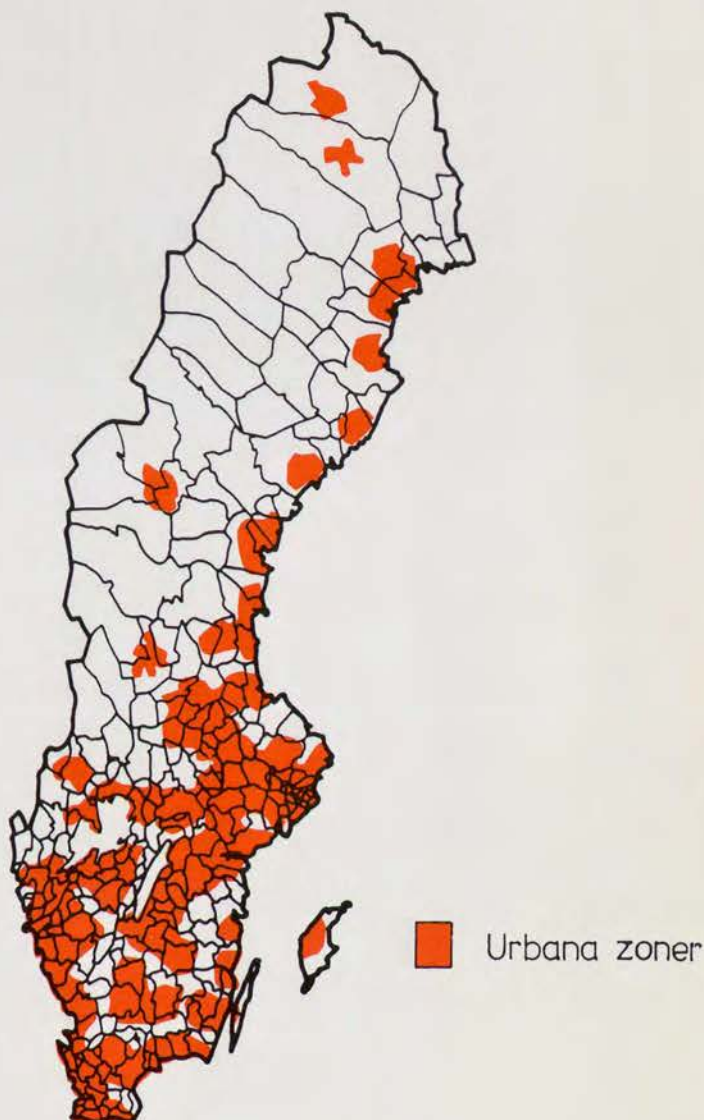


Regionalpolitikens förutsättningar

Ref



SOU_{1989:19}

Underlagsmaterial från 1987 års
regionalpolitiska kommitté





Statens offentliga utredningar
1989:19
Arbetsmarknadsdepartementet

Regionalpolitikens förutsättningar

Underlagsmaterial från 1987 års regionalpolitiska
kommitté
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget

Omslag AD Nina Harling

ISBN 91-38-10299-4

ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1989 909549

FÖRORD

Enligt direktiven till 1987 års regionalpolitiska kommitté bör de långsiktiga förändringarna i den regionala utvecklingen analyseras av kommittén.

Föreliggande rapport, som utarbetats inom Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) på kommitténs uppdrag, innehåller två studier som analyserar regionalpolitikens förutsättningar. För innehållet i de studier som redovisas svarar respektive författare.

Rapporten bildar ett underlag för kommitténs betänkande.

Bertil Zachrisson

Ordförande i REK87

ERUs FÖRORD

Den av regeringen år 1987 tillkallade parlamentariska kommittén med uppgift att utreda regionalpolitikens inriktning (REK87), har i flera sammanhang anlitat Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) för att utarbeta underlag för diskussioner och ställnings-taganden. I en tidigare utgiven rapport om "Den regionala problem-bilden" (SOU 1989:12) analyseras utvecklingsmöjligheterna för olika regioner fram till sekelskiftet.

Föreliggande rapport omfattar två delar, vilka tjänar som underlag för att diskutera nya förutsättningar för regionalpolitiken. I den inledande studien presenteras scenarier för de regionala utvecklingsmöjligheterna fram till 2020-talet. Två scenarier gäller tätorts-Sverige. I det ena förutsättes befolkningstillväxten och den ekonomiska expansionen få sina tyngdpunkter i endast två storregioner, den ena centrerad kring Stockholm, den andra längs Västkustens mellersta och södra del. I det andra scenariet skisseras en fortsatt tätortstillväxt som är mera jämnt fördelad i landet. I det tredje scenariet förutsättes en stark tillväxt av arbetstillfällena i Norrlands inland, vilken bl a grundas på ökade statliga satsningar på inrikesflyg, småskaliga landsbygdsföretag, kvinnligt företagande och större regional självförsörjning med bl a livsmedel. Enligt detta scenario kan dagens folkmängd upprätthållas i glesbygds-Sverige.

Den andra studien redovisar material som kan bilda ram för kommitténs förslag till insatser för att främja utvecklingen i landets glesbygdskommuner. Studien visar hur beroende glesbygdens befolkning och näringsliv numera är av tätorternas service, arbetsmarknad och infrastruktur. I den strategi för glesbygdsutveckling som föreslås är grundide'n därför att glesbygderna behöver integreras bättre med det ekonomiska livet i tätorts-Sverige, samtidigt som det många gånger är fördelaktigt att bygga vidare på glesbygdens positiva särdrag, t ex vad gäller social och naturgiven miljö. Konkret föreslås bl a satsningar på vägsystemet, på bostadsförsörjningen i glesbygd och på statsbidrag till kommuner för näringslivsbefrämjande åtgärder.

Den inledande studien har utarbetats av Olof Eriksson. I projektet har Fredrik Westander medverkat med materialinsamling. Den andra studien har gjorts av Lars Olof Persson med stöd av en rådgivande grupp bestående av Staffan Bond, glesbygdsdelegationen, Anna-Lena Ericsson och Arne Eriksson, båda REK87, Erling Kristiansson, Arbetsmarknadsdepartementet samt Bernt Sturk, Kalix kommun. För innehållet i de studier som redovisas svarar respektive författare.

Härnösand i april 1989

Bertil Löfberg

Ordförande i ERU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I.	<i>DE LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSMÖJLIGHETERNA</i>	9
1.	UTGÅNGSPUNKTER.....	11
	Tre olika glasögon.....	11
	Komplexa fenomen har komplexa orsaker.....	13
2.	TILLBAKABLICKAR OCH PROGNOSE.....	15
	Med ekonomens glasögon.....	15
	Med arbetsmarknadsforskarens glasögon.....	20
	Med demografens glasögon	22
3.	AVSTAMP FÖR SCENARIERNA.....	27
	Storstäderna och tätorts-Sverige	27
	Kunskapssamhället som förklaring.....	28
	Mot växande motsättningar	30
	Ändrat klimat för regionalpolitik.....	31
4.	TVÅ SCENARIER FÖR TÄTORTS-SVERIGE	35
	Super K.....	35
	Laget om	43
5.	ETT SCENARIO FÖR NORRA INLANDET	53
	Hur kom då en sådan här utveckling till stånd en gång i tiden	59
	Appendix A: Geografi och värderingar, en kort översikt	62
	Appendix B: Miljö och naturresurser, en kort översikt.....	67
	Referenser	72

II.	ATT INTEGRERA OCH PROFILERA.....	75
1.	INTRODUKTION OCH SYFTE.....	77
2.	UTVECKLINGEN I GLESBYGD OCH GLESBYGDS- CENTRA	79
	Befolkningssammansättning	79
	Flyttningar.....	85
	Näringsliv	87
	Kommunikationer.....	90
	Service.....	92
	Utbildning	96
3.	SAMMANFATTANDE PROBLEMÖVERSIKT	99
	Sveriges glesbygder - nuläge.....	99
	Framtidsperspektiv	100
	Europeisk utblick	101
4.	REKOMMENDATIONER.....	103
	Förändringar av fyra slag	103
	Att både integrera och profilera - åtgärdsförslag	104
	Referenser	113

**DE LÅNGSIKTIGA
UTVECKLINGSMÖJLIGHETERNA**
En beskrivning i tre scenarier

Olof Eriksson

1. UTGÅNGSPUNKTER

Enligt direktiven skall utredningen analysera drivkrafterna i den regionala utvecklingen och, med analysen som grund, presentera alternativa framtida utvecklingar. Storstadsregionernas roll skall ägnas särskild uppmärksamhet.

I slutet av 70-talet och en bit in på 80-talet handlade storstadsdiskussionerna om den avstannande eller helt upphörda tillväxten i västvärldens storstadsområden. En god översikt över diskussionen och den uppmärksamhet fenomenet fick eller började få i forskarvärlden finns i ERU-rapport nr 13 (En ny storstadsutveckling? Lars Ekdahl, Bjarne Lindström 1982). Så kom omsvängningen på den svenska scenen mycket plötsligt. Debatten och forskarintresset tog en helt ny riktning.

Tre olika glasögon

Just nu står storstadstillväxten således i centrum för den allmänna uppmärksamheten. Bilden är inte enhetlig, ens i Norden. Stockholm, Helsingfors och Oslo växer medan Köpenhamn krymper. Tillväxten spänner över mycket få år. I Stockholms län fördubblades folkökningen från 1983 till - 85 för att sedan börja avta långsamt. Ekonomiskt är det svårt att urskilja tillväxtens karaktär, att sortera vad som är konjunkturuppgång och vad som är strukturförändring. Perspektivet på den föregående stagnationsfasen är däremot långt nog för att olika tolkningsmöjligheter skall kunna urskiljas. Grovt taget tycks det finnas tre olika sorters glasögon genom vilka man kan betrakta skeendet.

Med ekonomens glasögon framträder en bild av produktionens förändring som dominerande förklaring. Den bygger på en lång tradition i vilken regional utveckling har studerats som följd av expansion, stagnation och tillbakagång i skilda branscher.

Med den tolkningen berodde stagnationen i världens storstadsområden på att de branscher som var företrädade just i storstäderna hamnade i bakvatten och att traditionell industriproduktion omfördelades från

centrum till periferi. På motsvarande sätt beror den nu återtagna tillväxten på att storstadsnäringar expanderar särskilt starkt.

Bakom dessa förändringar finns förändringar i världsekonomin, teknologisk utveckling som skapar nya tillväxtbranscher, förändringar i transportsystem, ökade insatser i FoU osv, inträdet i informations- eller kunskapssamhälle osv.

Produktion inom offentlig sektor räknas ibland in, ibland behandlas den som en avskild del. Oavsett vilket så utgör den en betydande del i ekonomin i en region. Det är näringslivet och offentlig sektor som tillsammans bygger upp arbetsmarknaden.

Med arbetsmarknadsforskarens glasögon på näsan framstår den svenska 70-talsutvecklingen som betingad av förändringar på arbetsmarknaden. Kvinnornas snabba utträde i lönearbete med början på 60-talet fick nämligen direkta regionala effekter.

Storstadsregionerna och särskilt Storstockholm kunde tillgodose behoven av ytterligare arbetskraft med internrekrytering. Ekonomi och sysselsättning kunde fortsätta att växa längs en kurva som var tämligen rak samtidigt som vi fick en markerad stagnation i befolkningstermer i storstadsområdena.

I detta perspektiv framstår den återtagna befolkningstillväxten som beroende av att storstadskvinnorna i början av 80-talet hade nått så långt i sysselsättningsintensitet att det inte längre gick att internrekrytera arbetskraft. Och då sköt importen av arbetskraft fart igen.

Vad som hände var att inflyttningen från övriga Sverige minskade medan utflyttningen ökade. Storstäderna fick en nettoutflyttning, något som blev särskilt markerat något år i början av 70-talet då även den utrikes flyttningen visade underskott. Med 80-talet kom nettoutflyttningen tillbaka.

Med demografens glasögon framträder en annan tolkning av detta skeende. 60-talets inflyttning till storstäderna framstår som ett resultat av att det fanns många unga i 20-årsåldern. Det är ju som bekant då som flyttningsfrekvensen är som högst. Det är också i den åldern benägenheten att flytta från små till större orter är som störst. Bl a bidrar koncentrationen av resurser för högre studier till detta.

70-talets ökade utflyttning från storstäderna är med detta perspektiv en följd av 60-talets inflyttning. Det finns nämligen, menar vissa demografer, en betydande tendens till återflyttning. Normalt sätter den in efter några år när de ensamstående bildat hushåll och fått barn. Detta unga hushåll flyttar oftare i riktning från stora till små än från små till stora orter. Med den kraftiga variation vi har i årskullarnas storlek blev 70-talet präglad av att 20-åringarna var få och följaktligen inflyttningen till storstäderna mindre. Samtidigt var 30-åringarna och därmed också utflyttningarna många.

Med detta synsätt får 80-talets ökade nettoinflyttning till storstäderna en demografisk förklaring med den s k "ungdomspuckeln". Det blir nära tillhands liggande att se en parallell mellan decennieparet 60-tal/70-tal och paret 80-tal/90-tal.

Komplexa fenomen har komplexa orsaker

Inte ens dessa tre par glasögon är emellertid tillräckliga. Hänsyn måste också tas till de värderingsförskjutningar som sker i vårt samhälle. Framför allt är det synen på flyttningar, bosättningsmönster, jobben, storstaden osv som är av intresse i detta sammanhang.

Naturgivna betingelser har långt tillbaka bestämt det regionala mönstret. Under efterkrigstiden har deras betydelse sakta tonat bort för att till synes helt försvinna i de nu aktuella föreställningarna om K-regioner. Mycket talar emellertid för att de på nytt håller på att bli betydelsefulla. Frågor om miljö och naturresurser är centrala i politiken. Vid horisonten skymtar biotekniken, byggd på mikrobiologi och ekologi, som den verkligt kunskapsintensiva och högteknologiska framtiden.

Vi har sammanfattat några viktiga utvecklingslinjer ifråga om värderingar och miljö-naturresurser i ett par korta avsnitt. Dessa översikter, som är avsedda att läsas som bakgrund till scenarierna återfinnes som appendix i slutet av skriften. Scenarierna, som återfinns i kap 4 och 5 tecknas huvudsakligen i de tre perspektiven (glasögon) vi nyss beskrivit. Tonvikten kommer att ligga på samspelet mellan olika drivkrafter. Beräkningar och beskrivningar av de enskilda faktorernas utveckling kommer att vara översiktliga. Vi tror nämligen inte att förfining av kalkyler och prognoser hjälper oss nämnvärt att förutsäga långa tidsförlopp. Däremot ger resonemang om samverkan och kraftspel i

systemet ökad förståelse för vad som kan hända, vad som blir 90-talets huvudfrågor osv.

2. TILLBAKABLICKAR OCH PROGNOSE

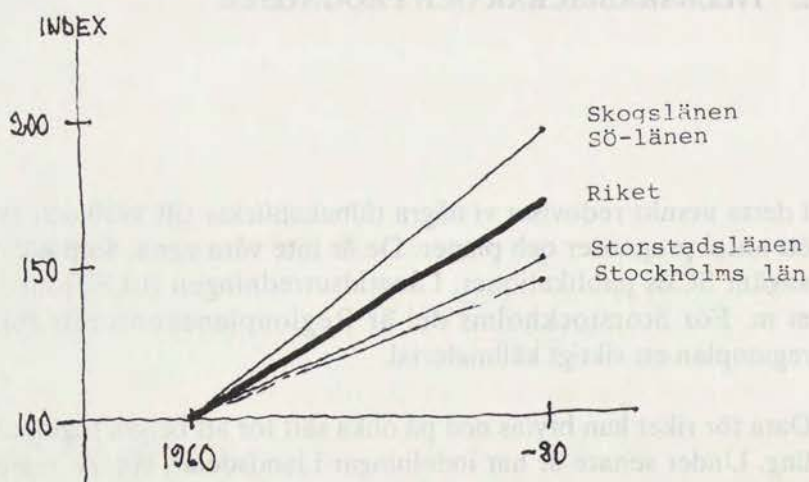
I detta avsnitt redovisar vi några tillbakablickar till 1920 och 1960 samt ett antal prognoser och planer. De är inte våra egna. Som källor har vi använt SCBs publikationer, Långtidsutredningen (LU87) med bilagor m m. För Storstockholms del är Regionplanekontorets förslag till regionplan ett viktigt källmaterial.

Data för riket kan brytas ned på olika sätt för att belysa regional utveckling. Under senare år har indelningar i landsdelar, län, A- regioner och kommuner dominerat. Förhållandet mellan tätorter och glesbygd har tonat bort. Båda dimensionerna är viktiga för att förstå regionala processer. Inte minst om man betraktar samhället som nätverk med orter som noder blir det betydelsefullt att återuppliva bilderna av tätorten/staden.

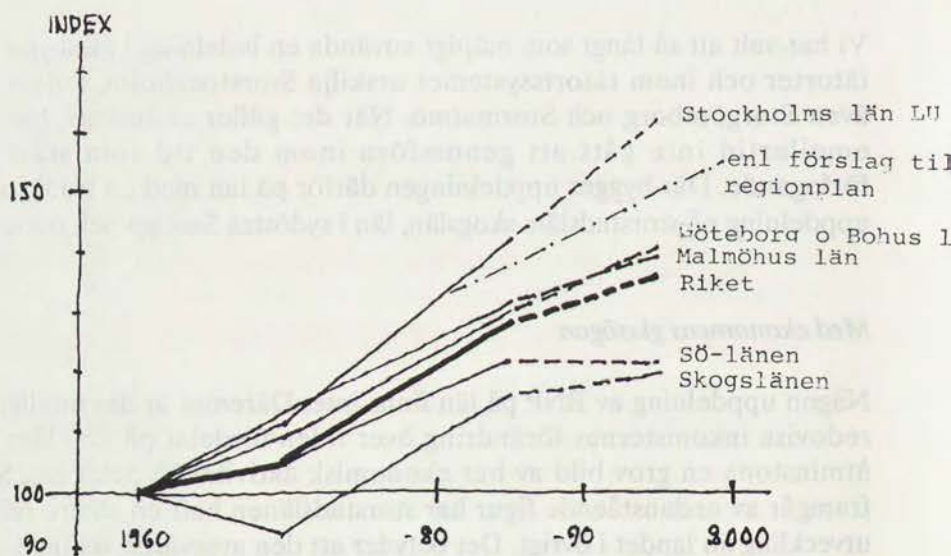
Vi har valt att så långt som möjligt använda en indelning i glesbygd och tätorter och inom tätortssystemet urskilja Storstockholm, i vissa fall även Storgöteborg och Stormalmö. När det gäller ekonomin har det emellertid inte gått att genomföra inom den tid som stått till förfogande. Där bygger uppdelningen därför på län med en traditionell uppdelning på storstadslän, skogslän, län i sydöstra Sverige och övriga.

Med ekonomens glasögon

Någon uppdelning av BNP på län finns inte. Däremot är det möjligt att redovisa inkomsternas förändring över tiden fördelat på län. Det ger åtminstone en grov bild av hur ekonomisk aktivitet fördelar sig. Som framgår av nedanstående figur har storstadslänen haft en sämre relativ utveckling än landet i övrigt. Det betyder att den avsevärda skillnad som fanns i utgångsläget utjämnats. Fortfarande har dock Storstockholm en större andel av inkomsterna än av befolkningen.



Figur 1: Inkomstutveckling per capita 1960-80. Sammanräknad nettoinkomst enl taxering till statlig inkomstskatt. (Källa: Statistisk årsbok)



Figur 2: Sysselsättning 1960-85 samt efterfrågan av arbetskraft 85-95 kalkyl LU87 bil 24

Efterfrågan på arbetskraft är ett annat mått på ekonomisk aktivitet. Nedanstående figur visar sysselsättningen fram till 1985 samt kalkyler över efterfrågan på arbetskraft åren 1985 - 95. De senare grundar sig på LU87 och ERUs regionala analys i bil 24. För Stockholms län redovisas också regionplaneförslagets prognos över sysselsättningen.

Till skillnad från inkomstutvecklingen är utvecklingen av sysselsättningen något bättre i Stockholms län än i riket som helhet. Även i kalkylen för perioden 85 till 95 är tillväxten störst i Stockholms län. LU-bilagan ligger här klart över regionplaneförslagets siffror. Övriga storstadslän har en något bättre utveckling än riket som helhet men klart under vad som gäller för Stockholms län.

Hur fördelar sig då tillskottet av arbetsplatser mellan 1985 och -95 på olika sektorer? I runda tal är tillskottet enligt kalkylerna ca 260 000 jobb. De fördelar sig med ca 160 000 på privata tjänster och ca 140 000 på offentliga tjänster medan varuproduktion beräknas minska med ca 40 000.

Tjänsteproduktionen dominerar kraftigt. Vi har gjort ett grovt försök att dela upp tillskottet efter vad som styr lokaliseringen.

Tabell 1: Tillskott av nya jobb i tjänstesektorn efter lokaliseringsfaktorer

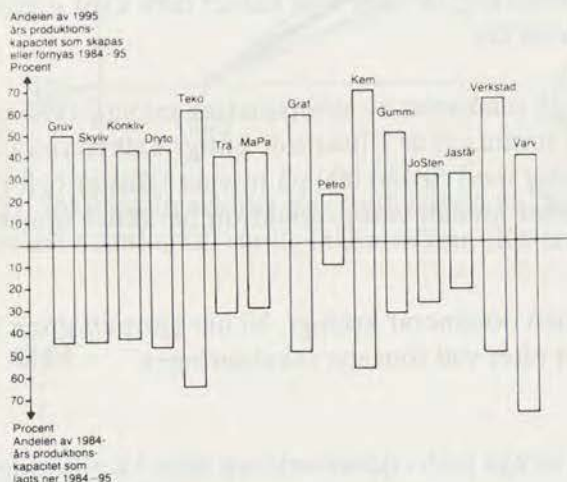
	Privata tj 1000-tal	Off tj 1000-tal
Bosättningsmönster	15	140
Tjänsteköpande företags lokalisering	25	
Infrastruktur o dyl	65	
Ortstyp (storstad etc)	55	

Det är med andra ord något mer än hälften av de nya jobben i tjänstesektorn som får lokaliseringen bestämd av bosättningsmönstren. Hur är det då med den totala sysselsättningen i detta avseende?

En ungefärlig bild därav får man av en grov uppdelning av ekonomisk aktivitet efter de marknader mot vilka den riktar sig. Räknat i sysselsättning är fördelningen ungefär 70% mot lokala/regionala och ca

30% mot nationella/globala marknader. En framskrivning av trenderna pekar mot fördelningen 80-20 i början av nästa sekel. (Källa: Jan-Evert Nilsson, ERU).

Nettoförändringen av sysselsättningen i varu- och kraftproduktion är begränsad. Förändringarna i form av bruttotillskott och avgångar är betydligt större. Det som sker i industrisektorn har därför mycket stor betydelse för de flesta regionala och lokala arbetsmarknader.



Figur 3: Ur LU87 bil 19 Förnyelse- och nedläggningsmönster

Högteknologisk eller kunskapsintensiv industri och tjänstproduktion tilldrar sig stor uppmärksamhet. Till högteknologisk industri räknas tillverkning av flygplan, kontorsmaskiner och datorer, kommunikationsutrustning och elektronikkomponenter, kraftöverföringsutrustning, instrument och läkemedel. 1984 var ca 13% av industrissysselsättningen högteknologisk. Fördelningen är ojämn. Tre län, Stockholms, Västmanlands och Östergötlands län har ca hälften av den högteknologiska industrin. Tillväxten är snabbast i Uppsala län. Det är osäkert hur mycket av de företagsriktade tjänsterna som skall räknas till denna speciella sektor. Det gäller t ex inte den största delbranschen, byggkonsulterna. Sammantaget torde den högteknologiska och kunskapsintensiva sektorn stå för storleksordningen 200 000 sysselsatta eller ca 5% av den totala sysselsättningen i landet.

De s k K-orterna nämns ofta i dagens regionala debatt. Många förhoppningar knyts till skapandet av fler K-regioner. Kunskapen om hur det fungerar är emellertid begränsad. Ett vanligt antagande är att universitet och högskolor spelar en avgörande roll i sammanhanget. Framför allt gäller det framväxten av nya företag inom kunskapsintensiva och högteknologiska branscher som antas bli befrämjade. Vad som skett i Västerbotten och Norrbotten kan ge viss belysning åt realismen i dessa antaganden.

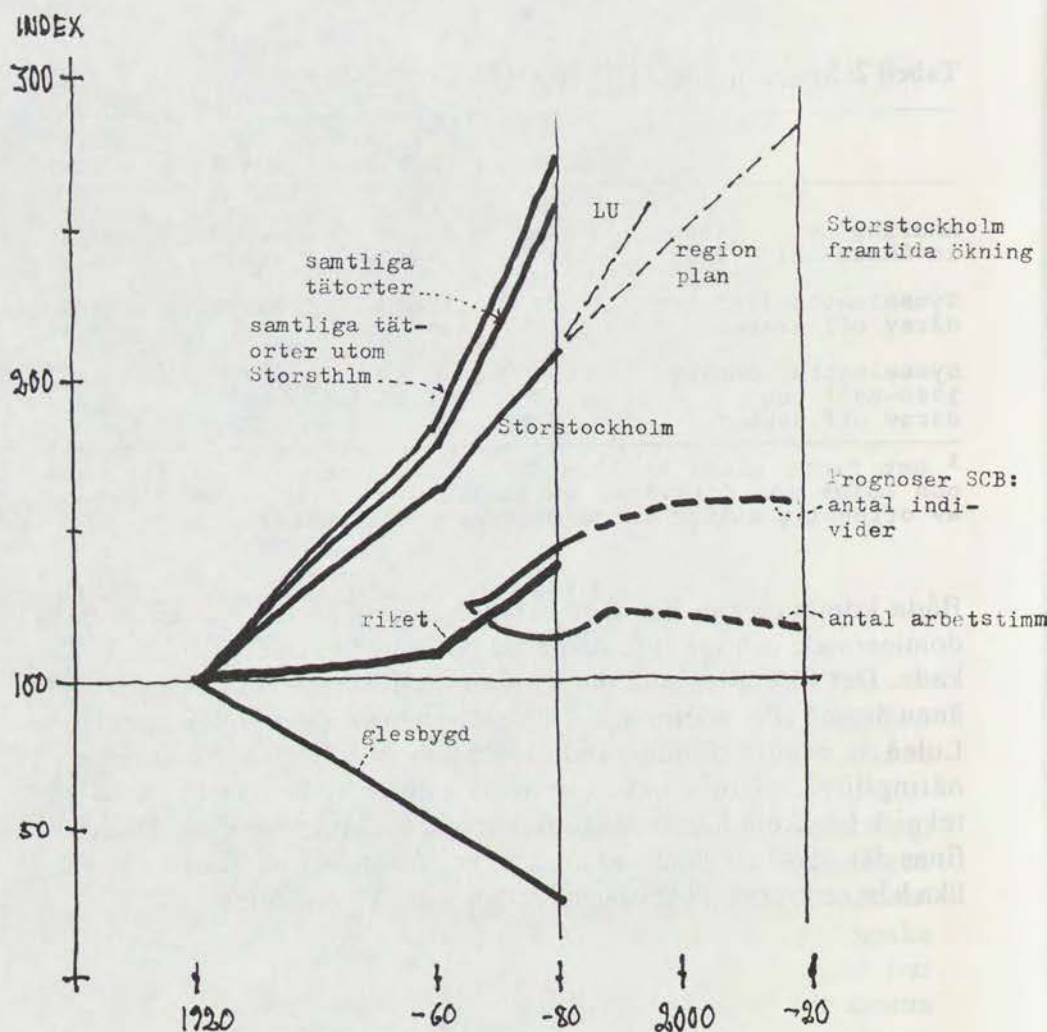
Tabell 2: Sysselsättning i Umeå och Luleå 1980-85

		Umeå	Väster- botten	Luleå	Norr- botten
Ändring av	1986	+602	-19	-6	-1130
invånarantal	1987	+1109	+482	+195	-188
Sysselsatta 1985 tot		48503	122800	38615	128500
därav off sektor		51,7%	36,5%	41,5%	36,4%
Sysselsatta, ökning					
1980-85 ¹⁾ tot		5164	2300	3592	2500
därav off sektor		70%		26%	

¹ Det finns vissa skillnader i Fob 80 och Fob 85 för Umeå och Luleå som försvårar en jämförelse. Skillnaden i ökning av offentlig sektor torde dock vara säkerställd.

