Regeringens politik skall bidra till målet om en hållbar utveckling, omfattande såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter. Hållbar utveckling är en strävan efter att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Hållbar utveckling definieras som en utveckling som möter dagens behov utan att hindra framtida generationers möjligheter. Den hållbara utvecklingens tre dimensioner – den ekologiska, den ekonomiska och den sociala – är lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra. Hållbarhetsperspektivet är vägledande för regeringens politik inom alla områden. Oavsett vilka åtgärder som vidtas skall sammanvägda sociala, ekologiska och ekonomiska bedömningar göras. Hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till hållbar utveckling.

Den ekonomiska dimensionen fokuserar på betydelsen av tillväxt i ekonomin. Tillväxt innebär en ökning av värdet på den samlade produk-

tionen. Den ekologiska dimensionen tar utgångspunkt i regeringens övergripande mål att dagens generation skall lämna över ett samhälle till nästa där de stora miljöproblemen är lösta. En god hushållning med naturresurser, minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter och ett miljödrivet näringsliv utgör väsentliga inslag i en ekologiskt hållbar utveckling. De av riksdagen fastställda femton miljö kvalitetsmålen tydliggör den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Den sociala dimensionen handlar om välfärd, bl.a. om behovet av delaktighet, att människor har ett inflytande över sitt vardags- och arbetsliv. Det skall finnas ett brett utbildningsutbud, väl fungerande arbetsmarknader samt en social och kulturell mångfald. Kvinnor och män skall kunna delta och verka på lika förutsättningar och alla människor skall få chans till goda levnadsvillkor.

Politiken skall bidra till ökad jämställdhet

Målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle i vilket kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden. Jämställdhetspolitikens mål innebär en jämn fördelning av makt och inflytande, samma möjligheter till ekonomiskt oberoende, lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Det innebär också lika god tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger, delat ansvar för hem och barn samt frihet från könsrelaterat våld.

I det praktiska arbetet används framför allt två metoder för att uppnå målet för jämställdhetspolitiken. Dels är det mainstreaming, dvs. integrering av könsperspektiv i samtliga samhällsanalyser, dels särskilda insatser för kvinnor.

Politiken skall bidra till ökad mångfald och integration

Sverige är i dag ett land av en mångfald av etniciteter, kulturer, religioner, språk och livserfarenheter. Denna mångfald är en positiv kraft för samhällsutvecklingen som måste tas till vara. Integrations- och mångfaldsfrågorna, liksom jämställdhets- och miljöfrågorna, berör alla politikområden. Sveriges välfärd skall bygga på hela arbetskraftens och varje individs förmåga att aktivt bidra till den samlade samhällsekonomiska utvecklingen.

Politiken skall bidra till en väl fungerande konkurrens

En väl fungerande konkurrens bidrar till förnyelse av samhället. Marknaderna måste präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer. Konkurrensförhållandena på lokala marknader har stor betydelse för att skapa förutsättningar för nya stora internationellt konkurrenskraftiga företag. Upphandlings- och konkurrensregler är därför viktiga för att små och nyetablerade företag som är verksamma lokalt skall få goda förutsättningar för sin verksamhet. Konkurrensövervakningen har stor betydelse för att förhindra konkurrensbegränsande kartellbild-

ningar eller missbruk av en marknadsdominerande ställning på marknaden.

Prop. 2001/02:4

Politiken skall vara lärande

Riksdag och regering lägger fast politikens nationella mål samt bestämmer vilka medel som skall användas för att nå målen. En mängd aktörer svarar för genomförandet. Samverkan sker i olika grad med den regionala nivån. En effektiv statlig styrning förutsätter uppföljning, resultatredovisning och utvärdering. Dessa gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen och att vid behov kunna förändra innehållet och formen på de statliga insatserna, vilket i sin tur bidrar till en lärande politik. Det måste finnas utrymme för omprövning av såväl insatser och arbetssätt som statens roll och grad av engagemang i olika frågor. Tvärsektoriella mål och arbetsformer måste kunna hanteras.

Regionbegreppet

Regionbegreppet används för att beteckna många typer av geografiska, administrativa och funktionella områden. En hel världsdel, grupp av länder, en landsdel, kommuner eller delar av olika kommuner kan benämnas region. I samtliga av dessa fall kan regionbegreppet vara en riktig benämning. Det är sammanhanget eller funktionen som avgör hur en region bör avgränsas.

Skillnaden mellan en funktionell och en administrativ regionindelning är att den funktionella regionen tar sitt ursprung i den aktuella frågans funktionalitet. Med detta menas att den oberoende av administrativa gränser upplevs som ett naturligt område för gemensamt agerande eller gemensam efterfrågan. Exempel på detta är utbildning, infrastrukturplanering och arbetsmarknadsrelaterad pendling. Den administrativa regionindelningen motsvarar i en del fall inte de behov och utgångspunkter som den aktuella frågans funktionalitet kräver.

Fördelen med det funktionella regionbegreppet är att en region kan definieras utifrån människors och företagens verkliga beteende. När det gäller arbetspendling används därför ofta benämningen lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). Med LA-region avses en funktionell arbetsmarknadsregion, inom vilken människor bor och arbetar.

Genom att betona LA-regionens roll för regional utveckling kan en tydligare och mer integrerad syn på regionala utvecklingsförutsättningar främjas över ett sammanhållet geografiskt område. Lokala arbetsmarknadsregioner består oftast av ett flertal olika områdestyper, såsom glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden, små och medelstora städer samt storstadsområden. Dessa olika områdestyper bör inte betraktas som isolerade från varandra eftersom ett ömsesidigt beroendeförhållande i de flesta fall råder mellan dem.

Regeringens förslag: Regionalpolitiken omvandlas till en ny politik för hållbar regional utveckling i alla delar av landet. Politikområdena regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken slås samman och bildar ett nytt politikområde: regional utvecklingspolitik.

Utredningens förslag: Enligt den regionalpolitiska utredningen har det successivt genom åren uppstått en otydlighet kring regionalpolitikens syfte och kopplingen mellan mål och medel. Politiken bör därför rensas dels med avseende på syfte, dels med avseende på regionalpolitikens geografiska gränser. Utredningen föreslår en indelning av regionalpolitiken i tre politikområden – regional strukturpolitik, regional stimulanspolitik och regional välfärdspolitik. En regional strukturpolitik har betydelse för såväl välfärds- som tillväxtpolitiska mål, och dess främsta uppgift är att utveckla formerna för ett sektorsövergripande arbetssätt och bättre regional anpassning av åtgärder inom olika politikområden. En regional stimulanspolitik är mer process- och projektinriktad och inte låst av långsamma beslutsprocesser. Med en regional välfärdspolitik avser utredningen en politik som skall garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimlig tillgång till samhällsservice, oberoende av regionala tillväxt- och utvecklingsförutsättningar.

Förutom behovet att tydligare beskriva regionalpolitikens syfte, mål och förhållande till andra politikområden finns enligt utredningen ett behov att klargöra regionalpolitikens geografiska gränser. Med detta avses att klargöra om politiken är avgränsad till utpekade prioriterade områden eller om den är avsedd för alla delar av landet, men tar hänsyn till varierande regionala förutsättningar.

Utredningen identifierar tre huvudsakliga regiontyper: regioner med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, regioner under omstrukturering samt tillväxtregioner.

Med utgångspunkt från denna indelning i politikområden har utredningen strävat efter att definiera mål för hur varierande regionala förutsättningar skall kunna vägas in i all politik. Det krävs att olika regionalt inriktade åtgärder, för att skapa välfärd respektive ekonomisk tillväxt, kan fungera integrerat med övriga politikområden. Av detta följer, enligt utredningen, att regionalpolitik inte bör ses som ett separat politikområde vid sidan av övriga. Enligt utredningens uppfattning bör därför regionalpolitiken avvecklas som politikområde och ersättas med en regionalt baserad tillväxt- respektive välfärdspolitik för hela landet, inom vilken en anpassning till varierande lokala och regionala förutsättningar är möjlig. Det innebär att olika politikområdets operativa mål och medel måste anpassas till de skilda förutsättningar som finns i olika delar av landet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till utredningens förslag. Huvudargumentet hos de remissinstanser som avvisar en avveckling av regionalpolitiken i dess nuvarande form är att ytterligare och djupare analyser krävs innan beslut kan tas om att nuvarande politik kan avvecklas till förmån för en ny.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande regionalpolitiken, som beskrivits i avsnitt 4.1, tillkom ursprungligen för att bidra till att

uppfylla de ekonomisk-politiska målen, genom att sprida tillväxten i överhettade regioner till landsdelar med underutnyttjade resurser. Specifika regionalpolitiska instrument utformades. Successivt har politiken förändrats. Bland annat har insikten om andra politikområdens insatser som avgörande för den regionala utvecklingen ökat. Regionalpolitiken har blivit allt mer tvärssektoriell. Geografiskt syftar regionalpolitiken för närvarande främst till att främja utvecklingen i vissa prioriterade områden, de nationella stödområdena A och B, områden för EG:s strukturprogram för målen 1 och 2, samt i gles- och landsbygdsområden i hela landet.

Regeringens politik har alltmer kommit att formas av ökad kunskap om betydelsen för en hållbar tillväxt av att alla landets regioner utvecklas väl, utifrån sina specifika förutsättningar. Den regionala näringspolitiken, som infördes 1998, baseras på detta synsätt. Den regionala näringspolitiken bygger också på samverkan mellan företrädare för ett flertal statliga sektorer och utgår från regionens förutsättningar och prioriteringar. Det huvudsakliga instrumentet för genomförandet av politiken är de regionala tillväxtavtalen. Tillväxtavtalen har i praktiken också kommit att bli ett viktigt samordningsinstrument för regionalpolitiken.

Motivet för en regional utvecklingspolitik i alla delar av landet är bl.a. uppfattningen att den nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt. Den samlade nationella tillväxten är således avhängig hur väl potentialen i de förutsättningar som finns lokalt och regionalt tas till vara. Skälet till att regeringen föreslår att slå samman regionalpolitiken med den regionala näringspolitiken är främst att det finns så starka kopplingar mellan dessa att en samlad politik blir mer effektiv. Syftet är att etablera och utveckla en sammanhållen politik för alla delar av landet som kan anpassas till regionala skillnader och förutsättningar. Att främja en hållbar regional utveckling innebär att prioritera lösningar inom politiken som ger synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och ekologiska perspektiven. Det handlar om att hitta helhetslösningar som påverkar inriktningen av den regionala utvecklingen mot en mer hållbar samhällsutveckling.

Idag finns inom regionalpolitiken en särskild gles- och landsbygdsdimension, som även inbegriper landets skärgårdsområden. Dessa områden har i vissa avseenden särskilda förutsättningar och behov för sin utveckling. Detta är den främsta orsaken till att områdena utgör en särskild dimension. Som funktionella regioner för en ny regional utvecklingspolitik bör enligt regeringens bedömning i första hand de 81 lokala arbetsmarknadsregioner som NUTEK utpekat fungera. Inom dessa bör såväl tätorter som gles- och landsbygd ses som kompletterande områden. Med detta synsätt minskar betydelsen av en särskild gles- och landsbygdsdimension.

7.2 Mål för den nya politiken

Regeringens förslag: Målet för den regionala utvecklingspolitiken skall vara väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen anser att det inte är praktiskt att se vare sig den totala befolkningsutvecklingen eller lika stora in- och utflyttningar till alla regioner som ett primärt mål för regionalt inriktade näringspolitiska insatser. En majoritet av människor bor, trots den ökade geografiska rörligheten, kvar på sina hemorter. Detta leder till slutsatsen att t.ex. arbetslösheten i en region inte minskar i någon avgörande grad till följd av att fler flyttar till regioner med arbetskraftsbrist. Detta innebär samtidigt att näringslivet för sin rekrytering av arbetskraft nästan helt och hållet är beroende av de människor som finns i regionen. Även motsatsen gäller. Arbetslösheten i en region beror, enligt utredningen, nästan uteslutande på hur arbetsmarknaden och näringslivet utvecklas just där.

Den regionalpolitiska utredningens förslag till mål överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag till övergripande mål.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar inte fullt ut utredningens bedömning av möjligheterna att påverka arbetskraftens rörlighet. Den långsiktiga befolkningsutvecklingen visar att slutsatserna endast gäller på kort och medellång sikt. Utredningen förefaller inte heller ha beaktat den dynamik som kännetecknar en väl fungerande arbetsmarknad, och vad som kan åstadkommas med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Bland annat kan de nyligen genomförda förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen förväntas komma att spela en stor roll för individens geografiska och yrkesmässiga rörlighet.

Målen för den nuvarande regionalpolitiken är att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Målet för den s.k. lilla regionalpolitiken (större delen av utgiftsområde 19) är att verksamheten främst skall underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken. Målet för den regionala näringspolitiken är att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män.

Regeringen föreslår att den nya politikens mål skall vara väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god service-nivå i alla delar av landet. Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner.

Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken skall därmed bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner för att därigenom öka den nationella tillväxten. På samma sätt skall politiken bidra till de sociala aspekterna, bl.a. sysselsättning, jämställdhet och välfärd, samt de ekologiska aspekterna, bl.a. minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter samt god hälsa och livsmiljö. Det är viktigt att sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling.

Effekterna av politiken bör kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. De ekonomiska och sociala effekterna bör avläsas i hur väl lokala arbetsmarknadsregioners har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Politiken skall även kunna avläsas i hur väl den lyckas uppnå de nationella jämställdhetsmålen. Vad gäller den ekologiska dimensionen bör effekterna stämmas av mot de nationella miljö kvalitetsmålen.

Med en god servicenivå i alla delar av landet avses att politiken skall bidra till att människor och företag har tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning. Med kommersiell service avses främst tillgång till dagligvaror och drivmedel. Med offentlig service avses servicefunktioner som tillhandahålls av såväl statliga som kommunala aktörer. Kollektivtrafikförsörjning räknas i detta sammanhang inte som en serviceåtgärd. Såvitt avser den kommunala servicen är statens roll att bidra, inte minst genom det kommunala skatteutjämnningssystemet, till att skapa ekonomiskt likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet. Effekterna av politiken vad beträffar servicenivån bör främst avläsas i förändringar av servicetillgängligheten.

7.3 Strategier för att nå den regionala utvecklingspolitikens mål

Regeringens förslag: Målet för den regionala utvecklingspolitiken skall nås genom flera offensiva strategier, i kombination med riktade åtgärder, med syfte att stärka hållbar utveckling och livskraft i alla delar av landet. Dessa är:

- En utvecklad styrning av statlig verksamhet.
- Tydligare regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden och en utvecklad helhetssyn.
- Tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommuner.
- Lärande och program som instrument för utveckling.
- Regionala jämförelser som drivkraft för förändring.
- Samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik.
- Riktade åtgärder.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det krävs en kombination av olika offensiva strategiska åtgärder för att nå de mål som regeringen föreslår för den regionala utvecklingspolitiken.

Två huvudlinjer kan urskiljas. Den ena handlar om att förbättra olika politikområdens kapacitet och förmåga att stödja en regional utvecklingspolitik och skapa förutsättningar för väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner i alla delar av landet. Den andra huvudlinjen innefattar ett stort antal strategiska insatser av två kategorier, dels riktade insatser till vissa geografiska områden med särskilda behov, dels tematiska insatser för att främja utvecklingen av innovationssystem och kluster, stimulera ett ökat entreprenörskap, m.m. i alla delar av landet. Förslagen till åtgärder redovisas utförligt i avsnitt 9.

Regeringens bedömning: Statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden verka för att de regionalpolitiska målen uppnås. För att i ökad utsträckning uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken avser regeringen att utveckla styrningen av de myndigheter vars verksamheter bidrar till att uppnå målet. Riksdagens principer för lokalisering av statliga verksamheter bör uppmärksammas och beaktas.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt Verksförordningen (1995:1322) skall myndigheter bl.a. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller regionalpolitiken. I förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete, som gäller för statliga myndigheter utom affärsverk, förtydligas detta krav. Många myndigheter har också mer utvecklade krav i detta hänseende formulerade i sina instruktioner och/eller regleringsbrev.

Regeringen har i skrivelse (skr. 2000/01:151) Regeringens förvaltningspolitik lämnat en redovisning av det arbete som pågår för att utveckla styrningen av de statliga myndigheterna. Ett viktigt inslag i det fortsatta utvecklingsarbetet är att åstadkomma en mer verksamhetsanpassad myndighetsstyrning. En utgångspunkt för detta arbete är att olika verksamheters syfte, karaktär och förutsättningar varierar, och att resultatstyrningen därför måste anpassas till olika aktuella behov och förändringar i omvärlden. Genom en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning skapas enligt regeringens bedömning bättre förutsättningar att ställa för den regionala utvecklingen relevanta verksamhetskrav på de olika myndigheter som berörs.

Kravet på regionalt hänsynstagande måste givetvis balanseras och avvägas mot andra krav som ställs på myndigheterna, exempelvis avseende effektivitet och andra nationella mål. Erfarenheterna visar att myndigheternas regionala hänsynstagande riskerar att nedprioriteras vid målkonflikter och resursneddragningar. Det är en viktig fråga för uppföljningen och dialogen mellan regeringen och dess myndigheter att diskutera hur, och under vilka förutsättningar, det regionala hänsynstagandet kan realiseras.

Statliga bolag

De statliga bolagen omfattas inte av motsvarande reglering som myndigheter. Statens bolag skall skapa värden och generera avkastning. Företag med statligt ägande har en verksamhet som i hög grad är spridd över hela landet. Vissa statliga bolag har därtill ett särskilt ansvar för att bedriva verksamhet över hela landet. Regeringens tre ägarverktyg är genomlysning, ökad fokus på kärnverksamheten och effektivare styrelser. I regeringens ägarpolicy utpekas fyra frågor som viktiga policyfrågor för företag med statligt ägande: miljöfrågor, jämställdhetsperspektiv, mångfald samt att nyttja IT-områdets möjligheter.

Flertalet bolag är konkurrensutsatta och arbetar på en marknad.

Vissa bolag har till uppgift att tillgodose vissa speciella samhällsintressen, vilket framgår av deras bolagsordningar. För sådana bolag finns oftast även en särskild sektorslagstiftning med anslutande tillståndsvill-

kor eller avtal. Av sådana villkor eller avtal framgår att vissa bolag har en serviceskyldighet som omfattar hela landet.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med sin skrivelse om det statliga ägandet våren 2002.

Principer för lokalisering av statliga verksamheter

Riksdagen lade 1990, på förslag av Arbetsmarknadsutskottet (bet. 1989/90:AU13), fast vissa principer för lokalisering av statlig verksamhet. I principerna uttalades bl.a. att omlokalisering, men kanske framför allt decentralisering, är viktiga inslag i strävandena att åstadkomma en balanserad regional utveckling. En sådan åtgärd kan också vara ett led i den förnyelse som pågår inom den offentliga sektorn, menade Arbetsmarknadsutskottet. Därför bör en fortlöpande prövning ske av förutsättningarna för en decentralisering av verksamheter.

Överväganden om 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 enligt Arbetsmarknadsutskottet är att myndigheterna även efter en omlokalisering eller decentralisering skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande (1996/97:AU2), som avlämnades hösten 1996, preciserades principerna ytterligare. Riksdagen gav som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört. I det nämnda betänkandet angavs bl.a. följande (s. 27):

”Riksdagen har vid en rad tillfällen uttalat sig om allmänna principer för såväl om- som nylokalisering av statlig verksamhet m.m. Utskottet finner att de överväganden och slutsatser som har legat till grund för riksdagens ställningstaganden i dessa frågor fortfarande har aktualitet.

Detta har kommit till uttryck bl.a. genom de försvarspolitiska frågor som behandlas av riksdagen. I proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2 lämnas förslag som innebär en avveckling av flygflottiljen i Söderhamn. Utskottet har i sitt yttrande (AU4y) framfört synpunkter på de principiella frågor som regeringsförslagen väcker när det gäller de regional- och arbetsmarknadspolitiska effekterna av ett genomförande av grundorganisationens omfattning och förläggning.

Utskottet vill ånyo understryka att varje beslut om omlokalisering av befintlig verksamhet eller lokalisering av nya myndigheter bör föregås av noggranna överväganden om möjligheten att i första hand placera dem i länscentrum eller vissa andra orter i eller i anslutning till nationella regionalpolitiska stödområden. Alternativ lokalisering kan vara orter eller regioner där statlig verksamhet läggs ned eller som i övrigt är mindre väl försörjda med sådan verksamhet. I vart fall bör en annan lokaliseringsort än Stockholm övervägas. En utgångspunkt skall dock vara att myndigheterna även efter en sådan lokalisering skall kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt. De möjligheter som står till buds att åstadkomma en bättre regional balans måste så långt möjligt tas till vara.

När det gäller effekterna av omstruktureringen av statlig verksamhet vill utskottet betona vikten av att besluten föregås av kartläggningar, analyser och bedömningar av konsekvenserna från regionalpolitisk utgångspunkt. Enligt utskottets uppfattning bör frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av stor vikt eller på annat sätt av principiellt intresse underställas riksdagen. Utskottet föreslår att riksdagen till regeringen riktar ett tillkännagivande av denna innebörd.”

I sitt yttrande i februari 2000 över regeringens skrivelse 1999/2000:33 om utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningspro-

blem främst på grund av strukturomvandlingar inom Förvarsmakten, (1999/2000:NU10), konstaterade Näringsutskottet att det föreligger principer för såväl lokaliseringsärenden som för beslutshandlingen i sådana ärenden, och att riksdagen givit regeringen dessa principer till känna hösten 1996. Näringsutskottet konstaterar att det kan råda viss tveksamhet om den formulerade lokaliseringspolicyn varit tillräckligt uppmärksam. Enligt utskottets uppfattning utgör de redovisade principerna för utlokalisering av statliga myndigheter och beslutshandlingen av sådana ärenden en modell som är väl ägnad att utgöra grunden för utlokaliseringsärenden i allmänhet. Utskottet anser att de gällande principerna för utlokalisering av statliga myndigheter även fortsättningsvis bör äga giltighet.

Regeringen avser att även fortsättningsvis uppmärksamma och beakta dessa principer.

7.3.2 Tydligare regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden – utvecklad helhetssyn

Regeringens bedömning: Genomförandet av politiken för regional utveckling bör primärt ske genom insatser inom de politikområden vars investeringar och insatser har stor strukturell betydelse för den regionala utvecklingen. Ansvar för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås, bör främst uppfyllas genom åtgärder inom följande politikområden: regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik.

Skälen för regeringens bedömning: Statens roll skall mer inriktas på att stödja och samordna lokala initiativ och lokalt utvecklingsarbete. Den lokala nivån ökar i betydelse i takt med att ekonomin internationaliseras. Att varje lokal arbetsmarknadsregion fungerar så väl som möjligt, givet dess förutsättningar, är väsentligt för såväl de människor och företag som finns i regionen, som för Sveriges samlade ekonomiska tillväxt och välstånd. Den offentliga sektorn fyller viktiga uppgifter när det gäller att skapa goda förutsättningar för den lokala arbetsmarknaden. Utbildning, infrastruktur, allmänna kommunikationer, arbetsmarknadsåtgärder, näringspolitiska insatser, den fysiska utformningen av samhället och kulturutbudet utgör exempel på områden där den offentliga sektorn spelar en framträdande roll. Inom i stort sett varje sektor finns tydliga nationella mål och ambitioner som formuleras utifrån behov som identifieras inom ramen för respektive sektors verksamhet. Mer sällan görs någon sammanvägd bedömning av hur de olika sektorernas insatser påverkar förutsättningarna i t.ex. en enskild lokal arbetsmarknadsregion. Erfarenheterna från arbetet med de regionala tillväxtavtalen visar att ett närmande mellan vissa sektorer har skett på den regionala nivån, bl.a. mellan organisationer som ansvarar för arbetsmarknads-, regional- och näringspolitik. Även flera universitet och högskolor har medverkat. När det gäller samordningen på nationell nivå och samarbetet mellan natio-

nella myndigheter och regionala företrädare har utvärderingar visat att detta är betydligt svårare att få till stånd.

Regeringen anser att en sektorsövergripande helhetssyn, som syftar till väl fungerande hållbara lokala arbetsmarknadsregioner i alla delar av landet, skall utvecklas. Regeringens bedömning innebär att ansvaret för att den regionala utvecklingspolitikens mål bör främst uppfyllas genom åtgärder inom följande politikområden: regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygds politik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik. Även insatser inom integrationspolitiken kan vara av betydelse för den regionala utvecklingen. Transportpolitikens roll i sammanhanget redovisas närmare i kommande avsnitt.

Regeringen vill betona att nämnda politikområden har avgörande betydelse för att åstadkomma goda utvecklingsförutsättningar i alla delar av landet. Regeringens ambition är att utveckla en sammanhållen politik för en hållbar regional utveckling, där nationella sektorsmål och prioriteringar på ett systematiskt sätt kan utformas också utifrån skilda regionala behov och förutsättningar. Behoven av genomslag för nationella mål, att det finns garantier för likvärdiga förutsättningar samt att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert sätt ligger självfallet fast.

En utvecklad helhetssyn innebär att de myndigheter och organisationer som företräder de olika politikområdena bör gemensamt analysera hur deras samlade insatser påverkar en regions utvecklingsförutsättningar. Först när en samsyn har uppnåtts är det möjligt att föra diskussionen vidare och bedöma möjligheterna för konkret samverkan. En viktig del av diskussionerna är att identifiera olika typer av målkonflikter. Motsättningar kan finnas mellan sektorer, inom sektorer och mellan den nationella och regionala nivån. Andra konflikter kan röra individens önskemål i förhållande till företagets behov av arbetskraft. Oavsett hur motsättningarna ser ut är det viktigt att identifiera dem för att de i förlängningen skall kunna hanteras.

Instrument för att utveckla helhetssyn och sektorssamordning på nationell nivå

Regeringen bedömer att instrumenten och arbetsformerna på den nationella nivån för samsyn och samverkan kring regional utveckling bör utvecklas. Detta är en förutsättning för att kunna utveckla en sektorsövergripande politik som kan anpassas efter regionala förutsättningar. Frågan är komplex, såtillvida att det handlar om hur nationell politik inom flera olika sektorer påverkar utvecklingen i ett stort antal funktionella regioner med olika karaktär och skiftande förutsättningar. Till exempel är det viktigt att den akademiska friheten inom universitet och högskolor respekteras.

Regeringen avser att ge vissa statliga myndigheter inom berörda politikområden i uppdrag att ta fram instrument och metoder som syftar till att förstärka samsyn, samverkan och samordning av regionala utvecklingsfrågor i ett hållbarhetsperspektiv. Regeringen avser att ge NUTEK i uppdrag att koordinera arbetet. Internationella erfarenheter skall tas till

Instrument för att utveckla helhetssyn och sektorssamordning på regional nivå

Sektorsföreträdare på den regionala nivån har kommit väsentligt längre än den nationella nivån med att utveckla samsyn och samverkan kring regionala utvecklingsfrågor. Det finns flera skäl till detta. Närheten och incitamenten att hitta gemensamma lösningar är betydligt större än på nationell nivå. I många områden finns en lång tradition av samarbete med väl utvecklade nätverk mellan samhällsaktörer, näringsliv, ideella organisationer, etc. Ett ytterligare skäl till att samverkan mellan olika aktörer är väl utvecklad i många regioner är de många initiativ till strategi- och programarbete som tagits under senare år. Detta är särskilt påtagligt i de områden som omfattas av EG:s geografiska strukturfondsprogram. På lokal och regional nivå är det inte, till skillnad från den nationella nivån, avsaknaden av metoder och samarbetsvana som är problemet. Behoven på den här nivån handlar snarare om att sortera och renodla de initiativ och riktlinjer som finns för utvecklingsarbete.

Regeringen har ett ansvar för att bidra till ökad tydlighet i frågor som rör regional utveckling. I proposition Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7), föreslår regeringen att kommunala samverkansorgan från och med 2003 skall kunna bildas i samtliga län. En av samverkansorganets uppgifter skall vara att utarbeta program för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter. Programmet är tänkt att kunna fungera som ett paraplydokument för olika former av utvecklingsåtgärder. Det kan innehålla såväl frågor som ligger helt inom kommunernas ansvar som områden där staten har ett ansvar eller intresse. Exempelvis skall såväl länsplaner för regional transportinfrastruktur som regionala tillväxtprogram och strukturfondsprogram kunna inrymmas under ett sådant paraplydokument.

7.3.3 Tydlig ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån

Regeringens bedömning: Ett effektivt arbete för regional utveckling förutsätter nära samverkan mellan staten och den kommunala nivån. Det är viktigt med en tydligare roll- och ansvarsfördelning på regional nivå mellan stat och kommun. Principiella utgångspunkter för statlig finansiering av utvecklingsinsatser bör läggas fast.

Skälen för regeringens bedömning: Med den nya politiken för regional utveckling vill regeringen understryka sambandet mellan de regionala ekonomiernas funktionssätt och den samlade nationella tillväxten. Ju bättre landets olika delar kan utnyttja sina produktionsförutsättningar desto bättre utvecklas den svenska ekonomin och därmed förutsättningarna för välfärden. Många företag inom industri- och serviceverksamhet verkar i dag på en internationell marknad med begränsad kopp-

ling till de enskilda nationernas gränser. Detta gör att samspelet mellan företagen och aktörerna på den nationella politiska nivån ändrar karaktär. Det praktiska samspelet mellan näringslivet och den offentliga verksamheten förskjuts i ökad utsträckning till lokal och regional nivå. Företagens, den offentliga sektorns, forskningsvärldens samt andra organisationers förmåga att samverka i nätverk blir en allt viktigare konkurrensfaktor i en internationaliserad ekonomi.

Erfarenheterna från försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning, tillväxtavtals- och strukturfondsarbete samt omställningsarbetet i de prioriterade försvarskommunerna visar att den lokala och regionala nivåns engagemang är en avgörande faktor för utveckling. Det finns därför goda skäl att genomföra en politik där den regionala nivån lyfts fram som en samarbetsarena för utvecklingsarbete mellan staten och kommuner, landsting, näringsliv och organisationer.

I propositionen om Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) redovisar regeringen att den är beredd att ta ytterligare steg för att ge kommuner och landsting möjligheter att påverka utvecklingen av den egna regionen. Förslaget innebär att det i samtliga län skall vara möjligt att från 2003 bilda kommunala samverkansorgan. Samverkansorganet skall bl.a. utarbeta program för länets utveckling samt ges befogenheter att besluta om länsplan för regional infrastruktur. Samverkansorganet får vissa formella befogenheter samt möjlighet att påverka hur statliga medel för regional utveckling används i länet. Än viktigare är kanske att samverkansorganet ges möjlighet att påverka andra aktörer i kraft av sin politiska och sakliga legitimitet. I de län som inte bildar kommunala samverkansorgan svarar länsstyrelsen för motsvarande uppgifter.

Länsstyrelsens roll som statlig företrädare blir tydligare. Länsstyrelsen får ett bredare samordningsansvar och dess roll som statens företrädare i länet skall utvecklas.

Principiella utgångspunkter avseende finansiering och styrning

Statliga medel för regional utveckling (bl.a. anslaget under utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder) kan i dag användas dels för olika företagsstöd och kommersiell service, dels till regional projektverksamhet samt till medfinansiering av projekt inom ramen för tillväxtavtal och strukturfondsprogram. Beslut fattades 2000 om totalt cirka 220 miljoner kronor för regional projektverksamhet (dvs. exklusive medel för medfinansiering av strukturfondsprogram) av samtliga länsstyrelser och självstyrelseorgan.

Omläggningen till ett nytt system med en tydligare och delvis ny ansvarsfördelning kräver en översyn av hur medlen för regional utveckling och utjämning bör användas och fördelas. Omläggningen kommer att ske successivt. Kommunala samverkansorgan kommer att kunna inrättas från 2003. Som framgår av avsnitt 8 kommer genomförande av nya tillväxtprogram att inledas 2004. Med hänvisning till att beslut om medelstilldelning för 2003 och framåt kommer att fattas efter förslag i kommande budgetpropositioner kan regeringen här endast redovisa vissa principiella utgångspunkter vad avser medlens användning och fördelning.

Anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder uppgår enligt förslag i budgetpropositionen 2002 till 1 640 miljoner kronor. I det nya systemet, som i praktiken kan inledas först från 2003, bedömer regeringen att ungefär hälften av det belopp som fördelas regionalt bör avsättas till företagsstöd och till kommersiell service. Bedömningen grundas på erfarenheter om hur de regionala myndigheterna hittills har prioriterat fördelningen av sina medel. Enligt regeringens mening bör de kommunala samverkansorganen få besluta om ungefär motsvarande belopp som totalt beslutades om 2000 för regional projektverksamhet (dvs. exklusive medel för medfinansiering av strukturfondsprogram) av samtliga länsstyrelser och självstyrelseorgan. Dessa medel kan användas till finansiering av olika typer av utvecklingsfrämjande åtgärder och bör styras utifrån lokala och regionala förutsättningar och prioriteringar. Regeringen avser att för den kommande programperioden för de regionala tillväxtprogrammen, fr.o.m. 2004, tydliggöra principen att medlen inom anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder under utgiftsområde 19, i så stor utsträckning som möjligt bör koordineras inom de regionala tillväxtprogrammen.

I det nya systemet med samverkansorgan bör enligt regeringens bedömning statliga organ besluta om företagsstöd och stöd till kommersiell service, i de län som inte är försökslän. Skälet till detta är att dessa beslut kräver ett nationellt perspektiv för att fastställda nationella mål i fråga om konkurrens, näringspolitik och likformighet skall kunna säkerställas.

Regeringen vill i sammanhanget markera vikten av att en noggrann nationell uppföljning av resursernas användning säkerställs. Staten ansvarar för att avsatta resurser används för avsett ändamål och att uppföljning sker mot de av riksdagen fastställda målen.

7.3.3.1 Regionala partnerskap – arena för samverkan och samråd

Regeringens bedömning: Partnerskap som arbetsform skapar goda förutsättningar för utvecklingsarbete. Erfarenheterna hittills är positiva och arbetsformen bör vidareutvecklas som ett instrument för samverkan och samråd. Det är emellertid av stor vikt att partnerskapens sammansättning breddas.

Skälen för regeringens bedömning: Regionala partnerskap som samverkansform etablerades i Sverige i samband med att arbetet med EG:s strukturfonder inleddes. Partnerskap utgör också plattform för processen kring regionala tillväxtavtal. Att partnerskap som arbetsform har vunnit terräng de senaste åren kan relateras till att allt fler beslut växer fram i nätverk i vilka såväl statliga som kommunala och privata aktörer deltar. Partnerskap är en av arenorna för att utveckla en samsyn och samverkan kring gemensamma frågor. Deltagare i partnerskap accepterar att verka för vissa gemensamma mål men med bibehållna individuella mål.

Regeringens uppfattning är att partnerskap skapar goda förutsättningar för effektivt samarbete på regional nivå. Erfarenheterna från både strukturfondsarbetet och tillväxtavtalsarbetet är överlag positiva. Den kritik som riktats mot arbetsformen handlar dels om att det är svårt för nya aktörer att komma med, dels om att ett gränsöverskridande arbetssätt inte

alltid motsvarar grundläggande krav om överskådlighet utifrån ett demokratiskt perspektiv. Regeringen bedömer att förslaget om ändrad ansvarsfördelning på regional nivå, som bl.a. innebär att rollerna tydliggörs, kommer att underlätta ett nätverksorienterat arbetssätt. Regeringen anser att samverkansmodellen med partnerskap bör vidareutvecklas.

Sammansättning och bredd är en nyckelfråga för att uppnå dynamik och kreativitet i partnerskapen. Kompetens avseende miljö, jämställdhet samt integration och mångfald i partnerskapen är viktigt för att i högre grad integrera dessa perspektiv. Andelen kvinnor som är med måste öka avsevärt i förhållande till dagens situation. Ett jämställt partnerskap främjar samhällets demokratiska utveckling. Det är av vikt att partnerskapen tar till vara olika aktörers kompetens och erfarenheter, t.ex. länsstyrelsernas jämställdhetsfunktion och lokala och regionala resurscentra för kvinnor. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att omsätta de nationella målen för jämställdhetspolitiken. I detta arbete bör formella och informella strukturer som hindrar och motverkar jämställdhet mellan könen uppmärksammas.

En hållbar regional utveckling förutsätter en väl fungerande kompetensförsörjning och ett effektivt utnyttjande av all kompetens oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I Sverige finns i dag en onyttjad tillgång på kompetens hos flyktingar och invandrare. Det råder brist på specifik kompetens i vissa regioner. Partnerskapen för nuvarande tillväxtavtal och kommande program bör därför särskilt uppmärksammas på värdet av mångfald och av att verka för att bättre ta till vara hela arbetskraften.