Båda kommunerna har stor betydelse för sina län. Umeå är helt dominerande och var 1986 den enda kommunen i länet som inte minskade. Det förefaller som om spridningseffekterna från universitetet ännu är små eller obefintliga. Tillväxten av jobb ligger i offentlig sektor. Luleå är mindre dominerande i sitt län. Tillväxten av jobb ligger i näringslivet, något som kan bero på industritradition och på att en teknisk högskola har andra funktionssätt än ett universitet. Möjligen finns där också ett samband med att utvecklingen i Norrbotten inte är lika hårt centrerad till länshuvudstaden som i Västerbotten.

Bilden av arbetskraften överensstämmer någotsånär med den av sysselsättningen, åtminstone med våra låga arbetslöshetstal. I detta avsnitt har vi fördelat sysselsatta på glesbygd och tätorter i stället för på län. I stället för Stockholms län redovisas Storstockholm. Basåret är 1920 för



Figur 4: Utvecklingen av sysselsättning 1920-80 och prognoser för utbud 1980-20. (Källa: SCB + egna bedömningar.)

att ge ett lite längre perspektiv på utvecklingen. Data är hämtade ur FoB och SCBs publikationer.

Observera att när Storstockholm jämförs med övriga tätorter är utvecklingen av sysselsättningen långsammare än för landet i övrigt medan den i figur 2, där enheten är län, är snabbare för åren 1960- 80.

Prognosen för arbetskraften visar en ökning fram till år 2000, räknat i antal sysselsatta. Antalet arbetade timmar börjar däremot sjunka redan under 90-talet. Vi har antagit att antalet sysselsatta följer befolkningsprognosen (se fig 5) efter 2000. Det innebär i stort sett konstant antal medan antalet arbetstimmar antas fortsätta att sjunka som resultat av arbetstidsförkortningar av olika slag.

Ökningen av arbetskraften mellan åren 1980 och 2000 beräknas bestå av nästan uteslutande kvinnor (350 000 av tot 420 000). Till stor del finns denna arbetskraftsreserv nu i län med låg sysselsättningsintensitet för kvinnor. Ett ovägt medeltal för skogslänen är 74,3% och för de fem län som har lägst värden 72,7 (Kristianstads, Värmlands, Kopparbergs, Västernorrlands o Norrbottens län). Som jämförelse är förvärvsintensiteten för kvinnor i hela riket 76,9 och för Stockholms län 83,2. (Alla siffror avser 1985). Skillnaden mellan glesbygd och tätorter är ännu större. I norra inlandet var kvinnornas sysselsättningsgrad i början av 80-talet så låg som ca 63%.

En viktig dimension av arbetskraften är utbildningsnivån. Gymnasieutbildningen är nu så utbyggd att den i princip ger plats åt alla ungdomar. En förlängning av de tvååriga utbildningarna till tre år är på väg. På sikt kommer vi att ha en arbetskraft med minst gymnasieutbildning. Stora skillnader mellan generationer och regioner kvarstår dock avsevärd tid.

I debatten ägnas nu högskoleutbildningen särskild uppmärksamhet. Ungefär 20% av vår befolkning över 25 år har någon högskoleutbildning. Motsvarande siffra för USA är 34%. I USA och Kanada deltar dubbelt så många i högskoleutbildning som i Sverige.

Vi har drygt 40 000 nybörjarplatser i allmänna utbildningslinjer inom högskolan. Det motsvarar ungefär en tredjedel av antalet 20- åringar. Avgången med pensionering i slutet av 80-talet är ca 6000 högskoleutbildade per år.

Vid sekelskiftet har pensionsavgångarna ökat till minst 15 000 per år. För att vi skall ha oförändrat nettotillskott behövs då drygt 50 000 nybörjarplatser. Det motsvarar ungefär hälften av antalet 20-åringar (som vid den tidpunkten har minskat kraftigt).

Nu fylls inte alla platser med ungdomar som kommer från gymnasiet. Många går in som vuxna. Det antalet kan komma att behöva öka kraftigt mot sekelskiftet i takt med att rekryteringsbasen av unga krymper (ca 125 000 20-åringar 1986 blir mindre än 100 000 år 2000). Andelen lågutbildade i skogslän och glesbygd är avsevärt större än i storstadsområden och i regioner med universitet. Färre ungdomar går från gymnasiet till högskoleutbildning. Högskolans största problem kommer sannolikt att bli att mobilisera denna "begåvningsreserv". Det kräver en ny syn på lokalisering även av de långa högskoleutbildningarna.

Även om inte alla högskolestuderande är unga innebär en stor intagning ett motsvarande utbud av högskoleutbildade på arbetsmarknaden. Alla når inte examen. Men antalet blir ändå betydande. Till de som går allmänna utbildningslinjer kommer också alla som läser enstaka kurser. Grovt taget väntas arbetskraften öka med 20 000 om året fram till sekelskiftet. Ökningen av högskoleutbildade kan väntas ligga kring 40.000 per år.

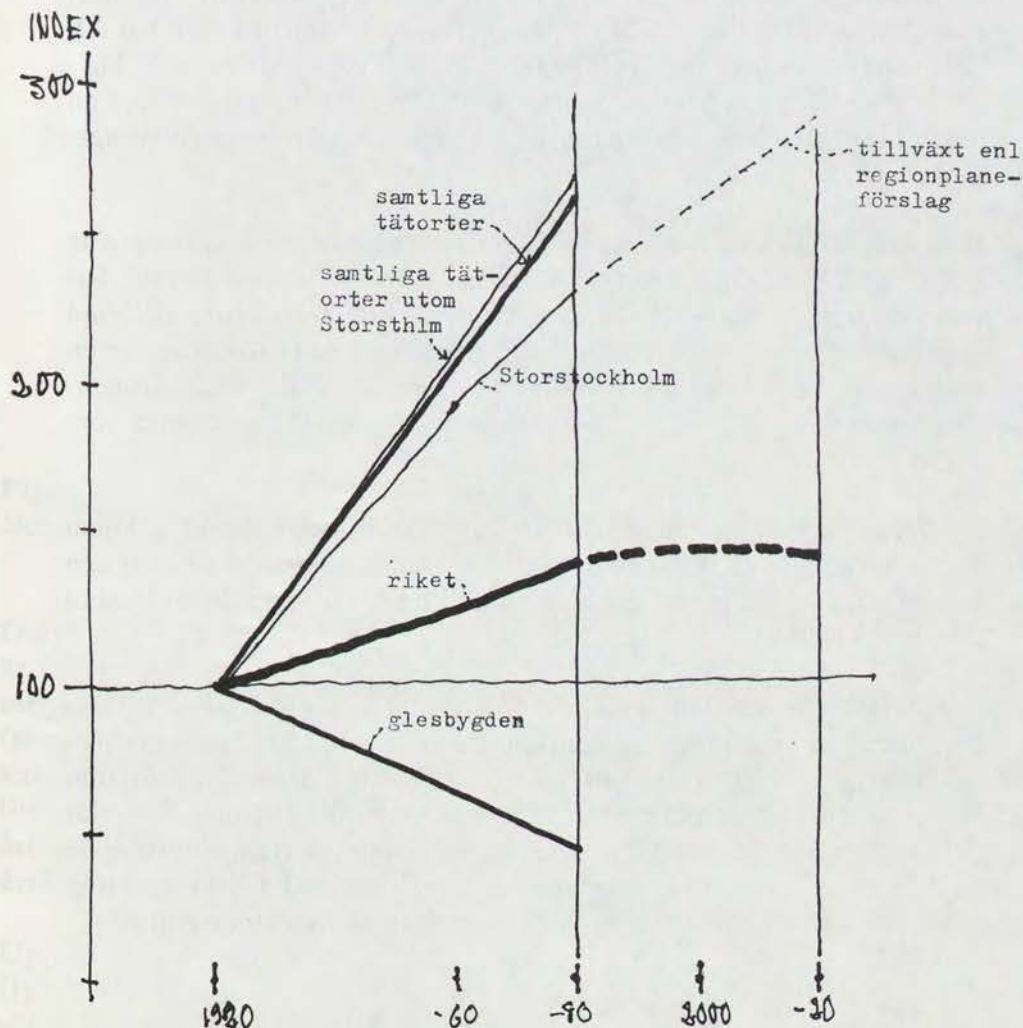
Med detta följer bland annat att fördelningen av sysselsättning för högskoleutbildade kommer att ha stor betydelse i framtiden för den regionala utvecklingen. Dels antas behovet av högskoleutbildade öka inom industrin för att den skall hänga med i den tekniska utvecklingen. Men det räcker inte för att hålla en region med sysselsättning. Det måste också finnas en betydande arbetsmarknad för högskoleutbildade om sysselsättningen rent allmänt skall kunna hållas uppe. Det är helt enkelt en följd av att så stor del av befolkningen kommer att ha en sådan utbildning i framtiden.

Med demografens glasögon

Redovisningen är uppbyggd på samma sätt som den för arbetskraften och bygger på samma basmaterial. Det är heller inte överraskande att bilderna vid första ögonkastet är tämligen lika. Så har t ex Storstock-

holm även när det gäller folkmängd utvecklats långsammare än tätorts-systemet som helhet.

Enligt SCBs prognoser är folkökningen på väg att upphöra. Deras senaste prognos visar en kulmination åren kring sekelskiftet på nivån något tiotal tusen över 8,5 milj. Därefter följer en långsam minskning.



Figur 5: Utvecklingen av befolkningen 1920-80 och prognos till 2020. (Källa: SCB)

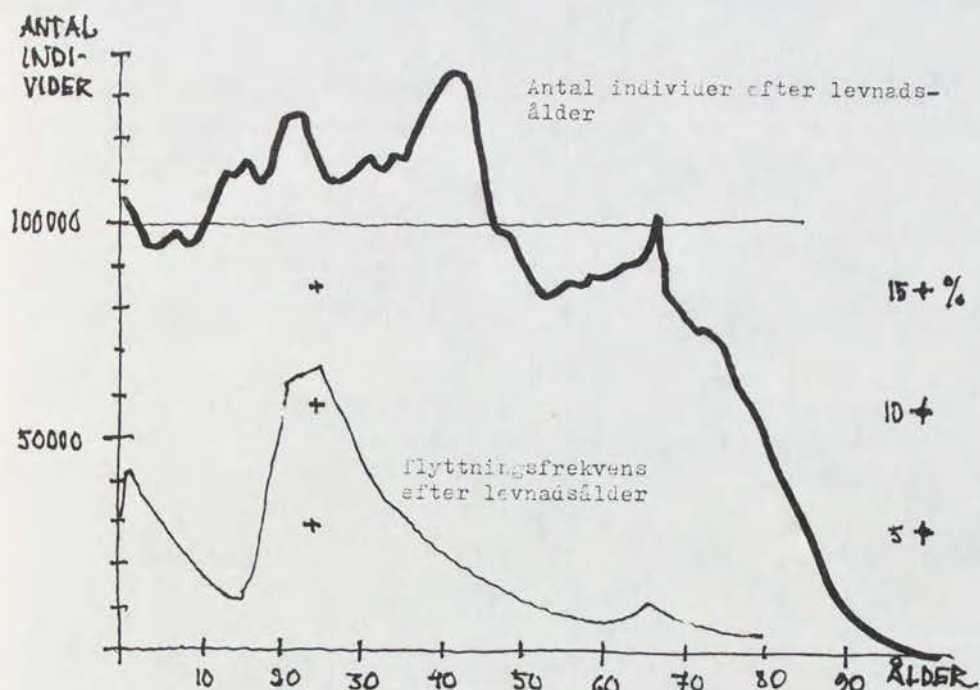
Översatt i absoluta tal betyder det att den folkökning på drygt 1,5 milj som skedde 40-årsperioden före 1980 nu ersätts med en ökning som är i det närmaste noll. Detta är ett betydande trendbrott med återverkningar på hela vår uppfattning om det regionala spelet. Framför oss ligger ett "nollsummespel" där förändringar i en del av landet får omedelbara återverkningar på annat håll.

Vintern 88 skrivs det mycket i massmedia om höga födelsetal. Det återstår emellertid att se om det är något annat än barnbarnen till 40-talisterna som anmäler sig (jmf figur 6). Nettoinvandringen är låg i SCBs prognoser, ungefär hälften av den vi har just nu. Det behövs en mycket stor nettoinvandring för att mer påtagligt ändra befolkningsprognoserna.

Den demografiska bilden måste kompletteras med en beskrivning av årskullarnas varierande storlek. Alltsedan babyboomen på 40-talet har vi nämligen en stark vågrörelse med växling från stora till små ungdomskullar och sedan tillbaka till stora med en periodicitet av en generation. "40-talisternas" barn är 80-talets stora kullar av 20-åringar. Den nuvarande uppgången i barnafödandet är delvis barnbarnen som börjar komma.

Flyttfrekvensen är stor mellan 20 och 25 år för att sedan sjunka. I denna första flyttning är de flesta ännu barnlösa. När de något äldre (30 år och över) flyttar är det oftare ett helt hushåll med barn som byter bostad eller bostadsort.

Flyttningar över länsgränser är en mindre del av flyttningarna. I dessa flyttningar tycks det finnas ett mönster som innebär att flyttningarna i 20-åren går mer i riktning från små till stora orter än tvärtom. Flyttningarna i högre åldrar innebär inte sällan en återflyttning. Ungefär 25% av flyttarna återvänder till födelse eller uppväxtorten. Eftersom de då också har hunnit bilda familj blir effekten avsevärd. Flyttningar från stora mot små eller medelstora orter överväger i denna åldersgrupp.



Figur 6: Folkmängd efter ålder 1987-12-31. Flyttningsfrekvens i olika åldrar i procent, ett generellt mönster.

Detta får konsekvenser när årskullarnas storlek varierar så mycket som är fallet i vår befolkning. 60-talet och 80-talet har karakteriserats av inflyttning till storstäderna som resultat av stor inflyttning av 20-åringar (stora kullar) och liten utflyttning av 30-åringar (små kullar). 70-talet karakteriserades av nettoutflyttning från storstäderna som resultat av liten inflyttning av 20-åringar (små kullar) och stor utflyttning av 30-åringar (stora kullar). Framför oss ligger 90-talet med små kullar i 20-årsåldern och stora i 30-årsåldern.

Upprepas mönstret från 1970-talet väntar då en tendens till nettoutflyttning från storstadsområdena. Successiva förskjutningar i värderingsmönstren talar för att tendensen borde bli starkare än på 70-talet (jfr Appendix A). Vad som i verkligheten kommer att inträffa beror emellertid också av andra faktorer, främst kanske av hur samsystemet mer långsiktigt kommer att fördelas i landet.

3. AVSTAMP FÖR SCENARIERNA

I detta kapitel skall vi försöka sammanfatta några slutsatser från materialet i kap 1 och 2. Först fokuserar vi intresset till storstädernas roll i regional utveckling.

Storstäderna och tätort-Sverige

Den bild av storstadsregionerna som oftast manas fram skildrar regioner i stark och obändig tillväxt, vitala motorer för nationell ekonomi, kulturliv och vetenskap. Dagsverkligheten bär syn för sägen. Dataföretagens kontorshus växer längs vägen till Arlanda. Bostadsbristen märks både i vardagslivet och i tidningsrubrikerna. Arbetskraftsbristen slår mot den dagliga servicen, mot vård och omsorg.

Beskrivet med länen som enhet har också storstadsregionerna varit expansiva, mätt i termer av befolkning och sysselsättning. 70-talets stagnation ter sig lätt som en tillfällig uppbromsning, en oregelmässighet på den jämnt stigande framgångskurvan. Det sena 80-talets återtagna tillväxt blir i det perspektivet en bekräftelse, en självklarhet som inte fordrar närmare analys och precisering.

Ser man i stället till ekonomin, mätt i inkomst per capita, blir bilden en annan. Då har t ex Stockholms län utvecklats långsammare än landet som helhet. Det ursprungliga övertaget har därför krympt avsevärt utan att ännu ha försvunnit helt och hållet.

Jämför man Storstockholm, den tätaste delen av länet, med resten av tätorts-Sverige, finner man en liknande skillnad. Storstockholm har ända sedan början av seklet växt långsammare, både ifråga om befolkning och sysselsättning. Det är tätorterna mellan 2 000 och 50 000 invånare som, betraktad som grupp, har växt mest under hela perioden.

Hur skall man då förstå dessa skillnader? Uppenbarligen är det tätortsgraden som spelar roll. I län med låg tätortsgrad hjälper det inte att tätorterna växer. En stor andel glesbygd drar ner genomsnittet. I

Stockholms län däremot där andelen glesbygd är liten slår tätortstillväxten igenom mycket starkare i länssiffrorna. Men storstaden som sådan, konglomeratet av en mycket stor och flera halvstora och mindre tätorter, framstår inte som någon exceptionellt stark och vital ortstyp. Den medelstora staden i sitt mer öppna omland tycks ha varit en bättre miljö för både ekonomisk och annan utveckling.

Det är oklart vad detta kan bero på, om det är inre friktioner i konglomeratet som slår igenom eller traditionen från en ursprungligen mycket spridd industrialisering som satt spår in i sen tid. I alla händelser förefaller det inte finnas fog för att betrakta det sena 80-talets storstadstillväxt som en återgång till någon sorts självklar och given ordning.

När vi tittar i backspegeln förefaller det snarare som om våra storstäder utgör delar av ett sammansatt tätortssystem. De har sin roll i detta system, viktiga nog men inte på något sätt i särställning. När vi tittar framåt ser vi en situation med stagnerande totalbefolkning. Glesbygden kan inte tömmas på så många fler invånare om den alls skall överleva. Utvecklingen i tätorts-Sverige går därför mot att bli en befolkningsmässigt nollsummespel. Och då anmäler sig frågan: Är det så givet att det är just storstäderna som skall fortsätta växa? Varför inte lika gärna eller hellre de delar av tätortssystemet som i vår erfarenhet visat sig vara mest livskraftiga?

Framtiden kan emellertid inte förklaras bara med trendframskrivningar, vare sig för storstäder eller andra kategorier av tätorter. Vad vi behöver är argument för att tro att det är den ena eller den andra utvecklingen som fortsätter, att det blir den ena eller den andra trenden som bryts. Så som den allmänna debatten i dag ligger läggs bevisbördan på dem som vill bromsa storstadstillväxten. Ser man till vår historiska erfarenhet borde det vara tvärt om. Det är dom som ser storstadstillväxten som given som borde ha bevisbördan eftersom en fortsatt storstadstillväxt i vårt nollsummespel måste innebära att utvecklingen bryts i de delar av tätortssystemet som hittills varit mest framgångsrika.

Kunskapssamhället som förklaring?

Det talas ibland om att vi är eller är på väg in i ett tjänste- och informationssamhälle. Det trendbrott som utlöste dessa tankar, att andelen industrisysselsatta började minska, ligger nu 20 år tillbaka. I tiden sammanfaller det faktiskt ganska väl med de första tecknen på att

storstadstillväxten börjar avta. Någon förklaring till att storstadsstagnationen bryts på 80-talet ger detta trendbrott knappast.

I stället är det nu teorier om kunskapssamhället, K-regioner och utveckling av högteknologisk och kunskapsintensiv näringsverksamhet som brukar anföras som förklaring till att det just är storstäderna och några få andra regioner/orter som kommer att växa. Och som anses bör växa, skall man nog tillägga. För det finns ett starkt normativt drag i dessa teorier och föreställningar.

Hur ser då verkligheten ut? Vi har tidigare pekat på att Umeå växt som en sluten enklav i ett län som i övrigt tappar sin befolkning. Sysselsättningsökningen ligger till största delen i offentlig sektor och några spår i fråga om högteknologisk och kunskapsintensiv industri är knappast synliga, i vart fall inte i någon omfattning som ändrar regionens förutsättningar.

I Stockholms län finns (1987) knappa 30% av sysselsättningen inom sektorerna tillverkningsindustri och privata tjänster. Av dessa sektorer utgör de högteknologiska och kunskapsintensiva branscherna ungefär en tredjedel. Resten av sysselsättningen, dvs drygt 70% är offentlig sektor, handel, samfärdsl o dyl. Av de sista fem årens ökning faller ca 25% på tillverkningsindustri och privata tjänster. Av återstoden, ca 75%, ligger ungefär hälften inom offentlig sektor. Det är ingen tvekan om att högteknologisk och kunskapsintensiv verksamhet haft stor betydelse för den ökning som skett inom tillverkningsindustri och privata tjänster. Men betydelsen för den totala ökningen av sysselsättning och befolkning är som synes tämligen måttlig.

En viktig del av teknikförnyelsen består av att importera teknik. En stor del av de företag som sysslar med teknikimport finns i Storstockholm, något som ger huvudstadsregionen en strategisk roll i förnyelsen av näringslivet. Men det finns också andra vägar att importera teknik. Universitet och högskolor kan ses som importörer av kunskap och teknik oavsett var de är lokaliserade. Nästan all FoU inom näringslivet bedrivs i storföretagen. Dessa blir alltmer internationella och därmed också kapabla att sköta sin teknikimport i egna nätverk, tämligen oberoende av storstäderna. ASEA i Ludvika, med landets mest avancerade laboratorium inom kraftöverföring och ABB-Westinghouse som nätverk i världen, kan vara ett exempel på detta.

Sammantaget förefaller det, hur man än vänder och vrider på saken, som om det är ganska små delar av storstädernas totala arbetsliv som deltar i förnyelsen av den nationella ekonomin. De är viktiga, i vissa fall strategiska och avgörande, men kvantitativt små. Den tillväxt de haft och förutses få kan därför varken förklara vad som varit eller motivera vad som planeras ifråga om bred och allmän expansion av storstadsområdena.

Mot växande motsättningar?

Storstockholms utveckling under 80-talet är mer sammansatt än så. Många orsaker har samverkat. En av dem är 80-talets konjunkturuppgång som först gav effekt i storstadsområdena. Den spontana ökning av storstadsinflyttningen som de stora ungdomskullarna skapade fick därigenom en extra skjuts. Det bidrog till den fördubbling av folkökningen vi fick 1985 och som utlöste alarm i de regioner som ännu vacklade under krisårens svårigheter eller följderna av strukturomvandlingar. Den effekten tycks redan börja ebba ut i takt med att konjunkturen fått fart på näringslivet på många håll och ungdomspuckeln passerat sin kulmen. En bit in på 90-talet kan det rent av vara förbytt i en utflyttning från storstadsområdena.

Om sedan födelseöverskotten går ner igen, vilket är troligt när alla 40-talisternas barnbarn hunnit anlända, och invandringen från utlandet fördelas mer jämnt i landet kan det tänkas att storstadsområdena inte längre ökar i folkmängd en bit in på 90-talet.

Det vi här antyder är således en utveckling, styrd av demografiska svängningar och vad vi tror oss veta om folks värderingar ifråga om bosättningsmönster och förhållningssätt till arbetsmarknadens signaler. Det är också en utveckling som kommer att få stöd av starka krafter ute i regionerna - folkrörelser, fack, politiska partier, kommunalråd, industrier som vill ha arbetskraft osv.

Kan man då slå sig till ro med att något sådant kan väntas hända? Är det förhållandet att de alarmklockor som är kopplade till flyttrörelserna redan ringer mindre hårt, kanske snart tystnar, skäl nog att inte se storstadsutvecklingen som något centralt regionalpolitiskt problem? Nej, så enkelt är det inte.

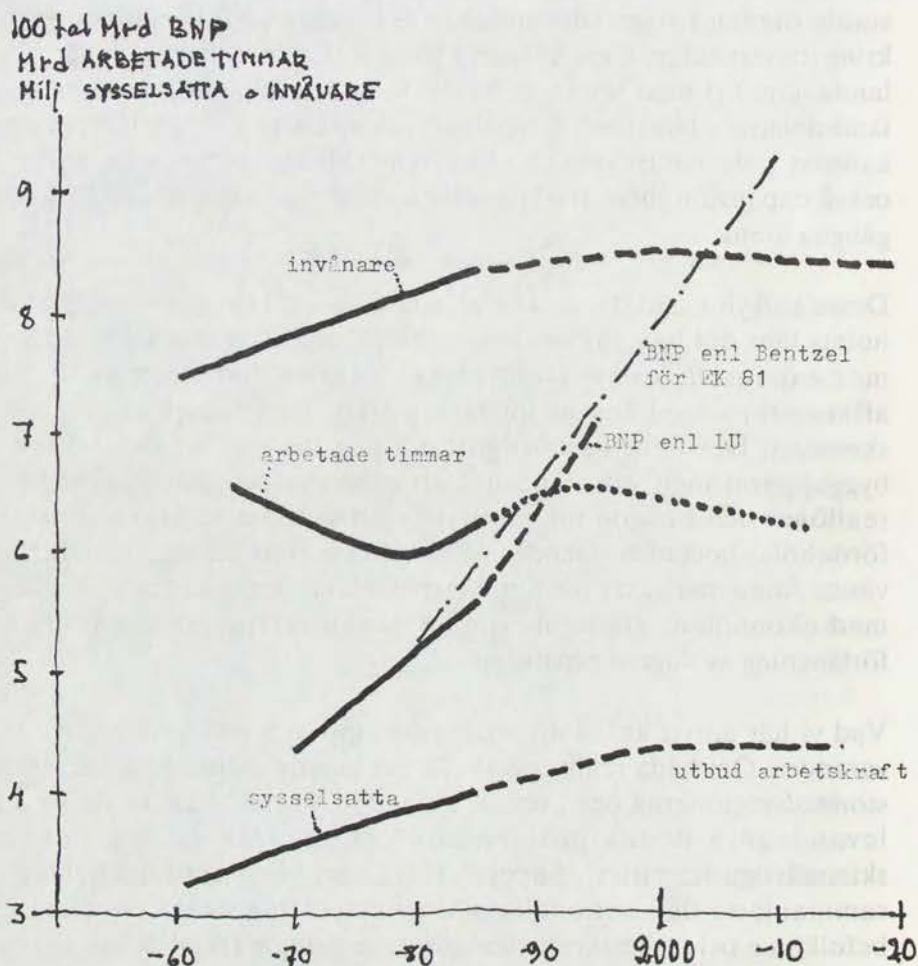
Kalkylerna över utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft pekar mot en stadig ökning i storstadsområdena och några andra regioner, främst kring universiteten. Expansionen i Stockholm-Uppsalaområdet är påfallande, jämfört med resten av landet och särskilt jämfört med de svaga landsdelarna - Norrland, Bergslagen och sydöstra Sverige. Bakom dessa kalkyler finns naturligtvis de olika framtidsbranscherna. Men mycket är också expansion inom traditionella sektorer, precis som under de nyss gångna åren.