Dialogen mellan offentligt och privat bör fördjupas. Ungdomar, personer med invandrarbakgrund, personer med funktionshinder, företrädare för ideella föreningar m.fl. skall på olika sätt uppmuntras att delta i ökad grad.

Partnerskapets huvudsakliga roll bör vara att fungera som en arena för samverkan och samråd kring innehållet i gemensamt prioriterade insatser för regional utveckling. Beslut om finansiering bör tas av respektive ansvarig part utanför samverkan i partnerskapet. Samrådsfunktionen bryter inte de ansvarskedjor mellan beslut och folkvalda församlingar som utgör grund för demokratiska processer.

7.3.4 Lärande och program som instrument för utveckling

Regeringens bedömning: Uppföljning och utvärdering bidrar till att utveckla lärandet och till att höja kvaliteten i arbetet. Den regionala utvecklingspolitiken bör präglas av ett lärande arbetssätt. Kunskaper och erfarenheter bör på ett mer metodiskt sätt användas till att förnya och vidareutveckla politiken och det tvärsektoriella arbetssättet.

Skälen för regeringens bedömning:

Utvärderingar är viktiga för att öka lärandet

En effektiv statlig styrning förutsätter uppföljning, resultatredovisning och utvärdering. Dessa gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen och att vid behov kunna förändra innehållet och formen på de statliga insat-

serna, vilket i sin tur bidrar till en lärande politik. De regionala tillväxtprogrammen skall effektutvärderas på ett liknande sätt som EG:s strukturfondsprogram. Programmen skall även kontinuerligt följas upp och processutvärderas för att främja lärandet.

En stor del av insatserna inom den regionala utvecklingspolitiken skall genomföras inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen. Men en del av insatserna kommer att genomföras inom mindre program. Även till dessa skall det vara kopplat uppföljningar och processutvärderingar för att därigenom främja lärandet. Programmen skall dessutom effektutvärderas.

Ett metodiskt lärandesystem bör utvecklas inom den nya regionala utvecklingspolitiken. ITPS bör få i uppdrag att, i samråd med andra myndigheter, utveckla och vidareförmedla metoder för lärande utvärderingar.

Program som arbetsform

Program som arbetsform lanserades på allvar i regionala utvecklings-sammanhang genom EG:s strukturfonder och har anammats i de regionala tillväxtavtalen. Arbetsformen innebär att berörda parter samverkar kring en utvecklingsstrategi, en gemensam uppfattning om mål och inriktning, hur stora finansiella resurser som bör avsättas samt hur genomförandet skall gå till och vilka resultat som förväntas. Tanken är således att undvika att resurser splittras och låses in i ad-hoc projekt som inte passar in i strategin. Programidén bygger också på att en högre beslutsnivå skall svara för strategin, de överordnade målen och utvärderingen, medan besluten om projekt förläggs till operativa nivåer. I många bemärkelser är programformen väl anpassad för arbete över sektorsgränser. Programmet blir den gemensamma ramen för aktörer med olika bakgrund och förutsättningar för att komma överens om samarbete.

Relationen mellan olika program

Det kommunala samverkansorganet får som tidigare nämnts i uppgift att utarbeta program för länets utveckling. I de län som inte bildar kommunala samverkansorgan svarar länsstyrelsen för programarbetet. Erfarenheter från arbete med länsstrategier, försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning, etc. visar att länen ofta väljer att ta fram övergripande dokument med ett brett grepp kring samhällets utvecklingsfrågor. Regeringen avser, som aviseras i avsnitt 8, att ta initiativ till regionala tillväxtprogram. Programmens innehåll skall utgå från lokala och regionala förutsättningar med inriktning på att förbättra förutsättningarna för tillväxt i näringslivet och hållbar utveckling.

Åtgärder inom infrastrukturområdet är ett annat område som har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Tidsmässigt kommer tillväxtprogram att koordineras med den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar. Det kommunala samverkansorganet får i uppgift att på regional nivå samordna och driva de båda processerna. Detta möjliggör en samlad diskussion kring viktiga utvecklingsfrågor i länen. Utvecklade former och metoder för bedömning av programmens och planernas hållbarhetsperspektiv bidrar till att styra arbetets inriktning mot

en hållbar regional utveckling. Tillväxtprogram och planering av infrastruktur bör inte inordnas i en och samma process. Skälet är att den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar kräver god framförhållning till följd av den lagstadgade fysiska planeringsprocessen och produktionstiden.

Nuvarande programperiod för strukturfonderna sträcker sig fram till och med 2006. En halvtidsutvärdering kommer att genomföras under 2003. I den mån parterna vill ändra de nuvarande strukturfondsprogrammets inriktning i samband med halvtidsutvärderingen är detta fullt möjligt. Den framtida strukturpolitiken efter 2006 diskuteras för närvarande och avses att avgöras åren 2005–2006.

Regeringen redovisar i avsnitt 9 förslag till ett antal åtgärder som är riktade till vissa regioner och/eller målgrupper. Vissa av åtgärderna kommer att genomföras i form av tidsbegränsade program. Programmen bör utformas så att de kan koordineras med de kommunala samverkansorganens egeninitierade verksamhet. Initiativ från nationell nivå skall bidra till att skapa mervärden och förstärka lokala och regionala processer.

System för regional analys – ett exempel

RAPS – RegionaltAnalys- och Prognossystem – är ett integrerat system för regional analys. Systemet består av en central och en lokal databas till vilka olika modeller är kopplade. Systemet kan t.ex. användas för jämförande analys, prognos- och scenariebyggnad och konsekvensanalyser. Vanliga användningsområden är underlagsanalyser för regionala program- och strategiarbeten, t.ex. regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram. NUTEK är systemägare, medan SCB svarar för drift, support, utbildning etc. Huvuddelen av statistiken är uppdelad på män och kvinnor. Ett utvecklingsarbete pågår med ambitionen att samtliga variabler skall få denna uppdelning.

7.3.5 Regionala jämförelser som drivkraft för förändring

Regeringens bedömning: Jämförelser mellan regioner, nationellt och internationellt, kan bidra till att förstärka det egna utvecklingsarbetet och bli ett kraftfullt verktyg för förändring.

Skälen för regeringens bedömning: Jämförelser (*benchmarking*) innebär att den egna verksamheten jämförs med en god förebild som finns på annat håll. Ett viktigt syfte med jämförelser är att få igång förändringsprocesser och öka kunskapsutbyte mellan och inom olika organisationer och regioner. Regeringen bedömer att jämförelser är en metod som i större utsträckning bör användas som drivkraft för förändring. Som ett led i detta tar regeringen tillsammans med OECD initiativ till att genomföra studier av partnerskapets roll och funktion i arbetet med tillväxtavtalen i Uppsala och Västerbottens län. Resultaten skall sedan jämföras med OECD-studier av liknande processer i andra länder. OECD genomför studierna i samarbete med bl.a. VINNOVA, NUTEK, AMS och ITPS. OECD kommer också att göra en genomgång av Öresunds-

regionen i samarbete med Öresundskommittén. I Mälardalsregionen planeras en studie med syfte att belysa regionens utvecklingsmöjligheter och ta fram förslag till en storstadsnära politik. Den planerade studien syftar bl.a. till att jämföra regionens konkurrenskraft och tillväxtpotential med liknande regioner i andra länder. Regeringen avser att följa arbetet.

7.4 Den nationella regionala utvecklingspolitikens samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik

Regeringens bedömning: Regeringen avser att noga följa upp resultaten av de nyligen avslutade strukturfondsprogrammen för perioden 1995–1999 liksom utvecklingen av de nuvarande programmen för perioden 2000–2006. I samband med halvtidsutvärderingen 2003 kan justeringar av medelsfördelningen mellan olika åtgärder komma att göras, i syfte att eftersträva ökad samverkan med den nationella politiken för regional utveckling. Den nationella politiken för hållbar regional utveckling bör så effektivt som möjligt samverka med EG:s struktur- och regionalpolitik.

Skälen för regeringens bedömning: EG:s strukturfonder används för att stödja ekonomisk och social sammanhållning inom unionen genom bl.a. strukturell anpassning i regioner som utvecklats långsammare samt för att stimulera näringslivsutvecklingen och arbetskraftens anpassningsförmåga. Regeringen vill poängtera strukturfondernas betydelse som finansieringsinstrument och som verktyg för sektorssamordning samt för främjandet av samarbete mellan regionala och lokala myndigheter både inom landet och i gränsregioner i strategiska utvecklingsfrågor.

Sedan Sverige blev medlem i EU 1995 har EG:s struktur- och regionalpolitik både direkt och indirekt påverkat den svenska regionalpolitiken. De två faktorer som haft den största påverkan är dels programplaneringen vid användningen av EG:s strukturfonder dels EG:s statsstödsregler. Uppföljning och utvärdering är andra faktorer som varit av betydelse. Dessutom har samarbetet över gränserna och erfarenhetsutbytet med andra länder skapat positiva influenser.

I arbetet med strukturfondsprogrammen gör en oberoende utvärderare en utvärdering av programförslaget innan det överlämnas till kommissionen. Efter halva tiden görs ytterligare en utvärdering, som ligger till grund för eventuella ändringar av programmet beroende på resultaten dittills eller förändrade förutsättningar. Efter det att programmet avslutats görs den slutliga utvärderingen. Alla slutliga utvärderingar för strukturfondsperioden 1995–1999 är ännu inte avslutade. Dessa kommer, tillsammans med halvtidsutvärderingen 2003 av nuvarande program, att utgöra ett viktigt underlag i regeringens bedömning av vilka strategiska insatser som givit bäst effekt. Justeringar av medelstilldelningen mellan olika åtgärder kan komma att göras i syfte att uppnå ökad samverkan med den nationella politiken för regional utveckling.

Behovet av återkommande utvärderingar är ett viktigt inslag i en lärande politik och metoden har även överförts till arbetet med de regionala tillväxtavtalen.

Strukturfondsdelegationens huvudsekretariat ligger hos de länsstyrelser som regeringen har utsett att vara s.k. förvaltningsmyndighet enligt förordningen (1999:1424) om strukturfonder. Beredningen av ansökningar om bidrag görs emellertid i det län där verksamheten bedrivs. Beslutsförslagen föredras sedan av huvudsekretariatet inför strukturfondsdelegationen, som har att fatta beslut om stöd från strukturfonderna.

I de län där det finns ett kommunalt samverkansorgan bör huvudprincipen vara att detta organ ansvarar för beredningen av ansökningar enligt samma modell som redan i dag gäller för t.ex. Kalmar län i Mål 2 Södra. Detta bör ge goda möjligheter till inflytande från samverkansorganet över hur strukturfondsmedlen används. I de län som inte bildar kommunala samverkansorgan ligger beredningsansvaret kvar hos länsstyrelsen.

7.4.1 Riktade åtgärder

I avsnitt 9 föreslår regeringen riktade åtgärder för att främja en hållbar regional utveckling i alla delar av landet.

8 Regionala tillväxtprogram

Regeringens bedömning: De regionala tillväxtprogrammen bör utgöra basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling. Som riktlinjer för regionala tillväxtprogram bör följande gälla: Nuvarande tillväxtavtals giltighetstid bör förlängas till och med 2003. Nästa programperiod bör inledas 2004. Beteckningen bör ändras till regionala tillväxtprogram. Processen bör tidsmässigt samordnas med den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar. Regeringen anser att medlen inom anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19 i så stor utsträckning som möjligt bör koordineras inom programmen. Programmens huvudsakliga inriktning bör även fortsättningsvis vara att skapa hållbara utvecklingsförutsättningar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Näringslivets behov bör vara vägledande. Tillväxtprogram bör bestå av analys, mål och regionala prioriteringar för hållbar tillväxt samt en plan för hur insatserna skall finansieras, genomföras och utvärderas. Analys, mål och regionala prioriteringar skall därför innefatta ett hållbart utvecklingsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Företrädare för regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna, kulturpolitik samt integrationspolitik bör medverka i planering och genomförande av tillväxtprogram. Tillväxtprogram skall godkännas av regeringen.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen beslutade den 6 maj 1998 att godkänna regeringens förslag om regionala tillväxtavtal (prop. 1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204). Bakgrunden till in-

förändret av tillväxtavtalen var insikten om att förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning ser olika ut i olika delar av landet, vilket kräver att politikens verktyg anpassas härtill. Ett starkt sektorstänkande inom politiken leder till revirtänkande och ineffektiv resursanvändning. Politiken måste därför bli bättre på att stimulera samverkan mellan olika aktörer för att åtgärder skall bli mer välriktade och effektiva. I propositionen konstaterades också att näringslivets tillväxtmöjligheter till stor del är beroende av hur det omgivande samhället fungerar. Dialogen mellan privata och offentliga aktörer kring samhällets insatser bör därför utvecklas.

Regeringen bedömer att processen med tillväxtavtalen har medfört många positiva effekter. Det finns ett stort intresse hos många olika intressenter att mobilisera gemensamma krafter för den egna regionens utveckling. Uppslutningen kring tillväxtfrågorna och viljan att förstärka förutsättningarna för näringslivet utifrån ett helhetsperspektiv är stor. Dock har de två horisontella målen ekologisk hållbarhet och jämställdhet, som skall integreras i avtalen, inte fått önskat genomslag. Regeringen har i flera sammanhang betonat vikten av uthållighet och långsiktighet i arbetet. De regionala tillväxtavtalen och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen är en viktig hörnsten i en samlad nationell tillväxtpolitik. De regionala tillväxtprogrammen bör utgöra basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.

Flera av de grundläggande principerna som gällde för tillväxtavtalen ligger fast också när det gäller tillväxtprogram, t.ex. att näringslivets behov skall vara vägledande och att de skall bidra till en hållbar utveckling. Ett tillväxtprogram bör således bestå av, utifrån ett hållbart utvecklingsperspektiv, en analys, mål och regionala prioriteringar samt en plan för de prioriterade insatsernas finansiering, genomförande och utvärdering. Tillväxtprogram bör utarbetas i partnerskap vars sammansättning bör breddas med t.ex. lokala och regionala resurscentra för kvinnor och länsstyrelsernas jämställdhetsfunktion.

8.1 Viktiga förändringar av arbetsformen

I det följande beskrivs de mest väsentliga förändringarna av de regionala tillväxtprogrammen i förhållande till de regionala tillväxtavtalen.

Ändrad beteckning

En ändrad beteckning från tillväxtavtal till tillväxtprogram är motiverad av två skäl. Det ena är att många deltagare uppfattar begreppet avtal som vilseledande därför att det för tankarna till ett juridiskt bindande dokument. Det andra är att regeringen vill lyfta fram programarbetsformen som ett strategiskt verktyg för sektorsövergripande arbete med regionala utvecklingsfrågor.

Kommunala samverkansorgan får ansvar för regional utveckling

Regeringens förslag om Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) innebär, som tidigare redovisats, att det i samtliga län

skall vara möjligt att från 2003 bilda ett kommunalt samverkansorgan. Dessa skall bl.a. ansvara för att utarbeta och genomföra program för länets utveckling. Samverkansorganet avses också få ansvaret för utarbetande av regionala tillväxtprogram. I detta ansvar ingår bl.a. att svara för en bred förankring av programmets innehåll och inriktning hos näringsliv, kommuner samt övriga lokala och regionala intressenter – inklusive den statliga sektorn.

Tydligare prioriteringar och ökade krav på vissa statliga sektorers medverkan

Regeringen avser att för den kommande programperioden, fr.o.m. 2004, tydliggöra principen att medlen inom anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder under utgiftsområde 19, i så stor utsträckning som möjligt bör koordineras inom de regionala tillväxtprogrammen.

Enligt förslag som regeringen lämnar i avsnitt 7.3 skall ansvaret för att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken främst uppfyllas genom åtgärder inom följande politikområden:

regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik. Dessutom skall politikområden som berör de horisontella målen ekologisk hållbarhet, jämställdhet samt integration och mångfald involveras i processen. Regeringen vill med förslaget understryka den vikt som nämnda politikområden har för att åstadkomma goda utvecklingsförutsättningar i alla delar av landet.

Regeringens ambition är att utveckla en sammanhållen politik för regional utveckling där nationella sektorsmål och prioriteringar på ett systematiskt sätt beaktar skilda regionala förutsättningar. Samtidigt som regeringen ger uttryck för denna ambition är det viktigt att understryka att metoderna för att åstadkomma sektorsövergripande arbete behöver vidareutvecklas. Detta gäller inte minst på nationell nivå. Även om tyngdpunkten läggs på dessa politikområden hindrar inte detta att andra politikområden är viktiga i planering och genomförande av regionala tillväxtprogram. Energimyndigheten, Sveriges Exportråd, Delegationen för utländska investeringar i Sverige och Sida är exempel på organisationer som deltar i nuvarande omgång av regionala tillväxtavtal, men som organisatoriskt ligger utanför de uppräknade politikområdena

Länsstyrelsen får ett tydligare ansvar för statlig sektorssamordning

Länsstyrelsen har, förutom i de fyra försökslänen (Gotlands, Kalmar, Västra Götalands och Skåne län), haft det övergripande ansvaret för att samordna och driva arbetet med de regionala tillväxtavtal. Ansvaret för att utarbeta regionala tillväxtprogram avses föras över till kommunala samverkansorgan om de inrättas i länen. I länsstyrelsens roll ingår att agera utifrån ett statligt helhetsperspektiv på regional nivå. Regeringen avser att renodla rollen för länsstyrelsen till att verka utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens regionala företrädare med ett tydligt

ansvar gentemot regeringen. Länsstyrelsen och landshövdingen kommer, tillsammans med andra statliga sektorsföreträdare, att vara statens företrädare i överläggningar med samverkansorganet om regionala tillväxtprogramms innehåll utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Tidsmässig koordinering med den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar

En vanligt förekommande synpunkt på arbetet med de regionala tillväxtavtalen är att infrastrukturfrågorna inte är med. Skälet till att den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar är en egen process, är att den kräver god framförhållning till följd av den lagstadgade fysiska planeringsprocessen och oftast långa produktionstider. Det finns ett stort behov, inte minst bland näringslivets företrädare, att kunna diskutera viktiga utvecklingsfrågor i ett sammanhang. Den kommande programperioden för regionala tillväxtprogram är därför tidsmässigt koordinerad med den långsiktiga planeringsprocessen för infrastruktur. Om kommunala samverkansorgan inrättas i länen kommer de att ha ansvar för denna koordination på regional nivå. I län som inte bildar samverkansorgan svarar länsstyrelsen för dessa uppgifter. Oavsett vilken organisation som har ansvar kommer det att vara naturligt att ta upp diskussioner om regionala insatser på infrastrukturuområdet i den strategiska planeringen för näringslivsutveckling. På så sätt kan förslag föras till både den regionala infrastrukturplaneringen som samverkansorganen bedriver samt till den nationella planeringen som Banverket och Vägverket bedriver.

Nationell värdering av regionala tillväxtprogram

Den nationella nivån bör genom Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i samverkan med andra relevanta myndigheter göra en nationell bedömning utifrån de nationella målen av förslag till regionala tillväxtprogram i samband med att den första fasen av arbetet är avklarad. ITPS bör bl.a. analysera programmets förväntade effekter på lokala arbetsmarknadsregioner i termer av hållbar utveckling och sysselsättning. ITPS värdering bör fungera som ett stöd för kommunala organ, länsstyrelser och berörda sektorsmyndigheter. ITPS bör vidare lämna en sammanfattande bedömning till regeringen som bl.a. kan tjäna som underlag för regeringens godkännande.

En nationell utvärdering bör också genomföras när programperioden närmar sig sitt slut. Syftet är att göra en samlad bedömning av utvecklingsinsatsernas resultat som underlag för den påföljande programperioden. Uppföljningar och processutvärderingar bör genomföras löpande. Sammantaget utgör dessa olika moment väsentliga inslag i utvecklingen av en lärande politik. De regionala tillväxtprogrammen skall godkännas av regeringen.

Processen med att utarbeta regionala tillväxtprogram bör pågå till 2004. Tillväxtprogram genomförs under perioden 2004–2007.

Det konkreta arbetet med regionala tillväxtprogram inleds i samband med att regeringen utfärdar anvisningar för arbetets upplägg samt ger berörda myndigheter uppdrag. Om kommunala samverkansorgan inrättas i länen förutsätts dessa ansvara för uppgiften att samordna och driva arbetet med regionala tillväxtprogram. I län som inte bildar kommunala samverkansorgan svarar länsstyrelsen för programarbetet.

Den första fasen skall vara en analys avseende regionens utvecklingsmöjligheter som leder till ett förslag till regionalt tillväxtprogram. Innehållet skall vara avstämt med näringsliv och övriga intressenter i det regionala partnerskapet. Parallellt med arbetet i det regionala partnerskapet skall länsstyrelsen samla de statliga företrädarna för överläggningar, i syfte att i relevanta delar agera samordnat i partnerskapet.

I fas två skall en strategi utarbetas för hur regionala tillväxtprogram skall genomföras och finansieras. Arbetet med tillväxtprogram förutsätter en nära samverkan med andra program och planeringsprocesser, t.ex. den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar och strukturfondsprogram. I de fall där kommunala samverkansorgan svarar för processen, bör samverkansorganet fatta beslut om förslag till regionalt tillväxtprogram. Länsstyrelsen och ITPS skall, efter samråd med andra relevanta myndigheter, yttra sig till regeringen om programmets innehåll och inriktning utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Nationella intressen skall därefter sammanjämkas med länets förslag till regionalt tillväxtprogram. Detta förutsätts ske via överläggningar mellan statliga representanter och företrädare för samverkansorganet. Tillväxtprogram skall godkännas av regeringen.

För att bättre integrera de horisontella målen, jämställdhet och ekologisk hållbarhet, har regeringen utsett pilotlän som skall utveckla metoder och kunskap. Regeringen understryker vikten av att lyfta fram miljö och jämställdhet som en drivkraft för en hållbar utveckling.

9 Åtgärder för att främja regional utveckling i hela landet

9.1 Inledning och översikt av förslag till åtgärder

I tidigare avsnitt har förutsättningarna för och motiven till att skapa en ny politik för regional utveckling i hela landet beskrivits. I avsnitt 7 lämnas också förslag till mål för en ny regional utvecklingspolitik. Den nya politiken utgår bl.a. från att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin region och därmed också vilka åtgärder som är lämpligast att vidta för att uppnå en långsiktigt hållbar regional utveckling. De regionala tillväxtprogram som föreslås i avsnitt 8 är avsedda att utgöra basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.

För att nå den regionala utvecklingspolitikens mål krävs emellertid även nationellt initierade insatser för en hållbar regional utveckling. Det kan t.ex. handla om kunskapsuppbyggnad inom ett område av stor vikt för alla delar av landet, eller insatser riktade till geografiskt avgränsade områden som ur ett nationellt perspektiv bedöms ha särskilda behov.

I det följande lämnar regeringen förslag till en rad åtgärder för genomförandet av politiken. Förslagen är regionalt anpassade åtgärder inom olika politikområden, t.ex. inom näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem samt landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna. Genom dessa förslag ges viktiga förutsättningar för det lokala och regionala utvecklingsarbetet, bl.a. för de regionala tillväxtprogrammen.

Åtgärderna syftar sammantaget till:

- Starkare regioner och kommuner.
- Ökad kunskap och kompetens.
- Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap.
- Lokal utveckling och attraktivare livsmiljöer.
- En god servicenivå.

Flera av förslagen är geografiskt avgränsade och i huvudsak riktade till Norrlands inland. Regeringen bedömer att denna stora, men till invånarantalet begränsade, region även fortsättningsvis kommer att behöva riktade åtgärder för att de lokala arbetsmarknadsregioner som ingår i denna region skall kunna fungera väl. Detta områdes geografiska lägesnackdelar, med bl.a. långa avstånd till marknader, kan inte fullt ut överbryggas utan särskilda åtgärder.

De nuvarande insatserna inom olika politikområden ligger som grund för den regionala utvecklingspolitiken även fortsättningsvis och kan komplettera de förslag som regeringen nu föreslår. Förutom resurserna inom olika för den regionala utvecklingen viktiga politikområden, anslås årligen cirka 3,5 miljarder kronor för regional utveckling inom utgiftsområde 19. Dessutom omsluter EG:s strukturfondsprogram totalt, tillsammans med nationell offentlig medfinansiering och privat finansiering, under perioden 2000–2006 uppskattningsvis 60 miljarder kronor. Åtgärder inom ramen för gällande regionala tillväxtavtal finansieras, framför allt i skogslänen, till stora delar av medel från EG:s strukturfonder. Inom ramen för EU:s delvis reformerade gemensamma jordbrukspolitik med starkare prioritering av landsbygdsutveckling genomförs under perioden 2000–2006 ett landsbygdsprogram i Sverige. Programmet medverkar till en hållbar utveckling av landsbygden. Totalt omfattar programmet cirka 22 miljarder kronor för hela perioden.

Av nuvarande regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram framgår att insatser inom främst följande områden prioriteras: kompetensutveckling, samarbete mellan universitet och högskolor och det omgivande samhället, företagsutveckling och entreprenörsfrämjande åtgärder samt infrastruktur.

Starkare regioner och kommuner

I detta avsnitt presenterar regeringen förslag och bedömningar som syftar till att skapa starkare lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner. Särskild vikt läggs vid åtgärder som bidrar till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för tillgänglighet och dynamik samt kommunalt och mellan-kommunalt utvecklingsarbete. De åtgärder som redovisas är:

- Rikstrafiken skall i ökad utsträckning beakta behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner vid trafikupphandling.
- Kommunernas möjligheter att utvecklas stärks genom följande åtgärder:
 - Fortsatta insatser för att stödja omstruktureringen av kommunala bostadsföretag.
 - Ett särskilt statsbidrag inrättas för kommuner och lands-ting med kraftig befolkningsminskning.
 - Arbetsmetoder för samverkan mellan staten och kommuner med omstruktureringsproblem främst på grund av näringslivets omvandling bör utvecklas, base-rade på bl.a. Omställningsgruppens erfarenheter.
- Delegationer inrättas för att medverka till att långsiktigt stärka utvecklingen inom de mest utsatta lokala arbetsmarknadsregio-nerna:
 - En delegation för norra Sveriges inland inrättas.
 - En delegation för delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland inrättas.
- Ett program för att långsiktigt stärka lokal näringslivsutveckling inrättas.
- Ett pendlingsbidrag för veckopendling införs på försök.
- En utredning om rörlighetsstimulanser tillsätts.
- Medel avsätts till lokala och regionala resurscentra för kvinnor.

Ökad kunskap och kompetens

Tillgången till kunskap och kompetens är mycket betydelsefull för lokal och regional utveckling. I avsnitt 9.3 presenteras åtgärder som syftar till att skapa goda utbildningsmiljöer i alla delar av landet. De åtgärder som redovisas på området är:

- Distansutbildningen utvecklas så att den blir lättillgänglig i hela landet.
- Samarbete mellan universitet och högskolor och kommuner i samverkan stimuleras, i syfte att öka rekryteringen till högsko-lan och skapa bättre förutsättningar för hållbar tillväxt i regio-nerna.
- Nya högskoleutbildningar utvecklas för att bredda rekryte-ringen till högre utbildning och därmed möta regionernas behov av kompetent arbetskraft.
- Ett särskilt bidrag ges till kommuner för uppbyggnad av lokala lärcentra.

- Närmare samarbete mellan de regionala kompetensråden och partnerskapen inom de regionala tillväxtavtalen respektive tillväxtprogrammen stimuleras.

Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap

I detta avsnitt presenterar regeringen förslag och bedömningar som syftar till att stärka entreprenörskapet, öka nyföretagandet och gynna utvecklingen av livskraftiga företag i hela landet. I förslagen beaktas särskilt insatser för att främja utvecklingen i regioner som inte fungerar så väl från tillväxtsynpunkt. De åtgärder som redovisas är:

- Den generella nedsättningen av socialavgifter utvidgas för företag inom stödområde A.
- Statens insatser för information och rådgivning till företag och företagare förstärks.
- Uppdraget till Lokala Kooperativa Utvecklingscentra utvidgas till att även omfatta främjandet av företagande och företagsutveckling i den sociala ekonomin lokalt och regionalt.
- Åtgärder för att främja utvecklingen av innovationssystem och kluster:
 - Ett nationellt program för utvecklingen av innovationssystem och kluster inrättas.
 - En fortsatt utbyggnad av bil- och komponenttestklustret i övre Norrlands inland utreds.
 - Ett program för hållbar tillväxt inom ett kluster omfattande de mineralutvinnande branscherna inrättas.
 - Ett program för hållbar tillväxt inom det nationella träklustret inrättas.
- Inom kapitalförsörjningsområdet lämnas följande förslag och bedömningar:
 - Statliga aktörer inom riskkapitalmarknaden och lånemarknaden skall ha en uttalad marknadskompletterande roll.
 - Staten bör ha en fortsatt viktig roll i tidiga skeden av företagsutveckling.
 - Ett system med generella mikrolån införs.
 - Ett system med generella lånegarantier utreds.
 - Staten bör underlätta framväxten av regionala kreditgarantiföreningar.
 - Stödformen lån till privata regionala investmentbolag avskaffas.
 - Småföretagsstödet avvecklas.
 - Övriga stödformer behålls tillsvidare, men inriktningar och beslutsordningar ses över och utvecklas.
 - Sysselsättningsbidraget kommer att utvärderas.
- Ett nationellt entreprenörskapsprogram inrättas.
- Ett program för att främja strategisk IT-användning i näringslivet inom stödområde A inrättas.
- Turistföretagens konkurrenskraft skall främjas genom följande åtgärder:

- Ett program för att stimulera till ökad innovationskraft inom turistnäringen inrättas.
- Varumärket Fjällvärlden bör utvecklas och marknadsföras för att stärka den långsiktiga attraktionskraften och lönsamheten i fjällområdet.
- Medel anslås till utökad turismforskning.

Lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer

En avgörande förutsättning för en positiv lokal och regional utveckling är att ett lokalt engagemang för samhällsutvecklingsfrågor finns. För att främja detta engagemang och möjligheten för att skapa attraktiva livsmiljöer presenteras följande åtgärder:

- Lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete inrättas.
- Medel avsätts till Folkhälsoinstitutets Hela Sverige ska Leva! och Skärgårdarnas riksförbunds verksamheter.
- Utökad användning av bygdemedel utreds.
- Medel avsätts för ett nationellt informationscenter för samefrågor.
- Kartläggning av projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem.
- Glesbygdsverkets framtida roll inom den nya politiken för regional utveckling bör utvecklas och tydliggöras.
- En djurskyddsmyndighet inrättas och lokaliseras till Skara.

En god servicenivå

Tillgången till offentlig och kommersiell service är av central betydelse för att skapa goda utvecklingsmöjligheter i alla delar av landet. De flesta åtgärder som presenteras syftar till att främja en god kommersiell och statlig servicenivå i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden. För kommunal service har staten främst en förutsättningsskapande roll, inte minst genom statsbidrags- och kostnadsutjämningsystemet. För att stärka serviceinfrastrukturen redovisas följande åtgärder:

- Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service inrättas.
- Extra medel avsätts för att på kort sikt motverka ytterligare försämringar av servicetillgången i särskilt utsatta områden.
- Servicedatabasen permanentas.
- Konsumentverket får i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet.
- Statliga aktörer bör i ökad utsträckning beakta samordningsmöjligheter i samband med verksamhetsförändringar.

Inledning

En framgångsrik regional utvecklingspolitik bygger på att lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner i alla delar av landet har grundläggande förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete. Förutsättningarna i dag skiljer sig mellan regioner och kommuner. I många fall beror skillnaderna på faktorer som den enskilda regionen eller kommunen primärt inte råder över. För genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken är det därför av stor vikt att staten bidrar med vissa grundläggande utvecklingsförutsättningar. I det följande presenteras dels åtgärder som stärker regionernas och kommunernas möjligheter att arbeta för lokal och regional utveckling, dels åtgärder som förbättrar de grundläggande utvecklingsförutsättningarna.

Den regionalpolitiska utredningen lyfter särskilt fram betydelsen av god tillgänglighet till och från kommuner och regioner. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att goda kommunikationer och en god infrastruktur är avgörande för en långsiktigt hållbar utveckling.

Regeringen avser inom kort presentera propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20). I propositionen föreslås bl.a. höjda ramar för drift och underhåll av vägar och järnvägar liksom för tjälsäkring och rekonstruktion av vägar. Det innebär bl.a. att standarden på det regionala vägnätet kommer att förbättras. Regeringens bedömning är att detta kommer att vara av stor betydelse för att skapa goda förutsättningar för individer och företag i alla delar av landet.

Sveriges geografi medför långa avstånd till viktiga transportknutpunkter för många orter i landet. Den regionalpolitiska utredningen föreslår bl.a. vissa åtgärder för att främja flygtrafiken till och från de delar av landet som har långa avstånd till exempelvis Stockholm/Arlanda. Flyget är en viktig komponent för att uppnå det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling. Marknaden för inrikesflyg kan i dag närmast beskrivas som en monopolsituation, där det finns risk att konsumentintressen inte beaktas. Regeringen har därför uppdragit åt Luftfartsverket att kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkar målen för regionalpolitiken och transportpolitiken, samt lämna förslag på åtgärder. Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 2001.

Luftfartsverket har utrett möjligheterna för staten att ta ett större ansvar för olönsam flygtrafik. Rikstrafiken har, bl.a. mot bakgrund av Luftfartsverkets rapport, föreslagit att staten skall införa en allmän trafikplikt och upphandla trafik till och från Stockholm/Arlanda och de kommunala flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan, Lycksele, Pajala, Storuman, Sveg, Torsby samt Vilhelmina. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringens bedömning: En utveckling av godstransportsystemet är ytterst angelägen. Regeringen avser återkomma till riksdagen med förslag när Godstransportdelegationens betänkande färdigberetts inom Regeringskansliet.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår vissa preciseringar av regionala välfärds- och tillväxtmål för transportpolitiken. Bl.a. föreslås att godstransportsystemets tillförlitlighet bör ges en ökad prioritet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till insatser för att förbättra godstransportsystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen inrättade 1998 en ny kommitté, Godstransportdelegationen (K1998:06), som fick i uppdrag att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Delegationen har haft till uppgift att följa utvecklingen inom godsområdet och utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och hållbart. I delegationen ingår representanter för näringslivet i form av varuägare och transportföretag samt för trafikverk och myndigheter.

Godstransportdelegationen har i sitt arbete med en samlad godstransportstrategi, som överlämnades till regeringen i juli 2001, behandlat en rad frågor med anknytning till regional utveckling. Bl.a. har sjöfartsavgifternas utformning varit under diskussion inklusive kostnaderna för isbrytning. Vänersjöfartens särskilda situation har också behandlats. Delegationen anser att infrastrukturavgifter så långt möjligt bör vara anpassade till den samhällsekonomiska marginalkostnaden för den samlade transporten, i linje med 1998 års transportpolitiska beslut men även EU:s Vitbok om rättvisa infrastrukturavgifter. Delegationen anser att de insatser i godstransportsystemet som är nödvändiga för att bidra till de transportpolitiska målsättningarna om positiv regional utveckling bör hanteras av staten på ett tydligt sätt och skiljt från infrastrukturavgifterna. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

9.2.2 Rikstrafiken skall beakta behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner

Regeringens bedömning: Rikstrafikens styrdokument bör kompletteras så att myndighetens uppdrag kommer att inkludera en målsättning om att även väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner i bedömningen vid upphandling av trafik inom myndighetens ansvarsområde.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen förordar att Rikstrafiken bör fungera som statens expertmyndighet när det gäller interregionala och inomregionala persontransporter. Utredningen har även föreslagit att Rikstrafiken ges i uppdrag att fastställa en lägsta tillgänglighet för de lokala arbetsmarknadsregionerna till nationella centra

och storregionala funktioner. Utredningen föreslår även att regeringen bör överväga att i myndighetens instruktion uttryckligen ange regionförstoring som ett viktigt mål.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser berör och instämmer i förslaget om att Rikstrafiken i sin instruktion uttryckligen skall ha regionförstoring som mål.

Skälen för regeringens bedömning: Den 1 juli 1999 började den nya myndigheten Rikstrafiken sin verksamhet. I Rikstrafikens instruktion anges att myndigheten skall verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektivtrafiken samt även följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektivtrafiken. Rikstrafiken svarar för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken skall också genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar. Rikstrafiken har även ansvaret för färjetrafiken till och från Gotland.