Dessa kalkyler omsätts nu i handfasta planer på expansion. För Stockholms läns del handlar det om regionplaneförslaget och en rad ännu mer expansiva kommunala planer. Näringslivet och de statliga affärsverken med ansvar för infrastrukturen är djupt engagerade i skeendet. Det finns oerhört gott om placeringsvilligt kapital och en byggapparat med stor kapacitet att generera projektidéer. Stigande reallöner och i någon mån inflyttning har utlöst en bostadsbrist och fördubblat bostadsbyggande. Allt detta innebär att regionen faktiskt växer. Ännu mer växer förväntningarna, bland dem som ser verkligheten med ekonomens glasögon, om en metallicglänsande framtid i rak förlängning av dagens expansion.

Vad vi här antytt är två utvecklingsförlopp som inte är förenliga med varandra. Om båda realiseras skulle det betyda svåra obalanser, både i storstadsregionerna och i resten av landet. Vi skall strax ta itu med att levandegöra denna problematik och utvägar ur den i ett par skissmässiga scenarier - Super K och Laget om. Men först behöver vi sammanfatta den nationella bild av utveckling ifråga om ekonomi, befolkning och arbetskraft som gör de regionala framtiderna så problematiska.

Ändrat klimat för regionalpolitik?

Om vi ställer samman prognoserna och framtidskalkylerna i en enda figur där BNP får sammanfatta ekonomisk utveckling framträder nedanstående bild.



Figur 7: Befolkning, sysselsättning och BNP. En sammanställning av prognoser.

Efter ett 70-tal med låg BNP-tillväxt stiger nu kurvan rak och tillsynes obekymrad om att övriga kurvor anger ett långsamt men ändå tydligt, historiskt trendbrott. BNP har länge utvecklats betydligt snabbare än befolkningstal och arbetskraft. Det är således inget nytt att kurvorna går i skilda banor. Frågan är dock om inte övergången till 90-talet markerar en betydande omsvängning, jämfört med 70-tal och 80-tal. Var för sig små riktningförändringar hos kurvorna ger utslag i krav på en avsevärt snabbare produktivitetssökning bortom 1990 om utvecklingarna skall vara förenliga.

Tabell 3: Produktivitetsökning i den totala ekonomin. Siffrorna för 90-talet och 2000-talets första decennium är beräknat utifrån kurvorna i figur 7.

	Ökning under decenniet i procent			
	70-tal	80-tal	90-tal	00-tal
BNP per sysselsatt	12	14	17	19
BNP per arbetstimme	27	13	19	22

Efterkrigsdecennierna präglades i stora drag av brist på arbetskraft i expansiva delar av landet. Problemen löstes med inflyttning och invandring, båda systematiskt planerade. Den Rehn-Meidnerska arbetsmarknadspolitiken satte sin prägel på perioden. 70-talet och stora delar av 80-talet präglades av brist på arbete, sammanhängande både med långvarig nedgång i ekonomins tillväxttakt och ökat arbetsutbud med kvinnornas utträde i full skala på arbetsmarknaden. Det gav i sig en förändring av de spontana flyttströmmarna inom landet som vi tidigare berört. Det gav också ett ökat politiskt utrymme för en regionalpolitik som syftade till att möjliggöra för folk att stanna kvar på hemorten.

Frågan är vad 90-talet kommer att innebära. Kurvor och siffror antyder att en svängning tillbaka till ett snävre utrymme för regionalpolitik kan vara att vänta. Skall BNP-ökningen realiseras krävs det en snabbare produktivitetsökning än vi nu vant oss vid under 80-talet. Ett led i att åstadkomma en sådan kan bli att driva på en inrikes omflyttning till orter med nya och högproduktiva näringar. Då är vi tillbaka i 50- och 60-talen, vi flyttar folket till jobben.

Vi kan emellertid också fråga oss om likheterna mellan situationerna endast är skenbar. Utveckling av teknik och infrastruktur har förändrat produktionens förutsättningar. Det är inte säkert att människor reagerar lika lydigt på flyttssignaler nu som då. Vi kan inte utan vidare utgå från att folk flyttar dit där jobben finns. Då krävs det i stället att en kraftfull regionalpolitik skapar förutsättningar så att företagen kan utnyttja de nya förutsättningar till att söka upp arbetskraften. Då gör vi det motsatta, då flyttar vi jobben till folket.

Svängningarna i åldersgruppernas storlek spelar också in. Vi går, som ju är allmänt känt, mot växande andel äldre i befolkningen och sjunkande andel unga i arbetskraften. Äldreberedningen räknar med att enbart äldreomsorgen behöver ta i anspråk ca 100 000 av den ökning av arbetskraften vi kan förutse till sekelskiftet. För hela samhället i övrigt återstår då ca 300 000 personer i ny arbetskraft att dela på.

Kan invandringen hjälpa oss att lösa problemet? Den nettoinvandring vi har mildrar svårigheterna, förutsatt att vi finner vägar att infoga flyktingarna i arbetslivet både snabbare och effektivare än nu. Någon organiserad arbetskraftsinvandring av 50-talsmodell kan däremot knappast komma ifråga. Varken vi eller de länder där arbetskraften då hämtades är i samma position som på 50-talet. Erfarenheterna från EGs fria arbetsmarknad tyder heller inte på någon större rörlighet över gränserna. Det finns därför knappast anledning tro att inordnandet av Sverige i EG skulle ge oss stora tillskott av den sortens välutbildade arbetskraft som ser ut att bli en "bristvara" i hela Europa.

4. TVÅ SCENARIER FÖR TÅTORTS-SVERIGE

De scenarier som nu följer måste ses som skisser. Syftet är att levandegöra den problematik vi beskrivit i föregående kapitel. I intressecentrum står således frågan om hur ett tätortssystem som inte längre växer särskilt mycket ifråga om folkmängd och arbetskraft ändå skall kunna bära upp en nationell ekonomisk tillväxt.

Super K beskriver ett alternativ där utvecklingens tyngdpunkt förläggs till två urbana storregioner. Laget om beskriver en fördelad utveckling där hela tätortssystemet deltar med en fördelning som liknar den vi nu är förtrogna med.

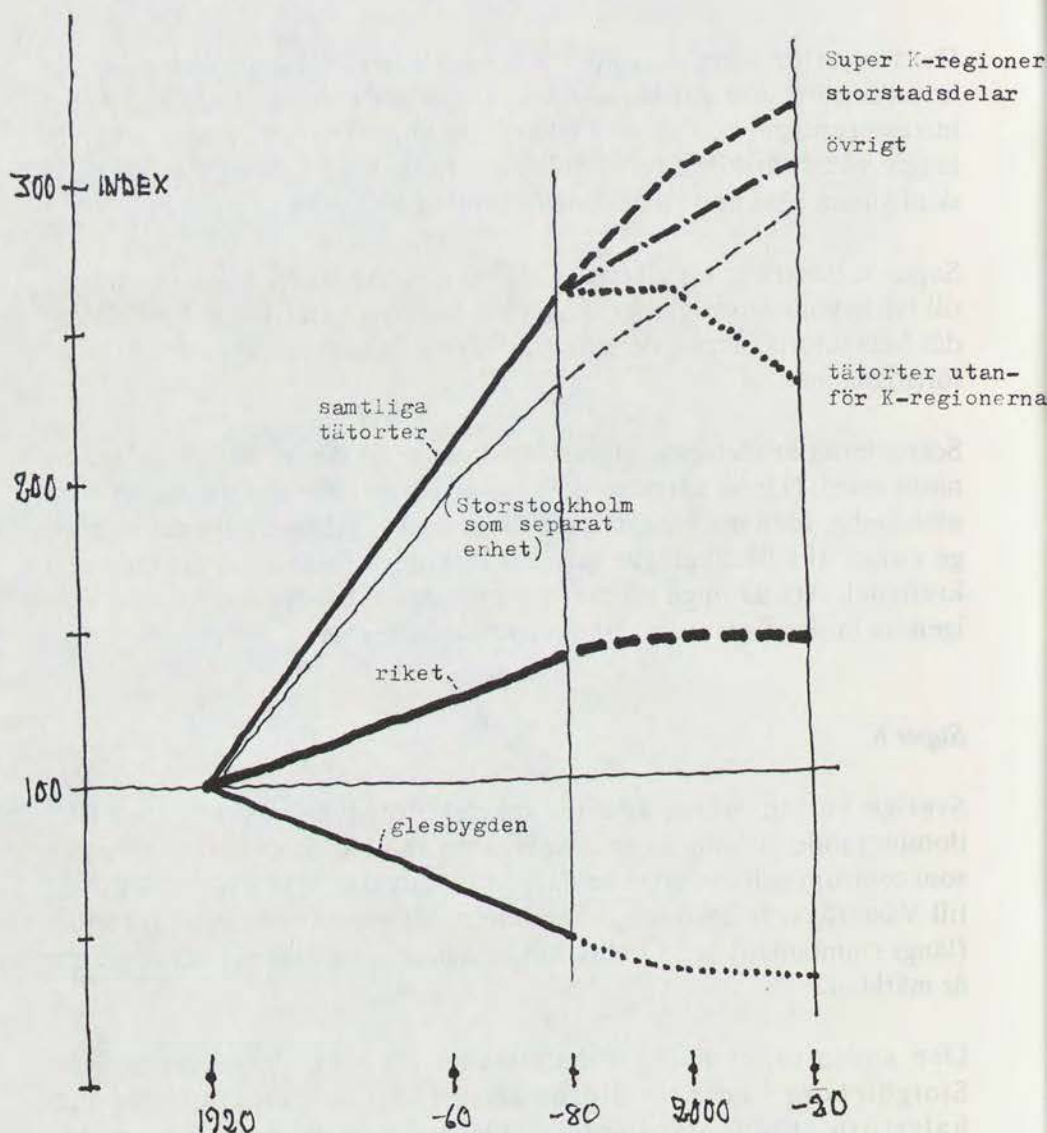
Scenarierna är förlagda till någon tid under de två första årtiondena av nästa sekel. Någon närmare tidsprecisering är inte vare sig möjlig eller nödvändig. Idén med scenarierna är ju, som vi tidigare påpekat, inte att ge numeriska beräkningar utan att diskutera förändringsförlopp och kraftspel. Att då ange en mer precis tidpunkt leder bara till en helt igenom falsk känsla av exakthet i framtidsbilderna.

Super K

Sverige har nu, några år efter sekelskiftet, två ganska tydliga och dominerande, urbana storregioner. Den ena har Stockholm - Uppsala som centrum och omfattar en dagpendlingsregion som sträcker sig även till Västerås och Eskilstuna. Tendensen att även Gävle och Linköping (längs stambanan) och Örebro längs Mäljarbanan dras in i storregionen är märkbar.

Den andra super K-regionen sträcker sig längs Västkusten, från Storgöteborg i norr till Stormalmö i söder och innefattar en rad halvstora städer däremellan. Öresundsbron ger goda pendlingsmöjligheter till Köpenhamn. Scan link är stomme i kommunikationssystemet.

Utanför storregionerna finns två mindre K-regioner eller rättare sagt orter i Norrland, Umeå och Luleå. I tillväxtbandet från Stockholm via Norrköping-Linköping ner mot västkusten ligger också Jönköping som, utan att vara universitetsstad, har följt i stort sett samma utvecklingsbana.



Figur 8: Befolkningsfördelning i scenariet Super K.

I de urbana storregionerna och i tillväxtbandet mellan Stockholm och västkusten finns det expansiva näringslivet, en stor del av de högteknologiska och kunskapsintensiva branscherna, inte fullt 60% av befolkningen (ca 50% 1980) och drygt 60% av jobben. Inkomstnivån i de urbana storregionerna är hög liksom kostnaderna för att leva. Men så är också standarden god i vanliga mått mätt - bostadsstandard, tillgång till utbildning, vård etc.

I övriga Sverige bor följaktligen drygt 40% av befolkningen (ca 50% 1980). Där finns knappa 40% av jobben, i offentlig sektor, privat tjänstesektor och industriproduktion. I ren glesbygd bor ca 1 miljon (ca 1,5 milj 1980) och i tätorterna ca 2,5 miljoner människor (ca 2,7 milj 1980). Inkomstnivån är lägre än i de urbana storregionerna.

Det är med andra ord en kraftig förändring av bosättningsmönstren som ägt rum sedan 80-talet. Minskningen utanför de stora urbana regionerna har utlöst åtskilliga problem. Avsikten med detta scenario är emellertid inte att beskriva dessa problem närmare. Vi skall i stället ägna beskrivningen åt den i traditionella framgångsrika delen av landet, åt de urbana storregionerna och deras samspel med den nationella utvecklingen. Stockholmsregionen kommer därvid att få stå till tjänst med de exemplifieringar som behövs.

Storregionerna får sin profil av koncernledning, producenttjänstföretag och högteknologisk utveckling/tillverkning. Teknikimporten är betydande, delvis via utländska företag som etablerat sig främst i Stockholmsregionen. Näringslivet är mycket multinationellt i den meningen att våra företag driver verksamhet i andra länder. Kontakterna med EG är intensiva. Många bedömare menar att Sverige för åtskilliga år sedan skulle blivit fullvärdig medlem om inte den nya utvecklingen i Östeuropa, efter ett årtionde av mödosam perestrojka, gjort Comeconländerna till en ny och lockande handelspartner.

Även i övrigt är tjänstesektorn betydande. En köpstark befolkning som arbetar hårt efterfrågar mycket service, både privat och offentlig. Det finns också stort utrymme för kvalitetsprodukter av olika slag - biodynamisk mat, exklusiva kläder, goda bostäder, vacker stadsmiljö etc - som ger underlag för en materiell produktion. Men den tunga industrin och den mer rutinbetonade produktionen finns på annat håll i landet där lönerna är lägre och miljöfrågorna mindre intensivt bevakade. På det hela taget motsvarar super K-regionerna ganska väl

det sena 1900-talets föreställningar. Högre utbildning och forskning är väl utbyggd. Sveriges enda nya universitet ligger i södra Storstockholm. Drygt 50% av hela den statliga budgetens anslag till högre utbildning och forskning går till den största urbana storregionen. Där strålar också snabbjärnvägarna samman, där har flyget sitt enda nav på Arlanda, där är nätet av optokablar som tätast. Fastighetsmarknaden motsvarar väl bilden av internationell storstad. Bostadshyrorna är marknadsanpassade och skyhöga i de mest eftertraktade delarna. Kommersiella lokaler och arbetslokaler, främst kontor ligger inte bara i bandet till Arlanda. Det finns stora koncentrationer i innerstaden, på överbyggda spårområden och i övergivna hamnområden liksom söderut, i attraktiva skärgårdslägen. Byggekostnader och hyror är höga.

Stadsmiljöerna, naturen mellan tätorterna och miljöskyddet ägnas stor uppmärksamhet. Påfrestningarna från en omfattande utbyggnad för nya invånare och höjd standard har satt sina spår men på det hela taget är de urbana stor-regionerna högklassiga fysiska miljöer. Det kanske mest påfallande draget är de jättelika nya stadsparkerna som, tillsammans med golfbanor och dyl ersatt jordbruket som landskapshållare och vårdare. Vad man däremot inte lyckats bemästra är biltrafiken. Trots snabbtåg och annat rinner det en ständig ström av bilar mellan de olika kärnorna i storregionerna. Parkeringsproblem är fortfarande besvärliga liksom luftföroreningarna.

Socialekonomiskt finns det en klar skillnad mellan de urbana stor-regionerna och resten av Sverige. Basnivån är enhetlig och gemensam. Vad som skiljer, utöver lönenivåerna, är att det i storregionerna finns en omfattande påbyggnad av sociala förmåner, privat finansierade eller betalda av arbetsgivarna via särskilda avtal. Det betyder också att basnivån, den som det offentliga garanterar, verkligen handlar om livets nödtröft men inte mera. Ja, allt beror naturligtvis av perspektivet. Fortfarande representerar basnivån i en global jämförelse en mycket god levnadsstandard. Men den inrikes klyftan finns där. Sverige har fått en "dual" ekonomi och en skiktad social välfärd.

Det är heller inte bara inkomstnivåer o dyl som skiljer. Även samhällsorganisationen har fått olika drag. I de expansiva regionerna krävs som redan nämnts mycket service för att det dagliga livet skall fungera. Visserligen är arbetstiden kortad. Men skattereglerna gynnar övertidsarbete och de nya pensionsreglerna får många att fortsätta jobba några år och lagra pensionen i stället för att göra delinsatser i omsorgen om barnbarnen. Servicen är därför helt igenom professionell,

oavsett om den är privat eller offentlig. I det andra Sverige har man mer gott om tid och mindre pengar. Där finns fler kooperativ och mer självverksamhet som inslag i vård och omsorg.

Super K - Sverige bortom sekelskiftet är på många sätt ett framgångsrikt land. Den nationella ekonomin är i balans, bytesbalansen klaras trots ett ivrigt resande och finansministern får beröm av OECD-experterna. Socialt har det också skett en viss tillvänjning till de nya mönstren. Många uppfattar den nationella framgångsbilden som bekräftelse på att den utveckling man valde också var den rätta även om det krävde att man delvis övergav 1900-talets modell för välfärdsstatens organisation.

Men det finns också en begynnande debatt om klokheten i valet. En orsak är det nyväckta intresset för jämlikhet och rättvis fördelning. Inom de expansiva regionerna finns en tendens till skiktning mellan välbetalda svenskar och gästarbetare i lågbetalda servicejobb. Mellan landets olika delar finns en växande spänning. Allt fler börjar finna detta olustigt.

En annan orsak är den vetenskapligt-tekniska utvecklingen. Inom den börjar biotekniken, både mikrobiologin och ekologin, att göra sig gällande på allvar. Det är faktiskt den som väntas bära upp den högteknologiska och kunskapsintensiva framtiden, som hägrar sedan elektroniken och datorerna blivit vardag. Ur detta växer sakta en ny uppfattning om hur det moderna livet kommer att bli beskaffat, ännu lite längre in på 20-hundratalet. I denna uppfattning får städerna en allt mindre viktig roll. Minskande befolkning och "grön" teknologi öppnar för utspritt boende på ett helt nytt sätt.

Ännu är det fråga om vaga aningar och visioner. Men i den debatt som nu börjar uppstå kring dessa frågor förekommer det inte så få som menar att den sista urbaniseringsvågen, den som satte in åren kring 1990 faktiskt har visat sig föra in i en återvändsgränd.

Hur gick det då till när Sverige förvandlades? Ja, det är ett ämne för samhällsforskarna. Många av dem tolkar skeendet i termer av epokskiften, av nya klasstrukturer, av maktkamp på den politiska arenan osv. Frågan är dock om inte de som forskar om regional utveckling har den bästa förklaringen, även om ingen förklaring ensam kan skildra hela sanningen om ett så komplicerat förlopp.

Går man tillbaka i historien till tidigt 90-tal ser det närmast ut som om det inte var meningen att det skulle gå som det gick. Det fanns då en rad ambitioner ifråga om regional utjämning. Det kan förefalla som i vart fall det politiska systemet hade andra avsikter än att skapa ett Super K-Sverige.

Det som i verkligheten hände var som vanligt en blandning av marknadskrafternas inverkan av politiska beslut, av påverkan från omvärlden och inre krafter. Gemensamt för alla tongivande krafter var dock tron på nödvändigheten av en genomgripande modernisering av landets produktionsapparat för att klara konkurrensen på världsmarknaden. EG-frågan spelade stor roll. Det var inte bara regel-system som harmoniserades. Tanken att hela landet borde europeiseras och strömlinjeformas efter de ideal som i stort sett dominerade länderna på kontinenten, OECDs sekretariat och EGs administration i Bryssel slog igenom som en sorts sanning, oberoende av politiska prioriteringar i övrigt.

För att nu börja beskrivningen med politiken fanns det ett par inslag i den tidens politiska styrning som verkade starkt centraliserande. Båda var väl etablerade och hade verkat under lång tid. Märkligt nog låg de också inom de politikområden som ansågs ha störst betydelse för en decentraliserande regionalpolitik - högre utbildning och forskning samt kommunikationer. Men ändå ändrades inte politiken. Den förblev centraliserande, kanske till och med i ökad grad. Till det kom att marknadskrafterna drev på mycket kraftigt i centraliserande riktning. Via affärsverkens transformering till helt affärsmässiga företag kom deras verksamhet att kopplas till marknaden. Planeringen av de stora investeringarna i fysisk infrastruktur kopplades samman med investeringarna i fastigheter, inte via politiska beslut utan via kapitalmarknaden. I den planeringsmiljö som uppstod hade föreställningarna om storstadstillväxtens nödvändighet och K-regionernas styrka sitt viktigaste genomslag.

Inom universitets- och högskolevärlden segrade centraliseringslinjen. Principinställningen att forskning och forskarutbildning måste hållas samman på de fem universitetsorterna (+ Luleå) kom att kvarstå. Södertörn i Stockholm fick ett nytt universitet osv. Bakom denna linje fanns inte bara universitetsvärldens ledande skikt med fästen i de stora lärosätena. Den växande kopplingen till näringslivet via uppdrag och forskningssamarbete bidrog också. Universitet och högskolor drogs till de urbana storregionerna därför att där växte de intressantaste delarna

av näringslivet som i sin tur drogs dit av föreställningen om universitetens betydelse för deras framtid.

Det fanns naturligtvis också en koppling mellan dessa två tunga områden. Investeringarna i infrastruktur och fastigheter såg på industrivärlden, tjänstesektorn och högskolevärlden och vice versa. Vilken roll de officiella regionplanerna spelade är oklart. Men sannolikt bidrog den tillväxtplan regionplanekontoret i Storstockholm lade fram i slutet av 80-talet till att legitimera andras planering och tillhandahålla det dataunderlag som behövdes. Kommunerna var ännu mer expansiva i sin planering. Det gällde inte bara inom Stockholms län utan lika mycket i Uppsala, Västerås och på andra håll inom den urbana storregion vars konturer man kunde börja ana.

För de företag som övervägde sin lokalisering blev därför svaren från den offentliga planeringsapparaten mycket entydiga. Det var i storregionerna som den nya miljö skulle skapas som de skulle komma att behöva om deras planer lyckades. För företagsledningar som själva tillägnat sig de grundläggande idéerna om att storstadstillvaro och modernitet var synonyma begrepp blev valet enkelt. Allt fler valde de urbana storregionerna.

Det är svårt att veta vad som var orsak och vad som var verkan i denna sammanflätade process. Frågan är dock om det inte var bygg- och fastighetskapitalet som var mest pådrivande i det komplexa samspel som drev utvecklingen framåt. Redan i slutet av 80-talet fanns det projekt i olika grad av konkretisering som rymde dubbla det antal arbetsplatser som regionplanen hade bedömt erforderliga till 2020. I den tidens penningvärde måste det ha rört sig om investeringar kring 70-100 mrd kronor. Bakom planerna fanns en stor finansiell styrka och, inte minst, en planeringsapparat med stor kompetens och uthållighet att driva fram projekt, att marknadsföra dem, att förankra dem politiskt osv.

Resultatet blev att tillväxtplaneringen tog hem spelet. Hur mycket tyst stöd den hade inom det offentliga maskineriet är svårt att klarlägga i efterhand. Tydligt är emellertid att den offentliga, politiska planeringen kom att syssla alltmer med de inrikesproblem som framväxten av super K-Sverige mycket snart skapade. Eller kanske riktigare accentuerade, för varningssignaler hade inte saknats i 80-talets verklighet.

Det som vållade problem var att människor i gemen inte längre var så lyhörda för arbetsmarknadens signaler om under de efterkrigsdecennier då den Rehn-Meidnerska arbetsmarknadspolitiken fungerade som bäst. Den spontana tendensen under 90-talet blev faktiskt utflyttning från storstadsregionerna. Även tillströmningen av invandrare sjönk i takt med att nya idéer om flyktingmottagning fann sin form. Och ute i landet hade många lärt sig av 70- och 80-talens mobiliseringsidéer att bjuda motstånd mot avfolkning och tillbakagång. Med ryggen mot väggen slogs kommunalråd, fack och folkrörelser tillsammans med basindustrin för kommunens eller regionens överlevnad.

Både i storstadsområdena och i den nationella politiken blev man lite tagen på sängen av utvecklingen. Möjligen hade 80-talets storstadsinflyttning föranlett många att tro på en attraktionskraft som inte fanns. Det fanns heller inga interna reserver att ta av. Kvinnornas förvärvsintensitet låg redan i topp. Till svåröverblickbarheten bidrog också den allmänna kris som rådde i vård och andra serviceverksamheter, postutbärning t ex, åren kring 1990.

Men när bilden klarnade satt man redan i tillväxtplaneringens grepp. Alltför mycket pengar var redan investerade i de urbana storregionernas tillväxt för att någon återvändo skulle finnas. I den nationella ekonomin gjorde sig spänningsförhållandet mellan produktions tillväxt och arbetskraftens stagnation allt mer gällande. De expansiva storregionerna utgjorde i det läget ett permanent hot som inflationshärdar. Det fanns då bara en lösning om man ville undvika en permanent överhettning som skulle hota den nationella ekonomi vars framgång ju var det egentliga målet för hela tillväxtplaneringen. Man måste få folk att flytta dit där jobben fanns eller växte fram. Man måste få reserven av kvinnor ute i landet i rörelse, kosta vad det kosta ville, åtminstone i andra termer än ekonomiska.

En åtgärd blev att sakta trappa ner det regionalpolitiska stödet. Men det räckte inte för att få bukt med uppfinningsrikedomen och självtilliten ute i regionerna. Man måste ge sig på själva hörnstenen i välfärdsstaten, den generella välfärden, lika för alla. Det gick naturligtvis inte utan strid, så djupt som hela välfärdssystemet var förankrad både politiskt och fackligt. Kompromissen blev en nödortfikt acceptabel bastrygghet som åtminstone räddade skenet av likhet. Och ovanpå den en påbyggnad i de starka regionerna som organiserades på annat sätt - privat eller via avtal.

Svårast att hantera var den solidariska lönepolitiken. En ny generation yrkeskvinnor vägrade mycket bestämt att acceptera deras mödrars "Martharoll" i vård och omsorg. I den relativa knapphet på arbetskraft som rådde under 90-talet måste man driva upp lönerna för service- och vårdpersonal högst betydligt. Annars försvann de anställda över till näringslivet som lockade med höga löner, intern utbildning och bekväma arbetstider. Allra tydligast blev detta i storstädernas storskaliga vårdapparater. Sjuksköterskor och hemsamariter kom upp i samma lönenivå som ingenjörer och tekniker. Det frestade naturligtvis hårt på de offentliga finanserna. Skattetrycket steg och i takt därmed motståndet mot skatteutjämning. Utjämningen tonades ner och lands- ting och kommuner ute i landet tvingades hålla ner löner och annat för att överleva. Facket försökte stå emot men då alternativet snabbt såg ut att bli privatisering tvingades man acceptera en delning på skilda lönenivåer efter region. Och så blev den duala ekonomin verklighet.

För kvinnorna blev det en framgångsrik period, bortsett från vad uppbrotten från hembygden kunde kosta. Alla deras krav på barn- omsorg, om fungerande bostadsmiljöer, om anpassade arbetstider o dyl slog igenom. För dem som föredrog en mjukare livsstil fanns det andra Sverige att välja. Där fanns samverkan i kooperativ, närhet mellan ge- nerationer, mer tid till förfogande. Visserligen hade det inte varit lätt att etablera sådana idéer i manskonservativa basindustriregioner eller i jordbruksbygder. Men insikten om att det gällde att konkurrera om kvinnorna bröt ner de flesta sådana hämningar. Jämlikheten mellan könen bröt igenom samtidigt som jämlikheten mellan regionerna gick förlorad.

Laget om

Kring ordet lagom finns en lätt stämning av kompromiss, av ljum frihet från spänning. Etymologiskt kommer ordet från "laget om", att inte ta för sig mer än att det goda som bjuds räcker åt alla. I ursprunget finns således ett tydligt uttryck för en vilja till likvärdig fördelning. Därav beteckningen på scenariet.

Det betyder inte att Laget om - Sverige, några år in på 20-hundratalet, är statiskt och fritt från spänningar. Flyttströmmarna från små till stora orter och från små till stora regioner har avtagit något, jämfört med det sena 1900-talet, men de är fortfarande stora. Människorna har således sin rörelsefrihet, både inom landet och över gränserna. Många olika

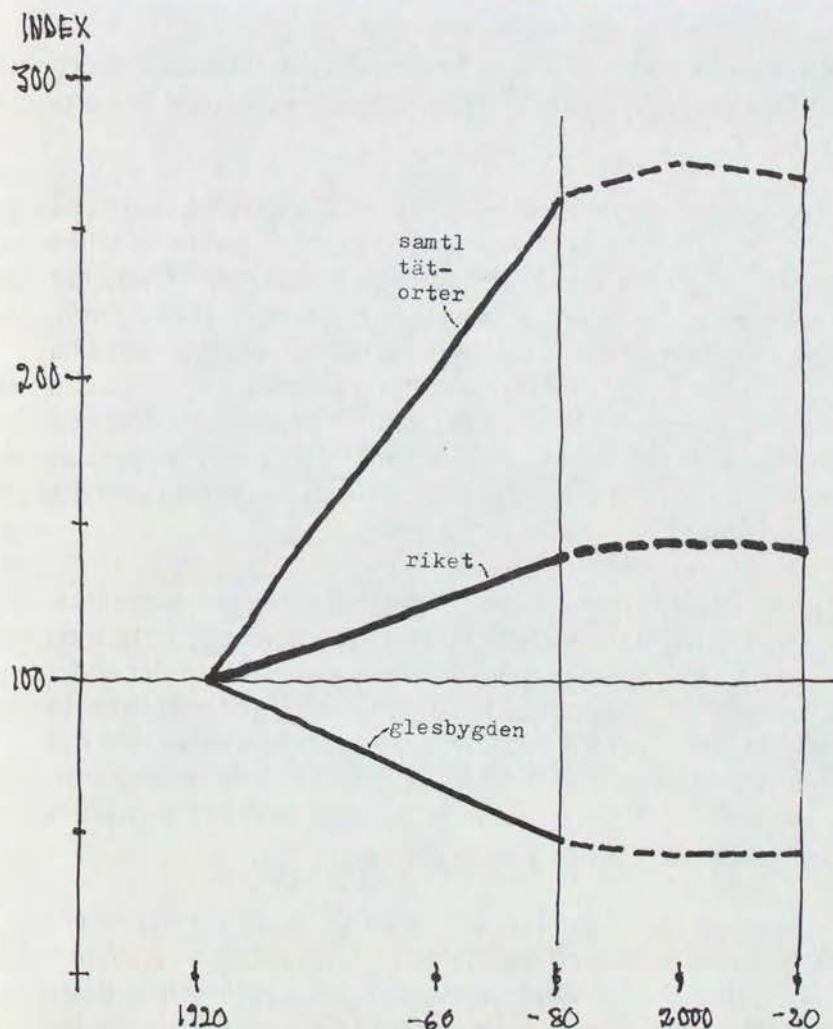
värderingsmönster förekommer, även ifråga om vilka typer av regioner och orter som ger de bästa livsmöjligheterna. Etniska identiteter och sammanhang i tillvaron tillmäts stor betydelse. Det ses därför som naturligt att ekonomisk tillväxt och tekniska landvinningar skall användas för att fördela arbetstillfällena så att landets olika regioner utvecklas, inte lika men likvärdigt. Bosättningsmönstret i stort är också tämligen likt 1980-talets.

En sådan balans förutsätter att tätorts-Sverige, med dess mellan 1000 och 2000 tätorter (beroende på var storleksgränsen dras) är vitalt och väl fungerande. Trendmässigt är det inget nytt. Under större delen av 1900-talet var det tätorterna mellan 2000 och 50000 invånare som växte mest i alla olika avseenden. Att planera för att bevara och stärka den vitaliteten är därför inte något uppseendeväckande.

I det perspektivet utgör storstäderna en del av tätortssystemet. Som enskilda ortssystem är de betydelsefulla. Men det är inte storstäderna som ensamma bär upp nationen. De har sin roll liksom andra orter har sin i ett komplext nätverk. Nätverk är något av nyckelbegrepp i samhällsuppbyggnaden. De väver samman inte bara tätorterna utan också tätort och glesbygd inom regionerna. Nätverken sträcker sig ut över gränserna på ett sätt som i hög grad satt forna tiders hierarkiska beroenden mellan storstäder, medelstora städer och småorter ur spel.

Ekonomin är således internationell. Det innebär nära kontakter med EG liksom med det ekonomiskt uppvaknade Östeuropa. Många länder utanför OECD-området som förr var fattiga deltar nu i världshandeln. Norden är i praktiken väl integrerat med företagsägande tvärs över gränserna och en fri arbetsmarknad. Öppenheten balanseras delvis av hög självförsörjningsgrad på viktiga områden - mat, vapen och energi är kanske det mest betydelsefulla.

Energiimporten består till största delen av olja och naturgas från Norge. Den inhemska produktionen domineras av bioenergin som dessutom utvecklas snabbt i bioteknikens spår - både vad gäller odlandet och omvandlingen till gas. Sverige har nämligen numera ett el- och gasbaserat energisystem om man sneglar intresserat på den vätgasteknologi som ser ut att bli det tätbefolkade centraleuropas variant av förnybar, modern energiteknik. Men självklart står sig det etablerade vindvattenkraftssystemet gott i konkurrensen.



Figur 9: Befolkningsfördelning i Scenariet Laget om.

Basindustrin har överlevt kärnkraftavvecklingen, även om stigande elpriser drev på strukturomvandlingen. Numera, sedan elanvändningen stabiliserat sig på en måttlig nivå har elpriset kunnat anpassas neråt en smula för att inte gapet till gaspriserna skulle bli för stort. Därför står industrin ganska stark. Exportvärdet är fortfarande stort men sysselsättningseffekterna mycket måttliga.

Branschmässigt är verkstadsindustrin störst, hur man än mäter. Det är där elektroniken haft sin viktigaste effekt, som medel att utveckla produktionstekniken. Programmerbarhet och omställbarhet mellan korta serier är sådan att det nu är nästan enbart utvecklingskostnaderna som begränsar variationsbredden. Denna flexibilitet har bildat mönster.

Själva grundidén, som ligger långt från forna dagars standardisering och masstillverkning, har spillt över till jordbruk, byggnadsindustri, ja t o m till offentlig sektor.

I den konkurrens om arbetskraft som började med ungdomskullarna på 90-talet och slog ut i full blom kring sekelskiftet måste industrin tänka om från grunden. Vissa fabriker är nästan helt obemannade. Andra har kvar sin arbetsstyrka. Taylorismen som organisationsidé är övergiven. Numera är arbetets mening och möjligheten till självorganisation lika självklart vägledande i varuproduktion som i tjänstesektor. Skillnaden mellan stora och små företag har minskat, sett till arbetsstället. Därmed har också övergången blivit lättare. Produktionsgrupper som knoppas av eller bryter sig ut för att starta eget/vårat är numera lika vanligt som det var förr ifråga om specialisttjänster av olika slag.

Storföretagen är ännu större än på 1980-talet och ännu mer internationella. Deras produktionsställen är spridda i landet och utgör en viktig stomme i det förgrenade produktionssystemet. Till stor del är det en följd just av storleken och företagens internationella organisationsnät. De lever sitt eget liv och importerar själva den nya teknik de behöver. Därför är de tämligen oberoende av de svenska storstäderna men desto mer beroende av den lokala/regionala arbetsmarknaden och av transportsystemen.

Med oberoendet följer emellertid också att de stora företagen ger begränsade, spontana spin offeffekter i sina regioner i form av upphandling från underleverantörer o dyl. Samverkan inom regionen är desto mer typiskt när det gäller det nya företagandet i form av små och medelstora företag som växt upp kring nya högskoleorter och där högskolan är en viktig länk mellan stora och små företag och framförallt, mellan små och medelstora företag i regionen och den internationella tekniska och vetenskapliga utvecklingen.

Infrastrukturen är utvecklad. Någon bilbro över Öresund blev det aldrig. Man upptäckte i tid att vägarna började korka igen på kontinenten. En växande del av handeln sker numera med Östeuropa. Fler färjförbindelser utgår därför från sydostkusten, något som hänger nära samman med att dessa delar av Sverige börjat leva upp ekonomiskt. Gotland har sin taxfree båttrafik över Östersjön, något som bidrar till billiga förbindelser även med svenska fastlandet.

Däremot blev det en tågförbindelse under Öresund och en blomstrande kombitrafik pågår. I det tätaste regionerna utgör dessutom tågtrafiken stommen i dagpendlingen. Snabba tåg har tagit över en hel del av inrikesflyget på kort- och halvdistanst från Stockholm. Norrland har sitt eget flygnav och många tvärförbindelser med Norge och Finland. Norr om Mälardalen är flygets och bilens land för persontransporter. I söder håller hårda miljökrav, höga avgifter och regionala restriktioner i storstadsområdena tillbaka privatbilismen åtskilligt.

Högskolesystemet är väl utbyggt. Det finns numera ett universitet också i Örebro-Karlstad och fackhögskolor - tekniska, medicinska, handels, skog, jordbruk osv - i några strategiskt viktiga regioncentra (bl a Sundsvall/Härnösand, Falun/Borlänge, Karlskrona/Kalmar). Dessa fackhögskolor har resurser för forskning och forskarutbildning. Gränsen mellan små högskolor och utbyggda gymnasier håller på att tunnas ut. Med det utbyggda högskolesystemet har fler regioner fått tillgång till forskningsinstitutioner som ingredienser i ekonomisk utveckling. Arbetsmarknaden för långtidsutbildade, inte minst tekniker, har fått en bättre spridning över landet.

Bakom valet av denna decentraliserade organisation låg både ett politiskt tryck och svårigheter med elevrekryteringen i början av 90-talet. Den konkurrens om de unga som fick industrin att slutligen överge taylorismen fick högskolan att inse att den gamla, hårt centraliserade organisationen inte var funktionsduglig längre. Man måste flytta närmare elevunderlaget när en kombination av ökat utbildningsbehov i samhället och minskande ungdomskullar drev fram en ny satsning på vuxenutbildning. På köpet fångade man in den unga "begåvningsreserven" i Bergslagen och på andra håll till de långa utbildningslinjerna.

Tjänstesektorn är numera hyggligt spridd i regionerna. Bank, finans och försäkringssektorn var länge motsträviga. Postgirot drevs av personalproblem att utnyttja telematikens möjligheter till en uppdelning av verksamheten på flera regioncentra. I övrigt förmådde folkrörelserna vad regeringen inte kunde på 80-talet. Man fick folk att ställa krav på att pengar som strömmade in i försäkringsbolag och banker skulle komma ursprungsregionen till godo. Länsförsäkringsbolag och sparbanker fick ett snabbt uppsving bland privatkunder som tvingade de stora bolagen att ta upp tävlan. Det var inte problemfritt, sett från tillväxtsynpunkt. Men på lite sikt tvingades dessa viktiga aktörer att stödja ekonomisk

utveckling i regionerna mer systematiskt, helt enkelt för att skydda sina egna tillgångar.

Tjänsteföretagen inom uppdragssektorn har en ganska jämn fördelning, även om storstadskoncentrationen finns kvar för de mest specialiserade. Man har följt med i utvecklingen av nya högskolor och universitet, hittat intressanta kombinationer av bra bostadsmiljöer och rekryteringsbaser i regioncentra på flera håll i landet. Till inte ringa del styrdes denna omlokalisering av den högutbildade personalens bosättningspreferenser. Men det skall inte undanskymmas att de offentliga organens hårdhänta upphandlingspolitik ute i regionerna, inspirerad av 60-talets erfarenheter från byggsektorn, spelade avsevärd roll i sammanhanget.

Resultatet för storstädernas del har blivit att de befinner sig i god balans. I folkmängd räknat ligger de kvar på nivån de hade åren kring 1990. Dagpendlingsregionen är större än tidigare. Med snabbtågens hjälp fungerar t ex Storstockholm, Uppsala, Västerås och Eskilstuna som en stor arbetsmarknad. Det har gjort det möjligt att förena en ovanligt bra miljö i storstadsområdet med de rika möjligheterna i en storregion med flera universitet och högskolor, storflygplats, rikt kulturutbud etc. Just denna ovanliga kombination har gjort Stockholm till en mycket attraktiv stad för avancerade, utländska företag som söker en nordisk bas.

I en dynamisk ekonomi finns det ingen regional balans "i vila". Just de nu nämnda egenskaperna hos storstäderna skapar självklart tillväxttendenser som hela tiden måste balanseras med att andra regioner och tätorter utvecklar sin attraktionskraft, både för företag och människor. Ansvaret ligger i hög grad på regionerna men staten griper också in när det behövs för att hålla systemet i balans. Det kan handla om generella åtgärder som miljöavgifter o dyl. Men oftast är det fråga om att stötta när förändringar i världsekonomin skapar problem i enskilda branscher med stark koncentration i vissa regioner.

Åren kring 1990 var annorlunda. Då krävdes det handfasta ingripanden för att styra utvecklingen mot det regionala grundmönster som ekonomin nu har. Framför allt gällde det att bromsa den utveckling mot storstadskoncentration som var på väg, burens kanske mer av allmänna föreställningar om storstadsutvecklingens nödvändighet och kapitalets jakt efter penningplaceringar än av den reala ekonomin. Metoden med byggstopp för kontor o dyl gav ett visst andrum men innebar inte någon långsiktig lösning. För det behövdes en bred och sammanhållen

regionalpolitik med avsevärd anpassning av vad man var van att betrakta som rätt politik inom olika sektorer.

Sett i backspegeln är det ingen tvekan om att det var en kraftfull interventionspolitik som drevs igenom, ingalunda utan motstånd och protester. Statliga verk lokaliserades till regioncentra. Politiken för högre utbildning och forskning lades om så som nyss beskrivits. Skatter och avgifter sattes in som styrmedel. Miljöproblemen i södra delarna av landet och längs västkusten samt i storstadsområdena togs till utgångspunkt för starkt regionaliserade regler och miljöavgifter. Trafikpolitiken utformades medvetet för att bromsa privatbilismen i de täta regioner där spårbunden persontrafik var möjlig att utveckla osv.

Medicinen var besk men behövde inte verka under så lång tid. Just den samlade kraften i interventionen gav en ny inriktning åt de kommersiella krafternas lokaliseringsval. Här spelade framväxten av nya möjligheter via teknikens utveckling inom produktion, kommunikation och transporter stor roll. I och för sig hade informationsteknologins möjligheter funnits redan på 70- och 80-talen. Men det var först efter en kraftig politisk intervention som de kom att tas i bruk i full utsträckning. När det väl var gjort gick det hela någorlunda av sig självt. I den framväxande nätverksekonomin fann alltför många företag stora fördelar med lokalisering utanför storstadsregionerna, fördelar som man inte hade upptäckt tidigare. Till en del var de också resultat av regionalpolitiken. Men omläggningen skulle aldrig ha blivit av om den inte i grunden hade byggts på inneboende egenskaper i tidens teknik och organisationstänkande.

Bakom det gehör för en sådan politik som växte fram fanns uppfattningen att inflationen, 80- och 90-talens stora problem, berodde mer på regionala obalanser än på brister i arbetsmarknadens organisation. Regionalpolitiken gled på det sättet från att vara en påfrestning på den nationella ekonomin till att bli en förutsättning för balans och bibehållen konkurrenskraft. Motåtgärder mot överhettning i vissa regioner blev en viktig uppgift för den ekonomiska politiken.

I princip kan sådana åtgärder syfta till att flytta folket till jobben eller jobben till folket. Under efterkrigsdecennierna valde man den förra linjen, nu den senare. Bakom valet av huvudstrategi fanns två grupper av faktorer. Den ena, och kanske det viktigaste, var att man på olika vägar fick klart för sig att folks preferenser inte alls var så storstadsinriktade som yppiekulturen och massmedierna kunde få det att verka. Det tog

sig bland annat uttryck i ett betydande, folkligt motstånd mot storstads-tillväxten i de regioner som kände sig direkt hotade, glesbygden och de gamla, tunga basindustriregionerna.

Vid närmare betraktande tog sig också folks värderingar och drömmar tydliga uttryck i flyttmönstren. Man flyttade visserligen från små orter och glesbygd i riktning mot storstäder. Men ungefär lika många flyttade i andra riktningen. Dessa två ständigt pulserande strömmar, sammansatta av otaliga individuella flyttningar, tycktes ge som resultat att många fann den avvägning mellan olika faktorer som passade dem bäst i de små och medelstora tätorterna med deras pendlingsomland. Så kunde man tolka flyttarstudierna. Och så såg det också ut när man tittade i den regionala historien. 19-hundratalets mest karakteristiska drag var just den stadiga tillväxten i denna kategori av orter, överströmningen dit från den rena glesbygden och i viss mån också från storstäderna.

Den andra gruppen av faktorer bakom valet av strategi var ekonomiska. Till de nya villkoren för ekonomisk framgång, som man hade blivit medveten om under 80-talet, hörde att utveckla universitet och högskolor i takt med de ledande industrinationerna. Det krävde stora resurser för både kvantitativ och kvalitetsmässig utbyggnad. Ett sätt att frigöra resurser för detta var att fördela om mellan samhällssektorerna. Det som då låg nära till hands var att bromsa ner utbyggnaden av storstadsregionerna till att ge bostäder, kommunikationer m m åt de hushåll och företag som redan fanns där. På så sätt frigjorda resurser kunde då sättas in i utbyggnad av universitet och högskolor i andra regioner, som ett viktigt led i en regionalpolitik som syftade till att utnyttja de samhällsinvesteringar som redan fanns så bra som möjligt.

Det var ingen enkel balanskonst. Dels gällde det att avväga insatserna så att storstadsregionerna kunde lösa de problem de redan hade att brottas med. Dels var det fråga om att styra om investeringar från hårda sådana med i hög grad enskild finansiering till mjuka sådana med skattefinansiering. I sak var det svårt nog. Invanda tankemönster ändras helt inte så lätt. Föreställningarna om storstädernas betydelse som motorer i ekonomi och kulturliv var väl befästa, om än aldrig riktigt bevisade. Men verkligheten rädde på föreställningarna. Framgången, efter en nog så prövande period av stridigheter, är tydlig. Och nu, åren efter sekelskiftet, har biotekniken gett nya visioner om att den högteknologiska framtiden kanske är mer grön än stålblänkande urban.

De åtgärder som nu beskrivits påverkade i första hand den mellanregionala balansen. Med det förde man ut en rad viktiga resurser för utveckling till regionerna. De kom, som man kunnat säga, inom räckhåll för mindre tätorter och glesbygd i regionerna. Men därmed var inte de inomregionala balansproblemen lösta.

Tvärtom visade det sig att just de krav som ställdes på regionala centra att leva upp till internationell nivå skapade problem. Erfarenheterna från Umeås utveckling visade sig ganska generella. Både universitet och storföretag med internationella kontaktnät tycktes ha svårt att finna vare sig behov av eller intresse för att utveckla även inomregionala sådana. Det gav en tendens till att regioncentra utvecklades på sina regions bekostnad, sett i termer av befolkning och arbetskraft.

En viktig balanserande faktor blev stimulansen till skapandet av nya, små och medelstora företag. Många av de företag som växte upp kring regioncentra hade sociala rötter i regionen. Många hade helt enkelt växt fram som följd av att unga och välutbildade människor hade valt regionen som bosättning. Och där de bosatte sig där blev också födelsefrekvensen för kunskapsintensiva småföretag hög. Man valde ofta kooperativa former för att organisera dessa företag. Det stärkte banden till orten och regionen ytterligare.

En rad åtgärder ökade också de existerande småföretagens möjligheter att utnyttja de nya möjligheterna i regionen. Teknikspridning via utvecklingsfonder och länsstyrelser gav resultat. Riktade utbildningsinsatser från de nya fackhögskolorna, som visade sig mer öppna för samverkan med sin region än universiteten, hjälpte många företagare över tröskeln till ny teknik, nya produkter och vidare marknader. Inrättandet av personliga investeringsfonder, förmånliga avskrivningar av studielån för nyckelpersoner, bosättningstvång på jord- och skogsfastigheter m m gav ett inte oväsentligt tillflöde av nytt kunnande till hela det finförgrenade tätortsnätet i regionerna.

Ett nytt system för skatteutjämning bidrog också. Det innebar att staten fördelade utjämningen regionvis. Inom regionerna fick man sköta fördelningen själv. Starka kommuner fick inga bidrag, de fick i stället dela med sig. Det satte stödjepunktskommunerna under press att medverka till att deras ekonomiska dynamik spreds inom länen. Alternativet blev annars att medverka i och bidra till skatteutjämningen med växande belopp. Som följd av detta system växte det fram nya sam-

verkansformer mellan kommunerna. Näringslivssekretariaten kom att samverka för att knyta samman nätverk över kommungränser osv.

Den faktor som kanske ändå blev mest avgörande för utvecklingen var kvinnornas inställning. En ny generation accepterade inte längre sina mödrars "Martharoll", tunga jobb i omsorgen med låg betalning och en hierarkisk organisation som resultat av att det hade varit män som planerat och organiserat den offentliga sektorn. I storstäderna, där storskaligheten var som mest uttalad och där uppdelningen av ansvaret på kommuner och landsting var som mest svårhanterlig, hade man svårt att locka folk till vårdjobben. Hög lön räckte en bit. Men inom de ramar som en någorlunda solidarisk lönepolitik gav kunde inte skillnaderna bli så stora att de vägde upp de nackdelar som opersonligheten och det instrumentella drag som lätt smyger sig in i storskaliga organisationer gav upphov till.

I glesbygden var å andra sidan villkoren för snäva för de unga kvinnorna, både yrkesmässigt, ifråga om fritidsmöjligheter och för barnens uppväxt. Glesbygden var alltför mycket männens värld med älgjakt och fiske. Arbete i omsorgen gav mänsklig närhet men det var också tungt och ofta ensamt. Nya kooperativa former lockade många men inte alla.

I de medelstora och mindre tätorterna fanns en rimlig avvägning mellan ytterligheterna. Där fanns en bredare arbetsmarknad, särskilt om man accepterade pendling till grannorten, det fanns en varierad fritid och bättre möjligheter att förena yrkesliv med barnomsorg. Men man slapp den storskaliga apparatkaraktär som trots alla försök fortfarande var förnimbar i storstädernas vård- och omsorgsorganisationer. Och det betydde mycket för kvinnorna eftersom det fortfarande var mest kvinnor som jobbade i vården, ännu under 90-talet.

5. ETT SCENARIO FÖR NORRA INLANDET

De två föregående scenarierna har handlat om tätorts-Sverige. Med en annan betydelse kan man tala om det tätortstäta Sverige, den del av landet där det inte är längre mellan tätorterna än att man från snart sagt varje punkt har åtminstone en tätort inom räckhåll utan längre pendling än 3 mil.

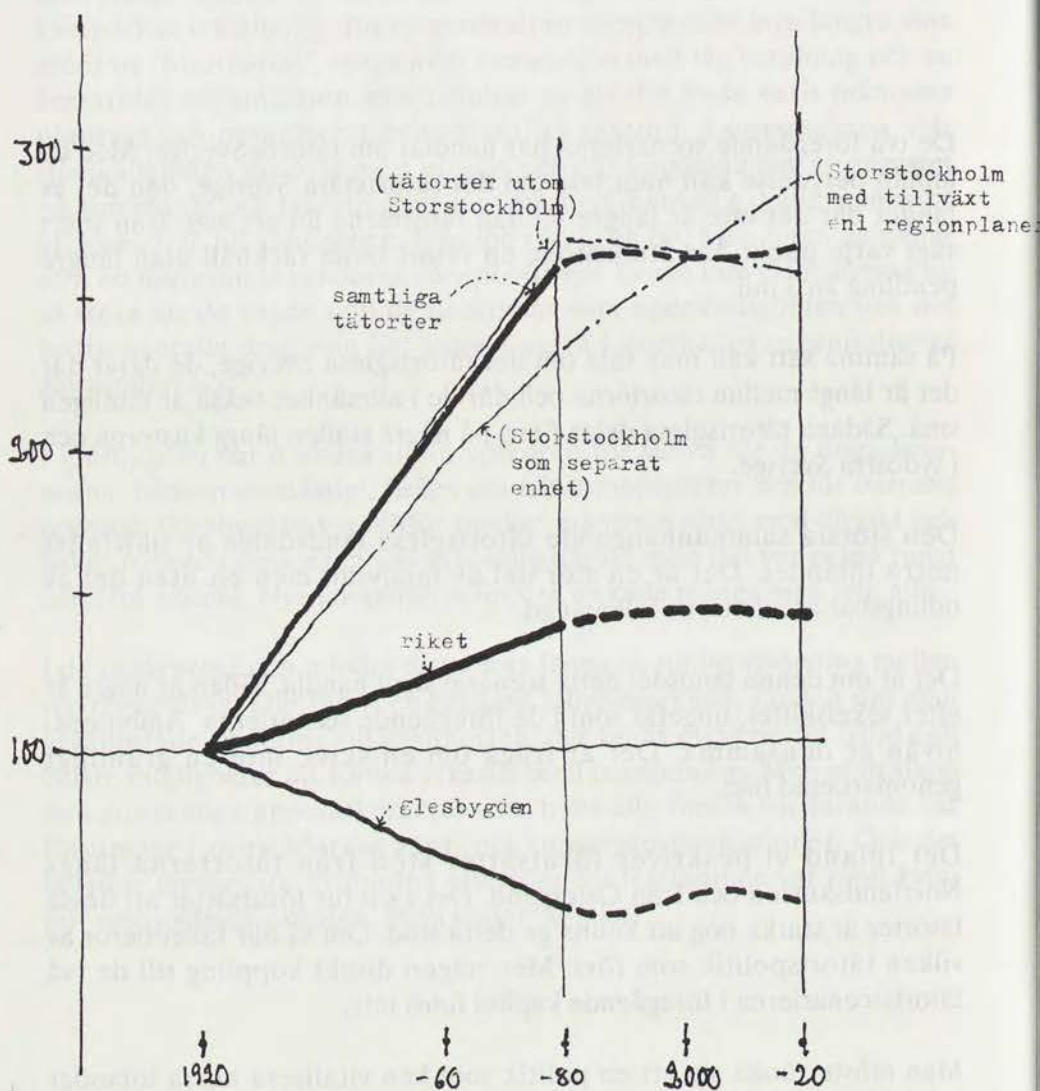
På samma sätt kan man tala om det tätortsglesa Sverige, de delar där det är långt mellan tätorterna och där de i allmänhet också är tämligen små. Sådana tätortsglesa delar finns på några ställen längs kusterna och i sydöstra Sverige.