Regeringen delar utredningens bedömning att det kan vara värdefullt att Rikstrafiken även väger in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner vid sin bedömning av vilken interregional trafik som staten bör upphandla. I realiteten verkar Rikstrafiken redan med den målsättningen, bl.a. genom att allt fler upphandlingar av trafik sker i samverkan med trafikhuvudmännen. Detta leder till att de regionala och interregionala kollektivtrafiksystemen i allt större utsträckning integreras, vilket i sin tur leder till förbättrade res- och pendlingsmöjligheter. Regeringen avser emellertid att komplettera myndighetens styrdokument så att myndighetens uppdrag kommer att inkludera en målsättning om att vid genomförandet av upphandlingar där det saknas förutsättningar för kommersiell drift även väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner som ett kriterium vid bedömningen vid upphandling av trafik inom sitt ansvarsområde.

Regeringen delar inte utredningens bedömning att Rikstrafiken bör fungera som statens expertmyndighet när det gäller interregionala och inomregionala persontransporter. Rikstrafiken är redan i dag att betrakta som expertmyndighet för kollektivtrafikfrågor. Nuvarande ansvarsfördelning innebär emellertid att sektorsansvaret för de olika transportslagen ligger på respektive sektorsmyndighet inom transportsektorn, medan Rikstrafiken i första hand har ett övergripande samordningsansvar mellan de olika transportslagen. För att ha ett tillfredsställande underlag för en sådan strukturförändring krävs en mer djupgående analys om sektorsansvaret än vad utredningen har gjort.

Regeringen delar den regionalpolitiska utredningens bedömning att tillgängligheten inom transportsektorn är central. Regeringen kommer att föreslå utvecklade etappmål om tillgänglighet i propositionen om Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20).

Regeringens bedömning: De stöd som för närvarande lämnas för att kompensera för ökade transportkostnader på grund av Gotlands geografiska läge bör reformeras.

Underlagsrapporter: Den regionalpolitiska utredningen anser att det är rimligt att bibehålla strävan att transportkostnaderna till fastlandet skall motsvara kostnaderna för vägtransporter.

Utredningen (dir. 2000:108) En förhandlad helhetslösning för Gotlandstrafiken har lämnat sitt betänkande Garanterad transportstandard för Gotland (SOU 2001:66) till regeringen. I betänkandet föreslås att riksdagen lägger fast en rimlig transportstandard för Gotlandstrafiken som garanteras av staten och som tar hänsyn till såväl gods som passagerare. Utredningen föreslår att följande transportstandard för Gotland garanteras:

- Två fastlandshamnar.
- En dubbeltur per dygn året runt för gods och passagerare till den nordliga hamnen anpassad till godsets behov.
- En snabb dubbeltur per dygn året runt på bekväma tider för passagerare och med möjlighet att frakta gods till den nordliga hamnen.
- En dubbeltur per dygn året runt för gods och passagerare till den sydliga hamnen anpassad till godsets behov.
- Sittplats av god standard till alla passagerare.
- Rabatterat pris året runt för gotlänningar.
- Kostnaden för godstransport över vattnet skall vara jämförbar med motsvarande transport på land. Längdmetertaxan sänks till 40 kronor senast den 1 januari 2003 och indexeras.
- Flygförbindelser med flera avgångar morgon och kväll till och från Arlanda.
- Rabatter för grupper av studenter, pensionärer och barnfamiljer.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands kommun har kommenterat transporterna till och från Gotland, men har inte särskilt berört utredningens bedömning att det är rimligt att bibehålla strävan att transportkostnaderna till fastlandet skall motsvara kostnaderna för vägtransporter.

Skälen för regeringens bedömning: Det övergripande målet för transportpolitiken, som lades fast i 1998 års transportpolitiska beslut, är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet.

De nuvarande stöden har varit föremål för utredning. Regeringen anser att det är viktigt att stöden reformeras och att kostnaderna för Gotlands geografiska läge neutraliseras på annat sätt än idag.

Utredningen Garanterad transportstandard för Gotland bereds för närvarande i Regeringskansliet, och regeringen avser återkomma till riksdagen när ärendet färdigberetts.

Regeringens bedömning: En väl fungerande kollektivtrafik är en viktig förutsättning för funktionella arbetsmarknadsregioner.

Skälen för regeringens bedömning: I 1998 års transportpolitiska beslut uttalades att den lokala och regionala kollektivtrafiken har stor betydelse för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Den bidrar till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. En ökad andel kollektivt resande är därför en viktig komponent i arbetet med att utforma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Kommuner och landsting avsätter årligen stora resurser till driften av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Samtidigt kan man konstatera att samhällsutvecklingen i flera avseenden har försvårat för utvecklingen av kollektivtrafiken. De senaste decenniernas tätortsutveckling har karakteriserats av en utspridning av bebyggelsen och en minskning av befolkningstätheten. Detta har i stort sett skett på bilismens villkor och kollektivtrafikens möjligheter att åstadkomma en god transportförsörjning har därmed kraftigt försvårats. Kollektivtrafiken är även betydelsefull för tillväxten och för sysselsättningen. Goda möjligheter till pendling med kollektivtrafik ökar förutsättningarna för att separata och lokala arbetsmarknader ska kunna knytas ihop och fungera som funktionella arbetsmarknadsregioner. För unga människor utan körkort, och även i högre utsträckning för kvinnor i alla åldrar, i synnerhet i gles- och landsbygd, är ofta kollektivtrafiken betydelsefull för att den egna bostadsorten skall upplevas som attraktiv. Det är därför av stor vikt att kollektivtrafiken fungerar väl, såväl i tätort som i glesbygd.

Regeringen anser att kollektivtrafiken bör utvecklas till ett mer attraktivt och effektivt transportsystem som kan vara ett konkurrenskraftigt alternativ till privatbilismen. Regeringen beslutade därför i maj 2001 om kommittédirektiv (Dir. 2001:1) Utveckling av kollektivtrafiken. Enligt direktiven skall kommittén utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter, formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande. Kommittén har bl.a. möjlighet att analysera om samordnade transportlösningar skulle kunna möjliggöra en utökad kollektivtrafik i fler delar av landet. Kommitténs arbete skall vidare ske utifrån ett jämställdhetsperspektiv med utgångspunkt i Jämits slutbetänkande Jämställdhet – transporter och IT (SOU 2001:44). Kommittén skall utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område.

Regeringens förslag: Det kommunala utjämningsystemet har en avgörande betydelse för att ge den kommunala självstyrelsen en reell innebörd också i kommuner och landsting med svag ekonomi. Genom den omfördelning av resurser som sker i utjämningsystemet får alla kommuner och landsting ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla en likvärdig vård, omsorg och utbildning. Alla medborgare i vårt land skall bl.a. genom det kommunala utjämningsystemet garanteras en hög kvalitet i de grundläggande välfärdstjänsterna. Riksdagen föreslås godkänna vad regeringen anfört i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Välfärd, t.ex. i termer av inkomst, boende, hälsa och tillgänglighet till offentlig och kommersiell service, är på flera sätt en förutsättning för tillväxt. Fördelnings- och välfärdsfrågorna måste fungera i hela landet. Huvuddelen av välfärdspolitiken tar ingen hänsyn till geografin, utan är i stället nationella system som har individens situation som utgångspunkt.

Men välfärden har även en geografisk dimension. Den geografiska tillgängligheten till centrala välfärdsfaktorer som offentlig och kommersiell service varierar. Olika delar av landet har olika förutsättningar för att utforma och organisera viktiga verksamheter. Välfärdsförutsättningarna förändras med ett förändrat befolkningsunderlag. Befolkningens storlek, sammansättning och utveckling har en stor betydelse för hur välfärdsnivån i olika delar av landet kan upprätthållas, organiseras och förändras.

Det kommunala utjämningsystemet syftar till att utjämna de kommunala förutsättningarna för skola, äldrevård, infrastruktur och mycket annat. Denna utjämning motiveras av rättviseskäl och av en nationell solidaritet. Systemet skall så långt som möjligt kompensera för strukturella skillnader och utjämna välfärdsskillnader mellan kommunerna. Kommuner och landsting kompenseras bl.a. för den regionala, demografiska och geografiska strukturen och därtill hörande kostnader. Regeringen bedömer att en långtgående kommunal utjämning är av utomordentlig vikt, såväl för att trygga välfärden som för att skapa förutsättningar för tillväxt i alla delar av landet.

Regeringens förslag: Under 2002 skall en organisation inrättas med uppgift att ge fortsatt statligt stöd till en omstrukturering av kommunala bostadsföretag.

Denna organisation ska kunna ge medel för avveckling eller utveckling av tomma lägenheter, till riskkapital samt för behov av nedskrivning av fastighetsvärden. Regeringen avser att återkomma angående storleken på dessa insatser.

Regeringens bedömning: Vasallen AB bör få möjlighet att förvärva kommunala bostadshus för omvandling till företagslokaler eller andra lämpliga ändamål. Regeringen avser att snarast återkomma med förslag som löser de problem som allmännyttiga bostadsföretag och stiftelser kan komma att drabbas av till följd av de nya redovisningsnormer som gäller fr.o.m. 2002.

Utredningens bedömning: Enligt den Regionalpolitiska utredningen kommer ett stort antal av landets kommuner att få en negativ befolkningsutveckling under de kommande tio åren. För vissa kommuner är denna utveckling så kraftig att antalet invånare, enligt utredningen, kan komma att halveras fram till 2030.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: På flertalet av de orter som drabbas hårt av befolkningsminskningen finns det kommunala bostadsföretag. Effekterna för dessa företag är att andelen tomma lägenheter ökar. Denna utveckling har pågått en tid och de årliga hyresförlusterna har många gånger balanserats genom att nödvändigt underhåll i fastighetsbeståndet eftersatts. Arbetet med att hantera problemen i de kommunala bostadsföretagen tar mycket kraft från arbetet med att utveckla kommunen och skapa goda förutsättningar för tillväxt och sysselsättning.

Staten har tidigare tagit ett betydande ansvar för att komma till rätta med problemen inom den privata fastighetssektorn. I mitten av 1990-talet tog staten också ansvaret för att lösa de kommunala bostadsproblemen i Haninge. För att komma tillrätta med situationen i vissa kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet inrättades Bostadsdelegationen 1998 för att tillfälligtvis hantera frågor om stöd till enskilda kommuner. Bostadsdelegationen har nu hanterat samtliga ansökningar om stöd och har beviljat ca 2 miljarder kronor till 36 kommuner. Kommunerna har själva bidragit med betydande belopp till omstruktureringen av bostadsföretagen.

Även om de åtgärder som regeringen nu föreslår i denna proposition får positiva konsekvenser för befolkningsutvecklingen i utsatta regioner är det mycket som talar för att problemet med tomma lägenheter kommer att fortsätta. Staten är därför beredd att, tillsammans med de berörda kommunerna, ta ett fortsatt ansvar för omstruktureringen av de kommunala bostadsföretagen i de mest utsatta regionerna. Erfarenheterna från bostadsdelegationens arbete är därvidlag en viktig grund för utformningen av de fortsatta åtgärderna. De framtida åtgärderna bör inte bara avse ekonomiskt stöd till avveckling av bostäder, utan även försörjning

med riskkapital i samband med ett eventuellt statligt delägarskap i kommunala bostadsföretag.

Regeringen är beredd att snarast lägga fram förslag som löser de problem som Redovisningsrådets rekommendationer kan komma att ge upphov till för allmännyttiga bostadsföretag och stiftelser. Dessa förslag kommer att ge de allmännyttiga bostadsföretagen en rimlig tid för att fullfölja den omstrukturering som befolkningsutvecklingen i vissa utsatta regioner ger upphov till, utan att den kommunala ekonomin utsätts för alltför stora påfrestningar.

Omstrukturering av kommunala bostadsföretag

En kommun som möter en mer betydande befolkningsminskning har samma behov av att anpassa sin infrastruktur till de nya förutsättningarna som den kommun som måste anpassa sitt utbud av bostäder och försörjningssystem till en snabbt växande befolkning. De frågor kommunen måste ställa vid en avveckling av ett större antal bostäder är var detta är rimligt att göra med hänsyn till försörjningen med skolor, barn tillsyn och kommunikationer samt effekter på stadsmiljön. Ansvar för att planera avvecklingen – och till vad de övertaliga byggnaderna eventuellt skall användas – kan inte enbart ligga på bostadsbolaget. Det måste ligga hos kommunen.

Det bör vara en strävan att så långt som möjligt återanvända de lägenheter som inte längre behövs som bostäder på orten. Det finns exempel på att bostäder har kunnat återuppföras på andra orter och att bostadshus har omvandlats till företagslokaler. Staten är beredd att i viss utsträckning medverka till finansieringen av åtgärder för att utveckla övertaliga byggnader till annan användning. Tillsammans med möjligheter för Vasallen AB att förvärva kommunala bostäder kan de medel som redan är tillgängliga för olika typer av utvecklingsprojekt, t.ex. inom ramen för EG:s strukturfonder, komma till användning i detta sammanhang.

Det bör vara en strävan att avveckla bostäder som inte längre behövs så fort som möjligt. Bedömningen av hur många bostäder som inte längre behövs bör grundas på tillförlitliga befolkningsprognoser och program bör upprättas för avvecklingen av övertaliga bostäder.

Det är mycket svårt att bedöma hur en fortsatt befolkningsminskning kommer att påverka förutsättningarna för de kommunala bostadsföretagen. Helt klart är emellertid att en fortsatt befolkningsminskning leder till att antalet lediga lägenheter ökar och att därmed bostadsföretagens intäkter påverkas negativt.

Kostnaden för att lyfta bort de övertaliga bostäderna bör betraktas som en regionalpolitiskt betingad kostnad och i ökad utsträckning bäras av staten. Regeringen avser att återkomma angående medel i statsbudgeten för ett program som sträcker sig fram t.o.m. 2010.

Regeringen har vid olika tillfällen framhållit betydelsen av att slå vakt om en allmännyttig bostadssektor i syfte att nå de av riksdagen fastlagda bostadspolitiska målen. För närvarande bereds inom Regeringskansliet ett förslag till nytt regelsystem för dessa företag. Det finns därför anledning att koppla de nu förestående insatserna till de förutsättningar som kommer att gälla för de allmännyttiga bostadsföretagen i framtiden.

Dessa förutsättningar avses klargöras i en proposition som kommer att föreläggas riksdagen senare i höst.

Vilka insatser som är möjliga och lämpliga kan variera mellan olika kommuner. I vissa fall kan det vara fråga om att i första hand lösa nedskrivningsbehovet, medan det i andra fall kan vara frågan om bidrag till kommunen eller bostadsbolaget för att bolaget efter en rekonstruktion skall kunna få långsiktigt hållbara, ekonomiskt sunda förutsättningar. Det kan inte heller uteslutas att det i vissa fall kan vara motiverat att staten, helt eller delvis, tar över ett fastighetsbestånd i en kommun med ett utsatt ekonomiskt läge.

I vissa fall – särskilt för de mest utsatta kommunerna – kan de krav på ägartillskott från kommunen, som en ekonomisk rekonstruktion av bolaget ställer, bli en alltför tung börda för kommunen, beroende bl.a. på kommunens skuldsättning i övrigt. Staten bör i vissa särskilda fall, i samförstånd med den berörda kommunen, kunna gå in som delägare i bolaget och som sådan genom aktiekapital och därutöver ett villkorat ägartillskott svara för en del av det nödvändiga kapitaltillskottet till bolaget. Tillskottet skall ses som en tillfällig hjälp till kommunen, som skall återbetalas i den takt som bolaget kan ge utdelning.

Regeringen noterar med tillfredsställelse att förekomsten av Kommuninvest AB innebär att räntekonkurrensen upprätthålls för de kommuner som är delägare. Regeringen är beredd att överlägga med företrädare för kommunerna och Kommuninvest AB, om vad som gemensamt kan göras för att nå bättre kreditvillkor också för de kommuner som idag inte är delägare i Kommuninvest. Valet av insats bör avgöras av de lokala förhållanden som råder i respektive kommun.

Regeringen avser att under 2002 inrätta en organisation med uppgift att ge fortsatt statligt stöd till en omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Regeringen bedömer preliminärt att den ekonomiska ram som denna organisation inledningsvis kan komma att behöva motsvarar cirka 3 miljarder kronor under en period t.o.m. 2004. Regeringen återkommer, dels angående de totala kostnaderna för åtgärderna, dels angående utformning av denna organisation, typ av stödformer och finansiering av insatser.

Värderingen av de allmännyttiga bostadsföretagens fastigheter

Redovisningsrådet har under 2000 publicerat en rekommendation avseende nedskrivningar som bygger på en redovisningsrekommendation från International Accounting Standards Committee (IASC) rekommendation. Rekommendationen, som då rekommenderades gälla fr.o.m. räkenskapsåret 2001, ger närmare vägledning om bl.a. nedskrivning av fastigheter. Många kommunala bostadsföretag kommer sannolikt att behöva skriva ner det bokförda värdet på sina fastighetsinnehav. Det sammantagna värdet av nedskrivningarna uppgår till stora belopp. En promemoria har tagits fram inom Finansdepartementet med olika alternativ som kan lösa den uppkomna situationen. Efter att promemorian gått ut på remiss har Redovisningsrådet skjutit fram ikraftträdandet av rekommendationen till räkenskapsåret 2002.

Ett alternativ för att lösa situationen är att aktieägartillskott, eller annat tillskott som lämnats till ett kommunalt bostadsföretag, för att kompen-

sera för nedskrivningar föreslås få redovisas som en finansiell anläggningstillgång eller, om det inte är möjligt, som en immateriell anläggningstillgång i balansräkningen. Förslaget innebär en förändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Ett annat alternativ är att särskilda bestämmelser om värdering av anläggningstillgångar i kontrollbalansräkningen tas in i 13 kap. 2 § aktiebolagslagen. Vid upprättandet av kontrollbalansräkning får värdet på en anläggningstillgång bestämmas med hänsyn tagen till det lägre avkastningskrav som bolaget har i förhållande till andra företag inom samma bransch. Den särskilda värderingsregeln inriktas på sådana bolag som till följd av bestämmelser i lag inte får bedriva verksamhet i vinstsyfte. En motsvarande ändring görs i 7 kap. 2 § stiftelselagen.

Av remissinstanserna förordar bl.a. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och SABO det senare alternativet. Några rättsliga remissinstanser, några kommuner samt Svenska Fastighetsägareförbundet förordar det första alternativet. Flera remissinstanser anser att samma värderingsregler skall gälla för alla typer av fastighetsbolag.

Reglerna om hur ett företags tillgångar skall värderas i balansräkningen syftar främst till att företagets kreditorer och delägare skall kunna värdera riskerna i ekonomiska engagemang som rör företaget. Tillsammans med reglerna om likvidationsplikt i aktiebolagslagen är de avsedda att ge ett skydd mot förluster för dem som inte själva har direkt insyn i företagets ekonomiska förhållanden. I fråga om företag där ägarnas eller stiftarnas ekonomiska ansvar är begränsat till det kapital de redan skjutit till är en sådan ordning väl motiverad.

Formellt gäller det begränsade ägaransvaret även i aktiebolag och stiftelser som har en kommun som ägare eller huvudman. Reellt kan en svensk kommun emellertid inte åberopa sådana formella begränsningar av sitt ägar- eller stiftaransvar, den förväntas i alla lägen ta det fulla ansvaret för båda sina egna och sina företags skulder och andra åtaganden. Efter detta har alla parter inrättat sig och kreditgivare eller leverantörer vet att deras fordringar gentemot ett kommunalt företag alltid kommer att infrias och att krav på medverkan i ackord aldrig kommer att resas.

Reglerna om likvidationsplikt – och därmed också de värderingsregler som anknyter till likvidationsreglerna – torde därför ha mindre relevans när det gäller kommunala företag.

Redan bostadsdelegationens erfarenheter visar att värderingsreglerna för företag vållar problem redan för den skärpta tillämpning som nu är på väg att genomföras. Kraven på rekonstruktionsinsatser från ägarnas sida går till följd av dessa regler inte sällan väsentligt längre än vad som motiveras av företagets faktiska ekonomiska behov. Kommuner, som själva står inför omstruktureringsproblem, har emellertid liten anledning att tillföra sina företag mera likvida medel än vad som krävs för att nå ut hålligt positiva kassaflöden inom företagen. I ljuset av kommunernas faktiska ansvar gentemot företagets kreditorer är det inte heller rimligt att genom krav på nedskrivningar tvinga fram mer omfattande tillskott av likvida medel än så för att ytterligare konsolidera företagen.

Regeringen avser att snarast lägga fram förslag, som löser de problem som Redovisningsrådets rekommendationer kan komma att ge upphov till för allmännyttiga bolag och stiftelser.

Regeringens förslag: För kommuner med kraftig befolkningsminskning införs ett särskilt statsbidrag för åren 2003 och 2004 med 200 miljoner kronor per år. Bidraget fördelas efter två olika grunder. En del av bidraget, totalt 150 miljoner kronor per år, fördelas till kommuner efter generella principer där ersättning lämnas med ett enhetligt belopp per invånare för varje procent befolkningsminskning utöver fem procent under den senaste tioårsperioden (1990–2000). Detta bidrag lämnas utöver den kompensation för befolkningsminskning som finns i det kommunala utjämningsystemet.

Den andra delen av bidraget på 50 miljoner kronor per år lämnas efter ansökan och syftar till att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting.

Skälen för regeringens förslag: Strukturella förändringar och nya demografiska förutsättningar kommer att ställa stora krav på enskilda kommuner och landsting. Befolkningsminskningen medför att de mindre kommunerna kan få allt svårare att fullgöra sina offentliga åtaganden inom bl.a. vård, omsorg och utbildning. Syftet med regeringens förslag är att främja åtgärder som underlättar erforderliga omställningar eller skapar förutsättningar för en bättre utveckling i de kommuner och landsting som har kraftig befolkningsminskning. I 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) bedömde regeringen att 200 miljoner kronor per år bör avsättas 2003 och 2004 till ett särskilt statsbidrag till kommuner och landsting med befolkningsminskning. Medlen skall tas från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslaget 91:2, Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

I utjämningsystemet kompenseras redan i nuläget kommuner vars totalbefolkning minskat med mer än två procent under den senaste tioårsperioden. För åren 2001 och 2002 lämnas också ett särskilt omställningsbidrag till landsting vars befolkning under en femårsperiod minskat med mer än två procent. Ett nytt statsbidrag till kommuner och landsting med befolkningsminskning föreslås som ytterligare en åtgärd utöver kompensationen i utjämningsystemet och omställningsbidraget till landstingen. Regeringen bedömer att den befintliga kompensationen inte är tillräcklig för att bevara en god samhällsservice i de kommuner och landsting som har en kraftig befolkningsminskning.

Regeringen föreslår att 150 miljoner kronor av statsbidraget per år fördelas till kommuner med kraftig befolkningsminskning efter generella principer. Ersättningen föreslås lämnas med ett enhetligt belopp per invånare för varje procent befolkningsminskning utöver fem procent under den senaste tioårsperioden (31 december 1990 – 31 december 2000). Denna inriktning innebär att 41 procent av bidraget går till kommuner i Norrland, 38 procent av bidraget går till kommuner i Svealand och 20 procent av bidraget går till kommuner i Götaland. Med den fördelningen tillfaller över 75 procent av bidraget kommuner i skogslänen och i Bergslagen. Totalt har cirka 100 kommuner haft en befolkningsminskning över fem procent under den senaste tioårsperioden. De kommer att få ett förstärkt statsbidrag.

Regeringen föreslår vidare att 50 miljoner kronor per år av statsbidraget används för att främja samverkan mellan kommuner och mellan landsting. Flertalet kommuner är redan idag engagerade i någon form av samverkan med någon annan kommun. Det bidrag som regeringen nu föreslår möjliggör att dessa samverkansprojekt kan vidareutvecklas.

För att kunna erhålla medel från denna del av statsbidraget skall åtgärderna ha en inriktning mot ett eller flera av följande prioriterade område:

- samverkan inom vård, omsorg och utbildning,
- samverkan inom funktionella områden som t.ex. räddningstjänst, biblioteksverksamhet, IT-infrastruktur etc.,
- samverkan med syfte att utveckla näringslivet.

Bidrag kan lämnas för del av kostnader för projektledning, utredningar eller för vidareutbildning av personal som berörs av en omstrukturering.

I budgetpropositionen för 2002 bedömer regeringen att högst 25 miljoner kronor från anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, behöver användas under 2002 för att initiera samverkansprojekt mellan kommuner och mellan landsting.

Regeringen kommer att under hösten 2001 utforma principerna för bidragets fördelning och administration. I utformningen av principerna skall särskilt jämställdhetsperspektivet beaktas.

Regeringen avser att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet. Kommittén uppgift blir främst att se över kostandsutjämnningen för kommuner och landsting och särskilt beakta effekterna av befolkningsminskningar.

9.2.8 Utökad dialog mellan staten och kommuner med särskilda omstruktureringsproblem

Regeringens bedömning: Erfarenheterna från Omställningsgruppens arbete med strategiska utvecklingsinsatser bör tillvaratas.

Mot bakgrund av dessa bör arbetsmetoder för samverkan mellan staten och kommuner med omstruktureringsproblem främst, på grund av näringslivets omvandling, utvecklas. De bör syfta till att förbättra statens möjligheter att bistå kommuner som önskar hjälp med att mobilisera sina befintliga utvecklingsresurser och sin långsiktiga utvecklingspotential.

Skälen för regeringens bedömning: Omställningsgruppen inrättades inom Näringsdepartementet som en följd av försvarspropositionen Det nya försvaret (1999/2000:30). Regeringens skrivelse 1999/2000:33 Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten beskriver det uppdrag som arbetsgruppen, som senare kom att kallas Omställningsgruppen, har. Omställningsgruppens åtagande och dess arbetsformer har redovisats i avsnitt 4.

En oberoende utvärdering av omställningsgruppens arbete kommer att påbörjas under hösten 2001 med syfte att följa upp och analysera metoder och arbetsformer.

Regeringen kan dock redan nu konstatera att omställningsprocessen i försvarsorterna har bidragit till att öka de berörda kommunernas förmåga att mobilisera egen utvecklingskraft. Regeringen bedömer därför att det är värdefullt att utveckla arbetsmetoder som främst syftar till att förbättra statens möjligheter att bistå kommuner för att de skall bättre själva kunna utnyttja sina långsiktiga utvecklingsmöjligheter. Med detta avses främst olika former av process- och dialogstöd. Utvärderingen av omställningsgruppens arbete kommer att utgöra underlag för utformningen av sådana metoder. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag under 2002.

9.2.9 Särskilda delegationer för starkare regioner

Regeringens bedömning: Det finns ett ytterligare behov av särskilda stimulansåtgärder i vissa delar av landet.

Regeringen anser därför att särskilda delegationer med tidsbegränsade mandat att medverka till att – i dialog med regionala och lokala aktörer – långsiktigt stärka utvecklingen inom de mest utsatta lokala arbetsmarknadsregionerna i norra Sveriges inland respektive delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland, bör inrättas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen analyserar löpande den regionala utvecklingen i landets olika regioner. Inför denna proposition har också den regionalpolitiska utredningen prognostiserat och analyserat den framtida utvecklingen. Även andra aktörer har uppmärksammat den allvarliga situationen i många regioner. Till exempel har TCO nyligen lagt fram en rapport över den framtida utvecklingen – Det enklare Sverige.

Samtliga aktörer pekar entydigt mot att det finns ett par sammanhängande områden, delvis av olika karaktär, som under överskådlig tid kommer att ha särskilda svårigheter att uppnå en positiv utveckling.

Det ena området är norra Sveriges inland, i detta sammanhang definierat som nationellt stödområde A. Området har stora geografiska lägesnackdelar; det befinner sig i Europas periferi, det är mycket glest befolkat och har ett kallt klimat. Företagen i området har stora avstånd till större, både nationella och internationella marknader. Det tillhör EG:s strukturfonders högst prioriterade målområde 1.

Det andra området består av delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland. De bakomliggande problemen – och sannolikt även de möjliga lösningarna – är där av delvis annorlunda karaktär. Den sedan länge pågående strukturuomvandlingen av traditionella svenska basnäringar har här medfört de största problemen.

Liknande problem som i dessa områden har på senare år uppstått, t.ex. i vissa kommuner som drabbats av särskilda omställningsproblem på grund av strukturuomvandlingar inom Försvarsmakten. För att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och en övergång till nya näringar i dessa kommuner har regeringen tillsatt en särskild arbetsgrupp, Omställningsgruppen.

Omställningsgruppens arbete är ännu inte slutfört och någon slutlig utvärdering av arbetet har därför ännu inte kunnat ske. En preliminär be-

dömning är dock att gruppens arbetssätt, att initiera och driva en förändringsprocess tillsammans med utvecklingsansvariga i kommunerna, förefaller vara ändamålsenligt och effektivt.

Regeringen avser mot denna bakgrund att inrätta särskilda delegationer med tidsbegränsade mandat att medverka till att i dialog med lokala och regionala aktörer långsiktigt stärka utvecklingen inom de mest utsatta lokala arbetsmarknadsregionerna i norra Sveriges inland och i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland.

En ytterligare erfarenhet av Omställningsgruppens arbete är att arbetet bör inriktas mot utveckling av lokala arbetsmarknadsregioner, i vissa avseenden kanske större områden. Detta överensstämmer också med t.ex. den regionalpolitiska utredningens betoning av lokala arbetsmarknaders funktion. Att ta del av delegationernas resurser är ett erbjudande till intresserade samverkande kommuner; arbetsmetoden innebär i sig ingen ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det är dock angeläget att delegationernas arbete inriktas mot, att inom den rådande arbetsfördelningen, lyfta fram den avgörande roll som spelas av att ansvarstagande aktivt och dynamiskt partnerskap med lokal och regional förankring.

Ett syfte med att inrätta dessa delegationer är också att öka kunskaperna på nationell nivå om utvecklingsförutsättningarna i dessa områden.

Regeringen avser att närmare utforma delegationernas uppgifter efter samråd med berörda myndigheter och organisationer. Delegationen för norra Sveriges inland skall som en prioriterad fråga bedöma särskilda behov av strukturer för och samordning av distansutbildning inom stöd-område A. Under 2002 och 2003 finns statliga stödinsatser för att göra distansutbildningen mera tillgänglig och utveckla infrastrukturen för vuxnas lärande. Berörda kommuner skall särskilt uppmärksammas på dessa möjligheter. Delegationerna bör, inom befintliga budgetramar, förfoga över medel för begränsade utrednings- och konsultinsatser, medan genomförandet av eventuella åtgärdsförslag skall inrymmas inom befintliga ramar inom de utgiftsområden som respektive departement svarar för.

9.2.10 Stärkt lokal näringslivsutveckling

Regeringens bedömning: Under perioden 2002–2004 bör ett program för insatser med strategisk inriktning med syfte att långsiktigt stärka lokal näringslivsutveckling med fokus på en eller flera lokala arbetsmarknadsregioner inrättas. Programmet bör omfatta totalt högst 25 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Under de kommande åren kommer strukturella förändringar, såväl demografiska som nya ekonomiska förutsättningar, att ställa stora krav på landets arbetsmarknadsregioner. Samtidigt kräver övergången till ett allt mer kunskapsintensivt samhälle att de lokala arbetsmarknadsregionerna förmår attrahera kompetent arbetskraft och stärka näringslivsstrukturen med såväl nya som växande företag.

NUTEK initierade 1998 ett samverkansprojekt tillsammans med 52 kommuner och Svenska kommunförbundet. Under ett års tid identifierade och analyserade de berörda kommunerna åtta s.k. kommunfamiljer med liknande näringslivsstruktur uppdelat på likheter och möjligheter. Områden som diskuterades var bl.a. entreprenörskap, nätverksekonomi, samverkan högskolan – näringsliv – kommun samt dialogarenor. Arbetet har bland annat resulterat i slutrapporter från de åtta kommunfamiljerna och kompletterats med underlag från forskare och experter inom olika sakområden. Dessa rapporter har därefter sammanfattats i den gemensamma rapporten ”Strategi för lokal tillväxt”. Därefter har NUTEK tillsammans med Svenska kommunförbundet och ett antal kommuner gått vidare med fyra arbetsgrupper inom områdena behovet av lokal näringspolitik, entreprenörskap som drivkraft, regionala kunskapsmiljöer i hela Sverige och ökad lokal anknytning i de regionala tillväxtavtalen. Arbetet bedrivs via processtöd och metodutveckling i ett antal pilotprojekt samt via nationell erfarenhetsspridning.

Regeringen bedömer att det är av stor vikt att den lokala nivåns förutsättningar får genomslag i den regionala utvecklingspolitiken. Detta är även en av slutsatserna som framkommit i utvärderingen av det första årets arbete med regionala tillväxtavtal (Ds 2001:15). Den lokala arbetsmarknaden är den viktigaste basen för näringslivets rekrytering av arbetskraft. Den lokala nivån har därför en viktig roll i samspelet med näringslivet och i arbetet med att skapa förutsättningar för en dynamisk utvecklingsmiljö.

I mars 2001 överlämnade Upphandlingskommittén sitt slutbetänkande Mera värde för pengarna (SOU 2001:31). Kommittén påpekar i betänkandet att det, enligt rådande lagstiftning, är möjligt att arbeta med långsiktiga konkurrensstrategier och att planera upphandlingar på sådant sätt att även mindre och medelstora leverantörer har möjligheter att delta i offentlig upphandling. Härigenom kan det lokala näringslivet stärkas. Idag finns emellertid i vissa fall bristande kunskap om möjligheterna att åstadkomma detta i samband med upphandlingsförfarandet. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen avser att inrätta ett särskilt program utifrån erfarenheterna av arbetet med lokal näringslivsutveckling, särskilt den del av arbetet som utmynnade i arbetsgruppen som arbetar för ökad lokal anknytning i de regionala tillväxtavtalen. Programmet bör innehålla åtgärder som långsiktigt stärker lokal näringslivsutveckling. Särskilt skall, i linje med denna propositions inriktning, förutsättningar och utvecklingsbehov av lokala arbetsmarknadsregioner främjas, främst genom metod- och processtöd samt genom den lokala arbetsmarknadsregionens koppling till regionala tillväxtavtal/tillväxtprogram. Programmet skall främja samverkan mellan kommuner, kommungrupperingar och den regionala nivån.

Regeringen avser att ge NUTEK i uppdrag att, i samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, utforma och genomföra programmet under perioden 2002–2004. För genomförandet avsätts högst 25 miljoner kronor.

Regeringens förslag: Ett pendlingsbidrag för veckopendling skall införas på försök. Bidraget skall gälla från den 1 januari 2002.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har flera gånger fastslagit att en geografisk och yrkesmässig rörlighet är nödvändig för att få en väl fungerande arbetsmarknad. Senast med anledning av propositionen En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139). En av arbetslöshetsförsäkringens centrala utgångspunkter är att utformningen skall vara förenlig med arbetsmarknadspolitikens mål om en väl fungerande arbetsmarknad, vilket bl.a. kännetecknas av en hög omställningsförmåga som främjar tillväxten.

I ett skede med en växande arbetsmarknad bestäms antalet arbeten som skapas i stor omfattning av effektiviteten i sökprocessen på arbetsmarknaden. För det första genom att aktivt arbetssökande innebär att en brist på arbetskraften inte uppstår. Det verkar begränsande på löneökningar som därmed förhindrar en löne- och prisspiral och tvingar fram en restriktiv penningpolitik som i sin tur begränsar efterfrågan på arbetskraften. För det andra innebär en effektiv sökprocess att arbetsgivarna kan expandera produktionen. Det är således på en mer balanserad arbetsmarknad som tillgängligheten till arbetssökande bestämmer takten i sysselsättningsökningen. För det tredje ökar sannolikheten att individen skall få arbete om arbete söks inom alla yrkesområden och inom en vid pendlingsregion.

Under de 100 första ersättningsdagarna i en ersättningsperiod inom arbetslöshetsförsäkringen får den arbetssökande begränsa sitt sökområde till lämpliga arbeten inom sitt yrke och närområdet. Därefter skall den arbetssökande inom ramen för den individuella handlingsplanen, där hänsyn har tagits till vad som är lämpligt arbete för individen, vidga sitt sökområde såväl yrkesmässigt som geografiskt. Om arbete på annan ort betraktas som lämpligt för den arbetssökande, kan det medföra att han eller hon måste flytta.

I somliga fall kan pendling framstå som ett bättre alternativ än att flytta, då rekryteringsproblem under kortare perioder uppstått i vissa regioner och inom vissa yrkesgrupper. I andra fall kan individen överväga att pendla en kortare tid innan beslut om att flytta fattas. I NUTEK:s rapport om Arbetskraftens rörlighet – ett smörjmedel för tillväxt (2000) nämns att ett sådant bidrag kan vara samhällsekonomiskt lönsamt, om det innebär att flaskhalsar i ekonomin kan undvikas och om bidragets storlek antar rimliga nivåer.