Den största sammanhängande tätortsglesa landsdelen är självfallet norra inlandet. Det är en stor del av landytan men en liten del av odlingsbar areal och av folkmängd.

Det är om denna landsdel detta scenario skall handla. Tiden är några år efter sekelskiftet, ungefär som i de föregående scenarierna. Ambitionsnivån är densamma. Det är fråga om en skiss, inte en grundligt genomarbetad bild.

Det inland vi beskriver förutsätter stöd från tätorterna längs Norrlandskusten och från Östersund. Det i sin tur förutsätter att dessa tätorter är starka nog att kunna ge detta stöd. Om så blir fallet beror av vilken tätortspolitik som förs. Men någon direkt koppling till de två tätortsscenarierna i föregående kapitel finns inte.

Man måste tänka sig att en politik som kan vitalisera norra inlandet kommer att inrymma en del generella inslag som stärker glesbygd överhuvudtaget, var den än finns i landet. Totalt bor det således ca 1,6 mil invånare i glesbygd i hela landet. Det är något mer än i slutet av 80-talet vilket främst beror på en viss inflyttning av unga. Åldersfördelningen håller därför på att bli mindre olik den som gäller i riket.



Figur 10: Befolkningens fördelning i hela landet.

För norra inlandet ser bilden ut på följande sätt:

Tabell 4: Uppgifter i 1000-tal eller procent.

	Läget i början 80-talet	Bedömningar för tiden kring sekel- skiftet	Scenariet
antal invån	360	3401 ¹	360
antal sysselsatta	150		175-200
sysselsättn.grad	74,5	76.1 ¹	80
åkerareal	145	702 ²	145

1) enl prop 1984/85:115

2) enl Ulf Renborg (under publicering). Avser förlängning av traditionell jordbrukspolitik.

Scenariets utgångspunkt är således att nuvarande befolkning har bibehållits i stort oförändrad. Med en anpassning till för landet i övrigt någorlunda normala levnadsförhållanden förutsätter det en betydande ökning av antalet arbetstillfällen. Den högre siffran närmar sig förvärvsintensiteter som på 80-talet gällde för Stockholms län. För att nå dit har det krävts en grundlig förändring av inlandets villkor och av inlandet självt.

De efter Norrlandsförhållanden stora tätorterna längs kusten har sin del i inlandets utveckling. Umeå t ex samverkar med Västerbottens inland på flera sätt. Sjukvården är decentraliserad. Universitetet, som länge var helt passivt inom sin region, driver nu utbildning och utvecklingsprojekt på flera håll. Sundsvall - Härnösand deltar i mittnodensamarbetet med Östersund och Trondheim som andra knutpunkter i ett band från kust till kust. Läkarhögskolan i Sundsvall, handelshögskolan och socialhögskolan i Östersund, tekniska högskolan i Trondheim bildar tillsammans en av Nordens mest effektiva forsknings- och utbildningsnätverk.

Samarbetet med Norge är långt utvecklat på flera håll. Rymdtekniken i Kiruna och den nya civilingenjörsutbildningen i Narvik är ett sådant exempel som gett malmbanan en ny bifunktion. Annars är Norrland bilens och flygets land. Man slipper de höga miljöavgifterna som satts in i södra Sverige för att bromsa bilismens skadeverkningar som trots katalysatorer och dyl visat sig förbli stora. Inrikesflyget som är norsk-svenskt har två nav i norr - Tromsö och Umeå - vilket gör det möjligt att resa kors och tvärs utan att längre passera Arlanda.

Inrikesflyget är subventionerat. Det ingår numera i transportstödet. Med relativt små plan blir turtätheten god trots att nätet är någorlunda finmaskigt. Till vardags är det emellertid bilresorna som betyder mest. Systemet är speciellt för norra delen av Sverige och inlandets glesa delar. I stället för att försöka upprätthålla busstrafik har man ett system med lokala bilpooler som subventioneras med de summor kollektivtrafiken annars skulle ha dragit. Därvid ingår som villkor att lokala kooperativ skall ta ansvar för skolskjutsar, de äldres resor och annat som socialt är nödvändigt. Poolerna är kvinnornas organisation och ger familjerna två- eller tre-bilsstandard till rimliga kostnader. Det har frigjort mycken kvinnlig arbetskraft.

Vad arbetar man då med? Skogen och inlandssågverken har en stark ställning med bränslen som bihantering. Norrland är självförsörjande på energiområdet om man kvittar export mot drivmedelsimport. Allt fler på landsbygden gör dessutom sin biogas till den ena bilen, något som skattefriheten gör lönsamt. Prospekteringen har lett till att nya gruvor tas upp då och då. Någon stor sysselsättningsmotor är de inte men alla bidrag är viktiga och lokalt betyder de mycket. Turismen är självklart viktig. Den offentliga sektorn är betydande, även om man numera driver rationellt samarbete över sektorgränserna och på det sättet kan hålla ner personalkostnaderna. I gengäld håller samhället med service även på små orter.

Det som ändå betytt mest, särskilt för den rena glesbygden och de små tätorterna är utvecklingen av ett nytt landsbygdsföretagande. Basen är jordbruket och det enskilda skogsbruket. Men det finns inte många likheter med det sena 1900-talets småbrukare i norr. Det är en ny generation som trätt till. För dem är jorden och skogen bara en av flera möjliga företagsgrenar. Alla sorts kombinationer förekommer, både med traditionella landsbygdsnäringar som slöjd och med nya näringar med rötter i elektronik och bioteknik. Slöjden är också den förnyad. Det man gör har anknytning till traditionen men formgivningen och kvaliteten är exklusiv, priserna höga. Det gäller också de preparat som bioteknikforskaren och småbrukaren i Västerbottens inland framställer med egna djur som råvarubas. Något annat lönar sig inte.

En modern by är inte heller lik de gamla byarna, även om man vårdar sig noga om byggnadskulturen och "rötterna". Men under kärva klimatiska omständigheter måste man utnyttja de möjligheter som bjuds så rationellt det går. Den lokala verkstadsbyggnaden liksom djurstal-

larna är ofta gemensamma, i vart fall när de är nybyggda. Man gör biogas av gödsel och byns hushållssopor samt en del grönmassa från odlandet. Man har sin kraftledning till stornätet men minikraftverk, vindsnurror och dieselaggregat står för stor del av elbehovet. Spillvärmen går till gemensamhetslokaler och till växthusen eftersom bostäderna av tradition ligger för spridda för att utnyttja den. I stugorna eldar man oftast med flis och det är inte ovanligt att byns lantbrukare sköter flisning, när det gäller pensionärerna också driften av pannan om det behövs.

På det sättet har man ökat självförsörjningsgraden där det går för att i stället köpa det man måste ha för företagens del - flygfrakt, telekommunikationer, konsult hjälp med produktutveckling, marknadsföring av giftfria jordbruksprodukter osv. Det är med andra ord mycket utåtriktade byar med sina marknader i regionen eller nere i Europa, det beror på vad man valt att satsa på och haft framgång med.

Man utnyttjar Norrlands oförstörda jord och ringa gifthanvändning ordentligt. Efter Övertorneås modell är hela området norr om Dalälven proklamerat som ekoområde utan användning av bekämpningsmedel och ringa bruk av handelsgödsel. Man har en gemensam kontroll och märkning av produkterna. Trovärdigheten har blivit stor på det sättet. Det är relativt lätt att kontrollera att varor verkligen kommer från detta stora ekoområde och det slår i en bransch som har hög lönsamhet och ibland en moral som är minst sagt tvivelaktig.

Marknaden har man byggt upp tillsammans med turismen. På europamarknaden finns det efterfrågan på hälsoturism. De anläggningar i fjällvärlden som kombinerar hög standard i övrigt med giftfri mat har verkligen slagit. Och med nöjda europaturister sprids också produkterna ut i Europa. Det kräver naturligtvis en betydande samorganisation och kapacitet för kontinuerliga leveranser. Växthus har därför börjat bli vanliga, långt vanligare än i södra Sverige.

Grunden för den här utvecklingen är de sociala och kulturella rötterna. Det är i hög grad återvändarna som utgör de lokala motorerna med sitt kunnande och, framför allt, med sina kontaktnät. Rötterna ger dem legitimitet i den lokala miljön och öppnar för en samverkan med det lokala, erfarenhetsbaserade kunnandet som ger stora synergieffekter.

Ännu mer än annat företagande är landsbygdsföretagen sårbara. Varje enhet är uppbyggd på unika förutsättningar, inte minst ifråga om

människor. Det behövs därför en hög takt i skapandet av nya småföretag, nya kombinationer av mänskliga resurser och marknader. Det förutsätter fantasi och resurser lokalt. Men det behövs också nätverk, kontakter som ger idéer, institutionellt stöd med stor fingertoppskänsla för de enskilda situationerna.

Här spelar styrelsen för landsbygdsutveckling i Östersund en central roll. I den finns samlat vad som förr hette glesbygdsdelegationen och delar av lantbruksstyrelsen. SLU kan lika gärna läsas som Sveriges landsbygds- och lantbruksuniversitet. Fakulteten för landsbygdsföretagande är centrum för småföretagsforskning med lika goda kopplingar till medicin, teknik och samhällsvetenskap som till jord- och skogsbruk. Handelshögskolan i Östersund är i själva verket resultat av ett gemensamt uppbyggnadsarbete från SLU och universitetet i Umeå.

Eftersom både samhällsorganisationen i dess finare förgreningar och landsbygdsföretagandet upphört att vara sektoriellt eller möjligt att foga in några vedertagna branschbegrepp har det statliga stödet en territoriell i stället för en sektoriell organisation. Kommunerna har en aktiv roll i näringspolitiken som lokala agenter för länsorganen. Alla stödformer är sammanförda på länsplanet, oavsett om det gäller jordbruket, socialtjänsten, samlingslokalbyggandet, bostadsförändringen, miljövården eller någonting annat. Den sektoriella organisation som finns kvar är i stället inriktad på rådgivning och utvärdering. Det är ju nödvändigt att hålla en övergripande kontroll av att grundläggande mål om likvärdighet och rättvisa upprätthålls. Det krävs mycket fältarbete och personkontakter eftersom en brokig verklighet inte låter sig fångas så lätt i statistik och formella årsrapporter.

Vardagslivet i den miljö som norra inlandet utgör är både olika och lika det urbana livet. Möjligheterna att välja yrke och arbete är naturligtvis begränsade, jämfört med stora tätorter. Den sociala organisationen kräver mer egenarbete och samverkan kring barnomsorg o dyl för att fungera. Samhällena är små, alla känner alla och den sociala kontrollen kan kännas besvärande stark.

Begränsningarna i den lokala miljön kompenseras med stora kontaktnät utan geografisk begränsning. Informationsteknologin betyder självfallet mycket. De flesta företagen, även eller kanske särskilt de minsta, deltar i komm-nät som ger kontakt med andra småföretag i landet eller liknande regioner i Norden, i Kanada osv. Man reser mycket i

arbetslivet. Fritidsresorna går till städerna, som en spegelbild av stadsbornas fjällresor.

Hur kom då en sådan här utveckling tillstånd en gång i tiden?

I grunden fanns en folklig bas. Många som växte upp i norra inlandet ville bo kvar eller kunna återvända efter några år av utbildning, yrkesarbete, utlandsjobb eller vad det nu kunde vara. Det var inget unikt för just norrlänningar. Snarare föreföll det som om välfärdsutvecklingen och den höjda utbildningsnivån gjorde att allt fler tyckte att man skulle anpassa samhällsorganisationen till människorna i stället för tvärt om. Glansen kring storstaden, sådan den beskrevs av Ivar Lo och andra i det tidiga 1900-talet hade bleknat avsevärt med närmare bekantskap.

Under flera års arbete hade glesbygdsdelegationen dessutom utformat ett program för glesbygden, som byggde på att ta tillvara dess unika resurser i stället för att forma om den till en blek kopia av tätorterna. Krisåren på 70- och 80-talen hade gjort sitt till för att sprida tankar om självtillit, mobilisering och överlevnadsstrategier djupt in i kommunala apparater och lokala avdelningar av partier och fackförbund.

Åren kring 1990 stod det också klart för den centrala politiska makten att man stod inför ett vägval. Antingen skulle landsbygden avfolkas så långt att det blev omöjligt att upprätthålla rimlig service åt en åldrande befolkning. Eller också måste man bryta radikalt med de gamla tankesätten. Situationen spetsades till av tidens vårdkris. En ny kvinnogeneration accepterade inte längre den gamla martharollen, de underbetalda jobben i omsorgen som ändå dugt åt deras mödrar som steg ut i arbetslivet. Nya generationer pensionärer med både ATP och självkänsla krävde samtidigt att äldreomsorgen skulle fungera och fungera väl.

Man insåg också att en lösning på tätort-Sveriges vårdproblem som innebar att man fyllde vakanser efter de kvinnor som gått över till välbetalda jobb i den privata tjänstesektorn med den reserv som fanns i undersysselsatta kvinnor i glesbygderna skulle leda till sammanbrott i stora landsbygdsområden. Samtidigt var man klok nog att inse att en lösning på problemet att få de unga att stanna kvar i eller återvända till de tätortsglesa delarna av landet inte kunde åstadkommas med provisorier och arbetsuppgifter som bestod i att sköta underordnade och rutinmässiga arbeten åt storsamhället. Det kunde heller inte gå med

en social organisation av barnomsorg o dyl som var primitiva varianter av tätorternas system. De signaler som fanns i form av att det var de unga kvinnorna som först övergav glesbygdssamhällena var tydliga nog.

Det stod också klart att utflyttningen hade gått så långt att den verkligt knappa resursen var unga människor och människor med utbildning, erfarenheter och kontaktnät som kunde bilda grund för ett glesbygdsföretagande. Det behövdes därför en rad åtgärder för att stärka landsdelen i dessa avseenden. Generösa villkor för vuxenutbildning blev ett medel. Ett annat blev reformer som ökade återflyttandet. Här ingick t ex successiv avskrivning av studielån, extra förmåner knutna till de personliga investeringsfonder som blev en generell möjlighet på 90-talet m m. Efter norskt mönster knöts ett bosättningstvång till ägande av jord och skog, samtidigt som förvärvsmöjligheterna gjordes mer öppna. I förening med att realisationsvinstskatten fick bli vilande om man bytte sin bostadsrätt i stan mot en gård på landet fick det åtskilliga att omsätta de förmögenheter städernas bostadssituation skapade på 80-talet i små jord- och skogsbruk i Norrland.

Allt detta krävde omtänkande inom många etablerade delar av samhället. Trots många spärrar gick det lättast i den offentliga verksamheten. De fackliga organisationerna hade avsevärda problem med att finna fungerande former för sin verksamhet, både inom den sektorlösa offentliga verksamheten, i de föränderliga småföretagen och i arbetskooperativen som blev allt vanligare. Frågan är dock om inte lantbrukets organisationer hade den allra mödosammaste omställningen.

LRF höll faktiskt på att rämna under en period av omställning. De norrländska jordbrukarna ställde i det längsta upp på en LRF-linje som egentligen gynnade jordbrukarna i södra Sverige mest. Men till slut började det knaka för mycket i fogarna. Resultatet blev en omorganisation där man i söder i stort sett behöll den gamla uppläggningsen med branschorgan - för mejerier, slakterier osv. I norr däremot slogs de samman till en enda organisation med en uppdelning i regionvisa affärsenheter. På så sätt fick man en organisation som kunde marknadsföra både biologiskt odlade råvaror, organisera förädling och sköta kontakterna inom EG-området för den giftfria maten. Efterhand kom den dessutom att bredda sin verksamhet långt utanför det traditionella jordbruksområdet, helt i takt med att ägarna förvandlades från småbönder till landsbygdsföretagare med mycket mångskiftande verksamheter.

Det var en mödosam omställning. Men det visade sig viktigt. Det var i hög grad genom den som den nya landsbygdsutvecklingen blev möjlig.

APPENDIX A: Geografi och värderingar

Det är ont om breda och systematiska studier av vad folk tycker om regionala förändringar, om det som händer med den egna regionen, om flyttningar från små till stora eller från stora till små orter. Fältet blir därför ganska fritt för spekulationer. Debatten om efterkrigsdecennerna är symptomatisk. De beskrivs ibland som att en obeveklig utveckling drev människor från hus och hem, tvingade dem att flytta till staden. Andra gånger beskrivs de som en period då människor kunde förverkliga sina önskningar, komma loss från landsbygdens insnävade liv, se lite mer av världen, uppleva storstadens puls.

Rimligen är båda bilderna sanna som personliga upplevelser. Vad vi inte vet är hur flertalet upplevde det som skedde. I brist på kunskap blir vi lätt benägna att i efterhand se de faktiska flyttströmmarnas nettoresultat som belägg för att de flesta ändå såg utvecklingen som positiv. På lång sikt blir det sannolikt också fallet, givet att samhällsutvecklingen som helhet är sådan att det nya tätortslivet blir gott. Regionala förändringar flyter samman med annan samhällsförändring. Vad som är vad blir svårt att urskilja.

För att förstå dagens skeenden är dock sådana svepande bedömningar otillfredsställande, i efterhand kanske också väl overseende mot ekonomiskt betingade förändringar. 80-talets flyttströmmar har också utlöst ett nytt intresse för flyttarna.

I Stockholms län har myndigheterna gjort en studie av inflyttarna. Den visar att ungefär hälften flyttat till regionen av arbetsmarknadsskäl, hälften av andra skäl. Här ingår både studier och en genuin önskan att få bo och leva i storstad. Bland flyttarna dominerar unga och välutbildade. En stor majoritet förklarar sig i efterhand nöjd med resultatet av att ha flyttat.

Om man tolkar studiens resultat mot en underliggande, kanske omedveten uppfattning om att modernitet och utveckling finns att söka i riktning mot storstäder framstår det lätt som bekräftelse av det man redan ansåg sig veta: "Unga människor, särskilt de med utbildning och

framåtanda, vill till storstaden". Och därmed får de drivkrafter, vilka de nu är, som ger upphov till en flyttström mot storstäderna ökad legitimitet.

Det är emellertid viktigt notera att en ungefär samtidig studie av inflyttare i Ljusdal visar upp samma bild, både av skälen till flyttning, flyttarnas profil och nöjdhet i efterhand. (Statens institut för byggnadsforskning. Meddelande M:13 1987). Andra studier på olika orter i landet visar liknande resultat. Det är således ungefär lika möjligt att påstå att " Unga, framåt människor vill bo i lagom stora eller t o m i små orter".

Vad kan ligga bakom dessa tillsynes motstridiga resultat? En möjlig tolkning som kan förena det motstridiga kan vara att unga, välutbildade människor oftare än andra har s k postmaterialistiska värderingar. I dessa ingår att värdera - meningsfullheten i arbetet och förmånen att få samarbeta med likasinnade högre än god lön och anställnings-trygghet. Mångfald tycks slå högre i kurs än likhet. Det är inte orimligt tänka sig att denna kategori är mindre styrd av arbetsmarknaden och mer av sina krav på livet i allmänhet. Medvetenheten om den egna relativa styrkan på arbetsmarknaden kan också bidra till att man sätter sig över arbetsmarknadssignalerna, utgår från att det förr eller senare ordnar sig med jobb. Eller att man rent av kan skapa de jobb som man vill ha.

Vi vet att det ännu är en minoritet som är "postmaterialister". Men post-materialistiska värderingar tycks dock breda ut sig, långsamt men säkert. Det är åtminstone den bild som ges i en färsk rapport från Sekretariatet för framtidsstudier (Pettersson, Thorleif Bakom dubbla lås, 1988). Främst ser han den växande utbildningsnivån bland unga som orsak. Självfallet spelar också den ökade välfärden roll. Rapportens titel anspelar på att värderingar av detta slag är fastvuxna i personligheten. De ändras normalt föga under livscykeln. Förskjutningen i vad man kan kalla samhällets värderingar sker genom att äldre generationer som bär mer av sin tids värderingar - god lön, trygghet mot arbetslöshet osv. - undan för undan lämnar scenen. In träder i stället nya generationer med nya värderingar som de i sin tur kommer att behålla livet ut.

En helt annan sida av värderingsfrågan är vilka värderingar som får människor att stanna kvar i stället för att flytta. Är det de skygga och tillbakadragna som inte vågar sig ut eller är det de starka och trygga som väljer att forma sin egen tillvaro utan att snegla på de modeströmningar

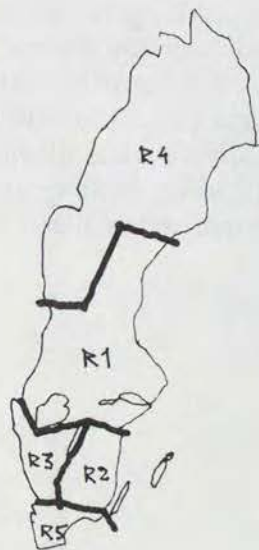
som i form av gröna vågor eller nyurbanism rullar fram i tiden. Om detta är föga känt.

En viss belysning av denna frågeställning ger dock en SIFO-undersökning som Landsbygd 90-kampanjens tidning Nässlan beställt och redovisat nov 87. Intervjupersonerna bor i glesbygd eller små tätorter (mindre än 3000 inv) och spridda över olika landsdelar. De har en betydande optimism inför framtiden, driver en omfattande självhushållning och tänker i termer av starta eget när de ser framåt. Som statistiskt belägg är studien bräcklig. Som mest kan man säga att den inte ger stöd för några oklara föreställningar om att de som stannar kvar skulle utgöra ett "negativt urval." Att synsätten på och den faktiska utformningen av det dagliga livet är annorlunda än i storstäderna är däremot tydligt.

En annan sida av "geografi och värderingar" som efter decennier av ointresse börjar lyftas fram i ljuset är de historiskt bestämda, regionala skillnader som faktiskt finns i kultur och värderingar. Inom Sekretariatet för framtidsstudier har genomförts en stor studie, Kommunerna och framtiden. I den lyfts de stora och djupgående skillnaderna mellan de sju deltagande kommunerna fram som en viktig del av studiens Svergebild. Tillspetsat har deltagarna i studien ibland ställt frågan, Existerar Sverige annat än som en abstraktion, ett statistiskt genomsnitt?

Vid sidan av olikheterna noterar studien också att periferin ofta är först att reagera på nya strömningar i tiden. Fenomen som nya partier och "Vi flytt int"-rörelsen har först dykt upp i små orter och kommuner. Långt därefter noterar man på den nationella scenen att nya småpartier tar sig in i riksdagen och att anställda vid statliga verk protesterar mot utflyttning. I USA har en av de internationellt kända framtidsforskarna satt lyssnandet till periferin i systemet som sätt att förutsäga vad som är på väg (Naisbitt J 1983 Megatrender).

En annan belysning av regionala skillnader i värderingar ger religions-sociologiska studier av kyrksamhet. Det är föga känt hur dessa hänger samman med hela komplexet av värderingar som människor bär på. En vink om sambanden kan man möjligen få av att studera en kartbild från en sådan studie. Poängen är den likhet bilden visar med de indelningar som brukar användas i regionalekonomiska analyser.



Källa: Pettersson Thorleif
Swedish Church Statistics Unique
data for sociological research

Frekvensen gudstjänstbesök och nattvardsgång är dubbelt så hög i R2 och R3 som i R1 och R5. R4 intar ett mellanläge.

Variationerna är i stort sett oförändrade efter justering för demografiska, industriella och bostadsförhållandeskillnader mellan regionerna.

Det antyder att värderingarna var först på plan och att de medverkat till regionens utveckling.

Man kan inte dra några vittgående slutsatser av detta. Möjligen skulle man kunna hävda att det kan löna sig att överväga om regionalpolitiska åtgärder behöver anpassas mer än nu till regionala särdrag för att bli effektiva.

Till sist kan det finnas anledning att peka på de långa eller korta vågor som kan urskiljas ifråga om värderingsförändringar. En sådan vågrörelse kan urskiljas som gående i fas med de långa vågorna i ekonomin. Långa och djupa kriser brukar utlösa intresse för det lokala, för självtil-litsstrategier, för folkkonst osv. I den meningen är åtskilliga drag i 1970-talet igenkännbara i både 1930-tal och 1880-tal.

Detta skulle då kunna förklara att 70-talets urbana alternativrörelse försvagats och i 80-talets uppsving, tolkat som inledningen till en ny lång våg, ersatts med nyurbanism och yuppieliv. Men riktigt så enkelt är inte mönstret. Satsningar på lokala resurser och mobilisering av självtillit

pågår idag runt om i den svenska landsbygden och i krisorter. Om man så vill kan man säga att 70- talets intellektuella alternativtänkande håller på att smälta samman med folkliga traditioner och överlevnadsstrategier till en modern livsform vid sidan av den urbana. Det är därför långt ifrån givet att ett långvarigt och stabilt uppsving i ekonomin återger det urbana livet, en ställning som ensamt företrädande modernitet och utveckling. Pendlingen från alternativtänkande till yuppiestil kan mycket väl visa sig vara en modesvängning, mest synlig i den föreställningsvärld som massmedierna skapar och underhåller.

APPENDIX B: Miljön och naturresurserna

Föreställningen att naturen måste tuktas brukar tillskrivas kristendomen. Rätten att exploatera den får i detta en moralisk legitimitet som förstärks av upplysningstidens kunskapsexplosion. Utnyttjandet av naturen är en integrerad del av industrisamhället. Möjligen är det också därför som de gröna strömningar som nu gör sig gällande skapar så starka spänningar. Tanken att människan måste underordna sig naturens lagar tycks vara svår att acceptera, även om växande ekologiska insikter talar mycket starkt för detta. Som en förhoppning finns föreställningen att vi med ännu mer avancerad teknik skall kunna överbrygga motsättningen, skapa ett intelligent industrisamhälle som inte förstör sin egen livsbas. Ännu så länge får det ses som en vision, värd att arbeta för. Men klokheten bjuder att ta det säkra före det osäkra och räkna med att naturen sätter bestämda gränser för vår rörelsefrihet.

Hur kommer vi att beröras av de stora, globala frågorna om ozonskiktet och världsklimatet? Båda har kopplingar till kemisamhället och energiomsättningen i världen.

För klimatet har det gjorts en del stora modellberäkningar som också fördjupats vad gäller Norden. Två tendenser brottas med varandra. Dels är vi på väg mot kallare klimat både i ett långt vågsystem (stora istiden) och ett kortare med variation över ett eller flera sekel. Dels har vi drivhuseffekten som anses medföra varmare klimat. Modellberäkningarna antyder att drivhuseffekten vinner. Det innebär en kraftig förskjutning av klimatzonerna, inom 50 år skulle skåneklimatet ha vandrat upp till södra Norrland och Skåne ha Frankrikes klimat om beräkningarna visar sig stämma. Sannolikt ökar nederbörden i Norden. Strax bortom sekelskiftet bör effekterna börja bli märkbara mot det "bakgrundsbrus" som finns av klimatvariationer mellan enstaka år.

Hälften av drivhuseffekten tycks bero av kemisamhället och hälften av koldioxiden. Hälften av koldioxiden kommer från eldning med fossila bränslen, hälften från minskande grönmassa på jorden. Systemet är utomordentligt trögt. Insatserna för att vända utvecklingen måste bli

enorma. Frågan är väl närmast om den smygande förändringen kommer att mobilisera en motoffensiv innan det är försent.

Då verkar det mera möjligt tro att ozonfrågan kommer att ge oss den chock som behövs för att vakna upp. I den möts två djupgående strömningar - rädslan för cancer och dyrkan av solen. Tanken att vår ekonomiska verksamhet och vår rädsla tillsammans kan tvinga oss att börja se solen som fiende förefaller outhärdlig, åtminstone på våra breddgrader. Ännu vet vi inte vad en restaurering av ozonskiktet kommer att kosta av restriktioner. Freon är ju endast en av många kemikalier. De antydningar som förekommit under den senaste tiden om att katalytisk avgasrening kan alstra dikväveoxider som blir ett nytt hot mot ozonlagret ger en vink om hur komplexa problemen och lösningarna kan vara.

Vad kommer drivhuseffekten att betyda för odlingsbetingelserna? Varmare klimat ger nya möjligheter men innebär också att färre skadeinsekter fryser ihjäl på vintern. Utebliven tjäle i marken kan ge problem att odla vissa jordar i Mellansverige. Ökad nederbörd kan ge översvämningsproblem i Mellansverige osv. Det vore ytterst lättsinnigt, även om vi kunde bortse från de globala problemen att se oss som vin-nare i klimatlotteriet.

Då förefaller det rimligare att se de oförstörda jordar vi har i norra Sverige, som följd av kallt klimat och jordbrukspolitik, som en unik resurs. I Europa växer efterfrågan på giftfri mat. Samtidigt tycks man tvivla på möjligheterna att kunna producera sådan mat i den "kemiska öken" som kontinenten håller på att bli. Sydsverige har drag av kontinenten. Här finns möjligen en potential att utnyttja i sökandet efter lönsamma verksamheter för areella näringar i området från Dalälven och norrut.

I odlingsperspektivet finns också biotekniken och specialgrödorna, för energi- och industriändamål. Här är vi sannolikt i början av en utveckling som bara låter sig anas. I den kan rymmas fortsatt ökad avkastning i traditionellt jordbruk som gör att livsmedelsbehovet täcks med kanske hälften eller mindre av nuvarande åkerareal. Med dagens styrsystem blir det mycket granskog i landet som följd av en sådan utveckling.

Men det kan också tänkas att biomassa blir en åtrådd råvara inom energisektorn (inom en utvecklad användning av gas) och som bas för produktion av specialkemikalier i en ny fytochemisk industri. I ett sådant

perspektiv kanske vi odlar industriråvaror på de stora slätterna och förskjuter livsmedelsproduktionen mot norr där förutsättningarna för giftfri odling är bättre. Tror vi på något sådant finns det anledning hålla jorden öppen i större delen av landet, inte bara för kulturlandskapets och den lokala överlevnadens skull utan även i ett krasst nationellt ekonomiskt perspektiv.

Även i energisammanhanget behövs ett globalt perspektiv. FNs kommission för utveckling och miljö - Brundtlandkommissionen - betonar de globala gränserna för energiomsättningen. Skall jordens fattiga folk kunna få disponera energi för sin utveckling måste de redan rika länderna maka åt sig. I den industrialiserade världen bör fortsatt ekonomisk växt byggas på en så effektiv energianvändning att den totala användningen kan minska, räknat varje land för sig.

De riktlinjer som gäller i vårt land - effektiv hushållning med energi, värn av miljön, en successiv utveckling mot ett energisystem i huvudsak baserat på varaktiga, helst förnybara och inhemska, energikällor - stämmer väl med Brundtlandkommissionens rekommendationer.

Det sena 80-talets debatt handlar om kärnkraft och elförsörjning. Med avvecklingsbeslutet aktualiseras en utveckling som är ofrånkomlig på sikt, nämligen att ny elproduktion blir dyrbar. Tillsammans med antaganden om hög nivå för elanvändningen ger det höga elpriser som utgör ett hot mot basindustrin. En låg användningsnivå, som ger billig vattenkraft stor inverkan på medelkostnaden, bäddar i sig för ett lågt elpris men anses ouppnåelig utan att man använder höga elpriser som styrmedel.

Naturgas kan ersätta el i direkt användning i uppvärmning och i flertalet industriprocesser. Introduktion av ett gasnät och en tradition att använda gas innebär också att nya framtidsmöjligheter öppnas. Längst bort vid horisonten skymtar vätgastekniken. På närmare håll finns produktion av syntesgas och biogas, med inhemska råvaror som bas.

Mycket talar för att bioenergin på sikt får en allt viktigare roll, särskilt i ett land med god tillgång till mark och nederbörd. Den står redan nu för ca 15% av den totala energianvändningen. Andelen kan väntas öka kraftigt. Det förutsätter sannolikt att den till stor del omvandlas till elkraft eller gas för att passa i ett modernt samhälle. Även flytande bränslen för transportsektorn kan komma ifråga.

Basen för detta är sannolikt både årsgrödor (energigräs och andra specialutvecklade växter) och energiskog. Det senare förutsätter en omsorgsfull inplanering i de öppna odlingslandskapen, något som förefaller möjligt. Bland annat anses det kunna återge de stora slätterna en del av den omväxlande karaktär de hade innan skogsdungar och åkerholmar försvann i stordriftens spår. Rätt inplanerad skulle energiskog med andra ord kunna bli till glädje både för energiförsörjning, öga och viltliv.

Ett annat inslag i det framtida energisystemet kan vindkraften bli. Bortsett från enstaka aggregat, knutna till lantgårdar och dyl. kommer det sannolikt att uppträda i samlade vindfarmer i goda vindlägen till lands eller till havs. I så måtto kommer den att likna vattenkraften, som ju också lokaliseras efter naturgivna betingelser. Skillnaden kommer att vara att vindkraften sannolikt byggs ut i de delar av landet där befolkningskoncentrationen och därmed konflikthanteringen är stora.

Både bioenergi och vindkraft innebär att ny sysselsättning uppstår. Bioenergin kan i grova drag jämföras med den livsmedelsproduktion den kommer att avlösa, kanske på en tredjedel av åkerarealen. Sysselsättningen av vindkraft är mer svårbedömd, Ringhals kärnkraftverk ger sysselsättning åt ca 3000 personer. Ett vindkraftsprogram med ungefär samma elproduktion kan antas ge ungefär samma sysselsättningseffekt, men med en helt annan geografisk fördelning.

Hur går det då med skogen och malmen, vår urgamla bas för ekonomin. Vi har aldrig haft så mycket skog i landet som nu. Miljöförstörelsen kan begränsa tillväxten. Vi kan nog heller inte utesluta att fortsatt ökning av belastningen kan föra till omslagpunkter där skogsdöden får stort omfång och leder till snabb avverkning och minskat stående förråd. Det gäller särskilt för södra Sverige. En annan fråga är om vi odlar rätt skog eller om vi borde lägga större vikt vid att få fram kvalitetsvirke för olika ändamål.

Storproduktion av järnmalm tycks komma att vara utsatt för hård konkurrens på välfärdsmarknaden, även framgent. Specialmineral av olika slag tilldrar sig ökat intresse. En del fyndigheter är kända. Men sannolikt återstår mycket att upptäcka. Prospektering är därför viktig, inte minst i ett regionalpolitiskt perspektiv.

Haven är nu föremål för räddningsaktioner och problemen är någorlunda kända. Det förefaller inte orimligt tro att räddningsaktionerna

kommer att kräva betydande restriktioner för jordbruket i södra Sverige. Massa- och pappersindustrin kommer att ställas inför nya krav, kommunala reningsverk måste utvecklas vidare. Listan över nödvändiga åtgärder är lång. Ännu vet vi inte om den räcker.

Skandinavien beskrivs ofta som Europas sista vildmark. I detta ligger både en skyldighet och en kommersiell möjlighet. Här skymtar en syn på naturen som är diametralt motsatt odlarens. Naturen är rekreation och förlustelse, anknytningen bakåt går snarare till rokokon och den engelska parken, till romantikens naturdyrkan. Konfliktpunkterna är många, även i de tätortsglesa delarna av landet, kring storälvar, renbetesland, naturskyddsområden och turistanläggningar etc.

I tätorts-Sverige finns andra skärningspunkter. Historiskt har tätorter uppstått där matproduktionen gjorde det möjligt. Här finns de högsta markvärdena. Men här finns också nya markbehov. I spåren av att åkerjorden blir överflödigt för livsmedelsproduktion dyker det upp tankar om en ny sorts trädgårdsstäder eller väldiga kultiverade strövområden i stadernas omgivning, nya stadsparker av gigantiska dimensioner.

Avslutningsvis skall vi beröra nedfallet av försurade ämnen m m. Den allmänna bilden med stora nedfall i söder och stora kväveöverskott, de speciella storstadsproblemen och den relativa problemfriheten i norr med mindre nedfall blåsande in från kontinenten och betydande kväveunderskott är väl bekant. Vad som är av speciellt intresse i detta sammanhang är frågan om det nu är dags att mer systematiskt diskutera regionala skillnader i miljöbestämmelser, uttag av avgifter etc. Den nya ansatsen med nationella miljöskyddsområden (Dalälven, Hisingen) pekar i den riktningen.

I princip skulle det kunna komma att fungera som regionalt differentierade arbetsgivaravgifter o dyl. Men utgångspunkten i detta fall skulle inte vara att subventionera svaga regioner utan att se till att de inte i onödan belastas med restriktioner och pålagor som motiveras av problem i helt andra delar av landet.

REFERENSER

- Andersson, Åke E.: Kreativitet - storstädernas framtid, Värnamo 1985
- Bentzel, Ragnar: Svensk ekonomi i ett 30-årsperspektiv. Ds I 1983:12
- Bennau, Marshall: Allt som är fast förflyktigas. Arkiv 1987.
- Borgegård, Lars-Erik: Flyttningsrörelser-några strukturella drag, Statens institut för byggnadsforskning (stencil), 1987
- Borgegård, L-E, Rhodes, E och Siksiö, O.: Inflyttare till Ljusdals kommun, Statens institut för byggnadsforskning, meddelande M:13
- Ekdahl, Lars och Lindström, Bjarne: En ny storstadsutveckling?, ERU-rapport 13, 1982
- Gidlund, Jan erik m fl: Periferins renässans, arbete i projektet, Kommunerna och framtiden, Institutet för framtidsstudier. (Under publicering)
- Jacobs, Jane: Cities and the Wealth of Nations, New York 1984
- Johansson, Börje och Strömquist, Ulf: Teknikspridning och importsubstitution, Stockholmsregionens roll för svensk teknikförnyelse. Länsstyrelsen i Stockholms län, 1986 nr 7:2
- Johansson, Mats: De nya stockholmsborna. En studie av den inrikes inflyttningen 1986 till Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholms län, Regionalekonomiska enheten
- Naisbitt, J: Megatrender, Södertälje 1983
- Pettersson, Thorleif: Bakom dubbla lås, Institutet för framtidsstudier
- Pred, Allan: City-Systems in Advanced Economies London 1977

- Stockholms läns landsting: Skiss - 85, Regionalplanekontoret 1985
- SCB: Trender och prognoser inför 90-talet. Information i prognosfrågor 1985:2
- SCB: Sveriges arbetskraft, Prognos till år 2000. Information om arbetsmarknaden 1986:7
- SCB: Kvinnor och män på arbetsmarknaden. Information om arbetsmarknaden 1986:2
- SCB: Arbetskraftsundersökningar (AKU)
- SCB: Folk- och bostadsräkningsmaterial
- SCB: Statistisk årsbok
- SIND: Privata tjänstesektorn. Regionala utvecklingsmöjligheter. SIND PM 1986:8
- Renborg, Ulf: Landsbygd år 2010. Stencil. Lantbruksuniversitetet i Ultuna, 1988
- Långtidsutredningen 1987, samt följande bilagor:
Industriell förnyelse (bil 19)
Privat tjänstesektor (bil 17)
Regional analys (bil 24)

ATT INTEGRERA OCH PROFILERA
Strategi för glesbygdsutveckling

Lars Olof Persson

ATT INTEGRERA OCH PROFILERA

Strategi för kompetensutveckling

Lars Olof Petersson

1. INTRODUKTION OCH SYFTE

Den svenska glesbygdspolitikens mål är att skapa förutsättningar för arbete, service och god miljö för dem som bor i landets glesbefolkade delar. Målet är också att förbättra och effektivisera utnyttjandet av resurser som finns i dessa områden. Tyngdpunkten av de politiska insatserna riktas sedan lång tid till skogslänen.

Den specifika glesbygdspolitikerna omfattar stöd till näringslivet och serviceproduktionen med tonvikt på små arbetsställen. Relativt samstämmiga rapporter tyder på att glesbygdssstödet därigenom medverkar till att skapa eller vidmakthålla arbetstillfällen till förhållandevis låg statlig kostnad. De sammanlagda belopp som utbetalas för detta ändamål har också successivt ökat sedan det introducerades under 1970-talet. Dessutom har ytterligare, likartade stödformer införts, inom ramen för det regionala stödet till jordbruket i norra Sverige. Trots detta uppges det finnas en fortsatt brist på kapital för att utveckla näringslivet i glesbygderna. Den långsiktiga utvecklingsbarheten hos stödföretagen är hittills dåligt känd.

Utifrån ett statsbudgetperspektiv sker emellertid de största resursöverföringarna till glesbygdsområdena via helt andra kanaler, med andra styrmedel och med delvis andra målsättningar. De största resursinsatserna görs inom arbetsmarknads- och skatteutjämningspolitiken. Inriktningen och fördelningen av dessa insatser sker utan direkt påverkan från glesbygdspolitikerna. Tillsammans med insatser för infrastrukturuppbyggnad, utbildning och allmän regionalpolitik är detta insatser som skapar välfärd och utvecklingsförutsättningar i första hand i glesbygdskommunernas kärnorter. Samtidigt innebär sektorspolitiken en risk för målkonflikter. Den specifika glesbygdspolitikerna brukar därför ses som ett komplement till annan statlig och kommunal politik och med medveten inriktning på att understödja ett utspritt företagande och en fortsatt spridd bosättning.

Den specifika glesbygdspolitikerna har inte en sådan inriktning eller kraft att den kan ge något väsentligt bidrag till de större orternas utveckling. Den bidrar främst till att motverka ett fortsatt bortfall av arbetstillfällen,

boende och service i centralorternas ofta vidsträckta omland. Trots detta växer på de flesta håll glesbygdsbefolkningens beroende av arbetsmarknaden och serviceutbudet i centralorterna.

Inom glesbygdsområdet i norra Sverige sker således en fortsatt spontan koncentration av arbetstillfällen och boende till centralorterna. En stor del av arbetstillfällena är där knutna till serviceproduktion inom offentlig sektor. Tillväxten inom den privata företagssektorn är förhållandevis svag och de förklaringsfaktorer som förs fram är brister dels i den lokala företagsmiljön, dels i tillgång på kvalificerad arbetskraft. Behovet av statliga resursöverföringar ser därför ej ut att minska över tiden. Frågan är därför å ena sidan hur statliga resurser kan sammanföras så att tillräckligt kraftfulla och mångsidiga utvecklingsmiljöer skall kunna skapas och vidmakthållas. Frågan är å andra sidan hur denna service och denna infrastruktur skall kunna göras tillgänglig även för de geografiskt spridda företagen och hushållen.

Syftet med denna rapport är därför att belysa de aktuella förutsättningarna i de lokala utvecklingsmiljöerna i glesbygdsområdet, dvs det vi kallar "glesbygdscentra", samt att föreslå åtgärder som - principiellt och konkret - kan medverka till en sådan förstärkning av dessa glesbygdscentra som samtidigt ger bättre utvecklingsförutsättningar även i den rena glesbygden. Tonvikt ges här åt "möjligheter" snarare än "svårigheter". Förslagen skall inte ses som ett motsatsförhållande till den bedrivna glesbygdspolitiken, utan snarare som komplement till denna.

Utredningen bygger delvis på material som framtagits i ERU/CERUMs forskningsprogram om glesbygdernas utvecklingsmöjligheter. Materialet i sin helhet publiceras i Johannisson, B., Persson, L.O. & Wiberg, U. URBANISERAD GLESBYGD - verklighet och vision (ingår i Ds-serien 1989).

2. UTVECKLINGEN I GLESBYGD OCH GLESBYGDSCENTRA

Tätortsmiljö i den lilla skalan tillsammans med en pendlingszon på trettio kilometer formar de geografiska rum som här benämnes glesbygdscentra. Tätortskärnorna har enligt vår definition mellan 2 000 och 10 000 invånare. Det är orter som framför allt fungerar som betydelsefulla serviceorter, men även uppvisar en branschmässig spridning av arbetstillfällen utanför råvarubaserade sektorer. Med perifer glesbygd menar vi de delar av landet som har så låg befolkningskoncentration att de ej kvalificerar som glesbygdscentra. I analyserna särskiljer vi så långt materialet tillåter kärnorterna från omlanden. En kartmässig redovisning av glesbygdscentra resp. perifer glesbygd visas i bilaga 1. Exempel på kommuner som domineras av sådana ortstyper återfinnes i tablå 1 nedan.

Befolkningssammansättning

I glesbygdscentra bodde år 1987 drygt 1 miljon människor. Hela 60 procent av dessa bodde i kärnorternas omland. Tabell 1, som bygger på en detaljerad analys av befolkningsdata för s k nyckelkodområden, visar befolkningens sammansättning i kärnorter och omland i åldersgrupper och kön. Samma material åskådliggörs i figur 1.

I kärnorterna ligger balansförhållandet i olika åldersgrupper ganska nära riksgenomsnittet. I omlanden däremot noteras påtagliga kvinnunderskott i åldrarna 16-24 samt 35-49 år. Totalt sett har glesbygdscentra en ålderstyngd befolkning jämfört med riksgenomsnittet. Huvudparten av skevheten återfinns dock i omlanden.

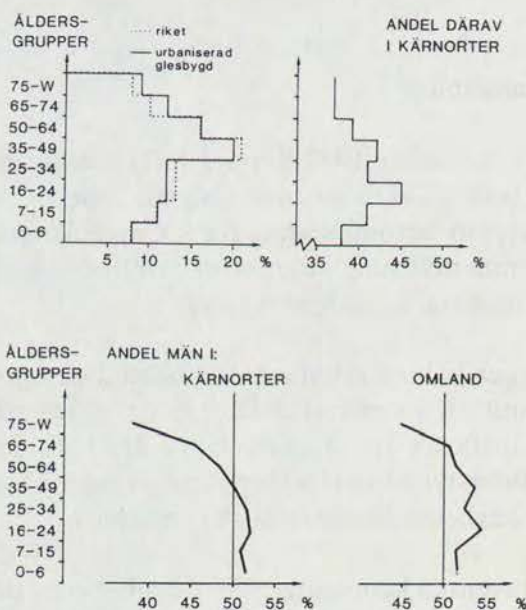
Det är knappt 80 svenska kommuner som domineras av ortstypen "glesbygdscentra" och de har sammanlagt drygt 915 000 invånare. Femton kommuner domineras av perifer glesbygd och har en sammanlagd folkmängd på ca 102 000 personer. Av dessa bodde 22 procent i kommuncentra. Samtliga kommuner av karaktären perifer glesbygd återfinnes i Norrlands inland. Av alla kommuner med karaktär av glesbygdscentra återfinnes emellertid mindre än hälften i Norrlandslänen

och dessa omfattar endast ca 30 procent av hela den befolkning som bor i denna ortstyp i landet.

Tabell 1: Befolkningens sammansättning i glesbygdscentra i hela Sverige år 1987.

Åldersgrupp	Antal personer		därav i kärnorter		Andel män i	
		%	%	%	kärnorter %	omland %
0-6	82 141	8	38		51,6	51,6
7-15	116 310	11	41		50,9	51,4
16-24	118 986	12	45		52,3	54,4
25-34	118 046	12	41		51,7	52,6
35-49	200 664	20	42		50,3	53,7
50-64	167 178	16	39		48,4	51,4
65-74	117 973	12	37		45,4	50,7
75-w	95 385	9	37		38,0	44,9
Totalt	1 016 683	100	40		49,0	51,6

Källa: Specialbearbetningar på nyckelkodat material, SCB. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989



Figur 1: Befolkningens sammansättning i glesbygdscentra i hela Sverige år 1987. (Källa: Specialbearbetningar på nyckelkodat material, SCB. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989).

Indelningen av kommuner i "glesbygdscentra" och "perifer glesbygd" jämförs i tablån nedan med den rådande regionalpolitiska stödområdes-

indelningen. Det visar sig att stödområde A ungefär till hälften utgörs av glesbygdscentra och till hälften av periferi. Område B utgörs nästan

Tablå 1. Kommuner i stödområde A, B och C klassificerade efter dominans av ortstypen glesbygdscentra eller perifer glesbygd.

STÖDOMRÅDE I REGIONAL- POLITIKEN	Dominans av ortstyp PERIFER GLESBYGD	GLESBYGDS- CENTRA	EJ GLES- BYGD
A	Arjeplog Pajala Överkalix Dorotea Sorsele Berg Ragunda	Haparanda Jokkmokk Kalix Övertorneå Storuman Vilhelmina Åsele Strömsund	Gällivare Kiruna
B	Bjurholm Åre Älvdalen	Arvidsjaur Älvsbyn Lycksele Malå Norsjö Vindeln Bräcke Härjedalen Sollefteå Ånge Ljusdal Malung Vansbro Torsby	
C	Nordanstig	Nordmaling Robertsfors Vännäs Kramfors Eda Filipstad Hagfors Munkfors Storfors Sunne Årjäng Bengtsfors Dals-Ed Hällefors Ljusnarsberg	Boden Luleå Skellefteå Piteå Östersund Krokom Ö-vik Hofors Söderhamn Avesta Ludvika Orsa Smedjeback Fagersta Norberg Skinnsberg Arvika Åmål Gotland

enbart av glesbygdscentra, medan knappt hälften av kommunerna i område C är glesbygdscentra och resten av kommunerna ligger nära

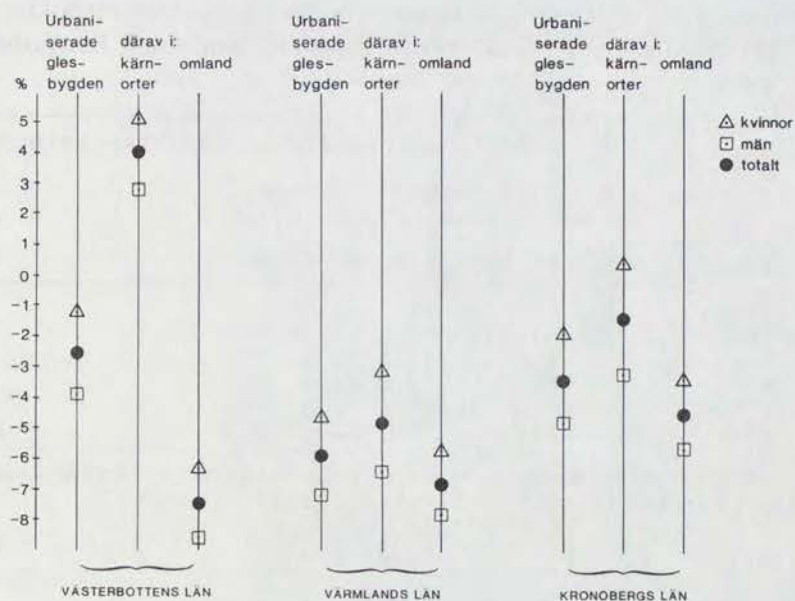
större centra. Sammanställningen omfattar endast kommuner i stödområden - härutöver finns ett tiotal kommuner som domineras av glesbygdscentra utan att vara regionalpolitiskt prioriterade.

För att få en tydligare bild av förhållanden och aktuella förändringstendenser i glesbygdscentra har gjorts en fördjupad bearbetning av uppgifter om tre län som representerar förhållanden i Norrland, Svealand respektive Götaland och avser län där inslaget av glesbygdscentra är relativt stort: Västerbotten, Värmland och Kronoberg. Speciellt har tagits fram data ur 1975 och 1985 års folk- och bostadsräkningar för tätorter och församlingar som approximativt sammanfaller med de avgränsningar som gjorts på nyckelkodområdesnivå och som presenterades ovan. I tabell 2 redovisas befolkningsförändringarna 1975-85. Samma material åskådliggöres även i figur 2.

Tabell 2: Befolkningsförändringar 1975-85 i glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län.

	Glesbygds- centra %	därav i kärnorter %	omland %
Västerbotten			
- män	-3,8	2,9	-8,5
- kvinnor	-1,1	5,2	-6,2
Totalt	-2,5	4,1	-7,4
Värmland			
- män	-7,1	-6,3	-7,7
- kvinnor	-4,5	-3,0	-5,6
Totalt	-5,8	-4,7	-6,7
Kronoberg			
- män	-4,7	-3,1	-5,5
- kvinnor	-1,8	0,5	-3,2
Totalt	-3,3	-1,3	-4,4

Källa: Bearbetningar av församlingsdata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989



Figur 2: Befolkningsförändringar 1975-85 i glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län.