De nuvarande reglerna för pendlingsstöd ger inte rätt till bidrag för hemresa till arbetslösa som fått anställning på sådant avstånd från hemorten att veckopendling är ett lämpligt alternativ. Starthjälpen i dess nuvarande utformning är inte heller tillräcklig för att stimulera rörligheten eftersom den inte täcker kostnader vid pendlingsresor.

För att skyndsamt stimulera rörligheten på arbetsmarknaden för arbetslösa, som av t.ex. familjeskäl inte kan flytta på kort sikt, bör ett bidrag till veckopendling införas på försök från den 1 januari 2002. Bidraget skall riktas till arbetslösa som får arbete i regioner med arbetskraftsbrist och som har ett yrke där arbetslösheten är hög på hemorten. Bidra-

get bör avse en fri hemresa varannan vecka. Den som beviljas stöd skall kunna få detta under sammanlagt högst sex månader under en tvåårsperiod. Bidraget skall få lämnas till en arbetslös som fått anställning under minst tre månader.

Villkoren för att få pendlingsbidrag för veckopendling bör i övrigt vara desamma som reglerna för nuvarande dagpendling. Utgifterna för stödet beräknas till högst 20 miljoner kronor per år och bidraget beräknas omfatta ca 1 000 personer per år. Förslaget påverkar inte ramen för utgiftsområde 13.

9.2.12 Utredning om rörlighetsstimulanser

Regeringens bedömning: En utredning med uppdrag att göra en översyn av de rörlighetsstimulerande medlen inom arbetsmarknadspolitiken, med särskild tyngdpunkt på flyttningsbidragen, bör tillsättas. Även andra möjligheter att främja tillgången till nyckelpersoner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner bör övervägas.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen påpekar att det är särskilt viktigt med stor rörlighet för mindre lokala arbetsmarknadsregioner, bl.a. för att de skall kunna attrahera kvalificerad arbetskraft. Utredningen övervägde införande av ett bidrag till avbetalning av studielån för högskoleutbildade. Förslag med denna inriktning framfördes till utredningen från ett flertal håll. Utredningen valde att uttala att ett alternativ kan vara att pröva ett sådant system i mer begränsad skala för att rekrytera nyckelpersoner till vissa mindre lokala arbetsmarknadsregioner.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser framför förslag om avskrivning av studielån som regionalpolitiskt medel.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens uppfattning bör frågan om ett eventuellt bidrag till betalning av studieskulder ses i ett vidare perspektiv.

Tillgång till kvalificerad arbetskraft är en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå en framtida tillväxt inom mindre lokala arbetsmarknadsregioner. Ett flertal olika åtgärder behöver vidtas för att mindre arbetsmarknadsregioner, särskilt i områden med geografiska lägesnackdelar, skall bli tillräckligt attraktiva för att de skall få en tillfredsställande försörjning med kvalificerad arbetskraft. Detta gäller främst för att näringslivet skall kunna utvecklas och konkurrera på marknaden i framtiden, men i ökad utsträckning också för att en god service- och välfärdsnivå skall kunna upprätthållas i dessa regioner.

Regeringen betonade i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) att en av arbetsmarknadspolitikens huvuduppgifter är att underlätta geografisk rörlighet. En geografisk och yrkesmässig rörlighet är nödvändig för att få en väl fungerande arbetsmarknad. Det är viktigt att uppnå en ökad rörlighet också till mindre lokala arbetsmarknader.

Riksrevisionsverket har i en nyligen publicerad rapport, Arbetsförmedlingens arbete med geografisk rörlighet (RRV 2001:20), särskilt koncentrerat sig på hur flyttningsbidragen används för att stimulera rör-

lighet. Med flyttningsbidrag avses i rapporten bohagstransport och start-hjälp. Riksrevisionsverkets samlade bedömning är att starthjälpen har liten betydelse för flertalet individers beslut att flytta men bohagstransporten har en något större betydelse, särskilt för personer som flyttar långt från hemorten.

Regeringen anser att det finns skäl att utreda hur ett system med rörlighetsstimulanser för individer skulle kunna konstrueras, och vilka effekter som skulle kunna förväntas av ett sådant system. Möjligheter att genom olika insatser stödja medföljande bör särskilt uppmärksammas. I uppdraget bör ingå att kartlägga förekomst och effekter av olika individstöd i övriga Europa.

9.2.13 Lokala och regionala resurscentra för kvinnor

Regeringens bedömning: Även i fortsättningen bör särskilda insatser för kvinnor genomföras för att stärka kvinnors situation på arbetsmarknaden, som företagare och för att tillvarata deras initiativ och kompetens i det regionala utvecklingsarbetet. För perioden 2002–2004 bör 10 miljoner kronor per år avsättas för att täcka del av kostnaderna för basfinansieringen vid regionala och lokala resurscenter för kvinnor. Dessutom bör vissa särskilda medel till projekt som drivs vid dessa center avsättas.

Underlagsrapporter: Expertgruppen för Jämtegrering av regionalpolitiken föreslår bl.a. att verksamheten med lokala och regionala resurscentra får en fastare struktur och att de ges möjlighet att arbeta mer långsiktigt. Den föreslår även att dessa centra skall delta i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Riksförbundet nationellt resurscentra för kvinnor föreslår bl.a. att, förutom projektmedel, bör särskilda medel avsättas för att täcka centrens kostnader för personal, lokaler, administration och dylikt.

Skälen för regeringens bedömning: Regionala och lokala resurscentra för kvinnor finns på cirka 120 platser i Sverige. De har till syfte att bl.a. stimulera kvinnors företagande och ta initiativ till lokala utvecklingsprojekt. Varje centrum har utformats från lokala behov och ser därför olika ut i olika delar av landet. Många centra har startat som ett projekt inom EG:s strukturfondsprogram, eller som en utveckling av verksamheten med kvinnliga affärsrådgivare.

Ett samarbete mellan Ungdomsstyrelsen och landets resurscentra har startats för att tillsammans med unga kvinnor diskutera vad som kan göras för att förbättra deras villkor i arbets- och samhällslivet. Flera resurscentra i landet har som följd av detta startat särskilda projekt för yngre kvinnor.

Arbetet med resurscentra i hela landet, deras speciella organisation och arbetssätt samt partnerskapets uppbyggnad, har väckt intresse utomlands. Sveriges sätt att arbeta med jämställdhetsfrågor på regional nivå genom att med statliga medel stödja tillväxtprojekt speciellt riktade till kvinnor är inte vanligt i andra länder.

Enligt NUTEK tilldelades regionala och lokala resurscentra under 2000 uppskattningsvis cirka 50 miljoner kronor som bidrag från olika

finansiärer, varav från NUTEK cirka 19 miljoner kronor. Andra finansiärer var länsstyrelser, länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, kommuner, landsting, ALMI Företagspartner AB samt olika bildningsförbund.

Regeringen har för 2001 avsatt 26 miljoner kronor för bidrag till projekt vid regionala och lokala resurscentra.

Under perioden 2002–2004 avser regeringen att avsätta medel till regionala och lokala resurscentra för kvinnor, som dels skall användas till att täcka del av kostnaderna för basfinansiering, 10 miljoner kronor årligen, dels till projektverksamhet. Dessa centra skall därmed få möjlighet att ansöka om finansiering för en del av sina kostnader för basverksamhet från NUTEK. Med basverksamhet avses personal, lokaler och administration. Syftet är att göra det möjligt för dessa centra att i större utsträckning än idag ha den organisation som krävs för att utveckla, driva och redovisa projekt.

Projektmedlen skall användas för att stödja tillväxtorienterade projekt med inriktning på näringslivsutveckling och sysselsättning samt projekt med syfte att utveckla och öka kunskaperna om kvinnors företagande. Projektmedlen får användas dels för att starta nya projekt, dels för att vidareutveckla tidigare projekt.

En förutsättning för att NUTEK skall bevilja projektmedel skall vara att länsstyrelserna och/eller andra organ är medfinansiärer.

Ett syfte med detta upplägg är att skapa incitament för länsstyrelser och andra organ att stödja utvecklingsarbetet. Ett annat syfte är att stärka centrala och regionala statliga organs förmåga att kunna hantera projekt som rör kvinnor. Vidare stärks möjligheterna 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 för män, i framtiden kunna agera i det regionala utvecklingsarbetet.

9.2.14 Regional utveckling genom integration och mångfald

Regeringens bedömning: Integrationsverkets försöksverksamhet med att stimulera kommuner utanför storstäderna att organiserat ta emot flyktingar som ursprungligen tagits emot i storstäderna kommer att fortsätta även 2002. Verksamheten är intressant för regional utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige finns idag en mångfald av nationaliteter. Den erfarenhet och kompetens som finns hos flyktingar och invandrare tas inte alltid tillvara, samtidigt som det råder brist på specifik kompetens i vissa regioner. Den kompetens som finns hos den invandrade arbetskraften måste tas bättre tillvara över hela landet. Etnisk och kulturell mångfald hos befolkningen kan också i sig spela en viktig roll för livskraften i en region. Kommunernas flyktingmottagande är mot denna bakgrund av betydelse för den regionala utvecklingen och för tillskottet av ny kompetens.

Under de senaste åren har storstäderna tagit emot en allt större andel av de nyanlända flyktingar som beviljas uppehållstillstånd. Detta har skett samtidigt som tillgången på lämpliga bostäder har minskat i storstadsområdena. Följden har blivit att nyanlända flyktingar i framförallt storstadskommunerna i många fall inte kunnat få en rimlig bostad och därmed

goda förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig och delta i introduktionen i det svenska samhället. Samtidigt finns det många kommuner i andra delar av landet som har tillgång till goda bostadslösningar och arbetstillfällen och som kan erbjuda bra introduktionsprogram.

Integrationsverket har under 2001 haft möjlighet att, som en försöksverksamhet, stimulera kommuner utanför storstäderna, att organisera ett mottagande av flyktingar som ursprungligen tagits emot i storstäderna. Insatsen skall bl.a. avse information om alternativa bosättningsmöjligheter för dem söker sig till storstäderna och innebär vidare att mottagande kommun kan få ekonomisk kompensation för vissa initiala merkostnader. Integrationsverket skall i februari 2002 redovisa effekterna av denna stimulansåtgärd till regeringen. Erfarenheterna hittills från i år visar att det går att motivera flyktingar att flytta. Stockholms kommun beräknar att cirka 250 nyanlända flyktingar i år skall välja att bosätta sig i någon annan kommun efter att de har tagits emot i Stockholm. Det krävs dock att verksamheten får tid på sig och att positiva effekter av flyttningar sprids till andra nyanlända flyktingar och till kommunerna. Regeringen har i budgetpropositionen för 2002 uttalat att verksamheten bör fortsätta under 2002 inom Integrationsverkets ordinarie medelsram.

9.2.15 De regionala kulturinstitutionerna bidrar till ökad regional attraktionskraft

Regeringens bedömning: Regionala kulturinstitutioner möjliggör en mångsidig kulturverksamhet av hög kvalitet i landets alla regioner. Härigenom ökar regionernas attraktionskraft.

Som stöd för etableringen av en filmvårdscentral i Grängesberg bör ytterligare 5 miljoner kronor avsättas engångsvis för 2001.

Skälen för regeringens bedömning: Tillgängligheten till kultur är viktiga faktorer för företags lokaliseringssval och människors val av bostadsort. Genom de regionala kulturinstitutionerna och den verksamhet som bedrivs inom dessa, stärks den regionala identiteten och regionernas attraktionskraft.

Kulturpolitiken syftar till att alla skall ha möjlighet att uppleva kultur och ägna sig åt eget skapande oberoende av var de bor. Av särskild vikt är de av staten delfinansierade regionala kulturinstitutionerna. De utgör landets kulturella infrastruktur och är en viktig bas för regionernas kulturliv och för värnandet av kulturarvet. Statens bidrag till regionala teater-, dans- och musikinstitutioner, länsmusikverksamhet, regional biblioteksverksamhet, regionala museer, regionala arkiv och länskonstnärer syftar till att möjliggöra en mångsidig verksamhet av hög kvalitet i landets alla regioner.

Även insatser inom kulturmiljöområdet ger effekter när det gäller att t.ex. öka regional attraktionskraft. I budgetproposition för 2002 (prop. 2001/02:01) föreslår regeringen att anslaget 28:27 Bidrag till kulturmiljövård höjs med 56 miljoner kronor. Den nationella fördelningen av anslaget görs av Riksantikvarieämbetet, och på regional nivå av respektive länsstyrelse. Av anslagshöjningen föreslås 3,5 miljoner kronor gå till satsningar på industrisamhällets kulturarv och 4 miljoner kronor till ar-

betslivsmuseer runt om i landet. Dessutom ges en möjlighet att använda upp till 10 miljoner kronor till projektet Agenda kulturarv, ett utvecklingsarbete mellan länsstyrelserna, läns museerna och RAÄ i bred samverkan med omgivande samhälle i syfte att förnya kulturmiljövårdens arbete, inriktning, demokratiska förankring och slagkraft.

Vidare föreslår regeringen att sammanlagt 17 miljoner kronor tillförs anslaget 28:31 Bidrag till regionala museer. För närvarande är 28 museer berättigade till sådant bidrag. Med sin breda kunskap om samhället, både i ett historiskt och i ett samtidsperspektiv, har de regionala museerna mycket att tillföra det regionala utvecklingsarbetet. Bidragen fördelas av Statens kulturråd utom när de gäller för ändamålet kulturmiljövård i Kalmar, Skåne och Gotlands län, där det är Riksantikvarieämbetet som fördelar bidragen. Även de kultursatsningar på 7 miljoner kronor som riktar sig till de nationella minoriteterna kommer att kunna skapa positiva effekter. Erfarenheter visar att en ökad kulturverksamhet på minoritetsspråk även främjar en allmänt högre verksamhet på majoritetsspråket. En mer positiv kulturell identitet hos de nationella minoriteterna kan gynna aktivare individer som kan bidra till en bättre regional utveckling.

I budgetpropositionen för 2002 gör regeringen också bedömningen att en filmvårdscentral för icke-fiktiv film bör inrättas 2002 och placeras i Grängesberg, Ludvika kommun. En sammantagen bedömning av olika alternativ visar att Stiftelsen Svenska Filminstitutet är en lämplig institution för att ansvara för filmvårdscentralen. För närvarande saknas i Sverige samlade resurser och ett samlat ansvar för vården av icke-fiktiv film. Behoven av insatser inom området är därför stora. Etableringen av en filmvårdscentral bedöms även vara av betydelse för utvecklingen i Ludvika kommun. Ett tjugotal nya arbetstillfällen beräknas på sikt kunna skapas i regionen genom etableringen.

Filmvårdscentralen kan bl.a. utgöra en samordnande funktion för de regionala museerna i vissa frågor avseende bevarandet av icke-fiktiv film. Regeringen föreslår i 2002 års budgetproposition att 5 miljoner kronor årligen anvisas för filmvårdscentralens löpande verksamhet. Regeringen avser att avsätta ytterligare 5 miljoner kronor engångsvis för 2001 som stöd för filmvårdscentralens etablering i Grängesberg.

9.3 Kunskap och kompetens

Inledning

Likvärdig tillgång till utbildning och kompetensutveckling är avgörande för de lokala arbetsmarknadsregionernas möjligheter att uppnå målet att de skall fungera väl från ett hållbart tillväxtperspektiv.

För näringslivet såväl som för andra sektorer är medarbetarnas kompetens en allt viktigare framgångsfaktor. Teknisk utveckling, specialisering och ökad internationalisering gör att arbetsintensiva och mindre kvalificerade arbetsuppgifter blir färre. Nya former av organisationer på arbetsplatsen ställer andra och ökade krav på den enskilde medarbetaren. Tillgången på arbetskraft med rätt kompetens kommer därför att vara av avgörande betydelse för att näringslivet, såväl som offentlig förvaltning,

skall kunna utvecklas och på så sätt bidra till den regionala utvecklingen. Kompetensnivån har även betydelse för individens möjligheter att få och behålla ett arbete samt att påverka arbetets utveckling. Vidare bidrar tillgång till utbildning och en högre utbildningsnivå hos befolkningen till ökad jämlikhet och jämställdhet i samhället.

I det följande presenteras flera insatser inom utbildningsområdet, vilka framför allt syftar till att öka individernas tillgång till lärande genom att förbättra förutsättningarna för lokala lärcentra och göra högre utbildning mer tillgänglig i hela landet. Förslagen syftar även till ökad samverkan mellan högskola och lokala aktörer.

Vikten av alla utbildningsanordnares samverkan med det omgivande samhället

Alla utbildningsanordnares samverkan med det omgivande samhället har stor betydelse för den lokala och regionala utvecklingen. De senaste åren har samverkansuppgiften i ökad utsträckning prioriterats inom ramen för universitetens och högskolornas verksamhet.

Den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) betonar starkt vikten av en nära samverkan mellan högskolan och näringslivet. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften anser utredningen att det från regional tillväxtpunkt är angeläget med ett gott samarbete med näringslivet, och föreslår därför ”Ökad samverkan med näringslivet och det omgivande samhället” som ett viktigt delmål för utbildningspolitiken.

En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över den regionalpolitiska utredningen anser att en fungerande samverkan mellan högskola och näringsliv förbättrar näringslivets konkurrenskraft, skapar nya arbetstillfällen samt är viktig för den ekonomiska tillväxten. Ett flertal remissinstanser framhåller även den gymnasiala nivåns betydelse för regional utveckling.

Alla utbildningsanordnares samverkan med det omgivande samhället har stor betydelse för den lokala och regionala utvecklingen. En väl fungerande gymnasial utbildning bidrar till att främja ekonomisk utveckling. Det lokala näringslivet är beroende av hög kvalitet inom den gymnasiala utbildningen som resulterar i en kvalificerad arbetskraft. De förändringar som skett på senare år, inom främst gymnasieskolan, har öppnat vidgade möjligheter för samarbete mellan näringslivet och skolan. Det är av största vikt att kommunernas ansvariga politiker, rektorer, lärare samt företagsledare använder sig av möjligheterna att driva utvecklingen på utbildningsområdet i en riktning som främjar såväl eleverna som skolan och näringslivet både lokalt, regionalt och nationellt. Genom kunskapslyftet har samarbetet mellan olika utbildningsanordnare, arbetsförmedling och kommunal vuxenutbildning stärkts.

Under våren 2001 beslutade riksdagen att den försöksverksamhet som pågått sedan 1996 med viss kvalificerad yrkesutbildning (KY) skall övergå i reguljär verksamhet från och med år 2002. Sverige får därmed en ny eftergymnasial utbildningsform som skall administreras av en ny myndighet, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. KY bygger på nära samverkan mellan arbetsliv och utbildningssektor. Utbildningen kan genomföras inom alla yrkesområden, men den skall tillgodose faktiska behov på arbetsmarknaden. Utbildningen ger fördjupade teoretiska och

praktiska kunskaper, som krävs för att självständigt och i arbetslag utföra kvalificerade uppgifter i ett modernt arbetsliv. Företrädare för arbetslivet är i majoritet i ledningsgruppen för varje utbildning. En tredjedel av utbildningen sker i form av lärande på arbetsplats och bekostas av arbetsgivare. Utbildningarna startar efter lokala och regionala initiativ och får därmed även betydelse för den regionala utvecklingen. KY omfattar 12 000 årsstudieplatser fördelade på 245 olika utbildningar inom tolv branschområden och kan anordnas av universitet och högskolor, kommuner, landsting samt av enskilda fysiska eller juridiska personer.

Universitet och högskolor har stor betydelse för den regionala utvecklingen genom att de underlättar rekrytering av högutbildad arbetskraft till regionens arbetsliv. Att bygga ut högskolan över hela landet har varit en viktig del i en politik för att öka tillgängligheten till högre utbildning och skapa förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan lärosätena och det omgivande samhället. Utbyggnaden skapar också, direkt och indirekt, ett stort antal arbetstillfällen på de orter där de byggs ut.

Högskolan har traditionellt två huvuduppgifter – utbildning och forskning. Genom grundutbildning och forskarutbildning tillförs samhället fortlöpande ny kompetens. Det finns emellertid ett stort behov av att utnyttja och utveckla andra vägar för att föra ut kunskap från högskolan till det omgivande samhället. Det finns samtidigt ett mycket stort behov från högskolans sida att ta till sig erfarenheter och kunskaper från näringslivet och andra delar av samhället. Med anledning av detta infördes högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället i högskolelagen 1997. Uppgiften omfattar såväl samarbete med näringslivet – arbetsgivare och fackliga organisationer – som med övriga delar av samhället.

Högskolans samverkansuppgift skall vara en integrerad del av all verksamhet vid högskolan. Högskolor och universitet skall även i ökad utsträckning, och i nära samarbete med arbetslivet, utforma utbildningar som svarar mot arbetsmarknadens behov och på så sätt stärka sin roll i det livslånga lärandet. Regeringen vill här betona vikten av att få till stånd ett gränsöverskridande mellan utbildningsområden för att tillgodose arbetslivets behov av flerdisciplinär kompetens. Detta kan exempelvis ske genom att fler studievägar som innehåller en kombination av teknik, språk, ekonomi, kultur m.m. utvecklas. En sådan utveckling skulle även i högre grad bidra till att göra fler utbildningar attraktiva för både kvinnor och män och därmed långsiktigt minska könssegregeringen på arbetsmarknaden.

Universitets och högskolors självständiga ansvar leder till att det finns stora möjligheter till diskussion och överenskommelser med lokala och regionala aktörer. För att ett gott samverkansklimat skall kunna skapas ligger det ett gemensamt ansvar för samverkansuppgiften på lärosätena och på aktörerna på lokal och regional nivå. Ett samarbete måste växa fram ur lokala och regionala samtal och en gemensam syn på vad man vill åstadkomma med samarbetet. Samverkan måste ske med ömsesidig respekt för de olika ansvar, roller och kulturer som finns i högskolan och i det omgivande samhället.

En möjlighet att stärka den regionala forsknings- och utvecklingskompetensen är att öka samarbete mellan högskolan och den omfattande forskning som många stora företag bedriver. Stora företag är oftast inte geografiskt begränsade och söker arbetskraft och samarbeten såväl inom

som utom landet. Små och medelstora företag torde däremot ha ett större intresse av att det geografiskt närmast belägna lärosätet lyfter fram forsknings- och utvecklingsfrågor som ligger nära det egna verksamhetsfältet, särskilt som dessa företag normalt inte har tillgång till egna forskningsresurser.

Sedan 1998 har universitets- och högskolestyrelserna externa ordföranden som hämtas från alla delar av samhället, såväl näringslivet som den offentliga förvaltningen. I princip alla universitet och högskolor har någon representant från näringslivet i sin styrelse och ledamöter med regional anknytning finns i flertalet högskolestyrelser, men även vid vissa av universiteten.

Som framhölls i bl.a. regeringens proposition Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) skall Verket för innovationssystem (VINNOVA) ha en central roll i utvecklingen av ett väl fungerande innovationssystem. VINNOVA skall initiera och finansiera behovsstyrd forskning för att främja näringslivets utveckling samt främja kunskapsöverföring mellan högskolan och näringslivet.

För att stärka högskolans roll som drivkraft för utvecklingen i sin region och höja kvaliteten i utbildning och forskning är det väsentligt att samverkan kontinuerligt utvecklas. I propositionen FoU och samverkan i innovationssystemet (prop. 2001/02:2) föreslår regeringen att universitet och högskolor, som inte i nuläget har holdingbolag, skall kunna bilda sådana. Regeringen kommer att ta ställning till en ansökan om medgivande att bilda bolag i varje enskilt fall. Ett villkor för regeringens medgivande är dock att det finns finansiella förutsättningar för detta. Regeringen föreslår även att holdingbolagen skall kunna bilda dotterbolag som får i uppgift att förmedla uppdragsutbildning åt statliga universitet och högskolor. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) gör regeringen bedömningen att uppdragsutbildningen kan vara ett viktigt instrument för högskolans samverkan med det omgivande samhället samt att lärosätena bör bli mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning.

Regeringen avser följa utvecklingen av samverkansuppgiften och avser att begära in en särskild redovisning av lärosätenas samverkan med det omgivande samhället vart fjärde år, med början 2003, vilket tidigare aviseras i regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.

9.3.1 Utveckling av distansutbildning

Regeringens bedömning: Distansutbildningen bör utvecklas så att den blir lättillgänglig i hela landet. En flexibelt ordnad distansutbildning bör främja förutsättningarna för regional utveckling.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen anger att distansutbildning är dyr i början, då metoder skall utvecklas och lärare utbildas. Enligt en studie avseende de fyra nordligaste länen, som Regionalpolitiska utredningen hänvisar till, uppskattas kostnaderna för distansutbildning på högskolenivå i genomsnitt vara dubbelt så stora som för ordinarie utbildning vid campus. Som lösning föreslår utredningen att

högskolans ersättning för distansutbildning och utlokaliserad/decentraliserad utbildning skall räknas upp så att full kostnadstäckning ges för såväl högskolans som kommunens kostnader för utbildningen. Utredningen anser också att antalet platser för decentraliserad utbildning skall ökas och att fler högskolor tilldelas sådana platser.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till utredningens förslag om full kostnadstäckning för såväl högskolans som kommunens kostnader för distansutbildning och utlokaliserad/decentraliserad utbildning. Några remissinstanser, däribland Glesbygdverket, understryker att förslaget måste preciseras vad gäller fördelning av ersättning och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det framhålls att kommunernas beställarkompetens beträffande utbildning varierar. Mot den bakgrunden bör i första hand högskolorna få specialdestinerade medel för utveckling av utbudet av distansutbildning. Men även kommuner eller kommunala sammanslutningar bör kunna få medel för upphandling av distansutbildning. Detta anses kunna täcka de extra kostnader utbildningen kan medföra.

Skälen för regeringens bedömning: Tillgängligheten till utbildning är en central tillväxtfaktor. De lokala arbetsmarknadsregionernas efterfrågan på ett förhållandevis brett utbud av kompetenser talar för ett brett utbud av utbildning regionalt. Möjligheten att göra utbudet av olika utbildningar lättillgängligt via distansutbildningar bör klart främja förutsättningarna för tillväxt. En utvecklad och flexibelt ordnad distansutbildning underlättar också för människor att kombinera utbildning med arbets- och familjeliv. Ökade möjligheter till distansutbildning kan således möjliggöra utbildning på jämlika och jämställda villkor.

En tämligen omfattande distansutbildning bedrivs idag i Sverige av universitet och högskolor, Statens skolor för vuxna (SSV) m.fl. Ett särskilt utvecklingsarbete bedrivs även avseende gymnasieskolan. Statens skolor för vuxna har en viktig roll beträffande distansutbildning som en del i det livslånga lärandet. Det framhåller regeringen i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (2000/01:72). SSV skall stödja kommunernas användning av distansmetoder vuxenutbildningen. Det innebär att SSV, förutom att utveckla och tillhandahålla främst gymnasial vuxenutbildning i form av distansutbildning, bl.a. skall utveckla och sprida kunskap om arbetsätt och metoder vid användning av medieburet material som stöd för ett flexibelt lärande. SSV skall också tillhandahålla fortbildning för lärare och skolledare, som skall arbeta som handledare och lärare för deltagare i distansutbildning. SSV har även till uppgift att tillhandahålla beskrivande information om det aktuella utbudet av internetbaserad programvara som har relevans för vuxnas lärande i första hand på gymnasial nivå.

Regeringen bedömer att högre utbildning måste kunna erbjudas fler människor med olika bakgrund samt göras mer tillgänglig i hela landet än för närvarande. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) gör regeringen bedömningen att universitetens och högskolornas distansutbildningar bör samordnas i ett svenskt nätuniversitet med start under 2002. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att cirka 211 miljoner kronor motsvarande 2 350 helårsstudenter avsätts för distansutbildning. Nätuniversitetet bör bestå av de IT-stödda distansutbildningar som universitet och högskolor anmäler för registrering inom

nätuniversitetet. Varje lärosäte ansvarar själv för den utbildning som anmäls. Av utbildningsanordnarna för sådana studier krävs att de utvecklar och anpassar undervisningen och andra stödjande åtgärder för att kunna erbjuda en IT-stödd distansutbildning. Det är vidare viktigt att utbildningsanordnaren finns tillgänglig under studietiden för att vägleda, stödja och ge en administrativ struktur för studierna. Detta är inte minst viktigt för att attrahera och möjliggöra för nya grupper att söka sig till högskoleutbildning.

Regeringen anser, av flera skäl, att en ökad tillgänglighet till utbildning är eftersträvansvärd. Distansutbildningens flexibilitet i tid, rum, studietakt och metod, öppnar nya möjligheter för kompetensutveckling på högskolenivå. Regeringen har tidigare fastställt målet att hälften av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. Regeringens ambition är också att bredda rekryteringen till högskolan vilket innebär att nya grupper, inte minst från studieovana miljöer, skall stimuleras att bedriva högskolestudier. Möjligheten att nå dessa målsättningar och ambitioner ökar genom en större tillgänglighet till utbildning. Samtidigt underlättas möjligheterna till ett livslångt lärande. Tillgängligheten till utbildning är en central faktor för individers möjlighet att utveckla sin kompetens, liksom för landets tillväxtpotential. Ökad tillgänglighet till utbildning och kompetensutveckling är vidare betydelsefull för den regionala utvecklingen.

Distansutbildning skall möta utbildningsbehov i hela landet. De tekniska förutsättningarna för en fortsatt utveckling av distansutbildningen är goda, bl.a. på grund av den spridda användningen av IT-teknik i Sverige, antingen i det egna hemmet eller i ett lärcentrum i hemkommunen. Distansutbildning via Internet är numera en etablerad utbildningsform och förekommer i olika former inom den internationella högskolevärlden. Regeringen föreslår i propositionen Den öppna högskolan att det behov som uppstår i fråga om administration och samordning av nätuniversitetet och dess verksamhet bör en ny myndighet, Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, svara för. Denna myndighet inrättas fr.o.m. 2002. Distansutbildningsmyndigheten (Distum) avvecklas samtidigt. Frågor om nätuniversitetet och Distum tas upp i ovan nämnda proposition.

Regeringen bedömer i propositionen Den öppna högskolan, avsnitt 13.5, att nuvarande prestationsrelaterade resurstilldelningssystem för universitet och högskolor inom utbildningsdepartementets område bör bibehålls i stort sett oförändrat.

Styrelserna för universitet och högskolor skall besluta om den interna resursfördelningen och därvid göra nödvändiga prioriteringar i verksamheten.

Enligt vad som nämnts ovan bedömer regeringen att universitetens och högskolornas distansutbildningar bör samordnas i ett svenskt nätuniversitet. För detta ändamål har i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1 utgiftsområde 16) cirka 211 miljoner kronor, motsvarande 2 350 helårsstudenter, beräknats. För 2002 föreslår regeringen att ersättningen för distansutbildningar inom nätuniversitetet skall vara 90 000 kronor per helårsstudent och helårsprestation. Dessa platser föreslås således i budgetpropositionen för 2002 erhålla en särskild ersättningsnivå som är högre än t.ex. ersättningen för de humanistiska, samhällsvetenskapliga, naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena. Under 2002

avser regeringen att ta initiativ till ett utvecklingsarbete, i samband med arbetet med nyckeltal för den högre utbildningen, för att bl.a. undersöka hur resurser för distansutbildning skall beräknas kommande år.

Prop. 2001/02:4

9.3.2 Samverkan mellan universitet och högskolor och kommuner

Regeringens bedömning: 50 miljoner kronor bör avsättas under perioden 2002–2004, för att stimulera samarbete mellan universitet och högskolor och kommuner i samverkan, i syfte att öka rekryteringen till högskolan samt skapa hållbar tillväxt i regionen.

Skälen för regeringens bedömning: Utbyggnaden av högskolan och förslag om inrättande av ett nätuniversitet, som regeringen presenterar i propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15), skapar en ökad tillgänglighet till högre utbildning för enskilda individer. Nätuniversitetet ger ökade möjligheter för människor att studera oavsett tid och rum, samt att ta del av utbildningen vid flera lärosäten.

Det ligger i kommuners och regioners intressen att människor utbildar sig och att det skapas möjligheter för ett livslångt lärande. Tillgång till lärande skapar också möjligheter att få den kompetens som behövs för att utveckla företag och verksamheter i de olika regionerna och därmed skapa hållbar tillväxt. Universitet och högskolor har i sin tur ett intresse av att rekrytera studenter till sina utbildningar. Den enskilde har ett stort intresse av att utbilda sig för att stärka sin position på arbetsmarknaden och i samhället samt för att stimulera den personliga utvecklingen.

Med anledning av detta föreslår regeringen att en möjlighet skapas för lärosäten och kommuner i samverkan att under tre år gemensamt söka medel för utvecklingsprojekt eller åtgärder som dels bidrar till en ökad rekrytering till högre utbildning, dels stimulerar en hållbar regional tillväxt. Medlen kan t.ex. användas för att göra en analys av det regionala utbildningsbehovet och sedan skapa åtgärder för att öka rekryteringen till högskolans utbildningar som motsvarar behovet. Åtgärderna kan också t.ex. bygga på en kompetensanalys som har gjorts i samband med de regionala tillväxtavtalen. Åtgärderna kan innebära att kommunala utbildningsanordnare tillsammans med ett lärosäte skapar olika former av utbildningar som dels ger individer behörighet till högre utbildning genom studier på gymnasial nivå, dels innebär en introduktion till och kombination med högre utbildning. Exempel på denna form av utbildningssamarbete beskrivs mer utförligt i propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15). De gemensamma utvecklingsprojekten eller åtgärderna kan riktas mot att öka rekryteringen antingen till utbildning på en högskoleort, ortsförlagd distansutbildning eller t.ex. distansutbildning inom ramen för nätuniversitetet. Medlen kan ge regioner och deras invånare möjligheter att ta del av det nya utbildningsutbud som kommer att erbjudas dem i och med nätuniversitetet.

Medlen skall utgöra ett initialt stöd till projekt och åtgärder som framtagits av berörda kommuner och lärosäten och som är anpassade till behoven och förutsättningarna regionalt. Medlen fördelas av regeringen eller den myndighet regeringen utser. Regeringen kommer att tillse att

9.3.3 Utveckling av nya högskoleutbildningar

Regeringens bedömning: Ett särskilt uppdrag bör ges till Örebro universitet, Högskolan i Gävle och Mitthögskolan för att i samarbete med den kommunala vuxenutbildningen under perioden 2002–2004 utveckla s.k. collegeutbildning. Dessutom bör ett särskilt uppdrag ges till Örebro universitet, Luleå tekniska universitet och Blekinge tekniska högskola för att under perioden 2002–2004 utveckla kortare yrkesutbildningar som förordas i regeringens proposition Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15).

Skälen för regeringens bedömning: Benägenheten att studera vidare i olika grupper med samma potentiella förutsättningar att tillgodogöra sig studierna är olika beroende på individernas bakgrund. Många personer från studieovana miljöer söker sig inte till högre utbildning. Åtskilliga av dem skulle sannolikt välja högskolestudier om de uppmuntrades till det, på ett enkelt sätt kunde komplettera sina kunskaper så att de blev behöriga till högre studier, samt fick god information om studiernas uppläggning och vad de kan leda till yrkesmässigt. Sverige har genom dessa presumtiva studenter en viktig outnyttjad resurs som måste tas tillvara. Att fler människor utbildar sig är inte minst viktigt för att företag och organisationer runt om i landet skall kunna anställa personal med den kompetens som behövs för att utveckla företaget eller organisationen och därmed också bidra till en hållbar regional utveckling.

Regeringen föreslår därför i propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) att universitet och högskolor bör ges möjlighet att erbjuda en s.k. collegeutbildning i samarbete med den kommunala vuxenutbildningen. Utbildningen bör ge deltagarna möjlighet att dels komplettera sina förkunskaper, dels genomgå vissa högskolekurser. Örebro universitet, Högskolan i Gävle och Mitthögskolan bör ges ett särskilt uppdrag att i samarbete med den kommunala vuxenutbildningen utveckla utbildningen. Dessa lärosäten föreslås tillföras 1,6 miljoner kronor vardera under perioden 2002–2004.