Källa: Bearbetningar av församlingsdata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Utvecklingen har varit mest positiv i kärnorterna. Samtidigt är det stora skillnader mellan länen. I Värmland präglas både glesbygdscentras kärna och omland av avfolkning. I de båda andra länen har man haft en markerad koncentration av befolkningen till kärnorterna. Tydligast har detta varit i Västerbotten, där kärnorternas befolkningstal också ökat.

Ett uppmärksammat problem i glesbygd är höga andelar ensamstående män, speciellt i åldrar då huvudparten av hushållen bildas och barnen föds. Med hjälp av vårt trelänsurval kan vi illustrera förhållanden i glesbygdscentra.

Tabell 3: Andel sammanboende/gifta i kärnorter respektive omland i glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län år 1985.

Ålders- grupp	Andel sambo/gifta av män resp kvinnor			
	Kärnorter		Omland	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
	%	%	%	%
16-24	15	30	10	29
25-34	63	75	62	86
35-49	81	83	75	88
50-64	80	74	73	80
65-74	74	51	68	59
75-w	54	19	52	25

Källa: Bearbetningar av församlingsdata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Tabell 4: Antal ensamboende/ogifta av 100 män respektive kvinnor i glesbygdscentras kärnorter och omland jämfört med riket. Vissa åldergrupper. 1985.

Åldersgrupp	Differens gentemot riksgenomsnittet i antal ensamstående per 100 män respektive kvinnor.			
	Kärnorter		Omland	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
25-34	-4	-4	-3	-15
35-49	-6	-5	0	-10
50-64	-3	-5	+4	-7

Källa: Bearbetningar av församlingsdata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

I både kärnorter och omland lever en större andel av kvinnorna i åldrarna 16-49 år i sambo/gift-förhållande jämfört med männen i samma åldersgrupp (tabell 3). Obalansen är högre i omlanden. En jämförelse med riksgenomsnittet avslöjar emellertid att glesbygdscentra - dvs både dess kärnorter och omland - inte tycks vara en miljö som skapar problem i form av stor andel ensamboende. Det är snarare tvärtom; avvikelserna mot riksgenomsnittet (tabell 4) är små, men i regel "positiva". Samtidigt kan "underskottet" på ogifta ensamstående givetvis tolkas som ett problem. I den perifera glesbygden kan detta problem vara mera accentuerat.

Flyttningar

För att belysa glesbygdscentras flyttningsutbyte med andra ortstyper har gjorts en bearbetning av data för Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län åren 1975, 1980 och 1987. Antalet undersökta år är för litet för att trender skall kunna belysas. Däremot kan materialet karaktärisera ålders- och könsstruktur bland flyttarna samt flyttningsutbytet mellan glesbygdscentra och andra delar av ortssystemet. Generellt för alla tre länen är att glesbygdscentra har det största flyttningsutbytet med urbana områden i det egna länet. Utflyttningen når sin höjdpunkt i åldersgruppen 15-24 år, medan personer i den yngre medelåldern är vanligast i den motsatta flyttströmmen. Det handlar således främst om personer som under en period bor i en större ort för att skaffa utbildning. Antalet inflyttare från urbana zoner i det egna länet är ungefär fyra gånger högre än från Stockholm. I tabell 5 har balansen mellan flyttströmmarna - flyttningsnettot - i olika åldersgrupper sammanställts.

Tabell 5: Flyttningsnetto i olika åldersgrupper för glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län åren 1975, -80 och -87.

Ålders- grupp	Urbana zoner i länet			Stockholm		
	-75	-80	-87	-75	-80	-87
0-14	255	170	-8	116	117	27
15-24	-716	-482	-372	-113	-85	-94
25-34	258	106	-16	60	107	-17
35-64	20	50	-66	82	85	43
65-	-12	-17	-41	17	9	28
Totalt	-195	-173	-503	162	233	-13

Källa: Bearbetningar av kommundata, SIB. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Det generella draget är den stora nettoutflyttningen av ungdomar till urbana zoner i det egna länet. Underliggande material visar t ex att Umeås dragningskraft på ungdomar i glesbygdscentra i Västerbotten är särskilt märkbar alla tre åren. Även i utbytet med Stockholm har glesbygdscentra nettoförlust av ungdomar, men nettovinst av personer i övriga åldersgrupper. Ungdomarnas "flykt" från glesbygdskommunerna rör sig således inte om något speciellt 80-talsfenomen. Även under 70-talet var utflyttningen av ungdomar påtagligt stor, men kom inte att

hamna i debattfokus på samma sätt som nu genom att flyttningsnettot då var positivt.

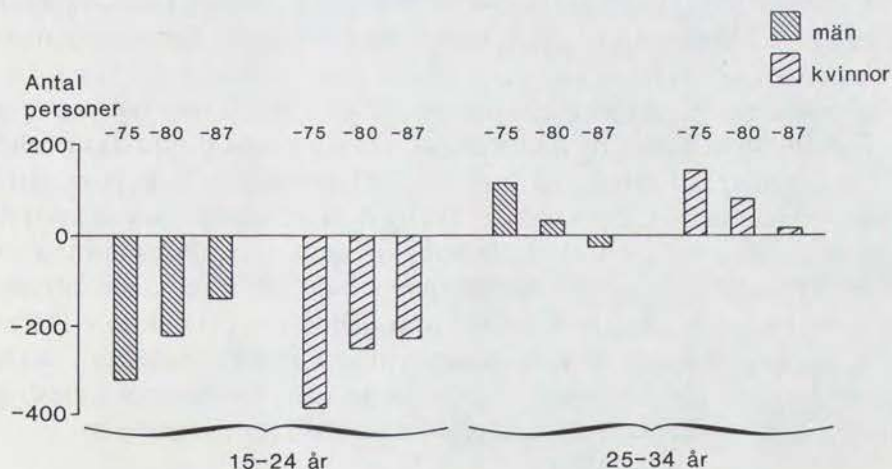
En annan aktuell glesbygdsdebatt handlar om kvinnors flykt undan glesbygdssamhällets brister i fråga om sysselsättning, service, kultur och andra fritidssysselsättningar som speciellt efterfrågas av kvinnor. De exempel på bygder som har dragits fram i debatten, framför allt perifera kommundelar i Norrlands inland, ligger emellertid i bygder som vi klassificerat som perifer glesbygd. Det flyttningsmaterial som analyserats ger knappast belägg för att glesbygdscentra är utsatt för samma könsobalansproblem. I tabell 6 illustreras könsbalansen i glesbygdscentras utbyte med urbana områden i det egna länet. I varje undersökt flyttningsriktning är antalet män ungefär detsamma som antalet kvinnor.

Tabell 6: Antal flyttande män respektive kvinnor till och från glesbygdscentra till urbana centra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län åren 1975,-80 och -87.

År	Urbana zoner i länet			
	Inflyttare		Utflyttare	
	från		till	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
1975	1473	1435	1509	1594
1980	1226	1287	1321	1365
1987	1006	997	1212	1294

Källa: Bearbetningar av kommundata, SIB. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

I den yngre åldersgruppen, där skillnaderna mellan in- och utflyttning får de största och mest långsiktiga konsekvenserna kan observeras nettoförluster av både pojkar och flickor till framförallt det egna länets urbana delar. Nettoutflyttningen av flickor är något högre. Se figur 3. Bland de något äldre flyttarna ökar glesbygdscentras konkurrenskraft om flyttare. Flyttningsnettot är övervägande positivt, och till och med något högre för kvinnorna än för männen.



Figur 3. Nettoflyttning från glesbygdscentra till länets urbana centra. Tre län summerade. Vissa åldersklasser. 1975, 1980, 1987. (Källa: Bearbetning av kommundata, SIB. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989).

Näringsliv

För att analysera hur glesbygdernas näringsliv fortgående blir mindre baserad på traditionella råvarutillgångar och traditionell privat service och mer baserad på verkstadsindustri och avancerade tjänster respektive välfärdspolitiska ambitioner görs här en indelning i fyra huvudsektorer:

Traditionella basnäringar

jordbruk, skogsbruk, gruvor och mineralbrott med förädlingsindustrier,

Traditionell infrastruktur-service

byggnadsindustri, partihandel, varuhandel, samfärdsel

Övrig privat varu- och tjänsteproduktion

Övrig industri, banker och försäkringsverksamhet, uppdragsverksamhet, kulturell verksamhet

Välfärdsmotiverade näringar

förvaltning, försvar, undervisning, hälso- och sjukvård, socialvård

I tabell 7 framgår att en tredjedel av arbetstillfällena i glesbygdscentra har en direkt koppling till naturresurstillgångarna. De välfärds motive-
rade verksamheterna har dock nästan nått samma omfattning. Under
den studerade perioden har både den traditionella bas- och servicepro-
duktionen minskat, medan icke traditionell privat produktion och väl-
färds motiverad service ökat. I jämförelse med riket i genomsnitt har
glesbygdscentra fortfarande en tydlig överrepresentation av sysselsätt-
ning inom traditionella basnäringar - gäller särskilt männen - och
underrepresentation av sysselsättning inom både traditionell infrastruk-
turservice och icke traditionell varu- och tjänsteproduktion. Däremot
ligger man relativt nära riksgenomsnittet i andel sysselsatta i välfärds-
motiverade verksamheter. Arbetsmarknaden för kvinnor i glesbygds-
centra har en karaktär som är relativt lik landets urbana delar.

Tabell 7: Sysselsättningsfördelning år 1985 i glesbygdscentra i Väster-
bottens, Värmlands och Kronobergs län samt jämförelse med riks-
genomsnittet.

	Glesbyggs- centra totalt %	därav i Kärnorter %	Omland %	Riket %
Traditionella basnäringar	33	26	38	21
Traditionell infrastruktur- service	18	21	17	22
Övrig privat varu- och tjänste- produktion	18	20	16	23
Välfärds- motiverade näringar	31	33	29	34
	100	100	100	100

Anm: Nattbefolkning.

Källa: FoB 1985. Kommundata. Urbaniserad glesbygd - verk-
lighet och vision, 1989

Av tabell 8 framgår att i den starkast tillbakagående sektorn -
traditionella basnäringar - är andelen yngre arbetskraft betydligt lägre
än i övriga sektorer. I jord- och skogsbruk är inslaget av yngre extremt
lågt - 16 %, medan förhållandet är omvänt inom den icke traditionella
privata varu- och tjänsteproduktionssektorn.

Tabell 8: Sysselsattas fördelning på åldrar år 1985 inom olika sektorer i glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län.

Åldersgrupp	Traditionella basnäringar därav (jord, skog)		Traditionell Infrastruktur- service	Övrig privat varu- o tjänste- produktion	Välfärds- motiverade näringar
	%	%			
16-34	30	(16)	39	42	37
35-49	30	(23)	36	35	36
50-	40	(61)	25	23	27
Summa	100	(100)	100	100	100

Källa: FoB 1985. Kommundata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Utvecklingen har under perioden 1975-85 gått mot en ökad balans mellan könen i sysselsättningsmöjligheter. Sysselsättningen inom de mansdominerade sektorerna har minskat, medan huvudparten av tillväxten har skett inom vård-, och omsorg där kvinnorna har traditionella försteg. Tillsammans taget har glesbygdscentras arbetsmarknad diversifierats och på liknande sätt som i landets urbana områden har möjligheterna ökat påtagligt för både man och kvinna i hushållet att få ett avlönat arbete.

Tabell 9 förtydligar bilden av hur urbaniseringsprocessen på arbetsmarknaden drivs framåt via nya sysselsättningsval bland de yngre. Tabellen antyder även de välfärdsmotiverade verksamheternas starkt växande roll som sysselsättning för alla kvinnor. År 1985 arbetade mer än varannan yngre och medelålders kvinna i denna sektor.

Näringslivets omstrukturering i glesbygden avspeglas även av relationerna mellan å ena sidan hushållsinkomster som härrör från jordbruksfastighet och å andra sidan inkomster av lönearbete eller rörelse. I var och en av de fyra grupperna av kommuner som är dominerade av ortstypen glesbygdscentra dominerar inkomsterna av tjänst, medan inkomsterna från jordbruksverksamhet endast utgör några enstaka hundradelar. Bilden har f ö knappast förändrats mellan åren 1979 och 1986.

Tabell 9: Sysselsättningsfördelning år 1985 i olika åldersgrupper i glesbygdscentra i Västerbottens, Värmlands och Kronobergs län.

Näringssektor	Ålder, kön 16-34		35-49		50-	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
	%	%	%	%	%	%
Trad.basnäringar	20	8	20	9	31	12
Trad. infrastrukturservice	14	6	14	6	11	5
Ikke traditionell	14	7	12	7	9	5
Privat varu- o tjänsteprod.	6	25	8	24	8	19
Välfärdsmotiv. näringar						
	54	46	54	46	59	41
	100		100		100	

Källa: FoB 1985. Kommundata. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Tabell 10: Proportionell fördelning mellan tre inkomstslag år 1986 i ett urval kommuner dominerade av glesbygdscentra.

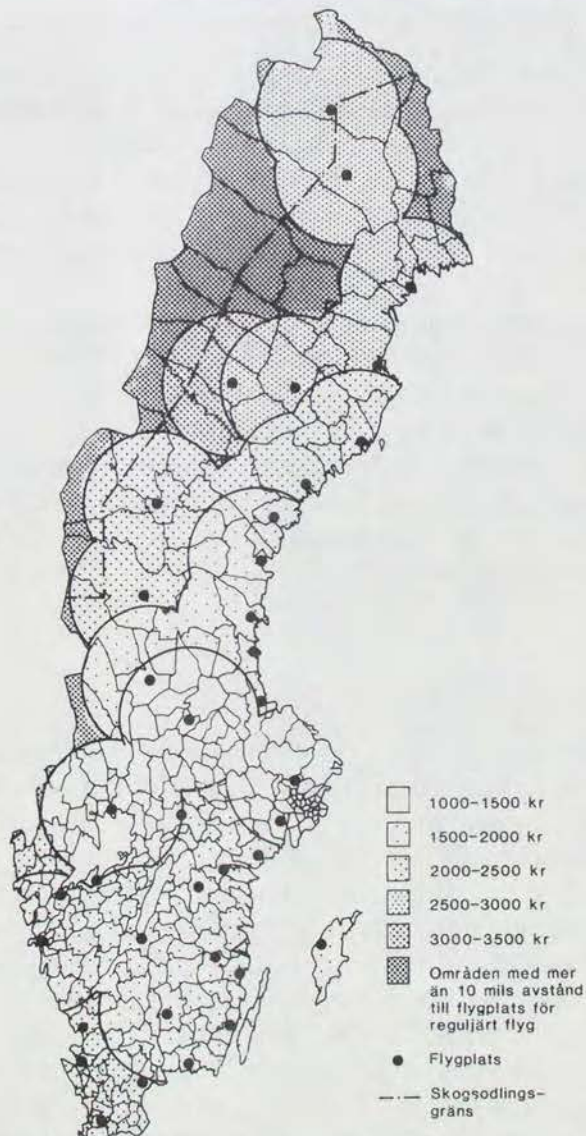
Stora = > 10 000 inv /kommun. Norr = de sju nordligaste länen.

Inkomst av	Stora	Små	Stora	Små	Riket
	i norr %	i norr %	i söder %	i söder %	%
Tjänst (inkl tillf förvärvsverks)	93,8	92,6	94,4	92,8	96,4
Rörelse	4,7	3,7	3,7	5,0	2,7
Jordbruks- fastighet	1,5	3,7	1,9	2,2	0,9
	100	100	100	100	100

Källa: Inkomstlängder. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

Kommunikationer

Sverige har 38 flygplatser som trafikeras av reguljärt flyg. Stockholm utgör navet även för glesbygdscentra. Idag har åtskilliga av glesbygdscentra en flygplats med reguljär trafik inom 10 mils avstånd.



Figur 4: Flyglandskapet glesbygd - Stockholm. (Källa: Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989).

Möjligheterna att utnyttja reguljärflyg för dagsbesök har utvecklats. Samtliga flygplatser med reguljärflyg trafikeras i sådan omfattning att resor till och från Stockholm kan göras avpassade för sammanträden, kundbesök, etc. Mellan kl 06.00 och 24.00 vardagar medger tidtabellerna att flygresan kombineras med en marktransport på åtminstone 10 mil enkel resa. I figur 4 har avgränsats de delar av landet som ligger i "flygskugga" om man utgår från en tio mils radie kring samtliga flygplat-

ser. I nuläget är det endast vissa delar av det område vi betecknar som glesbygdscentra som ligger i flygskugga. Dit hör två kommuncentra - Arvidsjaur och Övertorneå. I den norrbottensproposition som behandlades av riksdagen i maj 1988 anvisades medel för flygplatsbygge i Arvidsjaur. På tio-milsgränsen ligger en handfull kommuncentra - Haparanda, Strömsund, Torsby, Charlottenberg samt Strömstad.

Glesbygdscentra erbjuder flera olika former av marktransporter som vänder sig både till personer med låg och hög betalningsförmåga. I figur 4 har även lagts in kostnader för flygresor ToR med Stockholm som replipunkt samt hyra av en medelstor bil under ett dygn med obegränsad körsträcka. Huvudparten av norra Sveriges glesbygd ligger på jämförbar kostnadsnivå med t ex Östersund och städerna utefter övre norrlandskusten. Syd- och mellansveriges glesbygd har en kostnadsnivå som är lägre än för Skåne.

Service

I detta avsnitt analyseras servicekapaciteten i kommuner som uppfyller våra kriterier på glesbygdscentra. En jämförelse görs även med ruralt perifer glesbygdskommuner. Undersökningen - som genomförts av Erik Sondell och Ulf Wiberg, CERUM - omfattar den existerande servicen och dess stabilitet i kommunernas centralorter. Frågor har även ställts om vilka ambitioner som framförts i den kommunala politiken om att ytterligare förbättra centralortens servicekapacitet och inom vilka områden det ställer krav på externa insatser. Uppgifterna har erhållits via en enkät som skickats till kommunernas näringslivssekreterare eller motsvarande tjänsteman. Svar har erhållits från 89 % av de 78 kommuner som vi rubricerat som dominerade av ortstypen glesbygdscentra. Däremot har svar inkommit från endast 8 av de 15 kommuner som vi karakteriserar som ruralt dominerade, varför generella slutsatser om denna kommuntyp inte kan dras. I den förstnämnda gruppen redovisas resultaten för kommunerna indelade i fyra grupper enligt samma princip som i tidigare avsnitt.

I enkäten listades drygt 70 servicefunktioner inom fyra kategorier: Allmän samhällsservice (34 servicefunktioner), transporter, kommunikationer och varudistribution (7), företagsservice (22), myndigheters och organisationers lokalkontor (8).

Förekomst av samtliga dessa funktioner antyder i praktiken den standard man finner i urbana centra. Dessa funktioner har i analyserna delats in i tre principiella serviceslag

Kontaktresurser

12 servicefunktioner med betoning på transport- och kommunikationsföretag, konferensverksamhet samt informations- och marknadsföringsorgan

Förnyelseresurser

10 servicefunktioner med betoning på gymnasium samt företagsstödande funktioner inom ekonomi, teknik och organisation

Vardagsresurser

49 servicefunktioner inom privat och offentlig sektor med inriktning på såväl individer och hushåll som företag omfattande bl a sällanköpshandel, uthyrning, reparationsverksamhet, offentliga lokalkontor, hälso- och sjukvård samt kultur- och fritidsverksamhet

Uppgifter om förekomst och utvecklingsambitioner vad gäller dessa serviceslag presenteras i tabell 11. Indexen är procenttal som anger antalet svar i relation till det potentiellt möjliga antalet svar. Ett kriterium på "fullständig urban miljö" är att samtliga upptagna servicefunktioner finns representerade, dvs index = 100.

Tabell 11: Servicekapacitet i glesbygdscentra. Service som finns väletablerad i centralorten. Index 100 motsvarar serviceutbud i fullständigt urban miljö.

Kommuntyp:	Små i norr	Stora i norr	Små i söder	Stora i söder
SERVICESLAG:				
Kontaktresurser	65	76	54	61
Förnyelseres.	28	46	20	35
Vardagsresurser	59	73	52	69

Källa: Sondell & Wiberg, CERUM. Enkätmaterial.

Servicekapaciteten är inom alla områden genomgående högre i norr resp. i de stora kommunerna. Enkäten visar också att omfattningen av den service som bedöms vara hotad av nedläggning är låg i alla fyra kommungrupper, men lägst i kommunerna i norr.

Försörjningen med kontaktresurser är relativt god i glesbygdscentra. En majoritet av de undersökta servicefunktionerna finns företrädade. De nedläggningshot som anges omfattar i huvudsak servicefunktioner som håller på att utkonkurreras av modernare kontaktlösningar. Tydliga moderniseringsambitioner finns. Det finns både flera områden där man tror att de lokala resurserna räcker till för att höja servicekapaciteten och flera där man bedömer att det krävs kraftigt stöd utifrån.

Generellt är servicekapaciteten markant lägre vad gäller förnyelseresurser. Inom detta område finns de största utvecklingsambitionerna. Med förenade lokala och centrala resurser bedömer man att servicekapaciteten inom detta område nästan skulle kunna fördubblas. De lokala utvecklingsresurserna anses dock långt ifrån klara detta. I två fall av tre anses behövas kraftigt stöd utifrån.

De servicefunktioner som vi kallar för vardagsresurser är företrädade i ungefär motsvarande utsträckning som kontaktresurserna. Även här finns smärre nedläggningshotade delar, men också utvecklingsambitioner, om än inte av lika stor omfattning som inom de övriga service-lagen.

Servicefunktioner som man tror kan utvecklas med lokala insatser uppvisar en stor spridning mellan kommunerna. Det går dock att finna följande principiella prioriteringsmönster:

Konferenskapacitet, lokaler för musik/teater, marknads förings-hjälp

Företagskonsulter, ekonomi, data, produktionsteknik, organisation

Företagsservice, sport-/rekreationsanläggningar, stödja hotad sällanköpshandel

När det gäller utvecklingsambitioner med förhoppningar om framför allt statlig uppbackning kan identifieras följande principiella prioriteringsmönster:

Konferenskapacitet, lokaler för musik/teater, flygtaxi, stödja hotade järnvägsförbindelser

Teknikspidningsformer (teknikcentra, konsulter i prod.teknik, organisation.), utbildningsformer (gymnasielinjer, vidareutbildning), finansieringsformer (privata finansieringsbolag)

Juridisk servicekapacitet, stormarknader

I jämförelse med de kommuner som vi karakteriserar som glesbygdscentra är servicekapaciteten i de kommuner som representerar den perifera glesbygden genomgående lägre (tabell 12). Enkätsvaren visar dessutom att det är påtagligt fler servicefunktioner som uppfattas som hotade där p g a underlagsproblem.

Tabell 12: Servicekapacitet och utvecklingsambitioner i åtta perifera glesbygdskommuner.

Kommuntyp/Serviceslag	Väletablerad i centralorten Index
Kontaktresurser	48
Förnyelseresurser	13
Vardagsresurser	50

Källa: Sondell & Wiberg, CERUM. Enkätmaterial

Framför allt följande servicefunktioner har man förhoppningar om att kunna utveckla med lokala insatser:

Konferenskapacitet, lokaler för musik/teater, marknadsföringshjälp

Företagsekonomiska konsulter

Företagsservice, kommersiell hushållsservice, barndaghem, stödja hotad sällanköpshandel

Förhoppningarna om att kunna utveckla servicekapaciteten med hjälp av externt stöd gäller framför allt inom följande områden:

Konferenskapacitet, flygtaxi, stöd till hotade järnvägsförbindelser

Gymnasielinjer, teknikspridningsformer (teknikcentra, konsulter i prod.teknik, data)

Stödja och utveckla offentlig och kommersiell hushållsservice

Utbildning

I glesbygdsutvecklingen spelar utbildningsmöjligheterna en central roll. I tabell 13 jämförs förekomsten av gymnasielinjer i olika kommuntyper. Bland annat kan noteras att små kommuner klassificerade som glesbygdscentra har en relativt svag gymnasiekapacitet.

Tabell 13: Förekomst av gymnasier samt genomsnittligt antal gymnasielinjer i olika kommuntyper.

Kommuner dominerade av glesbygdscentra	Andel kommuner med gymnasier %	Genomsnittligt antal gymnasielinjer
Små i norr	53	3
Stora i norr	93	11
Små i söder	50	2
Stora i söder	71	7
Riksgenomsnitt	70	9

Brister i utbyggnaden av gymnasieskolan påverkar delvis att rekryteringen till högskolestudier från glesbygdscentra kraftigt släpar efter riksgenomsnittet. En närmare analys visar dock att nästan överallt utanför stora urbana centra befinner man sig på i stort sett samma trappsteg vad gäller högskolebenägenhet. Glesbygdscentra delar härvidlag plats med t ex industridominerade kommuner. SCB har även gjort en undersökning av vart de examinerade från högskolan tar vägen. Glesbygdscentras attraktionskraft på utexaminerade ligger klart under riksgenomsnittet. Även detta problem delar glesbygdscentra med en rad industrikommuner i olika delar av landet. En jämförelse visar att från

samtliga ortstyper som undersökts är rekryteringstalen till högskolan högre än återflyttningstalen för utexaminerade.

Tabell 14: Andel högskolenybörjare i olika kommuntyper 1984/85 respektive utexaminerade från högskolan 1985/86 efter hemkommun 1986-12-31. Antal relaterat till folkmängd i åldern 18-44 år. Promille.

Kommuner dominerade glesbygdscentra:	Andel högskole- nybörjare	Utexa- minerade från hög- skolan av
Små i norr	9,2	6,0
Stora i norr	9,5	6,3
Små i söder	8,3	5,0
Stora i söder	10,2	5,8
Riksgenomsnitt	12,9	9,5

Källa: Holm, m fl (1987) samt bearbetning av data ur Bakgrundsmaterial om högskolan. SCB 1984:2, SCB 1987:6 resp Statistiska meddelanden U 20 SM 8603. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, 1989

3. SAMMANFATTANDE PROBLEMÖVERSIKT

Sveriges glesbygder - nuläge

Vi betraktar begreppet glesbygd efter en glidande skala, från mindre centralorter inklusive deras pendlingsomland till småorter och till den helt spridda bebyggelsen. Två nivåer behandlas särskilt, dels "glesbygdscentra" som omfattar centralorter med mellan 2000 och 10 000 invånare samt dessa kärnorters omland, dels den "resterande", perifera glesbygden. Glesbygd finns över hela landet. Vi behandlar emellertid här i första hand landets norra och nordvästra delar. Ungefär hälften av alla kommuner som ingår i regionalpolitiskt stödområde A tillhör vardera typen glesbygdscentra respektive perifer glesbygd. I stödområde B är nästan alla kommuner av typer glesbygdscentra. I stödområde C är något mindre än hälften av kommunerna att betrakta som glesbygdscentra.

Beskrivningen och analysen av utvecklingen i glesbygdscentra visar både på utvecklingskraften och bristerna i denna ortstyp. Utvecklingskraften understrykes av att befolkningsutvecklingen varit tämligen stabil under de senaste tio åren. En viss befolkningsminskning har skett, men i stora delar av området har en minskad befolkning i centralorternas omland till stora delar kompensats av en gynnsammare utveckling i centralorterna. Den rådande ålders- och könssammansättningen i glesbygdscentra inger därför ingen omedelbar oro för framtiden.

Flyttningsförlusterna till större centra i respektive län är emellertid problematiska. Förlusterna av yngre människor kompenseras inte fullt ut av en tendens till återflyttning av personer i yngre medelåldern. Glesbygdscentras svaga attraktionskraft på personer med högskoleutbildning är en förklaringsfaktor. Detta skall även ses i sammanhang med den pågående omstruktureringen av näringslivet. De naturresursanknutna verksamheterna är fortfarande överrepresenterade, men rekryteringen till dessa är liten. Vare sig jordbruket eller det småskaliga egenföretagandet bidrar i praktiken till någon större andel av inkomstbildningen i glesbygdskommunerna, detta trots att dessa båda verksamheter bedrivs med stora statliga tillskott. Liksom i landet i övrigt är det service-

näringarna som nu expanderar i glesbygdscentra. För kvinnorna utgör de välfärdsmotiverade verksamheterna omkring 50 procent av arbetsmarknaden. Den rådande konjunktursituationen innebär för många glesbygdscentra att arbetskraftsefterfrågan allmänt sett är god, med brist på vissa yrkeskategorier.

Den särskilda undersökningen av service i glesbygdscentra visar på brister främst i s k förnyelse- men även i s k kontaktresurser. Bristerna på bägge områdena är mest påtagliga i små perifera kommuner. De tillfrågade kommunerna anger också att det är just dessa servicefunktioner som behöver förstärkas väsentligt bl a med utökat statligt stöd. Mycket tyder på att möjligheter till överblick och lokala personliga nätverk i den småskaliga tätortsmiljön inte kan kompensera företagen för bristen på impulser till teknisk förnyelse och produktutveckling. Bortsett från brister ifråga om linjeutbud m m i gymnasieskolan är utbudet av basal service tillfredsställande. Det basala utbudet står till stora delar kommunen som huvudman för och verksamheten bedrivs till stor del med statligt stöd.

Problem som vidlåder glesbygdscentra är mer accentuerade i de mera perifera glesbygderna. Där markeras en svag utvecklingsprofil av en mindre väl balanserad ålders- och könsfördelning samt den svagt utvecklade serviceproduktionen. Samtidigt finns där miljöfördelar som är viktiga konkurrensmedel i framväxten av vissa expansiva näringar som turismen.

Framtidsperspektiv

Vi skall peka på några förhållanden som kan komma att påverka utvecklingen i glesbygdscentra och i glesbygden i övrigt i landet under de närmaste fem à tio åren.

Den förhållandevis gynnsamma utveckling som vi pekar på för svensk glesbygds vidkommande är delvis påverkad av den starka tillväxten i hela landets ekonomi som skett under de senaste fem åren. Arbetskraftsefterfrågan har stigit över hela landet och skapat bristsituationer även i perifera regioner. Råvarubaserade näringar som skogsbruket har visat mycket gynnsamma resultat. Detta innebär samtidigt att en väntad nedgång i den internationella ekonomin mot början av 1990-talet på motsvarande sätt på allvarligt sätt kan rubba den utveckling vi nu ser. I ett sådant läge kan glesbygdsregionernas konkurrenskraft visa sig svag i

och med den rådande branschsammanställningen, den låga FoU-profilen inom hela näringslivet och den förhållandevis låga utbildningsgraden hos arbetskraften. Detta är den första faktor vi vill framhålla när det gäller framtidsutsikterna.

För det andra kan en åtstramad samhällsekonomi komma att innebära nya krav på effektivisering av offentlig service. På många områden kan en sådan effektivisering innebära hot mot både servicenivå och arbetsmarknad främst för kvinnor i glesbygdsregioner.

För det tredje kan utvecklingen på miljöområdet ge nya fördelar för glesbefolkade regioner. Den naturnära och resursrika miljön kan erbjuda lösning för vissa verksamheter och vissa samhällsgrupper. Framväxten av nya attityder - som dock svårigen kan prognoseras - till problem i tätbefolkade regioner kan bidra till liknande effekt.

För det fjärde kan utvecklingen på informationsteknologins område gå snabbare än vad som nu kan överblickas. Därmed kan förutsättningarna för glesbebyggelse bli helt annorlunda än idag.

För det femte och sista kan förändringar i det ekonomiska samarbetet mellan Sverige och EG innebära förändrade villkor även för glesbygden. Förändringar i regel- och stödsystem kan aktualiseras med en innebörd som idag är svår att överblicka. Ett närmande till den europeiska marknaden kan innebära nya villkor för både gamla och nya näringar i glesbygden. En starkare utveckling av den internationella turismen är sannolik. En ökad press på marknadsanpassning av jordbruksproduktionen är också sannolik.

Europeisk utblick

EG-kommissionens syn på landsbygds/glesbygdsutveckling bygger på tre förutsättningar:

- strävan efter ekonomisk och social sammanhållning inom hela EG-området med dess starka regionala variation
- det uppfattas som oundvikligt att jordbruket i Europa marknadsanpassas i ökad utsträckning
- det krävs ökat miljöskydd och bevarande av naturresurser.

Trots att vissa tendenser till "moturbanisering" märks i många av länderna bedömes det som sannolikt att lokalisering av produktionsen-

heter till glesbygdsområden kommer att minska framöver. Utvecklingen framöver kommer därför mer än tidigare att avgöras av i vilken utsträckning den lokala utvecklingspotentialen kan mobiliseras, däri inbegripit mindre och medelstora företag. Dessas svårigheter förknippas bl a med avstånd till beslutscentra, brist på riskvilligt kapital, bristande tillgång på information och tekniska nyheter, brist på adekvat service samt bristfälliga ekonomiska nätverk.

Tre typiska och aktuella problem nämns särskilt. För det första finns det ett tryck från den moderna, urbana utvecklingen som leder till konflikter i vissa landsbygdsområden. Det kan gälla konkurrens om mark och bostäder, liksom miljömässiga problem. För det andra finns fortfarande problemet med glesbygdens utarmning och ensidiga ekonomi i vissa regioner. För det tredje finns i vissa perifera glesbygder problemet med mer eller mindre total avfolkning.

I en diskussionspromemoria (COM(88) 501 23 sept 1988) konstateras att EG redan gör stora insatser för glesbygdsutveckling, inom olika politikområden, genom regelutformning och finansiering. Man framhåller att det först och främst krävs hänsynstagande till glesbygdsproblem inom alla politikområden.

Dessa tre ovannämnda problemtyperna föranleder tre olika strategier. Genomgående förutsättes dock att dessa strategier anpassas efter de varierande lokala förutsättningarna.

Den första problemtypen (urbant tryck) innebär behov av ökad skydd av den rurala miljön i vid bemärkelse. Den andra problemtypen (utarmning) ställer krav på insatser som diversifierar näringslivet. Det handlar också om att bredda utbudet av kvalificerad service, samordning och satsning på mindre centra (som benämnes "sub-poles") och deras samspel med den omgivande bygden. Infrastruktursatser och utbildningsinsatser ingår i denna strategi som i sin helhet betraktas som "integrerad landsbygdsutveckling".

Den tredje problematiken (de marginella bygdernas utveckling) kräver stöd till de arealbundna näringarna och enmansföretagen tillsammans med stödinsatser för att upprätthålla basal service. Vidare krävs att den naturgivna och kulturella miljön uppmärksammas bl a med hänsyn till den gradvisa utvecklingen av turism som sker i vissa sådana områden.

4. REKOMMENDATIONER

Förändringar av fyra slag

Med stöd av det material som redovisats ovan hävdar vi att "glesbygdscentra" visar sig ha en annorlunda karaktär och andra utvecklingsförutsättningar än vad som traditionellt kanske brukar förknippas med "glesbygden".

Det är - enligt vårt synsätt - främst fyra delprocesser som driver på utvecklingen i svensk glesbygd; det handlar om näringslivets omvandling, arbetslivets förändring, serviceutbudet samt utvecklingen av befolkningens sätt att bo och leva.

Näringslivets urbanisering innebär en strukturomvandling av många av glesbygdens företag så att de i ökad utsträckning köper insatsvaror - och inte minst tjänster - som tillhandahålles i större orter, likaså att kunderna i ökad utsträckning återfinnes där. Det innebär dels en press mot att anpassa produkterna efter sådana kunders krav, dels att - om detta inte är möjligt - glesbygdens roll som leverantör av helt oförädlade varor förstärks. Därmed minskar, relativt sett, de traditionella areella resurserna värdemässigt i betydelse för näringslivets och lokalsamhällets utveckling, liksom för den lokala arbetskraftsefterfrågan.

Urbaniseringen i denna bemärkelse har nu gått förhållandevis långt i de flesta svenska glesbygder och de motverkande krafterna är i allmänhet svaga. Dessa pådrives mest av att glesbefolkade områden ur miljösynpunkt har fördelar för viss produktion.

Arbetslivets urbanisering märks bl a i en ökande andel pendling till arbetsplatser i större orter. Den innebär en minskad andel egenföretagande och en växande andel lönearbete. Detta har bl a som ingredienser mäns övergång från sysselsättning i de jord/skog till industri- och servicearbete samt kvinnors ökande deltagande i formellt arbete. Det innebär också en ökad anpassning till de arbetslivets regler och normer som uttryckes i fasta semestertider, arbetstidens förläggning över veckan och över dagen, etc. Den innebär också en ökad anpassning till det

urbana arbetslivets formella kvalifikationsstruktur, med åtföljande utbildningskrav och ambitioner.

Även denna utveckling har gått förhållandevis långt i de flesta glesbygder. Pådrivande faktorer är bl a sektorsnormer. Motkrafterna är även här svaga - men glesbygdssstödet till små företag kan sägas vara en sådan, stigande kostnader för arbetspendling kan vara en annan.

När det sedan gäller urbaniseringsgraden vad avser service och infrastruktur är den inte entydig. Vi har visat att beträffande "vardags"- och "kontakt"-resurser så håller de en standard som i många glesbygdscentra kan ligga på uppemot tre fjärdedelar av vad man normalt finner i stora centra. När det gäller resurser för att stimulera och stödja förnyelse är standarden mycket lägre. De nästan kontinuerliga kvantitets- och kvalitetshöjningar av sådana tjänster och sådan infrastruktur som sker i landets tätbefolkade delar innebär en utmaning för glesbygderna. Frågan är närmast hur den kvalificerade servicen kan tillgodogöras de utspridda hushållen och företagen.

Den fjärde utvecklingsfaktorn avser hushållens livsformer och boende. Här är den gamla landsbygden fortfarande synlig på många håll. På boendesidan dominerar lågt belånade småhus med god standard och relativt stort markinnehav. De innebär ett starkt beroende av bil, billig energi samt god kommunal service.

Samtliga fyra processer har i allmänhet nått längst i glesbygdscentras kärnorter och bland yngre personer och hushåll.

Att både "integrera och profilera" - åtgärdsförslag

Glesbygdsutveckling åstadkommes inte genom att enbart sträva efter att minska skillnaderna mellan land och stad. En alltför långt gående integrering eller "inordning" kan leda till en ekonomisk, social och kulturell försvagning av glesbygden. Inte heller kan en god måluppfyllelse åstadkommas genom att i mångt och mycket "avskärma" glesbygden från den influens som materiellt och - i vissa avseenden - kulturellt starkare tätortssamhällen utövar. Vi vill i stället framhålla vikten av att ta vara på de möjligheter som finns att nå en hög servicestandard och arbetsmarknadsstandard, men samtidigt "profilera" de särdrag som bär frö till en utveckling.

Det handlar således om att - i och för sig marginellt - påverka utvecklingens hastighet och inriktning, i syfte att utnyttja glesbygdscentras unika position i "skärningspunkten" mellan staden och landsbygden. Allmänt sett ligger de lokala aktörernas styrka i att de förhållandevis snabbt kan såväl identifiera lokala förutsättningar och målsättningar som organisera en ekonomisk och social uppslutning kring en strategi. De behöver emellertid tillräckliga resurser för att genomföra detta. De sektoriella organens kompetens ligger i stället i möjligheten att precisera och tillämpa nationella målsättningar och normer.

Den glesbygdspolitiska strategi som vi skisserar innebär sammanfattningsvis

- * att aktivt söka utvecklingsvägar där stora delar av glesbygdssamhället integreras, inordnas, och därigenom drar nytta av ekonomisk tillväxt och välfärdsfördelning i nationen som helhet, samtidigt som de lokala särdragen, den lokala profilen, de lokala komparativa förstegen, tillvaratas och utvecklas

- * att det existerande nätet av glesbygdscentra ("sub-poles", enligt europeisk terminologi) skall långsiktigt klara att ge stöd och stadga åt utvecklingen, i kvantitativ och kvalitativ bemärkelse, av arbete och service i hela glesbygdsområde

- * att den viktigaste drivkraften bakom initiativ och utveckling i social och ekonomisk bemärkelse i glesbygdsområdet måste vara de lokala aktörerna, med den kännedom om lokala mål, behov och förutsättningar som de besitter

För att fullt ut genomföra denna strategi skulle krävas väsentliga förändringar på en rad politikområden. Vi har emellertid sett som vår uppgift här att diskutera och exemplifiera hur man inom ramen för den rådande glesbygdspolitiken skulle kunna inleda ett arbete som närmar sig denna strategi.

På näringslivets område är det viktigt att å ena sidan främja marknads- och teknikkontakten med urbana centra för såväl företag inom de traditionella landsbygdsbranscherna, som framväxande företag inom

nyligen introducerade branschområden, å andra sidan identifiera, förstärka och informera om den småskaliga och naturnära miljöns fördelar för företag som söker lokaliseringalternativ. För att detta skall lyckas krävs betydande utbyggnad av utvecklingstjänster åt företagen. Det kan också vara en god strategi att satsa på en lokal "ledande sektor", som symbol och mål för lokal kraftsamling. Det må sedan gälla turism, datateknik, ekologi eller något annat. Samtidigt kan en långt gående specialisering öka risken för ensidigt beroende.

Det existerande glesbygdsstödet (till företag i glesbygder, kommersiell service, IKS-insatser och samhällelig service) är, enligt nästan samstämmiga uppfattningar i kommuner och bland sökande, både effektivt och enkelt att administrera (se underlagsrapporten Lokala och regionala erfarenheter av glesbygdsstödet. Rapport av Bergslagsgruppen i Norberg September 1988 på uppdrag av REK87). Vi ser därför inga skäl till förändringar i de allmänna regler som omger stödet. Följande principiella synpunkter, som bl a har bäring på tillämpningen av stödet, bör dock framhållas när det gäller företagsstödet

- det är angeläget med uppföljningsinsatser - i enklaste fall genom informella kontakter mellan myndighet, rådgivare och företagare - bl a med avseende på hur infrastrukturen och företagets omgivningsresurser och kontakter i övrigt behöver förstärkas för att åstadkomma en mera utvecklingsfrämjande miljö
- det är också angeläget att stödet även fortsatt användes flexibelt och att man i alla glesbygdsområden utnyttjar möjligheten att stödja s k mjuka investeringar och olika typer av tjänsteföretag, särskilt sådana som i sin tur stödjer andra företag
- det är fördelaktigt att stödgivningen sker i nära samarbete och i samförstånd med kommunala myndigheter.

På arbetslivets område är det av intresse att utveckla utbildningsprofilen åt två håll, dels så att de lokala små företagen med sina specifika krav kan erbjudas en god rekryteringsbas, dels så att den offentliga servicen kan erhålla kompetent arbetskraft. I båda fallen krävs både förstärkt grundutbildning och vidareutbildning.

På serviceområdet är de lokala ambitionerna ofta att öka servicekapaciteten - inte minst kvalitativt - samtidigt som en del befintlig service är hotad av nedläggning. Vi har noterat att en stor del av de serviceambitioner man hoppas kunna förverkliga kräver statlig uppbackning. Särskilt gäller det "förnyelseresurser".

När det gäller samverkan mellan olika statliga organ synes förutsättningarna att uppnå konkreta resultat vara särskilt gynnsamma om man kan åstadkomma en lokal integration i form av lokalkontor. Det finns nu flera exempel - bl a från Tierp - där sådan verksamhet utvecklas positivt. Detta och andra pilotprojekt beskrivs i Ramprogram för förnyelse av samverkansformer inom den offentliga sektorn. (Rapport 1988-10-30 utarbetad på uppdrag av Glesbygdsdelegationen av Christer Nyqvist):

"... det behövs offensiva insatser för att upprätthålla och helst utveckla servicen i glesbygd. Utvecklingen är idag oroande och många mindre orter ... riskerar att drabbas av indragningar ... av samhällsservicen. Det kan vara verksamhet som bedrivs av statliga verk och myndigheter... Men också kommuner och landsting kan i vissa fall ha problem att upprätthålla en bra service utanför centralorterna. ...

För att lösa problemet ... krävs enligt Glesbygdsdelegationen...

- samverkan över sektorsgränserna
- decentralisering av arbetsuppgifter
- utlokalisering av verksamheter."

Glesbygdsdelegationen medverkar i detta syfte också till att finansiera uppbyggnaden av olika lokalkontorsprojekt. Det är civildepartementet som ställt resurser till delegationens förfogande. Man framhåller härvid

"två motiv för att inrätta lokalkontor:

1. Behovsmotivet. Det gäller att förbättra servicen till allmänheten. Det tillgodoses bäst genom att verksamheten decentraliseras och anpassas till de lokala förhållandena

2. Resursmotivet. Samordningen leder till ökad effektivitet och bättre resursutnyttjande"

I en översikt av den hittills stödda verksamheten framhålls att

"Att behålla och helst utveckla den offentliga servicen i glesbygd är en strategisk fråga i glesbygdspolitiken. Lokalkontorstanken måste därför vinna stöd hos myndigheter och andra offentliga organ. Det är inte bara en fråga för sektorsmyndigheterna. Det handlar om regionalpolitik; att få sektorsmyndigheter på olika samhällsnivåer att trots motstridiga krav ta betydligt större hänsyn till de förhållanden som råder lokalt... I ljuset av detta synsätt kan... följande arbetsuppgifter utsöndras:

1. Fortsatt stöd till strategiska utvecklingsprojekt med mångfasetterad inriktning
2. Intensifierade utbildningsinsatser för att administrativ personal på olika samhällsnivåer ska bättre förstå och möta de förändringar som följer av ökad sektorssamordning och decentralisering
3. Ökad information om inte bara problemen vid samverkan utan också möjligheterna
4. Kunskapsuppbyggnad genom att följa upp de olika lokalkontorsprojekt som initierats

Glesbygdsdelegationen har självklart otillräckliga resurser för att ensam genomföra detta arbetsprogram"

Vi föreslår därför att resurser avsättes för att inom glesbygdspolitiken ram utveckla och stödja sådan praktisk sektorssamverkan som kan åstadkommas med olika former av lokalkontor. Det är naturligt att sådana lokalkontor planeras och genomförs i samklang med inomregionala program för decentralisering av statlig verksamhet.

På kommunikationsområdet föreligger stora brister i inbördes kontaktlänkar mellan glesbygdernas kärnorter. Detta vägnät är av strategisk betydelse för att vidga och komplettera lokala arbetsmarknader, men är också fundamentalt för de tunga transporterna. Vår analys pekar dessutom på nödvändigheten att till ömsesidig

nytta stärka sambandet mellan kärnorter och omland. Konkret innebär detta att vi starkt understryker behovet att uppgradera de lokala vägsystemen, som ju fortfarande i stor utsträckning baseras på grusvägar. Det är vidare viktigt att staten tar ansvar för fortsatt utjämning av taxor på olika typer av kommunikationsmedel.

Boendemiljön räknas av många som glesbygdscentras största fördel. En medveten lokal uppgradering och underhåll av byggnadskapital, landskap och kulturvärden är därför central i en utvecklingsstrategi. Europeiska program för byförnyelse kan här tjäna som förebild. Även svenska idéer om s k framtidsbyar med olika profil - t ex "eko-byar" - är värda att följa upp och utveckla. Överhuvudtaget är problemen rörande bostadsförsörjningen i glesbygden nödvändig att uppmärksamma mera. Det finns inslag i formella regelsystem såväl som i praktisk tillämpning som motverkar en förnyelse av bostadsbeståndet i glesbygden. Det råder sålunda i många glesbygder en påtaglig brist på hyres- och bostadsrättslägenheter inte minst för yngre människor. Det är därför angeläget med en översyn av regler och praxis som begränsar utbudet av bostäder både i glesbygdscentra och i omlanden.

Sammanfattningsvis finner vi att det utöver de befintliga stödåtgärderna krävs insatser som leder till

- större och bredare utbud av företagsservice i glesbygdscentra
- utveckling av den ekonomiska miljön för små företag i glesbygd
- stöd till lokala profileringsinitiativ.

Vi föreslår att dessa insatser samordnas genom statsbidrag till glesbygdskommuner för genomförande av lokala näringslivsprogram.

De lokala ambitionerna när det gäller att skapa bättre utvecklingsförutsättningar för näringslivet är i allmänhet höga och påhittigheten är stor när det gäller att finna okonventionella lösningar på brister som är typiska för just glesbygderna. I vissa fall begränsas både motivation, genomförbarhet och handlingsfrihet av gällande regler för den kommunala kompetensen, ibland råder delade lokala opinioner om hur långt i

företagsbefrämjande åtgärder som de kommunala organen kan och bör gå utan att vitala konkurrensförutsättningar rubbas. Ibland råder också delade meningar om man verkligen skall prioritera just detta ändamål när det gäller användningen av begränsade kommunala medlen. I en del kommuner finns redan negativa erfarenheter av misslyckade, kanske alltför långtgående engagemang i näringslivets utveckling.

Gemensamt för praktiskt taget samtliga kommuner av den typ vi här behandlar är emellertid att det i första hand är bristen på materiella och personella resurser som begränsar möjligheterna att utveckla och genomföra goda lokalt anpassade näringslivsprogram. Det handlar i de flesta fall om program för att förstärka och öka tillgängligheten till vad vi ovan kallat kontakt- och förnyelseresurser visavi företagen. Vi kan med ett gemensamt namn kalla dem utvecklingstjänster åt företagen. Den lokala medvetenheten om vilka behov och vilka problem företagen har i dessa avseenden är i regel redan nu stor. Det gäller även på personalsidan och i utbildningsfrågor, där framför allt den lokala arbetsförmedlingen i regel står i daglig kontakt med både de enskilda företagen, skolorna och arbetsmarknadsutbildningen. För att mobilisera och möjliggöra ett fruktbart utnyttjande av denna lokala - vare sig den är kommunal, interkommunal, statligt lokal, eller medborgerlig - kunskap, kreativitet och kompetens föreslår vi således:

att särskilt årligt statsbidrag för näringslivsbefrämjande åtgärder skall utgå till resurssvaga kommuner som utarbetat ett effektivt handlingsprogram för långsiktig lokal näringslivsförnyelse.

Vi utgår från att det gäller resurser till utrednings-, kontakt- och informationsarbete, men även insatser för att initiera och stimulera både efterfrågan och utbud av företagsservice i vid bemärkelse. Beroende på det lokala näringslivets profil kan det handla om både kommersiell och teknisk konsultverksamhet, specialiserade yrkeskurser och uppbyggnad av informella nätverk mellan vissa yrkesgrupper, företagsledare inom vissa branscher, etc. Samverkansprojekt mellan t ex kommuner när det gäller en gemensam affärsprofil exempelvis inom turismen eller på kommunikationsområdet, bör vara särskilt intressanta att stödja.

Det är viktigt att framhålla att det inte enbart är de materiella resurserna som på så sätt skulle bli tillgängliga som är betydelsefulla, utan också att det härigenom skapas större legitimitet och ett tydligt incitament för att frigöra och utnyttja lokal kompetens i näringspolitiken. För

att ändå antyda den konkreta innebörden: För kommuner av den typ vi här talar om kan resurser som täcker kostnader för en fast stab av två personer samt lika mycket i projektmedel sätta gränsen för ett minsta verkningsfulla belopp. Det skulle därmed för t ex ett typiskt norrlands-län med stora inslag av den kommuntyp vi här talar om innebära ett belopp på sammantaget kanske 10 miljoner kronor årligen.

Länsstyrelsen bör ansvara för fördelningen av dessa medel mellan kommuner och de bör reserveras för glesbygdskommuner (glesbygdscentra eller perifer glesbygd) inom det regionalpolitiska stödområdet, (jfr tablå 1 på sid. 81). Vi har inte anledning att här ta ställning till om detta förutsätter utökade resurser för regionalpolitiska åtgärder eller om det kan åstadkommas genom omfördelningar t ex av länsanslaget. Med tanke på den stora efterfrågan och den begränsade tillgången på medel över glesbygdsstödet till företag och samhällelig service, synes det inte möjligt att utnyttja dessa för ytterligare ändamål. Däremot kan medel som nu går över IKS-stödet vara intressanta att kanalisera till åtgärder som även ger varaktig sysselsättning.

Varje näringspolitiskt handlingsprogram bör omfatta en modell som visar hur inomkommunala rumsliga fördelningsfrågor skall hanteras. I praktiken gäller det frågan om vilken roll olika orter i kommunen kan spela såsom miljö för näringslivet. Därmed ges även vägledning för prioriteringar av insatser via glesbygdsstödet (jfr synpunkter på förändringar av glesbygdsstödet som framförs i Bergslagsgruppens promemoria).

Det bör vara logiskt att låta dessa kommunala näringslivsprogram också vara vägledande för fördelning av andra statliga resurser inom respektive kommun. Genom den utredning som nu sker av transfereringarnas regionala fördelning finns det ett bättre underlag för att diskutera insatsernas fördelning inom de flesta samhällssektorer. Programmen kan därmed ge underlag för att prioritera mellan "hårda" och "mjuka" investeringar med statligt stöd.

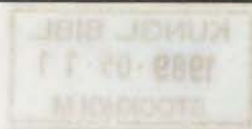
REFERENSER

- Holm, P., m fl (1987) Olika kommuntyper har olika framtidsutsikter. R115:1987, Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Johannisson, B., Persson, L O & Wiberg, U. Urbaniserad glesbygd - verklighet och vision, Ds 1989
- SCB (1984) Regional rekrytering till högskolan läsåret 1981/82. Bakgrundsmaterial om högskolan 1984:2.
- SCB (1987a) Högskolan 1984/85 - 1985/86. Vart tog de examinerade vägen? Bakgrundsmaterial om högskolan 1987:6.
- SCB (1987b) Högskolan 1977/78 - 1984/85. Grundutbildning: Regional rekrytering till högskolan läsåren 1977/78 - 1984/85. Statistiska meddelanden U 20 SM 8603.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstads trafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.