Med anledning av den strukturomvandling som sker på arbetsmarknaden och det ökade behov som finns av personer med vissa yrkeskompetenser, förordar regeringen i Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) att högskolan utvecklar kortare yrkesutbildningar inom nya områden i enlighet med ett delbetänkande från Utredningen om kortare yrkesutbildningar i högskolan (SOU 2001:40). Breddningen av utbildningarna kan ske mot nya områden inom t.ex. teknik, handel, ekonomi, vård och omsorg. De nya utbildningarna ger större möjligheter att möta behoven hos t.ex. den grupp som har genomgått gymnasieskolans yrkesinriktade program och som idag inte har några bra utbildningsalternativ i högskolan som knyter an till den yrkeskompetens de erhållit eller för vilken det finns arbetstillfällen i regionen. I många fall handlar detta om unga män som inte idag söker till högskolan. Den sociala snedrekryteringen till högskolan är något mindre bland kvinnor än bland män (prop.

2001/02:15). Utredningens slutbetänkande avses överlämnas den 15 december 2001. Luleå tekniska universitet, Örebro universitet och Blekinge tekniska högskola bör ges ett särskilt uppdrag att utveckla kortare yrkesutbildningar inom nya områden. Dessa lärosäten föreslås tillföras 1,6 miljoner kronor vardera under perioden 2002–2004.

Regeringen bedömer att utvecklingen av dessa utbildningar kan stärkas även på andra lärosäten med hjälp av de särskilda stimulansmedel som fördelas till följd av förslaget i avsnittet 9.3.2 Samverkan mellan högskolan och lokala aktörer.

9.3.4 Kommunernas ansvar för utbildning

Regeringens bedömning: De principer som ligger till grund för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på utbildningens område är viktiga att slå vakt om. Inom ramen för denna ansvarsfördelning bör en fortsatt utveckling ske. Staten och kommunerna bör i framtiden ta ett gemensamt ansvar för utvecklingen av lärandets infrastruktur. Kommunerna kommer i framtiden att behöva lägga större vikt vid det regionala utvecklingsperspektivet vid utvecklingen av gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Ansvaret för att skapa förutsättningar för vuxnas lärande bör under ytterligare några år delas mellan stat och kommun.

Skälen för regeringens bedömning: Studier har visat att utbildningsnivån hos arbetskraften är en av de viktigaste förutsättningarna för tillväxt. Det är särskilt viktigt att en stor del av befolkningen genomgått utbildning utöver den obligatoriska nivån. Kommunerna har ett gemensamt ansvar för att olika utbildningsmöjligheter utvecklas i ett regionalt perspektiv.

Det styrsystem för skolan som riksdagen beslutade om 1990 innebar att det traditionella sättet att styra skolan genom en detaljerad statlig reglering övergavs. I stället styr staten genom att ange nationella mål och riktlinjer för skolan samt genom att bidra till att finansiera skolan. Kommunerna ansvarar för verksamheten och för att de nationella målen följs. I ett målstyrt system delar stat och kommun ansvaret för uppföljning och utvärdering. Staten har också ett ansvar för utvecklingen av den infrastruktur som krävs för att stödja individernas möjligheter till ett livslångt lärande.

Regeringen har uppdragit till Gymnasiekommittén 2000 (dir. 2000:35) att bl.a. utreda och redovisa hur de interkommunala ersättningarna påverkar förutsättningarna för samverkan mellan kommuner kring gymnasieutbildningar samt i övrigt överväga hur incitamenten till samverkan mellan kommuner kan stärkas. Kommittén skall redovisa sitt arbete senast den 30 april 2002.

Riksdagen antog under våren 2001 regeringens proposition Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) med förslag om mål och strategi som skall gälla för utvecklingen av vuxnas lärande. I propositionen utvecklas en strategi för statens och kommunernas stöd för vuxnas lärande som utgår från individens behov. Fokus skiftas från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande. Individualisering och flexibilitet ska möjliggöra stu-

dier på olika stadier och inom olika ämnesområden parallellt oberoende av tid och rum. Flexibiliteten ger både kvinnor och män möjlighet att kombinera fortsatt lärande med yrkes- och privatliv. Denna flexibilitet måste skapas med utgångspunkt i de lokala förutsättningar som finns i varje kommun. Samverkan mellan kommuner ökar möjligheterna till ett rikt och varierat utbud.

Uppsökande verksamhet, vägledning, validering, tillgänglighet och studiestöd kan beskrivas som basen i en infrastruktur för det livslånga lärandet. Med undantag för studiestödet svarar kommunerna för att denna främjande organisation finns. Det är angeläget att kommunerna tar sitt ansvar för att etablera en sådan infrastruktur för livslångt lärande. Detta innebär emellertid inte att en sådan infrastruktur uteslutande består av kommunala aktiviteter. Snarare handlar det om att bygga nätverk, att skapa former och kanaler för samarbete och samverkan mellan kommunala förvaltningar, statliga myndigheter, folkbildningen, utbildnings- och konsultföretag, parterna på arbetsmarknaden, handikapporganisationer och andra berörda aktörer.

Vuxenutbildningen ska stödja ett flexibelt och livslångt lärande. Ett centralt inslag i en sådan utveckling är användandet av modern teknik för att stödja lärande. Distansutbildning är ett viktigt inslag i infrastrukturen för det livslånga lärandet för att ge hela målgruppen möjligheter till stöd för sitt lärande och för att utveckla pedagogiken. I kommunernas strategi för att möta vuxnas behov av utbildning och lärande bör ingå en övergripande plan för verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Det ställer krav på en ökad lokal samverkan mellan olika aktörer, t.ex. utbildningsanordnare, arbetsförmedling, företag och fackliga organisationer.

Erfarenheterna från kunskapslyftet visar att kommunerna utformat olika lokala lösningar och att kommunernas roll på ett tydligt sätt förskjutits från att främst vara utbildningsanordnare till att ha en mer samordnande funktion som bland annat inrymmer informations-, rekryterings- och vägledningsinsatser. Kommunerna har även utvecklat samverkan med andra aktörer, t.ex. folkbildningen och olika privata utbildningsanordnare. Regeringen betonade i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) vikten av att det förnyelse- och utvecklingsarbete som bedrivits under kunskapslyftet tas tillvara, vidareutvecklas och integreras i verksamheten. Den erfarenhet och den infrastruktur som byggts upp i kommunerna ska vidareutvecklas. Enligt regeringens mening måste vuxenutbildningen utgå från den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar och därför präglas av stor flexibilitet.

Kommunerna har även en viktig roll att spela i utvecklingen av den kvalificerade yrkesutbildningen. Ett nära samspel med arbetslivet bidrar till att säkra utbildningens kvalitet och aktualitet. Det är viktigt att det arbete som sker i regional samverkan inom ramen för exempelvis kunskapslyftet, tillväxtavtalen och de regionala kompetensråden vidareutvecklas.

Regeringens bedömning: Ett särskilt bidrag, sammanlagt 20 miljoner kronor, bör under 2003 ges till kommuner för uppbyggnaden av lokala lärcentra.

Skälen för regeringens bedömning: I ett livslångt lärande måste individen ges möjlighet att anpassa studietakten till sina förutsättningar och behov och kunna bedriva studier i den takt som går att kombinera med övriga åtaganden i livet. Utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologin ökar möjligheterna att anpassa tid och plats för lärande till varje studerandes önskemål och behov.

Ett utvecklat system för vuxnas lärande innebär stimulans för lokal tillväxt och särskild uppmärksamhet bör, enligt regeringen, därför ägnas de kommuner som av olika skäl har hög arbetslöshet och svagare tillväxt. Enligt regeringens mening är det angeläget att ansvaret för att skapa förutsättningar för vuxnas lärande under ytterligare några år delas mellan stat och kommun. Den utvecklingskraft som skapats i dialogen mellan stat och kommun under kunskapslyftsperioden får inte gå förlorad när statens bidragsstyrning minskar. Ett riktat statsbidrag under en övergångsperiod ger goda förutsättningar för staten att föra dialog med kommunerna kring de enskilda kommunernas utvecklingsbehov.

Regeringen har därför i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) föreslagit att ett nytt riktat statsbidrag till kommunernas utbildning för vuxna och folkhögskolan skall införas från och med den 1 januari 2003. Till bidraget, som är frivilligt för kommunerna, knyts villkor som innebär att kommunen åtar sig att genomföra viss utbildningsvolym samt att utveckla förutsättningarna för vuxnas lärande enligt den strategi regeringen föreslår i propositionen. Bidraget skall från den 1 januari 2006 inordnas i det generella bidraget till kommunerna. Som en engångsåtgärd ges kommunerna också möjlighet att söka ett statsbidrag för utveckling av infrastrukturen för vuxnas lärande på sammanlagt 350 miljoner kronor under 2002. Många kommuner har redan idag väl fungerande infrastruktur för vuxnas lärande. I andra kommuner har man inte kommit lika långt.

I propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen presenterade regeringen att ett statsbidrag tillförs kommunerna för utvecklingen av infrastrukturen för vuxnas lärande för åtgärder under 2002. Bidrag får lämnas till insatser som innebär en ökad samverkan mellan lokala och regionala myndigheter, organisationer och andra aktörer inom vuxenutbildningen. Bidrag får även lämnas till investeringar i teknik, läromedel och miljöer, inte minst folkbiblioteken, som främjar ett flexibelt och livslångt lärande. Satsningen ger således kommunerna möjligheter att genomföra investeringar inom ett brett spektra i enlighet med respektive kommuns behov, varav bidrag till lärcentra är en av många möjliga investeringsval. I första hand avser investeringarna dock insatser som innebär ökad lokal och regional samverkan, se närmare förordningen (2001:681) om statligt stöd för utveckling av vuxnas lärande.

I vissa kommuner finns i dag lärcentra som har byggts upp för att på lokal nivå tillgängliggöra utbildning och kompetensutveckling för olika

grupper av intressenter. Lärcentra är en mötesplats eller studiemiljö som har viss infrastruktur för ändamålet. Lokalerna är ofta tillgängliga dagar, kvällar och helger. Målgrupperna för lärcentras verksamhet är ortsbundna- och yrkesverksamma personer. Ett lärcentrum ger individer möjligheter till stöd oberoende av utbildningsnivå och fungerar som en viktig arena för möten dels mellan olika enskilda studenter eller grupper av studenter, dels mellan studenter, vägledare, stödperson, handledare och lärare. Undervisningen kan ske på plats på lärcentrumet, men ett lärcentrum kan också vara en plats där den som studerar på distans får tillgång till den tekniska utrustning och den studiemiljö som eventuellt behövs för distansstudierna.

Det är viktigt från demokrati- och jämställdhetssynpunkt att den nya tekniken görs tillgänglig för alla. Det är viktigt att undvika att en del av befolkningen exkluderas från möjligheten till kompetensutveckling. Möjligheten till flexibla studier och tillgång till lärcentra innebär att både män och kvinnor kan kombinera studier och delat ansvar för hem och barn.

Tillgången till lärcentra ger individen möjlighet till individuellt anpassad kompetensutveckling och är därmed en viktig del av den kommunala infrastrukturen för lärande. Lärcentra kan även komma att spela en betydelsefull roll för individers möjlighet att ta del av det utbud som universitet och högskolor kommer att erbjuda inom ramen för ett svenskt nätuniversitet (prop. 2001/02:15).

För att lärcentra skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt krävs resurser av olika slag såsom t.ex. lokaler, teknik och personal. Många kommuner har redan i dag väl fungerande lärcentra. I andra kommuner har man inte kommit lika långt och utbyggnaden av ett lärcentra kan förknippas med kostnader som en enskild kommun kan ha svårt att finansiera. Regeringen föreslår därför att ett särskilt utvecklingsbidrag på 20 miljoner kronor inrättas för år 2003 för att etablera lärcentra. Bidraget kommer att riktas till kommuner i särskilt behov av medel för direkta investeringskostnader. Bidraget bör exempelvis kunna ges för kommunens merkostnader i samband med investeringar i tekniska hjälpmedel, support och handledning som inte kunnat täckas inom ramen för medlen 2002.

Statsbidraget för 2002 riktas således i första hand mot insatser som innebär ökad lokal och regional samverkan medan utvecklingsbidraget för 2003 koncentreras till stöd för tekniska investeringar.

Det föreslagna utvecklingsbidraget på 20 miljoner kronor för uppbyggnaden av lärcentra skall ses som en satsning som ytterligare kommer att öka tillgängligheten till utbildning och stärka infrastrukturen för lärande inom både kommunal vuxenutbildning och högre utbildning i alla delar av landet.

9.3.6 Regionala kompetensråd

Regeringens bedömning: Ett närmare samarbete mellan de regionala kompetensråden och partnerskapen inom de regionala tillväxtavtalen respektive tillväxtprogrammen bör stimuleras för att utveckla kompetensrådets arbetsformer.

Skälen för regeringens bedömning: I proposition Regional tillväxt – för arbete och välfärd (1997/98:62) bedömde regeringen att den regionala samverkan syftande till en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft skulle förstärkas bland annat genom s.k. regionala kompetensråd. Syftet med råden är att de snabbt skall kunna identifiera specifika områden där det råder eller befaras brist på arbetskraft, och ge berörda aktörer möjlighet att tidigt vidta åtgärder. Råden skall vara en arena för handlingsinriktad samverkan mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare. Länsarbetsnämnderna fick uppdraget att sammankalla berörda regionala aktörer och tillsammans komma överens om vem av de berörda aktörerna som skall samla relevanta aktörer till regionala kompetensråd.

Merparten av de regionala kompetensråden bildades under 1998 och finns nu representerade i hela landet. I den senaste kartläggningen av de regionala kompetensråden, som gjordes av AMS och lämnades till regeringen i augusti 2001, framkom att rådets roll och arbete varierar. Samtliga kompetensråd har representanter för näringslivet, arbetstagarorganisationer, kommuner, universitet och/eller högskolor, länsstyrelser och arbetsmarknadsmyndigheterna. Med undantag för Gotland så är det länsarbetsnämnderna som ansvarar för kanslifunktionen. I tolv län har länsarbetsnämnden ordförandeposten och i resterande nio län länsstyrelsen. Totalt deltar 342 personer, varav 141 kvinnor och 200 män, i de regionala kompetensrådets arbete.

Vissa kompetensråd har fokus på arbetsmarknadsutbildningen, medan andra har ett fokus på vägledning, det reguljära utbildningsväsendets utbud och arbetslivets egna insatser för kompetensförsörjning. I några län är råden i första hand en mötesplats för att ge och ta emot information som finns hos de olika aktörerna. I andra län har kompetensråden tagit mer initiativ till fördjupad analys för att identifiera framtida bristområden och sprida resultat för att påverka olika aktörer.

De flesta kompetensråden har emellertid ett brett perspektiv i sitt arbete. Stora ansträngningar görs för att få fram en gemensam bild av kompetensutvecklingsbehoven i länet. Enligt AMS kartläggning är helhetsintrycket att de flesta kompetensråden eftersträvar en aktiv påverkan i kompetensförsörjning och arbetar i ett länsperspektiv som inkluderar arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsliv. För att kompetensråden skall fortsätta efterfrågar flertalet av råden ett förtydligande av uppdraget samt ett nationellt forum, dit frågor av mer nationell karaktär kan kanaliseras och diskuteras.

Regeringens bedömning är att kompetensråden har goda möjligheter att utvecklas till en arena där länets aktörer analyserar behov, bildar opinion, driver på och samordnar insatser inom kompetensförsörjningsområdet. Syftet med kompetensråden är att det skall vara en arena för handlingsinriktad samverkan mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare, där länets aktörer skall ha en stor frihet att bestämma hur man effektivast arbetar tillsammans. Det är viktigt att kompetensråden arbetar offensivt och själva tar initiativ i att vara rådgivande och opinionsbildande mot olika aktörer inom kompetensförsörjningsområdet. Det är därför angeläget att kompetensrådets verksamhet bidrar till att minska den könssegregerade arbetsmarknaden.

Regeringens bedömning är att ett närmare samarbete mellan de regionala kompetensråden och partnerskapen inom de regionala tillväxtavtalen kan vara ett sätt att utveckla rådets arbetsformer. Regeringen avser också att mer aktivt inhämta de regionala kompetensrådets synpunkter, genom att inbjuda representanter för de regionala kompetensråden samt berörda myndigheter till en sammankomst om kompetensförsörjningen och de regionala kompetensrådets roll. AMS kommer även fortsättningsvis att ha uppdraget att inhämta information om de regionala kompetensrådets organisation och arbetsform.

9.4 Stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap

I det följande redovisar regeringen sina förslag och bedömningar för olika åtgärder rörande stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap. De grundar sig på följande allmänna utgångspunkter:

- Åtgärderna skall vara marknadskompletterande. Statens roll skall vara tydlig och väl motiverad. Till de delar staten har vissa intressen, men inte måste vara utförare, bör beställarrollen utvecklas.
- Åtgärderna skall utformas och tillämpas så att snedvridning av konkurrensen undviks.
- Prioriteringarna i ett nationellt perspektiv bör göras tydligare. Generellt sett bör insatserna riktas till företag och företagare i tidiga skeden, till grupper som har högre trösklar till företagande och till företag i de regioner där marknaden inte fungerar tillfredsställande.
- Antalet åtgärder bör efter hand kunna minskas och hanteringen förenklas och samordnas för att ge ökad effektivitet.
- Förutsättningarna för företagsutveckling varierar mellan regioner. Åtgärdernas omfattning och sammansättning bör påverkas av regionala förutsättningar och prioriteringar.
- Åtgärderna bör i ökad utsträckning präglas av att företag betraktas som delar av system – innovationssystem och kluster.
- Åtgärderna skall utgå från de nationella jämställdhetsmålen och således komma kvinnor och män till lika stor del.
- Åtgärderna skall löpande följas upp, utvärderas och omprövas.

Regeringens bedömning: En regional stimulans för småföretagandet i stödområde A införs. Det sker genom ett utvidgat avdrag vid beräkning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter för arbete vid ett fast driftsställe i stödområdet. Det utvidgade avdraget – som görs utöver det generella avdraget på 5 procent – uppgår i fråga om arbetsgivaravgifter till 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst 85 200 kronor per år. En motsvarande utvidgning av avdraget införs också för den som betalat egenavgifter.

Utredningens förslag: Enligt den regionalpolitiska utredningen har de selektiva stödformerna till viss del negativa effekter. De bör därför på sikt avvecklas och i stället bör generella lösningar eftersträvas. Utredningen föreslår en generell nedsättning med femton procent av socialavgifterna för företag med färre än 50 anställda i stödområde A införs.

Remissinstanserna: Förhållandevis få remissinstanser har yttrat sig över förslaget. Oftast sker tillstyrkan utan angivande av motiv. Många instanser poängterar stödformens betydelse för små och medelstora företag. Några remissinstanser förordar att nedsättningen även skall gälla i stödområde B, dock med lägre procentsats. Ett fåtal remissinstanser avvisar utredningens förslag, med motivet att det inte är förenligt med EG:s statsstödsregler.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige införde 1983 en regional nedsättning av socialavgifterna. Denna stödform beviljades vissa näringsgrenar i större delen av stödområde A och i nordligaste delarna av stödområde B. Nedsättningen var under de senaste åren åtta procent. Sverige tvingades vid årsskiftet 1999/2000 upphöra med stödformen, i avvaktan på EG-kommissionens slutliga ställningstagande i fråga om stödets förenlighet med EG:s statsstödsregler. Regeringen har under de senaste åren lagt ner mycket arbete för att få behålla stödformen, men i december 2000 beslöt kommissionen att inte godkänna den. Det grundläggande skälet är att stödformen inte är förenlig med statsstödsriktlinjerna som, vad gäller driftstöd i Sverige, endast tillåter bidrag för transport av varor. Sverige utnyttjar denna möjlighet genom stödformen regionalt transportbidrag.

Regeringens bedömning är att den lämpligaste lösningen för en regional avgiftslättnad är att införa ett utvidgat avdrag med 10 procent vid beräkningen av socialavgifterna för arbete inom stödområde A. Avgiftslättnaden syftar till att stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna.

Åtgärden bör ha sin utgångspunkt i den generella nedsättningen med 5 procent i alla delar av landet som redan gäller enligt socialavgiftslagen (2000:980). Det föreslagna avdraget bör i likhet med den generella nedsättningen beräknas på ett löneunderlag på högst 852 000 kronor. Det utvidgade avdraget kan således uppgå till högst 85 200 kronor per år. Sammantaget med den redan befintliga generella nedsättningen uppgår nedsättningen till högst 127 800 kronor per år. I likhet med den generella nedsättningen bör enskilda näringsidkare omfattas av stimulansåtgärden.

Avdraget utformas i enlighet med EG-kommissionens förordning 69/2001 om stöd av mindre betydelse, s.k. försumbart stöd. Prop. 2001/02:4

Regeringen bedömer att cirka 21 000 företag kommer att omfattas av det utvidgade avdraget och kan beräknas beröra 1–4 anställda i företagen. Fler näringsgrenar än tidigare kommer att få del av avdraget och det blir mer småföretagsinriktat. Företag inom sektorerna kol och stål, jordbruk och fiske samt transportsektorn är emellertid uteslutna på grund av EG:s statsstödsregler.

Stödets utformning, där det utvidgade avdraget gäller företag som uppfyller vissa villkor, innebär att företagen kan förutse och kalkylera med avdraget. Till detta kommer att den administrativa hanteringen av stödet avses bli relativt snabb och enkel eftersom den inte medför något merarbete i förhållande till den generella nedsättningen.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett lagförslag under hösten 2001.

9.4.2 Information och rådgivning

Regeringens bedömning: Staten bör aktivt främja att företagarnas och företagens behov av korrekt och lättillgänglig information och rådgivning tillgodoses. Staten bör tillhandahålla samlad information om de lagar och regler som omgärdar företagande. Statens ansvar för affärsrådgivning bör inriktas mot områden där det finns påvisbara brister i utbudet.

Underlagsrapport: Utredningen ”Statens åtgärder för fler och växande företag” (Annell/Nygårds, 1999) föreslår att lättillgängliga kunskapsplattformar etableras för små företag samt att riktade insatser genomförs för speciella grupper, såsom arbetslösa, kvinnor och invandrare. Vidare anser utredningen att staten bör ikläda sig en roll som beställare, snarare än som utförare, av en rad rådgivande och informerande aktiviteter.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av behovet av ett effektivt utnyttjande av statens resurser, och vikten av en god konkurrens, inom detta område krävs kontinuerliga överväganden om statens roll och inom vilka områden som marknaden behöver kompletteras.

Komplicerade regler och krav på uppgiftslämnanden innebär en större belastning för entreprenörer och småföretagare än för större företag. Därför arbetar regeringen ständigt med att förtydliga och förenkla regler så att onödigt byråkrati kan minska. Regelförenkling, t.ex. via SimpLex, är en viktig del av regeringens arbete med att förbättra företagsklimatet i Sverige.

Utöver arbetet med förenklingar krävs från myndighetshåll ett kontinuerligt arbete med att göra regelsystemet tillgängligt och begripligt. Staten har därför ett ansvar att inte införa eller behålla regelsystem som påverkar företagandet negativt utan att ha starka argument för att andra hänsyn väger tyngre. Myndighetsutövningen av regelverket bör vidare ske snabbt, rättssäkert och med minsta möjliga administrativa börda för företagen. I många fall är det lika viktigt att handläggningen sker snabbt och smidigt som att få god information och allmän rådgivning. Hur väl

myndigheterna lyckas med sitt uppdrag har stor betydelse för hur företagen upplever näringsklimatet.

Även detta arbete bör ske på en bred front där myndigheters förståelse för ny- och småföretagares behov och problem bör öka. Inom detta område bör samordnad information om regler och gemensamma myndighetsprojekt genomföras.

Tillväxt- och utvecklingsfaser i existerande företag är ett viktigt område för landets tillväxt. Dessa faser röner stort intresse och många statliga insatser är riktade till detta område. Staten har vidare ett intresse av att nya affärsområden utvecklas och stödjer informationsprogram inom sådana områden. Staten kan därför vara en temporär aktör om marknaden bedöms vara outvecklad. Information och rådgivning bör bl.a. kunna stimulera till ökad miljökompetens i företagen samt till miljödriven affärsutveckling i form av miljöanpassade produkter, teknik och tjänster. Program som initieras inom detta område skall vara tidsbegränsade och utvärderas innan en eventuell förlängning beslutas. Med anledning av att det finns en rad privata aktörer som arbetar med rådgivning bör staten utveckla sin roll som beställare och pröva att i konkurrens upphandla tjänster avseende dessa områden.

Nya företag skapar nya jobb, omvandlingstryck och ekonomisk tillväxt. Det är en av tillväxtens kärnfaktorer att fler företag startas, inte bara av personer som redan ser det som en möjlighet, utan att företagandet också når nya grupper. För nyföretagare, eller personer i begrepp att starta företag, är rådgivning och kunskap om företagande viktigt. Nyföretagandet är ett område där staten bör inta en främjande roll med operativa insatser i form av information och rådgivning då inte andra aktörer fyller behovet. Beställarrollen bör utvecklas även inom detta område. Informationen och rådgivningen bör anpassas till olika grupper i samhället då förutsättningarna att etablera sig som företagare kan skilja sig markant.

Kunskap i olika former är avgörande för att företagare eller blivande företagare skal kunna utveckla företaget och klara administrativa krav. Dessutom har alla medborgare, enligt förvaltningslagen, rätt att få information, vägledning, råd och annan hjälp av respektive myndighet. En grundläggande roll för staten skall därför vara att tillhandahålla information inom detta område, och förbättra tillgängligheten till denna.

Affärsrådgivning

Staten bör tillhandahålla affärsrådgivande insatser endast om motsvarande insatser inte finns på den privata marknaden. Avseende djupgående rådgivning, som syftar till affärsutveckling, kompetens- och organisationsutveckling, etc., bedömer regeringen att det redan finnas en existerande och i huvudsak fungerande marknad. Regeringen bedömer därför att staten i minskad omfattning behöver tillhandahålla eller finansiera denna typ av tjänster.

De regionala skillnaderna inom detta område är dock avsevärda och vidare kan utbudet inom vissa affärsutvecklingsområden vara begränsade. Huvudinriktningen skall vara att insatserna inom detta område skall vara ett komplement till den privata marknaden och endast göras när särskilda skäl, som t.ex. de nämnda, föreligger. Det finns bl.a. ett fortsatt

behov av insatser riktade främst till småföretag och nyetablerade företag i syfte att öka medvetenheten om de möjligheter som miljöanpassning av verksamheten ger.

Affärsrådgivare för kvinnor

Ett affärsrådgivarprojekt för kvinnor har bedrivits under perioderna 1993–1996 och 1997–2000. Ambitionen har varit att främja kvinnors företagande i svenska glesbygds- och omstruktureringsregioner. I början av 2001 presenterade NUTEK utvärderingen ”Affärsrådgivare för kvinnor – en framtidsinriktad utvärdering för regional tillväxt”. Slutsatserna är att projektet initierades utifrån ett väl dokumenterat behov, att det bidragit till att en mängd nätverk för kvinnliga företagare etablerats, att utbildningar och andra kompetenshöjande program genomförts, att frågan om kvinnors företagande förts upp på den ordinarie agendan i kommunerna och att kvinnorepresentationen i näringslivet ökat.

Principen att främja kvinnors företagande genom särskilda åtgärder har visat sig leda till framgångar. Affärsrådgivning till kvinnor bör därför även fortsättningsvis vara en del av det lokala och regionala utbudet av näringslivsservice. I detta utbud bör även nya målgrupper av företagare ingå.

I budgetpropositionen för 2002 har regeringen utökat anslaget 38:2 Näringslivsutveckling m.m. inom utgiftsområde 24 Näringsliv med 9 miljoner kronor 2002, 14 miljoner kronor 2003 och 19 miljoner kronor 2004 för att främja kvinnors och invandrades företagande. Beslut om fördelningen mellan målgrupperna liksom beslut om vilka åtgärder som skall prioriteras kommer att fattas senare.

9.4.3 Kooperativt företagande

Regeringens bedömning: Uppdraget till Lokala kooperativa utvecklingscentra bör utvidgas till att – förutom att tillhandahålla gratis information och rådgivning för att starta kooperativa företag – även omfatta främjandet av företagande och företagsutveckling i den sociala ekonomin lokalt och regionalt.

Skälen för regeringens bedömning: För att företagande skall vara tänkbart, möjligt och tillgängligt för så många som möjligt – även för grupper som normalt sällan startar företag – är det väsentligt att utveckla och stimulera en mångfald av ”ingångar” till och former för företagande. I hög grad handlar det om sådana sociala aspekter av entreprenörskap och företagande, vad gäller både medel och mål för verksamheten, som kännetecknar den sociala ekonomin. Företagande inom ramen för den sociala ekonomin bedrivs i första hand i kooperativ form.

Regeringen anser att det är angeläget att aktivt främja den lokala kooperativa utveckling som pågår. För 2001 har regeringens avsatt 20 miljoner kronor till gratis information och rådgivning för att stimulera startande av kooperativa företag genom landets 24 Lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU). I budgetpropositionen för 2002 har regeringen utökat anslaget 38:2 Näringslivsutveckling m.m. inom utgiftsområde 24

Näringsliv med ytterligare 5 miljoner kronor för 2002, 10 miljoner kronor för 2003 och 15 miljoner kronor för 2004.

Regeringen och Föreningen Kooperativ Utveckling i Sverige har nyligen genomfört en nationell informationssatsning, att "Starta eget tillsammans", för att öka kunskaperna om den kooperativa företagsformen.

Den ursprungliga kärnverksamheten för LKU består i att tillhandhålla gratis information och rådgivning till personer och grupper som vill starta kooperativa företag.

Efterhand har dessa centra fått allt större uppgifter i att främja utvecklingen av företagande i den sociala ekonomin och genom lokala partnerskap främja mobilisering för lokal utveckling, för att såväl skapa tillväxt och nya arbetstillfällen som utveckla och bibehålla service av olika slag.

Regeringen stödjer i dag genom länsstyrelserna och självstyrelseorganen kooperativa företag och projekt genom t.ex. landsbygdsstöd och projektverksamhet.

EG:s strukturfonder har i sammanhanget spelat en viktig roll. LKU har fungerat både som projektägare och stöd åt olika projekt som erhållit bidrag från de olika målprogrammen liksom från gemenskapsinitiativen Leader och Equal. Även i arbetet med de regionala tillväxtavtalen har Lokala kooperativa utvecklingscentra fungerat som företrädare för den sociala ekonomins företagande.

Det har också efter hand kommit att ställas allt större förväntningar på Lokala kooperativa utvecklingscentra att ikläda sig en vidgad roll som företagsutvecklare inom den sociala ekonomin. Behoven hos verksamma kooperativ att utveckla och ställa om sina verksamheter har ökat. I vissa fall efterfrågas också stöd till utveckling. I samband med lokalt utvecklingsarbete efterfrågas ofta hjälp för att organisera företagande med lokalt demokratiskt inflytande liksom småföretagssamverkan i samklang med det lokala utvecklingsarbetet. Demokratiska former för brukarinflytande i driften av verksamheter inom bl.a. vård, omsorg och skola efterfrågas. Ett annat behovsområde är stöd till personalövertagande och avknoppning av offentlig verksamhet samt demokratiska former för produktion av offentliga tjänster på entreprenad. Slutligen har Lokala kooperativa utvecklingscentra en viktig roll att spela i utvecklingen av finansieringsformer för otraditionellt lokalt företagande inom den sociala ekonomin.

De flesta Lokala kooperativa utvecklingscentra är små och är därför beroende av projekt- och uppdragsmedel. Detta gör att utrymmet att kontinuerligt möta de nya behoven inom den sociala ekonomin och till lokalt utvecklingsarbete är litet. Deras möjlighet att erbjuda fasta anställningar till personal är också liten. Därmed försvåras en kontinuerlig kompetensuppbyggnad.

Det finns därför skäl att vidga uppdraget till Lokala kooperativa utvecklingscentra till att, förutom att tillhandahålla gratis information och rådgivning för att starta kooperativa företag, även omfatta främjandet av företagande och företagsutveckling i den sociala ekonomin lokalt och regionalt.

Regeringens bedömning: Företags innovations- och lärförmåga utvecklas i hög grad i samspel mellan olika aktörer och geografisk närhet är viktigt i detta sammanhang. Näringslivets omvandling och konkurrenskraft kan därför bäst förstås utifrån ett synsätt där det enskilda företaget betraktas som en del av ett system, bestående av alla de företag, organisationer och andra aktörer med vilka företaget samspekar. Åtgärderna för företagsutveckling bör i ökad utsträckning präglas av att företag betraktas som delar av system – innovationssystem och kluster.

Utredningens bedömning: Den regionalpolitiska utredningen konstaterar bl.a. att en modern syn på lokalisering och konkurrenskraft inte primärt utgår ifrån kostnadsfördelar, utan snarare ifrån att företags långsiktiga konkurrenskraft bestäms av deras innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ständigt lärande. Begreppen kunskap, lärande och innovation skall tolkas brett, och är inte begränsade till investeringar i forskning och utveckling samt utveckling av spjutspetsteknologi. Lärande och innovationer är avgörande också i det som brukar betraktas som lågteknologisk verksamhet.

Innovationer och lärande uppstår i samspel inom innovationssystem och kluster och geografisk närhet mellan aktörerna är betydelsefull.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar utredningens analys.

Skälen för regeringens bedömning: Näringslivets omvandling och konkurrenskraft kan bäst förstås utifrån ett synsätt där det enskilda företaget betraktas som en del av ett system, bestående av alla de företag, organisationer och andra aktörer med vilka företaget samspekar. Hur innovationssystem och kluster utvecklas har under senare år blivit allt mer uppmärksammat som kunskap att förstå hur näringslivet utvecklas. I detta sammanhang kan bl.a. nämnas insatserna inom de regionala tillväxtavtalen för att främja utvecklingen av kluster samt insatserna inom forsknings- och innovationspolitiken för att bl.a. främja utvecklingen av regionala innovationssystem.

De program för utveckling av innovationssystem och kluster som presenteras i detta avsnitt skall ses som komplement till vissa av de insatser för att främja innovationssystem som redovisas i den nyligen avlämnade propositionen FoU och samverkan i innovationssystemet (prop. 2001/02:2). I denna redovisas principer för utvecklingen av den behovsmotiverade forskningen, särskilt vad gäller industriforskningsinstitutens roll i innovationssystemet. Vad avser prioriterade forskningsområden gör regeringen bl.a. bedömningen att insatser bör göras för att främja utvecklingen av bioteknik, informationsteknik, elektronik och materialteknik. Regeringen bedömer även att FoU-insatser bör inriktas till den tillverkande industrin, samt till verksamheter som baseras på svenska råvaror, i syfte att stödja användningar av ny teknik och nya tillämpningar inom dessa.

Programmen som presenteras i detta avsnitt skall även vara nära kopplade till insatser inom nuvarande regionala tillväxtavtal och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen.

Regeringens bedömning: Ett nationellt program för utveckling av innovationssystem och kluster bör inrättas. Programmet bör omfatta totalt 70 miljoner kronor, bedrivs under perioden 2002–2004 och syfta till att såväl stärka som komplettera den näringslivsutvecklande politiken inom olika politikområden.

Programmet bör även utgöra bas för andra åtgärder som syftar till att främja utvecklingen av olika innovationssystem och kluster.

Programmet bör ta fasta på och relatera till redan pågående aktiviteter på lokal och regional nivå.

Skälen för regeringens bedömning: Flera länder har sedan många år tillbaka framgångsrikt tillämpat ett systemperspektiv, när det gäller att främja företagande och tillväxt. Sverige har i allt större utsträckning börjat tillämpa liknande principer, exempelvis genom arbetet med regionala tillväxtavtal och genom den nya myndighetsstrukturen för forskningsfinansiering respektive näringslivs- och regionalpolitiska insatser. Utvecklingen av innovationssystem och kluster är en förutsättning för att attrahera och behålla kompetens och växande näringsgrenar i Sverige. Kunskaperna om innovationssystem och kluster bör därför öka. Människors vilja till engagemang och delaktighet bör tas till vara. Staten bör medverka till att analysera och dra slutsatser av de erfarenheter som finns runt om i landet och internationellt samtidigt som de offentliga aktörerna aktivt bör bidra till att utveckla och verka i växande klusterbildningar.

För att nå framgång krävs en aktiv samverkan mellan aktörer och verksamheter på såväl lokal, regional som nationell nivå. Staten har här en viktig roll i den innovations- och klusterpolitik som utvecklas. Konkreta åtgärder i form av analyser, statistikuppgifter, metodstöd, kvalitetsgranskning, företagsstimulerande insatser och FoU-finansiering är viktiga komponenter i ett utvecklingsarbete med aktiv medverkan från statliga aktörer.

Det finns i dag ett brett spektrum av instrument som på olika sätt främjar utvecklingen i näringslivet och bidrar till kunskapsutvecklingen. Regeringens bedömning är att dessa instrument i större utsträckning skulle bidra till tillväxt och konkurrenskraft om de anpassades till en näringspolitik byggd på innovationssystem och kluster. Detta synsätt stärks av att nya och växande företag med gemensamma utvecklingsbetingelser ofta har ett behov av att samverka. Denna samverkan kan ske i såväl geografiskt täta miljöer med regional specialisering som i geografiskt obundna nätverk.

Den nya myndighetsstrukturen för näringslivsutveckling ger nya möjligheter till koncentration inom strategiska områden. NUTEK/ALMI har till uppgift att stärka näringslivets förutsättningar och främja regional utveckling. Den statliga regionala organisationen för företagsutveckling skall ses över. VINNOVA skall verka för att utveckla effektiva innovationssystem, finansiera behovsmotiverad FoU samt för att ny kunskap så effektivt som möjligt omsätts i produkter, processer, tjänster och arbetsliv. ITPS har en viktig roll i att med omvärldsanalyser och oberoende

utvärderingar bidra till att höja kunskapsnivån. Därutöver finns också Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA), vars uppgift är att attrahera utländska direktinvesteringar till Sverige.

Regeringen avser att inrätta ett nationellt program för utveckling av innovationssystem och kluster. Programmet avses bedrivas under perioden 2002–2004 och omfatta totalt 70 miljoner kronor. Programmet skall stärka och komplettera den näringslivsinriktade politiken så att den får en ökad systemsyn på både nationell och regional nivå. Långsiktiga insatser för att stimulera innovationssystem och kluster, analys- och metodstöd, identifiering av hinder och möjligheter för företagsutveckling inom ramen för effektiva innovationssystem, kvalitetsgranskning, FoU-insatser samt skapande av relationer och nätverk skall prioriteras. Programmet skall vara nära kopplat till nuvarande regionala tillväxtavtal och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen och skall ses som ett komplement till vissa insatser för att främja innovationssystem som redovisas i propositionen FoU och samverkan i innovationssystemet (prop. 2001/02:2). Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utforma programmet samt ansvara för genomförandet.

Programmet skall även utgöra bas för åtgärder som syftar till att utveckla olika innovationssystem och kluster, bl.a. nedan angivna förslag.

För att på längre sikt anpassa den näringslivsutvecklande politiken mot ökad systemsyn, är det nödvändigt att identifiera möjligheter till omställning av den befintliga medelsarsenalen. Regeringen avser därför att uppdra till berörda myndigheter att redovisa förslag till omprövning och komplettering av den befintliga medelsarsenalen i syfte att främja en systemsyn.

Regeringen har under perioden 1994–2000 bedrivit ett program, det s.k. företagskonsortieprogrammet, med syfte att göra kompetenshöjande insatser i företag i främst norra Sverige, Bergslagen och sydöstra Sverige. Vid utformningen av det nationella programmet för innovationssystem och kluster bör slutsatser och förslag enligt Nordregio:s utvärdering av företagskonsortieprogrammet beaktas.

9.4.4.2 Utredning om utbyggnad av bil- och komponenttestklustret i övre Norrlands inland

Regeringens bedömning: En utredare bör tillkallas med uppdrag att föreslå åtgärder för att stödja verksamheten med fortsatta och utbyggda bil- och komponenttester avseende klustret i övre Norrlands inland.

Skälen för regeringens bedömning: Biltestverksamheten började i övre Norrlands inland i slutet på 1960-talet. Verksamheten har, framför allt under den senaste tioårsperioden, haft en stark tillväxt och kan nu sägas utgöra ett regionalt kluster, som i sin tur ingår i det nationella fordonsklustret. Tester av fordon och komponenter görs i dag i bl.a. Arjeplogs, Arvidsjaurs, Älvsbyns, Jokkmokks och Kiruna kommuner i ett tjugotal anläggningar. Arjeplog har den största andelen av testverksamheten. Många av världens ledande bil- och komponentföretag finns representerade i regionen. 1999 beräknades branschen ha cirka 300 direkt

sysselsatta, samt cirka 1 500 personer som tillfälligt arbetade i regionen under perioden november – april. Omsättningen beräknades till cirka 150 miljoner kronor.

En fungerande testverksamhet är värdefull i en region som sedan lång tid har haft bland den högsta arbetslösheten i riket. Boliden AB har dessutom meddelat att man har för avsikt att lägga ned Laisvallsgruvan i Arjeplogs kommun den 31 oktober 2001.

Testverksamheten drar fördel av kylan, mörkret och glesheten – faktorer som vanligtvis beskrivs som negativa. Testverksamheten pågår huvudsakligen under perioden november – april, vilket har stor positiv inverkan på regionen under lågsäsong.

För att möta kundernas krav på en fungerande testverksamhet i framtiden behövs både god infrastruktur och service i form av mark för byggnation, iordningsställande av testbanor, vägnät, flyg- och järnvägsförbindelser, tele- och datalinjer, boendemöjligheter, restauranger och utbildningsinsatser. För närvarande är flaskhalsarna brister i boendekapaciteten, i data- och telekommunikation, samt behovet av bl.a. teknisk kompetensutveckling.

De lokala entreprenörerna har hittills huvudsakligen arbetat själva direkt mot enskilda kunder, dvs. bil- och komponentföretagen. Något nätverk för ömsesidigt samarbete och nytta har inte funnits och inte heller har någon samlad marknadsföring av vare sig regionen eller företagen förekommit.

Marknaden växer fortfarande men det finns hotbilder bl.a. i form av konkurrerande testverksamheter i norra Finland, i Japan och i Nordamerika.

För att ta de första stegen för att möta hotbilder nu och i framtiden, samt verka för fortsatt tillväxt och utveckling av testverksamheten, har de lokala entreprenörerna gått samman och bildat en ideell förening; Swedish Provingground Association (SPA).

För att stödja och utveckla bil- och komponenttestverksamheten i övre Norrlands inland avser regeringen att tillkalla en utredare för att utreda förutsättningar och föreslå åtgärder för att utveckla testverksamheten. Utredarens arbete skall ske i samråd med Näringsdepartementet, NUTEK, VINNOVA, berörda kommuner, länsstyrelser, länsarbetsnämnder, universitet och högskolor, ALMI Företagspartner AB i berörda län, ISA, Norrlandsfonden och SPA.

Utredaren skall även beakta avslutade och pågående utredningar som är relevanta för entreprenörskap i glesbygd. Programmet skall vara nära kopplat till nuvarande regionala tillväxtavtal och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen och det nationella programmet för innovationssystem och kluster.

Regeringens bedömning: Ett program för utveckling av industri-, mineral-, ballast- och stenindustrierna inom stödområdena t.ex. Bergslagen och Norrlands inland bör bedrivas under perioden 2002–2004 och omfatta totalt 15 miljoner kronor. Programmet bör inriktas mot tillämpad forskning och kompetensutveckling och samverka med liknande utvecklingsprogram för gruvnäringen, t.ex. Georange-programmet i Malå. Syftet med programmen skall vara att skapa en hållbar tillväxt i ett kluster för de mineralutvinnande branscherna.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges geologiska undersökning har genomfört en branschutredning (1998) och en fördjupningsstudie om industriella mineral och bergarter (2000). Utredningen innehåller ett programförslag – MinBaS, som syftar till hållbar tillväxt i de branscher som baserar sin produktion på industriella mineral och bergarter. Klustret består av tre huvudområden, bergmaterial eller ballast, industrimineral samt natursten. Utredningen har remissbehandlats och förslagen i de delar som blev aktuella för fördjupning, stöddes av huvuddelen av remissinstanserna. Arbetet med den fördjupade studien har resulterat i ett nätverk av företag och organisationer som är verksamma i eller i anslutning till de tre huvudområdena.

Företag i det aktuella klustret finns över hela landet, huvudsakligen i gles- och landsbygd. De flesta företagen är små och medelstora, men det finns också ett antal större företag.

Sverige har goda förutsättningar att få en hållbar tillväxt i mineralindustrin och öka exporten, främst till norra Europa. Exempel på utvecklingsåtgärder, som särskilt berör mindre företag i gles- och landsbygd, är inventering, klassificering och presentation av nya fyndigheter, där kartläggning av specifika kvaliteter kan göras i lämpliga områden. Inom återanvändning kan nämnas projekt för ny användning av restmaterial. Ett intressant område kan vara utveckling av framtida cementbaserade material.

Ett program för utveckling av industrimineral-, ballast- och stenindustrierna inom stödområdena, t.ex. Bergslagen och Norrlands inland, bör bedrivas under perioden 2002–2004 och omfatta totalt 15 miljoner kronor. Programmet bör inriktas mot tillämpad forskning och kompetensutveckling och samverka med liknande utvecklingsprogram för gruvnäringen, t.ex. Georange-programmet i Malå.

Programmet skall stärka arbetet över de traditionella gränserna för branschtillhörighet men också hela processen från geologisk undersökning till färdig produkt. Tekniköverföring skall prioriteras både till företagen och till kunden/användaren samt mellan företag, främst från de större till de små och medelstora. Leverantörer av utrustning förutsätts kunna delta i programmet. Det nätverk som industrin nu startat utgör en god bas för arbetet.

Programmet skall administreras inom ramen för FoU-verksamheten inom Sveriges geologiska undersökning. En förutsättning för programmet är att företagen inom klustret bidrar med motsvarande belopp. Meto-

der för utvärdering skall integreras i programmet så att resultat eller trender tydligt kan redovisas under 2005.

De mineralutvinnande branscherna, dvs. utvinning av malm, industri-mineral, sten och ballast, ges härigenom goda möjligheter att utvecklas till ett starkare kluster. Det presenterade programmet är en del, en annan, samverkande del är de insatser, som riksdagen tidigare beslutat om, dvs. 4 miljoner kronor per år under perioden 2001–2003 för att stödja forsknings- och utvecklingsinsatser i Norrbottens- och Västerbottens län med inriktning mot hållbar utveckling inom gruvnäringen och för kompetensutveckling med anknytning till geovetenskap, malmgeologi och bergteknik, bl.a. genom Georangeprogrammet i Malå. Samtidigt som regeringen i förra årets budgetproposition aviserade åtgärder för bl.a. Georange-programmet, redovisades också viss förstärkning till malmgeologisk forskning vid Luleå Tekniska Universitet.

Regeringen anser att ett samarbete mellan de berörda branscherna och programmen ger förutsättningar för olika aktörer att arbeta med sina styrkeområden till gagn för utveckling av sysselsättning och hållbar utveckling av naturresurser. Samarbete har redan inletts mellan branscherna genom industriorganisationerna Svenska Gruvföreningen och Grus- och Makadamföreningen. Viktiga gemensamma frågor är t.ex. utbildning och kompetensförsörjning. Sammantaget handlar det om insatser rörande mineralutvinning om totalt 23 miljoner kronor under tre år. Syftet är att skapa hållbar utveckling i ett kluster för de mineralutvinnande branscherna.

Programmet skall vara nära kopplat till utvecklingen av nuvarande regionala tillväxtavtal, de föreslagna regionala tillväxtprogrammen och det nationella programmet för innovationssystem och kluster.

9.4.4.4 Ett program för hållbar tillväxt inom det nationella träklustret

Regeringens bedömning: Ett program för att främja en hållbar tillväxt inom det nationella träklustret bör bedrivas under perioden 2002–2004 och bör omfatta totalt 20 miljoner kronor. Syftet är att främja utvecklingen av det större nationella skogsklustret. Programmet bör inriktas mot projekt som främjar samverkan mellan träindustriföretag i regionala leverantörsgrupper, samt stimulerar till en optimal användning av skogsråvaran och en mer varierad lokal vidareförädling av denna.

Skälen för regeringens bedömning: En förbättrad skogsvård kan öka produktionen av varor och tjänster, bl.a. produktion av virke och andra skogsprodukter och därmed bidra till att skapa arbetstillfällen. Skogsresurser kan, eftersom de är förnyelsebara, hanteras på ett sätt som är förenligt med miljöhänsyn. Skogen är därmed fortfarande en viktig utvecklingsresurs.

En god utveckling av det nationella skogsklustret har stor betydelse för tillväxt och sysselsättning i Sverige. Det förutsätter en god utveckling av det nationella träklustret som ingår i det större skogsklustret. Betydelsen av både den direkta och indirekta sysselsättningen är särskilt stor i lokala arbetsmarknadsregioner som inte fungerar så väl. Under senare år har

marknaden för träprodukter kännetecknats av en ökande konkurrens från andra material och från trävaruleverantörer i exempelvis Ryssland och Östeuropa. Samtidigt sker en snabb omstrukturering av trämanufakturindustrin, byggindustrin och byggvaruhandeln i Europa. Denna utveckling gör det nödvändigt att utveckla det nationella träklustret.

Stora delar av den svenska träindustrin utgörs av små och medelstora företag. Genom att utveckla regionala leverantörsgrupper kan företag med kompletterande produkter eller produktionsresurser samverka i förädlingskedjan skog-såg-trämanufaktur. Härigenom skapas förutsättningar för företagen att bli kvalificerade och konkurrenskraftiga samarbetspartners och leverantörer av mer förädlade produkter till exempelvis den europeiska bygg-, snickeri- eller möbelbranschen. Det är även angeläget att stimulera till en optimal användning av skogsråvaran och en mer varierad lokal vidareförädling i det småskaliga näringslivet. Genom en ökad vidareförädling av träråvaran, inom exempelvis bygg-, snickeri- eller möbelbranschen, ökar förädlingsvärdena jämfört med försäljning av sågade trävaror. Trä är ett miljövänligt material som i ökad utsträckning bör kunna användas i husbyggandet. För att uppnå detta behövs åtgärder för utbildning, kompetensutveckling, investeringar och samordningar mellan olika aktörer inom hela träklustret. Arbetet i de tänkta nätverken förutsätter ett effektivt utnyttjande av modern informationsteknik.

Ett program för att främja en hållbar tillväxt inom det nationella träklustret bör bedrivas under perioden 2002–2004. Syftet är att främja utvecklingen av det större nationella skogsklustret. Programmet bör inriktas mot projekt som främjar samverkan mellan träindustriföretag i regionala leverantörsgrupper, samt stimulerar till en optimal användning av skogsråvaran och en mer varierad lokal vidareförädling av denna. Programmet bör omfatta totalt 20 miljoner kronor.

Programmet skall vara nära kopplat till nuvarande regionala tillväxtavtal och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen och det nationella programmet för innovationssystem och kluster.

Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utforma programmet samt ansvara för genomförandet.

9.4.5 Kapitalförsörjning

Regeringens bedömning: Även fortsättningsvis bör staten ha en betydelsefull funktion i att, där marknaden inte fungerar tillfredsställande, stödja företagens kapitalförsörjning. De olika former av stimulans som finns i dagens skilda system bör dock prövas i relation till statens roll, samt harmoniseras och samordnas. Det stöd som ges från staten bör bidra till en hållbar utveckling.

Underlagsrapporter: Den regionalpolitiska utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

I rapporten Statens åtgärder för fler och växande företag föreslogs att staten skall undvika ekonomiska stöd till enskilda företag och att ett generellt garantisystem bör ersätta övriga insatser.

Riksrevisionsverkets rapport Tillväxt genom kunnigt kapital (RRV 2000:18) föreslår att en mellanhandsmodell införs där statens roll blir att

beställa tjänster, dela risken med mellanhänderna och kontrollera att villkoren följs.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i den regionalpolitiska utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: En effektivt fungerande kapitalmarknad är en grundförutsättning för skapandet av nya företag och tillväxt i befintliga företag. Kapitalmarknaden är ett område inom vilket huvudsakligen privata aktörer står för verksamheten.

Det finns dock brister i marknadens utbud av kapital. Det finns också stora geografiska skillnader. Bristerna kan bl.a. bero på svårigheter med riskbedömningen i samband med lån till nya- och små företag eller bristande lönsamhet för lån av ringa storlek. Svårvärderade realsäkerheter i vissa regioner och branscher kan vara andra anledningar liksom bristande erfarenheter i samband med hanteringen av lån till vissa grupper. För att motverka dessa brister, och i vissa skeden också bidra till att utveckla marknaden, bör staten ha ett antal instrument för att komplettera marknaden.

Studier visar vidare att kvinnor upplever större problem än män i lånesituationer. Det innebär dels att kvinnor har svårare att komma till tals och få förståelse för sina idéer hos finansiärer dels att de i stor utsträckning inte ens utnyttjar möjligheten att vända sig till externa finansiärer.

NUTEK/ALMI har i uppdrag att göra en samlad redovisning av erfarenheter och möjligheter för särskilda grupper av småföretagare att utnyttja de finansiella lånesystem som finns idag. Kvinnors, ungdomars och invandrades möjligheter att få lån till företagande inom särskilt tjänstesektorn skall speciellt belysas. Vidare skall de lämna förslag till åtgärder för att förbättra långivningen och till insatser för att förbättra attityden i lånehanteringen för berörda grupper. Förslagen avses ligga till grund för de slutliga utformningarna av föreslagna förändringar avseende riskkapital, lån och garantier.

Staten kan påverka småföretagens kapitalförsörjning genom främst skatteregler, riskkapital, lånekapital och bidrag.

Staten har idag ett flertal organ som på olika sätt kan underlätta små och medelstora företags finansiering. Väsentliga, direkt företagsfrämjande, insatser görs i de olika systemen. Merparten av besluten fattas på regional nivå. ALMI Företagspartner AB beslutade om lån på drygt 800 miljoner kronor under 2000. Stiftelsen Norrlandsfonden beslutade om lån och garantier till företag i de fem nordligaste länen på sammanlagt 192 miljoner kronor. Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen beslutade om olika företagsstöd i form av bidrag för cirka 730 miljoner kronor samt landsbygdslån för cirka 7 miljoner kronor. Arbetsförmedlingarna beslutade om bidrag till stöd för start av näringsverksamhet för cirka 1,1 miljarder kronor under samma år. Därtill kan läggas beslut från centrala aktörer som regeringen, NUTEK, Stiftelsen Industriefonden och Innovationscentrum.

I de län där de regionalpolitiska företagsstöden har betydande omfattning har ALMI Företagspartner AB:s långivning relativt mindre omfattning. I de nordligaste länen kan det också förklaras av att Norrlandsfonden är verksam inom samma område. De länsvisa utfallen av stöden till start av näringsverksamhet synes relativt oberoende av övrig lån- och bidragsgivning.

Regeringen bedömer att staten även fortsättningsvis har en funktion i att stödja företagens och företagarnas kapitalförsörjning. Beträffande ändrade skatteregler som ett av medlen för detta, avser regeringen återkomma när utredningen om reglerna för beskattning av ägare i fåmansföretag har lämnat sitt slutbetänkande.

De framtida statliga insatserna bör präglas av en strävan mot en tydligare samordning av statens finansieringsformer, en hög kompetens, möjligheter att väga olika finansieringsformer mot varandra och mot ett styrsystem som möjliggör prioriteringar och omprövningar i takt med att marknaden utvecklas. Vidare kan t.ex. konjunkturutvecklingen förändra förutsättningarna för statens roll.

En allmän utgångspunkt måste också vara att den framtida statliga finansieringen, liksom övriga företagsfrämjande åtgärder, inom de nationella ramarna, skall utgå från regionernas skilda behov och prioriteringar, vilket främst kan ske inom ramen för de föreslagna tillväxtprogrammen.

Utgångspunkter för regeringens fortsatta överväganden när det gäller kapitalförsörjning är att tydligt motivera och precisera statens roll att komplettera marknaden och att löpande ompröva insatserna. I de tre följande avsnitten redovisas förslag och bedömningar avseende statens roll och åtgärder för riskkapital, lån och garantier samt bidrag.

9.4.5.1 Riskkapital

Regeringens bedömning: Statens insatser avseende riskkapital, d.v.s. ägarkapital, bör i huvudsak inriktas mot att skapa institutionella förutsättningar för den privata marknaden.

Statliga aktörer inom riskkapitalmarknaden bör ha en uttalat marknadskompletterande roll.

Nätverk mellan investerare, konsulter och entreprenörer bör främjas. Nuvarande finansierings- och riskkapitaldatabas bör utvecklas.

Underlagsrapporter: Regionalpolitiska utredningens förslag överensstämmer i princip med regeringens bedömning. Utredningen anser dock att frågan om s.k. riskkapitalavdrag bör prioriteras och utredas snarast. En lösning som utredningen studerat är att enskilda personer skulle slippa realisationsvinstskatt i samband med försäljning av aktier, under förutsättning att skatten investeras i aktier i mindre företag i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Förslagen i rapporten Statens åtgärder för fler och växande företag (Annell/Nygårds, 1999) överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvudparten av remissinstanserna instämmer i underlagsrapporternas bedömning. En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till utredningens förslag att frågan om riskkapitalavdrag bör prioriteras och utredas snarast. Riksskatteverket avstyrker förslaget.

Allmänna riktlinjer

Ett företag finansieras normalt med riskkapital (ägarkapital) och lånekapital. Den främsta skillnaden mellan dessa finansieringsformer är att den som satsar riskkapital tar en högre risk än övriga finansiärer i och med att kapitalet dels ger en osäkrare avkastning, dels kommer i sämre förmånsrättsordning än lånekapital.

Riskkapitalförsörjningen till företag bör i princip hanteras av marknaden. Regeringens målsättning är att underlätta de institutionella förutsättningarna avseende investeringar i riskkapital i små och medelstora företag. Med institutionella förutsättningar menas de regelverk och faktorer som direkt eller indirekt påverkar den privata riskkapitalmarknadens utveckling, t.ex. juridiska hinder, skatteregler, innovationsklimat, kompetensutveckling etc. I detta avseende arbetar även regeringen aktivt tillsammans med övriga länder inom EU för att skapa förutsättningar för en alleuropeisk marknad för riskkapital. Regeringen anser inte att en utredning om uppskjuten reavinstbeskattning vid återinvestering i onoterade småföretag i regionalpolitiska stödområden bör tillsättas. Detta främst mot bakgrund av pågående utredningar, bl.a. om de s.k. 3:12-reglerna.

Nätverk och kunskap

Det är viktigt att stimulera tillgång och efterfrågan på privat riskkapital. Ett sätt är att skapa nätverk mellan investerare, konsulter och entreprenörer. En rad olika nätverk (bl.a. nätverk av s.k. företagsänglar och konsultnätverk) håller på att byggas upp på marknaden för att underlätta kontakter mellan investerare, konsulter och entreprenörer. Staten har en roll att underlätta, samordna och skapa etiska regler för denna typ av nätverk. Detta bör vara en uppgift för bl.a. NUTEK/ALMI.

God information om olika kapitalkällor är också en viktig grundläggande förutsättning. En kunskapskälla som kan utvecklas för detta ändamål är NUTEK:s finansierings- och riskkapitaldatabas. Arbetet med utvecklingen av denna bör ske i nära samarbete, innehållsmässigt och finansiellt, med aktörerna på marknaden.

Statligt riskkapital

I de fall staten agerar på riskkapitalmarknaden i syfte att främja företagsutveckling, t.ex. genom Stiftelsen Industrifonden och ALMI Företagspartner AB, skall insatserna vara marknadskompletterande. Behovet av marknadskompletterande insatser kan variera i olika delar av landet och för olika grupper. I takt med att den privata riskkapitalmarknaden utvecklas och förändras bör utvärdering och omprövning ske av de statliga insatserna. Områden där marknaden för närvarande bör kompletteras är tidiga skeden i företagsutveckling, branscher som har hög utvecklingspotential men inte attraherar riskkapitalmarknaden och i de regioner där marknaden ännu är svagt utvecklad. Dessutom utnyttjar kvinnor och invandrare riskkapital förhållandevis mindre än andra grupper av företa-

gare. Staten bör medverka till att öka förståelsen för deras behov, och därmed öka tillgängligheten till riskkapital för alla företagare.

Uppgifterna för de statliga aktörer som verkar inom riskkapitalmarknaden skall ses över och anpassas till vad som nu framhållits.

Inom arbetet med EG:s strukturfonder har i olika programdokument redovisats behov av att i vissa områden komplettera marknaden genom att tillskapa riskkapitalfonder. I nämnda översyn kommer frågan om eventuell medfinansiering av riskkapitalfonder att övervägas.

9.4.5.2 Lån och garantier

Regeringens förslag: Stödformen lån till privata regionala invest- mentbolag avskaffas.

Regeringens bedömning: Statliga aktörer inom lånemarknaden bör ha en uttalat marknadskompletterande roll. Staten bör ha en fortsatt viktig roll, främst i tidiga skeden. Ett system med generella mikrolån bör införas och administreras av ALMI Företagspartner AB. Ett system med generella lånegarantier utreds. Staten bör underlätta fram- växten av regionala kreditgarantiföreningar. Ett särskilt projektstöd bör lämnas för information om start av sådana föreningar.

Underlagsrapporter: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att ett system med kreditgarantier utreds. Vidare föreslås att landsbygdslånen liksom landsbygdsstödet i övrigt bibehålls, men inriktas mot entreprenörskapsutveckling, mjuka kunskapsutvecklande investeringar och samverkan mellan företag. Landsbygdslånen bör också organiseras och hanteras i programform där genomförandeansvaret i första hand ligger på lokal nivå. Regionalt bör man dock ha ett samordningsansvar och ett ansvar för utvärdering. Utformning av program, genomförande och utvärdering bör, där så är möjligt, ske i samverkan med den föreslagna ”programgruppen för entreprenörskap”.

Utredningen föreslår även att särskild vikt bör läggas på att utveckla de s.k. kvinnolånen, som idag finns inom ramen för ALMI Företagspartner AB:s verksamhet.

Riksrevisionsverkets rapport Tillväxt genom kunnigt kapital (RRV 2000:18) föreslår att en mellanhandsmodell införs, i vilken statens roll blir att beställa tjänster, dela risken med mellanhänderna och kontrollera att villkoren följs.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna till den Regio- nalpolitiska utredningens förslag instämmer att frågan om lånegarantier bör utredas. Vidare har en majoritet av remissinstanserna en positiv syn på landsbygdslånen, liksom på landsbygdsstödet i övrigt och delar utred- ningens syn att nya vägar bör prövas. De flesta remissinstanser tillstyr- ker utredningens förslag att utveckla lån till kvinnors företagande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det finns även fort- sättningsvis ett behov av att komplettera bankernas utlåningsverksamhet med statliga insatser. Statens främsta kapitalförsörjningsinstrument bör vara lånefinansiering. Den skall vara ett komplement till annan låne- finansiering. Detta innebär att statens risk blir högre än bankernas. Denna risk avspeglas som regel i villkoren för de statliga lånen.

Den regionalpolitiska stödformen lån till privata regionala investmentbolag, som infördes år 1982, kan endast beslutas av regeringen. Syftet med stödformen är att främja en expansion av små och medelstora företag inom de nationella stödområdena, dels genom att öka tillgången på privat riskvilligt kapital, dels genom att tillföra företagen kompetens i form av ledningskunnande. Stödformen har emellertid inte utnyttjats under de senaste fem åren.

Mot bakgrund av att erfarenheterna av stödformen är övervägande negativa föreslår regeringen att stödformen skall upphöra.

Befintliga statliga låneinstrument

ALMI Företagspartner AB (ALMI) arbetar för att små och medelstora företag skall växa och för att nya livskraftiga företag startas. ALMI skall komplettera bankerna och ta större risk men också bevara sitt eget kapital intakt. Vidare skall dess finansiering bidra till tillväxt i små och medelstora företag. ALMI medverkar till att små företag får ökad tillgång till marknadens samlade kapitalutbud. När banker inte kan finansiera fullt ut på grund av bristande säkerheter, kan ALMI Företagspartner AB gå in och finansiera topplån. I normalfallet svarar andra finansiärer, vanligtvis företagsägaren tillsammans med bank, för den största delen av finansieringen och ALMI övrig del.

Stiftelsen Industrifondens låneverksamhet vänder sig främst till företag som befinner sig i ett expansionsstadium, t.ex. med industriella utvecklingsprojekt och marknadsåtgärder. Projekten bör omfatta minst fyra miljoner kronor. Stiftelsen Norrlandsfonden, som verkar i de fem nordligaste länen, bedriver verksamhet med främst lån, villkorslån och garantier. Den samverkan som utvecklats med ALMI innebär bl.a. att Norrlandsfonden normalt engagerar sig i projekt med större kapitalbehov.

Nyföretagarlån inom ALMI:s verksamhet får lämnas i samband med att en företagare påbörjar sin verksamhet. Lån får lämnas med högst en miljon kronor varav ALMI:s del får täcka högst 30 procent av det beräknade finansieringsbehovet. Lånet är räntefritt under de två första åren. Lånet är vidare amorteringsfritt under den första tredjedelen av lånets löptid. Erfarenheterna visar att den uteblivna uppföljningen under de första två åren har en negativ inverkan på lånets utfall. Räntefriheten speglar inte heller lånets marknadskompletterande roll med hög risk. Regeringen avser därför att införa en möjlighet att ta ut ränta från låntagaren även under de första två åren.

Landsbygdslån kan lämnas av länsstyrelser och självstyrelseorgan för motsvarande investeringar som landsbygdsbidrag, nämligen materiella och immateriella investeringar, och kan tillsammans med landsbygdsbidrag uppgå till högst 70 procent av godkänt stödunderlag.

Syftet är att främja sysselsättning och tillväxt. Med materiella investeringar avses investeringar i byggnader, anläggningar, maskiner, inventarier samt båtar som är nödvändiga för drift av företag i skärgården. Med immateriella investeringar avses investeringar i produktutveckling, patent, licenser, marknadsföring, utbildning etc.

Regeringen bedömer att, förutom lån till privata regionala investmentbolag, bör nuvarande former av statliga lån kvarstå. Generellt gäller dock, att i takt med att den privata kapitalmarknaden utvecklas, bör utformningen av bl.a. statliga låneinstrument och motsvarande kontinuerligt omprövas för att passa in i förändrade näringslivsstrukturer och regionala behov.

Mikrolån

Majoriteten av nya företag startar som levebrödsföretag och har en lokal marknad. Företagen har i de flesta fall relativt små finansieringsbehov men kan ändå ha svårigheter att tillgodose finansieringsbehovet på kapitalmarknaden. Svårigheten ligger främst i att kapitalmarknaden inte har någon historia att grunda sin kreditbedömning på och att hanteringen av små krediter kan vara olönsam. Svårigheterna med anskaffning av små krediter har tidigare bedömts vara huvudsakligen ett problem för kvinnor, invandrare och ungdomar. Efterfrågan har av ALMI och andra aktörer dock bedömts vara hög i hela gruppen av nyföretagare och småföretagare.

Regeringen avser därför att införa ett generellt mikrolån. Lånet avses utformas med samma villkor som företagarlån till kvinnor, bl.a. skall en uppföljning av lånet ske årligen. Det är dock angeläget att de tidigare prioriterade grupperna, kvinnor, ungdomar och invandrare ges fortsatt prioritet. Kunskap och erfarenhet av dessa gruppers behov skall beaktas vid all kredithantering. ALMI har en viktig uppgift att arbeta för en förbättring av kapitalförsörjningen för grupper som på grund av olika orsaker har svårigheter att erhålla medel från kapitalmarknaden.

Kapital i tidiga skeden

Det senaste decenniet har, som tidigare nämnts, den privata kapitalmarknaden vuxit markant. Fortfarande finns det många företag som har svårt att attrahera kapital i mycket tidiga skeden, då den affärsmässiga risken är för hög och kapitalinsatsen ofta för liten. Sådofinansiering är en statlig stödform för finansiering av projekt i sådana mycket tidiga skeden som handhas främst av NUTEK. De har haft ett omfattande samarbete med bl.a. teknopoler för att få såväl en regional kompetens som möjlighet att få in intressanta projekt från stora delar av landet. Även länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har möjlighet att besluta om sådofinansiering enligt teknikförordningen.

NUTEK/ALMI har slutit avtal om samarbeten med Industrifonden och Innovationscentrum. Samarbetet med Industrifonden avser främst hantering och finansiering av lån till teknikbaserade företag i tidiga skeden och finansiering av företag i tidig tillväxtfas. Samarbetet med Innovationscentrum avser innovations- och affärsutvecklingsområdet. Regeringen ser mycket positivt på dessa avtal, som kommer att främja dels tillgången på kapital i tidiga skeden, dels administrativ samordning och samverkan.

Statliga lånegarantier är ett alternativ till direkta statliga lån och har ibland hävdats vara ett mer effektivt sätt att förbättra kreditförseln till småföretag. Ett garantisystem bygger på att staten garanterar banklån, och delar risktagandet med banken eller något annat privat låneinstitut. En fördel med ett sådant system kan t.ex. vara att utbudet av privata aktörer som erbjuder lånefinansiering till företag ökar genom banksektorns engagemang. Bedömning, beslut och uppföljning av garantierna kan skötas av en statlig aktör eller av bankerna. Genom ett garantisystem kan tillgången på lånekapital öka, till förmån för företagen. Detta skulle kunna minska behovet av olika typer av företagsstöd. Såväl ALMI som Industrifonden och Norrlandsfonden kan redan idag teckna garantier för företagets banklån eller för andra förpliktelser. Regeringen har tidigare uttalat att användningen av lånegarantier bör intensifieras (prop. 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd). Samtliga dessa organ har även möjlighet att idag utöka garantiverksamheten inom befintliga ramar. Garantier används dock av olika skäl fortfarande i mycket ringa omfattning varför det kan finnas skäl att se över detta verktyg. För ALMI Företagspartner AB:s del utgjorde t.ex. garantierna endast cirka fyra procent av deras totala finansiella engagemang under 1999.

Regeringen bedömer att ett utvecklat lånegarantisystem skulle kunna ersätta vissa av statens kapitalförsörjningsinsatser. Regeringen har därför nyligen givit NUTEK i uppdrag att, i samarbete med ALMI, redovisa en modell för hur ett lånegarantisystem kan utformas. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2001.

Vidare avser regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att presentera ett förslag till lånegarantisystem. Regeringens ambition är att ett utvecklat lånegarantisystem skall finnas den 1 januari 2003.

Regionala kreditgarantiföreningar

Regionala kreditgarantiföreningar är en ny form av organisation för finansieringslösningar i Sverige. I framför allt i södra Europa har kreditgarantiföreningar funnits sedan länge. En kreditgarantiförening ställer garantier för lån och andra krediter som småföretagare har behov av för sin rörelse. Den verkar på det lokala planet. Organisationen är tänkt att bygga på privat finansiering av lokala företagare som bildar verksamheten. Kreditgarantiföreningar hanteras i svensk rätt som kreditmarknadsbolag. Sådana bolag måste ha tillstånd av Finansinspektionen. Vidare finns ett krav på ett minsta eget kapital på fem miljoner euro. Det finns undantag, med krav på minsta eget kapital på en miljon euro, för mindre kreditmarknadsföretag som har en omsättning som inte överstiger 100 miljoner kronor. Kooperativa institutet har verkat för bildande av Sveriges kreditgarantiförening för lokal utveckling, ekonomisk förening.

Regeringen anser att det är viktigt att främja framväxten av lokala initiativ inom detta område. Ett särskilt bidrag bör lämnas om totalt 3 miljoner kronor under perioden 2002–2004 för att informera om hur man startar lokala och regionala kreditgarantiföreningar. Bidraget bör lämnas till berörda lokala aktörer.

Regeringens förslag: Småföretagsstödet avvecklas.

Regeringens bedömning: Övriga bidragsformer bör tills vidare bibehållas, men inriktningar och beslutsordningar bör ses över och utvecklas. Sysselsättningsbidraget kommer att utvärderas.

Underlagsrapporter: Enligt den regionalpolitiska utredningen har de selektiva stödformerna till viss del negativa effekter och bör på sikt avvecklas och ersättas av generella lösningar. De bör dock inte avvecklas förrän de föreslagna alternativa lösningarna är färdigutvecklade och kan tas i bruk. Utredningen bedömer sålunda att de selektiva stödformerna av olika skäl kommer att vara nödvändiga under en övergångsperiod. Detta inte minst utifrån det faktum att de ingår som viktiga verktyg och medfinansiering i EG:s strukturfondsprogram.

Den regionalpolitiska utredningen föreslår att regionalt utvecklingsbidrag avvecklas på sikt, men att det bör bibehållas så länge som det utgör en viktig del av medfinansieringen i strukturfondsprogrammen, dvs. t.o.m. 2006. Vidare föreslås att landsbygdsbidrag, inkl. konsultcheckar, bör behållas, men inriktas mot entreprenörskapsutveckling, mjuka kunskapsutvecklande investeringar och samverkan mellan företag. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att utveckla det s.k. mikrostödet. Landsbygdsbidrag bör enligt utredningen dessutom organiseras och hanteras i programform och genomförandansvaret i första hand ligga på lokal nivå. Regionalt bör man dock ha ett samordningsansvar och ett ansvar för utvärdering. Småföretagsstöd bör enligt utredningen avvecklas liksom också sysselsättningsbidrag.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en rapport, Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen (RRV 2001:22), som nyligen överlämnats till regeringen, lämnat olika förslag till hur kvaliteten i beslutsprocessen kan förbättras.

Remissinstanserna: Ungefär lika många remissinstanser är positiva som negativa till utredningens förslag att avveckla sysselsättningsbidraget. De som är negativa underkänner utredningens underlag och slutsatser, och anser att effekterna av de regionalpolitiska företagsstöden behöver analyseras grundligare innan förändringar kan göras.

Många remissinstanser anser att regionalt utvecklingsbidrag fyller en viktig roll. De har också en positiv syn på landsbygdsbidrag inklusive mikrostöd och konsultcheckar och delar utredningens uppfattning att nya vägar bör prövas.

Flertalet remissinstanser anser att småföretagsstöd utnyttjas i mycket liten omfattning, och därför kan avvecklas. De remissinstanser som avstyrker att småföretagsstödet avvecklas motiverar detta med hänvisning till att stödformen är anmäld och godkänd av EG-kommissionen, och därför bör bibehållas.

Merparten framhåller att samtliga nuvarande stödformer ytterligare kan utvecklas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De flesta företagsstöd i form av bidrag är kapitaltillskott som, om gällande bestämmelser uppfylls, inte är återbetalningspliktigt. Sysselsättningsbidraget betalas dock ut i efterhand.

Det är regeringens principiella inställning att det i ett längre perspektiv är angeläget att reducera användningen av olika bidrag. När behov av marknadskompletterande finansieringsinsatser föreligger, bör främst former som innebär att återbetalning av kapitalet sker användas. Statens insatser bör i stället inriktas mot förstärkta insatser för entreprenörsfrämjande, ökat nätverksbyggande t.ex. mellan olika företagare och mellan företagen och olika institutioner, samt mot utveckling av finansieringssystem som medger att kapitalmarknadens aktörer får möjlighet och incitament att göra ökade finansieringsinsatser för företagen.

De bidragsformer som behandlas i det följande är selektiva, dvs. de kan beviljas efter en individuell prövning utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Småföretagsstöd är ett investeringsbidrag, som kan beviljas av länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen, med maximalt femton procent av utgifterna för en investering. Målgruppen för stödet är företag över hela landet med mindre än femtio anställda, mindre än sju miljoner euro i omsättning eller maximalt fem miljoner euro i balansomslutning. Stöd kan lämnas till såväl hårda som mjuka investeringar i hela landet. Syftet med stödet är att främja sysselsättningskapande investeringar och inomregional balans. År 2000 beviljades småföretagsstöd till ca 80 företag för sammanlagt cirka 25 miljoner kronor.

Regeringen föreslår att småföretagsstödet avvecklas. Skälet härtill är regeringens principiella inställning att företagsstöd, i form av selektiva bidrag, primärt skall användas i områden som har störst geografiska lägesnackdelar, dvs. främst stödområde A. Småföretagsstöd har tidigare beviljats främst i tätorter utanför nationella stödområden. I dessa områden bör marknadens aktörer ta ett ökat ansvar och statens insatser istället bestå av andra utvecklingsinriktade åtgärder.

Regeringen bedömer att sysselsättningsbidrag, regionalt utvecklingsbidrag och landsbygdsbidrag bör finnas kvar tills vidare. Inriktningen och beslutsformerna skall ses över och utvecklas på flera sätt. I översynen skall jämställdhetsperspektivet särskilt analyseras och beaktas.

Sysselsättningsbidrag inrättades 1970 och var från början ett generellt stöd, men reglerna ändrades 1998 så att bidraget blev ett selektivt instrument. Bidraget syftar till att kompensera företag för kostnader vid nystartad eller utvidgad verksamhet och får endast lämnas för anställningar som gäller tills vidare.

Bidraget kan å ena sidan bedömas vara ett viktigt instrument vid företagsetableringar, särskilt avseende tjänsteföretag. Å andra sidan har bidraget kritiserats för att vara konkurrensstörande, konserverande samt ha tveksamma tillväxteffekter.

Eftersom det råder oklarheter om sysselsättningsbidragets effekter, avser regeringen att ge ITPS i uppdrag att, i samråd med Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU), utvärdera stödformen. Regeringen avser även att i beslutande myndigheters regleringsbrev understryka vikten av att i högre grad differentiera bidragsnivåerna och att utarbeta riktlinjer för stödgivningen. Även andra förändringar kan aktualiseras parallellt med utvärderingen. Inriktningen bör vara att användningen av denna stödform successivt minskar och att resurserna inriktas mot andra åtgärder.

Regeringens bedömning: Ett sammanhållet nationellt program för entreprenörskap under perioden 2002–2004, omfattande totalt 12 miljoner kronor, med insatser inom olika samhällsområden bör genomföras. Syftet bör vara att skapa ett mer entreprenöriellt klimat, uppmuntra entreprenörskap, bidra till positiva attityder till entreprenörskap och företagande, samt öka nyföretagandet.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att ett nationellt program för entreprenörskap och lokal utveckling inrättas under minst en femårsperiod med syfte att stimulera utveckling av nya metoder och pröva nya lösningar.

Utredningen föreslår vidare att landsbygdsstödet inriktas mot entreprenörskapsutveckling, mjuka kunskapsutvecklande investeringar och samverkan mellan företag. I detta sammanhang anser utredningen det särskilt viktigt att utveckla det s.k. mikrostödet. Landsbygdsstödet bör dessutom organiseras och hanteras i programform och genomförandeansvaret i första hand ligga på lokal nivå.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser ställer sig positiva till utredningens förslag om ett nationellt program för entreprenörskap.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har tidigare fastslagit att Sverige behöver ett entreprenörskapsklimat på högsta internationella nivå. Samhället behöver i högre grad än idag präglas av positiva attityder till entreprenörskap och företagande i alla dess former. Människor med entreprenöriella egenskaper står bättre rustade för ett krävande arbetsliv oavsett anställningsform. Fler företagsamma individer, som ser möjligheter och bidrar till samhällsutvecklingen behövs för att Sverige skall kunna ta tillvara den utvecklingspotential som finns i ekonomin. Företagsamma individer vågar ta de möjligheter som ges till nyskapande, till att utveckla och marknadsföra nya produkter, tjänster, processer och samverkanslösningar. Det är också de som ser och förmår utnyttja de resurser som finns på den plats de lever och verkar och därmed bidrar till den regionala utvecklingen utifrån dess möjligheter.

Ett långsiktigt program för att öka företagsamheten kräver nationell samsyn och ett konkret samarbete över politikområden i vilket såväl skattepolitik, regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, ungdomspolitik som de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem berörs. Programmet skall även beakta de nationella jämställdhetsmålen.

Behovet av ökat entreprenörskap och många små och medelstora företag uppmärksammas i flertalet europeiska länder. I Lissabon antogs våren 1999 en europeisk stadga för småföretag, i vilken man fastställer att bästa möjliga klimat för småföretagande och entreprenörskap behöver skapas i Europa. Stadgan betonar små företags betydelse för den sociala och regionala utvecklingen, eftersom de är goda exempel på initiativtagande och engagemang. Den understryker vidare vikten av att samhället erkänner entreprenörskap som en värdefull tillgång och belönar framgångsrikt företagande rättvist. Stadgan fastställer tio handlingslinjer som medlemsländerna bör arbeta efter för att främja företagande, däribland utbildning för entreprenörskap, billigare och snabbare etable-

ringsmöjligheter, regelförbättringar, samt vikten av att underlätta för små och medelstora företag att få tillgång till ny teknik.

I juni 2000, under OECD-konferensen ”SME 2000, Local strength – Global reach”, antog de närvarande länderna ”The Bologna Charter on SME Policies” i vilken betydelsen av entreprenörskap och dynamiska små och medelstora företag framhålls. Vikten av entreprenörskap har vidare stått på agendan under det svenska ordförandeskapet i EU vid såväl den informella ministerrådskonferensen i Manchester i februari, som under Småföretagsforumet i Växjö och vid industrirådsmötet i maj 2001.

Ett sammanhållet nationellt program för entreprenörskap, omfattande totalt 12 miljoner kronor, med insatser inom olika samhällsområden bör genomföras under perioden 2002–2004. Syftet bör vara att skapa ett mer entreprenöriellt klimat, uppmuntra entreprenörskap, bidra till positiva attityder till entreprenörskap och företagande, samt öka nyföretagandet. Programmet skall ta tillvara redan befintliga verksamheter för att därigenom stärka och komplettera dessa.

I programmet bör aktiviteter finnas som:

- påverkar attityder till entreprenörskap, genom att exempelvis lyfta fram goda exempel, utbilda lärare och rektorer i entreprenörskap,
- stimulerar till ökat företagande, med inriktning på ungdomars, kvinnors och invandrares möjligheter till företagande,
- regelförenkling, bl.a. genom fortsatt intensiv verksamhet med SimpLex, öka förståelsen för entreprenörer/företagare i offentlig förvaltning,
- ökar tillväxten i befintliga företag, samt
- utvecklar ny kunskap och möjliggör jämförelser (benchmarking).

Det blir allt vanligare att företag ställs inför krav på att varor och tjänster är tillverkade under miljömässigt och socialt accepterade former, och att deras verksamhet i övrigt bidrar till en hållbar utveckling. För att öka företagets förmåga till långsiktig överlevnad skall aktiviteterna inkludera stöd och kompetensutveckling om frågor som rör ett socialt och ekologiskt hållbart näringsliv.

För att möjliggöra en adekvat utvärdering av programmets verksamheter och effekter måste tydliga uppföljningsbara mål läggas fast, såväl kvalitativa som kvantitativa, och periodvisa avstämningar göras under programmets gång. Det är viktigt att för varje föreslagna aktivitet fastställa det problem som skall lösas samt hur aktiviteten är tänkt att lösa problemet.

NUTEK, som är regeringens centrala myndighet för bl.a. småföretags- och entreprenörskapsfrågor bör ha ett övergripande ansvar för utformning och löpande uppföljning av programmet. Genomförandet bör dock så långt som möjligt ske på regional och lokal nivå. Hänsyn skall tas till att allt mer av företagsutveckling sker på regional och lokal nivå, så nära företagen som möjligt. Det är viktigt att följa de lokala och regionala aktiviteterna, att ta tillvara det nytänkande som finns och genom olika aktiviteter sprida kunskap och ge möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan olika delar av landet.

Samverkan mellan offentliga och privata aktörer bör också öka när det gäller entreprenörsfrämjande och entreprenörsutvecklande insatser i vid

mening. Det gäller såväl insatser gentemot specifika grupper, såsom ungdomar och invandrare, liksom insatser för att utnyttja olika former för företagsamhet, t.ex. kooperativ.

9.4.7 Främjande av informationsteknik i företag

Regeringens bedömning: Användningen av modern informationsteknik är av särskilt stor betydelse för näringslivets utveckling i de delar av landet med de allvarligaste geografiska lägesnackdelarna. Ett särskilt program, omfattande totalt 50 miljoner kronor, bör därför genomföras under perioden 2002–2004 i syfte att öka användningen av modern informationsteknik i företag lokaliserade inom stödområde A.

Skälen för regeringens bedömning: IT-infrastruktur utgör den viktigaste grundförutsättningen för att IT:s positiva egenskaper skall kunna utvecklas av olika aktörer i samhället. Det är emellertid viktigt att konstatera att IT-infrastrukturen inte fyller någon funktion om den inte utnyttjas på ett strategiskt sätt. I främst regioner präglad av gleshet är det dominerande kravet inriktat på strukturella insatser, dvs. IT-infrastruktur och utbildningsinsatser. Detta är i högsta grad rimliga krav, eftersom tillgången är sämre i dessa regioner. Men för att ökad konkurrenskraft och utveckling ska bli resultatet av en infrastrukturell insats måste drivkrafterna finnas i företagen och inom regionerna. Det innebär att lika betydelsefullt som det är att få en jämn regional spridning av tekniken, är det att genomföra åtgärder av strategisk art, anpassade för såväl företag som regioner.

Företagens användning av IT är väsentlig för att deras konkurrenskraft skall kunna utvecklas. I takt med att IT-infrastrukturen byggs ut ökar därmed i många fall betydelsen av åtgärder som stimulerar företagens användning av den nya tekniken.

IT-företagens koncentration till storstadsområden kan innebära ett problem för många mindre regioner när det gäller tillgängligheten till kompetens och därmed möjligheter att utveckla användandet av tekniken. Det finns betydande regionala skillnader när det gäller företagens användning av tekniken. Skillnaderna orsakas således i högre grad av skillnader i kompetensen att använda tekniken än i tillgängligheten till tekniken i sig. Att överbrygga skillnader när det gäller tillgång till användar-kompetens framstår med andra ord minst lika viktigt som att ha tillgång till nödvändig infrastruktur.

Regeringen initierade våren 2001 programmet IT.SME.se för att öka den strategiska IT-kompetensen bland småföretag i hela landet. Programmet omfattar högst 30 miljoner kronor som skall utbetalas under åren 2001 och 2002. Verket för Näringslivsutveckling (NUTEK) skall i samarbete med Företagarnas Riksorganisation och andra berörda organisationer genomföra programmet, som är öppet för ansökan om bidrag från enstaka regionalt verksamma aktörer eller från flera i samverkan.

Den moderna informationstekniken kan innebära stora fördelar, särskilt för företag med geografiska lägesnackdelar, om den används på ett strategiskt sätt. Regeringen anser därför att det finns starka skäl att genomföra ett särskilt program för att främja användningen av informa-

tionsteknik i företag lokaliserade i stödområde A, där de allvarligaste, geografiskt betingade lägesnackdelarna finns. Programmet avses omfatta 50 miljoner kronor och löpa över tre år. Programmet skall i första hand rikta sig till företag med verksamheter som konkurrerar på en regional, nationell eller internationell marknad. NUTEK avses svara för programmet genomförande.

9.4.8 Åtgärder för turistnäringen

I juni 2001 överlämnade Framtidsgruppen sin slutrapport Framtidsprogrammet – strategier för tillväxt i den svenska rese- och turistindustrin till Näringsdepartementet och till rese- och turistindustrins intressenter. Det övergripande målet för Framtidsprogrammet är att skapa tillväxt i den svenska rese- och turistindustrin. Framtidsgruppen har i sitt arbete satt fokus på tre affärsområden och fem generella utvecklingsområden som särskilt strategiska för utvecklingen av svensk turism. Inom dessa affärs- och utvecklingsområden har 24 insatsområden identifierats.

Ett av affärsområdena är evenemang. Till området räknas festivaler och evenemang inom kultur- och sportområdet. Sveriges internationella framgångar inom idrott, musik, design och gastronomi har stor betydelse. Framtidsgruppen bedömer att affärsområdet evenemang är ett område för tillväxt i turistnäringen genom de stora värden som skapas i många led i samhälle och näringsliv.

Inriktningen på åtgärder bör, enligt Framtidsgruppen, bl.a. vara att utveckla en modell för nationellt engagemang vad gäller ekonomiska garantier, säkerhet, skattefrågor och anläggningsutveckling för genomförande av större evenemang. Vidare anses angeläget att öka kunskapen om evenemangens förutsättningar, ekonomi, marknadsföring och organisation samt skapa nationella fora där branschens olika aktörer och föreningar kan mötas och bygga nätverk. Förslagen kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet.

9.4.8.1 Ökad innovationskraft i turistnäringen

Regeringens bedömning: Ett omfattande program för att stimulera ökad innovationskraft inom turistnäringen bör genomföras. För programmet bör totalt 33 miljoner kronor avsättas under perioden 2002–2004.

Skälen för regeringens bedömning: I framtidsgruppens rapport anges 24 insatsområden som är särskilt viktiga för tillväxt i den svenska rese- och turistindustrin. Ett av dessa är att stimulera till ökad innovationskraft inom turistnäringen.

Svensk turism omsätter årligen cirka 125 miljarder kronor, det motsvarar en sysselsättning av cirka 108 000 helårsverken. Turismen i världen och i Sverige utvecklas snabbare än den genomsnittliga tillväxten i ekonomin. Turismen har under en följd av år utvecklats snabbast i storstadsregionerna, samtidigt som turismen har störst relativ betydelse i många av de regionalt mest utsatta områdena, t.ex. fjällvärlden och skärgårdarna. I de regionala tillväxtavtalen finns många projekt med syfte att utveckla turismen.

Svensk rese- och turistindustri har en svag koppling mellan entreprenörskap och resandets utveckling. Många företag identifierar sig mera som en servicenäring än som företag med en egen möjlighet att genom produktutveckling och marknadsbearbetning påverka reseströmmarna.

För att utveckla turismen måste såväl produkter som destinationer utvecklas till innehåll och kvalitet.

Kulturminnen, evenemang, nationalparker, naturreservat, landskap och stadsmiljöer är Produkter som måste utvecklas från turistsynpunkt.

Innovationskraften i turistbranschen behöver också utvecklas. Det är en uppgift för entreprenörerna att forma affärsidéer runt tematiska aktiviteter som fiske, ridning och jakt. Förstärkta insatser behövs för kompetensutveckling, marknadsanalys, produktutveckling, marknadsbearbetning och information till andra om projektet och dess utvecklingsmoment. Regeringen anser att ett program för att utveckla ett innovativt företagande och entreprenörskap inom turistområdet, med natur- och kulturresurser som utgångspunkt, bör genomföras. Programmet bör genomföras som ett delprogram inom ramen för det generella nationella programmet för entreprenörskap som presenteras i avsnitt 9.4.6.

En särskild del av programmet bör inriktas mot åtgärder som stimulerar en ökad miljömärkning av turistföretag och som kan nå en acceptans hos såväl turistföretag som deras kunder. De regionala natur- och kulturresurserna bör tillvaratas för att främja en hållbar utveckling. Möjligheter till lokal och regional miljöanpassad produktion, exempelvis för energi och livsmedel, bör vidare uppmärksammas och utvecklas. Även natur- och kulturvärden bör tillvaratas för att stärka regionernas attraktionskraft för boende och näringslivsutveckling.

Turistdelegationen bör få i uppdrag att, i nära samverkan med Sveriges Rese- och Turistråd AB och berörda myndigheter och organisationer upprätta och genomföra programmet under en treårsperiod. Programmet skall vara nära kopplat till nuvarande regionala tillväxtavtal och de föreslagna regionala tillväxtprogrammen och det nationella programmet för innovationssystem och kluster. Programmet bör följas upp, dels genom årliga rapporter, dels genom en slutrapport efter programmets slutförande. För programmet avses sammanlagt 33 miljoner kronor avsättas för perioden 2002-2004.

9.4.8.2 En stärkt fjällturism

Regeringens bedömning: Varumärket Fjällvärlden bör utvecklas och marknadsföras för att stärka den långsiktiga attraktionskraften och lönsamheten i fjällområdet. För ändamålet bör totalt 20 miljoner kronor avsättas för perioden 2002–2004.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska rese- och turistindustrins utveckling är för närvarande gynnsam och har bland den bästa tillväxten av alla branscher. Utvecklingen är dock mycket ojämn mellan olika regioner. I storstadsregionerna och även några mellanstora regioner med stark turistisk infrastruktur, bl.a. Glasriket i Småland och Siljansbygden i Dalarna, utvecklas turismen mycket bra. Många glesbygdsområden, där turismen många gånger är helt avgörande för sysselsättning

och bibehållen samhällsservice, uppvisar däremot en mycket negativ utveckling. Till dessa områden hör Norrlands inland.

Turismen är i denna region en basnäring med mycket stor betydelse för samhällsstrukturen och för annat näringsliv. Sysselsättning, befolkningsutveckling, samhällsservice, kommunikationer och annan infrastruktur är i hög grad beroende av turistnäringens utveckling.

Turistföretagen i regionen uppvisar idag en svag lönsamhet, i synnerhet de små turistföretagen. Detta innebär att alltför små resurser finns både för en effektiv marknadsföring och en rimlig produktutveckling.

Resursutnyttjandet är mycket lågt på helårsbasis. Initiativkraft och resurser behövs för att utveckla nya och förlänga befintliga säsonger. För att åstadkomma detta behövs marknadsanalyser i Sverige och utomlands, behovsanalyser, utredningar om produktutvecklingsbehov för att möta ny efterfrågan m.m.

Insatser krävs också inom information och för marknadsföring. Så t.ex. är informationen via Internet på utländska språk idag mycket bristfällig. De ofta mycket små och resurssvaga turistföretagen behöver bl.a. hjälp med att utveckla hemsidor på de intressanta utlandsmarknadernas språk.

Samtidigt som problemen är många finns också stora möjligheter till en utveckling av turistnäringen i fjällvärlden. Fantastiska möjligheter till unika natur- och kulturupplevelser kan erbjudas i det som brukar kallas Europas sista vildmark. Ett ökat intresse och en ökad efterfrågan kan noteras för naturupplevelser och s.k. äventyrsturism på många utlandsmarknader. Det finns goda möjligheter att utveckla nya attraktiva upplevelser, mötesplatser och resmål. Genom utveckling av ekoturism kan en starkt fjällturism leda till att olika områdets naturvärden långsiktigt bevaras och utvecklas. Det finns en stor överkapacitet i befintliga anläggningar och goda möjligheter till effektiv produktutveckling enbart genom idéutveckling och kompetenshöjning.

Ett samlat fokus för utveckling av hela området bidrar till utvecklingen av turismen och regionen som helhet. Regeringen anser därför att varumärket Fjällvärlden bör utvecklas, förädlas och marknadsföras.

Ett projekt bör genomföras under en treårsperiod under ledning av Sveriges Rese- och Turistråd AB i nära samverkan med bl.a. Turistdelegationen, turistforskningsinstitutet ETOUR, berörda branschorganisationer och rese- och turistföretagen i området. Projektet bör genomföras med tonvikt på att genomföra en marknads- och utbudsanalys innan ytterligare resurser används till marknadsföring. Projektet bör även inriktas på kompetensutveckling (export, värdskap, kvalitet), produktutveckling och sökandet efter nya idéer och produkter för att även långsiktigt utveckla och stärka varumärket Fjällvärlden.

Projektet bör följas upp och utvärderas, dels genom årliga rapporter, dels genom en slutrapport efter projektets slutförande. För ändamålet avsätts 20 miljoner kronor för perioden 2002–2004. Möjligheten att använda medlen som nationell offentlig medfinansiering till projekt inom ramen för EG:s strukturfonder inom de båda mål 1-programmen skall utnyttjas.

Regeringens bedömning: Totalt 7,5 miljoner kronor bör avsättas för att främja turismforskning för perioden 2002–2004.

Skälen för regeringens bedömning: I Framtidsprogrammet – strategier för tillväxt i den svenska rese- och turistindustrin, pekas forskningen ut som ett viktigt utvecklingsområde.

Forskning om turism är ett flervetenskapligt och relativt ungt forskningsområde som involverar ett stort antal discipliner. Institutioner för turistvetenskap finns vid flera högskolor, exempelvis vid Högskolan på Gotland, Högskolan Dalarna, Högskolan i Kalmar, Mitthögskolan samt Karlstads universitet. Speciella centra för turismforskning inom institutioner finns exempelvis vid Handelshögskolan i Göteborg, Karlstads universitet samt vid Mitthögskolan i Östersund. Den mest omfattande verksamheten finns vid Mitthögskolan i Östersund. Där har turismforskningen huvudsakligen samlats i Institutionen för turistvetenskap. Inom denna institution finns som ett separat institut, turismforskningsinstitutet ETOUR. Det bildades av Mitthögskolan, Turistdelegationen samt turistindustrin för att bidra till kunskaps- och kompetensutveckling inom turistnäringen. Institutet, som inledningsvis var finansierat under perioden 1997–2001, har nu fått extern finansiering i ytterligare tre år.

Regeringen bedömer att ytterligare insatser bör göras för att främja forskning om turism. Turistdelegationen avses ges i uppdrag att, i samråd med forskare inom området utarbeta ett program för ändamålet. Totalt bör 7,5 miljoner kronor avsättas för perioden 2002–2004. Beloppet skall användas för forskning inom turistområdet av strategisk betydelse för turistnäringens utveckling.

9.5 Lokal utveckling och attraktivare livsmiljöer

Inledning

Allt utvecklingsarbete tar sin utgångspunkt i människans kreativitet och vilja till förändring. För den regionala utvecklingspolitiken är det av stor betydelse att denna kraft kan tas tillvara. I Sverige finns sedan länge goda erfarenheter av lokalt utvecklingsarbete.

Det är viktigt att erfarenheterna av detta tillvaratas och vidareutvecklas. Inte minst viktigt är att partnerskapen inom ramen för de regionala tillväxt- och EG:s strukturfondsprogram breddas så att bl.a. lokala utvecklingsgrupper i högre grad blir delaktiga i lokalt och regionalt utvecklingsarbete.

Begreppet social ekonomi sätter fokus på insatser inom den regionala utvecklingspolitiken som berör eller involverar ideella organisationer, kooperativ samt lokala utvecklingsgrupper. Dessa aktörer har visat sig vara av betydelse för främst lokalt baserade utvecklingsbetingelser. Den sociala ekonomin är emellertid svagt belyst. Kunskaperna om den sociala ekonomins roll i relation till offentlig sektor och privat näringsliv behöver ökas och spridas genom bl.a. statistik och utbildningsinsatser. Inom ramen för Svenska institutet för social ekonomi i Östersund görs

viktiga insatser inom området. Institutet är ett nätverkssamarbete mellan Arbetslivsinstitutet, Mithögskolan, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Glesbygdsverket, Kommun- och Landstingsförbunden samt föreningen Kooperativ Utveckling i Sverige. ITPS ansvarar för statistik, omvärldsanalyser och utvärderingar inom närings- och regionalpolitiken. Statistik och omvärldsanalyser inom området social ekonomi bör kunna utgöra en del av myndighetens verksamhet. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Attraktiva livsmiljöer har visat sig vara av stor betydelse för människors val av bostadsort. På samma gång är tillgången på sådana viktiga för företags val av lokaliseringsort. Attraktiva livsmiljöer är därför en viktig förutsättning för framgång i det lokala och regionala utvecklingsarbetet. Ett aktivt lokalt utvecklingsarbete är därför av stor vikt.

Det lokala utvecklingsarbetet har visat sig vara av särskild betydelse i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden. Samtidigt bedömer regeringen att det även i många tätorter är viktigt med ett fungerande lokalt utvecklingsarbete. Inom ramen för storstadspolitiken har således det lokala utvecklingsarbetet fått en framträdande plats, inte minst för att skapa attraktivare livsmiljöer i utsatta områden.

9.5.1 Lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete

Regeringens bedömning: Inom ramen för breda partnerskap på lokal nivå bör program för entreprenörskap och lokal utveckling arbetas fram.

Programmen bör bestå av två insatsområden: Entreprenörsfrämjande åtgärder med tyngdpunkt mot personer och företagare med utvecklingsidéer samt Lokalt utvecklingsarbete med tyngdpunkt mot ideella sektorns möjligheter att bidra till den lokala utvecklingen. Särskild vikt skall läggas vid ungdomars och kvinnors deltagande.

Regeringen avser att för insatsområdet Lokalt utvecklingsarbete avsätta 30 miljoner kronor för perioden 2002–2004.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att ett nationellt program för entreprenörskap och lokal utveckling inrättas med syfte att stimulera utveckling av nya metoder och pröva nya lösningar.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser ställer sig positiva till utredningens förslag. Ett antal remissinstanser understryker vikten av att ta tillvara de lokala och regionala initiativ som redan finns.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser det angeläget att tillvarata den utvecklingskraft som finns hos olika lokala aktörer. Erfarenheter från ett brett partnerskap på lokal och regional nivå, bl.a. inom EG:s strukturfondsprogram för främst Leader II och Mål 4 i den föregående programperioden, har visat på nya kreativa lösningar för att få fram och vidareutveckla affärsidéer utifrån den lokala nivåns förutsättningar samt på innovativa utvecklingsprojekt som stärker den lokala attraktionskraften och livsmiljön.

Goda erfarenheter finns också från det treåriga projektet UPP, Utveckling På Plats, som regeringen 1997 gav Länsstyrelsen i Norrbottens län i

uppdrag att genomföra. Projektet avslutades 2000. Inom ramen för projektet inrättades bl.a. ett särskilt inspirationsstöd som kunde beviljas med maximalt 15 000 kronor för att stödja personer med företagsidéer. Användningen av inspirationsstödet visade sig vara framgångsrikt för att särskilt nå ut till kvinnor med företagsidéer. Inom ramen för projektet beviljades även s.k. inspirationsstipendier om 50 000 kronor vardera till sex lokala utvecklingsgrupper i Norrbottens län för att bl.a. främja arbetet med att skapa arbetstillfällen, bibehålla service samt att stödja ungdomar som vill bo och verka i berörda samhällen.

Som tidigare angetts behöver samhället i högre grad än idag präglas av positiva attityder till entreprenörskap och företagande i alla dess former. Fler företagsamma individer, som ser möjligheter och bidrar till samhällsutvecklingen behövs för att skapa en god regional utveckling. Detta innebär bl.a. att i högre grad ta tillvara de möjligheter som ges till nyskapande, till att utveckla och marknadsföra nya produkter, tjänster, processer och samverkanslösningar.

Företagsamma individer kan även vara av väsentlig betydelse för utvecklingen av en viss plats eller ett visst område. Det är de som ser och förmår utnyttja de resurser som finns på den plats där de lever och verkar. Många initiativ har tagits genom ideella organisationer, såsom exempelvis lokala utvecklingsgrupper, hembygdsföreningar och kulturföreningar, för att få den egna bygden att överleva och utvecklas samt skapa förutsättningar för sysselsättning.

Regeringen anser att lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete bör tas fram inom ramen för breda partnerskap som bör bestå av företrädare för såväl näringslivet som offentlig och ideell sektor på lokal nivå. Särskild vikt skall läggas vid ungdomars och kvinnors deltagande. Samordning med befintliga partnerskap och nätverk skall eftersträvas.

Programmen bör innehålla två insatsområden. Ett insatsområde bör inriktas mot entreprenörsfrämjande åtgärder med tyngdpunkt mot personer och företagare med utvecklingsidéer. Ett andra insatsområde bör omfatta åtgärder som främjar lokalt utvecklingsarbete med tyngdpunkt mot ideella sektorns möjligheter att bidra till den lokala utvecklingen.

Regeringen bedömer det vara av särskild vikt att främja det utvecklingsarbete som sker på lokal nivå inom ramen för ideella organisationers verksamhet. Till insatsområdet Lokalt utvecklingsarbete avser regeringen därför att avsätta 30 miljoner kronor för perioden 2002–2004. Medlen skall beslutas av länsstyrelserna eller självstyrelseorganen i form av storleksmässigt begränsade bidrag till ideella organisationer verksamma på lokal nivå. Övrig finansiering av programmens genomförande bedöms bl.a. kunna utgöras av landsbygdsstödet.

Insatsområdet för entreprenörsfrämjande åtgärder skall kopplas till det nationella entreprenörsprogrammet som redovisas i avsnitt 9.4.

Beslut om programmen fattas av länsstyrelserna eller självstyrelseorganen som även svarar för uppföljningen av respektive program.

9.5.2 Bidrag till Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! och Skärgårdarnas riksförbund

Prop. 2001/02:4

Regeringens bedömning: I syfte att främja det lokala utvecklingsarbetet bör Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! få ett bidrag på 9,5 miljoner kronor 2002. Skärgårdarnas riksförbund bör årligen få ett bidrag på 0,5 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Som nyss sagts visar erfarenheter att lokal initiativkraft och engagemang i många fall är av betydelse för att utveckla en attraktiv miljö för både företag och lokalbefolkning.

I regeringens proposition Regional tillväxt för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) angavs avsikten att stödja Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! i arbetet med att främja lokal utveckling, kunskapsuppbyggnad och informationsspridning till lokala grupper. Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! har genom sin roll blivit en samtalspartner i frågor om lokal och regional utveckling. I samma proposition angav även regeringen att arbetet med att skapa attraktiva lokala skärgårdsmiljöer är av stor betydelse. I arbetet har bl.a. Skärgårdarnas Riksförbund (SRF) haft en framträdande roll. SRF har varit särskilt aktivt inom frågor som rör boende, kommunikationer, skola, service och förvärvsfrågor. SRF samordnar idag ett femtontal regionala intresseorganisationer för skärgården och har därmed en stor betydelse för att hålla samman och förmedla olika skärgårdsintressen. Organisationen har också i ökad utsträckning anlitats som remissinstans och expertorgan i olika skärgårdsfrågor.

I Sverige finns i dag cirka 4 000 lokala utvecklingsgrupper runt om i landet. Gemensamt för dessa är att de samlar människor på en viss plats runt aktiviteter som syftar till att förbättra den lokala miljön. Aktiviteternas art varierar och omfattar allt från rena trivselarrangemang till näringsverksamhet av olika slag. På flera platser deltar även utvecklingsgrupperna aktivt i samhällsplanering inom ramen för bl.a. kommunernas arbete. De lokala utvecklingsgrupperna har visat sig vara av stor betydelse i främst glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden. De har också en viktig roll inom den sociala ekonomin.

Regeringen bedömer att det är fortsatt viktigt att lokala initiativ understöds och utvecklas från alla nivåer. Därför avser regeringen att 2002 avsätta 9,5 miljoner kronor till Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om bidrag för tiden därefter. För att möjliggöra en fortsatt samverkan mellan olika organisationer i skärgården avser regeringen att tills vidare stödja Skärgårdarnas Riksförbund med en halv miljon kronor årligen.

9.5.3 Utökad användning av byggededel

Regeringens bedömning: Frågan om utökad användning av byggededel bör utredas.

Skälen för regeringens bedömning: Vid verksamhet som innebär drift av vattenkraftverk, vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, vattenöverledning för annat ändamål än kraftändamål samt

ytvattentäkt skall tillståndsinnehavaren betala en särskild bygdeavgift till länsstyrelsen. Bestämmelser om detta finns i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

Bygdemedel skall enligt 8 § förordningen användas till ”investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna”. Bidrag får dock inte lämnas om det medför att det blir nödvändigt att även i fortsättningen bevilja medel för ändamålet eller att stat eller kommun kan förorsakas inte avsedda kostnader. När bidragets storlek bestäms skall hänsyn tas till beskaffenheten av det avsedda ändamålet och hur stor del av utgifterna som bidraget kommer att utgöra. Hänsyn måste tas till statligt bidrag som lämnas i annan ordning.

Det är länsstyrelsen som beslutar om bidrag. Rör ansökningen rennäringen skall emellertid länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till Jordbruksverket för avgörande.

Bygdemedlen har använts till diverse olika investeringar, såväl inom rennäringen som i annan verksamhet i berörda områden. Behoven av nya investeringar minskar, men företag med redan gjorda investeringar kan behöva visst fortsatt stöd under en övergångstid för att etablera en effektiv och ekonomiskt livskraftig verksamhet långsiktigt. Det finns därför skäl att se över reglerna för användningen av bygdemedel i ett vidare perspektiv, så att de kan komma berörd bygd till del på ett flexibla sätt än vad som är möjligt idag.

9.5.4 Nationellt informationscenter för samefrågor

Regeringens bedömning: Tre miljoner kronor bör engångsvis avsättas för etablering av ett nationellt informationscenter för samefrågor.

Underlagsrapport: Projektkommittén med uppgift att leda regeringens nationella informationssatsning om samerna som Sveriges urbefolkning och samisk kultur har föreslagit inrättandet av ett informationscenter med utgångspunkt i en förstudie, Nationellt informationscenter, i frågan (dnr Jo2001/1593/SU).

Skälen för regeringens bedömning: Det har under årens lopp på olika sätt visats att det finns behov av ett center med uppgift att hantera informationsverksamheten om Sveriges urbefolkning samerna och samisk kultur. Det internationella intresset för urbefolkningsfrågor ökar stadigt. Konkreta och synliga resultat och ett aktivt arbete med inslag av dialog och konfliktslösnings har efterlysts.

Regeringen bedömer att det är väsentligt att en stabil verksamhetsgrund för den framtida behandlingen av information kring urbefolkningsfrågor i Sverige etableras i form av ett nationellt informationscenter för samefrågor.

Genom det nationella informationscentret kan tillgången på relevant och trovärdig information om samer och samisk kultur öka. Till centret bör det även vara möjligt att koppla andra närliggande statliga verksamheter av informationskaraktär. Centret bör kunna åta sig uppdragsverksamhet i olika former samt bör kunna finansiera vissa projekt genom bidrag från EG:s strukturfondsprogram.

För etableringen av ett nationellt informationscenter för samefrågor avser regeringen att engångsvis avsätta 3 miljoner kronor. Prop. 2001/02:4

9.5.5 Kartläggning av projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem

Regeringens bedömning: Utvecklingen av kretsloppsanpassade samhällen kan bidra till attraktivare livsmiljöer. En kartläggning av olika projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem bör genomföras för att dels öka kunskaperna om projektens inriktning och omfattning, dels erhålla ett underlag för att sprida goda exempel inom området.

Skälen för regeringens bedömning: Mindre lokalsamhällen i främst glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden har stora utvecklingsmöjligheter kopplade till naturresurser och god livsmiljö. I dessa områden finns även naturliga förutsättningar för att skapa ett bärkraftigt samhälle, ett kretsloppssamhälle i vilket balans råder mellan uppbyggnad och nedbrytning av resurser. Möjligheterna för en sådan utveckling stärks av de senaste årens värderingsförändringar, med allt större betoning på livskvalitet i form av en god social och fysisk miljö samt en växande insikt om behovet av att utveckla ett kretsloppsanpassat samhälle.

Olika projekt för utveckling av småskaliga kretsloppssystem genomförs på flera platser i landet. Inom ramen för de lokala investeringsprogrammen har regeringen beviljat bidrag till ett stort antal investeringar inom flera sektorer. Vanligt är t.ex. bidrag till kretsloppsanpassning av enskilda avlopp i områden utanför kommunal infrastruktur för vatten och avlopp. Bidrag har också i några fall beviljats till småskaliga gårdsbase-erade biogasanläggningar för energiutvinning ur organiskt avfall samt i vissa fall till småskaliga vindkraftverk och till lokala kretsloppssystem för avfallshantering.

För att möjliggöra en samlad bild av projekt av olika slag som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem avser regeringen att genomföra en kartläggning för att dels öka kunskaperna om projektens inriktning och omfattning, dels erhålla ett underlag för att sprida goda exempel på området.

9.5.6 Glesbygdsverkets framtida roll

Regeringens bedömning: Glesbygdsverkets roll inom den nya politiken för regional utveckling bör utvecklas och tydliggöras.

Underlagsrapport: Riksdagens Revisorer har presenterat en rapport om Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken (Rapport 2000/01:12). Revisorererna bedömer bl.a. att de mål som formulerats för myndigheten är svåra att följa upp och att myndighetens uppdrag är otydligt.

Revisorererna anser att regeringen bör göra en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. Rapporten

är för närvarande föremål för remissbehandling hos Riksdagens Revisorer.

Skälen för regeringens bedömning: Glesbygdsverket har i uppdrag att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Regeringen har under 2001 omorganiserat myndighetsstrukturen inom de regional- närings- och innovationspolitiska områdena. Tre nya myndigheter har bildats: Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Verket för innovationssystem (VINNOVA). Dessa myndigheter har främst till uppgift att främja och följa stimulans- och strukturåtgärder för regional tillväxt.

Regeringen anser det värdefullt med en myndighet som har till uppgift att beakta och sammanväga såväl tillväxt- som välfärdsaspekter, och som har fokus på lokala utvecklingsförutsättningar. Glesbygdsverkets roll är att främja och följa utvecklingen i båda dessa avseenden.

Det kan finnas skäl att på ett tydligare sätt fokusera Glesbygdsverkets uppgifter. Regeringen avser att, efter en översyn, återkomma till riksdagen med förslag till hur Glesbygdsverkets verksamhet bör förändras för att bättre kunna stödja den nya politiken.

9.5.7 Lokalisering av en djurskyddsmyndighet

Regeringens bedömning: En särskild djurskyddsmyndighet bör inrättas för att djurskyddet skall förstärkas. Myndigheten bör lokaliseras till Skara.

Skälen för regeringens bedömning: Djurskydd är ett brett begrepp som innefattar alltifrån hur djur skall hållas, skötas och utfodras till behandling vid sjukdom. Det är också en fråga med etiska dimensioner. Under de senaste åren har intresse och engagemang för djurskyddsfrågor ökat i samhället, från såväl enskilda människors som organisationers sida. För att möta detta intresse och för att utreda hur djurskyddet skall kunna organiseras i Sverige tillsatte regeringen den 19 april 2000 utredningen Hur djurskyddet skall vara organiserat (dir. 2000:13). Uppdraget redovisades den 30 november 2000 i betänkandet Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108). När remissbehandlingen av betänkandets förslag är avslutad avser regeringen att lägga fram en proposition om inrättande av en särskild djurskyddsmyndighet för att djurskyddet därigenom skall förstärkas och ytterligare fokus skall kunna läggas på djurskydds- och djurhälsofrågor. Till den framtida djurskyddsmyndigheten har i budgetpropositionen för 2002 avsatts 13 miljoner kronor under 2002 samt 20 miljoner kronor för vardera åren 2003 och 2004 under anslaget 42:7 Djurskyddsmyndigheten inom utgiftsområde 23.

Med hänsyn till att myndigheten kommer att ha stort behov av närhet till forskning, utbildning och etablerad expertis på området kommer regeringen att föreslå att den nya myndigheten lokaliseras till Skara. I Skara finns dels Sveriges lantbruksuniversitets institution för husdjurens miljö och hälsa, dels landets enda utbildning för djurskyddsinspektörer

och djursjukvårdare. Således bör lokaliseringen till Skara kunna ge goda förutsättningar för samverkan med aktiv forskning, grundutbildning samt fort- och vidareutbildning. Regeringen förväntar en god interaktion mellan djurskyddsmyndighetens verksamhet och forskning och utbildning.

9.6 En god servicenivå

Regeringens bedömning: En viktig del av den regionala utvecklingspolitikens mål är en god servicenivå i alla delar av landet. För att uppnå målet bör de verktyg som idag står till buds för att följa och påverka tillgången till service skärpas och kompletteras.

Skälen för regeringens bedömning: En god servicenivå i alla delar av landet är en av förutsättningarna för en hållbar regional utveckling. Insatser för att förbättra tillgången till service är även betydelsefulla utifrån en konsumentpolitisk utgångspunkt. Den enskilde medborgarens tillgång till primära servicefunktioner är en viktig del av välfärdssamhället.

Som framgår bl.a. av Glesbygdsverkets rapport Synen i Sverige på viktiga åtgärder för gles- och landsbygd – en opinionsundersökning mars 2000, anser såväl kvinnor som män i olika åldrar och oavsett bostadsort att det är av stor vikt att lokal service, såsom skola, sjukvård och affärer, kan bibehållas. En fungerande lokal service är en viktig förutsättning för ett framgångsrikt utvecklingsarbete i gles- och landsbygdsområden.

I Glesbygdsverkets årsrapport 2001 om utvecklingen i gles- och landsbygder redogjordes t.ex. för fortsatta nedläggningar av dagligvarubutiker. Under perioden 1996–2000 miste 260 orter sin sista dagligvarubutik. Den relativt största minskningen har skett i glesbygdsområden.

Generellt sett är det en mycket liten andel av landets hushåll som har längre än tio minuters bilresa till närmaste dagligvarubutik, men de regionala skillnaderna är stora. Den högsta andelen hushåll med förhållandevis långa bilreseavstånd till dagligvarubutiker finns i skogslänen. I ett tjugotal kommuner i Norrlands inland är andelen högre än tio procent. Det är främst i de fyra nordligaste länen som tillgängligheten till service har försämrats.

Den negativa utvecklingen får inte enbart konsekvenser för reslängd och tidsåtgång för den enskilda individen att ta sig till närmaste servicepunkt. Utvecklingen bedöms även få ekonomiska konsekvenser, både från ett privat- och kommunalekonomiskt perspektiv. Glesbygdsverket och Konsumentverket gjorde 1997 en bedömning av vissa ekonomiska effekter för hushåll och kommuner av nedläggningen av dagligvaruservice i orter som under perioden 1995–1996 förlorat sin sista dagligvarubutik. Den totala årliga kostnaden för hushållen och kommunerna i de drabbade orterna beräknades uppgå till mellan 80 och 110 miljoner kronor.

Att entydigt fastslå vilka servicefunktioner som är viktigast för en orts utvecklingsförutsättningar och vilka funktioner som är centrala för människors välfärd är inte möjligt. Det är därför viktigt att ett öppet förhållningssätt eftersträvas eftersom behoven varierar utifrån lokala förut-

sättningar och individuella värderingar. Det är särskilt viktigt att hänsyn tas till både kvinnors och mäns servicebehov, eftersom de i många fall skiljer sig åt. En öppenhet för nya flexibla lösningar, som möjliggörs bl.a. genom den moderna informationstekniken, bör också finnas. En ort med hög grad av arbetspendlare till andra större orter är i mindre utsträckning beroende av lokal service på bostadsorten, medan många äldrehushåll eller lokalt yrkesverksamma invånare i större utsträckning utnyttjar servicen på den egna bostadsorten.

För att uppnå en god servicenivå i alla delar av landet bör de verktyg som idag står till buds för att följa och påverka tillgången till service skärpas och kompletteras.

9.6.1 Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service

Regeringens förslag: Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service skall inrättas, inom vilka samordningsmöjligheter och lokalt anpassade lösningar eftersträvas.

Regeringens bedömning: För att motverka ytterligare försämringar av tillgången till service i särskilt utsatta områden på kort sikt bör 20 miljoner kronor avsättas för 2002.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att särskilda utvecklingsprogram för kommersiell service inrättas i servicegläsa områden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till utredningens förslag och delar dess uppfattning att programmen skall ha fokus på invånarnas tillgänglighet till service och hur deras behov på bästa sätt kan tillgodoses genom olika utvecklings- och samordningslösningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att arbetet med att främja en grundläggande servicestruktur i hela landet i större utsträckning än för närvarande bör präglas av en helhetssyn. Att programlägga åtgärder för att utveckla servicetillgången är viktigt för att uppnå detta. Det är dessutom betydelsefullt att utveckla planeringsprocessen så att berörda aktörer i högre grad görs delaktiga i arbetet samt att bättre utnyttja förmågan till lokalt och regionalt servicestrategiskt tänkande.

Regeringen föreslår därför att lokala utvecklingsprogram för kommersiell service inrättas. Programmen skall utarbetas av länsstyrelserna. I nuvarande försökslän erbjuds självstyrelseorganen att utarbeta de lokala utvecklingsprogrammen i enlighet med den modell som gäller för uppriktandet av regionala tillväxtavtal. Regeringen avser att reglera kostnader för administrationen i särskild ordning.

Genom programmen bedömer regeringen att en helhetssyn i arbetet med att utveckla servicestrukturen främjas. Arbetet med att ta fram de lokala utvecklingsprogrammen skall vara kopplat till de regionala tillväxtavtalen respektive tillväxtprogrammen. Möjligheterna till miljöanpassade servicelösningar bör beaktas i utarbetandet av programmen.

Erfarenheter visar att det är av central betydelse att ta hänsyn till de lokalt varierande förutsättningar och de samlade resurser som finns för att

utveckla lokalt anpassade servicelösningar. Innehållet i de lokala utvecklingsprogrammen bör därför förankras i breda partnerskap. I dessa bör ingå företrädare för kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar samt lokala utvecklingsgrupper. Det är särskilt viktigt att företrädare för lokala utvecklingsgrupper ingår i partnerskapen då dessa i många fall visat sig vara betydelsefulla för utvecklingen av innovativa och funktionella serviceinrättningar. Det är också av stor vikt att kvinnor erbjuds möjlighet att delta i partnerskapen. Genom att strategier anpassas efter kvinnors behov skapas viktiga förutsättningar för kvinnor att kunna – och vilja – bo i alla delar av landet.

Regeringen avser att ge Konsumentverket i uppdrag att stödja den regionala nivån i arbetet med utvecklingsprogrammen. Härigenom kan goda erfarenheter och innovativa idéer spridas mellan geografiska områden som omfattas av skilda lokala utvecklingsprogram. Detta bedöms även komma att stärka Konsumentverket i dess uppgift att testa nya lösningar på det kommersiella serviceområdet som föreslås i det följande. Konsumentverket bör även ansvara för löpande uppföljning och utvärdering av de lokala utvecklingsprogrammen.

De lokala utvecklingsprogrammen skall ligga till grund för hanteringen av stödet till kommersiell service.

Det är angeläget att motverka ytterligare försämringar av servicetillgången tills de lokala utvecklingsprogrammen börjar gälla. Regeringen avser därför att engångsvis avsätta ytterligare 20 miljoner kronor för att upprätthålla nuvarande servicestruktur i de mest utsatta områdena. Beloppet avses fördelas till länsstyrelserna och självstyrelseorganen efter förslag från Konsumentverket. Regeringen avser härutöver att, i regeringsbeslut säkerställa att medel till kommersiell service avsätts i tillräcklig omfattning.

9.6.2 För att långsiktigt trygga analyser av servicetillgången permanentas servicedatabasen

Regeringens bedömning: För politikens genomförande är det väsentligt att kunna följa utvecklingen av tillgången till viktiga serviceinrättningar samt följa upp och utvärdera olika åtgärders betydelse för servicetillgången. Servicedatabasen bör därför permanentas från och med den 1 januari 2003.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av Konsumentverkets mål är att följa upp och analysera utvecklingen av utbudet av grundläggande servicefunktioner i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden. Regeringen gav i april 1998 Konsumentverket i uppdrag att, i samråd med Glesbygdsverket, utveckla och upprätthålla den så kallade servicedatabasen, med uppgifter om hushållens tillgång till olika former av service. Sedan starten har regeringen totalt anslagit 7,9 miljoner kronor för ändamålet. Uppdraget att utveckla och upprätthålla databasen löper ut i och med utgången av 2002.

Databasen utgör ett viktigt instrument för att följa utvecklingen av servicetillgången både nationellt, regionalt och lokalt. Redan idag bidrar den bl.a. till att ge underlag för en årlig redovisning till regeringen om hus-

hållens tillgång till service och hur den utvecklas, samt till att ge underlag för att följa upp hur väl de avtal om servicenivåer som ingås mellan staten och servicegivarna efterlevs i praktiken. Regeringen bedömer även att databasen kommer att ge underlag för länsstyrelsernas, de regionala samverkansorganen och kommunernas arbete med att utveckla breda samförståndslösningar och samordnade servicestrategier. Databasen är även ett viktigt verktyg för att följa upp och utvärdera vilka effekter olika åtgärder har på servicetillgången. Servicedatabasens uppgifter bedöms även utgöra ett viktigt underlag i samband med att de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service utarbetas.

För att säkerställa den fortsatta driften av servicedatabasen avser regeringen att uppdra åt Konsumentverket att ansvara för den permanenta driften från och med den 1 januari 2003.

9.6.3 Nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet utvecklas och testas

Regeringens bedömning: Konsumentverket ges i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet under en treårsperiod med början 2002. Regeringen avser att avsätta sammanlagt 15 miljoner kronor för ändamålet.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att en myndighet, i första hand sektorsmyndigheten på området, Konsumentverket, ges ett tydligt uppdrag att utveckla och testa nya lösningar på det kommersiella serviceområdet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag. Endast fyra remissinstanser avstyrker i sina yttranden utredningens förslag, företrädesvis med argumentet att erfarenheterna från motsvarande arbete hittills inte är övertygande.

Skälen för regeringens bedömning: För att vända den negativa utvecklingen av servicetillgången som delar av landet har drabbats av under senare delen av 1990-talet är det av stor vikt att utveckla och testa nya lösningar av nödvändiga servicefunktioner. I många fall har nya samordningslösningar och driftformer medfört att servicen på en ort har kunnat bibehållas eller till och med förbättrats. Regeringen bedömer att det är viktigt att uppmuntra nya servicelösningar som kan medföra en förbättrad eller bibehållen servicetillgång på en ort. Att på olika sätt använda den moderna informationstekniken för att utveckla flexibla servicelösningar kan i sammanhanget vara av intresse.

Regeringen beviljade i mars 2001 Konsumentverket bidrag med 1,5 miljoner kronor för finansiering av förberedande åtgärder för "Projekt Lanthandel – Förslag till ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare".

Konsumentverket bör därför ges i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet. I arbetet bör även möjligheterna att utveckla miljöanpassade servicelösningar beaktas. Regeringen avser att under treårsperioden 2002–2004 avsätta sammanlagt 15 miljoner kronor för ändamålet.

Uppdraget ligger i linje med det arbete som redan påbörjats av Konsumentverket med att utveckla ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare. Syftet med programmet är att genom framåt-syftande och kompetensutvecklande åtgärder förbättra lanthandlarnas förutsättningar att även fortsättningsvis bidra med kommersiell service i glesbygd. Programmet skall inriktas mot att utveckla befintlig service t.ex. genom nya lösningar för servicesamordning och användning av modern informationsteknik.

9.6.4 Statliga aktörer bör i större utsträckning utarbeta samordnade servicelösningar

Regeringens bedömning: Statliga aktörer med särskild betydelse för service bör i ökad utsträckning, i samband med att de förändrar sin verksamhet, beakta möjligheter till samordning med andra servicegivare.

Utredningens förslag: Den regionalpolitiska utredningen föreslår att statliga myndigheter, med en särskild betydelse för service och välfärd, i samband med förändringar av verksamheten skall upprätta konsekvensbeskrivningar i vilka möjligheterna att ta till vara samordningsvinster med andra aktörer studeras.

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

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

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

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Många instanser, däribland *Konsumentverket*, betonas särskilt att de delar utredningens uppfattning att det är väsentligt att statliga myndigheter mer aktivt undersöker möjligheterna till samordningslösningar vid förändringar av verksamheten. Utredningens förslag att myndigheterna skall upprätta konsekvensbeskrivningar, där möjligheterna att samordna verksamheten med andra aktörer undersöks, kan vara ett sätt att ställa tydligare krav på myndigheterna. Inga remissinstanser avstyrker utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Ett arbete med att få till stånd mera samordnade servicelösningar pågår i många kommuner. Exempel på sådana strävanden är bl.a. de olika former av medborgarkontor som

inrättats i vissa kommuner. Denna utveckling har emellertid hittills i första hand inneburit en ökad samverkan mellan olika kommunala förvaltningar medan de lokala statliga myndigheternas medverkan varit begränsad. Det är därför angeläget att ytterligare stimulera och underlätta en ökad lokal servicesamverkan mellan stat och kommun. I det fortsatta arbetet bör särskilt informationsteknikens möjligheter till nya gemensamma servicelösningar uppmärksammas.

Regeringen har i skrivelse 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik, lämnat en redovisning av det arbete som pågår för att utveckla de statliga myndigheternas service. En offentlig service som ställer medborgaren i fokus förutsätter en ökad samverkan mellan de statliga myndigheterna såväl som med kommuner, landsting och näringsliv. Statliga myndigheter skall genom att utnyttja informationstekniken och bli s.k. 24-timmarsmyndigheter förenkla och förbättra samhällsservicen till medborgare och företag. I arbetet med att förverkliga 24-timmarsmyndigheten ingår som en viktig del att initiera och genomföra olika samverkansprojekt mellan stat och kommun för att med hjälp av informationstekniken utveckla nya servicelösningar.

Inom många kommuner sker redan i dag en utveckling mot mera samordnade servicelösningar. Regeringen avser att tillsammans med några intresserade kommuner initiera pilotverksamhet i syfte att pröva olika samverkanslösningar på lokal nivå.

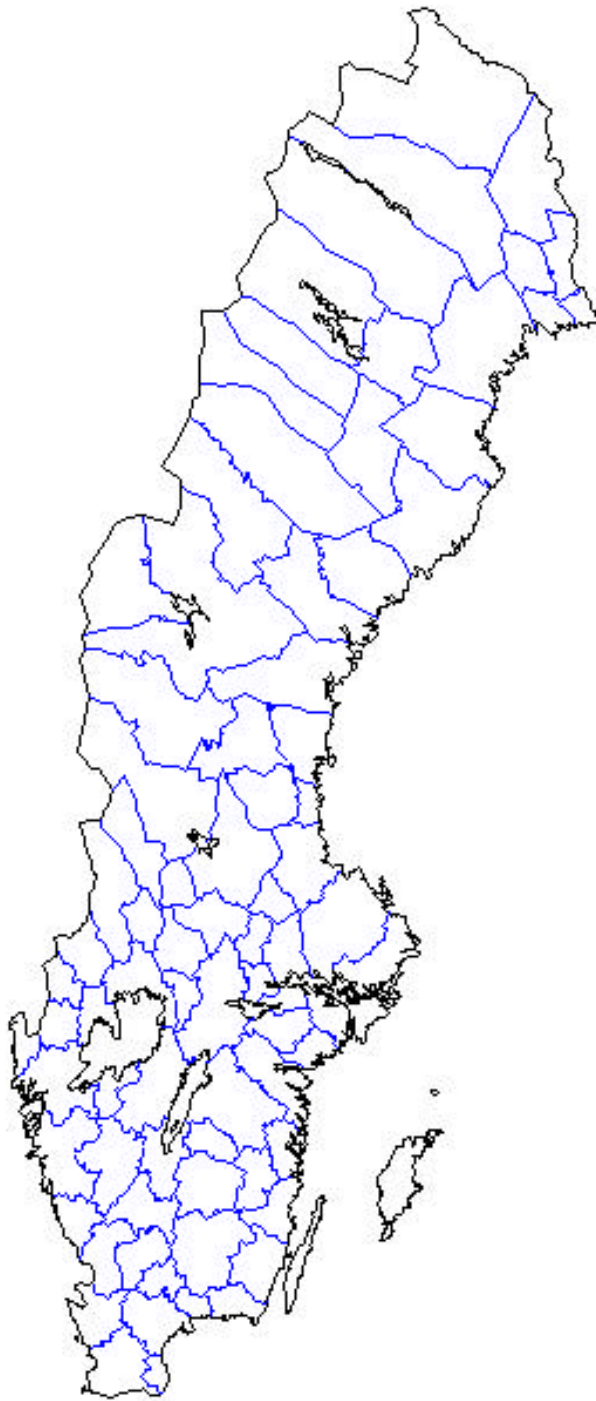
I förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete föreskrivs att statliga myndigheter, inom ramen för de uppdrag de har i sina instruktioner och regleringsbrev, skall i sin planering ta hänsyn till verksamhetens betydelse för ekonomisk tillväxt, sysselsättning och service i olika regioner och beakta den regionala utvecklingsstrategin, beakta möjligheterna till decentralisering av sin verksamhet, samt inom sina verksamhetsområden även i övrigt verka för att de regionalpolitiska målen uppnås. Vidare skall myndigheter samråda med länsstyrelsen om de avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden. Vid överväganden om verksamhetsminskningar skall myndigheterna undersöka samordningsmöjligheter med andra myndigheter. För att minska verksamheten i stödområden bör det finnas särskilda skäl.

Kartläggningar visar att medvetenheten om förordningens krav är låg och att efterlevnaden brister. Bland annat begränsas tillämpningen av förordningen av att hänsynstagande till regional utveckling i vissa fall upplevs komma i konflikt med kraven på kostnadseffektivisering eller andra sektorsspecifika mål. Regeringen avser att utveckla uppföljningen av centrala myndigheters regionala hänsynstagande.

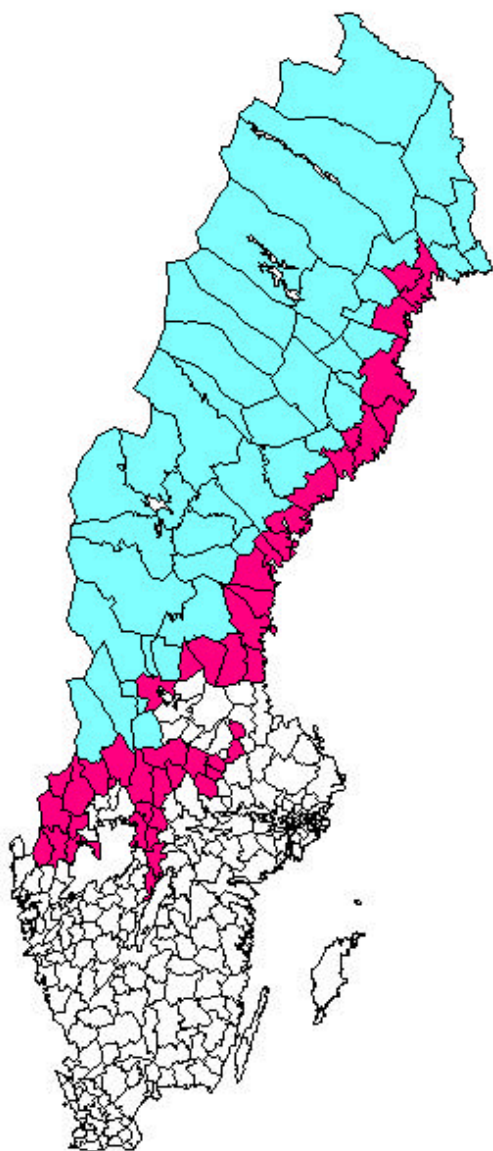
I Glesbygdsverkets rapport Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar? – Kartläggning av åtta centrala myndigheter och bolag, som presenterades 1999, finns en kartläggning av sex centrala myndigheter samt (dåvarande) affärsverkskoncernen SJ och Posten AB (publ.). I samband med kartläggningen fick landets samtliga kommuner, landsting och länsstyrelser ett antal frågor om hur de uppfattar att myndigheterna m.fl. beaktar de regionalpolitiska kraven som ställs på verksamheterna och hur hänsynstagandet förändrats. Närmare 90 procent av de svarande ansåg att hänsynstagandet var oförändrat eller hade minskat under de senaste fem åren. Det var framför allt kommuner i Norrlands inland som var mest missnöjda och kommuner med större städer var mest nöjda.

Genom samtal med företrädare för de berörda myndigheterna och bolagen framgick att de saknade konkreta delmål för regionalpolitiken. Flera t.ex. Räddningsverket, Posten AB (publ.) och Vägverket, uttryckte också en vilja till att hitta verksamhetslösningar som är positiva för gles- och landsbygder. Bland annat pekade man på att det går att uppnå mer kostnadseffektiva lösningar för en grundservice eller en tillsyn de är ålagda att utföra.

Frågan om hur den grundläggande kassaservicen skall regleras framöver pågår för närvarande inom Näringsdepartementet. I promemorian Grundläggande kassaservice föreslås att det statliga ansvaret för den grundläggande kassaservicen skall kvarstå, men att detta framöver skall regleras i en ny särskild lag. Vidare föreslås att det i denna lag också anges att kassaservicen skall tillhandahållas genom Posten AB (publ.). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen kommer att ta ställning till förslagen under hösten 2001.



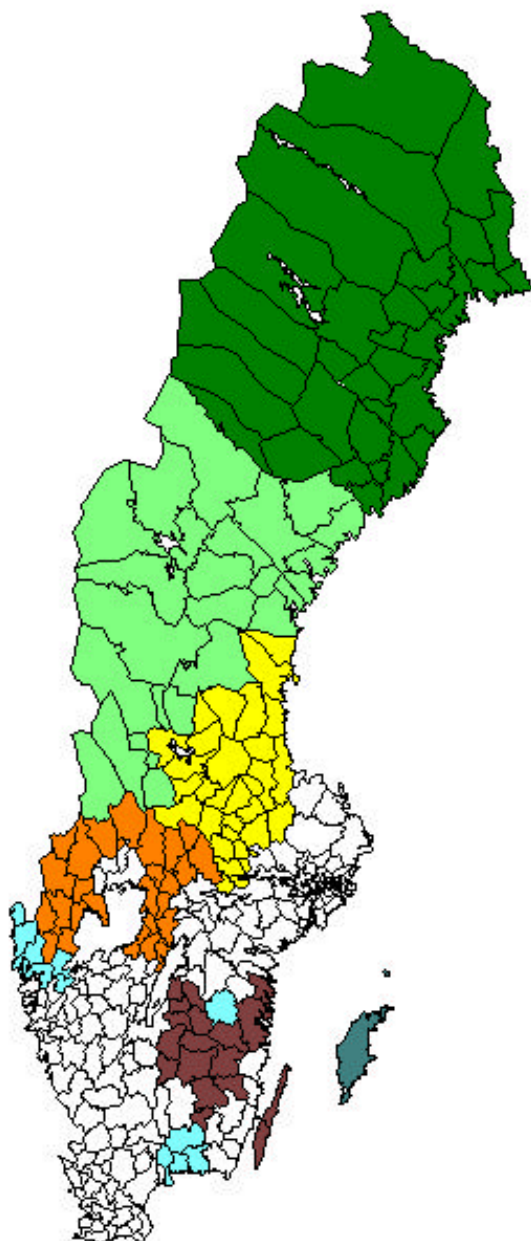
Med en LA-region, dvs. en lokal arbetsmarknadsregion, avses en funktionell arbetsmarknadsregion inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor mellan hem och arbete. En LA-region kan bestå av en eller flera kommuner. Indelningen i LA-regioner baseras på arbetspendlingen över kommungränserna. Enligt denna definition av Lokala arbetsmarknadsregioner delas Sverige in i 81 områden.



EG:s strukturfondsområden 2000–2006 (inkl. utfasningsområden)

Prop. 2001/02:4
Bilaga 3

Av mål 2 Öarna är endast Gotland markerat.



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

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

På sikt är det ekonomisk tillväxt på de lokala arbetsmarknaderna som skapar välbefinnande. En åldrande befolkning, kommande lågkonjunkturer, minskande strukturfondsmedel och andra förändringar kan framgent komma att ställa betydligt större krav än i dag på de enskilda lokala arbetsmarknadernas bidrag till den nationella ekonomiska tillväxten. Det är därför ett nationellt intresse att varje delmarknad fungerar väl och politiken för regional utveckling är en politik som måste fungera på alla typer av lokala arbetsmarknader, stora som små, såväl i norr som i söder. En nationell politik för regional utveckling består till stora delar av vanlig sektorpolitik, dock med åtgärder som är anpassade efter varje enskild lokal arbetsmarknads speciella villkor. En decentralisering i form av ett ökat utrymme för lokala omprioriteringar bör dock eftersträvas på sikt i syfte att öka effektiviteten i den offentliga sektorn resurshantering.

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

Den föreslagna politiken har förstås hämtat mycket från den tidigare politiken, dels för att delar av den fungerat bra, dels för att det inte går att plötsligt utan övergångsperiod göra stora systemskiften. Utredningens förslag skall ses som riktningsskildringar där den detaljerade anpassningen kommer att ta tid. I konsekvens med strävan efter mer decentraliserad hantering måste mycket av den konkreta anpassningen till nya mål ske i decentraliserade former.

En viktig riktningförändring har redan aviserats i delbetänkandet. Trots att en stor del av diskussionen om regional balans handlat om

befolkningsfrågan ligger det närmare till hands att ha ett mer individinriktat välfärds mål för den nya politiken. Alla skall ha goda förutsättningar för företagsamhet, arbete och välfärd oavsett nuvarande och framtida befolkningsstruktur på hemortens lokala arbetsmarknad.

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

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

Utredningens förslag till en ny politik skall ses som ett första steg på vägen mot en omorientering till ett nytt decentraliserat sätt att arbeta med den offentliga sektorns medel för regional utveckling.

De regionala problem utredningen uppmärksammar kräver minst lika stort budgetutrymme som den tidigare politiken, dels för att undvika en tudelning av Sverige, dels för att åstadkomma den eftersträvade ekonomiska tillväxten på alla lokala arbetsmarknader.

Efter remiss har yttranden över den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87) avgetts av Statskontoret, Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Socialstyrelsen, Stockholms läns landsting, Landstinget i Östergötland, Landstinget Dalarna, Landstinget Västernorrland, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Norrbottens läns landsting, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanland, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Högskoleverket, Statens Skolverk, Folkbildningsrådet, Distansutbildningsmyndigheten (Distum), Forskningsrådsnämnden, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholms universitet, Karolinska Institutet, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Mälardalens högskola, Högskolan Dalarna, Linköpings universitet, Örebro universitet, Högskolan i Gävle, Malmö högskola, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan på Gotland, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Högskolan i Kristianstad, Växjö universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Karlstads universitet, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mitthögskolan, Stiftelsen högskolan i Jönköping, Statens skolor för vuxna (SSV), Statens Jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Statens Kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Ungdomsstyrelsen, Integrationsverket, Naturvårdsverket, Boverket, Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet (Swecol), Post- och telestyrelsen, Luftfartsverket, Banverket, Vägverket, Rikstrafiken, Kommunikationsforskningsberedningen, Sjöfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Arbetsmarknadsstyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetslivsinstitutet, Jämställdhetsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, Glesbygdsverket, Stiftelsen Norrlandsfonden, Statens institut för regionalforskning, Stiftelsen Industrifonden, Turistdelegationen, Kooperativa rådet, ALMI Företagspartner AB, Posten AB, Stockholms stad, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Gnosjö kommun, Jönköpings kommun, Helsingborgs kommun, Hässleholms kommun, Lunds kommun, Malmö stad, Halmstads kommun, Bollebygds kommun, Borås kommun,

Göteborgs stad, Götene kommun, Karlsborgs kommun, Lidköpings kommun, Marks kommun, Skara kommun, Strömstads kommun, Hagfors kommun, Karlstads kommun, Munkfors kommun, Hällefors kommun, Karlskoga kommun, Lindsbergs kommun, Örebro kommun, Fagersta kommun, Sala kommun, Falu kommun, Ludvika kommun, Mora kommun, Gävle kommun, Ljusdals kommun, Härnösands kommun, Sollefteå kommun, Sundsvalls kommun, Skellefteå kommun, Strömsunds kommun, Östersunds kommun, Lycksele kommun, Storumans kommun, Umeå kommun, Arjeplogs kommun, Bodens kommun, Kalix kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Piteå kommun, Företagarnas Riksorganisation, Hushållningssällskapens förbund, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, Sveriges Hembygdsförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Förenings- Sparbanken AB, Centrum för regionalvetenskaplig forskning vid Umeå universitet, Folkrörelserådet Hela Sverige Skall Leva!, Föreningen kooperativ utveckling i Sverige, Intresseföreningen Bergslaget, Nordregio, Norrlandscenter AB, Regionförbundet i Kalmar län, Region Skåne, Region Gotland, Västra Götalandsregionen, Skärgårdarnas Riksförbund, SmåKom, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska åkeriförbundet.

Sammanfattning av remissinstansernas yttranden över den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande SOU 2000:87

En övervägande majoritet av remissinstanserna anser att den regionalpolitiska utredningen på kort tid gjort en omfattande och i många stycken nydanande genomgång och analys av den hittillsvarande regionalpolitiken i Sverige. De kunskapsöversikter och analyser som ligger till grund för utredningens förslag är av hög kvalitet, och utgör ett mycket bra underlag för att utveckla regionalpolitiken till en regional tillväxt- och välfärdspolitik för hela landet.

Remissinstanserna förordar kommitténs förslag om att ersätta den nuvarande regionalpolitiken med en regionalt baserad tillväxt- och välfärdspolitik för hela landet, där en anpassning till varierande lokala och regionala förutsättningar är möjlig. Merparten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag att den framtida politiken delas in i tre typer av politikområden, regional strukturpolitik, regional stimulanspolitik och regional välfärdspolitik.

Remissinstanserna tillstyrker också utredningens förslag till övergripande mål. För den tillväxtbaserade delen av politiken – *Väl fungerande lokala arbetsmarknader i alla delar av landet* – samt för den välfärdsbaserade delen av politiken – *En likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet*. Utredningens förslag till delmål för de föreslagna tre politikområdena bör enligt en majoritet av remissinstanserna generellt sett utvecklas, konkretiseras och i vissa fall även kompletteras.

Remissinstanserna anser att utredningens konkreta förslag till åtgärder generellt sett är outvecklade och inte tillräckligt effektiva. Oftast förordas mer kraftfulla åtgärder, helt andra åtgärder och ibland kompletterande åtgärder. De förslag till åtgärder som remissinstanserna är mest positiva till är de som berör utbildningssystemet samt den regionala välfärdspolitikerna. Mest splittrad är remissinstansernas syn på utredningens förslag om förändringar av de regionalpolitiska företagsstöden. Många instanser avvisar helt utredningens förslag, andra håller i princip med, men betonar vikten av att nuvarande stödformen behålls under innevarande strukturfondsperiod, dels som verkningsfulla instrument, dels som medfinansiering av strukturfondsprogrammen. Några remissinstanser anser att företagsstödens inriktning och hantering kan behövas ses över för att möjliggöra ökad effektivitet och bättre strategisk användning.

En majoritet av remissinstanserna anser att utredningen borde ha uppmärksammat, analysera och lämnat förslag till åtgärder av betydelse för den regionala utvecklingen, såsom t.ex. jämställdhet, ekologisk hållbarhet och kultur.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 september 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Messing

Regeringen beslutar proposition 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet