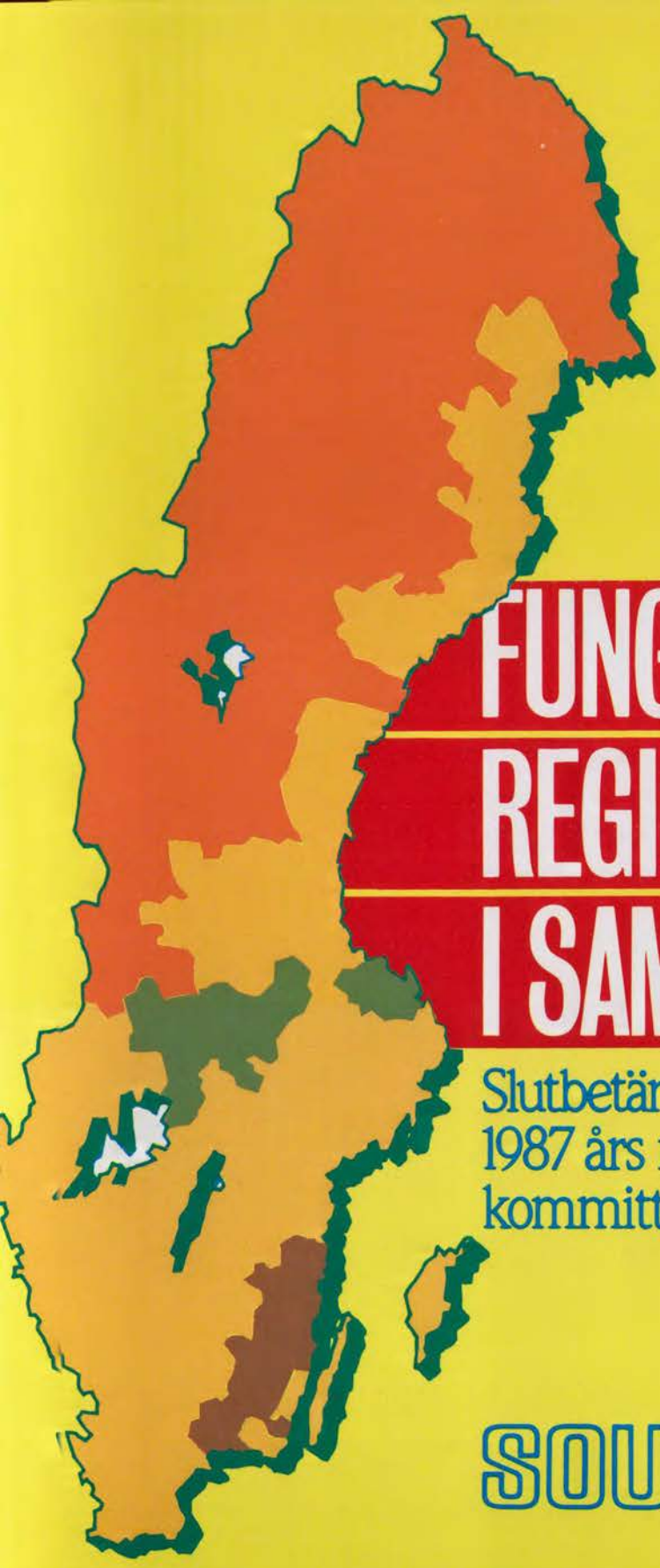


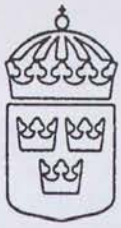
FUNGERANDE REGIONER I SAMSPEL

Slutbetänkande av 1987 års regionalpolitiska kommitté

SOU 1989:55

Ref

86



Statens offentliga utredningar
1989:55
Arbetsmarknadsdepartementet

Fungerande regioner i samspel

Slutbetänkande av 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 remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Graphic Systems, Göteborg 1989

ISBN 91-38-10379-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och Chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 11 november 1987 chefen för industridepartementet att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter jämte sakkunniga, experter och sekreterare och annat biträde åt kommittén att utreda regionalpolitikens inriktning m.m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 23 november 1987 som ordförande f. generaldirektören Bertil Zachrisson och som ledamöter riksdagsledamot Sigge Godin, f. riksdagsledamoten Sven Henriksson, riksdagsledamot Anders G Högmark, riksdagsledamot Börje Hörnlund, riksdagsledamot Yvonne Sandberg-Fries, riksdagsledamot Lars Ulander samt riksdagsledamot Monica Öhman.

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 23 november 1987 departementsråd Göran Aldskogius, arbetsmarknadsdepartementet, utredare Anders Bäckström, LO, utredningssekreterare Kristina Persson, TCO, direktör Bengt Jobin, Sveriges industriförbund, departementsekreterare Gunnar Holmgren, finansdepartementet, byråchef Björn Näsvall, Statens industriverk, professor Olof Eriksson, direktör Eva Bergqvist Deurell, Småföretagens Riksorganisation, avdelningschef Olof Eliason, Landstingsförbundet och sekreterare Lise-Lott Reiter, Svenska kommunförbundet och från 1 april 1988 direktör Olof Nilsson, LRF.

Fr.o.m den 1 oktober 1988 förordnades direktör Per-Anders Westhed som sakkunnig sedan Eva Bergkvist Deurell på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Fr.o.m. den 11 november 1988 förordnades sekreterare Johan Carlström som sakkunnig sedan Lise-Lott Reiter på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget. Departementsrådet Jan Landahl förordnades som sakkunnig den 1 september 1988 sedan Gunnar Holmgren på egen begäran blivit befriad från utredningsuppdraget.

Som experter i kommittén förordnades den 23 november 1987 departementssekreterare Stefan Back, departementsråd Åke Dahlberg, forskningssekreterare Arne Eriksson departementsråd Ulf Henricsson, kansliråd Rolf Lindell, departementsråd Dag von Schantz, planeringschef Christer Wretborn och den 14 mars 1989 departementsråd Per-Ove Engelbrecht. Kanslichef Jan-Evert Nilsson förordnades som expert den 1 april 1988 sedan Arne Eriksson på egen begäran befriats från sitt expertuppdrag.

Till sekreterare förordnades fr.o.m den 1 januari 1988 forskningssekreterare Arne Eriksson. Till biträdande sekreterare förordnades fr.o.m den 1 februari 1988 sakkunnig Lennart Almqvist och bitr.sekreterare Anna-Lena Ericsson samt fr.o.m den 1 april 1988 avdelningsdirektör Agneta Bladh.

Kommittén antog vid sitt första sammanträde namnet 1987 års regionalpolitiska kommitté (REK87).

Regeringen har överlämnat följande skrivelser till kommittén: den 14 mars 1988 LO-distrikten i Värmland och Stockholm om företagsfonder för regional utjämning, Landshövdingen i Jämtlands län, om regionalt utvecklingskapital baserat på vattenkraftens avkastning, Gunnar Johansson om förslag till investeringsfonder som regionalpolitiskt instrument samt om avsättning till företagskonto, Skellefteå kommun om nedsättning om företagens socialavgifter, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund om nedsättning om socialavgifter, Verkstadsföreningens samarbetsgrupp i Jämtlands län om befrielse från arbetsgivaravgifter; den 21 mars 1988 skrivelse från socialdemokraterna i Norrbotten angående framtid i Norrbotten i den del som avser begäran om del av vinsterna i utbyggd vattenkraft; den 17 april 1988 hemställan från Bräcke kommun om att kommunen utses till försöksområde för nya regionalpolitiska medel; den 29 juni 1988 skrivelse från Kiruna kommun angående ändring av reglerna för nedsättning av socialavgifter; den 7 juli 1988 skrivelse från glesbygdsdelegationen ang. förslag om att kvittningsrätt av egenavgifter i glesbygd införs samt skrivelse från landstingsråd Knut Nilsson Stockholms läns landsting, med begäran att arbetsgivaravgiften slopas för skärgårdens småföretag på öar som saknar fast landförbindelse; den 8 juli 1988 delrapporten (Ds I 1987:6) Geografin i politiken, en kartläggning); den 14 juli 1988 från Utrikesdepartementet med direktiv angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten; den 14 september 1988 riksdagsskrivelse 1987/88:326 om insatser i skärgården; den 19 oktober 1988 skrivelse från Nationella Folkrörelsekommittén med sammanställning av s.k. budkavlar; den 6 november 1988 riksdagsskrivelse 1986/87:274; den 21 december 1988 statskontorets rapport om länsstyrelsernas projektverksamhet och dess effekter på regional utveckling och remissyttrandena över denna; den 29 december 1988 skrivelser från Småföretagens Riksorganisation, Lappmarksdistriktet och Kiruna kommun om förändring av regionalpolitiken; den 24 februari 1989 delrapport från statens

industriverk och styrelsen för teknisk utveckling om verksamheten vid vissa teknikcentra; den 14 mars 1989 Statens industriverks rapport "Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten" och inkomna remissyttranden; den 12 april 1989 utvärdering av statligt stöd till viss datakommunikation; den 17 april 1989 skrivelser om förändring av regionalpolitiken; den 28 april 1989 skrivelse från Lars Lindström ang godstrafik på järnväg i Norrlands inland; den 18 maj 1989 delrapport inom projektet "Effekter av lokaliseringsstödets könskvoteringsregel för berörda kvinnor, företag och lokala arbetsmarknader", m.m. samt rapporten "Variation och förnyelse inom regionalpolitiken - en utvärdering av länsstyrelsernas projektmedel".

Till kommittén har därutöver inkommit skrivelser från enskilda, kommuner, länsstyrelser och organisationer enligt följande: den 15 februari 1988 skrivelse ang sysselsättningen i Särna; den 17 februari 1988 framställning från socialdemokraterna i Jämtlands län ang. regionalpolitik och stödområdesindelning; den 16 mars 1988 från Småföretagens riksorganisation angående småföretagen och bolagsskatten; den 31 mars 1988 från TCO: Satsa på högskolan och vuxenutbildning i norra Sverige, Tjänstemännen och näringslivsutvecklingen. Det behövs något nytt, -TCOs förslag till regionalpolitik för norra Sverige.; den 7 april 1988 från länsstyrelsen i Kronobergs län med inbjudan till studiebesök i Kronobergs län.; den 11 april 1988 från regionalpolitiska arbetsgruppen i Bergslagen med förslag om decentraliserat utredningsarbete; den 2 maj 1988 från Sala kommun med ansökan om bidrag till utvecklingsprojekt kring småskaligt servicekombinat i Möklinta; från länsstyrelsen i Västerbottens län angående inlandsproblematiken i Västerbottens län, från landshövdingen i Värmlands län med inbjudan om besök i Värmlands län; den 5 maj 1988 från länsstyrelsen i Jämtlands län med förslag om arbetsmarknadsutbildning som ett regionalpolitiskt medel; den 9 maj 1988 från Umeå kommun med framställning om inplacering av Botsmark i regionalpolitiskt stödområde; den 12 maj 1988 från LO-distriktet i Norrbottens län översänt förslag om del i vattenkraftens vinster; LRF med förslag om att få delta i REK87:s glesbygdsgrupp; den 13 maj 1988 från Gunnar Johansson med synpunkter på Jämtland och regionalpolitiken; från Norrlandsförbundet med inbjudan att delta i regionalpolitisk debatt; den 25 maj 1988 från länsstyrelsen och landstinget i Jämtlands län med inbjudan om att besöka länet; den 30 maj 1988; från länsstyrelsen i Jämtland med förslag om skattepolitiska åtgärder i regionalpolitiskt syfte; den 16 juni 1988 från Statens industriverk med anhållan om förlängd tid för uppdrag; den 28 juni från Vattenfall om försening av svar på sektorsförfrågan; den 29 juni 1988 från Bergslagsgruppen med offert angående summering av vissa erfarenheter av det statliga glesbygdsstödet samt med offert angående precisering av viktiga erfarenheter av kommunala utvecklingsprojekt; från Skellefteå kommun med framställning om att Jörn, Kalvträsk och Fällfors skall få alla former av regionalpolitiskt stöd samt med hemställan om att statsbidrag också lämnas till kommunala industrihus på samma villkor som till

enskilda industribyggnader och utan att hyresgäst finnes.

Vidare inkom den 11 juli 1988 från Svenska Kommunförbundet, Norrbottens länsavdelning ang. vattenkraftsvinster m.m; den 23 augusti 1988 från TCO-distriktet i Jämtland om flyttning av Postgirots enhet för kontokortsnotor till Strömsund; den 26 augusti från Dalarnas Forskningsråd med förslag till studie av naturgas och regionalpolitik; den 5 september 1988 från Landstingsförbundet med skrivelse om att kommittén belyser och överväger landstingens roll för den regionala utvecklingen; den 13 september 1988 från länsstyrelsen i Västerbotten med framställningar från Storumans och Åsele kommuner om ändrat/vidgat användningsområde för glesbygdsstöd; den 20 september 1988 från länsstyrelsen i Älvsborgs län ang. behovet av utvecklingsinsatser i norra Dalsland; den 21 september 1988 från Vänsterpartiet Kommunisternas landstingsgrupp, Västernorrland med uttalande om bandelen Långsele-Härnösand-Sundsvall; den 25 oktober 1988 från Stiftelsen Industricentra och berörda kommuner med synpunkter på Industricentras framtid; den 31 oktober 1988 från Landstingsförbundet om regionalpolitiskt företagsstöd; från länsstyrelsen i Jämtlands län med förslag till ändring av stödområdesindelningen och vissa regler för det regionalpolitiska stödet, från Umeå universitet om CERUM m m; den 12 november 1988 från Lycksele allmänna näringslivsfond med synpunkter på regionalpolitik och förslag till förändringar; från LO och TCO i sydöstra Sverige: "Framtid i sydost"; den 23 november 1988 från LO och TCO i Norrbottens län: "Regionala resurser för regional utveckling"; den 25 november 1988 från Vattenfall med svar på sektorsförfrågan; den 7 december 1988 från Statens industriverk: "Regional finansiering", avrapportering av uppdrag från REK87.

Den 9 januari inkom från Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (NÄRP) begäran om utlåtande om kompetensuppbyggande strategier för svaga regioner i Norden; den 11 januari 1989 från Lantbrukarnas länsförbund i Västerbotten om slåtterbidrag som regionalpolitiskt medel; den 24 januari 1989 från de socialdemokratiska kvinnodistrikten i Norrlandslänen med synpunkter om regionalpolitiken; den 25 januari 1989 från LO-distrikten i Värmland, Gävle-Dala, Mellersta Norrland, Västerbotten och Norrbotten med synpunkter om 1990-talets regionalpolitik; den 1 februari 1989 från länsstyrelsen i Jämtlands län om regionalpolitisk prioritering av stöd till samlingslokaler; från Västerbottens handelskammare med översändande av regionalpolitiskt handlingsprogram och inbjudan att delta vid årsmöte; den 5 februari 1989 från högskolan Falun/Borlänge med rapport om aktuella utvecklingsprojekt

med regionala förtecken vid högskolan; den 15 februari 1989 från från Arjeplogs, Sorsele, Bergs, Arvidsjaurs,Storumans och Ragunda kommuner med synpunkter på ett nytt regionalpolitiskt stödsystem; den 17 februari 1989 från Statskontoret med redovisning av uppdrag om effekter av statlig omlokalisering; den 27 februari 1989 från Bräcke kommun om inplacering i stödområde; den 28 februari från kvinnor i Bohuslän på uppdrag av Bohusläns Skärgårdsråd och Sotenäs kommun ang förvärvslag och fastighetstaxering; från Gotlands EMILIA-grupp ang åtgärder för att utveckla landsbygden på Gotland; den 6 mars 1989 från socialdemokratiska partidistriktet i Jämtlands län: Motion "Hela Sverige ska leva"; den 9 mars 1989 från länsstyrelsen i Östergötlands län angående åtgärder i den södra länsdelen; från länsstyrelsen i Jönköpings län med synpunkter på regionalpolitiken i Sydöstra Sverige; den 13 mars 1989 från Riksdagens revisorer med överlämnande av förstudien "Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter"; den 21 mars 1989 från Norrlandsförbundet med synpunkter på den framtida regionalpolitikens utformning; från Landsorganisationen i Sverige med överlämnande av LO:s regionalpolitiska utredning "Regional utveckling för 1990-talet"; den 24 mars 1989 från TCO-avdelningen i Örnsköldsvik med upprop om att postgirot, eller delar av det lokaliseras till Örnsköldsvik, från LO och TCO i Kristianstads län om att REK87 vid sin definition av sydostregionen inkluderar östra och sydöstra delarna av Kristianstads län; den 2 april 1989 från länsstyrelserna i Jämtlands och Västernorrlands län med förslag till idéprogram för FoU-insatser i Mellannorrland; den 5 april 1989 från länsstyrelsen i Kopparbergs län angående det framtida regionalpolitiska stödets inriktning och de regionala högskolornas betydelse; från länsstyrelsen i Västerbotten angående underställelseskyldighet till konsumentverket i fråga om servicebidrag, från landsbygd-90 gruppen i Norrbyberg, Lycksele kommun angående en eventuell skatteomläggning; från Norrbottens Handelskammare angående persontransportstöd även för serviceföretag; den 7 april 1989 från Gagnef kommun med ansökan om inplacering i stödområde C; den 9 april 1989 från Norrbottens läns TCO-distrikt om nedsättning av socialavgifter, från Luleå, Boden och Piteå kommuner angående nedsättning av socialavgifter; den 12 april 1989 från länsstyrelsen i Gotlands län: "Gotland - regionalpolitiska aspekter; den 17 april 1989 från Svenska kommunförbundet, Jämtlands länsavdelning om skatteutjämningens betydelse för Jämtlands län; från Vattenfall ang ekonomiskt stöd till norrlandskommuner; den 22 april 1989 från landshövdingen i Uppsala län angående avgränsningen av Bergslagsområdet; den 3 maj 1989 från Nationella folkrörelsekommittén med överlämnande av Landsbygdsriksdagens samlade krav; från Stiftelsen Turismutveckling om utvecklingsprojekt för Inlandsturismen; den 8 maj 1989 från TCO-S ang omlokalisering av statlig verksamhet som regionalpolitiskt instrument; från de sju skogslänens socialdemokratiska parti- och

LO- distrikt med punktprogram om den svenska regionalpolitiken; den 9 maj 1989 från länskulturinstitutionerna i Norrbottens län angående den statliga bidragsgivningen; den 10 maj 1989 från Stiftelsen Västerbottensmusiken angående Pro Musica-projektet; den 16 maj från Nationella folkrörelsekommittén och glesbygdsdelegationen med förslag till titel för kommitténs betänkande; från statskontoret om effekter av beslutsdelegering och decentralisering i statsförvaltningen; den 23 maj från Norrbottens Socialdemokratiska Partidistrikt med motioner och utlåtanden om "Gruvföretagens samhällsansvar", "Reducerad arbetsgivaravgift skall även omfatta föreningar", "Regionala satsningar i glesbygden"; den 24 maj 1989 från Utvecklingsfondernas VD-råd: "Ny syn på regional företagsutveckling"; den 26 maj 1989 från Älvdalens kommun ang. vattenkraftsmedel; den 8 juni 1989 från Svenska kommunförbundet, Värmlands länsavdelning med hem-ställan om att kommunerna i stödområde C även fortsättningsvis skall erhålla regionalpolitiskt stöd; den 22 juni 1989 från Skövde kommun med hemställan om att kommittén föreslår Skövde som utlokaliseringsort för statlig verksamhet; den 28 juni 1989 från Svenska kommunförbundet, Kristianstads länsavdelning, med hemställan om att kommuner i länet bör ingå i kommitténs avgränsning av Sydöstra Sverige.

Den 9 juli 1989 inkom från Lycksele kommun hemställan om att Inlandsfondens kansli lokaliseras till Lycksele; den 12 juli 1989 från länsstyrelsen i Kopparbergs län och högskolan i Falun/Borlänge med överlämnande av rapporten "Högskolan i Falun/Borlänge år 2 000, En vision"; den 27 juli 1989 från Skellefteå kommun med förslag om ytterligare regionalpolitiska insatser; den 10 augusti från Christer Wretborn om utbildning och forskning i kommitténs betänkande; den 18 augusti 1989 från Bergslagskommunernas regionala arbetsgrupp med uttalande om regionalpolitikens inriktning; den 23 augusti 1989 från personalen vid Flygtrafikledningen Malmö-Sturup angående placering av områdeskontrollerna för flygledning.

1987 års regionalpolitiska kommitté får härmed överlämna sitt betänkande "Fungerande regioner i samspel" och anser sig därmed ha fullgjort sitt uppdrag. Inkommande skrivelserna får anses besvarade med detta betänkande.

Reservationer har avlämnats av ledamöterna Sigge Godin (fp), Sven Henriksson (vpk), Anders G Högmark (m) och Börje Hörnlund (c). Särskilda yttranden har avgetts av sakkunnige Olof Nilsson gemensamt med ledamöterna Sigge Godin, Sven Henriksson, Anders Högmark och Börje Hörnlund , gemensamt av sakkunniga Olof Eriksson och Kristina Persson, och av sakkunniga Anders Bäckström, Olof Eliason, Per-Anders Westhed, Bengt Jobin samt Johan Carlström och Björn Näsvall.

Kommitténs experter har inte lämnats tillfälle att avlämna särskilda yttranden efter beslut av kommitténs ordförande.

Stockholm den 7 september 1989

Bertil Zachrisson

Sigge Godin Sven Henriksson Anders G Högmark

Börje Hörnlund Yvonne Sandberg-Fries

Lars Ulander Monica Öhman

/ Arne Eriksson
Lennart Almqvist
Agneta Bladh
Anna-Lena Ericsson

INNEHÅLL

	SAMMANFATTNING	**15**
	KOMMITTENS UPPDRAG OCH UPPLÄGGNING AV ARBETET	**29**
1.1	**Kommittédirektiven**	**29**
1.2	**Uppläggning av arbetet**	**30**
1.3	**Regionalpolitik som politikens geografiska dimension**	**32**
2	**DEN REGIONALA PROBLEMBILDEN**	**33**
2.1	**Internationalisering - urbanisering - miljö**	**35**
2.2	**Faktorer av betydelse för regional utveckling samt geografiska perspektiv för analysen**	**37**
2.3	**Befolkning och befolkningsförändringar**	**39**
2.3.1	Befolkningsomfördelning	40
2.3.2	Flyttning och åldersstruktur	42
2.3.3	Förvärvsfrekvenser	48
2.4	**Lokala arbetsmarknader**	**51**
2.4.1	Mellanstädernas roll	55
2.4.2	Lokala arbetsmarknaders sårbarhet	60
2.4.3	Kvinnors och mäns arbetsmarknad	61
2.5	**Utbildningsnivå och rekrytering till högre studier.**	**66**
2.6	**Närmande till EG - hot eller möjligheter?**	**70**
2.6.1	EG:s regionalpolitik	71
2.6.2	Övervakning av statsstöd i EFTA	72
2.6.3	Bedömning av EG:s regler och svensk regionalpolitik	74
3	**STATSBUDGETEN I ETT REGIONALPOLITISKT PERSPEKTIV**	**77**
3.1	**Två synsätt på regionalpolitik**	**77**
3.2	**Statsbudgetens geografiska fördelning**	**79**
3.3	**Sammansättningen av överföringarna i olika geografiska områden**	**90**

3.4	**Varför höga överföringar per invånare till Inlandet och (stor)städerna?**	**91**
4	**REGIONALPOLITIKENS MÅL OCH GEOGRAFISKA PRIORITERINGAR**	**93**
4.1	**Utgångspunkter för 1990-talets regionalpolitik**	**93**
4.2	**Regionalpolitikens mål - fungerande regioner**	**99**
4.3	**Kommitténs geografiska prioriteringar**	**100**
4.4	**Strategiska överväganden för prioriterade områden**	**105**
5	**INSATSOMRÅDEN AV STRATEGISK BETYDELSE**	**119**
5.1	**Utbildning, forskning och utveckling som drivkraft i den regionala utvecklingen**	**120**
5.1.1	Utbildning	121
5.1.2	Forsknings- och utvecklingsarbete (FoU)	133
5.2	**Kommunikationer och regional utveckling**	**144**
5.2.1	Inledning	145
5.2.2	Tillgängligheten till transportsystemet	148
5.2.3	Infrastrukturen	148
5.2.4	Samordnad investeringsplanering	149
5.2.5	Landsdelar och kommunikationer	151
5.2.6	Kommunikationssystemet	152
5.2.7	Finansiering	165
5.3	**Miljöpolitik och regional utveckling**	**168**
5.3.1	Samband mellan miljöpolitik och regionalpolitik	168
5.3.2	Miljöbelastningen i olika delar av landet	170
5.3.3	Behov av miljöpolitiska åtgärder i ett regionalpolitiskt perspektiv	174
5.4	**Energipolitik, vattenkraftens övervinster och regional utveckling**	**179**
5.4.1	Energiförsörjning	179
5.4.2	Ersättning till vattenkraftsregioner	187
5.5	**Kultur och regional utveckling**	**193**
5.5.1	Kulturens betydelse	193
5.5.2	Förslag till åtgärder	195
6	**STÖD TILL DEN PRIVATA SEKTORN**	**203**
6.1	**Motiv för företagsstöd**	**205**

6.2	**Allmänt kostnadssänkande stöd**	**209**
6.2.1	Sänkta socialavgifter	209
6.2.2	Transportstödet	211
6.3	**Stöd till investeringar i maskiner och byggnader**	**214**
6.3.1	Nuvarande regler	214
6.3.2	Kommitténs förslag	215
6.4	**Stöd till företagsutveckling**	**218**
6.4.1	Ny stödform för riskkapital till mjuka investeringar	218
6.4.2	Stöd till konsultinsatser	221
6.5	**Främjande av nyetablering**	**223**
6.6	**Glesbygdsstöd**	**224**
6.7	**Stöd till den privata tjänstesektorn**	**225**
7	**STYRNING OCH ORGANISATION**	**231**
7.1	**Tydligare mål och ett decentraliserat beslutsfattande är viktigt för fungerande regioner**	**232**
7.2	**Mekanismer för sektorssamordning inom den statliga sektorn**	**234**
7.2.1	Sektorsamordning på central nivå	234
7.2.2	Sektorsamordning på regional nivå	235
7.2.3	Landsdelsvis samordning	235
7.3	**Ökad beslutskraft till länen**	**240**
7.4	**En förstärkt roll för kommunerna i regionalpolitiken**	**244**
7.4.1	Skatteutjämningsbidragens betydelse för kommunerna	245
7.4.2	Kommunerna som nätverksbyggare	245
7.5	**Omlokalisering av statlig verksamhet som medel att uppnå fungerande regioner**	**247**
7.5.1	Omlokalisering och decentralisering av central statlig förvaltning	247
7.5.2	Decentralisering inom länen - lokalkontor	248
7.6	**Kunskapsförsörjning och policyanalys**	**249**
8	**LANDSBYGDSUTVECKLING**	**253**
8.1	**Landsbygd - glesbygd**	**254**
8.2	**Rambetingelser**	**256**
8.3	**Näringsliv och sysselsättning**	**257**
8.3.1	Jordbruk och fiske	257
8.3.2	Skogsbruk	262

8.3.3	Turism	263
8.3.4	Småföretagsutveckling	265
8.3.5	Kvinnors arbetsmarknad	266
9	**MELLANSTÄDER I SAMSPEL MED STORSTADS-REGIONER OCH LANDSBYGD**	**269**
9.1	**Mellanstäderna**	**270**
9.2	**Sambanden mellan Stockholm och övriga landet**	**272**
9.2.1	Balansen mellan Stockholmsregionen och övriga regioner	273
9.2.2	Stimulanser för att främja etablering av verksamhet utanför Stockholm	274
9.2.3	Affärsförmedling	276
9.2.4	Stöd till marknadsbearbetning	276
9.2.5	Åtgärder för att sprida tillväxten iStockholms-området - reglering och "lägesavgifter"	277
9.3	**Förslag för att stärka mellanstäderna i prioriterade områden**	**277**
9.3.1	Mellanstäder i anslutning till Inlandet	277
9.3.2	Mellanstäder i anslutning till Bergslagen	280
9.3.3	Mellanstäder i anslutning till Sydöstra Sverige	281
9.4	**Mellanstädernas inomregionala roll**	**283**
10	**REGIONALPOLITIKENS SAMHÄLLSEKONOMISKA OCH STATSFINANSIELLA KOSTNADER**	**285**
10.1	**Inledning**	**287**
10.2	**Nuvarande anslag**	**290**
10.3	**Länsanslaget**	**291**
10.4	**Förslag till reviderad anslagsstruktur**	**293**
	RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN	**297**
	BILAGA: KOMMITTENS DIREKTIV	**389**

SAMMANFATTNING

Den sammanfattning av betänkandet som görs här följer inte den disposition som finns i betänkandet. Skälet till detta är framförallt att varje kapitel föregås av en kort sammanfattning. Syftet med den här sammanfattningen är att söka tydliggöra det geografiska perspektiv vi haft i vår analys, de geografiska prioriteringar som gjorts och de strategier som antyds. Dessa förhållanden ger en bakgrund mot vilken de olika förslagen bör ses. Avslutningsvis redovisas våra förslag uppdelade på de geografiska områden som prioriterats.

Kommitténs analys av den regionala utvecklingen

Drivkrafter i den regionala utvecklingen

Internationaliseringen av den svenska ekonomin kommer sannolikt att fortsätta under 1990-talet. Denna process torde också vara tämligen oberoende av hur Sverige som nation reglerar förhållandena till EG.

Historiskt har en fortgående internationalisering varit en underliggande ekonomisk kraft som drivit på strukturomvandlingen och lett till en ökad urbanisering. Förändringarna av bosättningsmönstren sker långsamt och har i Sverige följt en huvudfåra under mer än 100 år.

Från regionalpolitisk synpunkt är de här förhållandena ytterst centrala. Regionalpolitiska problemområden blir något förenklat de delar av landet som har låg befolkningstäthet. De växande delarna av näringslivet blir i allt större utsträckning typiska "stadsnäringar". Men om verkligheten vore så rätlinjig skulle inte de olika landsdelarnas andel av befolkningen vara relativt stabil över tiden. Det finns anpassningsmekanismer och krafter som verkar återhållande. Under 1970-talet har expansionen inom den offentliga sektorn varit en sådan återhållande kraft.

En annan sådan faktor är att industrisysselsättningen under efterkrigstiden andelsmässigt har förskjutits mot mindre tätbebyggda delar av landet. Bakom detta ligger sannolikt att ju mognare verksamheten blir desto kostnadskänsligare blir den. Samtidigt har utvecklingen av transportsystemen gjort att man kan nå internationella marknader även från mindre centralt belägna lokaliseringar.

Ytterligare ett förhållande av stor betydelse i det här sammanhanget är att samhällsbyggandet i vid mening verkar återhållande. Den fysiska infrastrukturen åldras ojämnt. Det är därför svårt att göra stora förändringar i samband med att enskilda delar behöver bytas ut. Den materiella förnyelsen sker successivt och i harmoni med existerande struktur. Därmed blir den fysiska infrastrukturen inte bara en förutsättning för pro-

duktion, konsumtion och välfärd. Den blir också en mycket stark stabiliserande kraft.

Under senare år har i Sverige och i andra länder de regionala utvecklingsstrategierna omprövats inom forskning och i den förda politiken. Den traditionella regionalpolitiken med stöd till näringslivet som bärande inslag har kompletterats med åtgärder som förbättrar rambetingelserna i regionerna. I en omfattande studie inom EG där man försökt att ange infrastrukturens betydelse för regional utveckling motiveras denna förändring av tyngdpunkten i politiken med att regionala skillnader till sin natur är långsiktiga och inte resultatet av kortsiktiga konjunkturförlopp. Som följd av detta måste tyngdpunkten i politiken ligga på utbudssidan och inte på efterfrågesidan i den regionala ekonomin. Motivet för detta är att varje enstaka region är liten i förhållande till världsekonomin varför efterfrågan kan betraktas som obegränsad. Det regionala problemet är därför att attrahera så stor del av världsefterfrågan att den regionala utvecklingspotentialen tas till vara. Denna efterfrågan måste uppnås i den internationella konkurrenssituation som vi nyss berörde. Detta betraktelsesätt leder till två huvudfrågor:

I Vad är det som bestämmer den regionala utvecklingspotentialen ?

II Vad är det som bestämmer en regions relativa konkurrenskraft och därmed dess utnyttjande av regionens resurser ?

I EG-studien avgränsas sex olika faktorer av betydelse:

1. Uppsättningen av naturresurser
2. Befolkning och befolkningens sammansättning med avseende på ålder och kön.
3. En regions geografiska läge (tillgänglighet).
4. Storleken och strukturen av bosättningsmönstret inom en region och regionens position i det internationella ortssystemet.
5. Sektorsammansättningen i regionens ekonomi dvs fördelningen mellan areella näringar, industri och service.
6. Kapitalstocken i en region såväl realkapital inom näringslivet som infrastuktur och "mänskligt" kapital dvs kunskap, information, organisationsförmåga m.m.

Kommittén har i sina analyser sökt belysa de punkter som sammanfattas i EG-studien.

Analysresultat i punktform

a. I Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige är befolkningssammansättningen ogynnsam såtillvida att andelen unga är låg och

andelen äldre är hög. Denna obalans innebär dels att dessa områden får ett litet tillskott av arbetskraft dels att anspråken på social service blir höga. De problem som generellt uppstår i landet på grund av de små ungdomskullarna har därmed särskild aktualitet i dessa områden.

b. Strukturomvandlingen kommer under 90-talet liksom tidigare att vara snabb inom råvarubaserad och arbetskraftsintensiv verksamhet d.v.s sådana delar av näringslivet som är överrepresenterade i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Trycket på strukturomvandling inom tjänstenäringarna, privata såväl som offentliga kommer sannolikt också att öka vilket betyder att möjligheten att ersätta industriarbeten med tjänstebefattningar kan komma att begränsas.

c. Jordbruket står inför en omfattande förändring. De problem som hitills i huvudsak berört jordbruket i Norrland kan därmed komma att spridas till Sydöstra Sverige. Samtidigt kan denna omställning komma att medföra att utrymmet för "nischproduktion" tas om hand av jordbrukare på slättbygderna.

d. Många lokala arbetsmarknader i landet är så små att det ofta föreligger brist på vissa yrkesgrupper samtidigt som arbetslöshet förekommer. De är för små för att matchningen mellan vakanser och arbetssökande skall kunna fungera. En fortgående ökad specialisering på arbetsmarknaden i kombination med att kostnaderna för arbetspendling blir högre medför risk för att obalanserna på dessa små arbetsmarknader förvärras ytterligare.

e. Överhettningen på huvudstadsregionens arbetsmarknad är inte enbart beroende av konjunkturskäl. Den beror också på strukturella förhållanden som överrepresentationen av den privata tjänstesektorn och central statlig förvaltning samt av att de mellanstäder som skulle kunna vara alternativ inte har tillräcklig attraktivitet.

f. Bergslagen och Sydöstra Sverige är områden som i förhållande till sin nuvarande regionalpolitiska prioritering erhåller låga resursöverföringar per invånare över statsbudgeten särskilt på kommunikations- och utbildningsområdet.

g. Inlandet erhåller höga resursöverföringar per invånare över statsbudgeten. En stor del av dessa överföringar är en följd av de arbetsmarknadsproblem som föreligger. Om arbetsmarknaden fungerade bättre skulle dessa överföringar automatiskt minska.

h. Ett närmande till EG kommer inte att innebära några avgörande begränsningar för våra möjligheter att bedriva regionalpolitik.

i. Regionalpolitiska insatser kan vidtas inom i stort sett alla politikområden. En mycket liten del av de insatser som görs finansieras genom särskilda regionalpolitiska anslag.

j. För att den utvecklingspotential som finns i olika delar av landet skall kunna tas tillvara måste brister i tillgängligheten till kommunikationer, utbildning, forskning och andra rambetingelser undanröjas.

k. Beröringspunkterna mellan regionalpolitik och miljöpolitiken kommer att öka under 1990-talet. Detta beror dels på att skärpta miljökrav för industrin t ex i form av miljöavgifter får stor betydelse i regionalpolitiskt intressanta områden dels också på att de miljöstörningar som är direkt förknippade med bosättningsmönstret ökar.

Kommitténs geografiska prioriteringar.

Regionalpolitkens mål

De nuvarande målen för regionalpolitiken svarar mot en geografisk uttolkning av den samlade politikens syften. Mot den bakgrund som nyss redovisas behöver de också enligt vår uppfattning ha ett mer specifikt geografiskt innehåll. En formulering som skulle kunna uppfylla dessa krav är att regionalpolitikens mål är att skapa fungerande regioner i ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt avseende.

Landsdelar, mellanstäder, landsbygd

Tre landsdelar bör enligt kommitténs mening prioriteras när det gäller insatser som direkt och indirekt syftar till att förbättra arbetsmarknadsläget och i övrigt bidra till att regionerna fungerar bättre. Dessa är Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Högst prioritet har insatser som förbättrar situationen i Inlandet. Där får man också räkna med att insatser behövs under överskådlig tid. Vi menar att dessa landsdelar skiljer ut sig från andra när det gäller styrkan och varaktigheten i de hinder som föreligger för omställning och utveckling.

För att landet som helhet skall fungera anser vi det också vara angeläget att mellanstäderna, särskilt de som har naturliga kontaktytor mot de prioriterade landsdelarna, utvecklas så att de bättre kan fylla sin funktion som länk mellan storstad och landsbygd. Bättre fungerande mellanstäder förbättrar förutsättningarna för en angelägen avlänkning av tillväxten inom central statlig verksamhet och inom den privata tjänstesektorn i huvudstadsregionen. En mer balanserad regional utveckling till förmån för såväl berörda regioner som landet som helhet förutsätter också att mellanstädernas möjligheter att stärka den inomregionala utvecklingen tas tillvara.

De geografiska prioriteringar som gjorts speglar som sagts vår bedömning av var insatser för att främja den regionala utvecklingen framförallt behöver göras under 90-talet. Landsdelarna bör ersätta de nuvarande stödområdena.

Inlandet motsvarar nuvarande hela kommuner i stödområde A och B, de församlingar i Mora, Krokom, Örnsköldsvik och Skellefteå

kommuner som nu tillhör stödområde A eller B samt Kramfors kommun.

Bergslagen omfattar Tierp, Östhammar, Storfors, Munkfors, Kristinehamn, Filipstad, Hagfors, Degerfors, Hällefors, Ljusnarsberg, Karlskoga, Lindesberg, Skinnskatteberg, Hallstahammar, Norberg, Fagersta, Smedjebacken, Hedemora, Avesta, Ludvika, och Hofors.

I Sydöstra Sverige ingår Uppvidinge, Lessebo, Tingsryd, Högsby, Torsås, Hultsfred, Mönsterås, Emmaboda, Nybro, Oskarshamn, Västervik, Vimmerby, Olofström, Ronneby, Karlshamn och Sölvesborg.

De mellanstäder vi prioriterat är Luleå, Boden, Piteå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Sundsvall, Östersund, Gävle, Sandviken, Falun, Borlänge, Karlstad, Kalmar, Karlskrona, Växjö.

De kommuner som för närvarande finns i stödområde C men som inte ingår i någon av de tre landsdelarna bör uppmärksammas av regeringen vid fördelningen av länsanslaget för berörda län. På liknande sätt måste regeringen ha beredskap för att hanterna snabbt uppträdande regionala problem på enskilda orter eller i vissa regioner.

De geografiska prioriteringar som kommittén redovisat skär över länsgränser. Frågan om hur prioriteringarna skall få genomslag i olika resursfördelningsbeslut är därför viktig. Det finns ingen administrativ apparat tillgänglig som arbetar utifrån dessa landsdelsgränser. Länsstyrelserna har länen som sitt verksamhetsområde. Deras roll i regionalpolitiken ökar också. Den snabba ökning som skett av länsanslaget under 1980-talet visar att budgetstyrningen via länsstyrelserna blivit det viktigaste styrinstrumentet för de regionalpolitiska anslagen.

Kommittén har dragit ett par slutsatser av dessa förhållanden. En är att Inlandets problem är så djupgående och i många fall konflikterna mellan kust och inland så tydliga att vi föreslår att en särskild organisation med egna finansiella resurser inrättas för att hålla samman den statliga politiken. Även för Bergslagen och Sydöstra Sverige finns det skäl att förbättra samverkan mellan ingående kommuner och län. Några särskilda organisationer härför behövs dock inte enligt kommitténs mening.

Strategisk inriktning för de olika landsdelarna.

Inlandet

Utgångsläget för Inlandet inför 90-talet kan beskrivas på följande sätt. Näringslivet domineras av naturresursbaserad verksamhet som sysselsättningsmässigt utvecklats negativt. Den spridda bosättningen och de små arbetsmarknaderna gör att "stadsnäringar" som tjänsteproduktion har svårigheter att få tillräckligt underlag. Befolkningssammansättningen har genom långvarig nettoutflyttning blivit ogynnsam. En särskilt problem är

att de unga kvinnorna flyttar från Inlandet beroende inte bara på bristen på arbetstillfällen utan sannolikt också på att de saknar kultur- och fritidsaktiviteter i den "mansvärld" som Inlandet utgör. Infrastrukturen är i vissa delar dåligt utbyggd.

Näringslivets starka förankring i små och medelstora företag med inriktning på råvarubaserad verksamhet är den bas som utvecklings- och förnyelsearbetet måste utgå från. Framtiden för Inlandet kommer därför att avgöras av i vilken mån man lyckas skapa en gynnsam miljö för befintliga företag att tillägna sig teknisk förnyelse, utveckla nya produkter, finna nya marknader och ha en kunnig arbetskraft.

Kommuner och landsting är mycket viktiga som arbetsgivare i Inlandet. Inte minst kvinnosysselsättningen i Inlandet är beroende av en fungerande offentlig sektor. Ändå har kommunerna i Inlandet begränsade förutsättningar att svara mot de anspråk som ställs på dem. Kommunalskatten är hög trots skatteutjämningen. Den höga kommunalskatten i många inlandskommuner är betungande för de som redan bor där och motverkar också att den inflyttning som skulle behövas för att förbättra ålderssammansättningen och för att klara av de obalanser på arbetsmarknaden som alltid finns på små arbetsmarknader.

Som redovisas i kapitel 3 är resursöverföringarna över statsbudgeten till Inlandet betydande. Grundproblemet i sammanhanget är att en alltför liten del av de resurser som satsas inom den offentliga sektorn har en utvecklingsinriktning. Lite förenklat är merparten av resurserna "konsumtionsstöd" i olika former. Överföringarna till Inlandet sker i mycket hög grad som en konsekvens av skillnader i befolkningsstruktur och som en reaktion på skillnader i sysselsättnings- och kostnadsläge. Även sådana resurser kan naturligtvis i vissa fall ge utvecklingseffekter. Någon mer systematisk prövning av möjligheten att förena utjämning mellan individer av inkomster och konsumtionsmöjligheter med regionala utvecklingstankar har inte gjorts. Sökandet efter sådana kombinationsmöjligheter framstår som en viktig uppgift för framtiden.

Inte i något annat område i landet torde behovet att anpassa politiska åtgärder till regionala förutsättningar vara större än i Inlandet. Glesheten och den lilla skalan påkallar ett stort mått av "egna lösningar". Olika åtgärder som ökar flexibiliteten i befintliga regelverk är därför ett viktigt element i en strategi för Inlandet liksom egna finansiella resurser.

Bergslagen

En framtida industriell expansion i Bergslagen kan inte baseras på en ökad ståltillverkning. Tvärtom kommer antalet personer sysselsatta med tillverkning av stål under lång tid att fortsätta att minska även om den ekonomiska utvecklingen för stålföretagen blir gynnsam. För att skapa ökad sysselsättning måste därför förädlingsvärdet i Bergslagens industri höjas. Detta bör ske genom att man bygger på och utvecklar regionens

befintliga kompetens, samtidigt som ny kompletterande kompetens tillföres utifrån.

De tekniskt-ekonomiska hindren för utveckling i en region som Bergslagen är att den existerande kunskapsbasen är ganska smal samtidigt som den finns hos stora företag vilka på grund av bl a ekonomiska orsaker inte kan investera i FoU på radikalt nya kunskapsområden. När en sådan region "mognar", är de mekanismer som skapar ny ekonomisk aktivitet genom nybildning av företag ofta svaga. Den har inte heller ett rikt och vittförgrenat informationsflöde och har därför begränsade möjligheter till nyskapande. För Bergslagens del illustreras detta förhållande av att det inte finns någon högskola med inriktning mot den dominerande verksamhetens kunskapsbehov i regionen vilket gjort att den stålindustrins FoU i betydande grad bedrivs internt i företagen och dels vid kollektivforskningsinstitut och högskolor som finns utanför Bergslagen. Den FoU som företagen bedriver i Bergslagen syftar oftast till att effektivisera driften och/eller att ta fram nya produkter.

Hindren kan sammanfattas med beteckningen "det slutna Bergslagen". Slutenhet och inåtvändhet innebär svårigheter för nya ideer och ny kunskap att vinna insteg i Bergslagen. Förändring förutsätter därmed att Bergslagen blir mer öppet. Viktiga steg i den riktningen har också tagits på lokalt initiativ, t ex genom den s.k. Norbergsmodellen. Den ökade öppenheten kan uppnås genom förstärkta insatser inom utbildnings- och forskningsområdet. På liknande sätt ger insatser för att förstärka marknadskontakten inte bara möjligheter till nya affärer utan också del i kunskap. Öppenheten kan också understödjas av investeringar i infrastrukturen. Såväl Inlandsvägen som den sk Bergslagsdiagonalen är väginvesteringar som berör Bergslagen.

Hindren i detta sammanhang är bl.a. också som vi visar i kapitel 3 att de planeringssystem som finns inom den offentliga sektorn avseende infrastrukturens utbyggnad missgynnar en region som Bergslagen. I vissa avseenden finns här stora likheter mellan Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Sydöstra Sverige

En strategi för Sydöstra Sverige bör omfatta åtgärder som ökar samverkan mellan landsdelens olika delar samt mellan Sydöstra Sverige och omgivningen som bärande inslag. Förutsättningarna är goda för en integration på kommunikationssidan tack vare relativt små avstånd och geografiska läge. På utbildningsområdet gäller det att fortsätta de nya samverkansformer de kommunala utbildningsanordnarna prövar med näringslivet och att samordnat utveckla de högskoleresurser regionen har.

Även om tyngdpunkten i en strategi ligger på att förbättra infrastukturen finns också behov av insatser som direkt syftar till företagsutveckling. Detta bör ses mot bakgrund av följande.

I de industridominerade delarna av Småland spelar små och

medelstora företag en stor roll. Många av dessa företag arbetar som underleverantörer till stora svenska företag. Relationen mellan köpare och säljare har i detta fall kännetecknats av att köparens krav på produktens kvalitet fortgående skärps samtidigt som växande krav ställs på underleverantörers utvecklingskompetens. Resultatet har blivit att samarbetet mellan köpare och tillverkare institutionaliserats och därmed blivit mer långsiktigt. Utvecklingen under 1990-talet för denna del av industrin i sydöstra Sverige bestäms därför av de svenska storföretagens utveckling i allmänhet och "inköpsstrategier" i synnerhet samt av hur väl regionens företag förmår uppfylla de krav som köparna ställer. En ökad långsiktighet i samarbetet mellan storföretag och underleverantör innebär att relationen mellan företagen förändras. Från att ha varit en produktionsenhet som tillverkar insatsvaror utifrån köparens specifikationer blir underleverantörens uppgift att lösa bestämda problem åt köparen utifrån angivna krav på funktion hos produkten. Underleverantören blir en del av storföretaget och får ansvar för utvecklingsarbetet inom ett avgränsat område. För att framgångsrikt kunna spela denna roll krävs det att underleverantören ökar sin utvecklingskompetens. Den tidigare påtalade låga utbildningsnivån i regionen utgör i detta sammanhang ett problem för underleverantörer i Sydöstra Sverige.

Blekinges näringslivsstuktur domineras av stora produktionsenheter tillhörande internationellt verksamma koncerner. Den statliga företagssektorn är betydande framförallt i Karlskrona. Den struktur som finns i Blekinge innebär att länet är ett av de mest "fjärrstyrda" i landet. En annan faktor av stor betydelse är att FoU-verksamheten i näringslivet är låg.

Mellanstädernas roll som länk mellan storstad och landsbygd

Mellanstäderna

Mellanstäderna är transportmässigt ofta knutpunkter i de nationella systemen för vägar, järnvägar och flygplatser. Ett centralt begrepp i sammanhanget är nätverk i vilka mellanstäderna är viktiga export- och importnoder för större regioner och mellan vilka de större länkarna i de nationella transportsystemen finns.

Ett annat centralt perspektiv på mellanstäderna är att de ofta är noder i beslutssystem. Detta anknyter till den diskussion som förs om decentralisering av beslutsbefogenheter från Stockholm till länen (residensstäderna) och till kommunerna.

Ofta sammanfaller de här två funktionerna dvs de är noder i transportsystemen och även viktiga noder i framförallt de offentliga beslutssystemen. Ett antal orter är främst betydande arbetsmarknader

liksom det finns residensstäder som inte utgör noder i transportssystemen. Vi redovisar en analys av dessa förhållanden i kapitel 2.

Många av de funktioner som finns i mellanstäderna har betydelse för hela län. Det kan t ex gälla flygplatser eller sjukhus. Servicefunktionen är länstäckande men arbetstillfällena skapas på den lokala arbetsmarknaden vilket gjort att mellanstädernas arbetsmarknad oftast utvecklats positivt. De är också de orter som bäst uppfyller de krav som ställs av företag som vill etablera sig utanför storstadsområdena.

Syftet med insatserna i mellanstäderna är att söka åstadkomma ett bättre fungerande (tätorts-)system i ett nationellt perspektiv och att skapa förutsättningar och strategier för mellanstäderna att bli motorer i den inomregionala utvecklingen. Det handlar om insatser för att förbättra tillgängligheten och/eller att stärka beslutskraften. Tillgängligheten kan ökas genom investeringar i t ex transportsektorn. Beslutskraften kan stärkas genom decentralisering av beslut inom den offentliga sektorn. Syftet är att sådana insatser skall leda till att orternas konkurrenskraft gentemot storstäderna, särskilt Stockholm förstärks. Det handlar också om insatser som medför att mellanstädernas arbetsmarknad blir tillgänglig för så många som möjligt i länet, att t.ex. högskolans resurser blir tillgängliga för näringslivet i hela länet och att möjligheterna till decentralisering av statlig verksamhet från residensstaden till andra orter tas till vara.

Enligt kommitténs mening kan mellanstädernas dubbla roller inte ses isolerade från varandra. Tvärtom förutsätter en bättre balans mellan storstad och landsbygd att mellanstäderna fungerar väl i båda dessa avseenden.

Med hänsyn till arbetsmarknadsläget anser kommittén att fyra av våra prioriterade mellanstäder också bör få del av det regionalpolitiska företagsstödet till nyetableringar och företagsutveckling. Dessa mellanstäder är Karlskrona, Sandviken, Örnsköldsvik och Piteå.

Huvudstadsregionen

Stockholmsregionens och de andra storstadsområdenas utveckling är av central betydelse för hela landet och från vissa bestämda utgångspunkter också för regionalpolitiken. På Stockholms arbetsmarknad sysselsattes enligt FoB 85 drygt 20 % av samtliga sysselsatta i landet. Inom huvudstadsregionen till vilken även Uppsala räknas, fanns en fjärdedel av landets sysselsatta. Om dessutom siffrorna för Göteborg och Malmö läggs till, kan vi se att storstäderna sammantaget svarade för mer än en tredjedel av landets arbetsmarknad.

Den starka dominans som främst Stockholms arbetsmarknad har och de samband med mellanstäderna som finns kan också uttryckas i pendlingstermer. 1985 pendlade totalt ca 22 000 människor från mellanstäderna till Stockholm, Uppsala, Nyköping, Västerås, Karlskrona och Sundsvall hade mer än 20 % av sin totala utpendling till Stockholm.

Eftersom huvudstadsregionens arbetsmarknad svarar för en fjärdedel av landets sysselsättning sprider sig följdverkningarna av en dåligt fungerande arbetsmarknad i regionen till hela ekonomin. Det finns också ett samspel genom det pendlingsutbyte som sker mellan huvudstadsregionens arbetsmarknad och övriga arbetsmarknader i landet.

Inte minst arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är väsentliga i detta sammanhang. Ju mindre som arbetskraftsutbudet i Stockholm kvalifikationsmässigt stämmer överens med den efterfrågan som finns desto kraftigare kommer suget efter arbetskraft från andra delar av landet att vara. Det är mot den bakgrunden av strategiskt intresse, inte bara för regionalpolitiken utan för hela den ekonomiska politiken, att utvecklingen sker i balanserade former. Till en sådan balanserad utveckling hör, menar vi, att söka avlänka tillväxten inom den privata och offentliga tjänstesektorn i Stockholmsområdet.

Landsbygd

Landsbygd är inget enhetligt begrepp. Det är stora skillnader mellan de förhållanden som råder t. ex. i skogsbygderna södra Sveriges slättland. Skärgårdarna har sina särpräglade förutsättningar. Det som förenar är den spridda bosättningen och att människornas utkomst i relativt stor utsträckning har sin grund i de areella näringarna.

De likheter som finns speglas också i de förslag som kommit fram i Landsbygdskampanjen. De areella näringarnas utveckling tas upp i många budkavlar. Lantbrukets roll som försörjningsbas betonas liksom dess roll för landskapsbilden och det öppna landskapet. En sammanställning av förslagen på ämnesområden visar att de områden som i budkavlematerialet har högst prioritet är:

* sysselsättning och näringsliv
* service och utbildning
* bostäder
* kultur
* natur och miljövård
* kommunikationer.

Den dåliga standarden på landsbygdens vägnät är en fråga som ges stor uppmärksamhet. Bilens betydelse understryks. Inom kulturområdet är det kulturen som bärare av historia och identitet och ett för regionen gemensamt värderingssystem som står i centrum. Önskemål om att bevara kulturellt värdefulla byggnader och miljöer är vanligt förekommande. Ofta kopplas det ihop med bristen på samlingslokaler.

Närmare hälften av de krav och förslag som förs fram i budkavlarna riktas till kommunerna. Sammanställningen visar att det finns vissa skillnader mellan olika delar av landet i var tyngdpunkten i förslagen

ligger. Den mest tydliga är den höga prioritet sysselsättningsfrågorna ges i budkavlarna från Norrlands inland.

Kommitténs förslag till regionalpolitiska insatser

I direktiven fästs stor vikt vid infrastrukturens betydelse för den regionala utvecklingen. På motsvarande sätt uppmärksammas utbildningen och forskningen samt andra sektorsområden. Den breda syn på regionalpolitiken som anläggs i direktiven innebär att begreppet regionalpolitik får en annan betydelse än det vanligen givits. I de flesta sammanhang likställs regionalpolitik med de särskilda åtgärder som finansieras genom anslagen under arbetsmarknadsdepartementet. En sådan avgränsning av regionalpolitiken är uppenbarligen för begränsad i förhållande till kommitténs uppdrag. Den är också för begränsad om man ser till de mål som förslås gälla för regionalpolitiken.

I betänkandet avses därför med regionalpolitik alla de politiska åtgärder som har som huvudsyfte eller bisyfte att utjämna skillnader mellan vissa geografiska områden och resten av landet. Däri inkluderas det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Vi använder således inte regionalpolitiskt stöd till näringslivet och regionalpolitik som synonymer.

Konkret har detta synsätt gjort att kommittén betraktar insatser inom fem olika områden som särskilt betydelsefulla. Dessa är:

- utbildning och forskning
- kommunikationer
- miljö
- energi
- kultur.

I tillägg till dessa sektorsområden betraktar kommittén även fortsättningsvis det regionalpolitiska stödet till näringslivet som viktigt.

Kommitténs överväganden och förslag på dessa områden liksom de överväganden som gjorts om styrning och organisation sammanfattas som sagts i inledningen till varje kapitel. Vi avslutar denna sammanfattning med en punktvis redogörelse för kommitténs förslag beträffande de prioriterade landsdelarna, mellanstäderna, Stockholm och landsbygden.

Kommittén har gjort bedömningen att Inlandets problem är mer varaktiga än Bergslagens och Sydöstra Sveriges. Detta medför att en del av kommitténs förslag bara omfattar Inlandet medan andra avser samtliga prioriterade landsdelar.

	INLANDET	BERGSLAGEN	SYDÖSTRA SVERIGE
Ökad beslutskraft till landsdelen	Vattenkraftsmedel för finansiering av bl. a. av infrastrukturinvesteringar		
Ökad kompetens	Stöd till företagsutveckling	Stöd till företagsutveckling	Stöd till företagsutveckling
	Konsultcheck till mindre industriföretag	Konsultcheck till mindre industriföretag	Konsultcheck till mindre industriföretag
	Ökat stöd till vuxenutbildning	Ökat stöd till vuxenutbildning	Ökat stöd till vuxenutbildning
	Ökat vuxenstudiestöd	Ökat vuxenstudiestöd	Ökat vuxenstudiestöd
	Förstärkt högskoleutbildning på distans	Förstärkt högskoleutbildning på distans	Förstärkt högskoleutbildning på distans
	Utrustningsbidrag till skolan	Utrustningsbidrag till skolan	Utrustningsbidrag till skolan
	Kompetenscentra för kvinnor	Kompetenscentra för kvinnor	Kompetenscentra för kvinnor
	Bidrag till kommunal näringspolitik	Bidrag till kommunal näringspolitik	Bidrag till kommunal näringspolitik
	Utred förutsättningarna för att utnyttja nedskrivning av studieskulder som regionalpolitiskt medel		
Bättre tillgänglighet	Skärpta krav avseende kvaliteten i telenätet	Skärpta krav avseende kvaliteten i telenätet	Skärpta krav avseende kvaliteten i telenätet
	Möjligheter till lokaliseringsstöd för uppgradering av överföringskapacitet i datanätet	Möjligheter till lokaliseringsstöd för uppgradering av överföringskapacitet i datanätet	Möjligheter till lokaliseringsstöd för uppgradering av överföringskapacitet i datanätet
	Satsning på riksvägarna 88 och 45 den s.k. Inlandsvägen	Bergslagsdiagonalen	Upprustning av vägar främst E 66.
	Stöd till datakommunikation		Upprustning av den s.k. Kustbanan

Förstärkt kulturliv	Medel till föreningslivet och studieförbunden av regionalpolitiska skäl.	Medel till föreningslivet och studieförbunden av regionalpolitiska skäl.	Medel till föreningslivet och studieförbunden av regionalpolitiska skäl.
	Upprustning av kulturmiljöer, landskap, byggnader mm.	Upprustning av kulturmiljöer, landskap, byggnader mm.	Upprustning av kulturmiljöer, landskap, byggnader mm.
	Länsstyrelserna bör ges större möjligheter att finansiera kultursatsningar genom länsanslagen.	Länsstyrelserna bör ges större möjligheter att finansiera kultursatsningar genom länsanslagen.	Länsstyrelserna bör ges större möjligheter att finansiera kultursatsningar genom länsanslagen.
	50 milj.kr bör avsättas för att främja kulturlivet i de prioriterade landsdelarna.	50 milj.kr bör avsättas för att främja kulturlivet i de prioriterade landsdelarna.	50 milj.kr bör avsättas för att främja kulturlivet i de prioriterade landsdelarna.
	Ett stimulanspaket bör utarbetas för fler konstnärliga yrkesutövare till Norrland		Glasmuséum i östra Småland och sjöfartsmuséum i Blekinge
Konsolidering av näringslivet	Nedsättning av socialavgifter		
Förnyelse av näringslivet	Lokaliseringsbidrag till nyetableringar	Lokaliseringsbidrag till nyetableringar	Lokaliseringsbidrag till nyetableringar
	Sysselsättningsstöd till privata tjänstesektorn	Sysselsättningsstöd till privata tjänstesektorn	Sysselsättningsstöd till privata tjänstesektorn
	Medflyttandebidraget förlängs från 12 till 24 månader	Medflyttandebidraget förlängs från 12 till 24 månader	Medflyttandebidraget förlängs från 12 till 24 månader
	Lokaliseringsstöd till miljöinvesteringar i enstaka fall	Lokaliseringsstöd till miljöinvesteringar i enstaka fall	Lokaliseringsstöd till miljöinvesteringar i enstaka fall
	Lokaliseringsbidrag till befintliga företag för investeringar i byggnader och maskiner	Investeringsbidrag (föreslås kunna lämnas i hela landet förutsatt att länsstyrelsen prioriterar detta ändamål)	Investeringsbidrag
	Vattenkraftsmedel till riskkapitalbolag	Vattenkraftsmedel till riskkapitalbolag	

	Storstad	Mellanstäder	Landsbygd
Decentralisera arbetsplatser	Lokaliseringssamråd med storföretag	Program för inomregional decentralisering	
	Lokaliseringssamråd med centrala myndigheter	Sysselsättningsstöd till privata tjänstesektorn	
Öka tillgängligheten till växande arbetsmarknader	Affärsförmedling mellan stockholmsföretag och företag i de regionalpolitiskt prioriterade områdena	Stöd till marknadsbearbetning	Stöd till marknadsbearbetning
		Ett andra flygnav i Sundsvall/Timrå	Förbättrad kollektivtrafik inom länen.
		Snabbtågsförbindelse Sundsvall-Gävle-Stockholm	Program bör utarbetas för upprustning av grusvägar
Förbättrad attraktivitet som lokaliserings- och bostadsort		Fasta forskningsresurser till högskolor i anslutning till de prioriterade landsdelarna	Förhöjd statlig del i kollektivforskning om träindustrin
			Kollektivforskningsprogram om turismen
		Forskning utanför högskolan i kollektiv form	Tillämpad FoU om småskalig produktion
		Pröva möjligheten till omlokalisering av befintliga kollektivforskningsinstitut	Vattenkraftsmedel för landsbygdsutveckling i södra Sverige
		Ett stimulanspaket bör utarbetas för fler konstnärliga yrkesutövare till Norrland	Landsbygdens behov måste prioriteras vid fördelningen av det statliga stödet till samlingslokaler
			Ingen offentlig service bör få dras in på landsbygden utan att alternativa möjligheter att upprätthålla servicen prövats.

1 KOMMITTÉNS UPPDRAG OCH UPPLÄGGNING AV ARBETET

1.1 Kommittédirektiven

Riksdagen beslöt våren 1987 att en parlamentarisk kommitté borde tillsättas för att lämna förslag till regionalpolitikens framtida inriktning. Regeringen fastställde kommitténs direktiv hösten 1987. Kommittédirektiven återges i sin helhet i bilaga 1. Här redovisas därför endast huvudpunkterna.

Kommittén bör noggrant analysera drivkrafterna bakom den regionala utvecklingen sedan mitten av 1970-talet. Särskild uppmärksamhet riktas i direktiven mot storstadsregionernas expansion. Uppgiften är att klargöra orsakerna till denna samt att undersöka vilken roll dessa regioners tillväxt har för den ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Kommittén bör precisera målen för regionalpolitiken mot bakgrund av förväntade regionala obalansproblem samt lämna förslag till efter vilka grunder och till vilka regioner de regionalpolitiska insatserna bör riktas för att uppnå långsiktigt positiva effekter. Kommittén bör också lämna förslag på vilka miljöfrågor som bör innefattas i ett regionalpolitiskt sammanhang och hur dessa ska föras in och behandlas i det praktiska arbetet. En motsvarande precisering är enligt direktiven angelägen när det gäller kulturfrågornas betydelse i regionalpolitiken. Utrednings-uppdraget redovisas, vad gäller regionalpolitiska medel, under sju punkter, nämligen:

1. sektorspolitikens regionalpolitiska betydelse
2. regionalpolitiskt stöd till företagsutveckling och nyföretagande
3. skatter och avgifter som instrument i regionalpolitiken
4. åtgärder för att få kvalificerad arbetskraft till regionalpolitiskt prioriterade områden
5. regionalpolitiska frågor i övrigt
6. genomförande av regionalpolitiska åtgärder
7. finansiering mm.

I det avsnitt i direktiven som behandlar sektorspolitikens regionalpolitiska betydelse blandas två olika slag av problemställningar. Den ena rör den politiska styrningen av sektorspolitiken, exemplifierad av hänvisningen till tudelnings- och blandningsmodellerna och av hänvisningen till budget- och planeringssystem. Den andra rör verksamheten inom olika sektorer exemplifierad bl a av hänvisningen till infrastrukturens betydelse.

Enligt direktiven bör kommittén bedöma vilka typer av insatser

som är effektivast av de selektiva eller mer eller mindre automatiskt verkande stödformer, som för närvarande tillämpas. På olika sätt antyds i direktiven att ökad automatik vore önskvärd. Men det sägs också att kommittén särskilt bör beakta att generella eller automatiska stöd tenderar att bli mycket kostsamma.

I avsnittet om skatter och avgifter som instrument i regionalpolitiken sägs att kommittén bör överväga för- och nackdelar med olika åtgärder som kan bidra till att tillväxten i storstadsområdena och de expansiva universitetsorterna kan komma de regioner till godo som har eller bedöms få utvecklingsproblem.

Om genomförandet av regionalpolitiska åtgärder sägs i direktiven att det bör eftersträvas att åstakomma en så långt möjligt decentraliserad verksamhet utan att möjligheterna att göra nationella avvägningar åsidosätts. Från den utgångspunkten bör kommittén lämna förslag om hur länsstyrelserna och andra organ skall ta ansvar för de åtgärder och medel som skall användas för att åstadkomma balanserad regional utveckling. Kommittén bör också redovisa för- och nackdelar med ett ökat kommunalt deltagande i det regionala utvecklingsarbetet.

De förslag som kommittén lämnar skall rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för regionalpolitiska åtgärder över arbetsmarknadsdepartementets och andra departements anslag. Även frågan om en större del av vattenkraftens avkastning skall komma berörda kommuner till del tas upp i samband med finansieringen.

1.2 Uppläggningen av arbetet

Kommittén har utnyttjat myndigheter och konsulter för att få underlag för analyser och ställningstaganden.

Statens industriverk har på kommitténs uppdrag utarbetat ett underlag för kommitténs förslag till förändringar av det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Glesbygdsstödet diskuteras i en studie av Bergslagsgruppen.

På motsvarande sätt har Statskontoret gjort en utvärdering av effekterna av omlokaliseringen av statlig verksamhet under 1970-talet. Ett stort antal centrala myndigheter har också besvarat en enkät som syftade till att belysa hur regionalpolitiska hänsyn för närvarande tas inom olika sektorsområden. Genom en enkät till länsstyrelserna har vi fått en belysning av vilka personella resurser som finns samt deras fördelning på arbetsuppgifter och länsstyrelsernas önskemål om personalutvecklingsinsatser inom det regionalpolitiska området.

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) har gjort flera studier för kommitténs räkning. De har publicerats eller kommer att publiceras i SOU-serien. ERU har belyst den regionala problembilden (SOU 1989:12), diskuterat regionalpolitikens förutsättningar (SOU 1989:19) samt redovisat en kartläggning av statsbud-

getens geografiska för-delning (SOU 1989:67).

Inom kommitténs sekretariat har en undersökning genomförts om FOU vid regionala högskolor (SOU 1988:69).

Flera av kommitténs uppdrag har syftat till att belysa den privata tjänstesektorns utvecklingsmöjligheter. Service Development Center har genomfört en undersökning av tjänsteföretag i stödområdet och i Stockholm. Syftet har varit att få underlag för förslag till förändringar av det regionalpolitiska stödet till denna typ av företag. Samma syfte ligger bakom en studie av Programators tillväxt.

Infrastrukturens och särskilt kommunikationernas påverkan på bosättningen studeras i en rapport från Temaplan med titeln Infrastruktur och sysselsättning.

Temaplan Företagsutveckling AB har lämnat ett idéförslag till hur forskning i kollektiv form skulle kunna utnyttjas i ett regionalpolitiskt sammanhang.

Resor

Kommittén har gjort studieresor till östra Norrbotten och sydöstra Sverige. Kommittén har också gjort en studieresa till Bryssel och Haag för att få underlag för en bedömning av vad ett närmande till EG skulle kunna betyda för den svenska regionalpolitiken. Kommitténs sekretariat har därutöver gjort resor till Glasgow och Canada.

Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat i tre större block. Det första blocket består av kapitlen 2 och 3. De är analytiska och svarar mot de delar av direktiven som rör regionalpolitikens förutsättningar. Det andra blocket - kapitel 4- innehåller utgångspunkterna för kommitténs förslag tillsammans med kommitténs överväganden om målen för regionalpolitiken samt de geografiska prioriteringar som bör ligga till grund för regionalpolitiska insatser. Mot bakgrund av de principiella ställningstaganden som sker i detta kapitel redovisas i det tredje blocket kommitténs förslag. Kapitlen 5 och 6 redovisar kommitténs förslag till åtgärder inom strategiska sektorsområden. I kapitel 7 behandlas styrnings- och organisationsfrågor. Kapitlen 8 och 9 har ett geografiskt perspektiv. I kapitel 8 redovisas förslag till åtgärder för att främja landsbygdens utveckling. I kapitel 9 behandlas kommitténs förslag beträffande mellanstäderna och storstäderna. Avslutningsvis sammanfattas kommitténs förslag i kapitel 10 med avseende på de anslagsmässiga konsekvenserna.

Reservationer och särskilda yttranden

Kommitténs ordförande har beslutat att experter i kommittén inte får avge särskilda yttranden. Reservationer har avlämnats av ledamöterna Godin, Henriksson, Högmark och Hörnlund. Särskilda yttranden har avlämnats av sakkunniga Bäckström, Carlström, Eriksson, Eliasson, Jobin, Nilsson Persson, Westhed, Näsvall samt av ledamöterna Godin, Henriksson, Högmark och Hörnlund.

1.3 Regionalpolitik som politikens geografiska dimension.

Som framgått läggs i direktiven stor vikt vid infrastrukturens betydelse för den regionala utvecklingen. På motsvarande sätt uppmärksammas utbildningen och forskningen samt andra sektorsområden. Den breda syn på regionalpolitiken som anläggs i direktiven innebär att begreppet regionalpolitik får en annan betydelse än det vanligen givits. I de flesta sammanhang likställs regionalpolitik med de särskilda åtgärder som finansieras genom anslagen under arbetsmarknadsdepartementet. En sådan avgränsning av regionalpolitiken är uppenbarligen för begränsad i förhållande till kommitténs uppdrag. Den är också för begränsad om man ser till de mål som gäller för regionalpolitiken. För att ge alla människor oavsett var man bor tillgång till arbete, service och en god miljö är det inte tillräckligt att det finns tillgång till regionalpolitiskt företagsstöd i stödområdet.

Fortsättningsvis kommer vi därför i betänkandet att med regionalpolitik avse alla de politiska åtgärder som har som huvudsyfte eller bisyfte att utjämna skillnader mellan vissa geografiska områden och resten av landet. Däri inkluderas det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Vi använder således inte regionalpolitiskt stöd till näringslivet och regionalpolitk som synonymer.

2 DEN REGIONALA PROBLEMBILDEN

Internationaliseringen av den svenska ekonomin kommer sannolikt att fortsätta under 1990-talet

Den fysiska infrastrukturen är inte bara en förutsättning för produktion, konsumtion och välfärd. Den är också en mycket stark stabiliserande kraft. I den utvecklingsfas vi nu befinner oss kan det befintliga bosättningsmönstret få än större betydelse för var tillväxten sker

Krafter som kan komma att verka emot en fortsatt koncentration är:
- att ny teknologi ändrar förutsättningarna för tjänsteproduktionens lokalisering
- miljöproblemen i befolkningstäta regioner

Tre olika geografiska perspektiv lyfts fram:
- lokala arbetsmarknader
- de geografiska prioriteringar som finns för regionalpolitiken - Inlandet, Bergslagen och sydöstra Sverige
- mellanstäder som noder i ett nationellt nätverk

Huvuddraget i befolkningsutvecklingen under 1980-talet är en fortsatt urbanisering.

I kommuner med stor utflyttning är det ofta fler kvinnor än män som flyttar ut.

Förvärvsfrekvensen har under de senaste decennierna utjämnats mellan regioner, mellan kvinnor och män och mellan yngre och äldre kvinnor

För både kvinnor och män är det i små kommuner som inte är länkade till en större arbetsmarknad som förvärvsfrekvenserna är låga. För kvinnornas del gäller det dessutom gruppen kranskommuner.

Pendling mellan bostad på landsbygden eller mindre ort och arbetsmarknaden i en större ort har varit hushållens strategi för att anpassa sig till en allt mer koncentrerad arbetsmarknad.

Fördyrningar av bilresandet på grund av prishöjningar på bensin eller genom skatte- eller avgiftsförändringar kan försämra möjligheterna att även fortsättningsvis ha ett bosättningsmönster som är mer utspritt än arbetsplatsernas lokalisering.

Mellanstäderna har dubbla roller. Dels en inomregional genom att dess arbetsmarknad har betydelse för människor utanför den egna kommunen, dels en mellanregional som nod i ett nationellt nätverk av regioner.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har lett till att närmare 90 % av alla förvärvsarbetande kvinnor i dag arbetar med tjänsteproduktion i offentlig eller privat regi. Var annan kvinna arbetar inom den offentliga sektorn. På den manliga arbetsmarknaden har primärnäringarna samma dominerande roll.

Ser man till hela arbetsmarknaden är sysselsättningen jämnt fördelad på primärnäringar, privata tjänster och offentliga tjänster. Sett ur ett mellanregionalt perspektiv är den privata tjänstesektorns starka koncentration till storstäderna iögonenfallande

Variationerna i befolkningens utbildningsnivå mellan olika delar av landet är fortfarande stora. De tre landsdelar som är regionalpolitiskt prioriterade tillhör de delar av landet där befolkningen har lägst utbildningsnivå.

Om uppbyggnaden av resurser för att delta i EG:s småföretagsprogram kommer att ske gradvis bör de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna komma först.

Det är endast det regionalpolitiska stödet till näringslivet som direkt kan komma att beröras av närmande till EG. Satsningar på utbildning, kommunikationer m.m. är helt en nationell angelägenhet.

Det finns inga skäl att tro att den utformning av det regionalpolitiska stödet som föreslås, står i strid med de normer som tillämpas inom EG.

2.1 Internationalisering - urbanisering - miljö

Internationaliseringen av den svenska ekonomin kommer sannolikt att fortsätta under 1990-talet. Denna process torde också vara tämligen oberoende av hur Sverige som nation reglerar förhållandena till EG.

De sektorer av ekonomin som kommer att vara starka nog att dra nytta av internationaliseringen är antingen sådana som domineras av storföretag eller av små "nischföretag" och/eller har produkter med högt förädlingsvärde. I dessa avseenden fortsätter de tendenser som gjort sig gällande under 1980-talet. Den växande privata tjänstesektorn har naturligt nog ett större beroende av en närmarknad än industriföretag. Tjänsteföretagen har betydelse i två avseenden. De är i sig själva en dynamisk kraft i strukturomvandlingen och ger upphov till nya arbetstillfällen. De är också en del i den närmiljö som andra tjänsteföretag och industriföretag behöver för att växa.

Historiskt har en fortgående internationalisering varit en underliggande ekonomisk kraft, som drivit på strukturomvandlingen och lett till en ökad urbanisering. Förändringarna av bosättningsmönstren sker långsamt och har i Sverige följt en huvudfåra under mer än 100 år, vilket framgår av en studie som genomförts av professor Torsten Hägerstrand,(). Han tolkar förändringarna i befolkningstätheten på följande sätt:

1. Det geografiska mönstret har varit mycket stabilt genom tiderna.
2. Gränsen för tio invånare per kvadratkilometer har utan större variationer sammanfallit med Norrlandsgränsen under hela 100-årsperioden.
3. Ett småskaligt, spritt nätverk av orter är fortfarande kännetecknande för Sverige.
4. Motorismen har medgett växande avstånd mellan bostad och arbetsplats.

Successivt under denna tidsperiod har befolkningstätheten ökat i storstäderna och sedan spridit sig så att det år 1980 fanns ett sammanhängande befolkningstätt område från Stockholm ner mot Göteborg och södra Sverige. I Norrland ökar successivt utbredningen av ett något förtätat kustland. Den ökade befolkningstätheten i dessa delar har sin motpol i kommunerna i Norrlands inland. Ett femtontal kommuner har t.ex. haft en befolkningsminskning med mer än 30 % sedan 1960.

Från regionalpolitisk synpunkt är de här förhållandena ytterst centrala. Regionalpolitiska problemområden blir något förenklat de

delar av landet som har låg befolkningstäthet. De växande delarna av näringslivet blir i allt större utsträckning typiska "stadsnäringar". Men om verkligheten vore så rätlinjig skulle inte de olika landsdelarnas andel av befolkningen vara relativt stabil över tid. Det finns med andra ord anpassningsmekanismer och krafter som verkar återhållande. Under 1970-talet har expansionen inom den offentliga sektorn varit en sådan återhållande kraft.

En annan sådan faktor är att industrisysselsättningen under efterkrigstiden andelsmässigt har förskjutits mot mindre tätbebyggda delar av landet. Bakom detta ligger sannolikt att ju mognare verksamheten blir, desto kostnadskänsligare blir den också. Samtidigt har utvecklingen av transportsystemen gjort att man kan nå internationella marknader även från mindre centralt belägna lokaliseringar.

Ytterligare ett förhållande av stor betydelse i det här sammanhanget är att samhällsbyggandet i vid mening verkar återhållande. Den fysiska infrastrukturen åldras ojämnt. Det är därför svårt att göra stora förändringar i samband med att enskilda delar behöver bytas ut. Den materiella förnyelsen sker successivt och i harmoni med existerande struktur. Därmed blir den fysiska infrastrukturen inte bara en förutsättning för produktion, konsumtion och välfärd. Den blir också en mycket stark stabiliserande kraft.

Orsakssammanhangen bakom dessa förlopp håller på att ändras en del. I en ekonomi som har tjänsteproduktion som en viktig sektor och där arbetskraftens kompetens är den viktigaste produktionsfaktorn kommer människornas krav på boendemiljön att få en allt starkare inverkan på var verksamheter kommer att etableras och drivas. Klassiska lokaliseringsfaktorer som tillgång till råvaror och investeringar i byggnader och maskiner får relativt sett en mindre betydelse. Naturresurserna har den egenskapen att de huvudsakligen finns i befolkningsglesa områden. Den arbetskraft som krävs för att exploatera dessa resurser har hittills utgjort en kraft som dämpat takten i den ökande koncentrationen av befolkningen.

I den utvecklingsfas vi nu befinner oss kan således det befintliga bosättningsmönstret få en ännu större betydelse för var tillväxten sker. Service och infrastruktur byggs ut där efterfrågan är starkast. Härigenom bidrar investeringar i service och infrastruktur att öka tillväxten i regioner som redan växer, tillväxtspiralen förstärks o.s.v. Frågan är vilka motkrafter som kommer att uppträda.

En motkraft kan vara att ny teknologi ändrar förutsättningarna för tjänsteproduktionens lokalisering. Detta i kombination med ett ökat inslag av internationell konkurens och brist på arbetskraft kan komma att innebära att delar av denna sektor följer industrins väg och förlägger verksamheter till mindre centrala områden. En förutsättning för industrins decentralisering var vägnätets och motorismens utveckling. På

motsvarande sätt kan telenätens och informationsteknologins utveckling komma att medverka till tjänstesektorns decentralisering. En annan faktor som verkar i decentraliserande riktning är att alla expansiva delsektorer inom tjänsteproduktionen inte är beroende av att ligga nära marknaden. Turismens utveckling är i hög grad "råvaruorienterad".

En annan motkraft kan miljöproblemen komma att bli. Med ökad koncentration av ekonomisk verksamhet och bosättning följer i allmänhet också snabbt växande miljöproblem. Landets södra delar är utsatta för miljöfarliga nedfall som kommer från kontinenten. Men även den inhemska produktionen av utsläpp är betydande. Trots vidtagna reningsåtgärder och fortsatt "export" av föroreningar uppvisar de södra delarna av landet och särskilt de täta stadsregionerna i allmänhet den sämsta miljön i landet.

I den mån problemen inte kan undanröjas med internationellt samarbete eller med substitution av insatsvaror och tekniska åtgärder - något som knappast kan tas för givet - kan det tänkas att människors bosättningsmönster kommer att påverkas på ett nytt sätt. Höga miljökostnader kan komma att påverka företagens lokalisering o.s.v. I regionalpolitiska sammanhang är detta nya faktorer att ta i beaktande. Vi kommer att ta upp dem till behandling i ett senare kapitel.

2.2 Faktorer av betydelse för regional utveckling samt geografiska perspektiv för analysen

Under senare år har i Sverige och i andra länder de regionala utvecklingsstrategierna omprövats inom forskning och i den förda politiken. Den traditionella regionalpolitiken, med stöd till näringslivet som bärande inslag, har kompletterats med åtgärder som förbättrar rambetingelserna i regionerna. I en omfattande studie inom EG, där man försökt att ange infrastukturens betydelse för regional utveckling, motiveras denna förändring av tyngdpunkten i politiken med att regionala skillnader till sin natur är långsiktiga och inte resultatet av kortsiktiga konjunkturförlopp. Som följd av detta måste tyngdpunkten i politiken ligga på utbudssidan och inte på efterfrågesidan i den regionala ekonomin. Motivet för detta är att en enstaka region är liten i förhållande till världsekonomin, varför efterfrågan kan betraktas som obegränsad. Det regionala problemet är därför att attrahera så stor del av världsefterfrågan att den regionala utvecklingspotentialen tas till vara. Denna efterfrågan måste uppnås i den internationella konkurrenssituation som vi nyss berörde.

Detta betraktelsesätt leder till två huvudfrågor. Den ena är: Vad är det som bestämmer den regionala utvecklingspotentialen? Den andra frågan är: Vad är det som bestämmer en regions relativa konkur-

renskraft och därmed dess utnyttjande av regionens resurser? I EG-studien avgränsas sex olika faktorer av betydelse:

1. uppsättningen av naturresurser
2. befolkning och befolkningens sammansättning med avseende på ålder och kön
3. en regions geografiska läge (tillgänglighet)
4. storleken och strukturen av bosättningsmönstret inom en region och regionens position i det internationella ortssystemet
5. sektorsammansättningen i regionens ekonomi dvs fördelningen mellan areella näringar, industri och service
6. kapitalstocken i en region - såväl realkapital inom näringslivet som infrastruktur och "mänskligt" kapital d.v.s. kunskap, information, organisationsförmåga m.m.

Det utmärkande för dessa "potentialitetsfaktorer" är att de är trögrörliga, odelbara, icke utbytbara och möjliga att nyttja för många olika användare.

Vi kommer i fortsättningen av detta kapitel att genomföra en analys som tar upp de sex punkterna. Vi anlägger tre olika geografiska perspektiv i analysen. Det första tar sin utgångspunkt i lokala arbetsmarknader som de avgränsats av SCB. Det andra tar sin utgångspunkt i de geografiska prioriteringar som finns för regionalpolitiken. Vi har där fört samman lokala arbetsmarknader till landsdelar.

En är Norrlands inland och de nordvästra delarna av Svealand, i huvudsak nuvarande stödområde A och B. Området består till övervägande del av glesbygdskommuner med små centralorter. Större orter inom området är Kiruna och Gällivare/Malmberget. Flertalet kommuner i regionen har nettoutflyttning och en åldersstruktur hos befolkningen som innebär att folkmängden minskar även om utflyttningen skulle kunna bromsas. Utflyttningen från regionen har pågått i många år. Ofta är det kvinnor och ungdomar som flyttar först, vilket har lett till att det i några kommuner särskilt utanför centralorterna är väsentligt fler män än kvinnor i de yngre arbetsföra åldrarna. Förvärvsfrekvensen är låg för såväl kvinnor som män.

Den andra regionen är Bergslagen. I området finns både små industrikommuner och glesbygdskommuner. Flertalet kommuner tillhör i dag stödområde C. Befolkningsutvecklingen i Bergslagen har många gemensamma drag med den i Inlandet. Folkmängden minskar både genom utflyttning och genom naturlig folkminskning och förvärvsfrekvensen för både kvinnor och män är låg. Ett annat gemensamt drag är förankringen i en specifik näringstradition, i detta fall bergshanteringen. Ytterligare en likhet mellan situationen i Bergslagen och Inlandet är att flera av de större städer som omger regionen, har en stagnerande

befolkningsutveckling. Det gäller i första hand Gävle/Sandviken och Borlänge.

Det tredje området ligger i Sydöstra Sverige. Det skiljer sig på flera punkter från de två tidigare. Området är mer heterogent. Det består dels av glesbygdskommuner i gränstrakterna mellan Kronobergs och Kalmar län, med tradition i jord- och skogsbruk, träbearbetande industri och manuell glasindustri, dels av kommunerna i Blekinge län, där industrin i stor utsträckning är länkad till olika storföretag och fjärrstyrd. Ingen kommun i sydöstra Sverige tillhör i dag något av stödområdena. Utflyttningen från regionen är inte lika omfattande som i de två andra regionerna, men tidigare nettoutflyttning har lett till en ålderssammansättning som gör att många kommuner ändå har en folkminskning. Liksom i de två andra områdena är förvärvsfrekvensen för kvinnor låg, men till skillnad från vad som är fallet i Inlandet och Bergslagen gäller detta inte för männen.

Kalmar och Karlskrona är exempel på mellanstäder som är ett begrepp som härrör ur det tredje av de geografiska perspektiv vi anlägger. Med detta perspektiv i analysen försöker vi fånga upp den tillgänglighetsfaktor som fanns omnämnd i den refererade EG-studien. Storstad och landsbygd utgör geografiskt polerna i denna analys. Mellanstäderna är

- orter som är noder i transportsystem och som har mer än 50 000 invånare eller är den största kommunen i en lokal arbetsmarknad med mer än 60 000 förvärvsarbetande
- orter som är noder i beslutssystem eller
- orter som är noder både i transport- och beslutssystem.

2.3 Befolkning och befolkningsförändringar

Det långa tidsperspektiv på landets befolkningsutveckling som vi anlade i föregående avsnitt skall nu tidmässigt snävas in till de senaste årtiondena och analyseras på kommunnivå. I analysen har kommunerna förts samman i sju kommungrupper efter befolkningens och den lokala arbetsmarknadens storlek. De tre storstäderna redovisas var för sig. Avgränsningen av storstäderna svarar mot SCB:s avgränsning av Stor-Stockholm, Stor-Göteborg respektive Stor-Malmö.

Gruppen mellanstäder består som framgick tidigare av kommuner som har mer än 50 000 invånare eller, den största kommunen i en lokal arbetsmarknad med minst 60 000 förvärvsarbetande. I gruppen kranskommuner ingår kommuner som gränsar till något av storstadsområdena eller någon mellanstad och som ingår i den större ortens lokala arbetsmarknad.

Glesbygdskommunerna har förts samman till en grupp. Det är

ytstora kommuner med gles bebyggelse där kommuncentrum har mindre än 10 000 invånare. Långa pendlingsavstånd till större orter med differentierad sysselsättning och service är ett annat kännetecken.

Övriga kommuner har sedan fått bilda en grupp. Till stor del består den av små och medelstora industrikommuner med en begränsad differentiering på den lokala arbetsmarknaden och liten arbetspendling till någon större ort.

2.3.1 Befolkningsomfördelning

Under de senaste tjugo åren har Sveriges befolkning ökat med ca 300 000 personer. Skillnaderna mellan olika kommuner är stora. Som framgår av figur 2.1 har folkmängden minskat i flertalet kommuner i nuvarande stödområde A och B. Två stora tillväxtområden kan urskiljas. Det ena utbreder sig kring Stockholmsregionen och sträcker sig från Uppsala till Linköping. Det andra ligger i sydvästra Sverige och sammanbinder Göteborgs- och Malmöregionerna. Därutöver finns det mindre öar av kommuner med snabb befolkningstillväxt. Flertalet av dessa är mellanstäder. Tabell 2.1 sammanfattar folkmängdsutvecklingen under 1980-talet. I tabellen redovisas utvecklingen som genomsnitt för respektive kommungrupp.

Tabell 2.1 Befolkningsutvecklingen under 1980-talet i olika kommuntyper.

Kommuntyp	Antal kommuner	Folkmängd 31 dec. 1987	Förändring i procent under 1980-talet
Stor-Stockholm	22	1 455 800	-5
Stor-Göteborg	11	713 600	-1
Stor-Malmö	9	461 700	-2
Mellanstäder	40	2 675 200	-8
Kranskommuner	54	914 600	-9
Glesbygds-kommuner	88	948 300	-11
Övriga små/medel-stora kommuner	59	1 228 600	-11
Hela riket	284	8 397 800	-11

Huvuddraget i befolkningsutvecklingen under 1980-talet är en fortsatt urbanisering. I 85 av landets 284 kommuner har befolkningstillväxten under 1980-talet varit snabbare än i landet som helhet. Av

Figur 2.1 Befolkningsomfördelning mellan 1968 och 1988



dessa kommuner ingår ett trettiotal i våra tre storstadsområden. Närmare 20 tillhör kategorin mellanstäder eller gränsar till någon av dessa.

I närmare 150 kommuner har folkmängden minskat. Många av de kommuner som under 1980-talet tappat i befolkning är glesbygdskommuner. Av de femtio kommuner som haft den svagaste befolkningsutvecklingen är närmare trettio glesbygdskommuner. I övrigt är det små och medelstora industrikommuner.

Fem av mellanstäderna har haft en befolkningstillväxt av minst samma omfattning som riksgenomsnittet - d.v.s. dessa kommuner har behållit eller ökat sin andel av landets befolkning. De expansiva mellanstäderna är Växjö, Helsingborg, Linköping, Umeå och Uppsala. Luleå, som i det långa tidsperspektivet haft en positiv folkmängdsutveckling, har stagnerat under 1980-talet. Andra mellanstäder som under den senaste tioårsperioden visar en svag utveckling är Sundsvall/Timrå, Karlskrona, Gävle/Sandviken, Härnösand, Nyköping/Oxelösund, Borås, Eskilstuna, Örnsköldsvik och Borlänge.

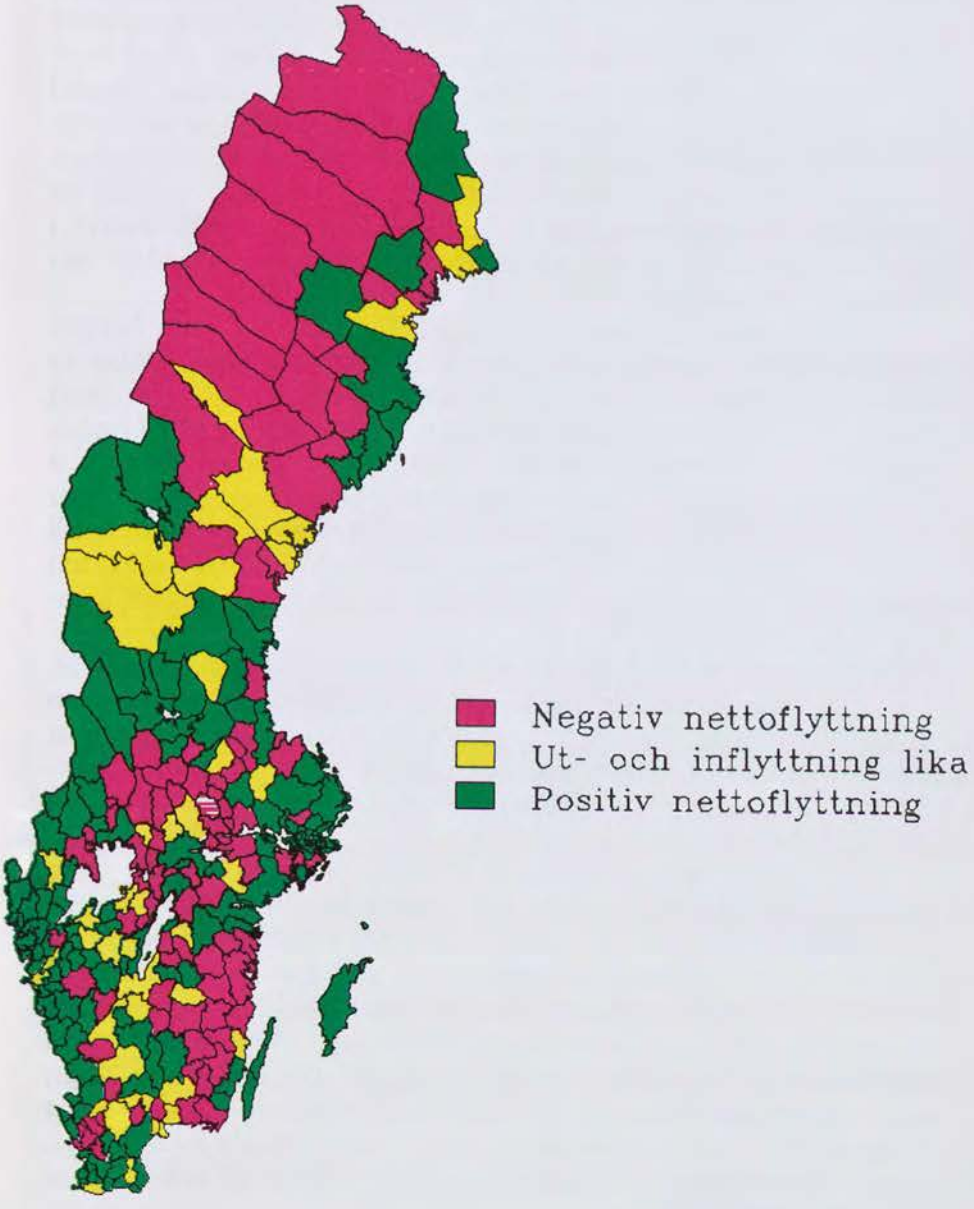
Sammanfattningsvis kan konstateras att entydiga "vinnare" när det gäller befolkningsutvecklingen under 1980-talet är storstadsområdena. Av storstadsområdenas 42 kommuner har 37 haft en positiv folkmängdsutveckling. Entydiga "förlorare" är grupperna glesbygdskommuner och övriga små och medelstora kommuner. Tillsammans ingår 148 kommuner i dessa grupper och i 75 % av dem har folkmängden minskat.

2.3.2 Flyttning och åldersstruktur

De befolkningsförändringar som ständigt sker i en kommun beror både på befolkningens åldersstruktur och på flyttningar. Dessa båda faktorer är dessutom sins emellan beroende. Figur 2.2 visar vilka kommuner som vunnit respektive förlorat i folkmängd på grund av flyttningsströmmarna under 1980-talet. Av de kommuner som under 1980-talet har den största nettoutflyttningen är nära hälften glesbygdskommuner. Två tillhör gruppen mellanstäder. De är Sandviken och Luleå.

Av de kommuner som under 1980-talet har en stor nettoinflyttning ligger femton inom något av storstadsområdena och sjutton är kranskommuner. Av mellanstäderna har Helsingborg, Uppsala, Kalmar, Linköping, Umeå och Växjö stor nettoinflyttning. I den grupp kommuner som har en positiv nettoflyttning finns också ett trettiotal glesbygdskommuner. En av förklaringarna till den stora nettoinflyttningen till storstadsområdena är att invandringen i stor utsträckning går till dessa regioner. Av befolkningen i Stor-Stockholmsregionen är drygt nio

Figur 2.2 Nettoflyttning under 1980-talet



procent utländska medborgare. På Gotland, som är det län som har den lägsta andelen utländska medborgare, utgör dessa mindre än 1 %.

Det flyttningsmönster mellan olika kommuner som kan iakttas är i huvudsak detsamma för kvinnor och för män. En väsentlig skillnad mellan kvinnors och mäns flyttningsbeteende är emellertid att det i flertalet kommuner som har stor nettoutflyttning är fler kvinnor än män som flyttar ut. Mönstret har inte ändrats under de senaste åren, trots att situationen på arbetsmarknaden förändrats så, att det i dag råder brist på arbetskraft inom traditionella kvinnoyrken över hela landet. En del av förklaringen ligger i att arbetsmarknadsskäl inte tycks väga lika tungt i kvinnors beslut att flytta som i mäns. Olika flyttningsstudier visar att kvinnor i mindre utsträckning än män byter yrke i samband med att de byter bostadsort. När kvinnor gör förändringar i sin arbetssituation i samband med flyttning, är det vanligare att de t.ex. förändrar sin arbetstid än att de byter yrke.

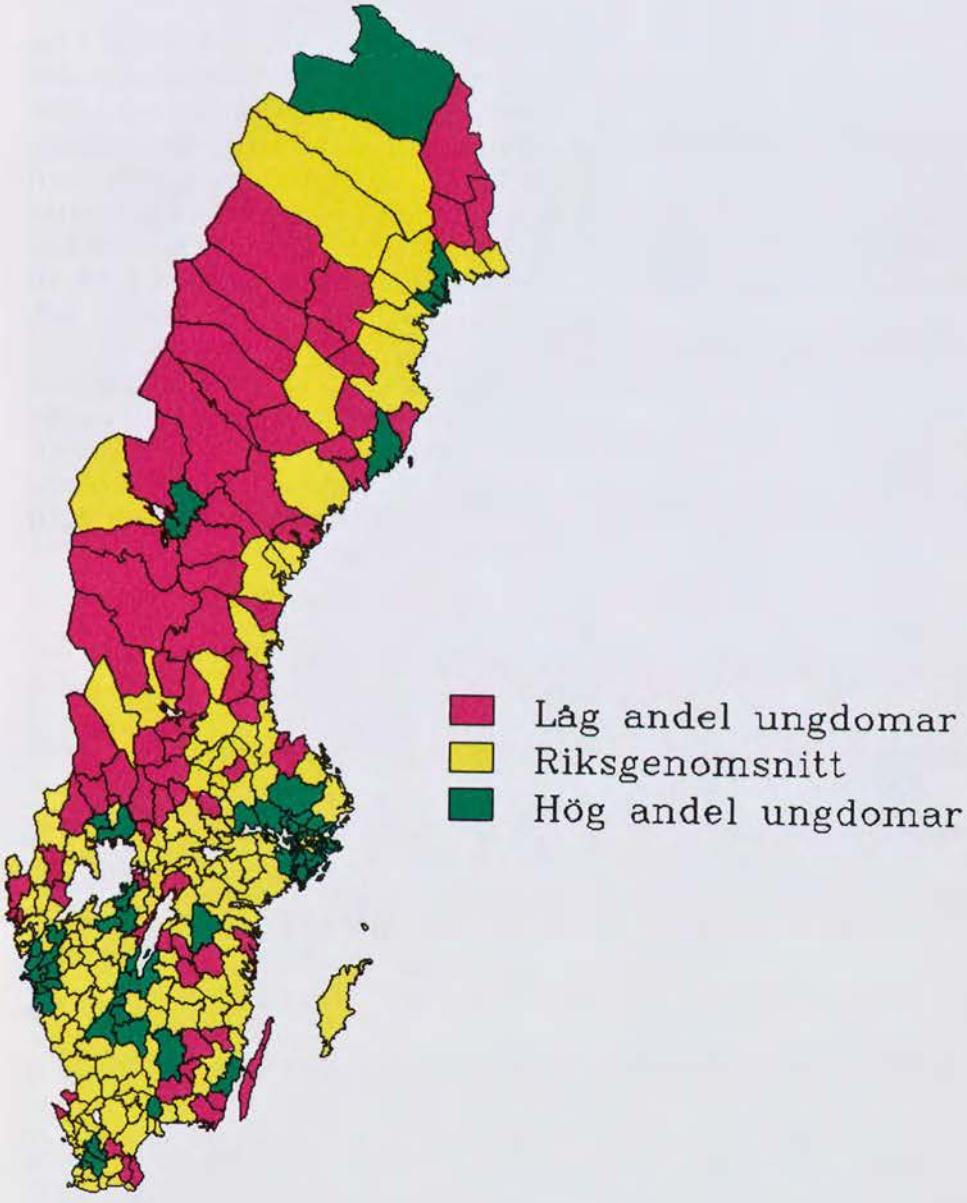
Skillnaderna i kvinnors och mäns flyttningsmönster hänger också samman med könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Delar av männens arbetsmarknad är starkt ortsbunden. Det gäller t.ex. jord- och skogsbruk och den råvarubaserade industrin. Den traditionella kvinnoarbetsmarknaden är i betydligt mindre utsträckning bunden till en viss ort. Inom t.ex. omsorgssektor och handel finns likartade arbetsuppgifter över hela landet. Kvinnors arbetsmarknad är i stället mer knuten till olika nivåer i ortssystemet. Den hierarkiska organisationsstrukturen inom tjänstesektorn har härigenom blivit en viktig drivkraft bakom kvinnornas flyttning till större orter.

Benägenheten att flytta är störst i åldersgrupperna 15-30 år. Figur 2.3, som visar andelen ungdomar av befolkningen, speglar en effekt av befolkningsomflyttningen i landet. Som framgår av kartan är det många kommuner i Inlandet som har mycket få ungdomar. I universitetsstäderna och städer med större högskolor är situationen den omvända.

Det förhållandet att kvinnor i större utsträckning än män flyttar ut från stagnerande regioner har i vissa kommuner lett till en påtaglig överrepresentation av män i åldersgrupperna 15-30 år. I kommuner som haft en negativ nettoflyttning under en lång tidsperiod blir således andelen yngre personer liten i förhållande till andelen äldre. Det i sin tur för med sig att kommunens befolkning minskar, inte bara för att människor flyttar ut, utan också för att det dör fler personer än det föds. I ungefär hälften av landets kommuner har befolkningen i dag en sådan skevhet i ålderssammansättningen, vilket framgår av figur 2.4. Figuren visar förändringar i folkmängden under 1980-talet orsakade av befolkningens åldersstruktur.

Kartbilden över kommuner med folkminskning på grund av

Figur 2.3 Ungdomslandskapet



befolkningens ålderssammansättning har stora likheter med en karta över landets glesbygdskommuner, men här återfinns också små och medelstora industrikommuner i mellersta Sverige. Det är bara i 90 av landets 284 kommuner som folkmängden ökar på grund av befolkningens åldersstruktur. Många av dessa kommuner är kranskommuner till våra tre storstäder.

Åldersstrukturen hos den befolkningen som i dag bor i en kommun ger en antydan om vilka förändringar i arbetskraftsutbudet som kan väntas under 1990-talet. Flertalet av de personer som vid sekelskiftet kommer att tillhöra arbetskraften bor redan idag i kommunen. Under en så kort tidsperiod som tio år får nettoflyttningarna liten inverkan på det totala utbudet av arbetskraft på en lokal arbetsmarknad. Antalet nytillträdande på arbetsmarknaden under 1990-talet kan därför i stort sätt sägas motsvaras av dem som idag är mellan 10 och 19 år, medan de som är 55 år eller äldre kommer att pensioneras och lämna arbetsmarknaden.

I tabell 2.2 sammanfattas konsekvenserna av befolkningens ålderssammansättning för förändringarna i utbudet av arbetskraft i olika kommungrupper fram till sekelskiftet. I kolumnen "Min" anges förändringen i procent för den kommun som har det lägsta värdet och i kolumnen "Max" värdet för den kommun som har det högsta. Förändringen för hela kommungruppen anges i kolumnen "Alla".

Figur 2.4 Folkmängdsförändringar orsakade av befolkningens ålderssammansättning



Tabell 2.2 Förändringar i arbetskraftsutbud under 1990-talet.

Kommungrupp	Arbetskraftsutbud 1987	Förändring i % Min	Alla	Max
Stor-Stockholm	898 700	- 6	+4	+23
Stor-Göteborg	431 400	- 1	+0	+17
Stor-Malmö	276 500	- 4	+3	+17
Mellanstäder	1 568 000	+1	+5	+ 8
Kranskommuner	512 700	+2	+7	+22
Övriga små/ medelstora kommuner	687 509	- 3	+4	+12
Glesbygdskommuner	511 195	- 6	+2	+ 9

I hela landet kommer antalet personer i arbetsför ålder att öka med ca 4 % under 1990-talet. Den snabbaste tillväxten sker i kommungrupperna mellanstäder och kranskommuner. I dessa kommungrupper är det inte någon kommun som får ett minskat utbud av arbetskraft på grund av ogynnsam åldersstruktur. Tabellen antyder en svag tillväxt i två av våra storstadsområden, framför allt i Göteborgsregionen. Situationen i dessa regioner är emellertid betydligt ljusare än tabellen utvisar, eftersom några av de kranskommuner som har en snabb tillväxt av befolkningen i arbetsför ålder tillhör storstadsområdenas lokala arbetsmarknad.

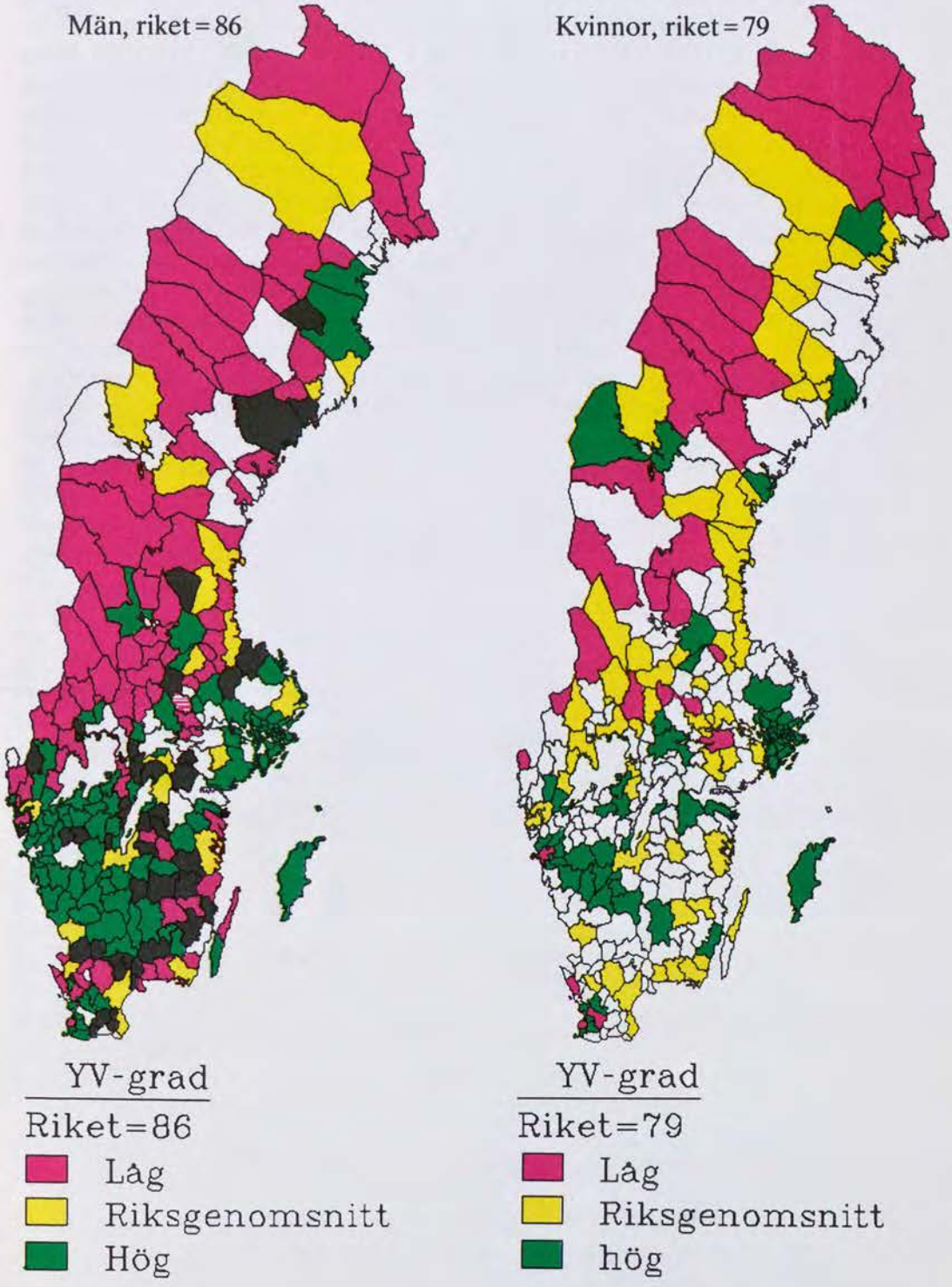
Inom gruppen glesbygdskommuner är situationen mer bekymmersam. I ett tjugotal glesbygdskommuner kommer antalet personer i arbetsför ålder att minska. Femton av dessa kommuner ligger i norra Sverige.

Enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete, skall länsstyrelserna varje år upprätta befolknings- och sysselsättningsprognoser för den närmaste femårsperioden. I dessa prognoser vägs också flyttningen in. Länsstyrelsernas prognosöversyn från våren 1988 (Länsprognos 1988, SIND) pekar mot att folkmängden i skogslänen även fortsättningsvis kommer att minska. Även för Kalmar och Blekinge län beräknas folkmängden minska under 1990-talet. Storstadslänen kalkylerar med en fortsatt stark befolkningstillväxt. Särskilt markant är ökningen i Stockholms län.

2.3.3 Förvärvsfrekvens

Förvärvsfrekvens är ett mått som anger hur stor andel av befolkningen i åldersgrupperna 20-64 år som förvärvsarbetar. Under de senaste decennierna har utvecklingen kännetecknats av en utjämning av förvärvsfrekvenser både mellan olika regioner, mellan kvinnor och män och mellan yngre och äldre kvinnor. I dag förvärvsarbetar 79 % av alla kvinnor i åldrarna 20-64 år. Motsvarande siffra för männen är 86 %. Även om skillnaderna i förvärvsfrekvens mellan olika delar av landet minskar, så

Figur 2.5 Förvärvsfrekvens 1985



är de fortfarande stora. Haparanda kommun har den lägsta förvärvsfrekvensen såväl för kvinnor som för män, 64 respektive 69 %. Högst förvärvsfrekvens har kvinnorna i Upplands-Väsby och Salem - 87 % - och männen i Gnosjö, Tranemo och Gislaved - 93 %. Figur 2.6 visar regionala variationer i förvärvsfrekvens för kvinnor och män 1985.Det kan tyckas motsägelsefullt att Haparanda kommun, som är en av de kommuner som haft en snabb befolkningstillväxt, också är den kommun som har de lägsta förvärvsfrekvenserna för både kvinnor och män. Men situationen i Haparanda är speciell. Som gränskommun mellan Sverige och Finland har kommunen kommit att bli en första anhalt i flyttströmmarna mellan de båda länderna. Brist på arbete är en av orsakerna bakom flyttningarna, och arbetskraftsvandringen över gränsen håller nere förvärvsfrekvenserna.

Som framgår av kartan är höga förvärvsfrekvenser för kvinnor begränsade till några större regioner - Sjuhäradsbygden och delar av Jönköpings län, Stor-Stockholmsområdet och ytterligare några mellanstäder. Höga förvärvsfrekvenser för män återfinns i stort sett i samtliga kommuner i triangeln Stockholm,Göteborg och Malmö. I tabell 2.3 sammanfattas variationerna i förvärvsfrekvens mellan olika kommuntyper för män respektive kvinnor. Den stora skillnaden ligger i att antalet kommuner med låg förvärvsfrekvens för män är få, medan förvärvsfrekvenserna för kvinnorna är låg i mer än två tredjedelar av landets kommuner.

Tabell 2.3 Förvärvsfrekvensen för kvinnor och män i olika kommuntyper.

Kommungrupp	Antal kommuner	därav under genomsnittet för riket
KVINNOR, riksgenomsnitt = 79		
Stor-Stockholm	22	0
Stor-Göteborg	11	4
Stor-Malmö	9	1
Mellanstäder	40	11
Kranskommuner	54	35
Glesbygdskommuner	88	73
Övriga små och medelstora kommuner	60	42
MÄN, riksgenomsnitt = 86		
Stor-Stockholm	22	3
Stor-Göteborg	11	1
Stor-Malmö	9	2
Mellanstäder	40	8
Kranskommuner	54	3
Glesbygdskommuner	88	33
Övriga små och medelstora kommuner	60	18

För både kvinnor och män är det i små kommuner som inte är länkade till en större arbetsmarknad som förvärvsfrekvenserna är låga. För kvinnornas del gäller detta dessutom i gruppen kranskommuner.

Eftersom skillnaderna i förvärvsfrekvens mellan yngre och äldre kvinnor är lika stor som skillnaden mellan kvinnor och män, är den ovan skisserade bilden av förvärvsfrekvensens regionala variationer delvis en konsekvens av befolkningens åldersstruktur. Generellt sett är dessa generationsskillnader mer markanta i mindre kommuner än i större. I små kommuner kan skillnaderna uppgå till 20 procentenheter. Motsvarande skillnad i den storstadskommun som har den största spännvidden mellan yngre och äldre kvinnor är 4 procentenheter.

2.4 Lokala arbetsmarknader

Vi har tidigare sagt att motorismens utbredning har gjort att bosättningsmönstret i stora delar av landet varit tämligen stabilt under lång tid. Pendling mellan bostäder på landsbygd eller mindre tätorter och större orters arbetsmarknad har varit hushållens anpassningsstrategi. Med ökat bilinnehav har det blivit möjligt att bevara ett spritt bosättningsmönster fastän arbetsplatserna koncentrerats.

Skillnaderna i rörlighet mellan män och kvinnor är stor speciellt när det gäller arbetsresor. Det är männens arbetspendling som länkar samman kommuner i lokala arbetsmarknader. Det är männen som använder bilen för arbetsresor. Deras arbetsresor med bil motsvarar i genomsnitt 38 km per dag. Kvinnorna utnyttjar ofta kollektiva trafikmedel vid arbetsresor. När de använder bil är den genomsnittliga resvägen betydligt kortare än för män eller i genomsnitt 21 km per dag. Även om man jämför män och kvinnor som reser kollektivt, är kvinnornas resväg kortare än männens.

Till dessa skillnader i resbeteende mellan könen skall sedan läggas det förhållandet att det antal arbetsplatser som finns inom räckhåll på rimligt pendlingsavstånd varierar högst avsevärt mellan olika delar av landet. Figur 2.6 illustrerar indirekt dessa variationer. Kartan visar hur stor del av landets befolkning som finns inom räckhåll med bil från varje kommuncentrum i landet. Den arbetsmarknad som finns inom räckhåll för en person i Inlandet blir av förklarliga skäl väsentligt mer begränsad än för den som är bosatt inom det vita området på kartan. Eftersom det ofta är mannen som använder bil för arbetsresor, begränsas räckvidden också för kvinnorna i mindre kommuner i södra Sverige.

Resultatet av bl.a. tillgängligheten till olika arbetsplatser från bostadsorten blir att vissa kommuner arbetsmarknadsmässigt är mycket

Figur 2.6 Biltillgänglighet



beroende av varandra. Detta beroende speglas i avgränsningen av lokala arbetsmarknader baserade på pendlingsdata. SCB har gjort en indelning av lokala arbetsmarknader grundad på Folk- och bostadsräkningen 1985

Två kriterier har använts vid avgränsningen av lokala arbetsmarknader. Det ena är att det totala antalet förvärvsarbetande som pendlar ut från en kommun skall vara minst 15 % av den förvärvsarbetande nattbefolkningen i kommunen. Det andra är att minst 5 % av kommunens totala utpendling skall gå till en viss kommun för att den skall ingå i utpendlingskommunens lokala arbetsmarknad.

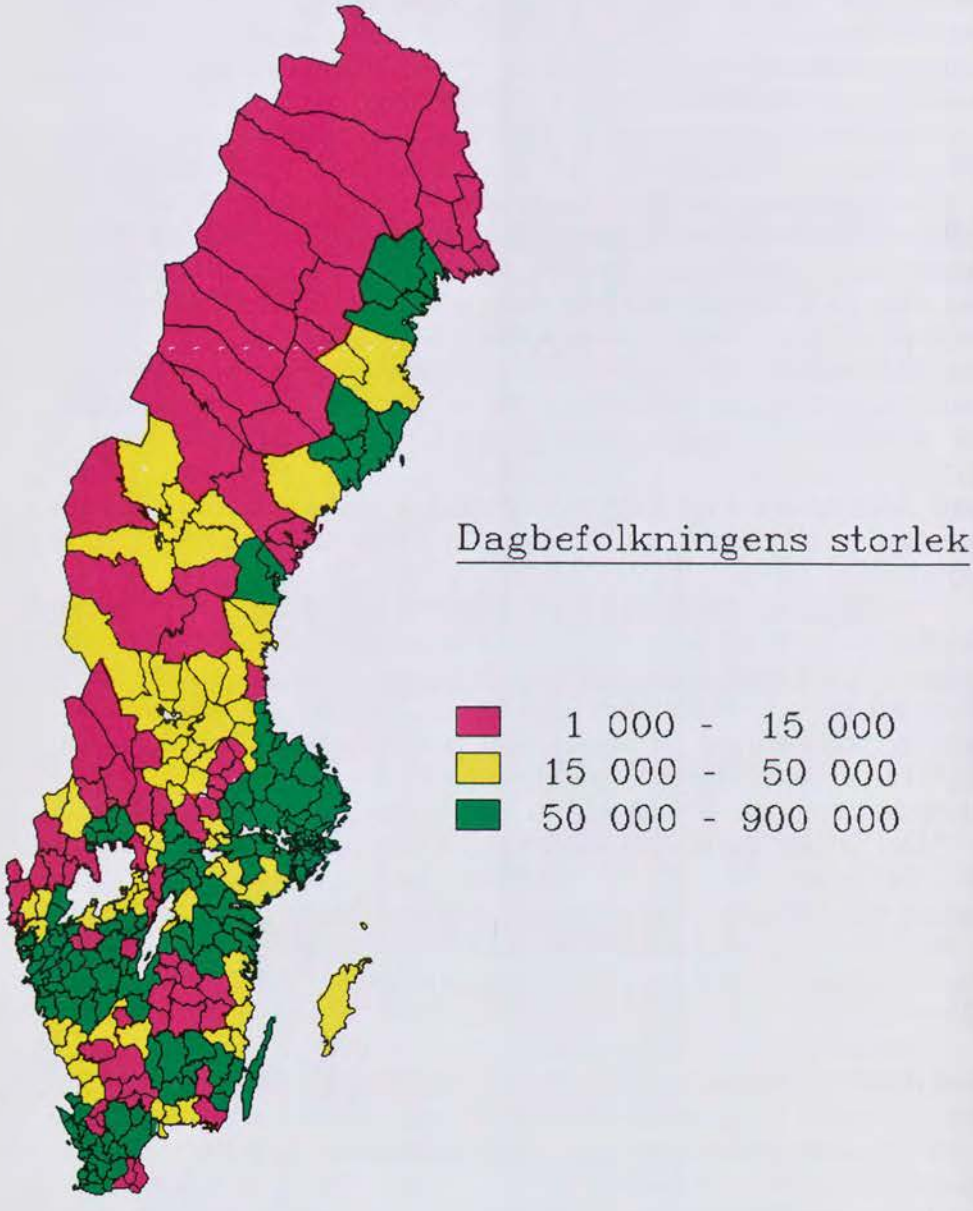
Med dessa mått reduceras landets 284 kommuner till 131 lokala arbetsmarknader. Figur 2.7 visar antalet sysselsatta i 1 000-tal inom de lokala arbetsmarknaderna. Med undantag för Östersundsområdet och malmfälten bildar Inlandet ett sammanhängande område av lokala arbetsmarknader med mindre än 10 000 sysselsatta. Ett detaljstudium av siffrorna visar att är det grå området kring Storsjön i Jämtland är för stort. Det beror på att såväl Bergs, Bräcke som Krokoms kommuner har tätorter som har Östersunds arbetsmarknad inom räckhåll. För stora delar av kommunernas befolkning är Öster-sunds arbetsmarknad inte tillgänglig. Samma förhållande föreligger mellan Mora kommun och Älvdalens respektive Orsa kommuner. I Inlandet är varje kommun en lokal arbetsmarknad. Avstånden gör att dagpendling i någon större omfattning inte är möjlig. Bergslagen består av en blandning av riktigt små och något större arbetsmarknader. Samma är förhållandet i sydöstra Sverige.

Pendlingens omfattning, och därmed de lokala arbetsmarknadernas utbredning, beror som nyss berörts av arbets- och resemöjligheter. Resebehoven kan i vissa tätare områden tillgodoses genom kollektivtrafik. I de flesta fall är dock bil det enda alternativet. Fördyringar av bilresandet på grund av prishöjningar på bensin eller genom skatte- eller avgiftsförändringar kan därmed innebära svårigheter att även fortsättningsvis ha ett bosättningsmönster som är mer utspritt än arbetsplatsernas lokalisering.

Det är inte bara arbetsmarknadens storlek som bestämmer om problem föreligger eller ej. Det band av små arbetsmarknader som sträcker sig från Halland över landet till gränstrakterna mellan Smålandslänen och Östergötland innehåller de arbetsmarknader i landet som har den lägsta arbetslösheten men också några som har jämförelsevis hög arbetslöshet.

Flertalet mellanstäder framträder relativt tydligt på kartan, eftersom de oftast är öar omgivna av betydligt mindre arbetsmarknader. Ett större område med arbetsmarknader med minst 50 000 sysselsatta löper från Stockholmsområdet mot Göteborgsområdet. Inom de större arbetsmarknaderna i detta område finns omkring hälften av de sysselsatta i landet. Lägger vi till Malmö och Helsingborg, ökar andelen med

Figur 2.7 Lokala arbetsmarknader



ytterligare tio procentenheter.

Den största arbetsmarknaden är förstås Stor-Stockholm. På denna arbetsmarknad sysselsattes år 1985 i stort sett 900 000 människor. Därmed svarade Stockholm för drygt 20 % av landets sysselsättning. På de minsta arbetsmarknaderna i landet arbetar mellan 1 000 och 1 500 personer. Ett fundamentalt problem på små arbetsmarknader är att även den minsta arbetsmarknaden i många avseenden är lika specialiserad som den största. På en liten arbetsmarknad är sannolikheten därför mycket stor för att det föreligger rekryteringssvårigheter samtidigt som arbetslösheten är hög. Detta förhållande är i mycket hög grad ett problem för Inlandet.

2.4.1 Mellanstädernas roll.

Ett uttryck för mellanstädernas inomregionala roll är arbetspendlingens omfattning. I tabell 2.4 redovisas inpendlingens storlek i procent av den förvärvsarbetande dagbefolkningens storlek. För att ge en uppfattning om mellanstadens roll på den lokala arbetsmarknaden anges också hur stor andel av inpendlingen som kommer från det egna länet. I de fall mellanstadens lokala arbets-marknad skär över länsgränser, ingår de kommuner som ligger på andra sidan länsgränsen i värdena under kolumnen "därav från länet".

I flertalet mellanstäder som är belägna i norra Sverige uppgår inpendlingen till mellan 10 och 15 % av den totala dagbefolkningen. Av inpendlarna är flertalet bosatta i länet. Till Örnsköldsvik och Skellefteå är inpendlingen betydligt lägre, vilket delvis kan förklaras av att det är ytstora kommuner med långa avstånd mellan centrum och kommungräns.

Av mellanstäderna i Bergslagen framträder Karlstad och Borlänge som arbetsmarknader med stor räckvidd utanför den egna kommunen. Mellan var fjärde och var femte förvärvsarbetande är inpendlare från någon annan kommun. Andra mellanstäder med stor räckvidd är Trollhättan, Vänersborg, Helsingborg och Skövde. Tabell 2.5 redovisar på motsvarande sätt utpendlingen från mellanstäderna till andra kommuner. Utpendlingen från mellanstäderna till andra kommu-ner är genomgående lägre än inpendlingen. Det är också genomgående så att pendlingsutbytet inom länet är lägre för utpendlingen än för inpendlingen.

Tabell 2.4 Inpendling

	Mellanstad	Dagbefolkning	Andel inpendlare	Därav från länet
Inlandet	Härnösand	14 600	16	81
	Sundsvall	50 900	12	73
	Örnsköldsvik	29 800	4	47
	Östersund	33 600	16	85
	Umeå	48 500	10	77
	Skellefteå	37 700	4	48
	Luleå	38 600	13	93
	Boden	14 900	12	85
	Piteå	18 300	6	70
Bergslagen	Karlstad	45 500	24	89
	Örebro	63 200	13	74
	Västerås	65 400	11	62
	Falun	27 600	14	76
	Borlänge	25 100	20	92
	Gävle	47 400	11	68
	Sandviken	20 000	12	80
Sydöstra Sverige	Växjö	38 100	15	72
	Kalmar	31 600	19	90
	Karlskrona	28 700	9	62
övriga mellanstäder	Uppsala	78 100	11	37
	Nyköping	28 900	11	65
	Eskilstuna	44 700	8	55
	Norrköping	64 800	12	69
	Linköping	65 400	12	79
	Jönköping	57 600	11	67
	Kristianstad	37 900	18	71
	Hässleholm	21 800	12	59
	Helsingborg	57 500	23	84
	Halmstad	39 900	10	69
	Vänersborg	18 600	21	72
	Trollhättan	30 300	24	64
	Borås	53 800	11	70
	Mariestad	12 600	13	68
	Skövde	27 500	20	89

Tabell 2.5 Utpendling

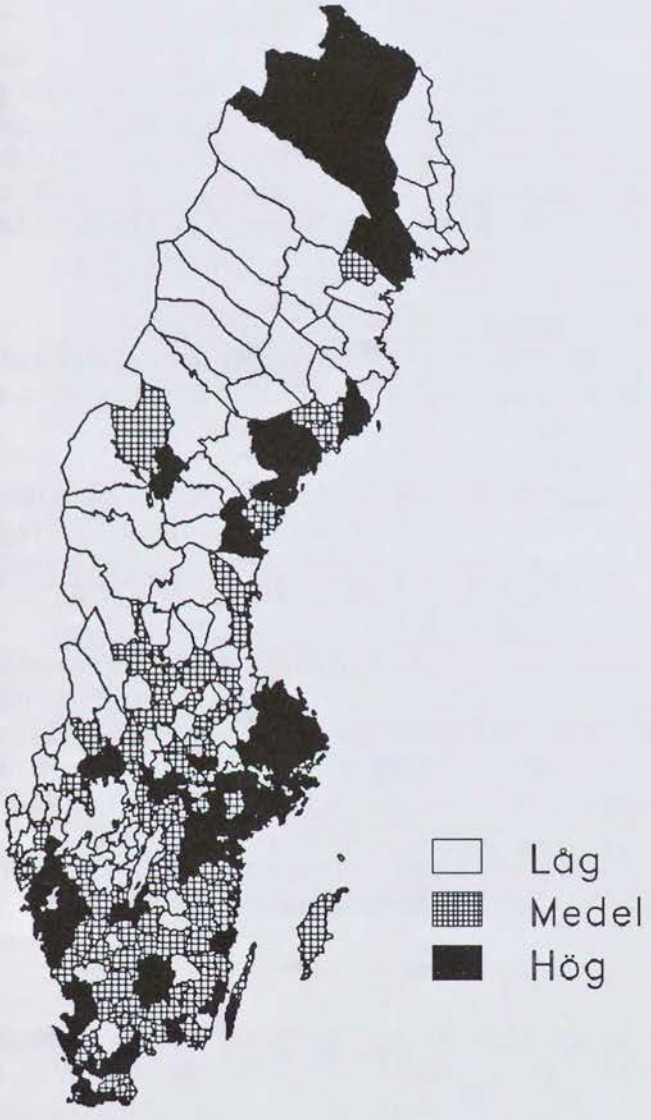
	Mellanstad	Nattbefolkning	Andel utpendlare	Därav till länet
Inlandet	Härnösand	15 100	9	73
	Sundsvall	55 200	7	56
	Örnsköldsvik	33 100	4	49
	Östersund	33 800	5	46
	Umeå	54 400	5	39
	Skellefteå	41 900	4	41
	Luleå	42 300	6	66
	Boden	14 300	13	86
	Piteå	17 600	13	80
Bergslagen	Karlstad	45 000	10	73
	Örebro	68 300	7	55
	Västerås	70 700	6	36
	Falun	29 800	10	64
	Borlänge	27 100	11	78
	Gävle	51 900	7	40
	Sandviken	19 400	11	78
Sydöstra Sverige	Växjö	40 300	7	53
	Kalmar	31 800	6	61
	Karlskrona	32 100	6	44
övriga mellanstäder	Uppsala	97 600	12	11
	Nyköping	36 600	18	30
	Eskilstuna	51 500	5	26
	Norrköping	68 500	6	59
	Linköping	70 600	7	59
	Jönköping	62 100	5	30
	Kristianstad	39 600	8	48
	Hässleholm	26 900	16	62
	Helsingborg	62 500	11	77
	Halmstad	44 900	6	44
	Vänersborg	20 600	21	79
	Trollhättan	29 600	11	68
	Borås	58 000	8	30
	Mariestad	14 100	12	32
	Skövde	27 300	10	75

Mellanstädernas roll ett mellanregionalt perspektiv är att vara noder i ett nationellt nätverk av regioner. Figurerna 2.8 och 2.9 visar hur stor del av landets befolkning som finns inom räckhåll med tåg respektive flyg från varje kommuncentrum i landet. Kartan över tillgänglighet med flyg är inte helt korrekt. För närvarande går det reguljärflyg till flygplatserna i Vilhelmina och Lycksele vilket avsevärt förbättrar flygtillgängligheten till Inlandet. Vi har tidigare i figur 2.6 på motsvarande sätt visat tillgängligheten med bil. Delar av Inlandet har låg tillgänglighet oavsett trafikslag. Delar av Sydöstra Sverige har låg tillgänglighet med

Figur 2.8 Tillgänglighet med tåg



Figur 2.9 Tillgänglighet med flyg



bil och tåg.

Kommuner som har hög tillgänglighet med bil och tåg ligger alla i södra och mellersta Sverige, nära de kommunikationsstråk som länkar samman Stor-Stockholmsregionen med de andra två storstadsområdena. På kartan över tillgängligheten med flyg framträder mellanstäderna.

2.4.2 Lokala arbetsmarknaders sårbarhet

För att översiktligt visa sårbarhet och beroenden på olika lokala arbetsmarknader har vi fördelat den totala sysselsättningen på följande fem kategorier - råvaruanknuten verksamhet, kostnadskänslig verksamhet, kompetensbaserad verksamhet, infrastruktur och omsorg. Vilka branscher som förts till respektive kategori framgår av nedanstående sammanställning:

Råvarubaserad verksamhet:
jordbruk, skogsbruk, gruvor och mineralbrott, skyddad livsmedelsindustri, trävaruindustri, jord- och stenvaruindustri samt järn-, stål- och metallverk

Kostnadskänslig verksamhet:
konkurrensutsatt livsmedelsindustri, textil- och beklädnadsindustri, gummi- och plastvaruindustri, metallvaruindustri, byggnadsverksamhet, partihandel, detaljhandel, hotell- och restaurang, reparationsverksamhet, fastighetsförvaltning m.m.,

Kompetensbaserad verksamhet:
grafisk industri, kemisk- och petroliumindustri, maskinindustri, elektroindustri, transportmedelsindustri, instrumentindustri, bank och försäkring, uppdragsverksamhet och maskinuthyrning, rekreation, kultur och intresseorganisationer samt undervisning och forskning

Infrastruktur:
el, gas ,värme, vatten och rening, samfärdsel, post- och televerk, offentlig förvaltning samt försvarsverksamhet

Omsorg:
hälso- och sjukvård samt socialvård.

Indelningarna skär således genom indelningarna i varor och tjänster respektive privat och offentligt. Begränsningen är att indelningsgrunden utgöres av de 35 näringsgrenar som används i länsplaneringen. För att spetsa till redovisningen något har vi också gjort en uppdelning av arbetsmarknaderna i våra tre prioriterade landsdelar, Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige, samt de mellanstäder som gränsar till respektive landsdel. Som en sorts referens har vi Arlandakorridoren dvs de kommuner som ligger längs E4 mot Arlanda.

Tabell 2.6 Sysselsättningsstrukturen i utvalda delar av Sverige.

	Andel av rikets sysselsättning i resp.bransch				
	Råvaru anknuten verksamhet	Kostnads-känslig verksamhet	Kompetens-baserad verksamhet	Infra-struktur	Om-sorg
Arlandakorridoren	2	30	36	18	14
Mellanstäder gränsande till					
Inlandet	11	26	27	18	18
Bergslagen	10	29	27	15	19
Sydöstra Sverige	6	25	31	16	20
Landsdelar					
Inlandet	19	24	21	17	19
Bergslagen	22	24	27	9	17
Sydöstra Sverige	17	23	31	10	18
Riket	9	28	31	15	17

Landsdelarna har överrepresentation inom den råvaruanknutna verksamheten, medan Arlandakorridoren är överrepresenterad inom kompetensbaserad verksamhet. Inom samtliga regioner är mellan var tredje och var fjärde sysselsatt engagerad inom branscher som här betraktats som kostnadskänsliga. Dessa branscher, liksom de råvaruanknutna, är de som genomgår en snabb strukturomvandling till följd av internationaliseringen och som sannolikt kommer att göra så även i framtiden. Såväl i Inlandet som i Bergslagen är mer än 40 % av syssel-sättningen förlagd till dessa två huvudgrupper. I Arlandakorridoren är motsvarande andel 10 procentenheter lägre. Att nästan var tredje för-värvsarbetande arbetar inom kostnadskänslig verksamhet är måhända förvånande med tanke på den föreställning som finns om Arlandakorridoren som högteknologins hemvist i Sverige.

2.4.3 Kvinnors och mäns arbetsmarknad

Mellan åren 1976 och 1986 ökade antalet förvärvsarbetande med närmare 300 000. Ökningen orsakas uteslutande av att allt fler kvinnor gått ut på arbetsmarknaden, och resultatet av detta är att det i dag finns ungefär lika många kvinnor och män på den svenska arbetsmarknaden.

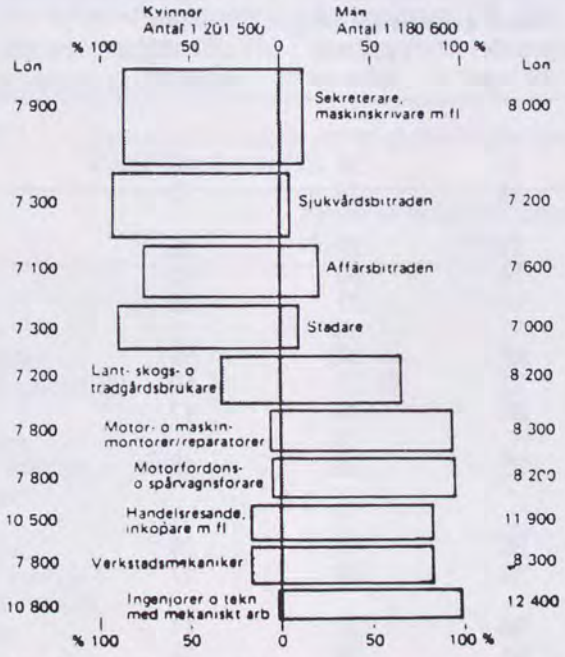
Den största sysselsättningsökningen på den kvinnliga arbetsmarknaden har skett inom den offentliga sektorn. I mitten på 1980-talet arbetar varannan kvinna med offentlig tjänsteproduktion. Flertalet arbetar inom vården, omsorgen eller i skolan och det är också inom dessa delsektorer av den offentliga sektorn som sysselsättningen expanderat snabbast. Antalet kvinnor har också ökat inom den privata tjänstesektorn. Av del-

branscherna är det bank, försäkring, uppdragsverksamhet m.m. som svarar för den största ökningen. Eftersom ökningstakten varit lägre än inom den offentliga sektorn har den privata tjänstesektorn ändå relativt sett minskat i betydelse på den kvinnliga arbetsmarknaden. Industrisektorn är den enda delsektor där antalet kvinnor minskar. Sammantaget har utvecklingen på arbetsmarknaden lett till att närmare 90 % av alla förvärvsarbetande kvinnor idag arbetar med tjänsteproduktion i offentlig eller privat regi.

På den manliga delarbetsmarknaden har primärnäringarna samma dominerande ställning som den offentliga sektorn har för kvinnorna. Sysselsättningen har minskat inom samtliga delbranscher. Den största minskningen har skett inom tillverkningsindustrin. I dag arbetar var tredje man inom industrin. Tjänstesektorerna har också expanderat på den manliga arbetsmarknaden, men till skillnad från kvinnornas arbetsmarknad har expansionen varit starkast inom den privata tjänstesektorn. Antalet män verksamma inom den privata tjänstesektorn har ökat inom alla delsektorer. När det gäller de offentliga tjänsterna har sysselsättningen minskat inom delsektorn förvaltning och försvar medan den ökat inom undervisning, vård och omsorg.

Arbetsmarknadens uppdelning på en manlig och en kvinnlig delarbetsmarknad blir än mer markerad om man ser på yrkesgrupper i stället för näringsgrenar. Könsfördelningen inom de tio största yrkena på arbetsmarknaden visas i figur 2.10.

Figur 2.10 Könsfördelningen inom de tio största yrkena på svensk arbetsmarknad.



Källa: FoB samt Kvinnor och mäns löner. SCB

Tabell 2.6 visar primärnäringarnas och den privata och offentliga tjänstesektorns betydelse för sysselsättningen på olika typer av lokala arbetsmarknader. Ser man till hela arbetsmarknaden är sysselsättningen relativt jämnt fördelad på de tre grupperna. Sett ur ett mellanregionalt perspektiv är det framför allt en sak som är iögonenfallande - den privata tjänstesektorns starka koncentration till storstäderna och bland dessa har Stor-Stockholms lokala arbetsmarknad en särställning. I Stor-Stockholm arbetar i det närmaste var annan förvärvsarbetande inom den privata tjänstesektorn. På de små och medelstora arbetsmarknaderna i södra och mellersta Sverige är det ungefär en av fem och i Inlandet en av fyra.

Bilden av att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar på skilda delarbetsmarknader gäller även för enskilda lokala arbetsmarknader. Både för kvinnor och män finns den största regionala spännvidden inom primärnäringarna och den privata tjänstesektorn.

Den privata tjänstesektorns koncentration till storstäderna är mer accentuerad på den manliga arbetsmarknaden än på den kvinnliga. I storstäderna arbetar fyra män av tio med tjänsteproduktion inom den privata sektorn. På de små och medelstora arbetsmarknaderna i Bergslagen och södra Sverige är det hälften så många. Utanför storstäderna är det primärnäringarna som dominerar den manliga arbetsmarknaden. Starkast är dominansen i Bergslagen och Sydöstra Sverige

Tabell 2.9 Förvärvsarbetande dagbefolkning fördelad på näringgrensaggregat

	Andel av sysselsättningen i % inom primär-näringar	privata-tjänster	offentliga tjänster
Kvinnor			
Storstäder	12	39	47
Mellanstäder	18	28	52
därav gränsande till			
Inlandet	13	28	56
Bergslagen	16	30	52
Sydöstra Sverige	15	27	56
Landsdelar			
Inlandet	15	27	55
Bergslagen	22	25	50
Sydöstra Sverige	27	23	47
Övriga lokala arbetsmarknader	25	24	48
Män			
Storstäder	37	43	16
Mellanstäder	51	28	17
därav gränsande till			
Inlandet	56	27	17
Bergslagen	51	30	16
Sydöstra Sverige	46	30	21
Landsdelar			
Inlandet	56	24	17
Bergslagen	67	19	12
Sydöstra Sverige	67	18	11
Övriga lokala arbetsmarknader	54	19	15

Den offentliga sektorns dominerande roll på den kvinnliga arbetsmarknaden slår igenom på alla lokala arbetsmarknader. På flertalet lokala arbetsmarknader finns minst 50 % av kvinnornas arbetsplatser inom den offentliga sektorn. I storstadsområdena där den privata tjänstesektorn är stor svarar den offentliga sektorn för mindre än femtio procent av arbetstillfällena. Även på de små och medelstora arbetsmarknaderna i södra Sverige arbetar mindre än hälften av kvinnorna inom den offentliga sektorn. På dessa arbetsmarknader har var fjärde kvinna jobb inom primärnäringarna.

Många ungdomar söker sig i dag till arbeten inom den privata tjänstesektorn. Det är den delsektor på arbetsmarknaden som enligt många bedömare kommer att svara för den största sysselsättningstillväxten under 1990-talet.

Som vi tidigare visat arbetar kvinnor och män i stor utsträckning inom olika branscher och näringsgrenar. Men det finns också en horisontell uppdelning på så sätt att det framför allt är män som har de högst kvalificerade jobben, medan rutinarbeten i huvudsak är förbehållna

kvinnor. Denna horisontella skiktning gäller hela arbetsmarknaden men är kanske mest markant inom den privata tjänstesektorn. Också denna uppdelning av arbetsmarknaden slår igenom på alla lokala arbetsmarknader oberoende av storlek och var i landet man bor, men det finns också intressanta regionala skillnader.

Tabell 2.7 Sysselsättningen inom privat tjänstesektor fördelad efter kvalifikationsnivå.

	Andel av sysselsättningen i %		
	Hög	Medel	Låg
Kvinnor			
Storstäder	33	37	30
Mellanstäder	24	39	37
därav gränsande till			
Inlandet	21	41	38
Bergslagen	22	39	38
Sydöstra Sverige	23	37	40
Landsdelar			
Inlandet	22	42	37
Bergslagen	30	41	29
Sydöstra Sverige	21	42	37
Övriga lokala arbetsmarknader	20	41	38
Hela riket	28	38	34
Män			
Storstäder	70	24	6
Mellanstäder	68	27	5
därav gränsande till			
Inlandet	65	29	6
Bergslagen	71	25	5
Sydöstra Sverige	66	29	5
Landsdelar			
Inlandet	57	37	6
Bergslagen	75	23	3
Sydöstra Sverige	70	26	4
Övriga lokala arbetsmarknader	64	31	5
Hela riket	69	26	5

Både för männens och för kvinnornas del framträder Bergslagen, tillsammans med storstäderna som regioner med många högt kvalificerade arbeten inom den privata tjänstesektorn. Av de lokala arbetsmarknaderna i Bergslagen är det bara Filipstad som bryter mönstret. Andelen högkvalificerade arbeten inom privat tjänstesektor är här väsentligt lägre än i omgivande kommuner.

Inlandet och Sydöstra Sverige är de regioner som har den lägsta andelen högkvalificerade jobb inom den privata tjänstesektorn. På flertalet arbetsmarknader i dessa regioner är andelen arbeten med hög kvalifikationsnivå väsentligt lägre än vad som är genomsnittligt för landet. Exempel

på arbetsmarknader som avviker i dessa regioner är Kramfors och Kalix respektive Olofström och Oskarshamn.

För flertalet mellanstäder är fördelningen av arbetstillfällen med olika kvalifikationsnivå ungefär densamma som för riket totalt. Ett undantag är Östersund, som har få arbetstillfällen inom privat tjänstesektor med hög kvalifikationsnivå.

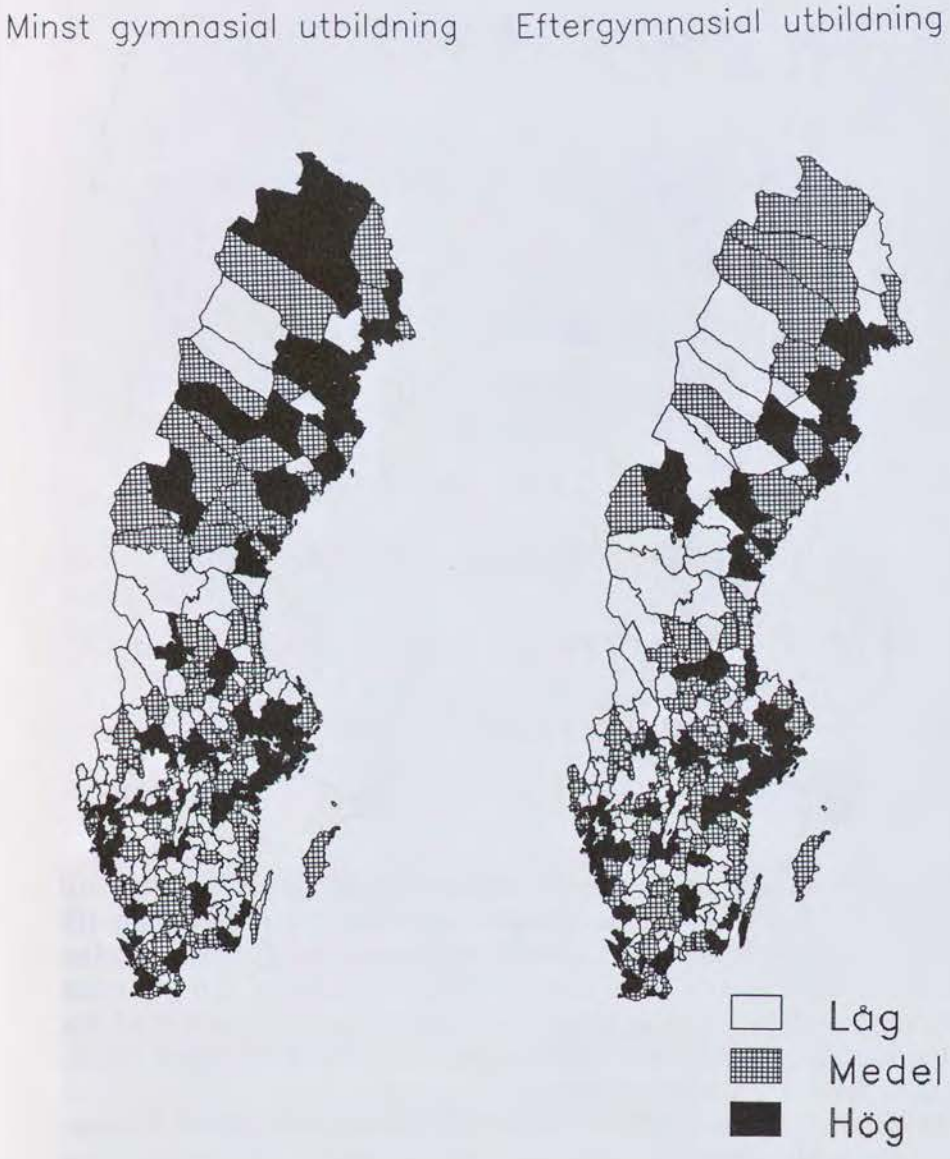
2.5 Utbildningsnivå och rekrytering till högre studier

Utbildningsnivån i Sverige håller som en följd av utbildningsreformerna successivt på att höjas. År 1986 hade 58 % av befolkningen mellan 18 och 64 år en gymnasial utbildning om minst två år. 16 % hade en akademisk utbildning om minst två år. Variationerna mellan olika delar av landet är emellertid fortfarande stora. De tre landsdelar som kommittén anser är i behov av särskilda regionalpolitiska insatser tillhör de delar av landet där befolkningen har lägst utbildningsnivå.

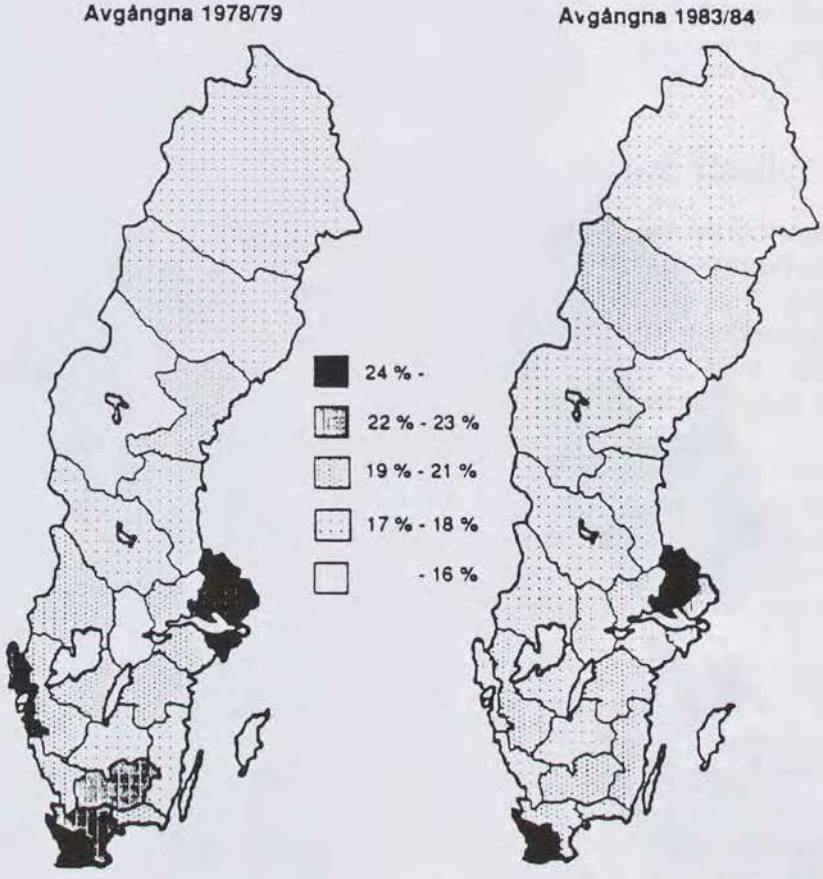
Till en stor del beror variationerna i akademisk utbildning bland befolkningen på att de arbeten som fordrar denna utbildning är koncentrerade framför allt till universitetsorterna. En förändring av näringslivet som leder till en mer differentierad och kvalificerad struktur på fler orter kan därför även medverka till att förändra de regionala variationerna av befolkningens utbildningsnivå.

De mindre och medelstora högskolor som nu finns runt om i landet har sannolikt bidragit till att olika regioners rekryteringstäthet har närmat sig värdet för hela riket. Med rekryteringstäthet avses antalet högskolenybörjare per 1 000 invånare i åldern 18-64 år. Rekryteringstätheten för hela landet var 1986/87 8. Skillnaderna i rekryteringstäthet är oftast större mellan kommuner än mellan olika län. Några kommuner i Inlandet har en rekryteringstäthet som är lägre än 4: Ljusdal, Dorotea, Ragunda och Älvdalen, medan vissa kommuner i närheten av universitetsorter har en rekryteringstäthet mellan 12 och 16. Universitetslänen har dock uppvisat en viss minskning av rekryteringstätheten, samtidigt som rekryteringen har ökat i de län som tidigare hade de lägsta värdena. 1979/80 hade sju län en rekryteringstäthet lägre än 7. 1986/87 gäller detta enbart tre län: Gotlands län, Kopparbergs län och Gävleborgs län.

Figur 2.11 Utbildningsnivå i landets kommuner



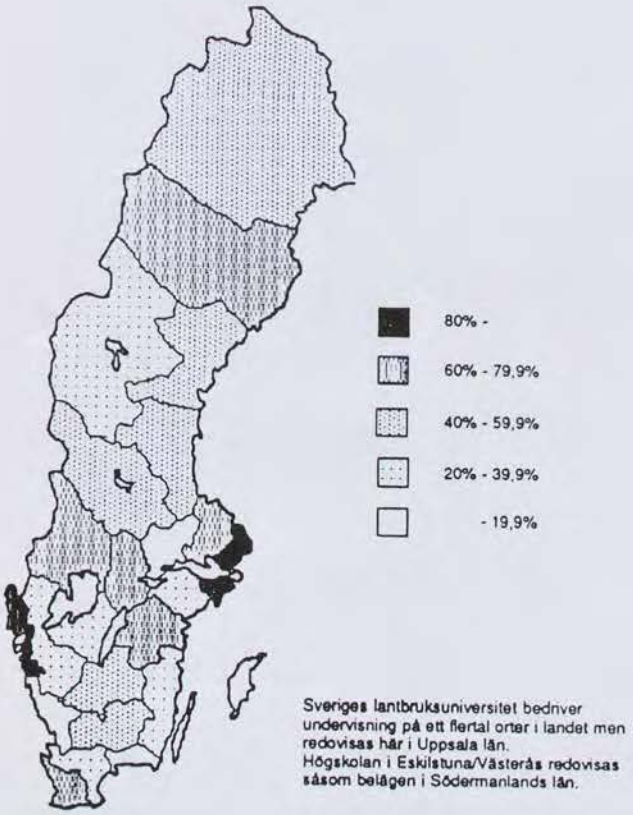
Figur 2.12 Andel av antalet avgångna från gymnasieskolan som påbörjat högskoleutbildning inom tre år.



Ett annat sätt att studera den regionala rekryteringen till högskolan är att jämföra övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högskolan, d.v.s. hur stor andel av antalet avgångna från gymnasieskolan som inom tre år påbörjar högskolestudier. Även med detta sätt att mäta har skillnaderna mellan länen minskat. Övergångsfrekvensen har dock för hela riket under de senaste sex mätåren legat konstant på drygt 20 %. Övergången är högst i universitetslänen.

Högskolereformen 1977 syftade bl.a. till en mer spridd geografisk fördelning av högskoleutbildningen. Studerar man i sitt hemlän eller flyttar man? Läsåret 1986/87 stannade 56 % av högskole-nybörjarna kvar i sina hemlän och bedrev studier där. Detta är en minskning jämfört med 1979/80, då 63 % studerade i hemlänet. Samtliga län berörs av denna minskning. Kan detta vara ett tecken på att människor är mer flyttningsbenägna i ett allt rörligare samhälle?

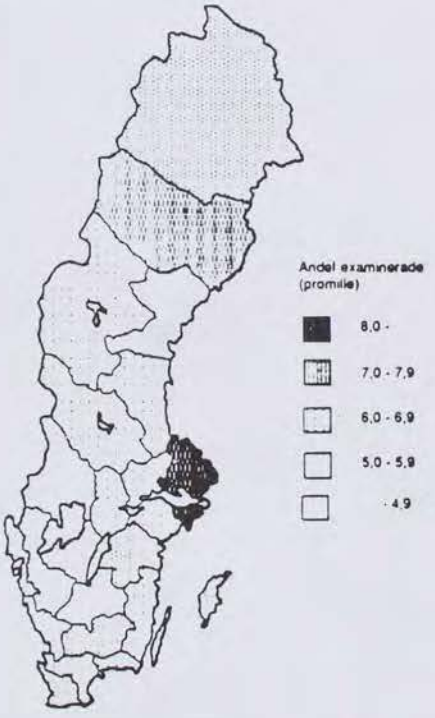
Figur 2.13 Andel av de som börjar högskolan som bedriver sina studier i hemlänet



Skillnaderna mellan länen är emellertid fortfarande stora. Universitetslänen är de län som har högst andel högskolenybörjare som studerar i hemlänet. I första hand beror detta på att dessa orter har ett bredare utbildningsutbud. Trots att de mindre och medelstora högskolorna under 1980-talet har vidgat sitt utbildningsutbud och fått fler utbildningsplatser, har de fortfarande inte tillräcklig kapacitet för att behålla en bredare krets av ungdomar. Då län utan universitet samtidigt har ökat sin rekryteringstäthet, liksom övergångsfrekvensen från gymnasieskola till högskola, kan sannolikt siffrorna tolkas så att efterfrågan på högskoleutbildning utanför universitetslänen har ökat.

Vi vet att högskolestuderande i stor utsträckning tenderar att stanna kvar på sin studieort efter slutförda studier. Detta beror också på att arbetsmarknadsmöjligheterna för högskoleutbildade är betydligt bättre på dessa orter än i övriga delar av landet. Figur 2.14 visar vart de som examinerats från högskolan tar vägen några år efter examen.

Figur 2.14 Examinerade läsåret 1981/82 efter boendelän vid årsskiftet 1987/88.



Sammantaget visar de olika kartorna att förstärkta utbildningsinsatser, liksom en mer kvalificerad arbetsmarknadsstruktur behövs i mellersta Norrland, Bergslagen samt i Sydöstra Sverige.

2.6 Närmande till EG - hot eller möjligheter

Vi har på olika sätt försökt att skapa oss en uppfattning om vad realiserandet av EG:s interna marknad kommer att betyda för den framtida problembilden. Vi har också sökt att få en bild av om och på vilket sätt EG:s regler för företagsstöd och regionalpolitik utgör restriktioner för vår egen regionalpolitik. Konsekvenserna för den regionala utvecklingen i Sverige av bildandet av en europeisk marknad är i hög grad beroende av vilka samarbetsformer som kommer att utvecklas. Det är därför för tidigt att nu spekulera i hur skeendet i Europa kommer att påverka utvecklingen i enskilda regioner. Olika lösningar får olika geografiska utfall. För att få en bild av detta pro-blemkomplex krävs ingående studier av olika tänkbara alternativ som det inte varit möjligt för oss att genomföra inom de begränsade tids-ramar vi arbetat. Generellt är en fungerande exportindustri grundstenen i den svenska välfärden och

därmed av vital betydelse för utvecklingen i alla regioner. Frågan om huruvida EG:s regler för regionalpolitik och företagsstöd innebär några begränsningar för våra förslag tas upp i det följande.

2.6.1 EG:s regionalpolitik.

Grunderna för EG:s regionalpolitik utvecklas i artikel 92 (3) (a) och (c) i traktaten. I Official Journal of the European Communities av den 12 augusti 1988 redovisas hur denna tillämpas i fråga om regionalpolitiskt stöd. Artikel 92 (3) (a) avhandlar stöd till områden där levnadsstandarden är mycket låg eller där det föreligger allvarlig undersysselsättning. Vilka dessa regioner är, avgörs av regioninkomsten per capita beräknad enligt EG:s regionindelning. Inkomsten får högst uppgå till 75 % av medelvärdet för EG. Resultatet är att Grekland, Irland och Portugal i sin helhet ingår jämte Nordirland och delar av Italien och Spanien. EG:s insatser via regionalfonden i dessa länder består framför-allt av stöd till infrastrukturinvesteringar.

För dessa regioner finns det möjlighet att inom ramen för nationell regionalpolitik ge stöd i form av driftsstöd eftersom regionerna har en permanent kostnadsnackdel. De länder som väljer sådana stödformer måste dock underkasta sig vissa villkor. Stödet måste vara tidsbegränsat och det får inte heller leda till att överkapacitet uppstår inom EG som helhet. Exportstöd får inte förekomma. En årlig rapport skall inlämnas till EG-kommissionen.

Enligt artikel 92 (3) (c) kan stöd ges till bl.a. vissa regioner som genomgår strukturomvandling inom industrin eller som är jordbruksdominerade. Stödet till sådana regioner får inte påverka förutsättningarna för handel negativt. Avgränsningen av regioner sker i två steg. För att en region skall vara kvalificerad för stöd i steg 1 måste regioninkomsten vara minst 15 % lägre än genomsnittet för landet och/eller strukturarbetslösheten minst 10 % högre än genomsnittet för landet. För de länder som tillhör den "bättre halvan" inom EG måste skillnaderna inom länderna vara större än dessa 15 respektive 10 %.

I steg 2 sker en bredare och som det framstår "mjukare" bedömning av dessa regioner. Denna kan medföra att regioner som inte kommer över trösklarna enligt analysen i första steget blir "godkända".

För de regioner som på detta sätt avgränsats får nationell regionalpolitik bedrivas samtidigt som regionalfonden engagerar sig. När det gäller den nationella regionalpolitiken bestäms också vilka stödnivåer som skall gälla. Som regel gäller att den högsta bidragsnivån får vara 35 %.

Den artikel som refererats är giltig för medlemsländerna i EG. Från svensk horisont är det därför inte på samma sätt som för ett medlemsland fråga om vilken regionalpolitik vi tillåts föra. Grundfrågan blir hur den svenska politiken bedöms i ett konkurrensperspektiv. I det sammanhanget är det inte bara EG:s regler som är intressanta utan även den

subventionskod som Sverige anslutit sig till inom ramen för GATT.

De viktigaste multilaterala reglerna om statliga stödåtgärder finns i GATT och i subventionskoden. Koden förhandlades fram i slutet av 1970-talet och trädde i kraft den 1 januari 1980. Både Sverige och EG har anslutit sig till koden.

Syftet med koden är att se till att bruket av subventioner inte medför skada på någon signatärs intressen och att påförda utjämningstullar inte medför oberättigade hinder för den internationella handeln. I koden ingår en allmän beskrivning av vad som kan sägas kännetecknа en subvention samt vad signatärerna bör iaktta då man inför subventioner. Vidare innehåller koden procedurregler för införandet av utjämningstullar. Koden skiljer mellan exportsubventioner och andra subventioner, i det följande kallade interna subventioner. Som exempel på fall där interna subventioner används nämns t.ex. att undanröja industriella, ekonomiska och sociala nackdelar för särskilda regioner.

EG:s småföretagspolitik

EG-ländernas gemensamma småföretagspolitik har förstärkts under senare år. Politiken omfattar bl.a. särskilda informationsinsatser, åtgärder för att stimulera samverkan mellan småföretag, tekniskpridning, riskkapitalförsörjning och utbildningsinsatser. Det är av väsentligt intresse att åstadkomma en samverkan mellan våra näringspolitiska insatser riktade till små och medelstora företag och de insatser som EG genomför.

Enligt vad kommittén inhämtat har det träffats en överenskommelse mellan EG och EFTA om att undersöka möjligheterna till en praktisk samverkan mellan EG:s program och EFTA-ländernas olika småföretagsinriktade åtgärder. Detta utrednings- och förhandlingsarbete genomförs under sommaren och hösten 1989.

Det finns också en beredskap från kommissionen att fr.o.m. hösten 1989 ansluta tredje land till småföretagsprogrammet. Om uppbyggnaden av resurser för att delta i detta samarbete kommer att ske gradvis bör de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna komma först.

2.6.2 Övervakning av statsstöd i EFTA

Sedan några år tillbaka har EFTA:s handelsexpertkommitté arbetat med att utveckla en procedur för övervakning av industristödet i medlemsländerna. Syftet är tvåfaldigt: dels vill man förhindra stöd som snedvrider handeln och därmed motverkar syftet med frihandelsavtalet, dels vill man åstadkomma ett närmande till EG på statsstödsområdet.

Notifieringen av industristöd i EFTA omfattar både redovisning ex post av befintligt stöd och förhandsrapportering av planerade åtgärder. Systemet omfattar alla typer av finansiellt stöd till enskilda företag i

gruvsektorn, tillverkningsindustrin och energisektorn.

Planerade stöd skall rapporteras så snart som möjligt dock senast när proposition föreläggs riksdagen. Notifieringsplikten gäller:

- införande av nya stöd
- förändringar i regler för befintliga stöd
- förändringar i resursramar uppgående till minst 10 procent realt för befintliga program.

EFTA-konventionens grundläggande bestämmelser beträffande statliga stödåtgärder finns i artikel 13. Där stadgas att stöd till export av varor till andra medlemsländer är förbjudet liksom "någon annan form av stödåtgärd, vilkens huvudsakliga syfte är eller verkan är att motverka de fördelar som förväntas i anledning av undanröjandet eller frånvaron av tullar och kvantitativa restriktioner i handeln mellan medlemsstaterna". I en bilaga till EFTA-konventionen anges närmare vilka typer av exportsubventioner som inte är tillåtna.

Konventionen innehåller inte några detaljerade bestämmelser när det gäller andra former av stöd som kan snedvrida handeln. År 1988 antog EFTA:s råd nya och preciserade riktlinjer för hur artikel 13 skall tolkas när det gäller sådant stöd. På så vis överensstämmer numera EFTA:s riktlinjer väl med motsvarande principer i EG. Med stöd avses en finansiell nettoöverföring från staten till företag, antingen den sker i form av en direkt subvention eller indirekt genom genom en skattenedsättning.

Som stöd räknas ej statliga lån och garantier till marknadsmässiga villkor eller tillskott av ägarkapital om avkastningen kan förväntas motsvara den statliga upplåningskostnaden samt inte heller generella skatteregler.

Artikel 13 innebär inte något generellt förbud mot stöd utan riktas endast mot stöd som kan tänkas snedvrida konkurrensen inom EFTA. Riktlinjerna säger att bl.a. stöd till FoU, generellt exportfrämjande, regionalt stöd, sysselsättningsstöd, småföretagsstöd och stöd till miljöskyddsinvesteringar på vissa villkor är förenliga med artikel 13. Det gäller även selektivt krisstöd under förutsättning att stödet är tidsbegränsat och kopplat till ett program för omstrukturering och nedskärning av olönsam produktionskapacitet. För stöd till regional utveckling gäller närmare bestämt att det inte får påverka konkurrensen på ett otillbörligt sätt. Syftet måste vara att ekonomiskt jämställa branscher i regionala utvecklingsområden med branscher i övriga delar av landet. Stödet får ej leda till att produktionsförmågan ökar i branscher med överkapacitet.

Förteckningen av stöd som normalt är otillåtna hade ingen motsvarighet i den tidigare tolkningen av artikel 13. Avsikten är främst att förhindra att branscher och företag i kris passivt hålls vid liv med statligt stöd. Sålunda är bl.a. bidrag till förlusttäckning antingen i form av direkta

subventioner eller tillskott av ägarkapital otillåtna. Det gäller givetvis också rena produktionssubventioner. Vidare är det inte tillåtet att utnyttja indirekta skatter för att diskriminera utlandsägda företag.

Enligt den tidigare tolkningen av artikel 13 måste ett EFTA-land som ansåg att en annan medlem ägnade sig åt handelssnedvridande stöd påvisa faktiska skadliga effekter på handelsutbytet i EFTA. I de nya principerna har kravet på skadlig verkan avskaffats. Nu gäller att om ett stöd i ett medlemsland "is likely to hinder the maintenance or development of Member States' trade in conditions of fair competition" måste landet i fråga på begäran gå med på förhandlingar om att avskaffa eller ändra det snedvridande stödet. Om överläggningarna inte kan avslutas till båda parters belåtenhet, kan det land som anser sig förfördelat åberopa frustrationskriteriet "by providing substantiated claims to this effect". Därefter vidtar samråds- och besvärsförfarande enligt artikel 31 i EFTA-konventionen.

2.6.3 Bedömning av EG:s regler och svensk regionalpolitik

Vår uppfattning om hur EG:s regler kommer att inverka på den svenska regionalpolitiken - bl.a. grundad på överläggningar vid ett studiebesök i Bryssel - är att frågan inte kan bedömas bara på ett studium av de paragrafer som primärt reglerar regionalfondens verksamhet. För medlemsländerna handlar det ofta om en förhandling om finansiella insatser från denna fond men också, och i ökande omfattning, om att få ett utrymme för nationell regionalpolitik. Den tvåstegsprocess som ingår i tillämpningen av artikel 92 (3) (c) är ett intressant exempel på detta. Enligt vad som kan bedömas utifrån har steg 2 införts som ett sätt att föra in politiska överväganden som komplement till den statistiskt betonade analysen enligt steg 1. Det är med hänvisning till denna artikel som de högst utvecklade EG-länderna kan få del av finansiellt bistånd från regionalfonden för att angripa utvecklingsproblem i regioner som drabbats bl.a. strukturomvandlingen inom jordbruk och basindustri.

En intressant fråga är hur betoningen av den sociala dimensionen framöver kommer att påverka möjligheterna för EG-länderna att bedriva regionalpolitik och annan strukturpåverkande politik. Ett sätt att tolka diskussionen om den sociala dimensionen är att man erkänner behovet av och rätten för enskilda länder att vidta strukturpåverkande ingrepp i ekonomin som enligt traktaten inte vore tillåtna. Till sådana ingrepp hör bl.a. att påverka den regionala utvecklingen.

Enligt EG:s regler är det tillåtet att undantagsvis ge driftsstöd i regioner med varaktiga konkurrensnackdelar. Stödet måste som sagts tidigare vara tidsbegränsat. Den diskussion som varit om transportstödet och nedsättningen av socialavgifterna blir därmed egentligen inte en fråga om stödformerna som sådana utan om de regioner i vilka de tillämpas har varaktiga konkurrensnackdelar. Tidsbegränsningen är ett problem

eftersom någon sådan inte är angiven för nedsättningen av socialavgifter och transportstöd. Att införa en sådan är dock som vi senare återkommer till sannolikt rimligt oavsett EG:s regler.

Bidragsnivån i det regionalpolitiska stödet är för närvarande högre i Sverige än vad som tillåts enligt den artikel som är tillämplig för de rikare ländernas regionalpolitik. Av de mindre utvecklade länderna inom EG finns flera som har lika höga subventionsnivåer som de svenska. Det är att märka att de regler som finns anger subventionsnivån för stöd till fysiska investeringar i byggnader och maskiner. När det gäller stöd till mjuka investeringar och stöd till tjänstesektorn finns inte liknande regler bortsett från att stöd inte får utgå för exportfrämjande insatser.

Det bör dock observeras att så länge Sverige betraktas som "tredje-land" finns risken att enskilda företag inom EG anmäler svenska företag för dumpning med åberopande av att det svenska företaget erhållit konkurrenssnedvridande statligt stöd. Det blir i sådana fall Europadomstolen som avgör ärendet.

Sammanfattningsvis finns det enligt vår uppfattning inte skäl att hysa någon oro för vad ett närmande till EG skulle betyda för utformningen av det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Det är endast denna del av regionalpolitiken som direkt berörs. Insatser inom utbildning, kommunikationer m.m. sker helt i ett nationellt sammanhang.

3 STATSBUDGETEN I ETT REGIONALPOLITISKT PERSPEKTIV

Regionalpolitiken omfattar samtliga de insatser som krävs för att främja utvecklingen i de delar av landet som är prioriterade. Realiserandet av regionalpolitiken sker genom insatser inom den ekonomiska politiken och inom välfärdspolitiken - i olika former av statlig sektorspolitik.

3.1 Två synsätt på regionalpolitik

Stödet till näringslivet har varit den mest tydliga delen av regionalpolitiken alltsedan lokaliseringspolitikens tillkomst vid mitten av 1960-talet. För dessa åtgärder finns särskilda medel anslagna på statsbudgeten. För den som vill avgränsa ett politikområde utifrån dess medel ligger det nära till hands att sätta likhetstecken mellan stöd till näringslivet och regionalpolitik. Då är det också naturligt att på olika sätt söka nå en samverkan mellan regionalpolitiskt stöd och annat företagsstöd även om motiven för stödgivningen kan vara något olika. Konkret yttrar sig denna samverkanstanke genom att Statens industriverk handlägger såväl regionalpolitiskt som industripolitiskt företagsstöd. Samverkanstanken ligger också bakom den diskussion som förs om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och utvecklingsfondernas uppgifter.

Regionalpolitiken kan också avgränsas med utgångspunkt i dess mål och deras genomslag över hela det politiska fältet. Regional balans är ett av målen för den ekonomiska politiken. Den regionalpolitiska målsättningen är att ge alla invånare tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet. Regionalpolitiken omfattar med ett sådant synsätt samtliga de insatser som krävs för att främja utvecklingen i de delar av landet som är prioriterade. Realiserandet av regionalpolitiken sker genom insatser inom den ekonomiska politiken och inom välfärdspolitiken - i olika former av statlig sektorspolitik.

Utgångspunkten för välfärdspolitiken har varit att utjämna orättvisor mellan individer. Rättvisetanken har operationaliserats genom termen "lika tillgång" till offentliga tjänster. Medlen har varit omfördelning av

inkomster genom skattesystemet och tjänsteproduktion i det offentligas regi. Om alla individer får lika tillgång till offentliga tjänster uppfylls naturligtvis också regionalpolitiska mål. Regionalpolitikens precisering "oavsett var man bor" blir då innehållslös. Denna idealvärld finns dock inte.

När det gäller tillgången till service uppstår brister därför att det är svårt att ibland förena ett utspritt och glest bosättningsmönster med krav på befolkningsunderlag som serviceproduktion ställer för att verksamheten skall hållas inom ekonomiska eller "professionella" gränser. Med professionella gränser syftar vi på att det kan krävas en viss frekvens för att kvalitet och yrkesmässighet skall kunna upprätthållas.

De avvägningsproblem mellan brister och tillgängliga resurser som därmed aktualiseras har man sökt lösa på några olika sätt. För det första gäller det att ange vilka tjänster som i princip skall vara lika tillgängliga för alla dvs omfattningen av samhällets "vardagsservice" till medborgarna. Till "vardagsservicen" har räknats bostäder, social omsorg, grundläggande utbildning samt grundläggande hälso- och sjukvård. Grundtanken bakom de kommunreformer som genomförts har varit att den "vardagsservice" som medborgarna nyttjar skall vara lokalt tillgänglig. De resursöverföringar som sker till kommunerna är en spegling av dessa ställningstaganden.

För det andra har målet att nå alla medborgare lett till att man utformar särskilda "glesbygdslösningar" tex lantbrevbärare i stället för postkontor etc eller att kostnaderna för att ge en likvärdig service blir högre i områden med gles bebyggelse och långa avstånd.

För vissa delar av den offentliga servicen som inte bedömts vara av "vardagskaraktär" har för det tredje syftet varit att olika tjänster skall vara tillgängliga inom rimliga restider. Detta betyder att kostnaderna vältrats över på konsumenterna i form av transportkostnader.

Från medborgarnas horisont betyder detta att de får en varierande kvalitet i det serviceutbud som är lokalt tillgängligt. För att få tillgång till mer kvalificerad service får en del därför transportkostnader som andra inte har. Det är ett sätt att utjämna skillnader i lokalt tillgänglig service. Men inom en rad områden leder olikheten i lokalt tillgängligt utbud till att det uppstår betydande skillnader i konsumtionsmönster mellan invånare i landets olika delar. Sådana skillnader finns särskilt inom en del av de områden som nu betonas som särskilt viktiga för att en region totalt sett skall fungera. T ex innebär skillnaderna i tillgängligheten till högre utbildning att det är stora regionala skillnader i ungdomars benägenhet att påbörja högskoleutbildning. På kulturområdet finns motsvarande skillnader.

Det är när sådana skillnader föreligger inom områden som är strategiska för den regionala utvecklingen som det finns anledning att redovisa de regionalpolitiskt önskvärda förändringarna av sektorspolitiken. Av resonemanget ovan följer att sådana regionalpolitiska krav kan

komma i konflikt med sektorsmål eller ligga utom de ekonomiska ramar som finns för verksamheten. De samhällsekonomiska och statsfinansiella intäkter som kan motivera de regionalpolitiska insatserna syns inte på "sektorsbudgeten".

De studier av statsbudgetens geografiska fördelning som sker inom ERU (SOU 1989:55, Staten i geogrefin) har som utgångspunkt att klarlägga det geografiska utfallet av de olika hänsyn och restriktioner som nyss berörts. Olika anslags varierande betydelse från regionalpolitiska synpunkter har i dessa studier beskrivits genom en indelning i fyra grupper:

- regionalpolitiska anslag dvs stödet till näringslivet

- sekundärt regionalpolitiska anslag dvs sådana anslag som har ett regionalpolitiskt motiv vid sidan av deras primära syfte. Skatteutjämningen är ett exempel. Norrlandsstödet till jordbruket ett annat.

- anslag av regionalpolitisk betydelse är sådana vars utfall överensstämmer med de regionalpolitiska anslagens eller som systematiskt avviker från dessa anslags geografiska fördelning.

- anslag av regional betydelse dvs sådana som är per capitafördelade men där ålderssammansättning etc ger olika utfall summerat på kommun.

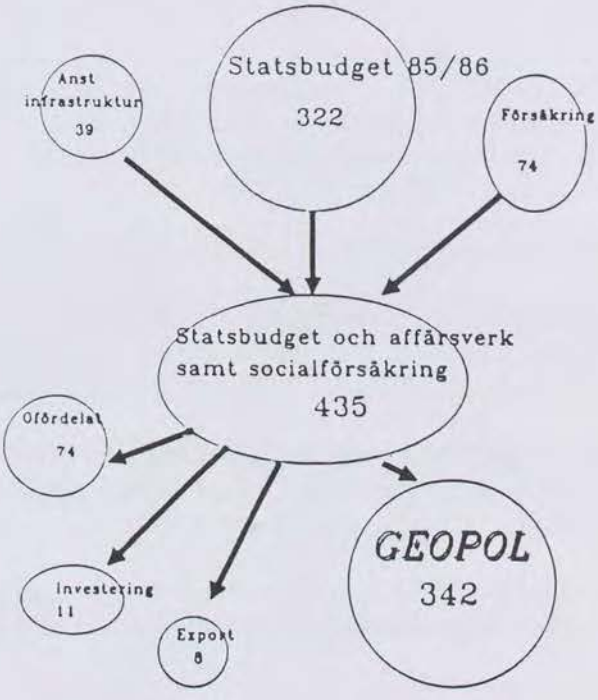
Det synsätt som styrt kommitténs uppläggning av arbetet och de förslag som senare kommer att redovisas är det senare av de två som diskuterats ovan. Det betyder således att regionalpolitiska insatser sker inom flertalet politikområden och att regionalpolitiska anspråk på sektorspolitiken utöver dem som framkommer i sektorspolitiken har sin grund i det geografiska perspektiv som är regionalpolitikens särdrag i förhållande till andra politikområden.

3.2 Statsbudgetens geografiska fördelning

I rapporten Staten i geografin, SOU 1989:65 som utarbetats inom ERU redovisas en kartläggning av statsbudgeten för budgetåret 1985/86. Vi tar här upp de delar av denna rapport som har direkt betydelse för kommitténs synsätt, analyser och förslag.

Den kartläggning som gjorts för år 1985/86 omfattar i princip hela statsbudgetens utgiftssida. En del anpassningar har gjorts vilka framgår av nedanstående figur.

Figur 3.1. Från statsbudget till GEOPOL.



I rapporten redovisas hur beloppet 342 miljarder kronor erhållits på följande sätt:

> " Vi har utgått från utgiftssidan i den statliga budgeten för budgetåret 1985/86. Statens budget innehåller emellertid inte samtliga resursöverföringar. En stor del av resursöverföringarna, framförallt till individer kommer från socialförsäkringssektorn. Vi har därför inkluderat den del av socialförsäkringssektorn som inte ingår i den statliga budgetens utgiftssida i vår redovisning av resursöverföringar. Det finns emellertid även annan verksamhet som brukar hänföras till staten eller statlig verksamhet. I detta sammanhang gäller det de statsanställda. Kostnaderna för dessa redovisas inte i sin helhet på budgeten. Hit hör kostnader för anställda inom affärsverk och ytterligare en del organisationer. Vi har inkluderat dessa kostnader i de totala resursöverföringarna.

Utgångspunkter för vår analys är alltså utgifterna på den statliga budgeten, resursöverföringar från socialförsäkringssystemet, som inte återfinns i budgeten och resursöverföringar för driftskostnader av affärsverken mm. Våra resursöverföringar motsvarar med andra ord överföringar i bruttotermer och utgöres av "bidragskronor". Statens inkomster ingår inte i vår analys.

Enligt denna beräkningsmetod erhålls en totalsumma på 435 miljarder kronor. Denna totalsumma har reducerats av tre skäl. För det första inriktar sig undersökingen på geografin i politiken i Sverige. Vi har därför tagit bort resursöverföringar till utlandet, internationella organisationer etc, omfattande drygt 8 miljarder kronor. För det andra är undersökningen avgränsad till s.k. driftskostnader. Resursöverföringar till investeringar är svåranalyserade när man arbetar med en kort tidsperiod. Investeringarna omfattar 11 miljarder kronor. För det tredje förekommer resursöverföringar, som är ytterst svåra att fördela per kommun. Ett exempel är statens utgifter för räntan på statsskulden. Ett annat är kostnader för exportkrediter. Omfattningen av sådana anslag uppgår till 74 miljarder kronor. Därmed återstår 342 miljarder kronor vilket är det belopp som fördelats geografiskt."

För att kunna göra en geografisk fördelning av alla anslag har i vissa fall fördelningsnycklar utnyttjats. Detta betyder att det finns en viss osäkerhet i fördelningen av en del av anslagen. Dessutom måste naturligtvis en reservation göras för att kartläggningen omfattar ett enda år.

I kartläggningen har de olika anslagen på statsbudgeten sammanförts i fem huvudgrupper eller "samhällen". Benämningarna på dem samt deras andel av de totala beloppen framgår av följande tabell.

Tabell 3.1 Fördelning av statsbudgeten på "samhällen".

	Miljarder kronor	%
Transfereringssamhället	157	46
Servicesamhället	91	27
Komplexsamhället	37	11
Reaktionssamhället	37	11
Kompetenssamhället	20	5
Summa	342	100

Till transfereringsssamhället räknas de anslag som hör till den generella välfärdspolitiken dvs som utgår lika för alla. Det gäller barnbidrag, folk- och delpension, sjukpenning, ATP och föräldraförsäkring. Hit har också förts yrkesskadeförsäkringen, grundskolan, samt sjukvårdsersättningen till landstingen. Servicesamhället består av fem olika delområden,

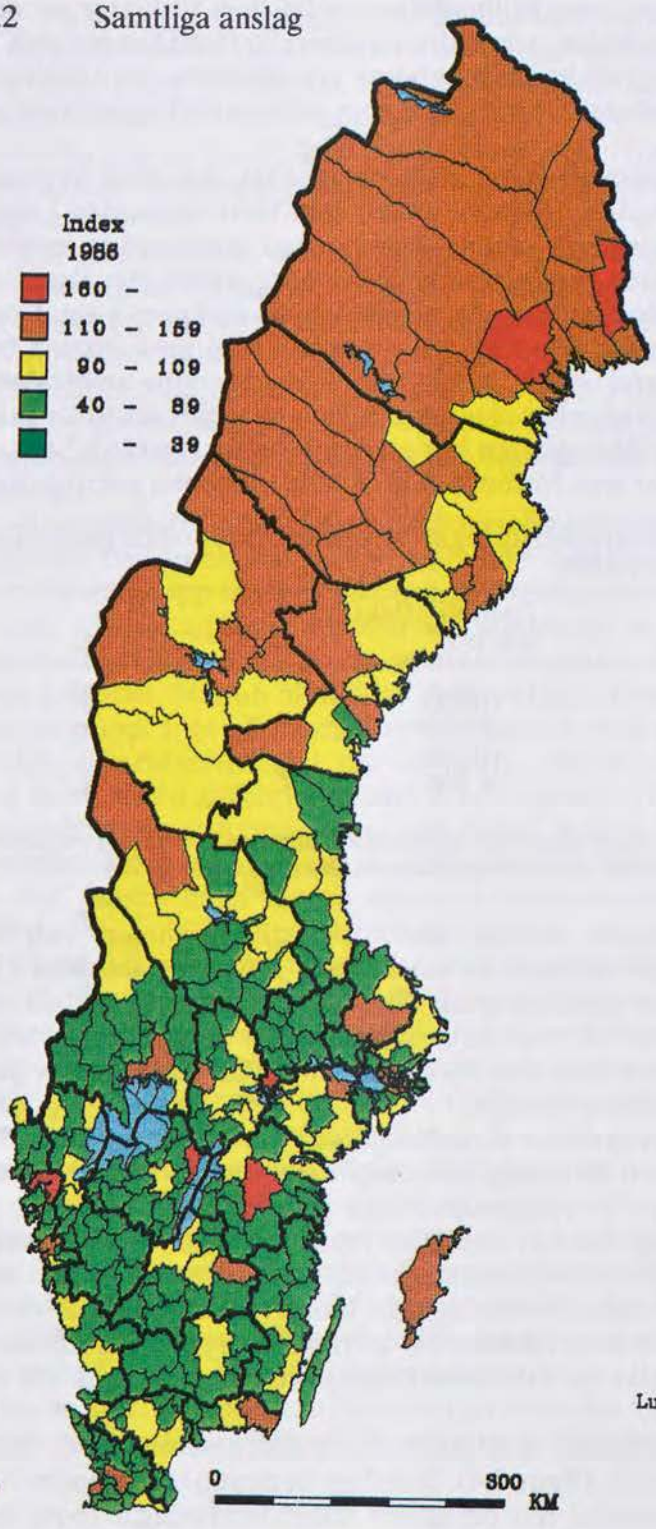
drift av infrastruktur, förvaltning, omsorg, företagsutveckling och arbetsmarknadsutbildning. De två sistnämnda områdena svarar inte för mer än 2.7 procent av totalbeloppet inom denna huvudgrupp. Driften av infrastrukturen samt förvaltningen svarar tillsammans för 3/4 av beloppet inom servicesamhället. Bakom benämningen komplexsamhället döljer sig anslag för försvaret, energisektorn samt bostadspolitiken. Till reaktionssamhället har förts anslag vilkas omfattning och fördelning påverkas av arbetsmarknadsproblem eller av ett syfte att kompensera företag eller kommuner för geografiskt betingade merkostnader. Det regionalpolitiska stödet till näringslivet tillhör denna grupp liksom norrlandsstödet till jordbruket samt skatteutjämningsbidragen till kommunerna. Även de delar av arbetsmarknadspolitiken som brukar kallas efterfrågepåverkande har förts till denna grupp. Kompetenssamhället består av anslag till utbildning, forskning och kultur.

Den geografiska fördelningen framgår av figurerna 3.2-3.5 som visar hur anslagen i kronor per invånare inom respektive huvudgrupp fördelar sig kommunvis. Det geografiska utfallet av de totala resursöverföringarna framgår av figur 3.2. Kartan har konstruerats så att de med gult markerade kommunerna har värden per invånare som motsvarar mellan 90-109 procent av riksmedelvärdet. En grupp kommuner som erhåller ganska mycket mer resurser har intervallgränser satta till 110-159. På motsvarande sätt finns en grupp kommuner som erhåller mindre resurser, där intervallgränserna utgörs av värderna 40-89. De kommuner som har mycket över riksmedelvärdet, index större än 160, är markerade med röd färg och de med lite resurser, 40 procent eller mindre av riksmedelvärdet är markerade med mörkt grön färg.

För hela budgeten visar figur 3.2 att få kommuner i södra och mellersta Sverige har värden som ligger över genomsnittet medan i norra Sverige få kommuner har värden under genomsnittet. I Inlandet är resursöverföringarna totalt sett per invånare för flertalet kommuner mellan 10 och 50 procent högre än riksmedelvärdet. Storstäderna ligger också inom detta intervall. Flertalet kommuner i Bergslagen och sydöstra Sverige har värden som ligger under riksmedelvärdet. Ingen kommun i landet har mindre än 40 procent av riksmedelvärdet och inte mer än sex kommuner har totalt sett överföringar per invånare som är högre än 60 procent av riksmedelvärdet. Arbetsmarknadsproblem, regionalpolitiska prioriteringar och befolkningsstorlek tycks således vara några faktorer som påverkar det geografiska utfallet totalt sett.

Dessa samband blir tydligare belagda av en statistisk analys som utförts för att söka förklaringar till skillnaden mellan kommunerna avseende totala resursöverföringar per invånare. Utfallet varierar från strax över 20 000 kronor per invånare i Salems kommun till något över 100 000 kronor för Arboga kommun. I förhållande till riksmedelvärdet utgör det lägsta värdet hälften av medelvärdet. Det högsta värdet är ca 2.5 gånger högre än riksmedelvärdet. Idén med den statistiska analysen är att pröva i

Figur 3.2 Samtliga anslag



vilken utsträckning som skillnaderna i utfall kan förklaras av skillnader i befolkning, arbetslöshet och andra strukturella förhållanden och till vilken del som den geografiska belägenheten och politiska prioriteringen får ett eget förklaringsvärde. De variabler som prövats förklarar drygt en tredjedel av variansen.

Betydelsen av geografisk belägenhet och/eller regionalpolitisk prioritering framgår av följande tabell som visar skillnaden i total resursöverföring per invånare mellan kommuner i stödområde respektive ej i stödområde, mellan residensstäder och andra städer etc. Resultaten skall tolkas så att skillnaden uppgår 10 600 kr per invånare i total resursöverföring mellan en residensstad och en annan stad med samma befolkning totalt och i åldrarna under 12 och över 65, med samma arbetslöshet, yrkesverksamhetsgrad och egen skattekraft. En annat sätt att tolka resultatet är att stödområdestillhörigheten har ett "eget förklaringsvärde" som går långt utöver de resurser som formellt är kopplade till denna prioritering.

Tabell 3.2 Resursöverföringar per invånare för olika geografiska områden.

Variabel	Partiell effekt[1] Kr/inv
Stödområde A	10600
Stödområde B	8 800
Residensstäder	10200
Norrbottens län	9 100

1 Den partiella effekten anger hur skillnaden mellan en kommun i respektive område och kommuner som har samma egenskaper i alla andra avseenden.

Kopplingen mellan stödområdestillhörigheten och resursfördelningen framgår tydligast av kartan över reaktionssamhället (figur 3.3). Mot bakgrund av tabellen ovan bör det återigen nämnas att reaktionssamhället omfattar 11 % av hela statsbudgeten vilket innebär att "stödområdeseffekten" inte bara kan förklaras genom fördelningen av resursöverföringarna inom detta område.

Den geografiska fördelningen är i och för sig inte så anmärkningsvärd eftersom de anslag som ryms under denna rubrik förutsätts vara sådana som styrs av regionalpolitiska prioriteringar antingen helt eller delvis. De anslag som vi vanligen betraktar som regionalpolitik dvs i huvudsak det regionalpolitiska stödet till näringslivet utgör inte mer än sex procent av de totala överföringarna inom reaktionssamhället. Skatteutjämningsbidragen som räknats hit svarar för drygt en tredjedel. Samma andel har de delar av arbetsmarknadspolitiken som förts till reaktionssamhället.

Den tydligaste motbilden till reaktionssamhället är kartan över kompetenssamhället (figur 3.4). Samtliga kommuner i Inlandet har värden under riksmedelvärdet när det gäller resursöverföringar inom utbildning,

forskning och kultur. I Bergslagen är Hedemora den enda kommun som har mer än genomsnittet vilket beror på att Skogshögskolan bedriver verksamhet i Garpenberg. I sydöstra Sverige har Växjö och Kalmar värden över riksgenomsnittet. De kommuner som har stora överföringar inom denna huvudgrupp är Lund, Linköping, Göteborg, Uppsala, Stockholm, Umeå och Luleå. Totalt sett har 22 kommuner i landet värden som ligger över riksgenomsnittet.

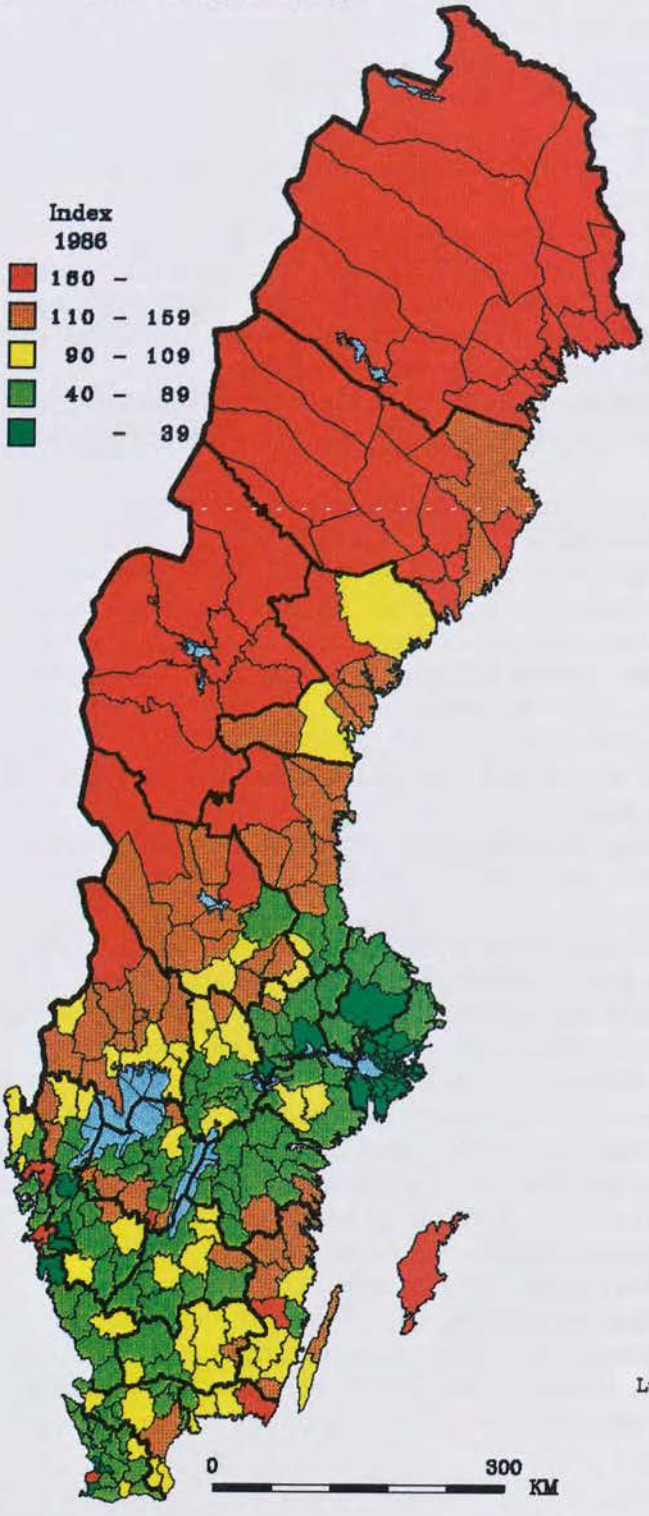
I absoluta tal var överföringarna till Lund knappt 1.5 miljarder och till Stockholm ca 3.6 miljarder kronor. Köping och Vetlanda representerar genomsnittskommunen med överföringar motsvarande ca 35 miljoner kronor. Anslagen till kultursektorn uppgår till drygt 2 miljarder, varav Stockholms kommun får hälften. Även på forskningssidan intar Stockholm en särställning. Stora universitetsorter som Lund och Uppsala får till sammans lika mycket i anslag som kommunerna Stockholm, Solna och Huddinge.

Resursöverföringar inom transfereringssamhället ger en antydan om budgetens omfördelande och utjämnande funktion. De anslag som ryms inom denna grupp innebär inkomstomfördelning till barnfamiljer, till pensionärer, till sjuka. Detta innebär en utjämning av köpkraft mellan individer och hushåll som får en geografisk betydelse särskilt i de södra delarna av Inlandet. Nästan hälften av det kartlagda beloppet ligger inom denna huvudgrupp. Ingen kommun finns i gruppen med mycket höga eller mycket låga resursöverföringar per invånare. Bilden av transfereringssamhället visar att en mycket stor andel av kommunerna återfinns i den gula riksmedelvärdesgruppen. Man kan också notera att det finns ett tydligt mönster kring storstäderna så att Stockholm, Göteborg och Malmö samtliga har ganska höga värden medan kranskommunerna har ganska låga värden.

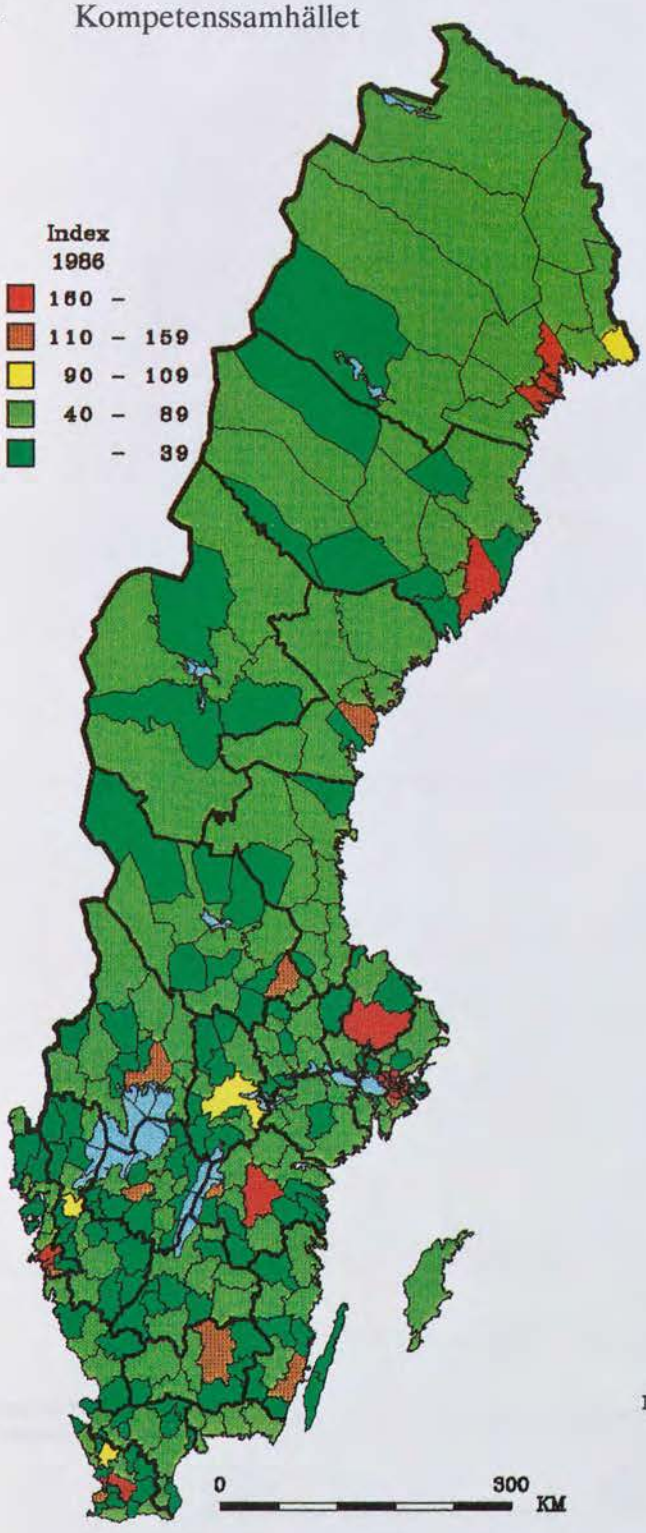
Figur 3.5 visar fördelningen av anslagen inom servicesamhället. Mest överföringar per invånare går till Huvudstadsregionen och Inlandet. Fördelningen mellan regionalpolitiska områden varierar i betydande utsträckning. Kring riksmedelvärdet ca 11 000 kronor per invånare är variationen från 7000 kronor per invånare i Övriga kommuner till ca 15 000 kronor per invånare i Huvudstadsregionen. Överföringen till Inlandet var strax under 14 000 kronor per invånare. Beloppet per invånare var således högre inom servicesamhället än inom reaktionssamhället där motsvarande belopp var 11 000 kronor. Driften av samhällets infrastruktur svarar för nästan hälften av resursöverföringarna inom serviecsamhället. Fördelningen av dessa överföringar på regioner framgår av följande figur.

Det geografiska utfallet visar den bindning som uppstått över tid p g a en mängd beslut om infrastrukturinvesteringar. Variationen mellan regionerna är stor. Huvudstadsregionen och Inlandet uppvisar ungefärligen samma värde på resursöverföringarna ca 6 500 kronor per invånare.

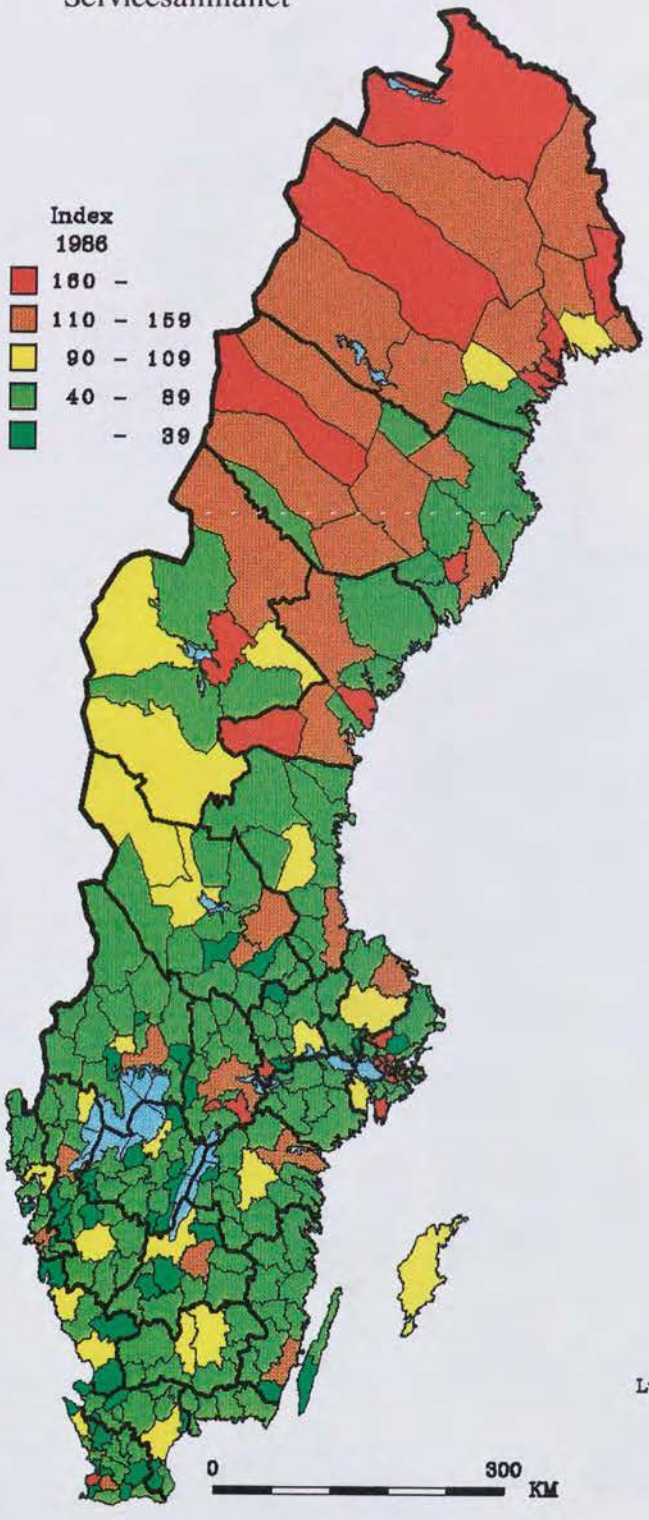
Figur 3.3 Reaktionssamhället



Figur 3.4 Kompetenssamhället



Figur 3.5 Servicesamhället



Tabell 3.3: Resursöverföringarnas regionala fördelning fördelade efter befolkning (kol 1) samt efter den faktiska fördelningen (kol 2), absolut (kol 3) och i kronor/invånare (kol 4)

	1 Fördelat per invånare efter befolknings storlek	2 Faktisk fördelning i miljarder kronor	3 Skillnad mellan jämn fördelning och faktisk	4 Faktisk fördelning i kronor/ inv.
Inlandet	16,90	+4,36	21,26	51,49
Städer	57,70	+5,38	63,09	44,75
Huvudstadsreg.	72,15	+4,67	76,82	43,58
Malmö-Göteborg	58,71	+0,98	59,69	41,61
Mellanregionen	39,94	-2,25	37,69	38,62
Sydostregionen	22,19	-1,74	20,45	37,73
Övriga landet	74,52	-11,40	63,12	34,67

De stora "vinsterna" för Inlandet ligger inte oväntat inom reaktionssamhällets område. Tre anslagsgrupper ger Inlandet dess profil. Det är regionalpolitiska anslag, skatteutjämningsbidrag samt anslag till drift av infrastrukturen. För en stor del av dessa anslag gäller som sagts tidigare att beloppen skulle bli lägre om de regionalpolitiska problemen blev mindre.

Det finns också anslag där Inlandet inklusive Östersund "förlorar" i relation till andra regioner och det gäller i synnerhet forskningen.

I absoluta tal är omfördelningsförlusten störst för Mellanregionen. Även Sydostregionen har en omfördelningsförlust. Båda regionerna förlorar stort på forskningsområdet. Driften av infrastrukturen ger också regionerna mindre än riksmedelvärdet.

3.4 Varför höga överföringar per invånare till Inlandet och (stor)städerna ?

Det finns ett geografiskt mönster i budgetens utfall för år 1986 som är intressant från regionalpolitiska synpunkter. Tillspetsat innebär detta att (stor)städer och glesbygd får stora överföringar per invånare och städerna också i absoluta tal stora överföringar. Områden som Bergslagen och sydöstra Sverige får generellt små överföringar. Det är i och för sig en forskningsuppgift att söka förklaringar till dessa mönster. Några hypoteser som kan vara värda att prövas i detta sammanhang kan vara:

1. Offentlig verksamhet styrs av efterfrågan och på myndighetsplanet av strävan att utnyttja resurser kostnadseffektivt vilket ger resursöverföringar till befolkningstäta kommuner.
2. Resursöverföringarna till Inlandet förklaras av den geografiska mer-

kostnadsprincipen som inte är tillämplig i de "nyare" regionalpolitiska problemområdena.

3. Det statliga "beslutssystemet" uppbyggt kring huvudstaden och residensstäderna påverkar resursfördelningen.

Den geografiska merkostnadsprincipen har baserats på att olika aktörer bör kompenseras för de nackdelar som följer av klimat, avstånd och andra naturgivna nackdelar dvs sådana förhållanden som är opåverkbara för den enskilda kommunen eller det enskilda företaget. Denna syn på motiven för åtgärder går igen i diskussionen om lokaliseringsstödet, i differentieringen av grundgarantin i skatteutjämningen och i norrlandsstödet till jordbruket. Den form som kompensationen tar sig varierar dock högst avsevärt. Stödet till näringslivet har framförallt varit en subvention av kapital- och arbetskraftsanvändning, stödet till kommunerna har utgått i form av "klumpsummebidrag" och för jordbruket har merkostnaderna räknats om till ett prisstöd. Sett i ett geografiskt perspektiv skapar de olika reaktionsmönstren ett mycket komplext och ogenomsynligt system av stöd. Gemensamt är att perspektivet är företagsekonomiskt. Anknytningen till de arbetsmarknadsproblem som varit upphovet till insatserna är svag. Därmed har mölighetema att förankra regionalpolitiskt motiverade åtgärder i ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt försvårats.

Att regionalpolitiska insatser motiverats av geografiska merkostnader ger möjligen en förklaring till varför resursöverföringarna till Bergslagen och sydöstra Sverige inte svarar mot deras faktiska regionalpolitiska prioritering. Dessa senare regioner är industridominerade och därmed "tätare" än glesbygden. Det betyder att sektorspolitikens "glesbygdsanpassning" inte träder in. De är också jämförelsevis centralt belägna dvs som vilken "normalregion" som helst med avseende på klimat, avstånd och andra naturgivna nackdelar.

Särskilt låga värden har sydöstra Sverige och gruppen övriga kommuner. Av figur 3.5 framgår att de höga värdena för Inlandet framförallt finns i Norrbotten och Västerbotten. Det kan vara värt att notera att höga överföringar inte behöver betyda att infrastrukturen är bättre. För Inlandets del speglar siffrorna troligen att det är dyrare att underhålla infrastruktur i glesa områden med långa avstånd. Servicesamhället är av grundläggande betydelse för den regionala utvecklingen både vad gäller tjänster och sysselsättning. Framförallt är sysselsättningsaspekten viktig i detta sammanhang. Servicesamhället utgör en långsiktig bindning för den regionala utvecklingen. Lokalisering av statlig verksamhet framstår i ett sådant perspektiv som en central regionalpolitisk fråga. Den regionalpolitiska profilen av servicesamhället skapas av Inlandets höga värden inom områdena infrastruktur och förvaltning.

Samma profil finns för arbetsmarknad och företagsutveckling, men överföringarna är totalt sett så begränsade att de endast marginellt påverkar helhetsbilden. Emellertid återfinns knappast sådan regionalpolitisk anpassning med avseende på andra regionalpolitiskt prioriterde områden som Bergslagen och sydöstra Sverige.

3.3 Sammansättningen av överföringarna i olika geografiska områden

I samband med genomgången av de fem "samhällena" beskrevs hur de sju olika regionerna mottog varierande belopp för olika ändamål. I det följande skall regionala likheter och olikheter närmare granskas.

Med tanke på regionernas mycket varierande sammansättning och befolkningsunderlag är skillnader beträffande budgetens sammansättning i sig inte särskilt överraskande. Funktioner som universitet och regering/riksdag kan t ex inte förväntas att ha samma betydelse i alla regioner.

Om resursöverföringarna skulle fördelas jämnt över befolkningen i varje region, dvs varje person skulle motta knappt 41 000 kr/invånare så hade budgetens utfall fördelats enligt kolumn I i tabell 3.3. Beroende på bl a ovan nämnda skillander mellan regioner så motsvarar detta långt ifrån det faktiska utfallet. Närmare 31 miljarder måste omfördelas mellan regionerna för att motsvara den faktiska fördelningen (se kolumn II i tabell 3.3). Det är främst tre regioner Inlandet, Städerna och Huvudstadsregionen som mottar de omfördelade summorna på bekostnad av främst övriga landet samt Mellanregionen (Bergslagen) och Sydöstra Sverige.

4 REGIONALPOLITIKENS MÅL OCH GEOGRAFISKA PRIORITERINGAR

Ställningstaganden:

En politik för fullt utnyttjande av arbetskraft och kapital under 1990-talet förutsätter en kraftfull regionalpolitik som förutsättning för och komplement till den generella ekonomiska politiken.

Sektorspolitikens insatser för den regionala utvecklingen måste förstärkas. Dess ansvar för olika regioners utveckling måste göras tydligare, främst genom den politiska styrningen.

Regionalpolitikens mål bör vara att skapa ekonomiskt, socialt, kulturellt och miljömässigt fungerande regioner.

De mellanregionala prioriteringarna bör ske till förmån för de de tre landsdelar där behoven av omställning och utveckling är särskilt stora. De är Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Landsdelarna ersätter stödområdesindelningen.

En förstärkning av vissa mellanstäder är nödvändig för att stärka de prioriterade landsdelarna och för att möjliggöra en avlänkning av tillväxt från storstadsområdena.

4.1 Utgångspunkter för 90-talets regionalpolitik

Vi har i de inledande kapitlen analyserat ett antal frågor som kommer att vara av stor betydelse för regionalpolitiken under 1990-talet. Våra slutsatser av analysen i kapitlen 2 och 3 sammanfattas i följande punkter:

a. I Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige är befolkningssammansättningen ogynnsam såtillvida att andelen unga är liten och andelen äldre är stor. Denna obalans innebär dels att dessa områden får ett litet tillskott av arbetskraft dels att anspråken på social service blir höga. De problem som generellt uppstår i landet på grund av de små ungdomskullarna har därmed särskild aktualitet i dessa områden.
b. Strukturomvandlingen kommer under 90-talet liksom tidigare att vara

snabb inom råvarubaserad och arbetskraftsintensiv verksamhet dvs sådana delar av näringslivet som är överrepresenterade i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Trycket på strukturomvandling inom tjänstenäringarna de privata såväl som de offentliga kommer sannolikt också att öka vilket betyder att möjligheten att ersätta industriarbeten med tjänstebefattningar kan komma att begränsas.

c. Jordbruket står inför en omfattande förändring. De problem som hittills i huvudsak berört jordbruket i Norrland kan därmed komma att spridas bl.a. till Sydöstra Sverige. Samtidigt kan denna omställning komma att medföra att utrymmet för "nischproduktion" tas om hand av jord brukare på slättbygderna.
d. Många lokala arbetsmarknader i landet är så små att det nästan alltid samtidigt föreligger brist på vissa yrkesgrupper och arbetslöshet. De är för små för att matchningen mellan vakanser och arbetssökande skall kunna fungera. En fortgående ökad specialisering på arbetsmarknaden i kombination med att kostnaderna för arbetspendling blir högre medför risk för att obalanserna på dessa små arbetsmarknader förvärras ytterligare.
e. Överhettningen på huvudstadsregionens arbetsmarknad är inte enbart beroende av konjunkturskäl. Den beror också på strukturella förhållanden som överrepresentationen av den privata tjänstesektorn och central statlig förvaltning samt av att de mellanstäder som skulle kunna vara alternativ inte har tillräcklig attraktivitet.
f. Bergslagen och Sydöstra Sverige är områden som i förhållande till sin nuvarande regionalpolitiska prioritering erhåller låga resursöverföringar per invånare över statsbudgeten särskilt på kommunikations- och utbildningsområdet.
g. Inlandet erhåller höga resursöverföringar per invånare över statsbudgeten. En stor del av dessa överföringar är en följd av de arbetsmarknadsproblem som föreligger. Om arbetsmarknaden fungerade bättre skulle dessa överföringar automatiskt minska.
h. Ett närmande till EG kommer inte att innebära några avgörande begränsningar för våra möjligheter att bedriva regionalpolitik.
i. Regionalpolitiska insatser kan vidtas inom i stort sett alla politikområden. En mycket liten del av de insatser som görs finansieras genom särskilda regionalpolitiska anslag.
j. För att den utvecklingspotential som finns i olika landsdelar skall kunna tas tillvara måste brister i tillgängligheten till kommunikationer, utbildning, forskning och andra rambetingelser undanröjas.
k. Beröringspunkterna mellan regionalpolitik och miljöpolitiken kommer att öka under 1990-talet. Detta beror dels på att skärpta miljökrav på industrin t ex i form av miljöavgifter får stor betydelse i regionalpolitiskt intressanta områden dels också på att de miljöstörningar som är direkt förknippade med bosättningsmönstret ökar.

Kommittén har följande tre övergripande utgångspunkter för ställnings-

tagandena till den framtida regionalpolitiken:

1. En politik för fullt utnyttjande av arbetskraft och kapital under 1990-talet förutsätter en kraftfull regionalpolitik som komplement till och förutsättning för såväl stabiliseringspolitiken som tillväxtpolitiken.

2. De statsfinansiella kostnaderna för regionala skillnader i arbetslöshet och negativ befolkningsutveckling är höga men "bokförs" till väsentliga delar på andra anslag än de traditionellt regionalpolitiska. En förstärkning av regionalpolitiken minskar de statsfinansiella kostnader som beror av sådana skillnader.

3. Sektorpolitikens insatser för den regionala utvecklingen måste byggas ut. Dess ansvar för olika regioners utveckling måste görastydligare, främst genom den politiska styrningen. Komplettering med "köp av tjänster" till särskilt prioriterade områden kan förekomma som en övergångsåtgärd på marginalen medan sektorpolitiken finner sin regionala form.

Innan vi kommer in på våra ställningstaganden till regionalpolitikens mål och de geografiska prioriteringarna vill vi något ytterligare redovisa vad som lett oss till de slutsatser som utgör de centrala utgångspunkterna för kommitténs prioriteringar och förslag.

Tillväxten tenderar, som vi visade i kapitel 2, att ske i vissa tillväxtpunkter. I vissa delar av landet förenas sådana punkter i något som kan liknas vid tillväxtkorridorer. Gränserna mellan dessa punkter (korridorer) och omkringliggande områden blir allt skarpare bland annat beroende på att grunden för tillväxt i ökad utsträckning står att finna i s k "externa faktorer" som är starkt förbundna med täthet i olika dimensioner. I täta regioner finns bäst förutsättningar för att näringslivet ska kunna få sina ökande krav på högutbildad arbetskraft, goda kommunikationer mm tillgodosedda.

Den växande arbetskraftsefterfrågan leder till överhettning och andra obalanser. Anspråken på investeringar i infrastruktur blir höga. Näringslivet i synnerhet i dessa områden har gott om pengar att investera i nya projekt som leder till följdinvesteringar för stat, kommun och landsting.

De drivkrafter som verkar tenderar att skapa problem i sammanhängande geografiska områden med gles bebyggelse och små tätorter. Uttryckt på ett annat sätt är det effekterna av en fortgående urbanisering som gynnar de större tätorterna i landets ortssystem. Hårdast drabbade av dessa tendenser blir de geografiska områden som av historiska skäl har ett utspritt bosättningsmönster och som därför inte har förutsättningar att nå den täthet som gynnar tillväxt på marknadens villkor. Detta berör landets glesbygder i allmänhet och det sammanhängande glesbygdsområde som Inlandet utgör i synnerhet. Arbetsmarknadsmässigt är många av dessa lokala arbetsmarknader nu så små att de ofta, med den specialisering som

gäller på arbetsmarknaden, samtidigt har rekryteringsproblem och många som inte finner arbete på orten.

Drabbade blir också de regioner som har ett näringsliv baserat på konkurrensfördelar som inte längre kvarstår. Bergslagen är ett geografiskt sammanhängande sådant område. Denna region består av ett stort antal små tätorter som hittills varit tämligen isolerade från varandra. Samma problembild kan vi också se i delar av Sydöstra Sverige. För denna landsdel är inte problembilden lika entydig som i Bergslagen. I Sydöstra Sverige finns också betydande inslag av glesbygdsproblem.

Ett mycket viktigt skäl till att regionalpolitiska insatser behövs i det sammanhanget är att bindningarna till bostadsorten och den arbetsmarknad som hushållen befinner sig på är så starka att ekonomiska rörlighetsstimulanser inte blir så effektiva. Om båda parterna i ett hushåll befinner sig på arbetsmarknaden innebär en flyttning att båda behöver nya arbeten osv. Regionalpolitiska insatser behövs mot denna bakgrund för att ta till vara, mobilisera, de arbetskraftstillgångar som finns samt för att utnyttja befintligt samhällskapital och/eller att mildra trycket på att investera i de växande regionerna. Regionalpolitiska insatser kan mot den här bakgrunden motiveras såväl av fördelningspolitiska som tillväxtpolitiska skäl. Sammanfattningsvis leder detta till en första viktig slutsats.

1. En politik för fullt utnyttjande av arbetskraft och kapital under 1990-talet förutsätter en kraftfull regionalpolitik som komplement till och förutsättning för såväl stabiliseringspolitiken som tillväxtpolitiken.

Den grundläggande orsaken till denna bedömning är att den svenska ekonomin uppvisar mycket stora skillnader mellan landets olika delar som framgått av analysen i kapitel 2. En god illustration av skillnaderna är att den största arbetsmarknaden i landet - Stockholm sysselsätter omkring 20 procent av de förvärvsarbetande medan de 10 minsta lokala arbetsmarknaderna sammantagna sysselsätter 1 (en) procent av landets förvärvsarbetande. I Stockholm svarar den privata tjänstesektorn för drygt 40 procent av sysselsättningen. I Inlandet arbetar omkring 15 procent inom denna expansiva sektor. Andelen är således nästan 3 gånger högre i storstadsområdena där det råder överhettning på arbetsmarknaden. I Inlandet är fortfarande förvärvsfrekvenserna, särskilt för kvinnor väsentligt lägre än i storstadsområdena samtidigt som arbetslösheten fortfarande är 4-5 procent. De olikheter vi pekat på är inte konjunkturbetingade. De återspeglar strukturella skillnader som kommer att vara giltiga för lång tid.

Att tillväxten blir alltmer geografiskt koncentrerad kan bilda grund för skärpta regionala motsättningar. Arbetsmarknader som ligger ganska nära varandra kan utvecklas mycket olika samtidigt som det i ett nationellt perspektiv kommer att finnas en stark efterfrågan i huvudstadsområdet. Från nationell tillväxtsynpunkt är det angeläget att sådana

obalanser mildras. I princip kan det ske genom att generellt sett förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, genom större yrkesmässig och geografisk rörlighet och genom regionalpolitiska insatser som ökar tillgången på arbete på marknader där arbetskraft finns.

2. De statsfinansiella kostnaderna för regionala skillnader i arbetslöshet och negativ befolkningsutveckling är höga men "bokförs" till väsentliga delar på andra anslag än de traditionellt regionalpolitiska. En förstärkning av regionalpolitiken minskar de statsfinansiella kostnader som beror av sådana skillnader.

Enligt den kartläggning av statsbudgeten för år 1986 som gjorts av en forskargrupp inom ERU svarade det vi vanligtvis tänker på som regionalpolitik - stödet till näringslivet - för en mycket liten andel av det totala resursöverföringarna per invånare exempelvis till Inlandet. Den regionalpolitiska problembilden återverkar på en rad olika andra politikområden. De arbetslösa får ersättning vid arbetslöshet. Kommunerna tillförs resurser genom skatteutjämningen med regionalpolitiska motiv. Arbetsmarknadspolitikens resursfördelning påverkas. Från regionalpolitiska utgångspunkter är huvudproblemet i sammanhanget att så liten del av insatserna är inriktade på att skapa förutsättningar för utveckling i landets svagare regioner och så stor andel av resurserna faller ut som ett resultat av existerande skillnader och där syftet oftast inte primärt är att främja den regionala utvecklingen.

Den kartläggning av statsbudgeten som gjorts kan också tolkas så att budgetens resursomfördelande funktion fungerar. Det är betydande resurser som tillfaller Inlandet och inte bara i form av individtransfereringar. I flertalet av de dimensioner som statsbudgeten analyserats är resursöverföringarna per capita större än genomsnittet i denna mest utsatta region.

3. Sektorpolitikens insatser för den regionala utvecklingen måste byggas ut. Dess ansvar för olika regioners utveckling måste göras tydligare, främst genom den politiska styrningen. Komplettering med "köp av tjänster" till särskilt prioriterade områden kan förekomma som en övergångsåtgärd på marginalen medan sekorpolitiken finner sin regionala form.

I våra direktiv sägs att vi bör analysera olika modeller för hur regionalpolitiken och sektorspolitiken bättre än hittills skall kunna samordnas. Två principiellt olika modeller omnämns i direktiven nämligen blandningsmodellen och tudelningsmodellen. Med några få undantag har blandningsmodellen varit den som tillämpats under lång tid. Filosofiskt vilar denna på föreställningen att effektivitet och fördelning på ett positivt sätt kan förenas. Det hör till sektorspolitikens uppgifter att verka för såväl effektivitet i resursanvändningen som att de tjänster som erbjuds kommer alla till del. En tudelningsmodell skiljer mellan sektorspolitik och regional-

politik och de samhällsekonomiska kostnaderna för regionalpolitiken blir synliga. De regionalpolitiska åtgärderna som kompletterar sektorspolitiken verkar lika över alla sektorer i en viss region och differentieras efter problemens styrka mätt som arbetskraftens alternativkostnad.

Det finns uppenbara svårigheter att tillämpa en tudelningsmodell. Den nationellt effektiva sektorspolitik, fri från regionala hänsyn som modellen har som grund, är knappast möjlig. Politiska mål är som regel inte så enkla som tudelningsmodellen förutsätter. I princip bör målet enbart vara att tillfredsställa ett angivet avkastningskrav. Det är därför inte förvånande att det främsta exemplet på en tillämpning av tudelningsmodellen i Sverige är järnvägspolitiken. I princip förväntas SJ bedriva tågtrafik med lönsamhet. Den tågtrafik som samhället av sociala eller regionalpolitiska skäl önskar därutöver betalas genom den s k kollektivbiljetten. Å andra sidan betyder detta också att blandningsmodellen har sina främsta problem inom konkurrensutsatta och kapitalintensiva verksamheter. Där är inte heller anslagsfinansieringen dominerande vilket innebär att den politiska styrningen av verksamheten blir mer krävande.

Blandningsmodellen har sina rötter i den anslagsfinansierade välfärdspolitiken. De välfärdspolitiska målen, t ex inom skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården , gäller alla medborgare oavsett bostadsort.

Blandningsmodellen bör enligt vår mening även fortsättningsvis vara den grundmodell som tillämpas. Mer konkret betyder detta att sektorspolitiken inom ramen för sin ordinarie verksamhet skall ha en inriktning som också tillgodoser regionalpolitiska mål. Vi berörde under punkt 3 ovan de krav detta ställer på dem som har ansvar för regionalpolitiken.

Planering är ett viktigt styrinstrument i blandningsmodellen. I tudelningsmodellen ersätts planeringens roll av "köp" av tjänster.

Som framgått i kapitel 3 tycks analysen av statsbudgetens geografiska utfall ge stöd för hypotesen att geografiska hänsyn i politiken i huvudsak motiveras av att det anses föreligga geografiskt betingade merkostnader som bör kompenseras genom olika åtgärder. Sådana merkostnader, eller naturgivna nackdelar har setts som en orsak till de arbetsmarknadsproblem som föranlett en regionalpolitisk prioritering. Transportstödet, differentieringen av grundgarantin i skatteutjämningen och prisstödet till jordbruket i Norrland är exempel på åtgärder där sådana motiv redovisats.

De regionalpolitiska prioriteringar som gjorts under senare år t ex av Bergslagen har inneburit att orsakerna till strukturproblemen och därmed motiven för insatserna inte längre enbart kan sökas i geografiskt betingade merkostnader.

I de områden där planering med utgångspunkt från naturgivna nackdelar skett har resultatet blivit att varje sektor för sig gjort anpassningar. De totala resursöverföringarna är betydande. Förändringar av sammansättningen över sektorsgränser är erfarenhetsmässigt svåra att uppnå genom planering. För att finna en balanspunkt anser vi mot denna

bakgrund att det finns skäl att på marginalen föra in ett tudelningstänkande från geografiska utgångspunkter. Det ansvar för hela landets utveckling som ligger i blandningsmodellens tillämpning kompletteras således med att regionalpolitiskt ansvariga organ bör ha möjligheter att av egna medel "köpa" tjänster av olika sektorsorgan.

För de områden som har regionalpolitiska problem men där orsakerna inte kan sökas i geografiska merkostnader är det angeläget att förbättra planeringssystemen inom skilda sektorer.

För kommitténs del är slutsatsen av detta att tydliga riktlinjer från regering och riksdag till de centrala myndigheterna är en nödvändig förutsättning för att regionalpolitiska hänsyn skall tas tvärs över sektorsgränser. Geografiska prioriteringar måste kunna slå igenom i olika sektorers planering. En förutsättning för detta är att de regionalpolitiska målen görs tydligare.

4.2 Regionalpolitikens mål - Fungerande regioner

De utgångspunkter för våra överväganden som nyss redovisats innebär att målen för regionalpolitiken behöver preciseras i ett antal avseenden. De nuvarande målen för regionalpolitiken svarar mot en geografisk uttolkning av den samlade politikens syften. Mot den bakgrund som nyss redovisas behöver de också enligt vår uppfattning ha ett mer specifikt geografiskt innehåll. En formulering som skulle kunna uppfylla dessa krav är att regionalpolitikens mål är att skapa ekonomiskt, socialt, kulturellt och miljömässigt fungerande regioner. För att bli operativt användbar måste även denna målformulering preciseras.

Vad bör menas med en ekonomiskt fungerande region ?

Strukturomvandling är uttryck för det ekonomiska livets dynamik. Ekonomisk tillväxt - nationellt eller regionalt- förutsätter denna dynamik. Dynamiken i det ekonomiska livet bär inom sig fröet till förändringar av lokaliserings- och bosättningsmönster. Men befintliga strukturer påverkar också betingelserna för näringslivet på en ort, i en region eller ett land att (för)bli dynamiskt. En ekonomiskt fungerande region har ett näringsliv som förmår att vara internationellt konkurrenskraftigt. I en ekonomiskt fungerande region sker en successiv förnyelse av produkter, marknader och kompetens bl a genom att varor och tjänster som tidigare "importerats" till regionen ersätts med egenproduktion. En förutsättning härför är att företagen kan utveckla nätverk för kunskapsinhämtning. För att denna process skall kunna löpa smidigt krävs att rambetingelserna för näringslivets anpassning är goda. Sådana betingelser uppstår om ett gott förhållande råder mellan företag och kommuner, om infrastrukturen är utbyggd samt om näringslivets behov av arbetskraft och

kapital kan tillgodoses.

Vad bör menas med en socialt fungerande region ?

I en socialt fungerande region ger näringsliv och offentlig sektor arbete åt kvinnor och män i olika åldrar så att full sysselsättning upprätthålls. Där ges också möjlighet till engagemang och deltagande i socialt och politiskt liv liksom till samverkan människor emellan. Alla erbjuds en service som är anpassad till vars och ens behov. I en socialt fungerande region finns en differentierad arbetsmarknad som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män. Omsorgen om barn och äldre är tryggad. Ungdomar, oberoende av kön, kan erbjudas god utbildning inom räckhåll från deras bostadsort.

Vad bör menas med en kulturellt fungerande region ?

En kulturellt fungerande region ger sin befolkning kontakt med nationella och internationella kulturströmningar, tillgång till ett varierat kulturutbud och möjlighet att utveckla och ge uttryck för den egna skapande förmågan. Där utvecklas och fördjupas förståelsen för regionens kultur och kulturmönster liksom respekten för dess särdrag. Där finns också möjligheter för medborgarna att på egna villkor utveckla sin kultur.

Vad bör menas med en miljömässigt fungerande region ?

En miljömässigt fungerande region erbjuder befolkningen miljöer som är hälsosamma och rika på upplevelser och variation. Som helhet är regionen miljömässigt uthållig. Hög effektivitet i användningen av energi och material inom näringslivet, i transportsystemet och i vardagslivet begränsar uttag och flöden och därmed belastningen på naturen. Egna förnybara resurser används så långt som möjligt. Återanvändningen är omfattande och så långt möjligt slutna kretslopp begränsar eller eliminerar "export" av föroreningar ut ur regionen. Transportsystemet är anpassat till vad miljön uthålligt kan tåla. Arbetslivet är organiserat så att yrkesskador och utslitning förhindras.

4.3 Kommitténs geografiska prioriteringar.

Ställer vi dessa preciseringar av de regionalpolitiska målen mot den analys som redovisats tidigare och de utgångspunkter som presenterats blir den regionalpolitiska problembilden något mer komplex än tidigare då problembilden i större grad präglats av skillnader i arbetslöshet och förvärvsgrader.

De delar av landet som under de senaste åren fungerat bäst i

ekonomiskt hänseende har varit storstäderna och särskilt huvudstadsregionen samt delar av sydvästra Sverige dvs Västergötland, Halland, delar av Småland, och Skåne. Det är de delar av landet som har en jämförelsevis modern näringslivsstruktur och som också har den täthet som vi tidigare ansett vara en avgörande förklaringsfaktor för tillväxt. I dessa delar av landet finns också utvecklade industriella nätverk mellan krävande köparföretag t ex bilindustrin och underleverantörer.

Minst fungerande i ekonomiskt hänseende är som framgått av vår analys i kapitel 2, Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. De bakomliggande orsakerna skiljer sig åt mellan dessa områden. Förutsättningarna för att Inlandet skall bli en ekonomiskt väl fungerande region är sämre än för Bergslagen och Sydöstra Sverige. Bosättningsmönster, avstånd till marknader etc är så helt annorlunda jämfört med de regioner som utvecklats bäst under 80-talet. I Bergslagen finns många av de kompetenser som kan anses viktiga för att komma in på en mer långsiktigt positiv utvecklingsbana. Sydöstra Sverige sönderfaller i ekonomiskt hänseende i två grupper. Dels finns här landsbygdsdominerade områden som har vissa problem gemensamma med Inlandets om än avstånd och gleshet inte är desamma. Dels finns här också områden som har en hel del gemensamt med Bergslagen. Det gäller i första hand Blekinge och vissa av brukssamhällena i Kalmar län.

Det är svårt att ange vilka regioner som fungerar i socialt hänseende. Vår uppfattning är dock att det vi kallat mellanstäder som grupp betraktad innehåller många av de kvaliteter som en socialt väl fungerande region bör ha. Det är lättare att ange viktiga problem. Befolkningssammansättningen i stora delar av Inlandet är ett sådant problem. Från social synpunkt är problemen särskilt svåra för kvinnorna i Inlandet. Arbetsmarknaden är begränsad. De ideal som präglar det lokala livet är också mansdominerade. De förändringar som behövs är därför inte bara fler arbetstillfällen utan också sådana som ökar kvinnornas möjligheter att delta i och påverka det lokala livet.

Storstaden har förtjänster som en socialt fungerande region med avseende t ex på arbetsmarknadens bredd som bl a möjliggör för kvinnor att få arbete. Dess större öppenhet kan också allmänt sett vara positiv när det gäller att förändra könsroller etc. Å andra sidan är ofta de sociala nätverken svaga vilket leder till viss rotlöshet etc. Liksom i andra regioner som växer snabbt och där anspråken på social och annan service därmed ökar kan brister uppstå till följd av svårigheter att finansiera en tillräckligt snabb utbyggnad av den offentliga servicen eller därför att rekryteringen av arbetskraft är en flaskhals.

I en dimension finns det klara skillnader mellan regionerna i kulturellt avseende. Det gäller möjligheten att konsumera kultur i form av teater, konserter och andra evenemang där framförallt storstadsområdena men även mellanstäderna erbjuder invånarna väsentligt större valmöjligheter än andra typer av orter eller regioner. Det är betydligt svårare att

belägga skillnader vad gäller kulturens frigörande och identitetsskapande betydelse. Men just därför att kulturen har dessa egenskaper blir den också särskilt väsentlig i de landsdelar som är ekonomiskt och socialt mindre öppna än andra.

Från miljömässig synpunkt är Inlandet den minst belastade regionen. Klimatet gör emellertid landsdelen mycket känslig för miljöstörningar. Nedbrytningen av miljöfarliga ämnen går långsamt. Storstadsområdena med sin koncentration av befolkning, konsumtion och produktion är i detta sammanhang de minst fungerande tillsammans med de delar av västra och sydvästra Sverige som hårdast drabbas av miljöstörande ämnen från andra länder. I Norrland är Sundsvalls-, Skellefteå- och Luleåregionerna mest utsatta beroende på punktutsläpp från näringslivet i dessa områden.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att tre landsdelar bör prioriteras när det gäller insatser som direkt och indirekt syftar till att förbättra arbetsmarknadsläget i landets olika delar. Dessa är Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Högst prioritet har insatser som förbättrar situationen i Inlandet. Där får man också räkna med att insatser behövs under överskådlig tid.

Vi menar att dessa landsdelar skiljer ut sig från andra när det gäller styrkan och varaktigheten i de hinder som föreligger för omställning och utveckling.

För att landet som helhet skall fungera anser vi det också vara angeläget att mellanstäderna, särskilt de som har naturliga kontaktytor mot de prioriterade landsdelarna, utvecklas så att de bättre kan fylla sin funktion som länk mellan storstad och landsbygd. Bättre fungerande mellanstäder förbättrar förutsättningarna för en angelägen avlänkning av tillväxten inom central statlig verksamhet och inom den privata tjänstesektorn i huvudstadsregionen. En mer balanserad regional utveckling till förmån för såväl berörda regioner som landet som helhet förutsätter också att mellanstädernas möjligheter att stärka den inomregionala utvecklingen tas tillvara.

De geografiska prioriteringar som gjorts speglar som sagts vår bedömning av var insatser för att främja den regionala utvecklingen framförallt behöver göras under 90-talet. Landsdelarna bör ersätta de nuvarande stödområdena.

Inlandet motsvarar de hela kommuner som nu tillhör stödområde A och B, de församlingar i Mora, Krokom, Örnsköldsvik och Skellefteå kommuner som nu tillhör stödområde A eller B samt Kramfors kommun. Till Inlandet hör därmed Torsby, Malung, Vansbro, Älvdalen, Ljusdal, Sollefteå, Kramfors, Ånge, Berg, Bräcke, Härje-dalen, Ragunda, Strömsund, Åre, Bjurholm, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Vindeln, Åsele, Arjeplog, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyn, Överkalix och Övertorneå

kommuner.

Bergslagen omfattar följande kommuner: Tierp, Östhammar, Storfors, Munkfors, Kristinehamn, Filipstad, Hagfors, Degerfors, Hällefors, Ljusnarsberg, Karlskoga, Lindesberg, Skinnskatteberg, Hallstahammar, Norberg, Fagersta, Smedjebacken, Hedemora, Avesta, Ludvika och Hofors.

I **Sydöstra Sverige** ingår Uppvidinge, Lessebo, Tingsryd, Högsby, Torsås, Hultsfred, Mönsterås, Emmaboda, Nybro, Oskarshamn, Västervik, Vimmerby, Olofström, Ronneby, Karlshamn och Sölvesborg.

Landsdelsavgränsningen framgår också av figur 4.1. Kartan anger hela kommuner. Krokoms kommun har förts till Inlandet även om det också finns församlingar som inte ingår i Inlandet.

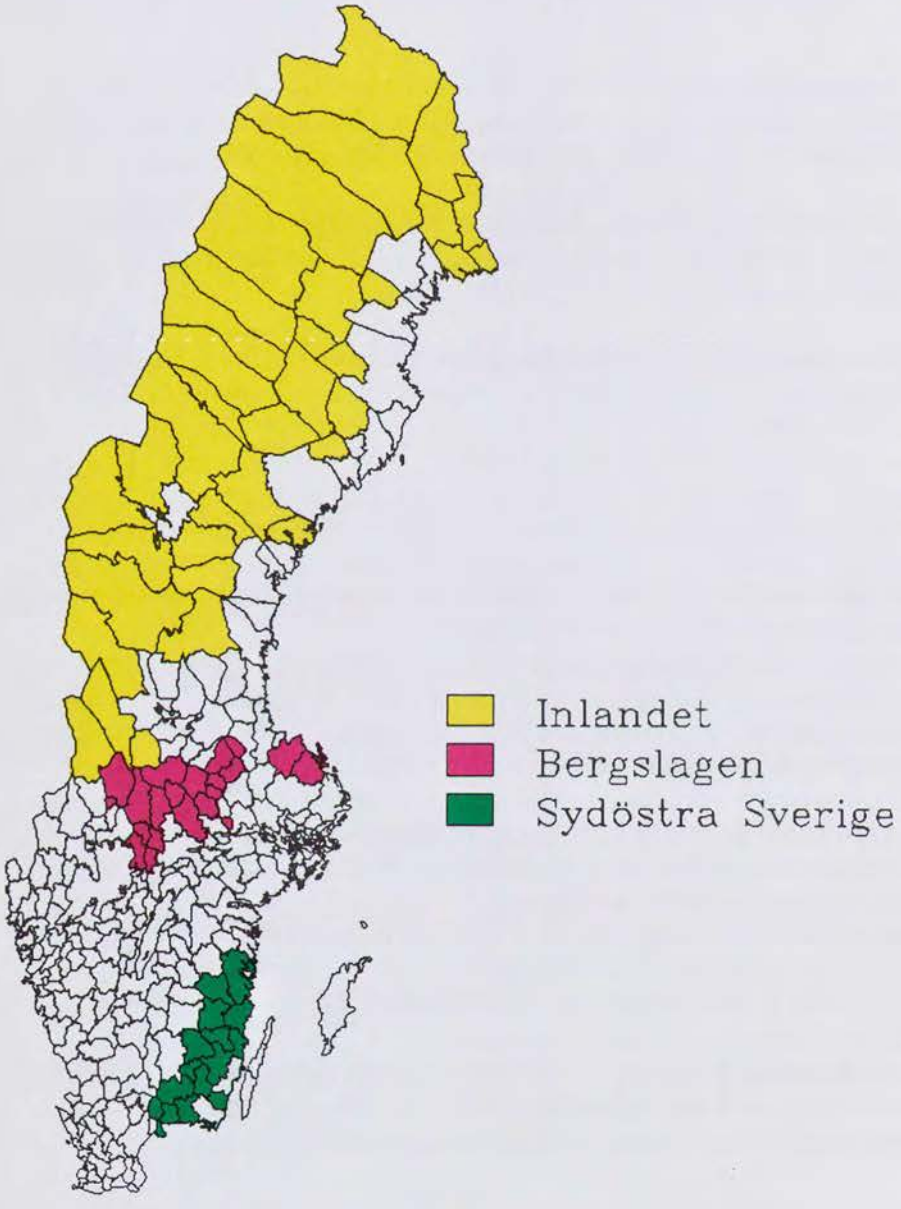
De **mellanstäder** vi prioriterat är Luleå, Boden, Piteå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Sundsvall/Timrå, Östersund, Gävle, Sandviken, Falun, Borlänge, Karlstad, Kalmar, Karlskrona, Växjö.

De kommuner som för närvarande finns i stödområde C men som inte ingår i någon av de tre landsdelarna bör uppmärksammas av regeringen vid fördelningen av länsanslaget. Detsamma gäller kommuner som är tillfälligt inplacerade i stödområde. På liknande sätt måste regeringen ha beredskap för att hantera snabbt uppträdande regionala problem på enskilda orter eller i vissa regioner.

De geografiska prioriteringar som kommittén redovisat skär över länsgränser. Frågan om hur prioriteringarna skall få genomslag i olika resursfördelningsbeslut är därför viktig. Det finns ingen administrativ apparat tillgänglig som arbetar utifrån dessa landsdelsgränser. Länsstyrelserna har länen som sitt verksamhetsområde. Deras roll i regionalpolitiken ökar också. Den snabba ökning som skett av länsanslaget under 1980-talet visar att budgetstyrningen via länsstyrelserna blivit det viktigaste styrinstrumentet för de regionalpolitiska anslagen.

Kommittén har dragit ett par slutsatser av dessa förhållanden. En är att Inlandets problem är så djupgående och i många fall konflikterna mellan kust och inland så tydliga att vi föreslår att en särskild organisation med egna finansiella resurser inrättas för att hålla samman den statliga politiken. Även för Bergslagen och Sydöstra Sverige finns det skäl att förbättra samverkan mellan ingående kommuner och län. Några särskilda organisationer härför behövs dock inte enligt kommitténs mening.

Figur 4.1 Prioriterade landsdelar



4.4 Strategiska överväganden för prioriterade områden.

Inlandet - småskalighet, samverkan, egna lösningar.

Den regionala koncentrationsprocess som yttrat sig i ett permanent utflyttningsöverskott från Inlandet under hela efterkrigstiden är nära knuten till utvecklingen inom de naturresursbaserade näringarna. Beroendet av de naturresursbaserade näringarna är mer utpräglat i Inlandet än i någon annan del av landet eftersom 20 procent arbetar inom dessa näringar. Något mer än hälften av dessa arbetar inom skogsbaserade verksamheter, dvs i huvudsak skogsbruk och träbearbetande industri. Rationaliseringarna inom dessa branscher som tvingas fram av den internationella konkurrensen har gjort att Inlandet förlorat över 7000 arbetsplatser inom resursbaserade verksamheter bara under 1980-talet. Denna fortgående minskning i sysselsättningen är en viktig orsak till befolkningsminskningen i Inlandet.

Trots tillbakagången inom de nämnda verksamheterna så har antalet sysselsatta totalt sett ökat sedan mitten av 1970-talet. Ökningen är ett resultat av att sysselsättningen inom tjänstesektorn har vuxit. Sedan 1975 har sysselsättningen ökat med nästan 50 procent inom vård och omsorg. Detta innebär att vårdsektorn nu har större betydelse för sysselsättningen i Inlandet än de resursbaserade verksamheterna. Som konsekvens av den utvecklingen har kommun och landsting blivit allt viktigare som arbetsgivare på Inlandets lokala arbetsmarknader.

Många av de expansiva näringarna inom näringslivet brukar ibland beskrivas som stadsnäringar. Det säger sig självt att Inlandet med sin bosättnings- och ortsstruktur har svårt att dra till sig sådana näringar. Den lokala marknaden är oftast för liten. Det bör dock observeras att den urbaniseringsprocess som skett i landet också har skett i Inlandet. Av inlandskommunerna karaktäriseras, i ett underlagsmaterial till kommittén från ERU, två tredjedelar som glesbygdscentra. Det är kommuner där merparten av befolkningen bor i kommunens kärnort eller inom en radie av 30 kilometer runt kärnorten. Tätortskärnorna har mellan 2 000 - 10 000 invånare.

Det permanenta utflyttningsöverskottet från Inlandet har satt tydliga spår i befolkningens åldersstruktur. Mer än var fjärde invånare är över 60 år gammal, en andel som ligger betydligt högre än för landet som helhet. Samtidigt är andelen av befolkningen i åldersgruppen 20-44 år betydligt lägre än i riket som helhet. Utflyttningen under 1970- och 1980-talen har decimerat dessa åldersgrupper. Däremot avviker andelen personer som är under 20 år mindre från riksgenomsnittet.

Sammanfattningsvis kan utgångsläget för Inlandet inför 90-talet således beskrivas på följande sätt. Näringslivet domineras av naturresurs-

baserad verksamhet som sysselsättningsmässigt utvecklats negativt. Den spridda bosättningen och de små arbetsmarknaderna gör att "stadsnäringar" som tjänsteproduktion har svårigheter att få tillräckligt underlag. Befolkningssammansättningen har genom långvarig nettoutflyttning blivit ogynnsam. Ett särskilt problem är att de unga kvinnorna flyttar från Inlandet beroende inte bara på bristen på arbetstillfällen utan sannolikt också på att de saknar kultur- och fritidsaktiviteter i den "mansvärld" som Inlandet utgör. Infrastrukturen är i vissa delar dåligt utbyggd.

Näringslivets starka förankring i små och medelstora företag med inriktning på råvarubaserad verksamhet är den bas som utvecklings- och förnyelsearbetet måste utgå från. Framtiden för Inlandet kommer därför att avgöras av i vilken mån man lyckas skapa en gynnsam miljö för befintliga företag att tillägna sig teknisk förnyelse, utveckla nya produkter, finna nya marknader och ha en kunnig arbetskraft.

Konkurrensen om skogsråvaran kan komma att skärpas. Under de senaste åren har de (inlandsbaserade) sågverkens råvarubetalningsförmåga försämrats gentemot (kustlokaliserad) massa och pappersindustri. Det finns anledning förmoda att den utvecklingen kommer att fortsätta om inte träindustrin i Inlandet ökar förädlingen av sina produkter. Ökad förädling innebär ökad sysselsättning och större bruttointäkter, men kan också betyda att betalningsförmågan för råvaran ökar. Ökad förädling kräver kompetenshöjning. En konsolidering av träindustrin sysselsättningsmässigt förutsätter således en omfattande kompetensförstärkning. Insatser som bidrar till kompetensförstärkning och vidareförädling inom träindustrin i Inlandet är centrala för Inlandets framtid. Teknik- och marknadsutvecklingen inom träindustrin rymmer möjligheter för en utveckling av en småskalig tillväxt. På samma sätt som det inom verkstadsindustrin sker en förändring i riktning från bulkproduktion mot specialiserad produktion.

Ungefär hälften av jordbruksföretagen i Inlandet är småbruk, som svarar för en mycket liten andel av den jordbruksproduktion som förs ut på marknaden. För dessa företag betyder skogen mycket mera. Många brukare är också pensionärer, men sammantaget utgör tjänsteinkomster, delvis från arbete med anknytning till de areella näringarna, det viktigaste försörjningsunderlaget för denna grupp. Ju större jordbruksföretagen är desto mer betyder inkomsterna från jordbruksproduktionen. Om dess volym skall kunna upprätthållas i denna del av landet på det sätt som riksdagen uttalat måste den typ av företag som nu svarar för huvuddelen av produktionen ges sådana villkor att de kan fortleva. Man får räkna med att mjölkproduktion också framdeles blir den viktigaste produktionsgrenen.

En konsolidering av antalet verksamma i jordbruksföretag i Inlandet förutsätter en fortsatt utveckling av och övergång till företags- och yrkeskombinationer, som breddar försörjningsunderlaget även för dem som som nu får sin huvudsakliga försörjning från jord- och skogsbruket. En viktig del i en sådan omställning är hur jordbruksstödet utformas framöver.

Kommuner och landsting är mycket viktiga som arbetsgivare i Inlandet. Inte minst kvinnosysselsättningen i Inlandet är beroende av en fungerande offentlig sektor. Ändå har kommunerna i Inlandet begränsade förutsättningar att svara mot de anspråk som ställs på dem. Kommunalskatten är hög trots skatteutjämningen. Den höga kommunalskatten i många inlandskommuner är betungande för de som redan bor där och motverkar också att den inflyttning som skulle behövas för att förbättra ålderssammansättningen och för att klara av de obalanser på arbetsmarknaden som alltid finns på små arbetsmarknader.

Som redovisades i kapitel 3 är resursöverföringarna över statsbudgeten till Inlandet betydande. Grundproblemet i sammanhanget är att en alltför liten del av de resurser som satsas inom den offentliga sektorn har en utvecklingsinriktning. Lite förenklat är merparten av resurserna "konsumtionsstöd" i olika former. Överföringarna till Inlandet sker i mycket hög grad som en konsekvens av skillnader i befolkningsstruktur och som en reaktion på skillnader i sysselsättnings- och kostnadsläge. Även sådana resurser kan naturligtvis i vissa fall ge utvecklingseffekter. Någon mer systematisk prövning av möjligheten att förena utjämning mellan individer av inkomster och konsumtionsmöjligheter med regionala utvecklingsinsatser har inte gjorts. Sökandet efter sådana kombinationsmöjligheter framstår som en viktig uppgift för framtiden.

Inte i något annat område i landet torde behovet att anpassa politiska åtgärder till regionala förutsättningar vara större än i Inlandet. Glesheten och den lilla skalan påkallar ett stort mått av "egna lösningar". Olika åtgärder som ökar flexibiliteten i befintliga regelverk är därför ett viktigt element i en strategi för Inlandet.

För att sådana förändringar skall leda till förändringar i den regionala utvecklingen i Inlandet måste de mötas av kraftfulla lokala initiativ och därtill en förmåga att genomföra dem. I det sammanhanget kan Inlandskommunernas ekonomiska förening som nyligen bildats bli ett viktigt forum.

En konsolidering av den befintliga arbetsmarknaden är emellertid inte tillräcklig med de obalanser som finns på de lokala arbetsmarknaderna i Inlandet. Flertalet av arbetsmarknaderna i Inlandet är så små att det är svårt att få överensstämmelse mellan vakanser och arbetssökande. Det betyder att det ofta samtidigt finns lediga platser och arbetslösa. Detta innebär att arbetsmarknadspolitiken i Inlandet måste ha särskilda resurser. Utbildningsinsatser i former som är anpassade till de lokala förutsättningarna är viktiga bl a för att underlätta en yrkesmässig rörlighet på de små arbetsmarknader det är fråga om.

Det behövs också en förnyelse - ett tillskott på arbetstillfällen och på företag. En viktig sektor i det sammanhanget är turismen. Den är betydelsefull inte bara genom de direkta arbetstillfällen som skapas utan också genom att den ger ett tillskott av köpunderlag för kommersiell service. Turismens utveckling i Inlandet avgörs i betydande grad av kvali-

teten i kommunikationerna. Det gäller såväl väg- och järnvägsförbindelser som flyg. Förbättringar i dessa avseenden gynnar inte bara Inlandet som turistområde utan är naturligtvis också till nytta för de som bor där.

En nyckelfråga för förnyelsen av Inlandets arbetsmarknader är hur kvinnornas position skall kunna förstärkas. Det som nyss sagts om den privata och offentliga tjänstesektorn har stor betydelse för kvinnors arbetsmarknad i Inlandet. Det är också väsentligt att förbättra förutsättningarna för kvinnor att starta företag i olika former. Ett ökat inslag av kvinnliga företagare i Inlandet kan också medverka till att mer allmänt förändra kvinnornas situation och bryta "mansvärderingar". En sådan förändring torde vara nödvändig. Den kan stödjas av insatser som ger utrymme för invånarna att delta i kultur- och fritidsaktiviteter.

När det gäller infrastrukturen har Inlandets investeringar tidigare i betydande grad skett inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Investeringsmedlen till Inlandet har inte kommit över de normala investeringsbudgeterna utan i form av arbetsmarknadspolitik. Denna ändrar nu inriktning vilket innebär att de fortsatt stora behov av infrastrukturinvesteringar som finns kan bli ännu svårare än tidigare att genomföra.

Samtidigt kan man konstatera att vi i ett nationellt sammanhang på flera viktiga områden har för låg nivå på samhällsinvesteringarna. Sannolikheten att Inlandets behov skall bli tillgodosedda i detta nationella perspektiv är låg om inte de regionalpolitiska kraven på infrastrukturbyggandet skärps. Men inte ens då är det säkert att Inlandets behov kan tillgodoses eftersom bristerna även i andra regionalpolitiskt intressanta områden är stora.

Bergslagen - tradition, ökad öppenhet, marknadsorientering

Bergslagen har under lång tid varit ett av landets industriella kärnområden. Det betyder att det finns en industriell tradition som rymmer såväl hinder som möjligheter.

Möjligheter

En framtida industriell expansion i Bergslagen kan inte baseras på en ökad ståltillverkning. Tvärtom kommer antalet personer sysselsatta med tillverkning av stål under lång tid att fortsätta att minska även om den ekonomiska utvecklingen för stålföretagen blir gynnsam. För att skapa ökad sysselsättning måste därför förädlingsvärdet i Bergslagens industri höjas. Detta bör ske genom att man bygger på och utvecklar regionens befintliga kompetens, samtidigt som ny kompletterande kompetens tillföres utifrån.

Stålindustrin i Bergslagen är i ett internationellt perspektiv mycket avancerad med en produktion långt förskjuten mot kvalificerade

specialstål. Nya industriella insatser i Bergslagen bör bygga på, och dra nytta av regionens högt utvecklade materialtekniska kompetens inom stålområdet. De kan därigenom förväntas få en betydande hävstångseffekt, någonting som inte blir fallet om helt ny verksamhet utan rötter i den industriella traditionen ska byggas upp. Kopplingen till stålindustrin får dock ej vara så stark att den nya industriella verksamheten blir sårbar för eventuella framtida stålkriser.

I Bergslagen finns mycket hög industriell kompetens inom t ex pulvermetallurgi. Det pulvermetallurgiska kunnandet har hittills framförallt kommit till utnyttjande för tillverkning av hårdmetall. Bergslagen som region är kanske världsledande på detta område. Pulvermetallurgin är ett område med stora utvecklingsmöjligheter. Genom detta kunnande finns också förutsättningar att komma in på keramer som också är i snabb tillväxt.

I denna del av Sverige växer mycket högkvalitativ skog. Bergslagen ligger geografiskt tillräckligt nära de industriella centra som nu växer i landet för att kunna integreras i industriella nätverk med höga krav på leveranser "just-in-time". Närheten till stora befolkningscentra i kombination med naturliga förutsättningar gör att Bergslagen också har en potential turistiskt.

Hinder

Hindren för att åstadkomma den angivna strategiska förändringen är dels av tekniskekonomisk natur, dels av social natur - bruksandan.

De tekniskt-ekonomiska hindren för utveckling i en region som Bergslagen är att den existerande kunskapsbasen är ganska smal samtidigt som den finns hos stora företag vilka på grund av bl a ekonomiska orsaker inte kan investera i FoU på radikalt nya kunskapsområden. När en sådan region "mognar", är de mekanismer som skapar ny ekonomisk aktivitet genom nybildning av företag ofta svaga. Den har inte heller ett rikt och vittförgrenat informationsflöde och har därför begränsade möjligheter till nyskapande. För Bergslagens del illustreras detta förhållande av att det inte finns någon högskola med inriktning mot den dominerande verksamhetens kunskapsbehov i regionen vilket gjort att stålindustrins FoU i betydande grad bedrivs internt i företagen och dels vid kollektivforskningsinstitut och högskolor som finns utanför Bergslagen. Den FoU som företagen bedriver i Bergslagen syftar oftast till att effektivisera driften och/eller att ta fram nya produkter.

En strategiskt viktig brist i Bergslagens industristruktur är att det finns allt för få kvalificerade verkstadsföretag.

Den starka industriinriktningen medför emellertid också att nya växande delar av näringslivet som tjänstesektorn kan ha svårt att utvecklas. De mindre företag som finns ger inte underlag för så stor efterfrågan på

tjänster att ett lokalt utbud av tjänsteföretag växer fram. De stora företagen är så stora och "professionella" upphandlare av tjänster att de tillgodoser sitt behov av externa tjänster på den nationella eller internationella tjänstemarknaden. Bergslagen ligger också geografiskt så nära Stockholmsområdet att en del tjänsteföretag kan tillgodose den efterfrågan som uppstår utan att etablera verksamhet i Bergslagen.

Hindren för en nydaning i Bergslagen är också av social natur. De positiva förändringar som man vill uppnå är ny sysselsättning skapad i nya eller existerande företag. Företagsbildning och sysselsättningstillväxt har blivit tecken på att en region är dynamisk. Grundläggande för att denna dynamik skall finnas är att enskilda individer tar initiativ, testar ideer osv. Den positiva förändringen bygger således på ett ganska stort mått av individualism - strävan efter personligt självförverkligande. Öppna och informationstäta miljöer understödjer de individualistiska motiven.

Bruksandan lyfter i motsats till detta fram grupptillhörigheten som bas till förverkligande i meningen utkomst och trygg anställning. Den handlar om kollektivism snarare än individualism. Som en del av kollektivismen har en stark social kontroll varit en del av livet på en bruksort. Med detta har vi velat visa att den omställning som behöver ske i Bergslagen både påverkar och påverkas av själva livsformen.

Hindren kan sammanfattas med beteckningen "det slutna Bergslagen". Slutenhet och inåtvändhet innebär svårigheter för nya ideer och ny kunskap att vinna insteg i Bergslagen. Förändring förutsätter därmed att Bergslagen blir mer öppet. Viktiga steg i den riktningen har också tagits på lokalt initiativ, t ex genom den s k Norbergsmodellen. Den ökade öppenheten kan uppnås genom förstärkta insatser inom utbildnings- och forskningsområdet. På liknande sätt ger insatser för att förstärka marknadskontakten inte bara möjligheter till nya affärer utan också del i kunskap. Öppenheten kan också understödjas av investeringar i infrastrukturen. Såväl Inlandsvägen som den sk Bergslagsdiagonalen är väginvesteringar som berör Bergslagen.

Hindren i detta sammanhang är bl a också som vi visat i kapitel 3 att de planeringssystem som finns inom den offentliga sektorn avseende infrastrukturens utbyggnad missgynnar en region som Bergslagen. I vissa avseenden finns här stora likheter mellan Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Förverkligandet av denna strategi kräver långsiktiga insatser från såväl regionen som staten. Förutsättningarna för att omdaningen av Bergslagen skall lyckas är goda. De regionala högskolorna i Karlstad och Örebro är välutvecklade. I den norra delen av Bergslagen finns landets största universitetsinstitution med fasta forskningsresurser utanför de större högskoleorterna nämligen Lantbruksuniversitetets enhet i Garpenberg. I Gävle finns Byggforskningsinstitutet. Tillsammans med de regionala högskolorna ger denna miljö en god grund för en förbättring av högskolan.

Sydöstra sverige - integration, diversifiering, produktionsförnyelse.

Sydöstra Sverige omfattar 16 kommuner i tre län. Flertalet kommuner har mindre än 20 000 invånare. Området har haft en svag befolkningsutveckling under lång tid.

En förklaring är den stora roll som jord- och skogsbruket haft och har i området. Den minskning av sysselsättningen som skett inom dessa näringar har inte uppvägts av expansion inom andra.

Sydöstra Sverige är inte på samma sätt en "naturlig" landsdel som Inlandet och Bergslagen. Regionen är inte homogen näringsgeografiskt utan uppvisar så olika näringslivsstrukturer som råvarubaserad småskalig industri i delar av Kalmar län, industrialiserade mindre tätortskommuner varav en del är ensidigt beroende av några storföretag som i Blekinge. De kommuner i Kronobergs län som ingår i landsdelen utmärks av ett näringsliv uppbyggt kring små och medelstora underleverantörsföretag. Landsdelen består således av en blandning av glesbygdskommuner som har drag gemensamma med inlandskommunerna och av industrikommuner som har drag gemensamma med bergslagskommunerna. Det är inte heller en naturlig landsdel om man ser till de kontaktmönster som historiskt varit naturliga. Speciellt gäller detta Blekinge som har kontakter mot Skåne. Motiven för prioriteringen av Sydöstra Sverige blir därmed delvis en blandning av motiven för Inlandet och Bergslagen. Den avgörande skillnaden mellan de två andra landsdelarna och Sydöstra Sverige är bristen på homogenitet. Denna brist kan leda till två olika slutsatser. Den ena är att landsdelen Sydöstra Sverige bara är en teoretisk konstruktion. En annan slutsats skulle kunna vara att just därför att Sydöstra Sverige är så svårt att "identifiera" finns det skäl att anlägga ett landsdelsperspektiv för att kunna tydliggöra de brister som föreligger. Genomgången av statsbudgetens utfall i kapitel 3 antyder enligt vår mening att den andra slutsatsen är rimligast.

Sydöstra Sverige har till skillnad från de två andra landsdelarna expansiva regioner i sin omedelbara närhet. I många avseenden finns stora statistiska likheter mellan västra och östra Småland. Utvecklingsmässigt är skillnaderna emellertid stora. Närheten borde dock kunna utnyttjas bättre så att växtkraften i västra Småland genom affärsrelationer också kunde spridas till Sydöstra Sverige. Motsvarande relation finns mellan Skåne och framförallt Blekinge.

En strategi för Sydöstra Sverige bör mot denna bakgrund ha åtgärder som ökar samverkan mellan landsdelens olika delar samt mellan Sydöstra Sverige och omgivningen som bärande inslag. Förutsättningarna är tack vare relativt små avstånd och geografiskt läge goda för en integration på kommunikationssidan. På utbildningsområdet gäller det att fortsätta de nya samverkansformer de kommunala utbildningsanordnarna prövar med näringslivet och att samordnat utveckla de högskoleresurser regionen har.

Inom näringslivet innebär kraven på en effektivare materialadministration att transporter skall ske "just in time". Detta synsätt innebär att företagen minskar sina lager och kräver i stället snabba och punktliga leveranser från underleverantörerna till produktionsenheterna. "Just in time"-filosofin ställer därför krav på snabba transportvägar utan risk för trafikstockningar och järnvägar med hög transportkapacitet.

Sydöstra Sverige saknar järnväg i nord-sydlig riktning varför endast vägtransporter finns att tillgå. E 66 har därför utvecklats till en betydelsefull trafikspulsåder i Sydöstra Sverige. E 66 har en funktion av förbindelselänk för stora delar av trafiken mellan Sydöstra Sverige, Gotland samt de två storstadsregionerna Malmö och Stockholm. E 66 är den vidare den viktigaste länken för Blekinge när det gäller att knyta samman länet med Skåne och Europa. Ser man till vägförbindelserna mellan Karlskrona, Växjö och Kalmar finns det behov av förbättringar på E 66 mellan Karlskrona och Kalmar. Även vägförbindelsen mellan Karlskrona (Karlshamn/Ronneby) och Växjö borde förbättras för att underlätta samverkan inom regionen.

Järnvägen Kalmar-Alvesta-Göteborg dvs Kust till Kustbanan är en betydelsefull tvärförbindelse i det nationella järnvägsnätet. Banan är inte bara en viktig förbindelse mellan Sydöstra Sverige och västkusten. Den är också en länk i det övriga järnvägsnätet. Genom banans ankytning till det nationella järnvägsnätet har orterna längs banan även förbindelser med det internationella järnvägsnätet. Blekinge kustbana är en annan strategiskt viktig järnvägsförbindelse.

Mot bakgrund av den låga utbildningsnivån i Sydöstra Sverige framstår insatser inom såväl gymnasieutbildning som högskoleutbildning som ytterst välmotiverade.

Ett väg- och järnvägsnät som förbinder de olika centra i sydostsverige med varandra betyder att förutsättningarna för samverkan mellan högskolorna i regionen underlättas. Högskolorna i Växjö och Kalmar och den nyinrättade högskolan i Karlskrona/Ronneby har tillsammans en ansenlig kompetens. Växjö har ett gott renommé och goda resurser särskilt inom ekonomi- och samhällsvetenskap. Kalmar har tvärvetenskapliga resurser inom naturvetenskap och god kompetens inom teknik - särskilt datorbaserad produktionsteknik.

Även om tyngdpunkten i en strategi ligger på att förbättra infrastrukturen finns också behov av insatser som direkt syftar till företagsutveckling. Detta bör ses mot bakgrund av följande.

I de industridominerade delarna av Småland spelar små och medelstora företag en stor roll. Många av dessa företag arbetar som underleverantörer till stora svenska företag. Relationen mellan köpare och säljare har i detta fall kännetecknats av att köparens krav på produktens kvalitet fortgående skärps samtidigt som växande krav ställs på underleverantörers utvecklingskompetens. Resultatet har blivit att samarbetet mellan köpare och tillverkare institutionaliserats och därmed blivit mer

långsiktigt. Utvecklingen under 1990-talet för denna del av industrin i Sydöstra Sverige bestäms därför av de svenska storföretagens utveckling i allmänhet och "inköpsstrategier" i synnerhet samt av hur väl regionens företag förmår uppfylla de krav som köparna ställer. En ökad långsiktighet i samarbetet mellan storföretag och underleverantör innebär att relationen mellan företagen förändras. Från att ha varit en produktionsenhet som tillverkar insatsvaror utifrån köparens specifikationer blir underleverantörens uppgift att lösa bestämda problem åt köparen utifrån angivna krav på funktion hos produkten. Underleverantören blir en del av storföretaget och får ansvar för utvecklingsarbetet inom ett avgränsat område. För att framgångsrikt kunna spela denna roll krävs det att underleverantören ökar sin utvecklingskompetens. Den tidigare påtalade låga utbildningsnivån i regionen utgör i detta sammanhang ett problem för underleverantörer i Sydöstra Sverige.

Blekinges näringslivsstuktur domineras av stora produktionsenheter tillhörande internationellt verksamma koncerner. Den statliga företagssektorn är betydande framförallt i Karlskrona. Den struktur som finns i Blekinge innebär att länet är ett av de mest "fjärrstyrda" i landet. En annan faktor av stor betydelse är att FoU-verksamheten i näringslivet blir låg.

En strategi för produktionsförnyelse anser vi mot den här bakgrunden nödvändig inför 1990-talet. I Sydöstra Sverige är jordbruket en viktig näring, som oftast bedrivs i kombination med skogsbruk. Regionen ingår i Götalands skogs- och mellanbygder och förutsättningarna för jordbruk varierar avsevärt. Om en ändrad jordbrukspolitik leder till nedläggning av åker och minskad jordbruksproduktion kan denna gå ut över jordbruket i skogs- och mellanbygder och därmed Sydöstra Sverige. Vi förutsätter att livsmedelspolitiska arbetsgruppen uppmärksammar dessa förhållanden.

Av mellanstäderna i, eller som stöd för, regionen har Jönköping och Växjö i första hand fungerat som tillväxtcentra tack vare en ökande offentlig och privat tjänstesektor, och har nu förhållandevis väl differentierade arbetsmarknader. Kalmar har däremot inte i samma utsträckning fått del av en motsvarande tillväxt, medan Karlskrona haft den sämsta utvecklingen.

Sydöstra Sverige har en liten tjänstesektor. Det gäller såväl privata som offentliga tjänster. De kvalificerade befattningarna inom den privata tjänstesektorn är andelsmässigt liten, särskilt för kvinnor. När det gäller den offentliga sektorn förklaras detta förhållande av att många kommuner i Sydöstra Sverige har jämförelsevis få anställda per 1000 invånare. Som framgick av kapitel 3 är också andelen statligt anställda låg i området. Ökade möjligheter att främja tillväxten framförallt inom den privata tjänstesektorn är mot denna bakgrund önskvärda.

Mellanstäderna - länken mellan storstad och landsbygd

Mellanstäderna är transportmässigt ofta knutpunkter i de nationella systemen för vägar, järnvägar och flygplatser. Ett centralt begrepp i sammanhanget är nätverk i vilka mellanstäderna är viktiga export- och importnoder för större regioner och mellan vilka de större länkarna i de nationella transportsystemen finns.

Ett annat centralt perspektiv på mellanstäderna är att de ofta är noder i beslutssystem. Detta anknyter till den diskussion som förs om decentralisering av beslutsbefogenheter från Stockholm till länen (residensstäderna) och till kommunerna. Residensstäderna är viktiga centra i den offentliga verksamheten. En statistisk analys av statsbudgeten för år 1986 tyder på en residensstadseffekt som innebär att en ort som är lika stor, har samma arbetslöshet och i ytterligare några avseenden är lika en residensstad mottager ca 10 000 kronor mindre per capita än residensstaden.

Ofta sammanfaller de här två funktionerna dvs de är noder i transportsystemen och även viktiga noder i framförallt de offentliga beslutssystemen. Ett antal mellanstäder är bara är stora arbetsmarknader liksom det finns residensstäder som inte utgör noder i transportssystemen. Vi har redovisat en analys av dessa förhållanden i kapitel 2.

Många av de funktioner som finns i mellanstäderna har betydelse för hela län. Det kan t ex gälla flygplatser eller sjukhus. Servicefunktionen är länstäckande men arbetstillfällena skapas på den lokala arbetsmarknaden vilket gjort att mellanstädernas arbetsmarknad oftast utvecklats positivt. De är också de orter som bäst uppfyller de krav som ställs av företag som vill etablera sig utanför storstadsområdena.

Syftet med insatserna i mellanstäderna är att söka åstadkomma ett bättre fungerande (tätorts)-system i ett nationellt perspektiv och att skapa förutsättningar och strategier för mellanstäderna att bli motorer i den inomregionala utvecklingen. Det handlar om insatser för att förbättra tillgängligheten och/eller att stärka beslutskraften. Tillgängligheten kan ökas genom investeringar i t ex transportsektorn. Beslutskraften kan stärkas genom decentralisering av beslut inom den offentliga sektorn. Syftet är att sådana insatser skall leda till att orternas konkurrenskraft gentemot storstäderna, särskilt Stockholm förstärks. Det handlar också om insatser som medför att mellanstädernas arbetsmarknad blir tillgänglig för så många som möjligt i länet, att t.ex. högskolans resurser blir tillgängliga för näringslivet i hela länet och att möjligheterna till decentralisering av statlig verksamhet från residensstaden till andra orter tas till vara.

Enligt kommitténs mening kan mellanstädernas dubbla roller inte ses isolerade från varandra. Tvärtom förutsätter en bättre balans mellan storstad och landsbygd att mellanstäderna fungerar väl i båda dessa avseenden.

Följande tabell redovisar en exempelsamling av tänkbara åtgär-

der för att öka tillgängligheten, stärka beslutskraften, öka kompetensen och vidga de lokala arbetsmarknadernas räckvidd.

Tabell 2: Exempel på möjliga åtgärder för att påverka mellanstädernas utveckling.

Öka - tillgänglighet	Stärka beslutskraften	Vidga lokala arbetsmarknader	Ökad kompetens
*Kommunikationer	*Decentralisering av beslut	*Omlokalisering av statlig verksamhet	*FoU inom och utom högskolan
*Förbättrade vägar	*Omlokalisering av central statlig förvaltning	*Förbättrad inomregional kollektivtrafik	*Påverkan på den privata sektorn
*Förbättrade tågförbindelser		*Påverkan på den privata sektorn	

Med dessa exempel närmar vi oss en precisering av mellanstädernas funktion i förhållande till kommitténs mål om fungerande regioner. Vilka egenskaper bör en mellanstad ha för att på bästa sätt kunna medverka till uppfyllandet av det regionalpolitiska målet?

Mellanstäderna bör för att fungera:

- ha hög tillgänglighet till det nationella och internationella transportsystemet för person- och godsbefordran
- besitta en sådan FoU-kapacitet att de på något avsnitt deltar direkt i internationella kontaktnät. Denna internationella kompetens behöver inte nödvändigtvis rymmas inom högskolan utan att den också kan finnas inom näringslivet eller inom offentliga myndigheter
- uppvisa en öppenhet mellan olika aktörer i skapande verksamheter av olika slag. Det gäller FoU-verksamheten men också kulturlivet
- erbjuda en differentierad arbetsmarknad som möjliggör olika yrkesval
- vara centra för beslutsfattande.

Stockholm

Vårt perspektiv är att stockholmsregionens och de andra storstadsområdenas utveckling är av central betydelse för hela landet och från vissa bestämda utgångspunkter också för regionalpolitiken.

Det är viktigt för landet som helhet att dess huvudstadsregion fungerar. Olika undersökningar har visat att stockholmsregionen är betydelsefull som importhamn för ny teknik.

Eftersom den svarar för en fjärdedel av landets arbetsmarknad sprider sig följdverkningarna av en dåligt fungerande arbetsmarknad i regionen till hela ekonomin. Det finns också ett samspel genom det pendlingsutbyte som sker mellan huvudstadsregionens arbetsmarknad och övriga arbetsmarknader i landet. Inte minst arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är väsentliga i detta sammanhang. Ju mindre som arbetskraftsutbudet i Stockholm kvalifikationsmässigt stämmer överens med den efterfrågan som finns desto kraftigare kommer suget efter arbetskraft från andra delar av landet att vara. Det är den bakgrunden av strategiskt intresse inte bara för regionalpolitiken utan för den hela den ekonomiska politiken att utvecklingen sker i balanserade former. Till en sådan balanserad utveckling hör, menar vi, att söka avlänka tillväxten inom den privata och offentliga tjänstesektorn i stockholmsområdet.

Landsbygden

Landsbygd är inget enhetligt begrepp. Det är stora skillnader mellan de förhållanden som råder t. ex i skogsbygderna i Norrlands inland och jordbruksbygderna i södra Sveriges slättland. Skärgårdarna har sina särpräglade förutsättningar. Det som förenar är den spridda bosättningen och att människornas utkomst i relativt stor utsträckning har sin grund i de areella näringarna. Även om förutsättningarna i många avseenden är olika finns det många gemensamma drag i landsbygdens utveckling. Den har formats av strukturrationaliseringar inom jordbruk, skogsbruk och fiske. Arbetstillfällen har försvunnit, underlaget för service har urholkats, markägandet komplicerats bl a genom ökat utboägande osv.

De likheter som finns speglas också i de förslag som kommit fram i Landsbygdskampanjen. De areella näringarnas utveckling tas upp i många budkavlar. Lantbrukets roll som försörjningsbas betonas liksom dess roll för landskapsbilden och det öppna landskapet. En sammanställning av förslagen på ämnesområden visar att de områden som i budkavlematerialet har högst prioritet är:

sysselsättning och näringsliv
service och utbildning
bostäder
kultur
natur och miljövård
kommunikationer.

Den dåliga standarden på landsbygdens vägnät är en fråga som ges stor uppmärksamhet. Bilens betydelse understryks. Inom kulturområdet är det kulturen som bärare av historia och identitet och ett för regionen gemensamt värderingssystem som står i centrum. Önskemål om att bevara kulturellt värdefulla byggnader och miljöer är vanligt förekommande. Ofta kopplas det ihop med bristen på samlingslokaler.

Närmare hälften av de krav och förslag som förs fram i budkavlarna riktas till kommunerna. Sammanställningen visar att det finns vissa skillnader mellan olika delar av landet i var tyngdpunkten i förslagen ligger. Den mest tydliga är den höga prioritet sysselsättningsfrågorna ges i budkavlarna från Norrlands inland.

Det är skillnaderna mellan olika områden som gör att man kan tala om glesbygd och landsbygd. Landsbygdsområdena i södra Sverige ligger ofta relativt nära större tätorter vilket gör att tillgängligheten till service av olika slag är större än i de nordligt belägna landsbygdsområdena med få och små tätorter. Avsaknaden av tätorter innebär att det är glesbygd. Landsbygdsområdena i södra Sverige ligger också ofta inom pendlingsavstånd till större arbetsmarknader. Också i detta avseende finns en skillnad mot glesbygden. I den förda politiken har framförallt glesbygdens problem och förutsättningar betraktats.

Mot den här bakgrunden menar vi att de strategier som vi redovisat för landsdelarna har relevans också med ett glesbygds- eller landsbygdsperspektiv på dessa delar av landet. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 8 där vi också tar upp skärgårdsområdenas särskilda problem.

5 INSATSOMRÅDEN AV STRATEGISK BETYDELSE

Insatser inom olika politikområden behövs för att vi skall få väl fungerande regioner i alla delar av landet. Hänsyn tas också sedan länge till att förhållandena varierar mellan olika delar av landet. Det är viktigt att sektorspolitiken också i fortsättningen tar ett sådant ansvar.

Flera sektorsområden är viktiga ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Arbetsmarknadspolitiken har alltid haft stor betydelse för den regionala balansen. Inför 1990-talet anser vi att utbildning och forskning, kommunikationer, energi, miljö och kultur är sektorer av strategisk betydelse för den regionala utvecklingen.

Utbildning och forsknings- och utvecklingsarbete har mycket stor betydelse som en rambetingelse för regional utveckling. En jämn och hög utbildningsnivå är viktig ur fördelningspolitisk synpunkt. Genom utbildningen påverkas våra värderingar om arbete, livskvalitet och fritid. Ett förändrat arbetsliv kräver högre kompetens och därmed ett mer utvecklat och differentierat utbildningsutbud i utsatta regioner. På samma sätt har också forsknings- och utvecklingsarbete, oavsett om det sker i högskolan, offentlig sektor i övrigt eller i näringslivet, betydelse för den inriktning som näringslivet i skilda regioner får.

Ett samhälles kommunikationer påverkar samhällsutvecklingen på ett avgörande sätt. Kraven på transportsystemet har ökat. För godstrafiken har tyngdpunkten förskjutits från att gälla en fristående transporttjänst till att omfatta företagens logistikfunktion d.v.s. styrningen av varuflöden från råvara till färdig produkt. Personkontakternas betydelse har också succes-sivt ökat. Datoriseringen har lyft fram telekommunikationernas strategiska roll.

Energiförsörjningen är en del av samhällets infrastruktur. Stora omställningar kan förväntas inom denna sektor. Energisektorn är strategiskt betydelsefull därför att omställningen av energisystemet rymmer en geografisk dimension. Bl. a. är elberoendet stort i flera av de regionalpolitiskt prioriterade regionerna.

Miljöpolitiken har en stark anknytning till regionalpolitiken som restriktion och som en kraft som verkar i samma riktning som regionalpolitiken. Skärpta miljökrav på näringslivet berör branscher som har stor betydelse i regionalpolitiskt intressanta områden. Samtidigt kan skärpta miljökrav på t.ex. bilismen i de mest belastade regionerna leda till att miljöpolitiken kan bidra till en mer balanserad regional utveckling. Långsiktigt kan en radikal miljöpolitik leda till ökade exportmöjligheter.

Kulturpolitiken har betydelse för den mobilisering av regioners egna resurser som är grunden för regional utveckling. Genom insatser på kulturområdet kan den regionala identiteten förstärkas.

5.1 Utbildning, forskning och utveckling som drivkraft i den regionala utvecklingen

Ställningstaganden:

Tillgängligheten till gymnasieskolan måste öka, främst genom en vidsynt tolkning av regler och större tolerans för skilda lokala lösningar, som exempelvis samarbete mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Olika utbildningsanordnare bör samverka för att tillgodose så många utbildningsbehov som möjligt.

En målmedveten utbyggnad av vuxenutbildning och högskoleutbildning är viktig för att stödja utvecklingen av ett kunskapsintensivt och utvecklingsinriktat näringsliv.

Fasta forskningsresurser bör finnas i anslutning till regionala högskolor i de tre prioriterade landsdelarna för att utgöra en bas för profilerade FoU-miljöer.

Kollektiva lösningar på forsknings- och utvecklingsområdet behövs för att stimulera utvecklingsarbetet i små och medelstora företag i de prioriterade landsdelarna och i de prioriterade mellanstäderna.

Vuxenutbildning i de prioriterade landsdelarna som tillgodoser mer framåtsyftande behov, i första hand kommunal vuxenutbildning och statens skolor för vuxna, bör få ökade anslag med 50 miljoner kronor.

Vuxenstudiestödet i de tre prioriterade landsdelarna höjs med ca 45 miljoner kronor.

Samlade medel för anskaffning av utrustning bör anslås med 60 miljoner kronor per prioriterad landsdel. Anslagen skall avse olika utbildningsformer, inte enbart gymnasieskolan som för närvarande.

Utökade anslag med 50 miljoner kronor ges till breddad högskoleutbildning i var och en av de tre prioriterade landsdelarna. Anslagen skall innefatta distansutbildning och decentraliserad utbildning.

Fasta forskningsresurser, omfattande ca 250 miljoner kronor i ett utbyggt skede, anslås till fyra olika grupper av högskoleenheter. En grupp består av högskolorna i Östersund och Sundsvall/Härnösand. För Bergslagen föreslås två grupper, ett bestående av högskolorna i Gävle/Sandviken, Falun/Borlänge och SLU:s enhet i Garpenberg samt en för högskolorna i Karlstad, Örebro och Eskilstuna/Västerås. För Sydöstra Sverige föreslås en grupp bestående av högskolorna i Växjö, Kalmar och Karlskrona/Ronneby. Riktlinjerna för

samarbetet inom högskolegrupperna bör utvecklas av särskilda organisationskommittéer.

Staten bör utnyttja sina möjligheter som avtalspart att lokalisera kollektivforskningsinstitut till de tre prioriterade landsdelarna.

Ett basfinansieringsstöd anslås till de tre prioriterade landsdelarna om 50 miljoner kronor per landsdel för utvecklingsarbete i kollektiv form.

5.1.1 Utbildning

En målmedveten utbyggnad av utbildningssystemet på alla nivåer anses nödvändigt för att näringslivet skall kunna behålla och utveckla sin konkurrenskraft. De senaste tio åren har det totala antalet platser inom högskoleutbildning, liksom inom kommunal vuxenutbildning, av främst ekonomiska skäl varit i stort sett oförändrad. De förändringar som gjorts har varit omprioriteringar mellan orter och mellan olika utbildningar.

Vi anser att det är föga framåtsyftande att utbildningskapaciteten inte har tillåtits att öka, vare sig inom kommunal vuxenutbildning eller högskoleutbildning. Det är därför synnerligen viktigt att utbildningskapaciteten successivt byggs ut och att det i första hand sker inom de tre prioriterade landsdelarna.

De närmaste årens förväntade brist på arbetskraft gör det viktigt att bättre utnyttja de mänskliga resurser som finns runt om i landet. Ökade insatser för att stärka den personbundna kompetensen i utsatta delar av landet är därmed inte enbart till gagn för den berörda regionen utan bör vara till nytta för landet i sin helhet. Erfarenheterna säger att utbudet av utbildning måste komma nära människorna för att bli utnyttjat. Särskilt gäller detta vidareutbildning av yrkesverksamma. Den potentiella arbetskraft som behövs för forsknings- och utvecklingsarbete de närmaste åren finns på fler orter än de där forsknings- och utvecklingsarbete nu bedrivs. För att möta de framtida behoven är det viktigt att offensivt utnyttja resurserna där de finns.

De regionala variationerna i utbildningsnivå som framgick av kapitel 2 beror bl a på vilken tillgång till utbildning som finns. Ju högre upp i utbildningshierarkin man kommer, desto mer koncentrerat är utbudet. Grundskoleutbildning finns i alla kommuner. Vi anser att det är betydelsefullt att grundskolan kan fortleva även i områden med litet elevunderlag. Det är därför viktigt att också enskilda kommuner tar sitt ansvar för en bygds fortlevnad genom att försöka finna mindre konventionella lösningar för att tillgodose skolgång för eleverna i sådana områden. Primärkommunal gymnasieskola finns i 198 av landets 284 kommuner. Det finns en inbyggd motsättning mellan önskan att sprida gymnasieskolan till flera orter och den valfrihet som eleverna skall ha inför valet av linje och inriktning i gymnasieskolan. I kompromissen mellan spridning och valfri-

het är det nödvändigt att man finner så okonventionella lösningar som möjligt. Sådana lösningar kan man endast finna lokalt, eftersom förhållandena varierar mycket från ort till ort, men också på en och samma ort från en tid till annan. Det är i detta sammanhang nödvändigt att en samplanering sker av den landstingskommunala och primärkommunala gymnasieskolan så att vi får en gymnasieskola som är så flexibel som möjligt.

Gymnasieskolan

Åldersstrukturen fram till sekelskiftet är sådan att antalet elever i gymnasieskolan kommer att minska. Minskningen kommer att drabba alla län till och med första hälften av 1990-talet. Störst blir den i Örebro, Västmanlands och Gävleborgs län, mellan 15 och 17 %. I Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus och Västerbottens län blir minskningen mellan 5 och 9 %. Variationerna inom ett län kan emellertid vara mycket stora, som t.ex. i Uppsala och Västerbottens län.

Den demografiska utvecklingen ställer extra stora krav på att man så flexibelt som möjligt skall kunna utnyttja alla möjligheter som står till buds för att säkra utbildningsmöjligheter i glesbygd. Det viktiga är att gymnasieskolan görs så tillgänglig som möjligt. De minskande ungdomskullarna får inte innebära att gymnasieutbildningen koncentreras. I stället bör man på olika sätt försöka skapa lösningar som gör det möjligt för ungdomarna att studera i närheten av hemorten.

I första hand måste man pröva andra sätt att tillgodose ett spritt geografiskt behov av gymnasieutbildning än att inrätta fler gymnasieskolor. Sådana lösningar kan vara filialer, tillfälliga insatser och samverkan mellan olika utbildningsformer. Riksdagen, regeringen och skolöverstyrelsen kan på olika sätt underlätta en ökad tillgänglighet på detta sätt, men framför allt är det de berörda länen och kommunerna som själva måste finna lösningar som passar.

Vi vill här bl.a. peka på förändringar som statsmakterna har aviserat och som påtagligt bör förbättra möjligheten att förbättra tillgängligheten till gymnasieskolan. Ett arbete med att ompröva gymnasieskolans studievägar pågår i syfte att göra linjerna färre och mera likvärdiga. En sådan strukturell förändring bör också leda till att det blir lättare att behålla omfattningen av gymnasieskolan, även när elevantalet nu minskar.

Allmänt gäller att utbildningsplaneringen i kommunen och i länen blir mer flexibel. Alla medel som står till buds måste utnyttjas så fantasifullt som möjligt för att ge ungdomar i gymnasieåldern studiealternativ nära hemorten. Särskilt viktigt är det att sådana anpassningar av gymnasieutbildningen inte bara formellt, utan också reellt, vänder sig både till flickor och pojkar. En förankring i hembygden under uppväxtåren leder till en starkare identifikation med densamma. Även om ungdomarna inte får eller vill ha den sysselsättning som finns på orten, kan en hembygdsidentifikation som byggts upp under ungdomsåren leda till att man senare

i livet lättare återvänder.

Nedgången i elevantalet i gymnasieskolan innebär att kommuner runt om i landet kommer att ha kvalificerade lärare att tillgå i en mer offensiv utbildningssatsning för de behov som enskilda, företagare och myndigheter har. Denna lärarkapacitet kan vara av värde både i vuxenutbildningen och direkt i företagens egen utbildning och borde vara av särskilt intressse för mindre företag, som ej har egen kompetens inom alla områden. Detta gäller inte enbart lärare i tekniska och ekonomiska ämnen, utan t.ex. också i språk. Ett förstärkt Europaengagemang aktualiserar bredare språkkunskaper än enbart engelska, framför allt franska och tyska. Ett tätare utbyte med Östeuropa fordrar bättre kunskaper i slaviska och baltiska språk.

Utökade utbildningsinsatser inom vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen är ett av de viktigare instrumenten för att förändra människors förutsättningar i arbetslivet, deras självförtroende och därmed deras möjligheter att påverka sin regions tillväxtkraft. Vuxenutbildning gynnar dem som redan finns på orten och är en viktig investering om man vill nå en förändring i ett kortare tidsperspektiv. De olika utbildningssatsningar som sker runt om i landet, inte minst i glesbygden och på mindre orter, visar tydligt vilken oerhört stor inneboende kraft utbildning har. Det finns dessutom stor anledning att särskilt satsa på vuxenutbildning, när antalet ungdomar i gymnasieskolan minskar. Det är tre olika former av vuxenutbildning som vi särskilt vill lyfta fram:

- Den kommunala vuxenutbildningen och motsvarande statliga satsningar via statens skolor för vuxna samt studieförbunden. Denna utbildning utgår från individernas eget ansvar för sin utbildningssituation.

- Arbetsmarknadsutbildningen. Denna utbildning utgår från ett arbetslöshetskriterium.

- Personalutbildningen. Denna utbildning utgår främst från företagens specifika intresse.

Sverige är relativt välförsedd med vuxenutbildning. Erfarenheterna visar emellertid att det är de redan välutbildade som i första hand vidareutbildar sig. Den tidigare redovisade statistiken av befolkningens utbildningsnivå visar att det i första hand är i de överhettade regionerna som utbildningsnivån är hög. I de utsatta regionerna är kvalifikationsnivån i näringslivet sådan att det omedelbara utbildningsbehovet kan synas litet. Det är därför helt otillräckligt att utgå enbart från dagens förhållanden om man vill åstadkomma förändringar i regioner med hjälp av de människor som är bosatta där. För att intensifiera utbildningsinsatserna är det viktigt

att det sker uppsökande verksamhet, för att motivera, informera och t.o.m. skräddarsy vuxenutbildning.

Statistiken över vuxenutbildningens regionala fördelning visar att det är två typer av utbildningar som är dåligt tillgodosedda i de tre prioriterade landsdelarna: kommunal vuxenutbildning och motsvarande samt personalutbildning. Samtidigt har emellertid dessa regioner en mycket god tillgång på arbetsmarknadsutbildning. Fortbildningsmöjligheter för vuxna är således främst knutna till de beslut som arbetsmarknadsmyndigheterna fattar och därmed också till den aktuella arbetsmarknadssituationen.

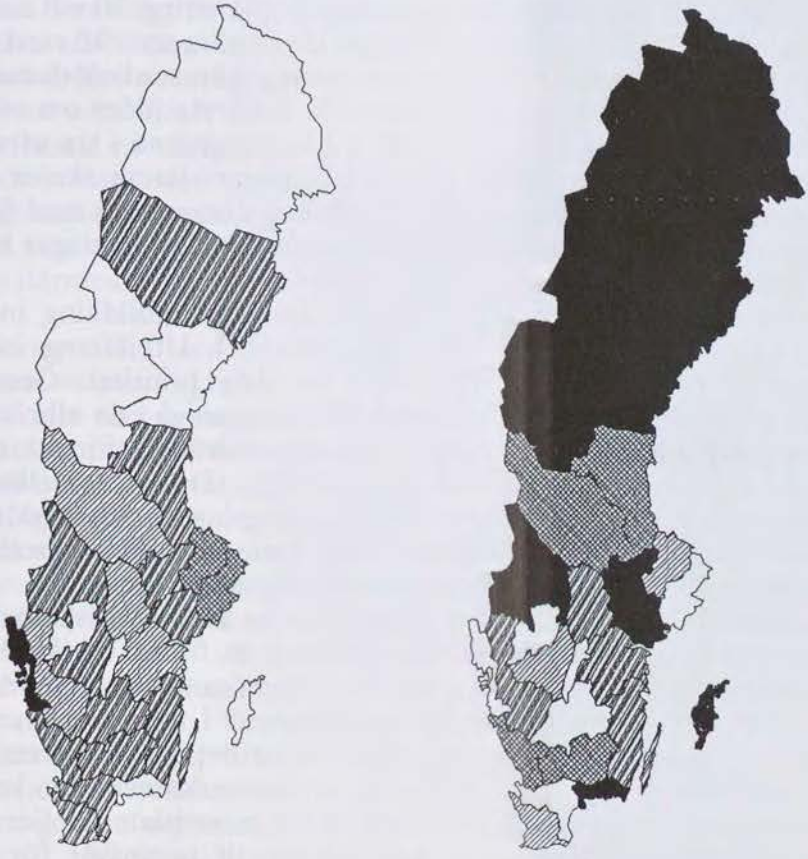
Arbetsmarknadsmyndigheternas köp av arbetsmarknadsutbildning är avsedd att möta behov som är klart förutsebara. Arbetsmarknadsutbildningen är i detta sammanhang ett flexibelt instrument, som snabbt går att anpassa till nya situationer. Huvuddelen av arbetsmarknadsutbildningen tillgodoses genom köp hos AMU-styrelserna i de olika länen. Denna utbildningsorganisation har visat en hög grad av flexibilitet och skulle också kunna spela en viktig roll i ett system för utbyggd personalutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen är främst yrkesinriktad, medan komvux, statens skolor för vuxna och folkhögskolorna i högre grad tillgodoser allmänna utbildningsbehov. Därmed kan de båda utbildningsformerna komplettera varandra.

Personalutbildning har blivit ett allt viktigare medel i kompetensförsörjningen. Företagen satsar mycket på fortbildning i egen regi, men det är framför allt de stora företagen som har sådana möjligheter. De mindre företagen har också stora personalutbildningsbehov, men de har i realiteten svårt att undvara personal. Såväl i Inlandet, Bergslagen som i Sydöstra Sverige var våren 1987 andelen av de sysselsatta som deltagit i personalutbildning betydligt lägre än i övriga riket. Det finns därför all anledning att i fortsättningen särskilt uppmärksamma personalutbildningens betydelse för den regionala utvecklingen, bl.a. i den utredning om kompetensutveckling i arbetslivet som regeringen aviserat till hösten.

Komvux, statens skolor för vuxna (SSV) och folkhögskolorna tillgodoser mer framåtsyftande utbildningsbehov och bör därigenom spela en viktig roll i en mer offensiv utbildningsplanering. Arbetsmarknadsutbildningen med dess mera yrkesinriktade karaktär är också ett sådant instrument. Den företagsinriktade arbetsmarknadsutbildningen skulle också kunna användas mer offensivt om reglerna mjukades upp något samtidigt som instrumentet tillämpades mer aktivt i ett regionalpolitiskt syfte. Det bör exempelvis vara möjligt att öka bidragen per utbildningstimme för småföretagen, eftersom deras kostnader för att få till stånd utbildning är högre. När det gäller småföretagen vill vi också peka på behovet av grundläggande företagarutbildning. Personalutbildningen skulle också kunna användas mer som ett led i en framåtsyftande utbildningsplanering. Även om den kommunala utbildningsplaneringen skulle kunna vara mer offensiv, är det i regel inte kännetecknande för kommunerna att i förtid planera en näringslivsutveckling med specifika utbildningsinsatser. De ytt-

re ramarna för olika utbildningssatsningar är dock inte särskilt goda, eftersom totalramen för komvux-timmar i landet inte har ökats de senaste tio åren. De eventuella tillskott som tillkommit i olika län är därför effekter av omprioriteringar.

Figur 5.1 KOMVUX och AMU-utbildning 1986



Många kommuner har redan nu en aktiv näringslivspolitik. Vi kommer senare att föreslå att vissa medel ställs till kommunernas förfogande för olika näringslivsinriktade satsningar. I detta sammanhang är det också viktigt att kommunerna är offensiva i sin utbildningsplanering så att de satsningar som görs på utbildningssidan kompletterar näringslivssatsningarna. Skolstyrelserna är nu skyldiga att ha ett lokalt samråd med arbetsmarknadens parter före sina beslut om inriktningen och dimensioneringen av yrkesutbildningen i komvux. Det är viktigt att detta samråd är ett led i kommunens vidare utbildningsstrategi. Utbildningsplaneringen måste i sin tur vara ett led i kommunens näringslivsplanering. Vi vill också framhålla vikten av att utbildningsplaneringen sker i nära samråd med arbetsmarknadsmyndigheterna. I detta sammanhang har studieförbunden redan visat sig vara viktiga fora för att utveckla konkreta idéer om olika bygders utveckling. Samtidigt är det viktigt att kommunerna i sin utbildningsplanering också tar hänsyn till vilka utbildningar statens skolor för vuxna samt näraliggande kommuner ger, så att man tillsammans med SSV och andra kommuner kan åstadkomma sådana utbildningssatsningar som man inte förmår på egen hand.

Kommunerna har en skyldighet att anordna utbildning inom grundvux (d.v.s. motsvarande låg- och mellanstadiet). Utbildning inom komvux' etapp I (motsvarande högstadiet) har hög prioritet. Genom denna typ av utbildning höjs befolkningens utbildningsnivå i de allmänna ämnena. En sådan grund kan i många fall vara nödvändig för att mer yrkesinriktade utbildningsinslag skall vara möjliga. Det är emellertid väsentligt att människor i Norrlands inland, Bergslagen och Sydöstra Sverige också får del i ett individinriktat, mer varierat utbildningsutbud som den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan kan ge.

Distansutbildning på gymnasial nivå bedrivs av Statens skolor för vuxna i Norrköping och Härnösand. Utbildningen är främst inriktad på enskilda individer. Statens skolor för vuxna i Härnösand har emellertid också sedan ett antal år ett samarbete med komvux i flera kommuner. Förutom en individinriktad utbildning anser vi att det är viktigt att de möjligheter som statens skolor för vuxna har att samverka med den kommunala vuxenutbildningen utvecklas vidare så att människor får fler utbildningsmöjligheter nära hemorten. Att individuellt ta ansvar för sin studiesituation utan den stimulans och det stöd som studier i grupp relativt nära hemorten innebär kan vara ett alltför stort hinder för många människor. De samverkansprojekt som statens skolor för vuxna bedriver med kommuner och företag bör därför fortsätta och utvidgas. Kommunerna bör enligt vår mening mer systematiskt utnyttja statens skolor för vuxna som komplement till komvux, särskilt i de fall antalet studerande är för litet för att en utbildning skall kunna starta enbart i komvux' regi.

Viss försöksverksamhet med distansundervisning förekommer också vid folkhögskolor. Folkhögskolan som skolform har ofta visat sig mycket lämplig för lågutbildade människor och för människor som inte

har funnit sig tillrätta i det ordinarie skolväsendet. Detta kan bero på att folkhögskolan inte enbart har formell utbildning utan att dess kanske viktigaste uppgift är att värna om de bildningsideal som handlar om demokratisk skolning, den enskilda människans ansvar för sina handlingar och behov av att få en insikt om möjligheterna att påverka den egna livssituationen. Genom den stora frihet som folkhögskolan har att utforma olika utbildningar har skolformen stora möjligheter att anpassa och individualisera utbildningen.

Det är positivt med den mångfald av utbildningsanordnare som finns. Samtidigt är det viktigt att olika utbildningsanordnare kan samverka i sina utbildningsinsatser för att tillgodose individernas behov. I första hand är det naturligtvis viktigt att ett samarbete sker mellan utbildningsformer som tillhör en och samma huvudman. Statens skolor för vuxna är emellertid en viktig part, som mer systematiskt skulle kunna utnyttjas även av de inblandade kommunerna och inte enbart av enskilda individer. Olika slags samordning är viktig både för att garantera ett så brett utbildningsutbud som möjligt i glesbygd och för att möjliggöra kvalitativa förbättringar och därmed bidra till en kompetenshöjning.

Den relativt låga utbildningsnivån i de tre prioriterade landsdelarna tillika med det ringa utbildningsutbudet, framför allt inom kommunal vuxenutbildning, medför att vi i första hand vill peka på vikten av en vidare utbyggnad av den kommunala vuxenutbildningen. Genom denna förstärks möjligheterna till framtidsinriktade, offensiva utbildningsinsatser såväl utifrån individuella behov som utifrån de behov som den kommunala näringslivsplaneringen kan medföra. Men vi vill också framhålla arbetsmarknadsutbildningens regionalpolitiska roll och betona vikten av att regionalpolitiska aspekter även fortsättningsvis tillmäts stor betydelse vid den länsvisa fördelningen av anslagen för arbetsmarknadsutbildning. Man bör också i ökad utsträckning pröva olika former av arbetsmarknadsutbildning i särskilt utsatta regioner, t.ex. enligt den modell som tillämpas i östra Norrbotten. Personalutbildningen kan också komma att spela en väsentlig regionalpolitisk roll i framtiden. I den aviserade utredningen om kompetensutveckling på arbetsplatserna bör de regionalpolitiska aspekterna ges en betydande uppmärksamhet.

Vi föreslår därför att i första hand de tre prioriterade landsdelarna får ett utökat antal grundvux- och komvuxtimmar, motsvarande 50 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 5% av nuvarande anslag för hela landet. Vi förutsätter att kommunerna samarbetar med statens skolor för vuxna när studerandeunderlaget är alltför litet. De medel som den i ett senare avsnitt föreslagna inlandsstyrelsen disponerar bör också kunna användas för kompetensutveckling av den vuxna befolkningen men bör då inte vara knutet till en speciell skolform. Den utökade komvuxutbildningen bör i första hand användas till sådana utbildningar som kompletterar det befintliga, samlade utbudet av vuxenutbildning samt innehållsmässigt i första hand vara sådan att den tillgodoser såväl enskilda

individers behov som de behov kommunen antas få utifrån den näringslivsplanering som görs. Uppsökande verksamhet är i detta sammanhang ett nödvändigt instrument för att tillgodose de lägst utbildades behov.

För att en satsning på vuxenutbildning skall ha verklig genomslagskraft fordras att även studiefinansieringen för de vuxenstuderande ges en tillfredsställande lösning. Statlig studiefinansiering till vuxna erbjuds i tre huvudformer: studiemedel, vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag är det klart förmånligaste studiestödet för de studerande, men det är ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Utbildningsbidrag ges ju bara till personer som är eller riskerar att bli arbetslösa och som planerar en utbildning tillsammans med arbetsmarknadsmyndigheterna.

För att enskilda individer skall klara den typ av offensiva utbildningssatsningar som vi främst har betonat är det således studiemedel och vuxenstudiestöd som står till buds. Av dessa är vuxenstudiestödet i regel det mest förmånliga för den studerande. Studiemedlen har en bidragsdel, men huvuddelen är ett studielån och studieskulderna kan bli mycket betungande för studerande som måste skuldsätta sig redan på grundläggande studienivåer. Vuxenstudiestöden erbjuder en finansiering som jämfört med utbildningsbidraget är ett 65-procentigt bidrag, som kan kompletteras med ett studielån upp till utbildningsbidragsnivå. För att få vuxenstudiestöd måste man ha minst fyra års yrkesverksamhet och vara lågutbildad. Drygt hälften av eleverna i komvux finansierar sina studier med statligt studiestöd, ca 35% med studiemedel och ca 18% med vuxenstudiestöd. Ca 60% av alla behöriga sökande av vuxenstudiestöd får avslag på sina ansökningar på grund av bristen på stödutrymmen.

Den resurs om 50 miljoner kronor till ytterligare komvuxtimmar som vi föreslagit kan, mycket schabloniserat, översättas till ca 3 500 helårsstudieplatser. Vuxenstudiestöd för samtliga dessa helårsstudieplatser beräknas kosta ca 192 miljoner kronor, medan studiemedel skulle kosta ca 50 miljoner kronor. Med samma utnyttjande av studiestöd hos de studerande som för närvarande (35% studiemedel och 18% vuxenstudiestöd) är kostnaden för studiestöd ca 45 miljoner kronor.

Bättre utrustning - ett led i en kompetenshöjning

En stor del av gymnasieskolan består av yrkesinriktade utbildningar. Dessa utbildningar kräver ofta dyrbar utrustning. Ett visst samutnyttjande av utrustning förekommer mellan olika utbildningsanordnare, framför allt mellan gymnasieskolan och komvux, men också något vidare, t.ex. i anslutning till tekniska centra. Ur kvalitativ synvinkel är det naturligtvis viktigt att resurser sambrukas så att den för ändamålet lämpligaste utrustningen kan erhållas. I detta sammanhang kan även en del av vissa högskolors utrustningsbehov behöva vägas in. Ett genomförande av den föreslagna ingenjörsutbildningen på mellannivå bör leda till ett större

sambruk av utrustning mellan gymnasieskolan och högskolan. Samtidigt kommer behovet av utrustning sannolikt att öka när ingenjörsutbildningen på mellannivå träder i kraft, eftersom utbildningen är ett år längre än gymnasieskolans nuvarande tekniska linjer.

En god utrustning har också en vidare betydelse för regionen än enbart för utbildningssektorn. Ett samutnyttjande av utrustning kan också vara frågan om att olika småföretag kan utnyttja den utrustning som t.ex. gymnasieskolan har. Genom en sådan samverkan kan utrustningen och kompetensen i gymnasieskolan, komvux och AMU vara en tillgång även för delar av näringslivet i regionen.

Gymnasieskolan erhåller ett visst statligt anslag för utrustning, medan den kommunala vuxenutbildningen inte har något sådant. En del av utrustningsanslaget till gymnasieskolan utgör stöd till teknikcentra där gymnasieskolan medverkar. Anslaget är emellertid alltför begränsat för att kunna tillgodose de mycket stora utrustningsbehov som finns. Vi anser att den kvalitativa utvecklingen av utbildningen i såväl gymnasieskolan som komvux fordrar att utrustningen förstärks.

För att utnyttja de resurser som anslås till dyrbar utrustning så mycket som möjligt är sambruk viktigt. Förutsättningarna för detta varierar emellertid mycket mellan kommunerna. I vissa kommuner kan gymnasieskolan och delar av näringslivet samutnyttja viss utrustning, i andra kommuner har gymnasieskolan inget näringsliv att samarbeta med. I andra kommuner kan kombinationen av utbildningsanordnare vara sådan att ett samutnyttjande verkligen minskar de offentliga utgifterna, medan återigen andra kommuner inte har sådana möjligheter. De skilda förutsättningar som råder innebär att ett vidgat statligt utrustningsstöd måste anpassas till olika lokala förhållanden. Vi anser därför inte att ett sådant stöd enbart skall vara knutet till gymnasieskolan som nu är fallet, utan utrustningsmedlen bör kunna utnyttjas mer flexibelt.

Den utvärdering av olika tekniska centra som för närvarande pågår har bland annat visat att dessa centra är av mycket olika slag. Det är långt ifrån alla tekniska centra som är ett stöd för de offentliga utbildningsanordnarna på orten. Även i de fall så sker, i s.k. skolnära teknikcentra, kan det finnas oklarheter i verksamhetsinriktningen. Skolnära teknikcentra har som huvudsyfte att stärka utbildningsanordnarna på orten. Erfarenheterna talar för att konsultinsatser och legoproduktion klart bör underordnas huvudmålet om skolnära teknikcentra skall tjäna sitt syfte.

Vi anser inte att den yttre lösning som man lokalt har valt för att möta de allt större utrustningsbehoven skall vara avgörande för en vidgad statlig finansiering. Huvudargumenten för en ökad statlig satsning är att gymnasieskolan och komvux behöver förbättrad utrustning. Förutom ett vidgat utrustningsanslag borde även länsanslaget för regional utveckling kunna utnyttjas för att möjliggöra införskaffandet av dyrbar utrustning under förutsättning att sambruk av utrustning och tjänster sker av utbild-

ningsanordnare med flera huvudmän. Vi anser att en förstärkt utrustningsfinansiering i första hand bör komma de tre prioriterade landsdelarna till del och föreslår att 60 miljoner kr för var och en av de prioriterade landsdelarna avsätts för detta ändamål inom den regionalpolitiska ramen.

Högskoleutbildning

För att så många människor som möjligt skall få tillgång till kvalificerad utbildning är det nödvändigt att utbildningen förläggs så nära hemorten som möjligt. Om efterfrågan är liten eller tillfällig, så kan periodiserad decentraliserad utbildning eller distansutbildning ge bättre möjligheter att tillgodose behoven.

Anspråken på nya insatser från högskolorna kommer att öka. Det är därför viktigt att utbildningsutbudet successivt förnyas. Högskolans utbud av utbildning har under senare år främst förnyats genom omprövning. Eftersom olika utbildningar har olika kostnader är det emellertid inte så enkelt att det bara går att flytta utbildningsplatser. Vidare är den kompetens i lärarkår m.m. som byggts upp lätt att rasera, men tar lång tid att bygga upp igen, om det skulle behövas. Dimensioneringen av olika utbildningar får därför inte bli för osäker och ryckig beroende på fluktuationer i antalet sökande eller bristande tillgång på resurser för högskoleutbildningen.

En annan metod att inom en region säkra ett brett utbud av utbildning och en god kompetens är att näraliggande högskolor samarbetar och inriktar sina utbildningsprofiler så att de kompletterar varandra. Ett exempel på en sådan samverkan är utbildningsprogrammet Bergslagens tekniska högskola. Programmet är en nätverksorganisation genom vilken olika satsningar sker genom samverkan i planering och samordnat resursutnyttjande. De involverade högskolorna är Eskilstuna/Västerås, Falun/Borlänge, Gävle/Sandviken, Karlstad och Örebro samt universitetet i Uppsala och Lantbruksuniversitetet. En betydande del av planeringsarbetet har utförts på lokal nivå och har bestått i att analysera de regionala utbildningsbehoven, ta fram underlag i skilda planeringsfrågor och utforma enskilda förslag samt angelägenhetsgradera dessa. De olika förslagen, särskilt de som gäller utbildningslinjer eller större, sammanhållna åtgärdspaket inom vissa speciellt angelägna områden, har senare vägts samman och prövats i regional samverkan.

Nätverksorganisationen Bergslagens tekniska högskola har tre huvuduppgifter: resursmobilisering, verksamhetsprofilering samt samordning och samverkan. Resursmobiliseringen gäller såväl materiella tillgångar (laboratorieutrustning, datakraft och biliotek) som den kompetens som personer vid högskolorna, myndigheter och andra organ besitter. Verksamhetsprofileringen utgår från resonemanget att en tillfredsställande kvalitet i verksamheten bäst uppnås genom att resurserna koncentreras på vissa viktiga fält vid var och en av högskolenheterna. Genom

att samverka och så långt möjligt samordna resurserna får organisationen tillfredsställande bredd och verkningskraft.

Om högskolorna i de tre prioriterade landsdelarna skulle välja en sådan inriktning för delar av sitt fortsatta planeringsarbete tror vi att deras komparativa fördelar kunde utnyttjas bättre och ge synergieffekter för det samlade näringslivet i regionen. Genom en sådan ordning skulle högskolornas förändringsberedskap öka.

Högskoleutbildningen har under 1970- och 1980-talen fått en geografisk spridning genom etablerandet av nya högskoleenheter. Vi ser med tillfredsställelse att en ny högskola etablerats i en av de prioriterade landsdelarna (Karlskrona/Ronneby) och förutsätter att den nya högskolan successivt får ett breddat utbildningsutbud. Existensen av de mindre högskolorna betyder mycket för deras omgivande regioner. Regeringen har också i senaste budgetpropositionen aviserat en viss breddning av dessa högskolors utbildningsutbud, framför allt inom kultur- och informationssektorn.

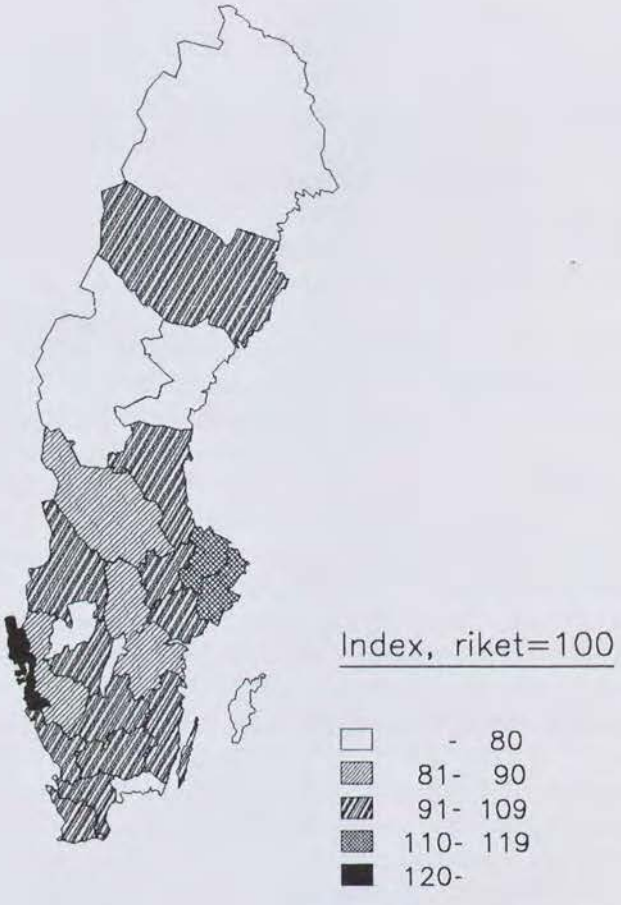
De mindre och medelstora högskolorna har visat en stor förmåga i att utveckla ett utbildningsutbud som är anpassat till regionens behov. Flera av högskolorna har t.ex. utvecklat ingenjörsutbildningar av olika slag. Sammanlagt hade dessa tekniska utbildningslinjer vid mitten av 1980-talet ca 1200 nybörjarplatser.

Riksdagen har antagit propositionen (1988/89:90, UbU 30, rskr 280) där den tekniska utbildningen på mellannivå hanteras i ett samlat grepp. De tidigare utvecklade linjerna kommer, tillsammans med delar av gymnasieskolans tekniska linje, att utgöra basen för denna nya utbildning. Reformen avser att skapa en samlad och överblickbar grundläggande struktur för den tekniska utbildningen. Att förverkliga de nya tvååriga ingenjörsutbildningarna kommer att ta en avsevärd del av högskolans krafter i anspråk. Vi anser att detta bör vara huvudinriktningen för insatserna inom teknisk högskoleutbildning de närmaste åren. Som nästa steg anser vi att de tekniska högskolorna skall decentralisera delar av sina civilingenjörsutbildningar till högskolor i de tre prioriterade landsdelarna i likhet med samarbetet för Bergslagens tekniska högskola samt samarbetet mellan Kungl. Tekniska Högskolan (KTH) och högskolan i Eskilstuna/Västerås. Vi menar att det på sikt bör övervägas en utbyggnad av långa utbildningar - civilingenjörslinjer - på ytterligare någon ort. Det är rimligt att anta att det uppstår svårigheter att rekrytera studerande till långa ingenjörslinjer, ungefär som på 1970-talet, då många ungdomar valde teknik men också nöjde sig med kortare utbildningar. En lokalisering av långa linjer inom teknisk sektor till regioner med låg genomsnittsnivå på utbildning och låg frekvens av övergång från gymnasiet till högskolan skulle förbättra rekryteringsmöjligheterna.

Som komplement till tekniska utbildningslinjer utgår vi från att högskolorna kommer att utveckla olika fort- och vidareutbildningskurser, som är anpassade efter det lokala näringslivets krav, både för de ingen-

jörer som snart kommer att utbildas och för andra grupper. Utbudet av utbildning på fristående kurser är särskilt begränsat inom områden i närheten av de mindre högskolorna, vilket framgår av följande bild.

Figur 5.2 Enstaka kurser 1986



De mindre högskolornas möjligheter att bedriva decentraliserad utbildning eller distansutbildning hämmas av bristande resurser. Det är emellertid inte självklart att den närmast liggande högskoleenheten alltid skall svara för utbildningsinsatserna. Andra högskolor och universitet kan ha bättre förutsättningar och kompetens att ge utbildning inom vissa områden. Det är viktigt att såväl decentraliserad utbildning som distansutbildning ges av den högskoleenhet som har de bästa kompetensmässiga förutsättningarna. Det är också väsentligt att en samverkan etableras mellan högskoleenheterna i detta avseende.

För närvarande pågår ett femårigt program för att utveckla

metodiken och tekniken för distansutbildningen. Framför allt sker utvecklingsarbetet vid universitetet i Umeå, som sedan flera år har arbetat med att utveckla distansutbildningen. Numera arbetar man bl.a. med lokala studiecentra som ett hjälpmedel i den direkta kontakten mellan lärare och studerande, ibland i samarbete med gymnasieskolan. Sådana studiecentra finns t.ex. i Övertorneå och Arvidsjaur. Genom att utrusta sådana lokala studiecentra med anläggningar för tvåvägstelevision kan även lärarledd undervisning bedrivas vid dessa studiecentra.

Vid Stockholms universitets företagsekonomiska institution pågår utveckling av en datorstödd distansundervisning (DADIS) främst för ekonomisk planering i småföretag. Datorn utnyttjas som kommunikations- och undervisningshjälpmedel tillsammans med lärarstöd.

Vi anser att den pågående utvecklingen av olika former för distansutbildning är mycket väsentlig för att åstadkomma en kompetensutveckling i hela landet och anser att distansutbildningen bör bli ett mer allmänt inslag, framför allt i den fortbildning som bedrivs med hjälp av högskoleutbildning. När den femåriga programtiden för att vidareutveckla distansutbildningen närmar sig slutet (1992), finns det sannolikt en god beredskap för att påbörja ett distansutbildningsprogram i större skala.

Vi anser att medlen för fristående kurser bör utökas vid de mindre högskoleenheterna. Vi anser också att medlen för decentraliserad utbildning och distansutbildning bör öka i första hand för de tre prioriterade landsdelarna. Ett årligt belopp om 50 miljoner kronor per landsdel utöver redan beslutade anslag bör tas i anspråk för dessa ändamål. Dessa medel bör också kunna utnyttjas av universiteten samt högskolan i Luleå. Genom bl.a. högskolan i Luleå bedrivs decentraliserad utbildning i Skellefteå och Kiruna.

5.1.2 Forsknings- och utvecklingsarbete (FoU)

Existensen av forsknings- och utvecklingsarbete är betydelsefull för regionens utveckling. Det visar bl. a. de senaste årens tillväxt runt universitetsorterna. Universitet och högskolor bidrar både till den nationella och internationella kompetensutvecklingen inom sina respektive specialområden. Finns det högskolor och bedrivs det forskning på en ort, drar detta också till sig annan verksamhet som kräver högt utbildad personal. I den meningen har alla universitet och högskolor en regional betydelse. Framför allt teknisk utbildning och forskning har hittills ansetts viktiga för vissa typer av näringslivslokaliseringar. Alltmer börjar man dock inse att det behövs en mer differentierad verksamhet för den kvalificerade arbetskraften för att lättare kunna rekrytera personal. En viktig drivkraft i en sådan differentierad arbetsmarknad är förekomsten av en forskningsorganisation eller av annan organiserad FoU-verksamhet.

Sverige kommer i framtiden sannolikt att behöva betydligt fler verksamma inom forsknings- och utvecklingsarbete, såväl i offentlig tjänst

som i näringslivet. Det finns ingen anledning att förmoda att den utveckling som skett de senaste 20 åren, med en fördubbling av antalet årsverken inom forsknings- och utvecklingsarbete, inte skulle fortsätta. En utbyggnad av utbildnings- och FoU-resurser är därför angelägen. En utbyggnad utanför de överhettade regionerna är därför ett effektivt sätt att underlätta rekryteringen av kvalificerad arbetskraft i hela landet.

FoU inom högskolan

Forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs i Sverige till största delen inom företagen. Denna FoU är främst inriktad mot utvecklingsarbete. Forsknings- och utvecklingsarbete med offentliga medel bedrivs främst inom högskolans ram. Forskning bedrivs i viss utsträckning vid alla högskoleenheter. Fasta forskningsresurser är emellertid koncentrerade till universitetsorterna samt Luleå. Lantbruksuniversitetet har dock sina forskningsresurser spridda på ett flertal orter i landet.

De regionalpolitiska effekter som kan uppnås med en allokering av forsknings- och utvecklingsarbete till ytterligare orter är att det ger

- ett stöd för utvecklingen av ett kunskapsintensivt och utvecklingsinriktat näringsliv (Umeå/Luleå/Linköping-effekten)

- bättre förutsättningar för att behålla och rekrytera kompetent personal till högskola, myndigheter och näringsliv

- förbättrade möjligheter att ta tillvara den forskarutbildningsreserv som finns vid de regionala högskolorna.

En mer spridd allokering av forsknings- och utvecklingsresurser ger också ett bättre stöd för högskoleutbildningen och därmed en kvalitetshöjande effekt.

De högskoleetableringar med fasta forskningsresurser som skett i Norrland - universitetet i Umeå och högskolan i Luleå - har betytt mycket för utvecklingen i Norrland. Vi anser att det är viktigt att dessa båda högskolor kan fortsätta att utvecklas. Tillsammans är de mycket viktiga för näringsliv och förvaltning genom att de försörjer en stor del av Norrland med kvalificerad arbetskraft.

De 14 regionala högskolorna har betytt mycket för att tillgodose behovet av högre utbildning i olika delar av landet. Högskolornas utbildningsutbud har också successivt breddats och förnyats. Högskolorna har också i allt större utsträckning påbörjat en samverkan med den omgivande regionen och näringslivet, både genom uppdragsutbildning och olika FoU-projekt.

Flera regionala högskolor har, ofta med stöd i sina regioner, efterfrågat en större stadga för finansieringen av sin FoU-verksamhet.

Kommittén har utfört en kartläggning av omfattningen av forsknings- och utvecklingsarbete vid de regionala högskolorna (SOU 1988:69). Kartläggningen visar att forsknings- och utvecklingsarbetet vid de regionala högskolorna har fördubblats mellan 1985 och 1988 och omfattade 1987/88 närmare 80 miljoner kronor. Även om tillväxten är snabb, är totalvolymen relativt begränsad. FoU vid de regionala högskolorna finansieras huvudsakligen av sektorsforskningsorgan samt av olika regionala och lokala intressenter. Hälften av högskolorna har också knutit adjungerade professurer till sig. Till den övervägande delen är FoU-resurserna vid de regionala högskolorna medel för enstaka och relativt kortsiktiga projekt. Detta innebär att högskolorna har få möjligheter att mer långsiktigt planera inriktningen av sitt forsknings- och utvecklingsarbete samt rekrytera kompetent personal. Verksamheten är därmed otillräcklig för att vara det kvalitativa stöd som flera regioner behöver.

Man kan förvänta sig att näringslivsstrukturen i Sverige kommer att förändras, bl.a. på det sättet att den kommer att kräva fler forskarutbildade. Detta talar för att antalet forskarutbildade bör ökas. De ca 30 000 studerande som nu finns vid de regionala högskolorna rekryteras i mycket liten utsträckning till forskarutbildning. Endast 0,2% av de examinerade från grundutbildningen vid dessa högskolor 1982/83 övergick inom fem år till forskarutbildning. Tidigare var andelen ännu lägre. Vid högskolor med fasta forskningsresurser var andelen övergångar till forskarutbildningen 5,6%. De studerande vid de regionala högskolorna utgör således en outnyttjad reserv för en vidgning av FoU-systemet. En utbyggnad av forskningsresurser vid ytterligare högskolor kan därför som ytterligare en effekt leda till att denna "forskarutbildningsreserv" aktiveras.

Aktivt forskande lärare torde ha bättre förutsättningar att stimulera de studerande på grundutbildningen att fortsätta med forskarutbildning. Alltför få lärare vid de regionala högskolorna forskar dock. Detta beror framför allt på att många lärare vid dessa högskolor saknar forskarutbildning. Drygt 58% av lektorsbefattningarna vid de aktuella högskolorna är besatta med behöriga lärare. Variationerna mellan högskolorna är stor. Högskolorna i Karlstad och Växjö har tre fjärdedelar av sina lektorsbefattningar tillsatta med behöriga lärare, medan högskolan i Eskilstuna/Västerås endast har en dryg fjärdedel (SOU 1989:27). Några jämförelsesiffror med motsvarande situation vid universiteten finns ej redovisade.

Svensk högskolepolitik kännetecknas av att samma kvalitetskrav ställs på all högskoleutbildning. Bestämmelsen om att den skall vila på vetenskaplig grund, d.v.s. att den skall vara forskningsanknuten, utgör en del av kvalitetskravet. Den uppdelning i enheter med respektive utan fasta forskningsresurser som nu finns har hittills inneburit att lärare i praktiken har olika möjlighet att hålla sig à jour med pågående forskning. För grundutbildningens kvalitet är det väsentligt med en starkare knytning mellan forskning och utbildning än vad som nu är fallet vid de regionala

högskolorna.

Vi anser att olika åtgärder bör vidtas för att ge FoU-verksamheten vid de regionala högskolorna mer stadga och långsiktighet. I första hand anser vi att det är viktigt att sådana åtgärder vidtas för att stödja de tre landsdelar kommittén har prioriterat, Inlandet , Bergslagen och Sydöstra Sverige. Vi är emellertid inte främmande för att samtliga regionala högskolor också garanteras någon typ av grundkapital med avsikt att ge kontinuitet och stadga till den FoU-verksamhet de bedriver. Även vårdhögskolornas behov av stöd till sin FoU-verksamhet behöver uppmärksammas.

Det är emellertid inte självklart vilka åtgärder som skall vidtas för att stärka FoU-verksamheten vid de regionala högskolorna. Begreppet fasta forskningsresurser används ibland i diskussionen. Därmed avses basanslagen till fakulteterna. Dessa basanslag fördelas genom regleringsbrevet direkt till de berörda högskoleenheterna. Med fakultetsanslagen bekostas professurer, som inrättats av regeringen, eventuella extraprofessurer, forskningstid för högskolelektorer, forskarassistentjänster, vissa tekniska tjänster samt medel för studiefinansiering inom forskarutbildningen. Anslaget används också till vissa biblioteksresurser, gästforskare, resor till vetenskapliga symposier samt andra för forskningen stödjande verksamheter. Fördelning av fakultetsanslagen på institutioner sker efter förslag av en särskild fakultetsnämnd, som framför allt har till uppgift att främja och bedöma forskningen vid enheten. Fakultetsnämnden handhar också frågor om forskarutbildningen. Fakultetsnämnden består främst av personer med vetenskaplig kompetens. Fakultetsorganisationen är rikstäckande och fakultetsnämndens ansvar omfattar således forskning inom fakultetsområdet också vid andra högskoleenheter.

En åtgärd för att ge FoU-verksamheten utanför universitetsorterna mer stadga och långsiktighet kan vara att förse några av de regionala högskolorna med någon form av fasta forskningsresurser. Det är inte självklart att det därmed skall innebära att forskning inom ett flertal fakulteter skall förekomma eller ens att alla de delar som för närvarande ingår i fakultetsanslagen skall ingå, t.ex. forskarutbildning. Snarare kanske forskningsresurserna skall avse vissa profilområden, där en högskola har vissa komparativa fördelar framför andra högskolor. Sådana fördelar kan vara en viss specialisering inom grundutbildningen eller en näringslivsinriktning på orten, som behöver en vetenskaplig kompetens inom näraliggande områden för en god utveckling. Forskning inom sådana profilområden kan emellertid också avse områden som i nuläget varken finns företrätt inom högskolan ifråga eller inom näringslivet, men där en satsning kan förväntas leda både till väsentligt förändrade utgångspunkter för regionen ifråga och till en lämplig kvalitativ satsning, sett i ett nationellt perspektiv.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) bedrivs ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete inom områden som har stor betydelse

för den regionala utvecklingen. Verksamheten bedrivs på ett flertal orter i landet. SLU:s enhet i Garpenberg är med sina 225 anställda, varav ca 100 forskare och 9 professorer, den starkaste forskningsenheten utanför universitets- och högskoleorterna. Avståndet till högskolan i Falun/Borlänge är ca fyra mil, vilket borde öppna många intressanta möjligheter till samverkan. SLU:s verksamhet i Röbäcksdalen bör också nämnas.

En annan åtgärd vore att skapa bättre incitament för att fakultetsnämnderna skall uppmuntra institutioner vid de befintliga fakulteterna att upprätta filialer vid de mindre högskolorna. En sådan ordning skulle leda till att forskning kunde bedrivas inom fler områden vid varje högskola. Samtidigt ger filialmodellen inte lika direkta möjligheter till en samlad nationell strategi för den huvudsakliga inriktningen av forskningsresurserna, som en satsning på t.ex. profilområden.

Olika kombinationer av de nämnda åtgärderna skulle kunna leda till att en tillräckligt bred FoU-kompetens etableras på de berörda orterna. Vi anser att några av kollektivforskningsinstituten skall lokaliseras till några av de aktuella högskoleorterna och återkommer till detta i avsnittet om FoU utanför högskolan. Viktiga utgångspunkter för en sådan förflyttning av hela eller delar av verksamheten vid ett antal kollektivforskningsinstitut är att lokalisering sker till högskoleorter samt att statliga medel för forskning i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet satsas på högskolorna på de orter som kan vara aktuella.

Vi anser att det i första hand bör vara högskolor som är lokaliserade till eller är stödjepunkter för Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige som bör få någon form av fasta forskningsresurser, så att dessa regioner därigenom får bättre rambetingelser för att medverka i en kunskapsintensiv samhällsutveckling. Vi är inte benägna att endast föra fram en eller två högskoleorter, eftersom vi anser att de forskningsresurser som bör finnas i första hand bör ansluta till någon form av profilering som kan motiveras både som en utökad nationell forskningssatsning och som ett medel för att tillgodose regionala kompetensutvecklingsbehov.

Vi föreslår därför att fyra olika grupper av högskoleenheter erhåller forskningsresurser. Dessa resurser bör i första hand vara profilerade mot ett eller flera speciella forskningsområden. Vilken huvudinriktning forskningen skall ha bör fastställas av regeringen först efter ytterligare utredning. Det finns risk för att flera högskolor kommer att ägna sig åt likartade specialinriktningar. Ett sätt att motverka detta är att gruppera högskolorna. Varje sådan grupp av högskolor utgör en planeringsgrund för såväl omfattningen som inriktningen av forskningsresurserna och kan bestå av två till tre enheter. En sådan ordning bör ge bättre förutsättningar för att den profilering som sker också sker i samklang med de omgivande högskolorna. Givetvis bör denna profilering återspegla varje högskolas kompetens när det gäller utbildningen samt de utvecklingsresurser i övrigt och de behov som finns i högskolans närhet.

De högskolor vi anser bör ha forskningsresurser är högskolorna i

Östersund och Sundsvall/Härnösand som stöd för södra delen av Inlandet. För Bergslagen förordar vi två grupper av högskolor: en bestående av högskolorna i Gävle/Sandviken, Falun/Borlänge och SLU:s enhet i Garpenberg samt en bestående av högskolorna i Karlstad, Örebro och Eskilstuna/Västerås. För Sydöstra Sverige föreslår vi att högskolorna i Växjö, Kalmar och Karlskrona/Ronneby bildar en grupp. Vissa delar av Lantbruksuniversitetets verksamhet bl.a. inom skogsforskningen bör kunna utgöra en viktig del i ett forskningssamarbete också i sydöstra Sverige.

Kostnaderna för en sådan satsning varierar naturligtvis beroende på vilken bredd den får samt på vilken inriktning forskningen ges. Teknisk, naturvetenskaplig och medicinsk forskning är dyrare än samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning, eftersom det krävs en mer omfattande och dyrbar utrustning samt även en annan forskningspersonal. En satsning på de fyra grupperna av högskolor kan beräknas kosta mellan 200 och 300 miljoner kronor, beroende på inriktning. De resurser som kan behövas i ett inledningsskede, t.ex. för lokaler, kan sannolikt mobiliseras regionalt, eftersom det på flera orter redan förekommer ett samarbete mellan högskolan, landstinget, länsstyrelsen och näringslivet.

En satsning som den föreslagna kräver en längre förberedelseprocess. Det fordras ett intensivt arbete, i nära kontakt med vetenskaplig kompetens för att få fram underlag till lämpliga profilområden. Forskning är en verksamhet som är mycket beroende av kvalificerad personal. Det är ovisst om det i nuläget finns tillräckligt med kompetenta människor. Det är viktigt att en utbyggd forskningsverksamhet är av mycket god kvalitet. Därför bör den process det tar att genomföra den föreslagna utbyggnaden få ta den tid som behövs. Hela 1990-talet och kanske mer därtill kan komma att tas i anspråk. Desto angelägnare är det att processen inleds.

Vi anser att en satsning på forskning i den föreslagna storleksordningen skall finansieras genom ett resurstillskott till forskningen. Vi återkommer till finansieringen i kapitel 10. En allmän spridning av de forskningsresurser som finns vid enheter med fasta forskningsresurser är inte att föredra.

Av tidigare resonemang torde det ha framgått att vi anser att det finns starka skäl att överväga en ökning av de statliga FoU-utgifterna. Det har visserligen hävdats från olika håll att det mest effektiva sättet att förstärka forskningen och öka tillgången på forskarutbildade är att bygga ut den nuvarande forskningsorganisationen. Det är emellertid vår uppfattning att inte minst från regionalpolitisk synvinkel ger en satsning på ett antal nya och medelstora högskoleenheter, så gynnsamma effekter att en utbyggnad av forskningsverksamheten kan motiveras. Det är också vår uppfattning att nya forskningsmiljöer i större utsträckning stimulerar till nya tankar och angreppssätt vilket även talar för att utbyggnad vid ett antal nya mindre och medelstora högskolor ger större utdelning av insatta resurser än en utbyggnad av befintliga forskningsenheter. En viss nyetab-

lering av kvalitativt högtstående FoU-verksamhet blir därmed viktig såväl från regionalpolitisk synpunkt som från ett internationellt konkurrensperspektiv.

FoU utanför högskolan

De resurser för forskning som vi förordar för några av de regionala högskolorna är, såsom vi tidigare påpekat, inte tillräckliga för att tillgodose det behov av ett mer kvalificerat utvecklingsarbete, nära knutet till näringslivet, som också finns i de tre prioriterade landsdelarna.

Såsom tidigare betonats bedrivs den största delen av forsknings- och utvecklingsarbetet i Sverige inom företagen. Till den övervägande delen rör det sig om ett mycket tillämpningsinriktat utvecklingsarbete.

Sett i ett längre tidsperspektiv har tillverkningsindustrins FoU-satsningar ökat mycket kraftigt under 1980-talet. Detta gäller oavsett om man mäter de totala FoU-utgifternas ökningstakt eller hur FoU-utgifterna som andel av industrins förädlingsvärde utvecklats. Tillväxten har inte bara varit kvantitativ utan också kvalitativ. Inslaget av akademiskt utbildade - främst civilingenjörer - i företagens FoU har t.ex. ökat från drygt 25% 1980 till 35% 1988. Om trenden från 1970-talets början fortsätter kommer akademiskt utbildade att utföra över 50% av FoU-arbetet vid mitten av 1990-talet.

I ett längre tidsperspektiv finns också flera tecken på att FoU-arbetet koncentreras alltmer . Det gäller oavsett om man fördelar arbetet över produktgrupper, över branscher eller över enskilda företag/koncerner. Det totala FoU-arbetet har i första hand koncentrerats till de orter där stora, FoU-intensiva koncerner inom verkstadsteknisk och kemisk industri lokaliserat utvecklingsavdelningar. Under senare år har dessutom inslaget av upphandling av FoU-relaterade tjänster från koncernexterna partners ökat högst markant. Tjänstesektorns s.k. kunskapsföretag har uppenbarligen blivit en allt viktigare resurs för den tillverkande industrins framtidssatsningar. Detta förstärker tendenserna till geografisk koncentration. Det är lätt att skissera scenarier där näringslivets FoU-arbete - egen och upphandlad - inom en nära framtid till minst 90% är koncentrerad till ett tiotal stadsområden.

Det finns i Sverige en nära 50-årig tradition för kollektiv FoU, vilket innebär att stat och näringsliv tillsammans finansierar forsknings- och utvecklingsinstitut. Under senare år har det tillkommit samfinansierade program utan egna institut eller FoU-resurser. Den kollektiva tanken har visat bärkraft och institutens verksamheter har expanderat. De har successivt införskaffat en stor mängd avancerad forskningsutrustning. För företag som har satsat resurser i kollektivforskningsinstituten har det ofta varit alltför dyrbart att skaffa sådan utrustning på egen hand, åtminstone innan användningsområdena varit väl utprovade. Branschinstituten har därför blivit attraktiva miljöer också för en mer allmänt inriktad grund-

forskning. Det har varit ganska lätt för instituten att dra till sig kvalificerade forskare från berörda högskoleinstitutioner. Även forskarutbildningen har i växande grad kommit att knytas till institutens resurser.

Såväl till volym som till antal har verksamheten efter 1970 ökat i takt med industrins FoU-satsningar. Ett antal kollektiva program utan egna institut och resurser har startats. I denna s.k. programområdesforskning utnyttjas högskolans resurser. Ett ytterligare tillskott i institutens verksamhet är vissa av STU finansierade program för konsultativt stöd till mindre företag som inte ingår i stiftarkretsen.

STU har i uppdrag att för statens räkning träffa avtal om samfinansierad, kollektiv FoU i olika former. Huvudprincipen är att staten skall stå för 40% av kostnaderna för basprogrammet. Kollektiv forskning bedrivs också i former där STU inte delfinansierar basverksamheten utan i varierande grad bidrar som projektfinansiär. Under budgetåret 1985/86 fanns tillsammans 42 verksamheter som bedrev kollektiv forskning i skilda former. De omsatte cirka 700 miljoner kronor och sysselsatte 240 forskarutbildade och cirka 650 personer med annan högskoleutbildning. Motsvarande uppdrag har SJFR på jord- och skogsbrukets område. Verksamheten har för närvarande en omsättning på 100 miljoner kronor.

1985 fanns det inom tillverkande företags FoU-verksamheter, bortsett från läkemedelsindustrin, cirka 600 anställda med forskarutbildning. Av dessa fanns knappt 300 inom stora verkstadskoncerner. Jämförelsen med näringslivet visar att antalet forskarutbildade i kollektiva verksamheter är högt, nära i nivå med det totala antalet i industriföretag utanför läkemedels- och verkstadsindustrin. I småföretagsdominerade branscher som trä- och textilindustri samt grafisk industri är de forskarutbildade många gånger fler i branschens kollektiva forskningsinstitut än i företagen sammantagna.

De kollektiva verksamheterna är starkt geografiskt koncentrerade, i första hand till Stockholm, vilket beror på en traditionell koppling till de tekniska högskolorna. Några institut har dock filialer på andra orter i landet. Institutet för verkstadsteknisk forskning (IVF) har t.ex. huvudkontor i Göteborg och filialer i Stockholm, Linköping, Luleå och Sandviken. Träteknikcentrum har filialer i Jönköping och Skellefteå. Institutet för metallforskning och Träforskningsinstitutet är å andra sidan exempel på större institut med verksamhet helt förlagd till Stockholm.

I den sammanställning av regionala tekniskpridningsprogram, som gjordes 1987, har 40 olika kollektiva FoU-verksamheter beskrivits. Även om sammanställningen inte är heltäckande ger den tydliga geografiska indikationer. Av dessa 40 verksamheter finns 22 i Stockholm och 6 i Göteborg. 55% av den totala personalen på drygt 1 000 personer, de flesta högutbildade, finns i Stockholm, 25% i Göteborg. Utanför Stockholm och Göteborg finns bara en större kollektiv verksamhet, MEFOS i Luleå med ca 70 anställda (FoU och uppdragsverksamhet inom metallurgi och bearbetningsteknik). Plast- och gummiinstitutet (PGI) i Värnamo och

Sundsvall är, förutom MEFOS, det enda institut med fasta resurser som är helt förlagt utanför Stockholm och Göteborg. Resterande 9 verksamheter är antingen mindre filialer till Stockholms- eller Göteborgsinstitut eller forskningsprogram utan egna fasta resurser (bl.a. i Lund).

Det är således uppenbart att den av stat och näringsliv samfinansierade FoU-verksamheten är än mer geografiskt koncentrerad än både högskolornas och företagens egen FoU-verksamhet. Man kan därutöver konstatera att den industriella FoU-verksamhetens koncentrationsmönster för berörda branscher och teknikområden ofta är en helt annan än den kollektiva FoU-verksamhetens. Det förefaller vara så att de kollektiva programmens traditionella kopplingar till de tekniska högskolorna i Stockholm och Göteborg (Kungl. Tekniska Högskolan och Chalmers Tekniska Högskola) ännu starkt påverkar var verksamheterna bedrivs. Omvänt kan detta förhållande tolkas så att de styrmedel staten har, som avtalspart och basfinansiär, ännu bara i liten utsträckning utnyttjats för att lokalisera kollektiva FoU-verksamheter till andra orter, t.ex. till miljöer där den industriella FoU-verksamheten har etablerade eller latenta tyngdpunkter.

Något schablonmässigt kan man därför säga att det är förväntade positiva effekter av närhet till KTH:s och CTH:s forskarmiljöer som i huvudsak styrt lokaliseringen, inte förväntade positiva effekter av att skapa närhet mellan institutsresurser och vissa företagsresurser. Man kan också tänka sig att just möjligheten till sådana positiva närhetseffekter i realiteten bidragit till att instituten i så hög grad blivit kvar i Stockholm, eftersom en sådan lokalisering kan ses som en neutral kompromiss där inga företagsgrupper gynnas. Neutral lokalisering har kanske också varit en förutsättning för att behålla en stabil krets av stiftarföretag och därmed en stabil basfinansiering för att nå en konkurrensneutral, långsiktigt motiverad forskning.

Det är självklart ett mål i sig att finna långsiktigt stabila former för att driva av stat och näringsliv samfinansierad FoU. Men neutralitets- och stabilitetssträvanden har också ett pris. De kollektiva resurserna kan med hittillsvarande strategi knappast engageras i projekt som, direkt eller indirekt, syftar till att omskapa industriella eller kompetensmässiga strukturer.

Vi anser att staten vid större förändringar av verksamheten eller i samband med större förändringar av ingångna avtal aktivt ska utnyttja sin roll som avtalspart för att åstadkomma en lokalisering av kollektiva institut till annan ort än Stockholm och Göteborg. I första hand bör sådan lokalisering ske till högskoleorter i de tre prioriterade landsdelarna.

Svenska träforskningsinstitutet och Institutet för metallforskning är enligt vår mening lämpliga institut för en omlokalisering. En närmare geografisk anknytning till den industriella etableringen inom dessa branscher kan motivera en förflyttning. Triangeln Sundsvall - Örnsköldsvik - Östersund, med utlöpare till Trondheim, är viktig i detta sammanhang, lik-

som någon ort i Sydöstra Sverige och flera orter i Bergslagen. Vi förutsätter att redan etablerade institut utanför storstadsområdena bibehålls.

Ett omfattande program för att utveckla träindustrin i norra Sverige har nyligen startats, det s.k. TRÄMAN 90-programmet som ett komplement till tidigare satsningar på YTH och IUC. Några projekt inom detta program kommer att utföras vid Träteknikcentrum i Skellefteå, vilket vi anser är en god grund för vidare satsningar. Som vi återkommer till i nästa avsnitt, kommer vi också att föreslå instrument för att stärka det lokala näringslivets möjligheter att köpa tjänster av de kollektiva forskningsinstituten. Vi anser att detta är ett viktigt led för att skapa bättre övergångar mellan lokalt och centralt bedrivet utvecklingsarbete.

Den kollektiva finansieringsformen har flera fördelar som också skulle kunna utnyttjas för att främja utvecklingsarbete och spridning av teknik i geografiskt avgränsade områden. Finansieringsformen gäller löpande verksamhet, d.v.s. primärt löner och inte maskiner. Avtalsperiodernas längd garanterar att verksamheten kan bedrivas på relativt lång sikt. Den kollektiva formen är industrinära. Den uppmuntrar till deltagande från inblandade företag/branscher och ger därför förutsättningar för god återkoppling.

Erfarenheterna från etableringar av olika teknikcentra pekar på att det hos företag finns en vilja att kollektivt, både ekonomiskt och på andra sätt, stödja en uppbyggnad av kompetens i vid mening. Det saknas dock balanserade former för att samla, kanalisera och neutralt stötta dessa kollektiva, men geografiskt avgränsade, företagsintressen. Den etablerade kollektiva formen, med samfinansiering av en avtalsbunden basverksamhet kan vara en lösning. Det är emellertid viktigt att undvika en alltför kraftig fixering till teknikcentra. Dessa är av mycket skiftande karaktär och skall ses som en möjlighet bland flera.

Motiven för att ge stöd till t.ex. teknikcentra eller liknande etableringar inom stödområden har varit att stödet på längre sikt ska ge kompetensmässigt positiva effekter för det lokala näringslivets utveckling. Den valda metoden har hittills främst varit att koncentrera stödet till den intiala resursuppbyggnaden. Skillnaden mot den kollektiva finansieringsformen är uppenbar: stödet går till maskiner av olika slag, inte till löpande verksamhet. Eftersom det i princip bara varit den initiala resursuppbyggnaden som varit stödberättigad när det gällt teknikcentra, har lokalintresset ganska omgående riktats mot områden och tjänster som möjliggör drift. De uppbyggda resurserna, som i huvudsak tillkommit genom statliga satsningar, har därmed blivit medel för att organisera ett utbud av tjänster, utbildning och rådgivning men också produktions- och produktutvecklingstjänster, där olika intäkter kan täcka driftskostnaderna.

Kravet att teknikcentra efter en initialperiod skall bära sina egna kostnader har visat sig vara svårt att infria. Det gäller särskilt centra som satsat på avancerad maskinutrustning. I princip gäller att ju mer specialiserade maskiner man anskaffat, desto mindre blir den potentiella målgrup-

pen av företag. Det har gjort att teknikcentra för att generera täckningsbidrag sökt vidga den geografiska marknaden. I denna ansträngning har det ursprungliga målet att främja små och medelstora företag i närregionen fått stå tillbaka. I vissa fall har det även lett till att man sålt produktionstjänster (legouppdrag och liknande) och därmed uppfattats som konkurrent av sin målgrupp.

Vi anser att den kollektiva finansieringsformen som framför allt ger stöd till den löpande verksamheten är ett bättre instrument. Satsningarna skulle då vara både innehållsmässigt och finansiellt avtalsreglerade mellan stat och ett stiftelsebundet, lokalt näringslivsintresse.

I första hand bör uppgiften för ett kollektivt utvecklingsarbete i dessa nya former vara att skapa närhet till och utbyte av kompetens med kollektiva branschforskningsinstitut. Basfinansieringen skulle t.ex. kunna avse insatser för att lokalt organisera efterfrågan på, och inköp av, mer långsiktigt verkande kompetens. Det statliga stödet skulle därmed inte röra resursuppbyggnad som "söker sin marknad", utan i stället insatser som identifierar intressentgruppers mer långsiktiga kompetensefterfrågan, men också ger sådant intressentgruppsstöd att denna efterfrågan kan ges marknadsmässiga uttryck. Ett sådant stöd skulle därmed kunna skapa efterfrågan från perifera mot centralt koncentrerade kompetenser. Genom detta marknadstryck kan en frigörelse från nuvarande mönster underlättas.

Vi anser således att utvecklingsarbetet i anknytning till företagen i Norrlands inland, Bergslagen och Sydöstra Sverige bör stimuleras ytterligare av staten för att förbättra utgångsläget för kunskapsintensiva investeringar i framtiden. Denna stimulans förutsätter en samfinansiering med det lokala näringslivet och bör ges formen av ett basfinansieringsstöd som matchar företagens insats, under förutsättning att vissa avtalsreglerade förutsättningar uppfylles. Syftet med en sådan satsning bör i första hand vara att skapa förutsättningar för att en länkfunktion utvecklas mellan de mindre företagen och kollektivforskningsinstituten. Vi anser att detta utvecklingsstöd bör prövas under en tioårsperiod. De resurser som erfordras bedömer vi till ca 50 miljoner kronor per prioriterad landsdel och år. På vilket sätt och i vilka detaljerade former denna statliga stimulans skall komma landsdelarna till del tar vi nu inte ställning till, eftersom förhållandena sannolikt kräver lokala anpassningar. Regeringen bör närmare undersöka detta.

5.2 Kommunikationer och regional utveckling

Ställningstaganden:

Ökad målstyrning inom kommunikationssektorn förutsätter att de regionalpolitiska prioriteringarna görs tydligare.

Ytterligare decentralisering av investerings- och driftsbeslut inom vägsektorn bör genomföras samtidigt som målstyrningen utvecklas.

Resurstillskott erfordras för investeringar i och för drift av vägsektorn.

Nivån på investeringarna inom kommunikationssektorn bör höjas i de tre prioriterade landsdelarna och regionala fördelningskriterier tas fram för de av statsmakterna fastställda anslagen för investeringar och drift.

Trafiksektorerna bör redovisa miljöeffekterna, både nationellt och regionalt, av sin verksamhet och för föreslagna transportlösningar.

Investeringar i vägnät, järnvägsnät och flygplatser bör ses i ett sammanhang. En systemsyn bör ersätta nuvarande objektsinriktade planering och omfatta alla trafiksektorer.

Målstyrningen inom teleområdet bör ske med sammanvägda kvalitetsindex för varje teleområde.

För företag skall finnas möjlighet till lokaliseringsstöd för uppgradering av överföringskapacitet i datanätet.

Försöksverksamheten som pågår i malmfälten med stöd till datakommunikation förlängs och utökas till hela Inlandet.

En metod bör utarbetas för att ytterligare kunna differentiera avkastningskraven mellan teleområden.

I Sydöstra Sverige föreslås att 300 miljoner kr satsas på vägupprustning, främst av E 66.

I Bergslagen föreslås att 500 miljoner kr satsas på vägförbättringar, i första hand av den s.k. "Bergslagsdiagonalen".

Till punktvisa insatser utmed E 4, norr om "Bergslagsdiagonalen", föreslås 200 miljoner kr.

I Inlandet föreslås att 600 miljoner kr satsas på upprustning av riksvägarna 88 och 45 och att de får bilda en genomgående Europaväg.

Ett särskilt program för förbättringar av landets grusvägar bör upprättas.

Det bör utredas om den driftsinriktade delen av stödet till flygplatser kan inordnas i ett reformerat transportstöd.

En större integration mellan statliga och kommunal flygplatser föreslås.

Luftfartsverket föreslås se över möjligheterna att förbättra trafikförsörjningen med flyg till och från Tornedalen.

Flygtrafiken inom Norrland föreslås utvecklad och anknuten även till knutpunkter i de nordiska grannländerna. Härvid förstärks också ett antal norrländska knutpunkter, varav Sundsvall/Härnösand föreslås utvecklat till ett andra nav i det svenska flygsystemet.

Flygledningen föreslås i framtiden bli lokaliserad till Sundsvall/Härnösand och Sydöstra Sverige.

SJ:s planerade snabbtåg med trafik till Sundsvall bör prioriteras.

För upprustning av järnväg föreslås 400 miljoner kr till den s.k. "Kustbanan" i Sydöstra Sverige.

Ansvaret för upphandling av "olönsam" järnvägstrafik föreslås bli decentraliserad från transportrådet till länsstyrelserna.

5.2.1 Inledning

Att utveckling av transporter, post- och telekommunikationer haft och alltjämt har en avgörande betydelse för samhällsutvecklingen är ett oomstritt faktum. Det är genom kommunikation mellan människor som samhällen bildas, fortlever och utvecklas. Genom kommunikation kan idéer spridas och social och ekonomisk välfärd skapas och fördelas.

Kommunikationerna utgör därför en omistlig del av samhällets infrastruktur. Som vi tidigare redogjort för, är denna del av infrastrukturen också en förutsättning för en balanserad regional utveckling. Mot denna bakgrund är det naturligt att kommunikationerna utgör ett av de av kommittén utvalda områdena för strategiska regionalpolitiska insatser.

Statsmakternas målsättningar

Under år 1988 fattade riksdagen beslut om mål och inriktning för såväl trafikpolitiken (prop. 1987/88:50) som telepolitiken (prop. 1987/88: 118). Det slås därvid fast att samhällets politik inom kommunikationssektorn har som sitt yttersta syfte att bidra till, bibehålla och utveckla välfärden. Trafik- och telepolitiken samverkar i denna strävan med andra politikområden där regionalpolitiken är ett exempel.

Det övergripande målet för trafikpolitiken så som det uttrycks i 1988 års riksdagsbeslut är "att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader."

Begreppet "lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader" innebär att transportsystemet skall byggas upp och utnyttjas på ett sådant sätt att man tar hänsyn både till vad trafiken kostar för olika inblandade och till vilka andra uppoffringar som görs för trafikens skull, så att trafikpolitiken kan medverka till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.

I beslutet slås dock också fast att samhällsekonomisk effektivitet i strikt bemärkelse aldrig kan tjäna som den enda vägledningen för trafikpolitiken. I många fall måste strävandena att uppnå största möjliga effektivitet i ekonomiskt hänseende avvägas mot och stå tillbaka för andra krav på transportsystemet. Dessa krav kan inte alltid uttryckas eller värderas uteslutande i ekonomiska termer. Det kan exempelvis vara fråga om krav på god miljö, trafiksäkerhet, totalförsvarets behov av transportkapacitet, regional balans och rättvis fördelning av samhällets resurser.

För att konkretisera den övergripande målsättningen uppdelas denna i fem delmål om tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans. Det sista delmålet uttrycks så att transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans och innebär en klar markering av trafikpolitikens starka koppling till den regionala utvecklingen. Det understryks också att det är angeläget att det regionalpolitiska delmålet inom trafikpolitiken står i samklang med de överordnade regionalpolitiska målen och att åtgärder inom trafikpolitikens område för att förbättra den regionala balansen därför måste syfta till att stödja det som görs inom regionalpolitiken som helhet.

Riksdagens telepolitiska beslut innebär liknande målformuleringar inom teleområdet. Det övergripande målet för telepolitiken skall således vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål uppdelas likaledes i fem delmål om tillgänglighet, effektivitet, utvecklingsmöjligheter, uthållighet samt regional balans och sociala hänsyn. Även här har statsmakterna således i ett särskilt delmål understrukit kopplingen mellan kommunikationer och regionalpolitik.

Kommunikationsområdet är genom dessa riksdagsbeslut ett av de sektorsområden som i målformuleringar givits en klar regionalpolitisk profil. För att erhålla så goda effekter som möjligt när politiken genomförs anser kommittén att målen ytterligare bör preciseras och att de regionalpolitiska prioriteringarna bör göras tydligare för de som ansvarar för genomförandet. Vi anser att det i första hand ankommer på regeringen som ansvarig både för trafikpolitiken och regionalpolitiken att göra dessa preciseringar vad gäller trafikens inriktning och geografiska fördelning.

Trafik för vem?

Tillväxten av transporter och trafik är inte något i sig eftersträvansvärt. De förändringar som sker i transporternas omfattning och inriktning hänger till största delen samman med utvecklingen på andra samhällsområden.

En omfattande studie av kommunikationernas tillgänglighet och geografiska spridning, som på vårt uppdrag gjorts av Temaplan AB, redovisar ett allt starkare beroende mellan boende, arbete och kommunikationer. En väsentlig förklaring till de växande transportbehoven är de förändringar som skett i utformningen av bebyggelsen. Kraven på en bättre bostadsstandard och boendemiljö har således medfört ett annorlunda bebyggelsemönster och en annan markanvändning än tidigare. Ett mer varierat och samtidigt specialiserat utbud av service, utbildning, hälso- och sjukvård, kultur och fritidsaktiviteter etc. kräver likaså ökad rörlighet.

Vidare sker fortlöpande en förändring av förvärvslivet, som bl.a. tar sig uttryck i att en allt större del av befolkningen är sysselsatt i sådana befattningar som kräver personkontakter och resor i tjänsten. Viktiga inslag i sysselsättningsutvecklingen är också en ökad förvärvsfrekvens bland kvinnorna och en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Transporterna har också blivit ett viktigt medel för att bryta isoleringen för många grupper i samhället. Det gäller givetvis speciellt för dem som bor i glesbygden, men också för många äldre och handikappade över hela landet.

Inom industrin sker samtidigt en omvandling av produktionen i riktning mot högförädlade varor och en mera utvecklad produktionsteknik, som ger upphov till andra transportmönster och ställer andra krav på transportfunktionen än tidigare. Tjänstenäringarnas växande betydelse får naturligtvis också konsekvenser för transportefterfrågan. Slutligen utgör det ökade internationella samarbetet inom näringslivet och på andra områden en stark drivkraft för tillväxten av transporterna.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det är av central betydelse att trafikpolitiken inriktas mot att tillgodose dessa ändrade och i många fall ökade transportbehoven i hela landet och att hänsyn därvid måste tas till olika regioners varierande förhållanden och behov. Eventuella generella begränsande åtgärder måste anpassas till de regionala förutsättningar som föreligger.

5.2.2 Tillgängligheten till transportsystemet

Statsmakternas trafikpolitiska målsättning om tillgänglighet innebär att transportsystemet skall utformas så, att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov skall tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Vi anser att det är ofrånkomligt att de faktiska tillgänglighetskraven måste variera mellan landets olika delar på samma sätt som inom andra samhällsområden. Transportsystemets uppgift skall vara att trygga arbetsresorna och tillgängligheten för alla medborgare till det utbud av service och rekreation som erbjuds. Turtäthet etc. för kollektivtrafiken kan därför inte anges generellt utan måste anpassas till de förhållanden som gäller inom andra samhällsområden. Även de tekniska och organisatoriska förhållandena i varje enskilt fall måste få påverka preciseringen av tillgänglighetsmålet.

Inom persontrafiken gäller det att samordna transportsystemet med andra samhällssektorer för att man skall kunna finna en riktig nivå på tillgängligheten. För godstransporternas del går det inte att lika entydigt urskilja en lämplig servicenivå. Rent allmänt kan emellertid sägas att det ökade kravet på ett materialadministrativt tänkande inom näringslivet har lett till att tidsfaktorn tillmäts allt större betydelse. Behovet av snabba transporter ökar samtidigt som större krav ställs på tidsmässig säkerhet. Genom att de enskilda företagen i huvudsak har ansvaret för transporterna och stat och kommun ansvaret för investeringar i infrastrukturen måste statsmakternas insatser för tillgängligheten till godstrafiken i hög grad knytas till infrastrukturen.

5.2.3 Infrastrukturen

Det trafikpolitiska beslutet innebär att statsmakterna fastslagit en rad principer för inriktningen av trafikpolitiken under de kommande åren. Beträffande trafikens infrastruktur innebär dessa i korthet följande:

- *Samhället skall ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.*

- *Staten skall ha ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella transportbehov.*

- *Utbyggnaden och vidmakthållandet av de trafikanläggningar som drivs i statlig regi och för vilka det utgår betydande statsbidrag skall grundas på samhällsekonomiska bedömningar.*

- *Planering av och beslut om investeringar i och underhåll av infrastrukturen skall i princip vara organisatoriskt åtskild från beslut som rör själva produktionen av transporterna.*

- *Statsmakternas beslut om fördelning av investeringsmedel mellan de olika trafikgrenarna skall bygga på en samordnad, långsiktig investeringsplanering och en ökad målstyrning. Ansvaret för den löpande planeringen och förvaltningen av den statliga infrastrukturen skall dock så långt möjligt decentraliseras och delegeras.*

Infrastrukturinvesteringar är till sin natur långsiktiga och innebär ofta betydande åtaganden. De har också stor betydelse för den regionala utvecklingen. Behoven av investeringar i infrastrukturen är i dag stora, dels på grund av eftersläpande underhåll, dels för att nya krav på utbyggnad gör sig gällande. Vi anser därför att frågor om tilldelning av resurser till infrastrukturinvesteringar och planeringssystem bör ägnas ökad uppmärksamhet ur regionalpolitisk synvinkel och att den "geografiska dimensionen" bör ges en större tyngd än hittills.

Vi anser också att det på grund av infrastrukturens strategiska betydelse för hela samhällsutvecklingen är naturligt att den vidmakthålls och byggs ut med ledning av samhällsekonomiska bedömningar. I en sådan bedömning bör så långt det är möjligt samtliga effekter för olika delar av samhället vägas in. Det är därvid viktigt att de miljö- och regionalpolitiska aspekterna, som ofta tillhör de i ekonomiska termer mest svårberäknade effekterna, trots detta ges en adekvat behandling och tyngd vid de slutliga bedömningarna. I detta sammanhang vill vi också understryka vikten av att den metodutveckling av de samhällsekonomiska kalkylmodellerna som pågår såväl vid verk och myndigheter som vid högskolor fortskrider och behandlar dessa frågor.

5.2.4 Samordnad investeringsplanering

Beträffande planeringssystemet för infrastrukturinvesteringar vill vi särskilt understryka behovet av att den decentraliserade planeringsstruktur som nu utvecklas i enlighet med riksdagens riktlinjer och som innebär en långtgående delegering från riksdagen och regeringen av beslutanderätten i frågor av stor betydelse för regionerna måste kombineras med en väl utvecklad målstyrning. Behovet av en sådan ökad målstyrning från riksdag och regering skall inte minst ses i belysningen av de komplicerade sammanvägningar av intressen som krävs när man skall ta ställning i övergripande trafik- och transportfrågor, bl.a. med tanke på regionalpolitiska aspekter. Det behövs mål och riktlinjer som ger en betydligt klarare vägledning än vad som hittills har varit fallet för verksam-

heten i de beslutande organen. Annars får inte samhällets trafikpolitik avsedd verkan.

Den förändrade styrning av olika verksamheter statsmakterna strävar efter har delvis redan prövats inom televerkets och postens områden. Treårsplaner har där tagits fram för prövning och fastställande av regering och riksdag. Mål och standardkrav har fastställts och investeringsnivåer för att uppnå målen har godkänts. Nu inkluderas även transportsektorn i en målstyrd och långsiktig planeringsform i och med den samordnade investeringsplaneringen.

Motivet för att införa en samordnad investeringsplanering är att en sådan ger statsmakterna bättre underlag för beslut om såväl resursfördelningen mellan olika sektorer som resursanvändningen inom respektive sektor. En utbyggnad av en hamn, väg, järnväg eller flygplats är inte en isolerad företeelse utan del av ett totalt, funktionellt sammanhängande transportsystem av stor betydelse inte minst ur regional synvinkel.

Vare sig det föreligger utbytbarhet eller inte mellan investeringar inom olika trafikgrenar konkurrerar de om gemensamma resurser. Detta ställer krav på ett underlag som möjliggör jämförelser mellan effekterna och utbytet av investeringar i trafikanläggningar inom olika trafikgrenar.

Det bör dock observeras att strategiskt lagda investeringar också skapar resurser, vilket innebär att det kan vara ett samhällsekonomiskt slöseri att satsa för lite. Väl motiverade investeringar bör således inte ses som renodlat konkurrerande till varandra , utan skapar gemensamt motiv för höjda ramar.

I vissa fall finns också anledning för statsmakterna att ta ställning till enskilda större investeringar som kan ha långtgående verkningar för flera trafikgrenar eller utanför transportsektorn.

Vi anser att den samordnade långsiktiga investeringsplaneringen har förutsättningar att utvecklas till ett viktigt medel i statsmakternas regionalpolitiska strävanden. Ett villkor för detta är dock att de regionalpolitiska målen konkretiseras i planeringsförutsättningarna och att redovisningar av regionala effekter blir en naturlig del av verkens planeringsarbete.

Övriga delar av transportsektorns planeringssystem är i linje med de trafikpolitiska riktlinjerna i olika utsträckning decentraliserade. Prioriteringen och bedömningen av olika väginvesteringar i riksvägnätet sker t.ex. i enlighet med detta i kommunerna och på länsmyndigheterna. Därmed erhålls en demokratisk förankring av vägbyggandet. Det är dock viktigt inte minst från regionalpolitiska utgångspunkter att de centralt fastställda vägbyggnadsplanerna för riksvägnätet återspeglar den prioritering som kommer fram i denna decentraliserade planeringsprocess.

Inrättandet av det s.k. länstrafikanslaget innebär likaså en decentralisering av investeringsplaneringen. Anslaget, som förutom byggande av länsvägar även omfattar investeringar i länsjärnvägar, bidrag till byggande av statskommunvägar och vissa kollektivtrafikinvesteringar m.m.,

innebär att de investeringsmedel som kan planeras och prioriteras regionalt ökas kraftigt. Det innebär också att kommuner, landsting och länsstyrelser får betydligt större möjligheter än tidigare att göra en allsidig bedömning av investeringsinsatserna i länet med utgångspunkt i en helhetssyn på de lokala och regionala transportbehoven. Endast fördelningen av anslagsmedel på länen beslutas nu centralt.

Vi stöder dessa decentraliseringsåtgärder som ligger i linje med våra allmänna regionalpolitiska förslag. Vi anser att arbetet bör fortsätta bl.a. genom att pröva hur länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen ytterligare kan stärkas, förslagsvis genom en starkare koppling mellan riksvägs- och länsvägsinvesteringar. I enlighet med ovan förda resonemang anser vi dock att det är viktigt med en utvecklad målstyrning även här. Den regionalpolitiska målsättningen från det trafikpolitiska beslutet bör därför på lämpligt sätt konkretiseras i de planeringsförutsättningar som regeringen utfärdar. Vi vill också förorda att den systemsyn som är en viktig del av den tidigare beskrivna samordnade investeringsplaneringen på riksnivå får ökat genomslag även i den mer alldagliga investeringsplaneringen hos verk och myndigheter. Denna systemsyn bör därvid ersätta ett många gånger alltför snävt objekttänkande, där frågor om regionala effekter etc. kan ha mycket svårt att göra sig gällande.

Trafiksektorns drifts- och underhållsinsatser styrs av en mängd faktorer. Eftersom trafikverken i sin verksamhet naturligen har att ta hänsyn till t.ex. redan befintligt infrastrukturnät och skiftande klimatförhållanden är resursernas fördelning över landet inte möjliga att planera enligt samma kriterier som investeringarna. Å andra sidan är givetvis underhåll av infrastrukturen helt avgörande för att de olika regionernas trafiksystem skall kunna fungera. Vi anser därför att det är synnerligen viktigt att statsmakternas regionalpolitiska målsättningar hävdas även vid planering av drift och underhåll. En allmän strävan bör också vara att så långt möjligt integrera infrastrukturplaneringen i en planeringsprocess för såväl investeringar som drift.

5.2.5 Landsdelar och kommunikationer

Vi har i analysen av den regionala utvecklingen avgränsat tre landsdelar - Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige - med särskilda behov av regionalpolitiska insatser. En av anledningarna till den svagare utvecklingen eller bristen på utveckling dessa områden uppvisar har varit brister inom infrastrukturen och kommunikationerna.

Transportrådet (TPR) redovisar i en sammanställning och kommentar till de senaste investeringsplanerna inom transportsektorn att de prioriterade landsdelarna redan i utgångsläget har en lägre standard på sin infrastruktur än övriga landet. TPR har efter genomgång av planerna också funnit att landsdelarna inte ges den prioritet att bristerna kan undanröjas under den kommande treårsperioden.

För att andra insatser för regional utveckling som vi tar ställning till, t.ex. olika näringslivsinsatser, skall bli effektiva och ge förväntade resultat, måste nivån på insatserna inom kommunikationssektorn höjas inom alla de tre prioriterade områdena.

Mot den bakgrunden föreslår vi att fördelningskriterier tas fram för den regionala fördelningen av de av riksdag och regering fastställda anslagen till investeringar och drift inom kommunikationssektorn. Kriterierna bör spegla bl.a. de geografiska förhållandena och uttryckas i regionalpolitiska "vikter" för respektive region. En särskild redovisning bör lämnas till regeringen i samband med att kommunikationsverkens investeringsplaner för den kommande planeringsperioden sammanställs.

5.2.6 Kommunikationssystemet

För utvecklingen av näringslivet och servicen till hushållen spelar telekommunikationerna och posten en viktig regionalpolitisk roll, vars betydelse kommer att öka på 1990-talet. Möjligheterna för teknikberoende och kunskapsintensiva verksamheter att utvecklas är avhängiga tillgången på telekommunikationer med god kvalitet. Utbygg-naden av och tillgången till det moderna telenätet är därmed avgörande för i vilken utsträckning olika landsdelar kan erbjuda en likvärdig utvecklingspotential.

För den fysiska tillgängligheten är det i första hand vägnätet, med sin geografiska spridning, och flyget som betyder mest för den regionala utvecklingen. Den spårbundna trafiken kompletterar transportsystemet speciellt för medellånga resor där trafikunderlag finns och där längre dagligreseavstånd behöver överbryggas med kort restid både för arbets- och studiependling.

Miljöfrågorna

Miljöfrågorna i anknytning till kommunikationer har fått allt större uppmärksamhet. Trafikens miljöeffekter var en av huvudpunkterna i den trafikpolitiska propositionen, och kravet att trafiksystemet skall bidra till en god miljö är ett av delmålen i statsmakternas trafikpolitiska målsättningar.

Av de inhemska utsläpp som belastar miljön kommer huvuddelen från trafiken. Inom trafiksektorn svarar vägtrafiken för merparten av dessa utsläpp.

Mot denna bakgrund förs diskussioner om möjligheter att som en del i en strategi för bättre miljö påverka fördelningen av trafiken på olika trafikslag. Järnvägen och den övriga spårbundna trafiken måste få en chans att utvecklas där de har förutsättningar att fungera väl, huvudsakligen inom och mellan stora befolkningskoncentrationer. Detta är utomor-

dentligt angeläget för att man skall kunna erbjuda transportlösningar som på ett bättre sätt än i dag begränsar miljöstörningarna. En rationell rälsbunden godstrafik har också positiva effekter. En ökning av järnvägstrafiken med 50 %, genom överföring av vägburen trafik till järnväg, under en tjugoårsperiod, skulle enligt tillgängliga uppgifter medföra en minskning av kväveoxidutsläppen med 10 % . Med den prognoserade tillväxten inom väg- och flygtrafiken skulle minskningen för transportsektorn som helhet stanna vid 3-5 %. Mot denna bakgrund har statsmakterna pekat på det angelägna i att också rena personbilars, lastbilars, bussars och flygplans utsläpp direkt vid källan.

Även med en sådan strategi är det emellertid troligt att miljöproblemen under 1990-talet kommer att framtvinga vissa regionala och lokala restriktioner för vägtrafikfordon.

I ett regionalpolitiskt perspektiv blir då valet av transportlösningar i kombination med eventuella restriktioner som läggs på olika färdmedel det som skall läggas till grund för en regional anpassning av transporterna.

Vi gör mot bakgrund av ovanstående den bedömningen att kommande beslut, bl.a. om investeringar i transportsektorn, under 1990-talet i större utsträckning än hittills kommer att påverkas av dess miljökonsekvenser. Det är därvid av central betydelse att hänsyn tas till utvecklingsförutsättningarna i de delar av landet som är beroende av vägtrafik för såväl sin gods- som sin persontrafikförsörjning och som ofta har lägst miljöbelastning.

Vi är medvetna om att det idag finns brister i metoderna att tillvarata miljöaspekterna i bl.a. de samhällsekonomiska kalkyler som skall ligga till grund för beslut om alternativa transportlösningar.

Naturvårdsverket skall tillsammans med länsstyrelserna inom ramen för den nyligen påbörjade samordnade investeringsplaneringen utarbeta ett underlagsmaterial som redovisar miljöbelastningen regionalt. Materialet bör användas som underlag för att utveckla en metod där miljöaspekterna blir tillräckligt belysta i beslutsprocessen.

Ett viktigt underlag för beslut om valet av transportlösning är en beskrivning av konsekvenserna för miljön för varje tänkt lösning. Vi anser att trafiksektorerna till regeringen bör redovisa miljöeffekterna av sin verksamhet och för de olika föreslagna transportlösningarna, både nationellt och regionalt.

Telekommunikationer

Möjligheterna att lokalisera nytillkommande kommunikationsberoende verksamhet kommer att styras av var teletekniken är tillgänglig till rimliga kostnader och av god kvalitet. Även utvecklingen av befintlig verksamhet kommer att vara beroende av tillgången på telekommunikationer av hög kvalitet och till rimliga kostnader.

Telekommunikationer kommer under 1990-talet därmed att vara en av de viktigaste rambetingelserna för den regionala utvecklingen och därmed också en grundförutsättning för hur statsmakternas intentioner kan komma att genomföras inom det regionalpolitiska området.

Farhågor har framförts att televerkets utbyggnadstakt av bl.a. AXE-stationer kan komma att hämma regioner med sent inplanerad utbyggnad, medan regioner som får tillgång till tekniken på ett tidigt stadium får ett försprång.

Televerket hävdar i motsats till detta att verket med olika tekniska lösningar kan erbjuda sina tjänster i stort sett över hela landet och med korta ledtider, d.v.s. att tiden från det att kunden beställer en viss service till dess att den är tillgänglig är kort. Även om televerket tekniskt kan ge den efterfrågade servicen så blir det en fråga om kostnaden. För vanlig telefoni till hushållen har televerkets servicemål nyligen fastställts av riksdagen.

Utöver de av riksdagen fastställda servicemålen har verket bl.a. som mål att erbjuda den svenska marknaden ett stort utbud av kvalificerade nättjänster för datakommunikation, textkommunikation och bildkommunikation. Målet är att leverans- och serviceåtaganden, som normalt regleras i avtal mellan verket och respektive företag, skall fullföljas till 100 %. För denna typ av nättjänster har statsmakterna inte fastställt något servicemål.

För hushållen finns, genom statsmakternas krav på ett regionalt och socialt ansvar, en skyldighet att tillhandahålla grundläggande teletjänster (telefoni) i hela landet till av regeringen fastställda priser, vilket innebär att priserna får öka maximalt lika mycket som konsumentprisindex ökar. Nu gällande taxor innebär att rikssamtalen subventionerar lokalsamtalen. Detta missgynnar regioner med stora avstånd till nationella centra och favoriserar framför allt storstadsregioner där många abonenter nås med lokalsamtal. Vi anser att taxan bör ändras så att denna obalans minskar.

Vi anser att även televerkets administrativa områden - teleområden - i samband med en taxeändring bör anpassas så att de motsvarar kontaktbehoven med avseende på bl.a. utbudet av offentlig och privat service. I ändringen bör ingå att offentliga och nationella organ kan nås per telefon till samma kostnad oavsett varifrån i landet samtalen kommer.

Statsmakternas hållning vad gäller motsvarande servicemål för företag är för närvarande oklar.

En särskild utredning, post- och teleutredningen (K 1988:2) har fått i uppgift att närmare precisera vilka kundgrupper och tjänster som skall omfattas av televerkets regionala och sociala ansvar i framtiden.

Från våra utgångspunkter är det angeläget att Post- och teleutredningen särskilt klargör televerkets ansvar att tillhandahålla service till företag på sådana villkor som inte missgynnar vissa landsdelar.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en nyligen genomförd granskning av televerket (televerkets regionala och sociala ansvar) konstaterat att målen för televerket är motstridiga. Avkastningskravet har under senare år haft högre prioritet än kvalitetskravet. Då avkastningskravet från statsmakterna gäller verksamheten i sin helhet har televerket internt givit teleområdena olika avkastningskrav vilket medfört att televerket kunnat ta regionalpolitiska hänsyn. Oklarheter har däremot uppstått hur olika företagskunder skall behandlas.

Då avkastningskravet haft hög prioritet har vissa svårigheter att upprätthålla en hög och jämn kvalitet uppstått. Hur kvaliteten varierar mellan olika teleområden har RRV redovisat med hjälp av en beräkningsmetod som grundas på de fyra kvalitetsfaktorerna 1) framkomlighet i nätet, 2) leveranstid, 3) felavhjälpningstid och 4) antalet nätfel. Resultatet redovisas som index, där de olika kvalitetsaspekternas betydelse för kunden sammanvägts. Det föreligger en stor spridning på kvaliteten på den service som erbjuds i de olika teleområdena.

RRV:s slutsatser är att televerkets nuvarande mätningar och redovisningar av hur kvaliteten i telenätet uppnås inte är tillräckliga. RRV förordar att ett system med vägda kvalitetsindex för respektive teleområde införs.

Vi delar RRV:s uppfattning och anser att de förslag som RRV lagt om att utveckla sammanvägda kvalitetsindex är riktiga. De skillnader mellan olika teleområden som redovisas visar att det inte är tillräckligt att ange kvalitetsmål som genomsnitt för landet som helhet. Enligt vår uppfattning är det angeläget att slå fast att kvalitetsindex inte i något teleområde får understiga ett angivet värde. Vi anser att målstyrningen inom teleområdet på detta sätt blir effektivare också regionalpolitiskt.

En annan fråga är vilka egenskaper som ett sammanvägt kvalitetsindex bör ge information om. Det ligger dock utanför kommitténs uppgifter att ha några mer detaljerade synpunkter på detta. Med tanke på den växande betydelse som telekommunikationerna har för näringslivet är det ytterst angeläget att kvalitetsindex inte bara anger nätets kvalitet för grundläggande teletjänster utan också för datakommunikation. Kommittén är medveten om att gränsdragningen från tekniska synpunkter är svår i dessa sammanhang eftersom även de grundläggande teletjänsterna erbjuder vissa möjligheter till datakommunikation. Frågan blir då närmast vilka överföringshastigheter som kvalitetsindex bör inkludera.

Vi bedömer att ett grundkrav för datakommunikation som skall gälla för hela landet kan ställas analogt med vad som gäller för vanlig telefoni, d.v.s. krav på en grundservice som är tillgänglig för alla. Kravet bör enligt vår uppfattning bestämmas av möjligheten att med vid varje tidpunkt moderna persondatorer av standardutförande kunna kommunicera över hela telenätet. Denna grundservice bör omfattas av den fasta kostnaden för ett abonnemang. Kvantifieringen av kravet på grundservice skall automatiskt följa den tekniska utvecklingen. För närvarande är en

överföringshastighet på 9 600 bits/s tillräcklig.

För mer avancerad överföring, för närvarande med hastigheter på 2 Mbits/s och däröver, bör lokaliseringsstöd eller företagsstöd i annan form kunna utgå efter särskild prövning. Inte minst är detta viktigt i samband med försök att flytta verksamheter från bl.a. Stockholm. Denna möjlighet till stöd kan medföra lägre kostnader för telekommunikationer mellan utlokaliserade enheter och kvarvarande inom en organisation eller ett företag.

Den prispolitik som inneburit enhetliga och låga fasta priser för hushållen har enligt vår uppfattning varit regionalpolitiskt riktig. Samtalstaxorna gynnar emellertid lokalsamtal på bekostnad av samtal över längre avstånd, vilket inte speglar de verkliga kostnaderna för samtalen. Därmed gynnas befolkningstäta områden som storstadsområdena medan glesare områden på större avstånd missgynnas. En anpassning av kostnaderna pågår, vilket vi anser vara riktigt.

Genom förändringar på marknaden med större konkurrens minskar televerkets möjligheter till korssubventionering, d.v.s. kostnadsutjämning mellan olika grupper. Detta leder till att allt fler tjänster kostnadsanpassas. Kostnaderna för hushållen kommer med en sådan genomförd kostnadsanpassning att öka och företag kommer också fortsättningsvis att drabbas av stora kostnader för att erhålla vissa tjänster.

Ett regionalpolitiskt stöd för att reducera taxorna för datakommunikation till och från dataföretag i malmfälten har prövats. Stödet har funnits under tre år och haft en total ram på 3 miljoner kr. Transportrådet har utvärderat stödet och funnit att det inte haft någon större påverkan på företag som redan var etablerade vid stödets införande. Däremot har det varit av betydelse för två företag som lokaliserats efter stödets införande. Totalt har endast 222 000 kr av tillgängliga 3 miljoner kr utnyttjats under den treåriga försöksperioden.

En av anledningarna till att stödet inte har utnyttjats är att endast de rörliga kostnaderna täcks av stödet. Företagen upplever problem med kvaliteten på överföringarna och skulle vilja prioritera fasta uppkopplingar. Kostnader för sådana täcks dock inte av stödet. Stödet har trots att inte några större summor har utbetalats upplevts som viktigt av befintliga företag och berörda kommuner.

Riksdagen beslöt våren 1989 att i avvaktan på utvärdering förlänga försöket med ett år.

Transportrådet har nu beslutat om vissa förändringar i stödets utformning för 1989/90, varigenom bl.a. fasta linjer godkänns som stödberättigade.

Vi anser att den tid som förflutit sedan stödets införande är för kort för att man skall kunna bedöma effekterna av stödet och att effekterna av förändrat stöd i enlighet med TPR:s nya regler bör studeras. Televerket har dessutom beslutat bygga ut nätkapaciteten i regionen, vilket förändrar förutsättningarna för stödet till det bättre. Vi föreslår

därför att försöksperioden utsträcks ytterligare tre år och att försöket skall omfatta hela Inlandet. Detta motiveras även av att stödet kompletterar de förslag till stöd åt den privata tjänstesektorn som vi diskuterar i kapitel 6.2. Nuvarande anslagsram bör vara oförändrad och under försöksperioden ligga kvar under kommunikationsdepartementets anslag.

Enligt televerkets utbyggnadsplaner kommer hela landet att ha tillgång till det nya nätet först inpå 2010-talet. Utbyggnaden kan tidigareläggas i områden som enligt planerna skulle komma senare men med nuvarande investeringspolitik till en extra kostnad. Frågan om hur en sådan extrakostnad skall finansieras uppstår om investeringsbehovet ligger inom de regionalpolitiskt prioriterade områdena.

Både televerket och RRV föreslår en avgränsning av det sociala och regionala ansvaret till enbart teletjänster åt hushåll och föreslår vidare att om även företag skall omfattas, bör detta ske genom utbyggnad av de generella lokaliseringsstöden till företagen.

Vi kan inte acceptera ett sådant synsätt som ledande princip för telepolitiken. Ett skäl till detta är att de kostnader som ett företag har för att komma i åtnjutande av vissa tjänster i viss utsträckning beror på den regionindelning som televerket tillämpar. Att bl.a. sådana förhållanden skall få vara avgörande för om tjänsten kostar företaget 1 500 kr eller den verkliga kostnaden är inte rimligt.

Som vi tidigare föreslagit bör televerket svara för en viss grundservice vad gäller datakommunikation. För företag med högre krav på datakommunikation anser vi att det i särskilda fall bör ges möjligheter att med regionalpolitiska medel stödja utbyggnaden av datakommunikationsnätet.

Vi har inte beräknat de kostnader som förslagen skulle medföra för televerket. Enligt vår mening bör Post- och teleutredningen studera denna fråga närmare.

För att nå de mål som kommittén har redovisat är det möjligt att den differentiering av avkastningskraven mellan teleområdena som televerket redan tillämpar kan behöva öka ytterligare.

I Östersunds teleområde är t.ex. det interna avkastningskravet redan så lågt att en ytterligare sänkning vore verkningslös. Televerket bör finna ett sätt att, genom t.ex. sammanslagning av resultaten för flera teleområden, kunna göra en utjämning av resultatkravet, framför allt som just Östersunds teleområde tillhör ett av landets mest eftersatta områden med avseende på kvalitet i telefonnätet.

I RRV:s rapport hävdas att det föreligger ett positivt samband mellan redovisat resultat och kvaliteten, d.v.s. att högre kvalitet går att förena med avkastningskraven. Vi anser att televerket bör utarbeta en strategi för hur de nämnda positiva sambanden kan användas för kvalitetshöjningar i områden med både låg kvalitet och låg avkastning.

Posten

Den service postverket ger idag är en väsentlig och nödvändig del av landets infrastruktur. Statsmakterna har fastställt standardkrav för servicen och inom vilka ekonomiska ramar de skall uppnås.

Inför postverkets kommande treårsplan (1990-1992) står kvalitetsmål och servicemål kvar. Där sägs att den nuvarande höga täckningsgraden vad avser geografisk tillgänglighet skall bibehållas. Postverket avgör vad som är den lämpligaste formen för servicen: fast postkontor, lantbrevbäring eller postväskeservice. Anpassningen av servicens utformning i glesbygderna skall ske med varsamhet så att rikstäckningskravet tillgodoses.

Nuvarande inriktning på postens servicenivå anser vi i stort tillgodoser de regionalpolitiska kraven. Vi vill emellertid förorda samma principiella syn på postservicens minimistandard som vi redovisat för televerket. Det innebär att servicenivån mäts på postregioner istället för som riksgenomsnitt.

Den kommitté (K1988:02) som för närvarande ser över statens regionalpolitiska och sociala ansvar för bl.a. postverksamheten skall granska postverkets riktlinjer för servicestandard i glesbygd och föreslå eventuella ändringar som bedöms motiverade. Vår regionalpolitiskt motiverade princip bör i det sammanhanget konkretiseras i form av mätbara servicekrav.

Förslag har i olika sammanhang framförts om att postgirot skulle kunna lokaliseras utanför Stockholm. Efter vad vi har erfarit planeras att med hjälp av ny teknik flytta ut arbetsuppgifter inom postgirot till flertalet postkontor ute i landet. Även lösningar som innebär att andra verksamheter, inklusive privata, kan svara för viss postservice bör tas tillvara. Härigenom skapas inga nya arbetsenheter men utflyttningen bidrar till att stärka postens och annan verksamhet på orter där det av regionalpolitiska skäl är angeläget att bibehålla servicen.

Enligt vår bedömning kan delar av den kvarvarande centrala hanteringen vid postgirot, med bibehållet krav på hög servicenivå, lokaliseras till en ort utanför Storstockholm. Postgirot bedömer att en sådan ort bör ligga inom 2 timmars bilavstånd från Arlanda.

Vägar

Vägverket redovisar i sin senaste anslagsframställning att Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige generellt sett har en lägre vägstandard än övriga landet. Vägverket konstaterar också att de nyligen fastställda ordinarie vägplanerna inte förmår att förbättra situationen för de utsatta regionerna i landet.

Trafikökningen på vårt vägnät i form av privatbilism och godstrafik har under en längre tid varit stor, vilket medfört att underhåll

och nyinvesteringsbehoven har ökat. Vi anser att tilldelade medel för bl.a. underhåll inte motsvarat behoven, vilket fått till följd att det kapital som redan investerats i vägnätet inte har kunnat hållas intakt. Enligt beräkningar av vägverket kan med nuvarande resurser endast en tredjedel av beräknat behov tillgodoses fram till år 2000.

Samtidigt ställer näringslivet krav på bättre anpassning till EG:s regler med avseende på vägnätets bärighet, vilket medför ytterligare behov av investeringar i vägnätet. Särskilda medel har fr.o.m. 1988/89 avsatts för bärighetshöjande åtgärder, främst i skogslänen.

Vägnätet består av riksvägar, länsvägar, statskommunala och enskilda vägar. Med den ansvarsfördelning för åtgärder i vägsystemet som finns har kommittén begränsat sina detaljförslag till att gälla enbart riksnätet. För de vägar som beslutas på regional nivå inom ramen för länstrafikanslaget är det resursstorleken och dess fördelning som vi anser oss kunna ha synpunkter på, medan detaljförslagen för länsvägar och liknande överlåts till kommuner och län att diskutera.

I samtliga av kommittén prioriterade geografiska områden finns angelägna förbättringar att föreslå i det nationella vägsystemet.

I Sydöstra Sverige utgör Europaväg 66 den mest betydelsefulla trafikpulsådern. E 66 fungerar som förbindelselänk både inom området och mellan området och Mälardalen norrut, men också söderut som länk till Skåne och vidare till Europa. På E 66 finns för närvarande främst behov av förbättringar på sträckan Kalmar-Karlskrona och på sträckan söder om Västervik. Som andra viktiga vägförbindelser i Sydöstra Sverige fungerar riksväg 25, Kalmar-Växjö och riksväg 30, Ronneby-Växjö samt riksväg 23. Även här finns behov av förbättringar som skulle underlätta samverkan på olika områden inom regionen.

I Bergslagen skulle en utveckling av den s.k. "Bergslagsdiagonalen", från norrlandskusten via Falun/Borlänge och Örebro för att ansluta till E 3 och E 18 samt till den södergående E 4, ge regionen betydelsefulla utvecklingseffekter och trafikekonomiska fördelar. Samtidigt avlastas Stockholmsområdet viss genomgående trafik med åtföljande miljöfördelar för området. Flera alternativ till dragning av "diagonalen" har utretts och kostnadsberäknats med avseende på samhällsekonomiska konsekvenser.

Även vissa punktvisa förbättringar på E 4 norr om "diagonalen" bedömer vi som viktiga infrastrukturåtgärder.

Riksväg 88 fungerar idag som en sammanbindande länk för Inlandet från Östersund till Karesuando. En upprustning av denna väg är därför av stor betydelse för att öka tillgängligheten och öppna landsdelen för nya verksamheter. En sammankoppling av riksväg 88 med de nuvarande riksvägarna 81 och 45 skulle understryka funktionen som genomgående svensk inlandsväg och skulle dessutom kunna ingå som en del i en sammanhängande europaväg med gemensam beteckning på hela sträckan Sicilien-Nordkap.

Kostnaderna för de av kommittén förordade vägförbättrings-

åtgärderna i de tre prioriterade regionerna uppskattas till totalt ca 1 600 miljoner kr. För att påskynda upprustningsinsatserna i vägsystemet föreslår vi ett realt resurstillskott fördelat på 300 miljoner kr i Sydöstra Sverige, 500 miljoner kr i Bergslagen, och 600 miljoner kr i Inlandet.

Till dessa förbättringar i vägnätet skall läggas planerade förbättringar av vägnätet såväl i det nationella som i det regionala vägnätet vilka redovisas i de fastställda flerårsplanerna för väginvesteringar. Även behov som är mer landsdelsspecifika bör uppmärksammas, vilket blir en av huvuduppgifterna bl.a.för den föreslagna inlandsstyrelsen. Det gäller t.ex. förbättringar av det omfattande och regionalpolitiskt viktiga grusvägnätet i Inlandet. Ett särskilt program för förbättringar av grusvägarna bör upprättas.

Ovannämnda förslag som berör en landsdel och/eller det nationella vägsystemet kan ha svårigheter att komma fram och in i en planeringsprocess om varje projekt behandlas som ett marginaltillskott i systemet. Tack vare den nya planeringsinriktningen och vägverkets ambitioner att i planeringen införa ett systemtänkande finns större möjligheter att projekt av den föreslagna karaktären kan tas upp och vägas mot andra behövliga investeringar.

Flygtrafik

Flygtrafiken har fått en allt större regionalpolitisk betydelse. En mängd faktorer, som samlokaliseringen av inrikes- och utrikesflyget till Arlanda, ökat utbud av linjer och turer samt introduktionen av lågpriser, har i samspel bidragit till en snabb utveckling av flygtrafiken både på primär- och på sekundärnäten. Den snabba utvecklingen har också möjliggjorts genom tillgång till ett väl utvecklat flygplatsnät. Vissa brister finns fortfarande i delar av Inlandet. Genom de medel som statsmakterna ställt till förfogande för uppbyggnad av en ny flygplats i Arvidsjaur ges emellertid nya förutsättningar för regionalflyget även i denna del av landet.

Tornedalen är ett kvarvarande område med otillfredsställande tillgänglighet till flyg. Med hänsyn till den positiva utveckling som kommit igång, vad gäller näringslivets samarbete på Nordkalotten, bör luftfartsverket beakta detta i sin planering.

En översyn av de regler som gäller för inomnordiskt flygsamarbete bör också initieras för att man bättre skall kunna utnyttja befintlig trafik över nationsgränserna. Avsikten är främst att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan företag och mellan utbildnings- och FoU-enheter och att underlätta turismen inom Norden.

Den sekundärtrafik som bedrivs ökar inte bara åtkomligheten till primärlinjerna utan är också som nämnts en av orsakerna till att turtätheten i primärflyget har kunnat öka. Den trafik som bedrivs inom ramen för det s.k. inre norrlandsflyget spelar en stor roll för tillgängligheten i Inlandet. Den bedrivs i dag med stöd av

resultatutjämning dels inom ramen för Linjeflygs trafik, dels mellan SAS och Linjeflyg.

Behovet av ytterligare sekundärflyg kommer troligen att öka. Den ökade flygtrafiken i kombination med vissa förväntade förändringar av koncessionsgivningen såväl för inrikes som utrikes flygtrafik kan i väsentlig grad komma att påverka förutsättningarna inom flygsektorn under 1990-talet. Det är ännu för tidigt att fastslå de regionalpolitiska konsekvenserna av en sådan utveckling.

Den snabba utvecklingen på flygtrafikens område har emellertid fört med sig miljöproblem i form av ökade utsläpp av kväveoxid och kolväten, buller och föroreningar i vattendrag i anslutning till flygplatserna. Flygplatser prövas numera av koncessionsnämnden för miljöskydd. Vi vill framhålla det angelägna i att erforderliga miljöanalyser utförs i planeringen av flygtrafiken. Flygplatser prövas numera av koncessionsnämnden för miljöskydd.

Det finns för närvarande 39 flygplatser med reguljär trafik i Sverige. Av dessa drivs 20 i kommunal eller privat regi. De 19 flygplatser vid vilka luftfartsverket handhar den civila flygtrafiken omfattas av systemet med intern resultatutjämning, som är ett sätt att betrakta flygplatserna med en systemsyn i enlighet med vad vi tidigare har anfört. För vissa kommunala flygplatser vilkas roll och trafikvolym kan jämföras med de statliga flygplatserna har flera olika stödformer tillkommit, såväl för drift som för investeringar. För närvarande utgår 15 miljoner kr varav 10,6 miljoner kr går till drift och resterande 4,4 miljoner kr går till investeringar. Vi bedömer att det nuvarande stödet är nödvändigt för att trygga trafiken, och stödet bör även fortsättningsvis utgå så länge koncessionskraven för primärflygtrafiken kvarstår. Den särskilda utredare som vi i avsnitt 6.2 föreslår skall få i uppdrag att se över transportstödet bör dock överväga om den driftsinriktade delen av stödet kan integreras i ett reformerat transportstöd. Vad gäller samverkan i flygplatsfrågor anser vi att en större integration mellan luftfartsverket och de större kommunala flygplatserna är nödvändig och bör vara en prioriterad del av utvecklingsarbetet.

Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté för att utreda frågor som rör huvudmannaskapet för de flygplatser som ingår i inrikesflygets primärnät. Vi vill från regionalpolitiska utgångspunkter betona vikten av att flygplatserna som ingår i primärnätet får en mer enhetlig behandling.

Dagens flygtrafiknät bygger i stor utsträckning på Arlanda som centralt nav. Denna trafikuppläggning innebär en god trafikförsörjning totalt sett, men den innebär också att tvärförbindelser främst mellan orter i Norrland, bortsett från det ovan nämnda s.k. inre norrlandsflyget, inte är helt tillfredsställande. Detsamma gäller för direkta flygförbindelser mellan Norrland och andra nordiska städer, bortsett från huvudstäderna.

Om nuvarande trafiktillväxt fortsätter, kommer det att bli nödvändigt att förse Arlanda med en tredje start- och landningsbana

redan under de närmaste åren.

För att förbättra tillgängligheten både regionalt och internationellt föreslår vi att flyget i inre Norrland utvecklas och samordnas med de korta pendellinjerna till Norge och Finland. Härigenom uppnås ett samordnat system, som smidigt knyter an till viktiga knutpunkter både inom Norrland och i de nordiska grannländerna (Trondheim, Vasa, Uleåborg och Tromsö). Härigenom förstärks de svenska knutpunkterna Sundsvall/Härnösand, Umeå, Luleå, Kiruna och Östersund, av vilka kommittén särskilt vill prioritera Sundsvall/Härnösand som ett andra nav i den svenska flygtrafiken som bör utvecklas i Norrland.

Tillkomsten av ett andra nav i Norrland, kommer enligt våra bedömningar endast att medföra en avlastning av Arlandatrafiken med ca 10 %, varför det av trafiktekniska skäl fortfarande finns behov av en kapacitetsökning på Arlanda. Det är istället tillgängligheten för Norrlandsresenärerna som vi ser som huvudskäl till vårt förslag.

Genom påbörjade förbättringar av E4:ans sträckning, SJ:s planerade snabbtåg samt en utbyggd funktion av flygplatsen som ett andra nav skulle dessa åtgärder tillsammans ge en god infrastruktur och därmed bättre förutsättningar för en positiv utveckling i området.

Flygledningskapaciteten i landet är inte tillräcklig och behöver förstärkas. Under ett antal år har diskussionen rört en utbyggnad av den norra centralen som idag är lokaliserad till Sundsvall/Härnösand. Det finns i dag utöver centralen i Sundsvall/Härnösand även flygledningscentraler på Arlanda och Sturup.

Behovet av flygledningskapacitet har, sedan frågan om utbyggnad först väcktes, förändrats så att det i dag är kapaciteten på Arlanda och för södra Sverige som behöver förstärkas. En utbyggnad behöver inte geografiskt knytas till Arlanda utan kan i princip lokaliseras fritt.

Planer finns att koncentrera den operativa flygledningen till endast två platser i landet - Sundsvall/Härnösand och Arlanda. Vi anser att om flygledningen av effektivitetsskäl i framtiden skall bedrivas från endast två platser i landet bör, av regionalpolitiska skäl, den ena vara lokaliserad till norra Sverige och där i Sundsvall/Härnösand och en till södra Sverige, i landsdelen Sydöstra Sverige.

Järnvägar

Järnvägsnätet och vägnätet kompletterar varandra. En konsekvens av ett sådant synsätt och ett större hänsynstagande till miljöaspekterna blir att investeringarna i järnvägens infrastruktur bör prioriteras i relationer där järnvägen bedöms ha de bästa förutsättningarna, konkurrensmässigt och där miljöskäl gör det särskilt angeläget med rälsbunden trafik. Detta är en av de nya uppgifter banverket har fått att bevaka enligt det trafikpolitiska beslutet.

I och med det trafikpolitiska beslutet står järnvägstrafiken inför

en genomgripande strukturförändring. Banverket har genom utbrytningen ur SJ getts bättre förutsättningar att klara det mycket kostnadskrävande investerings- och underhållsarbetet i järnvägens infrastruktur. Samtidigt har SJ:s ansvar renodlats till att gälla trafikansvaret på den lönsamma delen av stomlinjenätet. Senast 1992 skall SJ uppvisa lönsamhet med dessa förutsättningar.

Banverket har för den kommande tioårsperioden en investeringsram på ca 10 miljarder kr för järnvägens infrastruktur. Bedömningen är att resurserna inte motsvarar behoven.

Ett rationellt järnvägsnät är ett nät som kompletterar vägnätet i sådana relationer där järnvägen är konkurrensstark. Det kommer enligt kommitténs uppfattning såväl beträffande gods- som persontrafik att få sin tyngdpunkt i triangeln Stockholm-Göteborg-Malmö samt på norrgående linjer mot Sundsvall och Östersund. Svealandsbanan och Mälarbanan ger förutsättningar för både en avlänkning av Stockholmsområdet och en förstärkning av Mälardalen/Bergslagen, i synnerhet om projekten utvecklas samordnat med likvärdig standard. Kommittén ser det som positivt att banverket och SJ verkar för utbyggnad av en samordnad lösning, med koppling vidare västerut via Karlskoga mot Värmland/Oslo.

Både persontrafik (med nattåg) och godstrafik på norra stambanan ser kommittén som en strategisk regionalpolitisk fråga inför 1990-talet inte minst med tanke på ett närmande till Europa. Vi anser att de av SJ planerade snabbtågen med trafik från Stockholm till Sundsvall bör prioriteras och ges samma standard som planeras för sträckan Stockholm-Göteborg.

En snabbtågsförbindelse mellan Stockholm och Sundsvall påverkar självfallet också andra orter utmed sträckningen och skulle för orter som Gävle och Söderhamn innebära en större tillgänglighet både mot södra och norra Sverige. Arbetsmarknaderna utmed hela södra Norrlandskusten förstärks genom att möjligheterna till integration genom bättre kommunikationer ökar. Från såväl företagsekonomiska som regionalpolitiska utgångspunkter anser vi det vara angeläget att denna förbindelse kommer till stånd så fort som möjligt. Kommittén förutsätter att denna förbindelse också kommer att innebära direkt anknytning till Arlanda.

Andra viktiga länkar i ett nationellt nät är förbindelserna Falun/Borlänge-Stockholm, Oslo-Göteborg samt "kust-till-kustbanan" Göteborg-Växjö-Kalmar/Karlskrona. De nämnda relationerna kan sägas utgöra kärnan i ett framtida stomlinjenät och behövliga investeringar har beaktats i den kommande planeringsramen.

En förlängning av ostkustbanan från Sundsvall till Luleå har aktualiserats i olika sammanhang och skulle utan tvekan kunna ge regionalpolitiska effekter särskilt vad avser samverkande arbetsmarknader och kompetensförsörjning.. De beräknade investeringskostnaderna för en sådan omfattande utbyggnad är dock mycket stora, 9 500 miljoner kronor i

1987 års penningvärde, och banverket har inte heller i sina samhällsekonomiska bedömningar funnit anledning att prioritera en utbyggnad av ostkustbanan. Kommittén menar dock att det är viktigt att ostkustbaneprojektets regionalpolitiska effekter vägs in och jämförs med andra trafiklösningar i samband med framtida beslut om Norrlands trafikförsörjning, som ett led i den samordnade investeringsplaneringen.

Kustbanan Karlskrona-Kristianstad kräver för att kunna fungera som en viktig regional och interregional länk en omfattande upprustning som har kostnadsberäknats till ca 700 miljoner kr. Vi bedömer att banan är av så stort regionalpolitiskt intresse att 400 miljoner kr bör anvisas för en upprustning under förutsättning att nya medel ställs till förfogande.

Vid en internationell utblick kan vi konstatera att få länder har klarat av att bedriva en lönsam tågtrafik. Det är andra skäl än företagsekonomisk lönsamhet som motiverat en upprätthållen trafik. Regionalmiljö-, försvarspolitiska skäl har bedömts vara så starka att de har motiverat trafiken.

Investeringar i järnvägstrafik är kostnadskrävande. Eftersläpningar i investering i infrastruktur och vagnmateriel under lång tid har medfört att standarden idag på sina håll är mycket låg. En upprustning till dagens krav på standard skulle i dessa fall bli mycket dyrbara lösningar jämfört med andra alternativ.

Den förändrade rollfördelningen mellan SJ och banverket som riksdagen har beslutat innebär att SJ nu får möjligheter att utan krav från statsmakterna om regionalpolitiska hänsyn utöva trafiken på marknadsmässiga grunder. Det innebär samtidigt att blandningsmodellen överges vad gäller trafikens utövning på järnväg. Vi bedömer det därför nödvändigt att även fortsättningsvis avsätta resurser för köp av regionalpolitiskt motiverad trafik, särskilt under den övergångstid som erfordras för att återfå en acceptabel standardnivå på banor och materiel.

Inomregional trafik på järnväg anser vi i många fall vara ett alternativ till andra trafiklösningar. Behovet av ny teknik för bl.a. regionaltåg har uppmärksammats i samband med det trafikpolitiska beslutet enligt vilket medel skall avsättas för utveckling av lämpligt vagnmateral. Det är enligt vår bedömning av mycket stort värde att tillräckliga resurser avsätts för sådan teknikutveckling.

Inlandsbanan har ett turistiskt värde som kan ökas med hjälp av andra insatser för turism i området. En särskild utredningsman ser över frågan om inlandsbanans användning bl.a. för turismen.

I samband med att ansvaret för beslut om fortsatt drift på länsjärnvägarna läggs på trafikhuvudmännen ger statsmakterna ersättning om huvudmännen genom avtal övertar trafikansvaret. Då många länstrafikhuvudmän i dag brottas med dålig ekonomi efter ett antal år av utbyggnad av trafiken är det enligt vår mening nödvändigt att trafikbehoven blir noggrant genomlysta inför tänkbara valmöjligheter som föreligger. Vi vill dock understryka vikten av att det bidrag som riksdagen beviljat för utveckling

av motorvagnsmaterial för regionaltåg snarast leder fram till att mer lämplig materiel än dagens kan utnyttjas av länstrafikhuvudmännen.

Viss interregional trafik har SJ bedömt som olönsam. Staten kan, om den bedöms vara av regionalpolitisk betydelse, köpa trafiken av SJ.

Kortsiktigt kan köp av sådan trafik ge nödvändigt rådrum för att hitta andra lösningar. Vi anser emellertid inte att nuvarande upphandlingssystem ger tillräckliga incitament för en utveckling av tågtrafiken i de aktuella relationerna. Vi förordar därför ett system där upphandlingen av trafik sker länsvis av länsstyrelserna eller för flera län av länsstyrelserna i samarbete. De för budgetåret 1989/90 beslutade resurserna för köp av sådan trafik är totalt 704 miljoner kronor.

Endast fördelningen av de totala resurserna skulle då ligga kvar på den centrala nivån förutom i de fall vi beskriver i kap.7, där regeringen innehåller öronmärkta pengar för att få en samverkan till stånd mellan länen utanför de prioriterade landsdelarna.

I ett decentraliserat system skulle den aktuella tågtrafiken kunna utvecklas som en integrerad resurs och ett naturligt komplement till den regionala trafik som länen redan i dag har ansvar för, och anpassningar mellan länstrafik och tågtrafik skulle därigenom kunna underlättas. Med tanke på trafikens interregionala karaktär är det dock viktigt att berörda länsstyrelser samarbetar för att åstadkomma effektiva trafiklösningar.

5.2.7 Finansiering

I kapitel 4 har vi redogjort för de två principer som finns för hur det regionalekonomiska ansvaret finansieras inom de olika sektorerna. Inom kommunikationssektorn kan vi konstatera att den s.k. "blandningsmodellen" - där regionalpolitiska överväganden är en integrerad del av verksamheten och särskilda anslag för ändamålet saknas - är den vanligaste. Undantaget denna princip är numera järnvägstrafiken. De två anslagsfinansierade infrastrukturmyndigheterna vägverket och banverket har således inte några särskilda anslag för investering eller drift av regionalpolitiskt intressanta vägar eller banor. Affärsverken sjöfartsverket, luftfartsverket, postverket och televerket tar vart och ett och på många olika sätt regionalpolitiskt ansvar inom ramen för sin normala affärsverksamhet. Inom sjöfarts- och luftfartssektorn förekommer emellertid även några mindre anslag som har en regionalpolitisk prägel, bl.a. för Vänersjöfarten och vissa regionala flygplatser. Endast i ett fall kan man dock konstatera att "tudelningsmodellen" används i det närmaste fullt ut. Det gäller SJ:s järnvägstrafik, där staten köper sådan trafik som SJ inte bedömer som lönsam men som bedöms ha regionalpolitiskt intresse.

För budgetåret 1989/90 lämnas följande anslag över kommunikationsdepartementets huvudtitel i statsbudgeten:

Ändamål	Miljoner kr
Vägar och trafiksäk.	9 745
Järnvägar	3 823
Sjöfart	850
Luftfart	102
Kollektivtrafik m.m.	1 110
Postväsende	598
Övrigt	175
Summa	16 403

Väginvesteringar och underhåll är som vi tidigare nämnt av central betydelse för de regionalpolitiska strävandena. Trots att vägdriftanslagen de senaste åren höjts realt med 500 miljoner kr till drygt 5 400 miljoner kr per år konstaterades i årets budgetproposition att denna nivå inte är tillräcklig för att på längre sikt säkerställa ett tillfredsställande underhåll av hela vägnätet. Vi har därför i våra förslag om ytterligare insatser i väg- och järnvägsnätet inte ansett det möjligt att klara dem inom befintliga ekonomiska ramar. Våra förslag innebär att ytterligare 2 000 miljoner kr behöver tillföras kommunikationssektorn över en tioårsperiod fördelat enligt följande:

Område	Miljoner kr
1) Väginvesteringar	
* Inlandet	
riksväg 45 o 88	600
* Bergslagen	
"diagonalen"	500
E4 (norrut)	200
* SydöstraSverige	
E66,riksväg23,	
25 och 30	300
2) Järnvägsinvesteringar	
* SydöstraSverige	
"Kustbanan"	400
Summa	2 000

Som vägverket och statsmakterna konstaterat är de totala resurserna till vägnätet otillräckliga för att upprätthålla den efterfrågade standarden. Vi anser att ett resurstillskott i första hand måste komma vägarna i de prioriterade landsdelarna till del för att andra regionalpolitiska insatser skall kunna få önskvärda effekter och för att de föres-

lagna strategiska investeringarna skall kunna genomföras.

Alternativ finansiering

Genom beslut i riksdagen har nu möjligheten öppnats att finansiera såväl drift som investeringar i vägar mot avgifter. Regioner som kan komma ifråga för sådana lösningar är i första hand områden med stort trafikunderlag och trängselproblem som medför en större betalningvillighet hos användarna, d.v.s. i storstadsområdena.

Införandet av vägtullar har diskuterats som en möjlighet att öka resurserna för investeringar i områden med otillräcklig infrastruktur, men framför allt har argumenten för vägtullar varit trafikreglering och miljö. En sådan avgiftsfinansiering ger således inte automatiskt nya resurser till de av kommittén prioriterade landsdelarna. Med en ökning av de totala resurserna såväl till drift som investeringar i vägnätet genom avgifter ökar emellertid förutsättningarna för att en större andel av väganslagen än i dag kan gå till de prioriterade landsdelarna genom att låta de regionalpolitiska motiven väga tyngre vid fördelningen av resurserna.

Ett annat sätt är att via en särskild och tillfällig infrastrukturfond kanalisera nya resurser som förstärkning till väganslagen. Detta kan ske för Inlandet genom de vattenkraftspengar som frigörs enligt vårt förslag. För Bergslagen och Sydöstra Sverige finns inga motsvarande särskilda landsdelsresurser.

Vägverket har som alternativa finansieringsmöjlighet övervägt en särskild bensinskatt. En höjning med 60 öre per liter ger, enligt vägverkets beräkningar, ett tillskott på 3 000 miljoner kr per år för väginvesteringar och underhåll. En fördel med en skattelösning är att den är enkel att administrera och kan differentieras utifrån regionalpolitiska bedömningar.

För att öka resurserna för järnvägsinvesteringar har delfinansiering från näringslivet diskuterats. En sådan delfinansiering innebär att ett företag i behov av anslutning till t.ex. ett industrijärnvägsspår ges möjlighet att tidigarelägga en investering genom att en del av investeringen bekostas av företaget.

5.3 Miljöpolitik och regional utveckling

Ställningstaganden:

Särskilt i ett långsiktigt perspektiv samverkar de regionalpolitiska och miljöpolitiska intressena på ett positivt sätt. En ökad koncentration av ekonomisk aktivitet och bosättning i storstadsområdena innebär att miljöbelastningen i dessa delar av landet ökar. En bättre regional balans leder till att miljöbelastningen i storstadsområdena minskar.

Livsmiljöns kvalitet påverkar människors bosättningsval. Miljön har därmed betydelse för företagens lokaliseringsbeslut.

Regionalpolitiskt stöd till företag för miljöinvesteringar bör kunna utgå i enstaka fall.

Förorening av vatten och luft sprids generellt sett inom landet från de mer expansiva delarna till de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet. Det innebär att det sker en kostnadsövervältring till de regionalpolitiskt prioriterade delarna som de bör kompenseras för. En väg att åstadkomma detta är regionalisering av miljöavgifter och bestämmelser.

På lång sikt kan miljömässigt motiverade val mellan olika transportslag få mycket stor betydelse för den geografiska strukturen i landet.

Det är viktigt att den geografiska dimensionen beaktas i det omfattande utredningsarbete som pågår som förberedelse för regeringens miljöpolitiska proposition 1991.

ERU bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och forskningsinstitutioner initiera och bedriva forskning om sambanden mellan miljöförhållanden och regional utveckling.

5.3.1 Samband mellan miljöpolitik och regionalpolitik

Vi menar att miljöpolitiska och regionalpolitiska intressen samverkar. Det gäller särskilt i ett långsiktigt perspektiv. Föroreningssituationen är generellt sett allvarligare i storstadsområdena och södra Sveriges mer expansiva delar än i de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna. Skärpta miljökrav i olika avseenden kan därmed medverka till en mer balanserad regional utveckling.

I dagligt tal innefattar ordet miljö allt från förhållanden inomhus

till globala problem. Stadsmiljöns och kulturlandskapets estetiska värden inryms i begreppet likaväl som t ex hälsoproblem, föroreningssituationen eller omsorgen om den fjällnära skogen. Det finns anledning att uppmärksamma alla dessa aspekter i ett regionalpolitiskt sammanhang.

Långt tillbaka bestämde miljöbetingelser och naturresurser i det närmaste helt det geografiska mönstret för bosättning. Nästan all ekonomisk verksamhet var då beroende av naturresurserna. Med några undantag, t ex järnhanteringen i Bergslagen, var uttagen av naturresurser inte större än vad naturen tålde. Den moderna ekonomins framväxt har ökat uttagen av naturresurser samtidigt som sysselsättningen i primärnäringarna avtagit. Både ekonomisk verksamhet och bosättning har alltmer kommit att samlas i ett nät av stora och små tätorter. Naturen har i det urbaniserade samhället fått en ytterligare dimension som "mellanliggande tomrum", ett avstånd mellan tätorterna som i många fall medför problem och kostnader, för både näringsliv och hushåll. Samtidigt har naturen emellertid också fått en ny och viktig uppgift som rekreationskälla för stadsbefolkningen.

I de geografiska koncentrationer av ekonomisk aktivitet och bosättning som tätorterna och stora industrianläggningar kom att utgöra översteg mängden av civilisationens restprodukter mycket snart naturens kapacitet att assimilera dem. Problemen löstes till en början med längre avloppsrör, mer avlägsna soptippar och högre skorstenar. Den omgivande naturen fick ytterligare en uppgift som avstjälpningsplats. Utspädningen skapade illusionen av att man höll sig under gränsen av vad naturen kunde assimilera och bryta ner. Området närmast utsläppspunkten var hårt belastat, medan miljön några få mil därifrån upplevdes som opåverkad. Idag är närområdena ofta väsentligt renare, medan i gengäld inga områden kan betecknas som opåverkade av utsläpp.

Med allt tydligare signaler och ökande kunskap har vi tvingats inse att naturen är en ändlig resurs och att varken miljön i stort eller våra kulturminnesmärken på långt när tål de påfrestningar vi utsätter dem för. Olika tekniska åtgärder för rening har utvecklats och satts in. Därmed har utsläppen per enhet minskat. Ökande kunskap har uppdagat nya föroreningskällor och därmed sammanhängande problem. Växande volymer av trafik och produktion har gjort att den totala mängden föroreningar fortfarande ökar. Intensivt jord- och skogsbruk anses ibland överskrida vad naturen tål och har gjort åtminstone delar av de areella näringarna till betydande föroreringskällor samtidigt som de påverkar livsbetingelserna för arter och biotoper.

Livsmiljöns kvalitet i orter och regioner har blivit en allt viktigare faktor för människors bosättningsval. Med arbetskraftstillgångens ökande betydelse för företagen får miljön därmed ökande betydelse för företagens lokaliseringsbeslut. Omsorgen om miljön är från den utgångspunkten ett viktigt insatsområde i varje regions utvecklingsstrategi. Det arbete med att sammanställa regionala miljöanalyser som länsstyrelserna nyligen har

genomfört på regeringens uppdrag bör kunna ge ett betydelsefullt underlag för regionala satsningar i detta avseende.

Riksdagen tog 1988 ställning till miljöpolitiken inför 90-talet. (Prop 1987/88:85, JoU:23, Rskr:373) Beslutet innefattar såväl akuta som mer långsiktiga åtgärder. Den pågående försurningen, havsföroreningarna och nedbrytningen av ozonskiktet måste åtgärdas snabbt. Omställningar inom energi-, jordbruks- och trafikområdena är nödvändiga i ett långsiktigt perspektiv.

I riksdagsbeslutet betonas också den regionala dimensionen. En rad åtgärder har redan vidtagits av regeringen avseende vissa regioner och områden som är särskilt problemfyllda. Särskilda regionala miljöprojekt har bildats för Hisingen i Göteborg, Dalälvens vattenområde. västra Skåne och Sundsvall-Timråregionen. Storstadsregionernas miljöförhållanden kommer att uppmärksammas särskilt. Laholmsbukten och Ringsjöområdet har tidigare angetts som särskilt föroreningskänsliga områden.

Redan denna summariska redovisning anger flera samband mellan miljöpolitik och regionalpolitik. Förutom det självklara att de regionala miljöprojekten har betydelse för respektive region vill vi peka på de långsiktiga omställningarna som berör för regional utveckling utomordentligt viktiga områden. Ett av dem - kommunikationer - har vi behandlat i det föregående avsnittet i detta kapitel. Ett annat -energi och regional utveckling - behandlas i nästa avsnitt Även jordbruket har stor betydelse, inte minst i våra prioriterade landsdelar.

Det har inte varit möjligt att inom vår utrednings ramar göra några längre gående analyser av miljöfrågornas samband med regionalpolitiken. Våra analyser pekar dock på att det kan finnas fler betydelsefulla samband än de nu nämnda mellan miljö och miljöpolitik å ena sidan och regional utveckling å den andra. Vi ger därför i det följande en allmän översikt över relationen mellan de två områdena. Avslutningsvis kommer vi ge att ge exempel på frågeställningar som vi menar måste studeras mer djupgående inför den miljöpolitiska proposition som regeringen planerar att förelägga riksdagen 1991.

5.3.2 Miljöbelastningen i olika delar av landet

Luftföroreningarna

De föroreningar, som importeras med vindarna över nationsgränsen, ger nedfall över hela landet men med märkbar geografisk variation. Mönstret kommer att förändras över tiden allteftersom åtgärder vidtas i vår omgivnining. Eftersom föroreningarna huvudsakligen kommer från kontinenten kan koncentrationen för överblickbar tid väntas vara störst i södra Sverige. Nya industrietableringar på Kolahalvön tillsammans

med vissa vindförhållanden gör emellertid importen märkbar även längst i norr. Källorna till dessa föroreningar är oåtkomliga för regionalpolitiska åtgärder. I regionalt sammanhang får importen därför i första hand betydelse genom att de nedfall den orsakar överlagrar nedfallen från inhemsk verksamhet.

De inhemska utsläpp som blir kvar i landet - för svavel gäller det ca tredjedelen -faller delvis ner lokalt medan huvuddelen sprids med vindarna över större områden. I princip bidrar således koncentrationerna av ekonomisk aktivitet och bosättning i söder till nedfallen både i de södra landsdelarnas periferier och i den stora glesbygden i norr. Trots denna export över regiongränserna ger sammanlagring av import och nedfall från inomregionala källor en oacceptabelt hög nivå av föroreningar i södra och särskilt i sydvästra Sverige. De tre storstadsområdena är speciellt belastade. Det är således i första hand i söder och med tonvikt på Sydvästsverige och storstadsområdena som skärpta restriktioner måste sättas in.

I norr är egenproduktionen av luftföroreningar och nedfall måttlig. Vissa betydelsefulla undantag finns, som i Sundsvalls- Skellefteå- och Luleåregionerna, och kring enstaka större industrier. I Inlandet kommer dock den allt övervägande delen av nedfallet från andra landsdelar och från importen över nationsgränserna. Ser vi enbart till inhemska förhållanden är det främst miljöpåverkande verksamheter i söder som behöver åtgärdas så att importen av föroreningar därifrån kommer att minska.

Bergslagen intar en mellanställning. Här finns en industriell täthet som gör att regionen har en avsevärd egenproduktion av föroreningar. Även tidigare försyndelser måste åtgärdas. Det finns också inslag av glesbygd vars förhållanden mer liknar Inlandets.

Föroreningar i vatten

Även vattendrag och hav förorenas av nedfall från luften. Vattnen tillförs också utsläpp via avloppssystemen från bebyggelse och industrier. Klororganisk substans påverkar stora havsområden. Läckage från jordbruket har under senare år uppmärksammats alltmer. Även skogsmark i intensivt bruk läcker näringsämnen till vattendragen. Samma sak gäller trafiken som i delar av landet står för 40% av kvävetillförseln till havet. Dessa föroreningar sprids med strömningsförhållandena i vattensystemen och haven.

I vattendragen finns viss kapacitet för naturlig rening av sådana ämnen som inte är naturfrämmande. Det kan betyda att relativt små utsläpp högt upp i vattensystemen förblir lokala. Föroreningarna hinner inte fram till haven utan bryts ner på vägen. Ju längre reningen av avloppsvattnet drivs desto större kan koncentrationen av produktion och bosättning vara utan att denna kapacitet till självrening överskrids. De flesta större tätorterna liksom processindustrins stora anläggningar är belägna nära

kusterna. Utsläppen blir stora och koncentrerade trots reningen. Påverkan på haven har också utlöst ett särskilt aktionsprogram för att rädda havsmiljön.

Vattenföroreningarnas källor bildar i stort samma mönster som när det gäller luftföroreningarna. Koncentrationen av ekonomisk aktivitet och bosättning i söder ger stora utsläpp medan gles bosättning i norr ger små utsläpp, utom i vissa kustregioner. Utsläppen till vatten från norrlandskustens skogsindustrier är stora och sprider sig söderut. I Bergslagen finns ett speciellt problem som en följd av århundradens gruvbrytning och framställning av järn och koppar. Betydande områden av slaggvarpar tillför tungmetaller till vattendragen via urlakning.

I övrigt knyts vattenföroreningarna till det intensiva skogs- och jordbruket. Gödsling av skogen, försurning som löser ut tungmetaller i marken och dikning som ger snabb avrinning och liten självrening ökar belastningen på vattnen. Det allmänna överskottet av kväve i söder och underskottet i norr ger de problem som uppstår som följd av intensivt skogsbruk en geografisk profil.

Jordbrukets miljöeffekter är märkbara i vattensystemen i alla jordbruksbygder men är mest markerade i slättbygderna i söder och sydväst. Intensiv odling och effektiv dränering ger stora läckage av näringsämnen och gifter till vattendragen, som här i allmänhet är små och har begränsad vattenföring. I vissa fall uppkommer skador på grundvattnet. Uttag av vatten för bevattning i jordbruket minskar mängden ytterligare. Avståndet till havet är måttligt. Naturliga fördröjningsmagasin i form av sankmarker har i allmänhet dränerats ut. Den naturliga biologiska nedbrytningen är därför begränsad. Haven drabbas hårt av den samlade effekten från alla utsläpp. Särskilt gäller det utefter västkusten.

Uttag av naturresurser

Vad som nyss sagts om skogs- och jordbruk kan komma att begränsa intensiteten i utnyttjandet av skogs- och jordbruksmark. Gödsling och dikning kan behöva inskränkas eller upphöra för att den vägen minska miljöbelastningen, främst i södra Sverige.

I södra Sverige kan miljöfaktorer komma att begränsa skogsproduktionen även på annat sätt. Ca 40% av skogsmarken i sydvästra Sverige är nu så försurad att man är nära den gräns då tungmetaller löses ut ur marken. Därmed hotas trädens rotsystem. Nedsatt tillväxt, i värsta fall en skogsdöd påminnande om den på kontinenten, kan bli följden. Omfattande kalkning anges som nödvändig krisåtgärd. På sikt måst nedfallen av försurande ämnen minskas om skogen skall bibehålla sin kapacitet som råvarubas.

På likartat sätt hotar miljöförstöringen i haven i kombination med för stora uttag att begränsa råvarubasen för yrkesfisket. Hittills har begränsningarna främst drabbat västkusten. Det omfattande fisket i Syd-

östra Sverige hotas av miljöförstöringen i Östersjön. Sportfisket, som inslag i och underlag för turism, är hotat i hela landet i takt med att försurningen av sjöarna går vidare.

Det öppna odlingslandskap som jordbruket skapat, ses av de flesta som ett viktigt värde. Nya villkor i internationell ekonomi och jordbrukspolitik kan påverka jordbruket på flera sätt. Nya grödor och odlingsformer aktualiseras. Skogsplantering på jordbruksmark är ofta ett direkt hot mot kulturlandskapet, främst i mellanbygderna i södra och mellersta Sverige och Norrland. Strävan att bevara naturlandskapet sätter gränser för avverkningar i den fjällnära skogen i Norrlands inland. Besläktade skäl leder till restriktioner för utbyggnad av vattenkraften och motstånd mot andra typer av exploatering som medför stora ingrepp i naturen.

Teknikutveckling och åtgärdsbehov

Det är uppenbart att det finns ett starkt samband mellan naturresurser/miljö och regional utveckling. Flera av de problem vi pekat på kräver internationellt samarbete. Miljöpolitik inom landets gränser och regionalpolitik bör emellertid också ha eller kunna ges starka samband. Åtgärder inom miljöpolitikens ram (inklusive miljömotiverade åtgärder inom annan sektorpolitik) kan stötta eller motverka regionalpolitikens syften. På motsvarande sätt kan regionalpolitiken påverka miljöpolitikens möjligheter att nå sina mål. Generellt sett kan miljökraven komma att bli ett viktigt framtida konkurrensmedel.

Vad detta konkret skall innebära är svårbedömt. Den tekniska utvecklingen pågår oavbrutet. Erfarenheten visar att den åtminstone på vissa områden kunnat hålla tempo med produktionsökning och annan tillväxt så att utsläpp av olika slag minskat. Frågetecknen gäller snarast om den tekniska utvecklingen kan gå så mycket snabbare än tillväxten att miljöbelastningen minskar så snabbt som miljön kräver.

På ett allmänt plan kan vi konstatera att ökad koncentration av ekonomisk aktivitet och bosättning i södra Sverige, främst i sydvästdelen och storstadsområdena, innebär att belastningen på dessa landsdelars miljö ökar. Vi ser inga säkra tecken på att den miljötekniska utveckling kommer att kunna balansera koncentrationens följder. Fler och fler människor riskerar därför att komma att leva i regioner där hälso- och miljöproblemen för med sig allt större risker.

Omvänt skulle ett fullföljande av regionalpolitikens målsättningar, sådana vi föreslår att de formuleras, innebära att det blir lättare att minska belastningen på miljön i söder. Färre människor skulle utsättas för hälsorisker under den tid som åtgår tills hela miljösituationen hunnit rättas till. En sådan utveckling borde vara önskvärd från alla olika synpunkter.

Vi ska i det följande skissera några tankar om hur miljö- och regionalpolitik bör kunna samverka till båtnad för såväl regional- som

miljöpolitiska mål.

5.3.3 Behov av miljöpolitiska åtgärder i ett regionalpolitiskt perspektiv.

Miljöinvesteringar i utsatta regioner.

Grundprincipen är att den som åstadkommer miljöstörande utsläpp skall stå för kostnaderna för att eliminera utsläppen. I vissa fall kan det leda till att produktion blir olönsam och företag läggs ner. I regioner med stark arbetsmarknad är detta knappast något samhälleligt problem. För regioner med utsatt position och svag arbetsmarknad kan effekten däremot bli besvärande.

Dessa konflikter mellan miljö och sysselsättning uppstår vanligen på orter med beroende av tung processindustri och ett allmänt anseende för att ha dålig miljö. Sådana orter återfinns över hela landet men är vanligast i våra prioriterade landsdelar. Förekomsten av sådana orter är i själva verket en del av den problematik som ligger bakom avgränsningen av landsdelarna.

Det är också i denna typ av regioner som konflikten blir som tydligast. Lösningen har ofta blivit att miljöinsatserna reduceras eller skjuts på framtiden. Därmed biläggs den akuta konflikten. Men de nackdelar som dålig miljö rent allmänt utgör i konkurrensen om företag och arbetskraft kvarstår för orten i fråga. Enföretagsberoendets onda cirkel förblir obruten. Den regionala förnyelsen blir om inte blockerad så åtminstone fördröjd.

Det är vanskligt att skilja förhandlingsspelet från företagens sida i dessa situationer från genuina problem att klara företagets konkurrenskraft. En bärande princip är att miljöpåverkande verksamhet skall tåla de miljökrav som behöver uppfyllas föra att människa och miljö inte skall skadas. Ett generellt statligt stöd till miljöinsatser i företag i våra prioriterade landsdelar kan därför svårligen komma i fråga. Men däremot kan någon enstaka punktinsats vara motiverade i fall där ett företag är av avgörande betydelse för sysselsättningen i en ort och där de nödvändiga miljöåtgärderna uppenbarligen kostar mer än företaget kan bära. Sådan punktinsats bör avse en begränsad övergångstid. Stödet, i form av lokaliseringsstöd, bör ges av länsstyrelserna och finansieras av länsanslaget. Om den erforderliga investeringen överstiger 20 Mkr bör beslutet fattas av regeringen.

Ett sådant stöd ger inte bara regionala sysselsättningseffekter. Det medför även att miljön förbättras på alla plan.

Naturen som resursbas i utsatta regioner

I tätorter och städer är miljöproblemen ofta relaterade till hälsosynpunkter. I perifera regioner och på landsbygden kan miljöproblemen i första hand utgöra ett hot mot naturen som resursbas för ekonomisk aktivitet. Föroreningar som transporteras in i dessa regioner eller kommer från egna tätorter eller industrier hotar resursbasen för naturberoende näring. Så är t ex fallet när fisket hotas av att haven förorenas. Ett sådant hot uppträder också om föroreningar från industrierna på Kolahalvön äventyrar Övertorneås etablering som ekokommun. Även turismen i de utsatta regionerna är normalt naturbaserad och därför beroende av att naturen är oförstörd.

Dessa situationer blir särskilt allvarliga när den region eller bygd vars resursbas hotas normalt har begränsade möjligheter att vidta motåtgärder på egen hand. Kalkning av sjöar är ett exempel på en sådan möjlighet som ekonomiskt kan vara för kostsam för ytstora glesbygdskommuner trots att kommunens egen insats är begränsad till 15 procent av kostnaden. Oftast är de berörda kommunerna utlämnade åt att se resursbasen krympa utan att kunna göra mycket åt förloppet.

Miljöpolitiska åtgärder mildrar och bör på sikt undanröja denna typ av problem. Men under en sannolikt inte obetydlig övergångstid kommer problemen att kvarstå. För de regioner eller regiondelar som berörs är problemen allvarliga nog. Kompenserande åtgärder kan därför behövas.

Kostnadsövervältring mellan regioner.

Den nyss redovisade problematiken kan ses som ett specialfall av en mer generell sådan. Alla utsläpp till luft eller vatten innebär i princip att den som gör utsläppen befrias från en kostnad för rening eller för att byta till en process utan utsläpp. Kostnaderna drabbar i stället någon eller några andra. Mest intensivt drabbas normalt de närmaste grannarna. Men den största delen av utsläppen och de kostnader de orsakar sprids vanligen över ett stort område. Åtskilligt förs över till andra regioner eller länder, till världshaven eller till atmosfären.

Att en inte ringa del av utsläppen på kontinenten hamnar i Sverige observeras med all rätt nu i debatten. Det är betydande kostnader som på så sätt vältras över på vårt land, framförallt de södra delarna. Det är däremot mindre analyserat och diskuterat hur stor den inhemska övervältringen mellan regioner och landsdelar är och i vilken riktning den sker.

Mönstret är också komplicerat. Som vi redovisade förs havsföroreningar från Norrlands skogsindustrier söderut och ingår i de föroreningar som hotar t ex fisket i Sydöstra Sverige. Med förhärskande vindar förs föroreningar norrut från koncentrationer av bosättning och ekonomisk aktivitet i södra Sverige.

Stora "punktlaster" som Storstockholmsregionen sprider föroreningar i alla riktningar. Enligt Stockholms läns landstings utredning om miljöavgifter hamnar mer än hälften av utsläppen utanför regionen, huvuddelen sannolikt i norr och nordväst. Räknar man med även utsläpp som anrikas i atmosfären och attackerar ozonlager eller bidrar till växthuseffekten är det sannolikt mindre än en fjärdedel av utsläppen som stannar i den egna regionen.

Den samlade effekten i landet är svårbedömd men sannolikheten talar för att övervältringen "netto" går från söder mot norr. Två av våra prioriterade landsdelar får, om bedömningen är korrekt, bära kostnader som härrör från bosättning och ekonomisk aktivitet i det ekonomiskt starka Sverige som finns söder om Bergslagen. Men även Sydöstra Sverige bär med all sannolikhet kostnader som egentligen hör hemma i andra landsdelar.

Det är utomordentligt vanskligt att uppskatta storleksordningen av de kostnader det handlar om. En viss uppfattning kan man få om man applicerar Miljöavgiftskommitténs beräkningar av marginalkostnaden för rening av svavelutsläpp på hela den svenska svavelemissionen. Marginalkostnaden uppskattar kommittén till 30 kr per kg utsläppt svavel. Åtgärder som vidtagits under lång tid har reducerat den samlade emissionen av svavel till 165 000 ton. Enbart för svavel rör det sig således om ej utlösta reningskostnader av storleksordningen 5 miljarder Skr.

Hela denna kostnad övervältras inte mellan regioner. En del stannar lokalt. Annat förs ut ur landet. Med ökande rening stannar visserligen mer av föroreningarna i den region eller ort där föroreningskällan finns. Övervältringsproblemet kommer således att reduceras. Det kan dock väntas ta lång tid innan rening eller processbyten drivits så långt att övervältringen, i den mån den nu har den omfattning vi antyder, upphör att ha intresse som regional fördelningsfaktor. Det finns därför ett gemensamt regional- och miljöpolitiskt intresse att snabba på utvecklingen. En väg att åstadkomma detta kan vara att regionalisera miljöavgifter och bestämmelser. Regler och avgifter i de ekonomiskt starka delarna av landet där mycket av utsläppen sker kan då sättas utan att hämmas av att samma regler och krav inte skulle kunna bäras av andra landsdelar. Den differentiering av bestämmelserna av utsläpp från stora energianläggningar som regeringen aviserat utgör steg i en sådan riktning.

Under övergångstiden kan det ändock vara befogat att överväga någon form av kompensation för tidigare och pågående övervältring. En sådan skulle kunna vara att använda statens inkomster från kommande miljöavgifter till förstärkta utvecklingsinsatser i regioner som drabbats och drabbas av nedfall från luften eller överföring med havsströmmarna utan att ha någon del i den nytta och de inkomster som föroreningskällorna presterar.

En sådan ordning skulle innebära att såväl avgifter som avgifternas användning knyts till reella prestationer och uppoffringar. I den takt

reningsåtgärder eliminerar problemet minskar också avgiftsinkomsterna och därmed det till avgiften knutna stödet till utsatta regioner. Systemet skulle med andra ord bli självreglerande.

Omställningar i transportsystemen.

I proposition och riksdagsbeslut om miljöpolitiken aviseras, som redan nämnts, omställningar på lång sikt i transportsystem, energisystem och jordbruk. Vissa konkreta beslut har redan tagits inom dessa områden. Det är svårt att nu bedöma om ytterligare omställningar kommer att behövas och hur långtgående de i så fall kan komma att bli. En allmän genomgång av hur miljöfrågorna successivt bryter igenom i politiken på alla nivåer talar för att långtgående omställningar inte kan uteslutas.

Eftersom dessa omställningar berör samhällsektorer som vi betraktar som strategiska får förändringarna med all sannnolikhet också betydelse för regional struktur och utveckling. Utan att förringa övriga berörda områden vill vi exemplifiera detta med transportsektorn.

Det finns, som vi redovisat i avsnitt 5.2 ett starkt samband mellan regional struktur och transportsystemets uppbyggnad. Bilen är grundläggande för hela den fysiska samhällstruktur som växt fram under efterkrigstiden. Arbetspendling med bil har mer än kanske någon annan faktor bidragit till att bevara bosättning på landsbygden. Flygets utveckling har grundläggande betydelse för Norrlands utveckling. Med inrikesflygets snabba frammarsch har Luleå kommit lika nära Stockholm som andra mellanstäder. Biltrafiken och flyget är också de strategiskt viktigaste delarna i det transportsystem som den fastlagda transportpolitiken syftar till att utveckla.

Just dessa transportslag har emellertid också de största miljökonsekvenserna, både totalt och räknat per prestation. De är därför uppenbart i riskzonen om den tekniska utvecklingen inte ger de miljöförbättringar som förutsätts eller om skärpta miljökrav kommer att ställas. OM miljöbetingade restriktioner av en omfattning som man nu inte räknar med skulle aktualiseras kommer fördelningen av den kvarstående transportkapaciteten att bli en första rangens regional fördelningsfråga.

Det sammanhänger självklart med att spårbunden trafik på ett helt annat sätt än biltrafik är beroende av stort underlag och således av en mer koncentrerad geografisk struktur. Om man då vill behålla ett utspritt bosättningsmönster av ungefär nuvarande typ måste biltrafiken i första hand förbehållas landsbygdsbefolkningens arbetspendling och transporter i största allmänhet i Norrland. Täta stadsregioner får då i långt högre grad än nu baseras på spårbunden kollektivtrafik. Varutransporter får i högre grad än man nu räknar med föras över till tåg osv. Vill man, i en sådan situation, inte göra så omfattande ingrepp i transportapparaten som det skulle innebära kommer den geografiska strukturen att påverkas långsiktigt och grundligt.

Samverkansmöjligheter mellan regionalpolitik och miljöpolitik behöver tillvaratas.

Vår analys pekar på att miljöpolitiken och regionalpolitiken har goda möjligheter att stödja varandra. En kraftfull och målmedveten miljöpolitik som sätts in där åtgärderna behövs bäst verkar i samma riktning som regionalpolitiken i övrigt, d.v.s mot en mer balanserad regional utveckling. En regionalpolitik som leder till mindre geografisk koncentration av ekonomisk aktivitet och bosättning minskar miljöbelastningen där den i dag är som störst och bör därför underlätta att målen för miljöpolitiken nås. Dessa positiva möjligheter bör enligt kommitténs mening tas tillvara.

Enligt uppgift planerar regeringen en miljöpolitisk proposition till riksdagen 1991. Förberedelserna pågår redan i form av en serie utredningar och utredningsuppdrag till berörda verk och myndigheter. Vi menar att det är viktigt att den regionala dimensionen beaktas i detta förberedelsearbete.

Vi har inte funnit att någon enskild av de pågående utredningarna kan anses ägnad att ta hela ansvaret för att den regionala dimensionen i miljöpolitiken blir analyserad och konkretiserad i förslag. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda utredningar i uppdrag att beakta den regionala dimensionen i sitt arbete.

En utvecklad samverkan mellan miljöpolitiken och regionalpolitiken måste vila på en grundlig vetenskaplig analys av betingelser och möjligheter. ERU bör därför ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och forskningsinstitutioner initiera och bedriva forskning inom området. Möjligheten att åstadkomma delresultat som kan ha betydelse redan för 1991 års miljöpolitiska proposition bör därvid beaktas.

5.4 Energipolitik, vattenkraftens övervinster och regional utveckling.

Ställningstaganden:

Elpriserna kan förväntas stiga under 90-talet vilket å ena sidan påverkar den elintensiva industrin negativt men å andra sidan också medför att elproduktion med vattenkraft kommer att bli synnerligen lönsam.

Delar av Bergslagen, Norrland och Sydöstra Sverige riskerar att hamna utanför naturgasräjongen. Den nackdel detta innebär kan behöva kompenseras av andra åtgärder.

Bioenergi måste få ökad användning särskilt i regioner utanför naturgasräjongen dvs i de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna. Detta skulle vara positivt också från miljömässiga synpunkter. Den nuvarande befrielsen från skatt föreslås därför behållas.

Vattenkraftsregionerna föreslås under en tioårsperiod få del i vattenkraftens övervinster. Ersättningen föreslås motsvara 1 öre/KWh motsvararande omkring 600 Mkr per år. Finansiering sker genom en höjning av skatten på äldre vattenkraft.

Minst 300 miljoner kr. per år av vattenkraftsmedlen tillförs en Inlandsstyrelse.

Omkring 250 miljoner kr. per år används under en 3-5 årsperiod som tillskott till uppbyggnad av riskkapitalbolag i Norrlandslänen. När riskkapitalbolagen har nått en tillräcklig nivå tillförs 550 miljoner kr. till Inlandsstyrelsen.

Omkring 50 miljoner kr. används för landsbygdsutveckling i södra Sverige. Medlen fördelas av regeringen till länsstyrelserna i berörda län. Sydöstra Sverige bör därvid särskilt uppmärksammas.

5.4.1. Energiförsörjning

Kärnkraftsavvecklingen kommer att påverka energiförsörjningen på ett par - för regionalpolitiken- viktiga sätt under 1990-talet. För det första kommer introduktionen av naturgas framförallt att beröra de södra delarna av landet. Denna nya infrastruktur blir inte tillgänglig i hela landet. För det andra kommer elpriserna att stiga vilket å ena sidan påverkar

den elintensiva industrin negativt men som å den andra sidan också innebär att elproduktion med vattenkraft kommer att bli synnerligen lönsam.

Den totala energitillförseln har under de sista 20 åren pendlat mellan 410 och 470 Twh. 1987 var tillförseln 455 Twh. 1997 beräknas den ligga på 466 Twh. Något mer än hälften är importerade fossila bränslen. Inhemska bränslen svarar för knappt 15%. Resten eller drygt 31% är vattenkraft och kärnkraft. Elkraftens andel har ökat inom ramen av den i stort oförändrade totala energitillförseln - från 60 Thw eller 13% 1970 till 142 Thw 1987. Drygt hälften av elkraften kommer från kärnkraften.

Med undantag för naturgas säljs och transporteras bränslen i huvudsak som andra varor. Det finns knappast anledning att behandla dem särskilt i ett regionalpolitiskt sammanhang. Däremot har de inhemska bränslena stor betydelse för regional sysselsättning. Användningen av inhemska bränslen har ökat stadigt sedan oljekrisen. Ett stort projekt som startades redan i början av 80-talet är torvbrytningen i Sveg.

Potentialen för biobränslen är stor utan att konflikter behöver uppstå med massaindustrins virkesförsörjning. Befrielsen från energiskatt spelar stor roll för lönsamheten. Den är också motiverad från miljösynpunkt. Tankarna på att belägga all energi med moms är därför ett hot mot inhemska bränslen och därigenom också mot en viktig komponent i den regionala balansen.

Energi, som distribueras via fasta ledningssystem till de enskilda förbrukarna, har en speciellt viktig roll för energianvändarna. Åtkomligheten av dessa energislag är beroende av fasta anläggningar i form av ett ledningsnät. Elkraften och naturgasen kan därför betraktas ungefär på samma sätt som annan infrastruktur. Naturgasen är ännu så länge obetydlig som energikälla och nätet är begränsat till Syd- och Västsverige. Förhandlingar om större leveranser sker med Norge och Sovjet. Utbyggnaden av ett omfattande naturgasnät kommer därför att vara en av de viktiga händelserna inom infrastrukturområdet under 90-talet.

Elkraften.

Försörjningen med elkraft regleras i ellagen och via koncessionssystemet. Elkraften produceras av ett hundratal företag. De 10 största står för 90% av produktionen och Vattenfall ensamt för ca hälften. Vattenfall och andra kraftföretag svarar för distributionen till ca en tredjedel av de 4,7 milj abonnenterna. I övrigt svarar kommunerna för distributionen. Elnätet är väl utbyggt och når i princip alla hushåll och företag i landet.

Vattenfall är prisledande via sin råkrafttaxa. De priser abonnenterna betalar varierar ändå relativt kraftigt mellan distributionsområdena. En regional jämlikhetsprincip tillämpas såtillvida att elpriset är i stort sett detsamma i periferin som i centrum. Vattenfall tillämpar ett lägre elpris och elskatten är lägre i Norrland än i Syd- och Mellansverige. Till större kunder levereras högspänd el utan mellanled enligt särskilda avtal.

I sammanhanget bör det också noteras vad Vattenfall anfört i svar på förfrågan från kommittén:

" Elpriserna har stor inverkan på förutsättningarna att bedriva verksamhet. Vattenfall bestämmer själv sina tariffer och är prisledande vad gäller råkraftleveranserna. Genom att Vattenfall inte är ett vinstmaximerande företag har vinsten av låga kostnader för elförsörjningen - genom utnyttjande av bl a vattenkraften - kommit kunderna tillgodo i form av låga elpriser. Detta har gynnat industriell verksamhet i hela landet.

Vattenfall har inom sitt verksamhetsområde i huvudsak tre olika tariffnivåer på råkraft. Kunderna i Norrbotten och mellersta Norrland belastas inte med lika höga överföringskostnader som kunderna i mellersta Sverige. Kunderna i Norrbotten och Västerbotten betalar 4 öre/kWh och i mellersta Norrland 2 öre kWh mindre än övriga kunder. Detta ger konkurrensfördelar för verksamhet i Norrland. Kunderna i Norrland får en fördel på ca 400 Mkr. Därtill kommer att elskatten för hushåll är lägre i Norrbotten, Västerbotten och mellersta Norrland än för resten av landet.

Kostnaderna för eldistributionen är högre ju glesare bebyggelsen är. Vattenfall gynnar kunderna i glesbygd genom att ha viss utjämning av taxorna."

Vi förutsätter att detta gäller även fortsättningsvis.

Den totala vattenkraftsproduktionen i landet år 1987 framgår av följande tabell.

Tabell 5.4.1. Vattenkraftsproduktion år 1987 fördelad på elområden.

Elområde	Vattenkraft Produktion (TWh)
Övre Norrlands	26,2
Nedre Norrlands	32,3
Bergslagens	6,8
Östra	2,7
Västra	2,7
Södra	1,1
Summa	71,8

Drygt 80 procent av vattenkraften år 1987 producerades i Norrlands två elområden. Det bör noteras att Bergslagens elområde inte överensstämmer med kommitténs avgränsning av Bergslagen. Merparten av Bergslagens vattenkraft finns i de delar av Dalarna och Värmland som kommittén hänför till Inlandet.

Den likställighetsprincip som tillämpats på elområdet har varit och är fortfarande av stor betydelse för utvecklingen i glesbygd och småorter. Principen är så väl etablerad att den sällan uppmärksammas i regionalpolitiska sammanhang. När elkraften nu debatteras i ett regionalt

perspektiv är det i stället frågan om stigande elpriser och eventuell knapphet på el i samband med att kärnkraften börjar avvecklas under 90-talet som står i fokus.

Oron gäller framför allt orter som är beroende av elintensiv basindustri och som i övrigt ofta har ett svagt utvecklat näringsliv. I Norrland där energiåtgången för uppvärmning är stor, blir höga elpriser en tyngre belastning för hushåll med elvärme än i södra Sverige. Omställningen av elförsörjningen brukar därför i ett regionalpolitiskt perspektiv beskrivas som främst ett norrlands- och bergslagsproblem.

Utvecklingen under 90-talet är svårbedömd. Kostnaderna för att producera el väntas stiga när ett par av de äldre, redan till stor del avskrivna kärnkraftsverken ersätts med nya och dyra kraftverk. Medelkostnaden för hela elproduktionen påverkas emellertid även av att den gamla, billiga vattenkraften utgör en stor del av produktionsresurserna. Den höjning av medelkostnaden för all elproduktion som orsakas av att två kärnkraftsaggregat avvecklas 1995-96 blir därför mycket måttlig.

Kostnadsökningen fördelas ojämnt på kraftproducenterna. Sydkraft påverkas relativt sett mer än Vattenfall av avställningen av de två första aggregaten. Jämtlandskraft, för att ta ett annat exempel, täcker ungefär hälften av sitt elbehov med egen vattenkraft. Resten köps i huvudsak av Vattenfall. Den egna vattenkraften gör att Vattenfalls prishöjning halveras när den slås ut på Jämtlandskrafts totala elomsättning. Eftersom Jämtlandskraft ägs av kommunerna och inte drivs för att skapa vinster kan man anta att denna situation slår igenom på priserna. Prisökningen för Jämtlandskrafts kunder kan således väntas bli mindre än för dem som helt beror av Vattenfalls kostnadsbild och taxepolitik.

Elpriserna för de vanliga abonnenterna kommer med andra ord att kunna variera från region till region och kommun till kommun även i framtiden. När man i den allmänna debatten talar om höjda elpriser på 10 års sikt handlar det normalt om någon sorts genomsnittlig prisnivå som blir resultatet av att staten sätter in nya styrmedel för att långsiktigt påverka elanvändingen mot högre effektivitet eller för att styra över till användning av annan energi än el. De riktigt tunga kostnadspåverkande effekterna av kärnkraftsavvecklingen kommer först bortom sekelskiftet och blir då beroende av hur stor elanvändningen kommer att vara.

För den regionala utvecklingen är det emellertid de priser användarna får betala som har betydelse. Det är med andra ord de höjda avkastningskraven på Vattenfall och de förestående besluten om energiskatter och miljöavgifter etc som blir avgörande om vi begränsar perspektivet till 90-talet.

Nära hälften av kärnkraftproduktionen går till elvärme. Knappt en tredjedel eller 9 TWh går till sk direkt elvärme, främst i ca 500 000 småhus. Sparpotentialen bedöms av Statens råd för byggnadsforskning till ca 2 TWh. Återstoden av denna typ av elvärme kan delvis behållas, delvis bytas ut mot annan uppvärmning i den takt som bestäms av ombyggnader i

samband med ägarbyten etc. För mycket tät småhusbebyggelse i städerna förutsätter bytet av uppvärmning att fjärrvärme eller naturgas finns tillgänglig. För den mycket stora del av småhusbeståndet som finns i glesbygd och småorter är däremot biobränslen ett viktigt alternativ. Beroende på alternativen kan omställningen medföra betydande investeringar. Detta kan förutsätta statligt stöd inom bostadssystemets ram, inte minst i Norrland där höjda elpriser får störst effekt på boendekostnaden.

Återstoden av elvärmen används i större centraler och i småhus med kombipannor. För större centraler finns i allmänhet redan teknik för annan värmeproduktion. För småhus inom naturgasområdena kommer ett i vart fall just nu konkurrenskraftigt alternativ att föreligga. Utanför dessa områden kan det finnas behov av att organisera tillgången till service och marknaden för biobränslen bättre om hushållen skall ha ett konkurrenskraftigt alternativ till el att tillgå. Några nämnvärda investeringar i bostadshusen är det däremot knappast fråga om.

Små och medelstora företag är liksom hushållen ofta abonnenter hos lokala distributörer. Deras villkor blir därför inte så sällan likartade. Den variation i elpriser som kan bli följden av att distributörerna har skilda förutsättningar gäller även dessa företag. Vissa av dem kan vara starkt elberoende och berörs självfallet mer av elprishöjningar än andra. Från dessa utgångspunkter finns det anledning anpassa den allmänna beskattningen av elkraft till målen för regional utveckling. I Norrland tar, som redan nämnts, Vattenfall ut ett lägre elpris och staten en lägre elskatt för hushållen än i resten av landet. Det finns enligt vår mening starka skäl att behålla en sådan ordning även i ett nytt skattesystem.

Den tunga processindustrin står normalt i debattens centrum. Även här är utvecklingen svårbedömd. Inom en elintensiv bransch som massa- och pappersindustrin pågår FoU som tycks ge löften om en halvering av elförbrukningen vid framställningen av s k mekanisk massa. Det skulle självfallet stärka konkurrenskraften även vid höjda elpriser. Men än är det inte belagt att utvecklingsprojeket lyckas. Och även om detta sker tar det tid att införa den nya tekniken i produktionsprocessen. Prisbildningen under 90-talet rymmer fortfarande betydande osäkerheter. För den typ företag det här är fråga om spelar även bedömningar av vad som kan hända bortom sekelskiftet roll redan nu. Det finns också, en internationell konkurrens om dessa företag. Bl a erbjuds de långtidskontrakt på el till låga priser vid etablering i vissa länder på kontinenten.

Från regional synpunkt inger detta betydande oro. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare (ME 1988:05) för att undersöka konkurrensförhållandena för den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen och föreslå åtgärder för att behålla rimliga internationella konkurrensvillkor.

Sind redovisade i början av 1987 ett underlag till regeringen. Det bör uppmärksammas att Sinds beräkningar utgår från en fördubbling av

elpriset på några år. Som nyss sagts är storleken på elprishöjningarna svåra att förutse. Med denna reservation återges följande ur Sinds rapport:

"En närmare genomgång av landets kommuner visar att närmare ett 100-tal av dem är beroende av industrier där el är en viktig produktionsfaktor. Dessa kommuner är spridda över hela landet och har ca 36 procent av landets befolkning. I ett drygt 40-tal kommuner svarar den elkraftsberoende industrin för mer än 10 procent av kommunernas totala sysselsättning. I 20 kommuner är motsvarande andel 20 procent eller mer, varav flertalet återfinns i Bergslagen.

En detaljerad branschgenomgång visar klart att nedläggning av industrianläggningar är det enda realistiska alternativet i vissa branscher om elpriserna skulle fördubblas inom några år. Särskilt utsatta branscher är bl a delar av gruvindustrin, den skrotbaserade stålindustrin, smältverken för framställning av koppar och bly respektive aluminium samt vissa delar av den kemiska basindustrin t ex tillverkningen av klor-alkali, klorater och basplaster."

Beträffande sysselsättningskonsekvenserna säger Sind följande:

"Även om det rör sig om ett relativt begränsat antal företag är det svårt att ange effekterna på sysselsättningen. Berörda anläggningar ingår i flera fall i större bolag inom vilka i viss mån kan göras omflyttningar eller andra anpassningar. Dessa åtgärder torde dock inte vara tillräckliga varför verket bedömer att antalet friställningar blir betydande i berörda företag."

Vi vill från våra utgångspunkter understryka vikten av snabba resultat av det nu pågående utredningsarbetet. I den mån regionala effekter inte kan undvikas måste de enligt vår mening kompenseras med åtgärder inom andra delar av infrastrukturen eller inom politikområden som forskning och utbildning, olika former av stöd till näringslivet etc. Kostnaderna för dessa åtgärder bör rimligen betalas av sektormedel.

Naturgasen en ny infrastruktur.

Farhågorna för elförsörjningen gäller inte den faktiska regionala tillgången till el utan priset för nyttigheten elkraft. I introduktionen av naturgas, som den nu tycks utvecklas, ligger däremot inbäddad en fråga om vilka landsdelar som över huvud taget får och inte får tillgång till naturgas. Därigenom kan naturgasutbyggnaden väntas få en annan och på sikt kanske mer djupgående inverkan på den regionala balansen än vad elkraftfrågan har eller kommer att få.

Huvudaktör på naturgasområdet är Swedegas med staten som dominerande ägare via Vattenfall. I Sydsverige står Sydgas för regional och lokal distribution. Ett motsvarande bolag är under bildande i stockholmsregionen. I framtiden kan en gasledning komma att dras in från Norge via Jämtland till Mellansverige. Det sannolika är emellertid att naturgasförsörjningen för överblickbar tid kommer att ske direkt till

Mellansverige via Osloområdet eller via ledningar i västerhavet. En ledning över Ålandshav till Upplandskusten tycks också vara aktuell.

Naturgas används för närvarande i Syd- och Västsverige som ersättning för olja och kol inom bl a industrin, i panncentraler mm och i kommunala fjärrvärmesystem. Planer finns för kondenselproduktion i sk gaskombianläggningar i Barsebäck och Ringhals, främst som ersättning för den produktion som bortfaller när de två första kärnkraftaggregaten tas ur drift åren 1995-1996. Den potentiella marknaden i Mellansverige utgörs till stor del av kommunal el och värmeproduktion. I Bergslagen kan stålindustrin bli en viktig marknad. Jämfört med kol och olja ger gasen möjlighet till en mer energieffektiv omvandling till el. Miljöeffekterna blir mindre. Bl a kan utsläppen av koldioxid till atmosfären väntas bli mer än halverade, jämfört med kolkraftverk. I den pågående planeringen ser man också kraftproduktion med gas som ett sätt att relativt snabbt bygga upp en så omfattande marknad att gasintroduktionen i stor skala över huvud taget blir kommersiellt möjlig i vårt glesbebyggda land. Omsatt till elkraft blir naturgasen tillgänglig i hela landet.

I fall då gasen används för kondenselproduktion går minst hälften av energiinnehållet bort som spillvärme utan användning. I naturgasländerna används naturgas därför i första hand direkt och som ett alternativ till el. En sådan direktanvändning kan komma ifråga för uppvärmning av småhus och större enskilda fastigheter och för många industriprocesser. Inte minst gäller det för tung processindustri.

Efter ett första introduktionsskede kan vi vänta oss en liknande utveckling i vårt land. I de delar av landet, främst i triangeln Malmö-Göteborg-Stockholm, där stamledningarna kommer att passera och ett distributionsnät kan väntas bli utbyggt uppstår därför nya fördelar för energikonsumenterna. De får tillgång till ett andra energinät vid sidan av elnätet som distribuerar en energi som i många fall är lika lättanvänd och säker som elkraften. Gaspriset relateras normalt till alternativpriserna, vanligen för olja. Just nu kostar naturgasen ca 22 öre per KWh mot närmare 40 öre för elkraft hos vanliga hushåll. För dem som har möjlighet att direktanvända naturgas med hög verkningsgrad kan gasen således åtminstone tidvis bli ett konkurrenskraftigt alternativ till el.

När det gäller naturgas sker inte planeringen utifrån samma likställighetsprincip för regioner och orter som tillämpats för elnätets utbyggnad. Skälen är uppenbara. En alltför stor utbredning av naturgasnätet i glesa bygder skulle göra kostnaden för introduktionen oöverstigliga. Var gränsen för naturgasdistributionen beräknas gå är ännu oklart. Delar av Bergslagen väntas få tillgång till naturgas. (Borlänge men sannolikt inte Ludvika/Smedjebacken eller de norra delarna av Västmanlands och Örebro län) Om en ledning kommer in över Jämtland uppstår samma fördel för en smal zon i södra Norrland. Men i övrigt kommer de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna att hamna utanför naturgasräjongen. Delar

av Bergslagen, Norrland och Sydostlandet kommer med andra ord inte att kunna erbjuda industrin den försörjningstrygghet och möjligheter till priskonkurrens som ett naturgasnät parallellt med elnätet erbjuder i resten av Sverige. Vi har dock erfarit att kommuner i Kristianstads, Blekinge och Kalmar län agerar för att naturgasräjongen skall omfatta även Sydöstra Sverige.

Bioenergi utanför naturgasräjongen.

Om energisystemet skall komma att motsvara de av riksdagen fastlagda målen för energipolitiken och dessutom svara mot miljöns krav torde det vara närmast oundvikligt att utnyttjandet av förnybara energikällor, sol, vind och främst bioenergi ökar avsevärt. Bioenergin i olika former, som har den tveklöst största potentialen ger idag en inte oväsentlig sysselsättning på landsbygden. Ökad användning av bioenergi ger också nya uppgifter för ett jordbruk med överkapacitet för livsmedelsmarknaden.

Inom den blivande naturgasräjongen kommer de starkaste aktörerna att till stor del behöva engagera sin finansiella och personella kapacitet i naturgasnätets utbyggnad. Det är därför rimligt anta att marknaden för biobränslen blir svag i dessa regioner. Vill man åstadkomma en expansion av den förnybara energin och inte minst biobränslena bör strävandena sannolikt inriktas på regioner utanför naturgasräjongen.

Bortsett från de östra delarna av Bergslagen ligger våra prioriterade landsdelar som framgick tidigare utanför naturgasräjongen, sådan den nu tycks vara åtminstone preliminärt planerad. Ett energipolitiskt motiverat stöd till utveckling av förnybar energi, främst biobränslen skulle således komma att få en gynnsam regionalpolitisk profil. Det finns således dubbel anledning att överväga ett sådant stöd.

Det utredningsförslag till momsbeläggning av energi som nu föreligger tycks komma att minska den nu helt skattefria bioenergins konkurrenskraft. Att behålla skattefriheten samtidigt som annan energi momsbeläggs skulle däremot ge den stimulans som bioenergin behöver för att utvecklas kommersiellt. Kommittén föreslår därför att bioenergin även i fortsättningen får vara skattefri. Det riktade stöd staten ger till bioenergin i form av forskningsanslag och stöd till experiment- och demonstrationsanläggningar bör utformas med hänsyn till bioenergins möjligheter utanför naturgasräjongen och särskilt de i regionalpolitiskt prioriterade områdena.

5.4.2 Ersättning till vattenkraftsregioner.

Omställningen av energisystemet kommer att kräva en extra andel av samhällets resurser för investeringar i infrastruktur och bostäder under tiden fram till år 2010. Hur stor denna andel blir är svårt att bedöma. Inte heller de regionala effekterna är lätta att överblicka. Vi vill dock peka på att en genomtänkt sektorpolitik som begränsar de regionala strukturförändringarna och befolkningsomflyttningarna har förutsättningar att hålla tillbaka andra delar av investeringarna och därmed i någon mån bidra till att skapa erforderligt utrymme i samhällsekonomin.

Sammanfattningsvis kommer omställningen av energisystemet att vara regionalpolitiskt intressant på flera sätt. För det första kommer introduktionen av naturgas framförallt att beröra de södra delarna av landet. Denna nya infrastruktur blir inte tillgänglig i hela landet. För det andra kommer elpriserna att stiga vilket å ena sidan påverkar den elintensiva industrin negativt men som å den andra sidan också innebär att elproduktion med vattenkraft kommer att bli synnerligen lönsam. Motiven för en "modernisering" och breddning av näringslivsstrukturen i Norrland och Bergslagen som är ett viktigt syfte med regionalpolitiken understryks därmed ytterligare genom besluten om omställningen av energissystemet genom de direkta och indirekta effekter denna medför.

Kommittén har enligt direktiven att pröva om kommuner som har utbyggd vattenkraft i ökad omfattning skulle få del av de vinster som vattenkraften ger. Ett flertal skrivelser till kommittén behandlar också denna fråga.

Nuvarande ordning.

I utskottsbetänkande (NU 1986/87:34) pekar utskottet på att energiskatten på elkraft i de norra delarna av Sverige är 1 öre per kWh lägre än i landets övriga delar. Dessutom finns möjligheter enligt vattenlagen för kommuner och regioner att få kompensation för de intrång som en vattenkraftsutbyggnad för med sig. I samma betänkande föreslås också att den då aviserade regionalpolitiska kommittén borde utreda frågan om vattenkraftskommunerna i utökad omfattning skulle kunna komma i åtnjutande av de vinster som vattenkraften ger.

Bygdeavgiften i vattenlagen avser att förebygga eller minska enskilda skador som inte regleras på annat sätt samt att ge den ikringliggande bygden en viss allmän kompensation för den inverkan vattenföretaget kan ha. För kraftindustrins del beräknas bygdeavgiften dels på vattenregleringar där avgiftens storlek beror av regleringsmagasinets rymd och dels på vattenkraftverk där avgiftens storlek beror av installerad generatoreffekt.

Avgiften kan förändras efter ansökan av Kammarkollegiet. Sådan ändring kan föreskrivas med hänsyn till erfarenheterna av företagets

verkningar eller till bestående hinder att utnyttja företaget i den avsedda omfattningen.

För att tillgodose allmänna intressen får vattendomstolarna föreskriva omprövning av villkoren för ett tillstånd och därvid föreskriva ändrade eller nya villkor. Ändring av avgift får tas upp i samband med omprövning.

Enligt förarbetena bör kommunerna vara huvudmottagare av bygdeavgiftsmedlen. Det förhållande att avgiftsförvaltning m m handhas av länsstyrelsen bör enligt förarbetena inte hindra att länsstyrelsen ställer avgiftsmedel till kommunens förfogande också för framtida allmänna ändamål och inte till något omedelbart föreliggande projekt. Avgiftsmedlen kan få tas i anspråk för bildandet av en kommunal fond för den berörda bygdens näringsliv. Fördelningen är nära knuten till kommunernas andel av avgiftsunderlaget. Länsstyrelsen bestämmer fördelningen kommunerna emellan såvitt avser allmänna ändamål. Regleringsanläggningarna, som i Norrland främst finns i fjällkommunerna, drar in mest pengar. Avgifterna är inte betydelselösa för dessa kommuner. Som exempel kan nämnas Storuman som är ett stort regleringsmagasin i Umeälven. Storumans kommun får 80 procent av bygdemedlen medan kommunerna nedströms får dela på resten enligt principen ju längre ifrån ju mindre skada och ju mindre avgift. Totalt utbetalas i storleksordningen 30-40 miljoner kronor per år.

Särskilt äldre vattenkraft kommer att generera stora överskott som en konsekvens av den omställning av energisystemet som nyss beskrivits. I LO:s regionalpolitiska utredning anges skälen för uppkomsten av övervinsterna på följande sätt:

"När kärnkraften avvecklas är det ofrånkomligt att priserna på elkraft kommer att öka. Detta beror på att kostnaderna för produktion av elkraft med andra metoder är högre - utom för vattenkraft och där kvarvarande utbyggnadsmöjligheter inte är tillräckliga för att ersätta hela bortfallet pga kärnkraftsavvecklingen.

Dessa prisökningar kommer att ge upphov till "övervinster" på vattenkraften, som en direkt följd av det politiska beslutet om avveckling av kärnkraften."

Övervinsterna inom vattenkraftsproduktionen har uppmärksammats av regering och riksdag. Frågan skall behandlas av en kommitté. För närvarande sker en särskild beskattning av äldre vattenkraft enligt lagen om "Skatt på viss elektrisk kraft", införd fr o m 1983-01-01. Denna skatt utgår på elkraft genererad från äldre vattenkraftverk med mer än 1500 kW generatoreffekt och är upplagd enligt följande:

- Verk tagna i drift före 1973 2 öre per kWh
- Verk tagna i drift 1973-77 1 öre per kWh
- Verk tagna i drift efter 1977 0 öre per kWh

Totalt inbringar denna skatt omkring 1 miljard kronor per år.

"Övervinstargumentet" i den proposition (1982/83:50) som låg till grund för ovan nämnda lag presenterades på följande sätt:

"Vattenfallsverkets prissättning av elektrisk kraft grundas f.n. på långsiktig marginalkostnad, vilket innebär att senast tillkomna produktionsanläggningar blir bestämmande för tariffnivån. Verkets prissättning har kommit att uppfattas som vägledande vid andra företags prissättning på elektrisk kraft. Eftersom produktionskostnaden i nyligen uppförda elproduktionsanläggningar ligger betydligt över den i flertalet vattenkraftsstationer uppkommer härigenom stora överskott i de företag som huvudsakligen producerar vattenkraft, framför allt om produktionen sker i äldre anläggningar."

Modeller för återföring av inkomster från skatten på äldre vattenkraft.

För att mildra de regionalpolitiskt oönskade effekterna av förändringarna inom energisystemet bör enligt kommitténs mening en del av vattenkraftens övervinster föras tillbaka till de regioner där vattenkraften produceras.

I det följande utvecklas fyra olika modeller till lösning. Den första innebär att delaktigheten i vinsterna uppstår genom att inkomsterna från en höjning av skatten på äldre vattenkraft återförs till vattenkraftsregionerna. Den andra modellen byggs upp kring en "nyttjanderättsavgift" och tillgodoser därmed mycket tydligt önskemålen om en direkt koppling mellan vattenkraftsproduktionen och regionernas inkomster av den. Den tredje modellen är mer begränsad och innebär att Vattenfall som statligt affärsverk åläggs ett större regionalpolitiskt ansvar än hittills. Den fjärde modellen innebär att återföringen sker genom att ett anslag inrättas på statsbudgeten.

Även det norska systemet har studerats. Detta ger vattenkraftskommunerna en ersättning. Förutsättningen för ett sådant system är dock kommunal beskattningsrätt av juridiska personer. Denna beskattningsrätt för kommunerna har nyligen upphört i Sverige. Att återinföra den enbart för vattenkraftskommunerna har inte bedömts vara möjligt.

Återföring av inkomster från skatten på äldre vattenkraft.

Som nämnts beskattas redan nu äldre vattenkraftsanläggningar. Enligt denna modell skulle en en del av inkomsterna från denna skatt föras tillbaka till vattenkraftsregionerna dvs skatteinkomster skulle ändamålsbestämmas. En sådan koppling mellan skatteinkomster och deras användning är inte vanlig även om det finns exempel på att så skett t ex är vinstdelningsskatten så konstruerad. Om kopplingen görs uppstår ett di-

rekt samband mellan vinsterna från produktion av vattenkraft och medel för regional utveckling.

"Nyttjanderättsavgift"

Vill man göra sambandet mellan återföringen av vattenkraftens övervinster och deras användning ännu tydligare förutsätts en avgiftskonstruktion.

Principiellt skulle en sådan avgift ha släktskap med den ersättning som via vattenlagen utgår för det intrång som vattenkraftsutbyggnaden medför. Här skulle det handla om en "nyttjanderättsavgift" till det allmänna som den erlägger som producerar elkraft. Avgiftens storlek är 1 öre/kWh och erläggs till det organ som regeringen föreskriver.

Drygt 80 procent av vattenkraften år 1987 producerades som framgick tidigare i Norrland. Antalet producerade TWh var 58.5 vilket innebär att 1 öre/kWh motsvarar omkring 550-600 miljoner kronor per år för Norrlands del. En avgift av tänkt slag skulle också innebära ett uttag av omkring 130 miljoner kronor i andra delar av landet varav hälften i Bergslagen. Det bör noteras att Bergslagens elområde inte överensstämmer med kommitténs avgränsning av Bergslagen. Merparten av Bergslagens vattenkraft finns i de delar av Dalarna och Värmland som kommittén hänför till Inlandet. Den del av avgiften som uppkommer utanför de regionalpolitiskt prioriterade länen/landsdelarna uppgår till i storleksordningen ca 50 Mkr/år.

Tekniskt skulle "nyttjanderättsavgiften" kunna anknytas till skatten på viss elektrisk kraft på samma sätt som bilskrotningsavgiften är knuten till bilaccisen. Den svåra delen är att statsrättsligt motivera varför det skall anses vara en avgift och inte en skatt.

Skärpning av Vattenfalls regionalpolitiska ansvar.

Skulle av en eller annan anledning inte denna avgiftsmodell accepteras återstår - om någon lösning som har kopplingar till vattenkraften eftersträvas - att bygga ett förslag på att statsmakterna har möjligheter att utöva sin ägarmakt mot Vattenfall. Som nämndes i avsnittet om nuvarande praxis är Vattenfalls råkrafttaxa lägre i Norrland än på andra håll beroende bl a av att överföringskostnaderna är lägre. Varje ytterligare sänkning av råkrafttaxan i Norrland med 1 öre/Kwh betyder för Vattenfall cirka 250 Mkr/år i minskade intäkter.

Till skillnad från den nuvarande konstruktionen förutsätts att ett årligt belopp förs ut ur Vattenfall. För att inte detta skall leda till att Vattenfall - och indirekt alla andra kraftleverantörer - höjer taxorna söderöver för att kompensera bortfallet av vinster bör en anpassning ske av Vattenfalls avkastningskrav.

Del i vinst genom anslag över statsbudgeten.

Denna modell innebär att ett nytt anslag "Ersättning till vattenkraftsregioner" inrättas under miljö- och energidepartementets eller arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Ett riktmärke bör vara att anslagets storlek skall motsvara 1 öre/KWh av (medel)årsproduktionen av vattenkraft. Detta motsvarar omkring 600 miljoner kronor per år. Finansieringen sker genom en höjning av skatten på äldre vattenkraft.

Värdering av de olika modellerna.

Ingen av de redovisade modellerna är invändningsfri. Anslagsmodellen har sannolikt för svag anknytning mellan "produktion och region" för att tillgodose regionala intressen. För att "förbättra" modellen i detta hänseende kommer man dessvärre i konflikt med intresset att inte ändamålsbestämma skatter. Vinstdelningsskatten är ett exempel från senare år där undantag gjorts från denna regel. Avgiftsmodellen har en hel del förtjänster. Den gör det möjligt att styra medlen. Den innebär en direkt koppling till vattenkraftsproduktionen. Den är lätt att genomföra eftersom den tekniskt fungerar på samma sätt som skatten på viss elektrisk kraft. Den avgörande svårigheten är att finna den prestation som avgiften motiveras av. Om inte detta kan göras måste avgiften betraktas som en skatt.

Den största förtjänsten med förslaget att skärpa Vattenfalls regionalpolitiska ansvar är att det är genomförbart utan att de principiellt viktiga frågorna om skatt eller avgift aktualiseras. Denna fördel uppväger dock inte de nackdelar som finns.

Eftersom det av främst juridiska skäl tycks vara mycket svårt att finna en lösning som tillgodoser regionala önskemål om ett tydligt samband mellan produktionen av vattenkraften och resurstillskottet till regionen har kommittén sökt att finna en lösning som åtminstone ger ett årligt resurstillskott motsvarande 1 öre/KWh. Tekniskt innebär förslaget att ett anslag för "Ersättning till vattenkraftsregioner" inrättas under Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel.

Detta anslag kommer som framgått tidigare att uppgå till omkring 600 miljoner kronor per år. Finansieringen av detta sker genom en höjning av skatten på äldre vattenkraft. Anslaget används dels för att under en begränsad tid ge kapitaltillskott till regionalt baserade riskkapitalbolag i vattenkraftslänen dels till att främja utvecklingen i Inlandet. I den första delen kompletteras anslaget med att de medel som nu finns i Norrlandsfonden fördelas på riskkapitalbolagen i de län där Norrlandsfonden bedrivit verksamhet. Riskkapitaltillskottet bör vara 250 milj. per år en femårsperiod.

Minst 300 miljoner kronor per år bör årligen under en tioårsperiod tillföras Inlandet i form av medel till Inlandsstyrelsen. När risk-

kapitalbolagen har en lämplig kapitalbas tillförs Inlandsstyrelsen 550 miljoner kronor per år. Som närmare utvecklas i kapitel 7 bör medlen kunna användas fritt.

Resterande 50 miljoner utnyttjas för landsbygdsutveckling i södra Sverige. Medlen fördelas av regeringen och tillförs länsstyrelserna i berörda län. Sydöstra Sverige bör uppmärksammas särskilt vid fördelningen.

5.5 Kultur och regional utveckling

Ställningstaganden:

En aktiv kulturverksamhet i en bygd eller region stärker självkänslan och identifikationen med den egna regionen, skapar uttrycksmedel i konst, teater, musik, dans mm, lockar till sig nya yrkesgrupper och tillför därigenom kompetens av nytt slag.

För att förstärka det kulturella nätverket måste glesbygdens behov prioriteras så att resurssvaga glesbygdskommuner får reella möjligheter att erbjuda kulturaktiviteter och ta emot ett professionellt kulturutbud.

Föreningslivet och studieförbunden har en viktig uppgift i det kulturella nätverket. Kulturrådet bör i sin fördelning av medel beakta regionalpolitiskt motiverade behov.

Ett utredningsarbete bör sättas igång snarast för att utarbeta ett paket av stimulansåtgärder för fler konstnärliga yrkesutövare till Norrland.

På många platser är kulturmiljöer, landskap, byggnader mm i behov av upprustning för att kunna levandegöras och ta emot turister. Kommittén föreslår att 5 miljoner anvisas för förprojektering av tänkbara projekt. Kommittén föreslår också att länsstyrelserna skall kunna ge stöd till sådana projekt.

Åtgärder måste vidtas för att förbättra långsiktigheten och stabiliteten i kulturvårdsföretagen.

Länsstyrelserna bör ges större möjligheter att finansiera kultursatsningar genom länsanslaget.

Av de ökade anslagen till kultursektorn bör 50 miljoner avsättas för att främja kulturlivet i de regionalpolitiskt prioriterde landsdelarna

5.5.1 Kulturens betydelse

Vi har tidigare angett att målet för regionalpolitiken är att medverka till att skapa ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt fungerande regioner. Vi skall i detta avsnitt lyfta fram den roll som kulturella förhållanden och kulturpolitiken har för att åstadkomma attraktiva miljöer för människor och företag i olika regioner. Ambitionen är främst att understryka kulturens roll för den regionala utvecklingen men vi kom-

mer också att lämna förslag på åtgärder som stärker kulturens ställning och utvidgar dess uppgifter i de tre prioriterade landsdelarna.

En aktiv kulturverksamhet i en bygd eller region är av betydelse på flera sätt. Den stärker självkänslan och identifikationen med den egna regionen, skapar uttrycksmedel i konst, teater, musik, dans m.m., lockar till sig nya yrkesgrupper och tillför därigenom kompetens av nytt slag till kommunen. Ett differentierat och rikt kulturliv ger bl.a. underlag för ökad turism. Insatser på kulturområdet kan således bidra både till att stärka regionens förmåga och initiativkraft att möta uppkomna svårigheter samt öka tillgången på arbetstillfällen och vidga valfriheten på den lokala arbetsmarknaden.

I det moderna välfärdssamhället blir konsumtions- och levnadsvanor alltmer likartade. Radion och televisionen har delvis eliminerat riskerna för en kulturell isolering. Även andra insatser medverkar till att utjämna kulturella skillnader mellan orter och regioner. Ett belysande exempel är biblioteksväsendet, som genom en väl utbyggd organisation och effektivt samarbete mellan biblioteken kan garantera låntagare oavsett bostadsort tillgång till även den mest specialiserade litteratur. Omfattande turnéverksamhet med teaterföreställningar, konserter och utställningar tillförsäkrar hela landet ett omfattande utbud av levande kultur. Studieförbund och andra kulturorganisationer har ett vitt förgrenat kontaktnät som innebär att grupper på avlägset belägna orter kan delta i aktiviteter med nationell och även internationell omfattning.

Detta hindrar inte att studieförbund och andra kulturorganisationer, liksom kommunerna själva, spelar en betydelsefull roll för att upprätthålla och stärka värdet av de egna lokala och regionala kulturmönstren och kulturhandlingarna. Genom sitt stöd till det lokala kultur- och föreningslivet kompletteras och balanseras utifrån kommande kulturyttringar av lokalsamhällets egna kulturaktiviteter.

Grunden för dagens kulturpolitik lades fast i mitten av 1970-talet. Målsättningen var att bryta storstadsdominansen inom kulturlivet genom att stimulera utveckling och uppbyggnad av kulturinstitutioner över hela landet. Den bedömningen som då gjordes var att kommunerna, trots sammanläggningarna, var för små att bära ansvaret för t.ex. en teater eller orkester. Etableringen av nya institutioner krävde en större region som underlag. På det viset kom länen in i den kulturpolitiska bilden. Landstingen fick en roll vid tillkomsten av nya kulturinstitutioner och trots att uppgiften var ny har landstingens engagemang varit omfattande och viktig.

Den princip som gäller för den regionala uppbyggnaden av nya kulturinstitutioner är att staten ger bidrag till de regioner som själva är villiga att satsa. Därmed kan utbyggnaden ske stegvis i takt med huvudmannens ambitioner. Detta är värdefullt därför att därigenom finns det en genomtänkt planering att utgå från när nya statsbidrag tilldelas en region.

Merparten av de totala utgifterna för kulturändamål kommer från den privata sektorn. I mitten på 1980-talet svarade den offentliga sek-

torn endast för ca 6 miljarder kronor av de totalt 29 miljarder kronor som gick till kultursektorn. Av de offentliga utgifterna svarade kommunerna för närmare två tredjedelar, staten för drygt en fjärdedel och landstingen för ca tio procent. Utvecklingen de senaste 20 åren har inneburit att kommuner och landsting successivt har tagit ett större ekonomiskt ansvar. Fördelningen mellan huvudmän varierar dock mycket mellan olika län. De offentliga medel som satsas på kultur går till övervägande delen till kulturinstitutioner. Staten satsar på regionala institutioner, landstingen på regionala- och distriktsorganisationer och kommunerna på bibliotek och musikskolor. Men även studieförbund, olika kulturföreningar mm erhåller ekonomiskt stöd.

Enligt regeringens uttalande i budgetpropositionen 1989 skall det statliga kulturstödet öka med 300 miljoner kronor under de tre budgetåren 1989/90-1991/92. Ett av de områden som skall uppmärksammas särskilt när de nya resurserna fördelas är det regionala kulturlivet. I departementspromemorian Kultur i hela landet presenteras ett antal förslag till förstärkningar som berör såväl regionala kulturinstitutioner som lokalt kulturliv. Efter en särskild remissbehandling kommer förslagen att behandlas i nästa års budgetproposition. Kommittén utgår därvid ifrån att, vid fördelningen av medlen, prioritet ges åtgärder som stärker kulturlivet i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Kulturlandskap och bebyggelse

En regions eller en bygds kultur bärs inte enbart av kulturinstitutioner och kulturverksamheter i kulturpolitikens mening. Kulturlandskap och bebyggelsemiljöer som formats under generationers näringsverksamhet och bosättning är viktiga delar av en regions kultur och bärare av dess identitet och egenart.

I kulturminnesvårdens perspektiv har bevarandet av intressant bebyggelse tilldragit sig stort intresse. När det gäller ny- och ombyggnad sker fortfarande alltför mycket utan att bebyggelsens kulturbärande uppgift tas i beaktande. Ny och funktionell bebyggelse måste kunna tillskapas med utnyttjande av tidens teknik och svarande mot tidens krav. Men det behöver inte hindra att den samtidigt ges en regional särprägel i anslutning till landskapets traditioner. Vi återkommer till detta resonemang i kapitel 8 eftersom dessa förhållanden berör landsbygden särskilt.

5.5.2 Förslag till åtgärder.

Vi redovisar i det följande en del förslag som bl a syftar till att förstärka det kulturella nätverket i första hand i de tre prioriterade landsdelarna och öka förutsättningarna för turism med kulturella förtecken i dessa regioner.

Förstärka det kulturella nätverket

Kulturpolitiken har hittills inriktats på att skapa och stärka noderna i ett kulturellt nätverk som är tätare och mer vittförgrenat ju folkrikare en region är. Flertalet mellanstäder har numera länsinstitutioner på teater-, musik-, biblioteks- och/eller museiområdena och ofta manifesterar de sig genom lockande kulturhus. Biblioteksnätet är väl utvecklat i alla kommuner. Överallt finns också skolorna - från förskolor till högskolor - vilka hittills varit en ouppmärksammad del av det kulturella nätverket. Vid sidan av den kommunala institutionaliserade verksamheten finns organisationslivet. I första hand studieförbunden, men också hembygdsrörelsen och ett växande antal kulturföreningar, idrottsföreningar m.fl.

Ett väl fungerande samarbete lokalt, regionalt, nationellt och internationellt är en styrka för kulturlivet inom alla områden. Inom biblioteksområdet finns sedan länge ett samarbete såväl vertikalt som horisontellt, den s.k. lånekedjan. Lånekedjan innebär att all slags litteratur kan bli tillgänglig i vilket biliotek eller vilken bokbuss som helst i landet genom länsbibliotekens försorg. Hela biblioteksväsendet kan, fastän ansvaret är delat på många huvudmän, fungera som en enhet. Biblioteksväsendet är unikt i det avseendet. Inom andra områden saknas i stor utsträckning ett sådant målmedvetet uppbyggt nationellt nätverk.

I det kulturpolitiska arbetet eftersträvas en jämn fördelning av institutioner och resurser över landet. Det är från kulturpolitiska utgångspunkter t.ex. önskvärt att alla regioner har en fast teaterverksamhet. Även om en absolut geografisk rättvisa aldrig kan uppnås måste ambitionerna ändå vara att regionerna har så likartade förutsättningar som möjligt.

Enligt vår uppfattning är det från regionalpolitiska utgångspunkter fullt rimligt att diskutera ett mer selektivt kulturstöd. Insatser inom kulturområdet kan ge vissa bestämda positiva effekter på utvecklingen inom en region. I glesbygdsområden, där nätverket av studieförbund och kulturorganisationer håller på att glesas ut, kan särskilda åtgärder behövas för att stimulera föreningslivet.

En konkret åtgärd av detta slag är att förbättra stödet till samlingslokaler i glesbygd. Det statliga stödet till allmänna samlingslokaler, som handläggs av samlingslokaldelegationen inom plan- och bostadsverket, är inte anpassat till glesbygdens behov. Det kan vara upp till fem års väntetid innan ett ärende kommer upp till prövning. Det finns inte heller någon prioritering i hanteringen utan ärendena läggs i kö efter strikt tidsmässiga grunder.

Kommittén anser att vid fördelningen av samhällets stöd till samlingslokaler måste glesbygdens behov prioriteras, så att resurssvaga landsbygdskommuner får reella möjligheter att erbjuda kulturaktiviteter och ta emot ett professionellt kulturutbud. Detta är också ett av budskapen från landskampanjen Hela Sverige skall leva där det framhålls att

det råder brist på ändamålsenliga lokaler för kulturverksamhet och utställningar på många håll i landet. Många gånger är det inte nybyggnation som behövs. Husen finns men behöver rustas upp och anpassas för olika kulturaktiviteter. Frågan om glesbygdens tillgång till samlingslokaler är viktig också därför att den aktivt bidrar till att stärka gemenskapen och därmed glesbygdsbefolkningens egagemang i utvecklingsfrågor.

Av samma skäl bör fördelningen av samhällets stöd till studieförbundens och andra kulturorganisationers verksamhet i de tre mest utsatta landsdelarna prioriteras. Studieförbundens förmåga att knyta samman nationella kulturimpulser med lokalsamhällets traditionella kulturmönster gör dem till en viktig resurs i det lokala kulturarbetet. Mot denna bakgrund vill kommittén förorda en uppräkning av stödet till studieförbundens och andra kulturorganisationers verksamhet i kommunerna i de tre prioriterade landsdelarna. Vi vill också förorda att kulturrådet i sin fördelning av medel för olika verksamheter inom kulturområdet skall beakta regionalpolitiskt motiverade behov.

Bokhandel är en viktig lokal kontaktpunkt i det kulturella nätverket. Ett 80-tal av landets kommuner saknar bokhandel. Många av dessa finns i de prioriterade landsdelarna. Enligt kommitténs mening bör regionalpolitiskt stöd kunna lämnas för etablering av bokhandel på orter i de prioriterade landsdelarna som saknar sådan.

Sveriges Radios omfattande verksamhet utanför Stockholm i de 10 televisionsdistrikten, 8 riksradiodistrikten, 23 lokalradiostationerna samt på de 23 orterna med utbildningsradioavdelningar, fyller viktiga funktioner inom informations- och kulturområdena på läns- och kommunnivå. Kommittén vill understryka betydelsen av denna verksamhet för den regionala utvecklingen. Kommittén vill också peka på den stora betydelsen av regionalt producerade rikssändningar och anser det vara väsentligt att denna verksamhet kan fortsätta att utvecklas.

Drygt femtio procent av samtliga svenska konstnärliga yrkesutövare finns idag i Stockholm/Uppsala- regionen. Räknar man bort de yrkesmässiga konstutövare som finns i de två övriga storstadsregionerna återstår mycket få i resten av landet. En utjämning har emellertid skett i takt med utbyggnaden av regionala institutioner.

Fortfarande har emellertid Norra Sverige en sämre situation än övriga delar av landet. Det är i och för sig fel att påstå att norrlandslänen är illa försörjda med kultur. När de statliga kulturanslagen beräknas per invånare visar det sig att det stöd som ges till norrlandslänen snarast överstiger genomsnittet för riket. Flera norrlandskommuner satsar mer helhjärtat på kultur än andra kommuner i landet. Men Norrland är vidsträckt och glest befolkat och trots rejäla nya satsningar blir antalet konstnärliga yrkesutövare anmärkningsvärt lågt. Därför kan det vara motiverat att stimulera den regionala utvecklingen genom åtgärder som leder till att fler konstnärer bosätter sig i Norrland.

I detta syfte har vi övervägt två förslag till nya insatser. Det ena

gäller en högre kammarmusikalisk utbildning i något av de nordligaste länen, det andra är en alternativ skådespelarutbildning i anslutning till Norrbottensteatern i Luleå. Dessa utbildningsinsatser skulle kunna göra att en större andel ungdomar från Norrland skaffar sig en högre konstnärlig utbildning och att därigenom fler norrlänningar söker de tjänster som blir lediga inom kulturinstitutionerna i Norrland.

Samtidigt är många av de konstnärligt yrkesverksamma i storstadsregionerna undersysselsatta. Därför kan den mest effektiva insatsen för att öka antalet konstnärliga utövare i Norrland vara att öka antalet tjänster för musiker och skådespelare vid orkestrar och teatrar i Norrland.

Enligt vår mening är det av regionalpolitiska skäl angeläget att göra en särskild satsning i Norrland. Hur detta skall göras för att den bästa sysselsättningseffekten skall uppnås och vilka yrkesgrupper insatserna i första hand bör avse måste övervägas närmare. Ett utredningsarbete bör sättas igång snarast för att utarbeta ett paket av stimulansåtgärder för fler konstnärliga yrkesutövare till Norrland.

Kulturturism

Kulturturism spelar en stor roll för att berika det lokala kulturlivet. Den alldagliga kulturverksamheten på en liten plats som har svårt för att skapa sin egen profil kan kompletteras med något som är säreget och uppmärksammat över hela landet. En framgångsrik kulturturism intresserar en stor publik och i denna finns många som vintertid sällan deltar i kulturaktiviteter. Det finns därför ett starkt kulturpolitiskt motiv att stödja kulturturism.

Men det regionalpolitiska intresset är minst lika stort. Sommararrangemangen ger sysselsättning och inkomster. Små orter får genom kulturaktiviteterna en plats på kartan vilket underlättar en fortsattt utveckling.

Kulturturismen har hittills tilldragit sig relativt begränsad uppmärksamhet både i kulturpolitiken och i utvecklingen av turismen.

Festivalerna har sedan länge kunnat få ekonomisk hjälp från kulturrådet och från Rikskonserter. Det ekonomiska stödet har emellertid inte varit särskilt omfattande. Ändå har verksamheten kunnat utvecklas på ett mycket gynnsamt sätt. Antalet sommarfestivaler har mellan åren 1965 och 1987 vuxit med femton procent per år.

Festivalarrangemangen bygger på lokalt engagemang och stora frivilliga insatser. Den gynnsamma utvecklingen hittills ger anledning att anta att goda idéer till ytterligare festivalarrangemang kan ha möjlighet att utvecklas inom de ekonomiska ramar som stat, kommun och landsting redan förfogar över.

Kulturområdet erbjuder många olika möjligheter till att utveckla turistnäringen. Ett särpräglat kulturlandskap, historiskt intressanta och väl bevarade byggnader, muséer med olika inriktning etc. Intressanta och

speciella yrkes- och industritraditioner kan på olika sätt åskådliggöras i utställningar och muséer. Därigenom kan både kulturpolitiskt värdefulla och ur turistisk synpunkt positiva insatser komma till stånd. Vi vill i sammanhanget peka bl.a. på de möjligheter till kulturturism som glasindustrin i östra Småland och sjöfartsnäringen i Blekinge erbjuder. Vi anser att vid fördelningen av de nya resurser som tillställts kulturområdet bör behovet av ett glasmuséum och ett sjöfartsmuséum i Sydöstra Sverige ges hög prioritet.

På många platser är de kulturmiljöer, landskap, byggnader m.m., i behov av kraftig upprustning för att kunna levandegöras och ta emot turister. Det är frågan om både resurser för att bevara t.ex. byggnader och insatser för att utforma turistprogram.

Ambitionerna inom kulturområdet när det gäller att bevara gamla kulturmiljöer är inte alltid samstämmiga med turismens ambitioner. Från kulturell synpunkt är varje värdefull kulturmiljö angelägen att bevara. Den som arbetar för att utveckla turismen vill locka med sådant som inte finns på andra håll och söker därför efter säregna projekt. Det är naturligtvis oacceptabelt om exploateringen av kulturminnesmärken och ur kultursynpunkt värdefulla miljöer för turism eller av andra skäl sker på ett sätt som inte beaktar dess kulturbärande uppgifter. Det finns många exempel på att ny- och ombyggnader har skett med en bristfällig anpassning till kulturlandskap och stadsmiljöer. Regional särprägel suddas ut och identiteten försvagas.

För att kultur- och turistintressen skall kunna mötas på ett fruktbart sätt skulle det vara angeläget med en förprojektering av ett relativt stort antal tänkbara projekt, som skulle kunna göra det möjligt att på ett tidigt stadium få till stånd en diskussion om vilka insatser som ur olika aspekter är angelägna och intressanta och om hur urvalet skall göras av det som skall förverkligas. Därvid måste enligt vår mening regionalpolitiska synpunkter beaktas på ett helt annat sätt än vad som hittills skett.

Kommittén anser att 5 milj. kronor av regionalpolitiska anslag bör anvisas för en sådan förprojektering. Arbetet bör utföras som ett utredningsuppdrag för vilket riksantikvarieämbetet, Sveriges Turistråd samt statens kulturråd svarar gemensamt.

Kulturvårdsföretag

Kulturvårdsföretag används som en samlande beteckning för den organisatoriskt och verksamhetsmässigt mångskiftande verksamhet som av regionalpolitiska skäl startats på olika platser i landet för att klara vård- och konserveringsbehov. Det började med demografiska databasen i Haparanda. Den senaste etableringen är Föremålsvården i Kiruna. Den mest framgångsrika verksamheten hittills är sannolikt SVAR i Ramsele, som mikrofilmar kyrkobokföringsmaterialet och säljer mikrofisch till bibliotek och forskningsinstitutioner.

Kulturvårdsföretagen är regionalpolitiskt intressanta av flera skäl. De kan fungera i små enheter och därmed förläggas nästan var som helst där det finns arbetskraft. De förorsakar inga tunga transporter och har inga snäva leveranstider varför avståndet till kunden inte har någon större betydelse. De etableringar som hittills skett visar också att de arbeten som skapats lett till en uppskattad differentiering av den kvinnliga arbetsmarknaden på berörda orter.

Att utveckla kulturvårdsföretag bör vara av gemensamt intresse för utbildnings- och regionalpolitiskt ansvariga myndigheter. Det är emellertid viktigt att klarhet om den långsiktiga finansieringen av verksamheten skapas i samband med etableringen av ett nytt företag. De flesta av de befintliga företagen är i hög grad baserade på tillfälliga arbetsmarknadspolitiska insatser, t ex den demografiska databasen i Haparanda med dess filialer. Därigenom minskar förutsättningarna för en långsiktigt stabil utveckling av företagen. Vi anser det angeläget att vidta sådana åtgärder som tillgodoser kulturvårdsföretagens behov av långsiktighet och stabilitet i verksamheten. Utöver riktlinjer av de här slaget behövs en översiktlig inventering av bevarandeinsatser som lämpligen kan fullgöras av den här typen av kulturvårdsföretag. En sådan inventering utgör ett viktigt underlag för bedömningar av expansionsmöjligheterna inom detta område och en mer ingående diskussion om tänkbara lokaliseringsalternativ. Vi förordar att ett sådant uppdrag ges till berörda myndigheter och att statens kulturråd får ett samordnande ansvar.

Medel för att utveckla regionalpolitiskt motiverade insatser inom kulturområdet.

Den ökade insikten om kulturens roll för utvecklingen i en region måste innebära att kulturfrågor får en mer framträdande plats i det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsernas roll är viktig i detta sammanhang. De särskilda medel som regeringen beviljat till tre regioner för att stimulera tillkomsten av utvecklingsprojekt inom kulturområdet disponeras av länsstyrelserna när det gäller medlen till Norrbotten och Jämtland medan medlen till Bergslagen disponeras av Bergslagsdelegationen. Insatserna har gjorts inom ramen för regionalpolitiken för att stimulera utvecklingen på orter med svag sysselsättning. Liknande åtgärder kan vara motiverade också i framtiden när utsatta regioner behöver stöd i särskild ordning.

Men kulturfrågorna måste därutöver uppmärksammas i det kontinuerliga planerings- och utvecklingsarbete som länsstyrelserna bedriver. De resurser som man i länet förfogar över för regionala utvecklingsinsatser är ganska betydande. Endast en mindre del av dessa medel har hittills använts för verksamheter inom kulturområdet. Orsaken till detta är att den förordning som gäller för regionalpolitiskt stöd ger mycket litet utrymme för insatser inom kulturområdet. En översyn av regler och

stödordningar bör göras i syfte att stärka kulturens ställning i den regionala planeringen, bl.a. genom att länsanslagen som länsstyrelserna förfogar över även får användas för kulturverksamheter och, bl.a. med tanke på kulturturismen, för vården av kulturmiljöer.

Det är emellertid också viktigt att statens kulturråd medverkar till en utveckling av kulturverksamheter i de av oss prioriterade landsdelarna. En del av den ökning av anslagen till kultursektorn på 300 miljoner kronor som regeringen förutskickat bör användas i detta sammanhang.Vi föreslår därför att det i kulturrådets budget avsätts 50 miljoner kronor per år för satsningar på nya kulturprojekt som tar sin utgångspunkt i respektive regions kulturella särart och potential och som är av försökskaraktär. För att komplettera kulturrådets finansiella insatser bör projekten utvecklas gemensamt med företrädare för lokala och regionala intressen. Länsstyrelserna i berörda regioner bör kunna delta i finansieringen med medel från länsanslaget. Vi menar dessutom att länsstyrelserna även utanför de prioriterade regionerna bör kunna utnyttja länsanslaget för att delta i finansieringen av kulturprojekt.

6 STÖD TILL DEN PRIVATA SEKTORN

Ställningstaganden:

Allmänt kostnadssänkande stöd.

Allmänt kostnadssänkande stöd bör begränsas till att avse subvention av arbetskraftskostnader.

Sänkta socialavgifter bör förbehållas Inlandet där företagen p g a gleshet, avstånd mm har ett varaktigt högre kostnadsläge än på andra håll i landet. Nedsättningen bör omfatta de näringsgrenar som nu har nedsatta socialavgifter med tillägg för att också blandad verksamhet bör vara nedsättningsberättigad när den har betydelse ur turistisk synpunkt.

Nedsättningen skall vara 10 procentenheter och gälla för en sexårsperiod räknat från 1991.

Nedsättningen i de kommuner i Norrbottens län som nu tillhör stödområde C, dvs Boden, Luleå och Piteå föreslås upphöra efter en övergångsperiod på tre år

En reformering av gods- och persontransportstöden bör utredas.

Möjligheterna att integrera nuvarande transportstöd till Gotland, stöd till tunga transporter i skärgården och stöd till Vänersjöfarten i ett reformerat transportstöd bör utredas.

Stöd till investeringar i byggnader och maskiner:

Lokaliseringsbidrag till investeringar i byggnader och maskiner i befintliga företag förbehålls Inlandet. För investeringar som medför sysselsättningsökning föreslås viss automatik i stödgivningen.

Lokaliseringsbidrag bör utgå med 35 procent för befintliga företag förutsatt att investeringen medför en sysselsättningsökning. Om investeringen inte medför sysselsättningsökning bör lokaliseringsbidrag efter prövning kunna utgå med högst 35%.

För nyetablerade företag bör lokaliseringsbidrag kunna utgå med högst 50%. Uppföljningen av nyetablerade företag bör förstärkas så att det finns en kontakt mellan stödgivande organ och företaget även efter det att stöd beviljats. Stöd till nyetableringar bör kunna lämnas i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Lokaliseringsbidrag bör kunna utgå med högst 25 procent i Inlandet för byggande av lokaler för uthyrning

Investeringsbidraget behålls. Bidrag föreslås kunna lämnas med högst 15 procent för investeringar upp till 20 miljoner.

Lokaliseringslånen ersätts med kreditgarantier.

Stöd till företagsutveckling

Det regionalpolitiska stödet bör i större utsträckning än nu användas för att stödja marknads-, produkt- och kompetensutveckling.

En ny stödform för företagsutveckling införs. Stödet föreslås vara tillgängligt i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Högsta bidrag vid stöd till "mjuka investeringar" bör vara 50 procent. Stöd i varje enskilt ärende där beslut fattas av länsstyrelsen får uppgå till högst 500 000 kronor. Stödet bör kunna utgå utan koppling till nyskapade arbetstillfällen.

Offertstödet och regionalt utvecklingskapital ersätts med den nya stödformen för "mjuka investeringar".

Mindre industriföretag i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige föreslås få tillgång till en "konsultcheck" för att underlätta och öka utnyttjandet av utomstående expertis.

Glesbygdsstödet bör i större utsträckning utnyttjas för att förbättra förutsättningarna för näringsverksamhet på landsbygden.

Stöd till den privata tjänstesektorn

Stödet till privata tjänsteföretag bör vara tillgängligt i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige samt för företag i de prioriterade mellanstäderna. Av de nuvarande regionalpolitiska stöden har sysselsättningsstödet bäst förutsättningar att anpassas till tjänsteföretagens behov.

Sysselsättningsstödet förändras så att det totalt sett uppgår till 150 000 kronor för varje nyanställd. Tidsprofilen förändras så att 2/3 av sysselsättningsstödet utbetalas vid anställningens början och 1/3 efter ett år mot att bankgaranti eller motsvarande ställs för 50 procent av utbetalt belopp.

Sysselsättningsstöd föreslås kunna lämnas till industriservice, partihandel, uppdragsverksamhet och till turistföretag.

Rekrytering av arbetskraft

Det bidrag till medflyttande som nu gäller stödområdet föreslås gälla i de prioriterade landsdelarna under 2 år dvs tiden fördubblas.

Möjligheten att använda nedskrivning av studieskulder som regionalpolitiskt medel i Inlandet bör utredas.

6.1 Motiv för företagsstöd

Motiven för regionalpolitiskt stöd till näringslivet kan enligt kommitténs mening vara flera.

- Stödet kan ha till syfte att kompensera för naturgivna nackdelar.
- Stödet kan komplettera brister på kreditmarknaden i bestämda delar av landet.
- Stödet kan också motiveras av att en önskan om att förändra näringslivssammansättningen eller att stödja vissa typer av företag eller funktioner inom företag. Problemen på företagsnivå behöver då icke vara speciella för företagen i de regionalpolitiskt prioriterade områdena.

Om man lägger tyngdpunkten på att stödet skall kompensera för naturgivna nackdelar (klimat och avstånd) som medför geografiska merkostnader följer att stödet bör vara allmänt kostnadssänkande, dvs vara driftsstöd och i princip tillgängligt för alla företag. Nedsättningen av socialavgifterna i Norrbotten respektive godstransportstödet representerar denna sorts stöd. Med denna stödutformning blir effekten åtminstone i "första omgången" att nuvarande struktur hos näringslivet konsolideras. Det är först om de förbättrade driftsöverskott som stödet innebär, ger underlag för investeringar eller sysselsättningsökning som expansiva effekter uppstår. I EG-sammanhang motiveras driftsstöd från en annan utgångspunkt än naturgivna nackdelar. Idén är att infrastrukturen i en region kan vara så dåligt utbyggd att företagssamheten får bära kostnader som den inte åsamkas i andra länder och regioner. Om regionen var en nation skulle detta framtvinga en anpassning genom växelkursen. Driftsstöd till företag i en region fungerar därigenom som en "simulerad devalvering".

Den huvudsakliga motiveringen för det regionalpolitiska företagsstödet var ursprungligen att komplettera brister i kreditmarknadens funktionssätt. På den reglerade kreditmarknad som förelåg då stödet infördes vid mitten av 1960-talet medförde lokaliseringsstödet att tillgången till kreditmöjligheter ökade i stödområdet. Lokaliseringsbidraget avsågs bl. a. kompensera för att industrilokalerna i dessa geografiska områden hade

en liten alternativ användning varför risktagandet för en finansiär var högt. Samtidigt som stödet avsågs komplettera den ordinarie kreditmarknaden var ett syfte att det skulle bidra till en expansion inom och modernisering av stödområdets näringslivsstruktur. Det senare syftet har lett till att lokaliseringsstödet och sysselsättningsstödet utformats som marginella stöd vilket minskat kostnaderna för expansionsinvesteringar och sysselsättningsökningar. Därav har följt att stödet skall vara initialt. En stödutformning av detta slag understödjer en strukturomvandling av näringslivet som, om stödet huvudsakligen utgår till investeringar, gynnar kapitalintensiva företag och som om stödet har en tyngdpunkt på sysselsättningsstöd, premierar arbetskraftsintensiva företag eller näringsgrenar.

Om man lägger tyngdpunkten på att stödja vissa typer av företag eller egenskaper hos företag blir inte konsekvenserna för medelsutformningen lika självklara. Utgångspunkten blir då en analys av brister i näringslivssammansättningen som leder till mer eller mindre riktade åtgärder. En sådan analys kan ta fasta på småföretagens speciella problem t.ex. när det gäller att attrahera riskvilligt kapital, på kooperativt ägda företags problem, på nyetablerade företags tillväxtförutsättningar eller på tjänsteföretagens möjligheter att finansiera tillväxt. Näringspolitiken drivs från sådana utgångspunkter.

Småföretagspolitiken omfattar en rad åtgärder för att främja de mindre företagens utveckling av nya marknader och produkter samt för att stärka företagens kompetens. Det sker genom rådgivnings- och utbildningsinsatser samt genom medverkan i finansieringen av små och medelstora företags tillväxt. Särskilda rådgivnings- och utbildningsinsatser görs för att stärka nyetablerade företag.

Det regionalpolitiska stödet kan i viss utsträckning användas för sådana företagsutvecklande insatser dvs som stöd till "mjuka investeringar". Enligt kommitténs mening finns det starka motiv för att ytterligare förstärka de företagsutvecklande inslagen i det regionalpolitiska stödet. Behovet att öka kunskapsinnehållet i varor och tjänster är särskilt stort i de regionalpolitiskt prioriterade delarna av landet. Hindren för en sådan utveckling är större. Avståndet till marknaderna är i vissa fall längre. Kontakten med den slutlige användaren är lägre beroende på näringslivssammansättningen. Kunskapsspridningen är svårare beroende bl a på att företagen ligger glest.

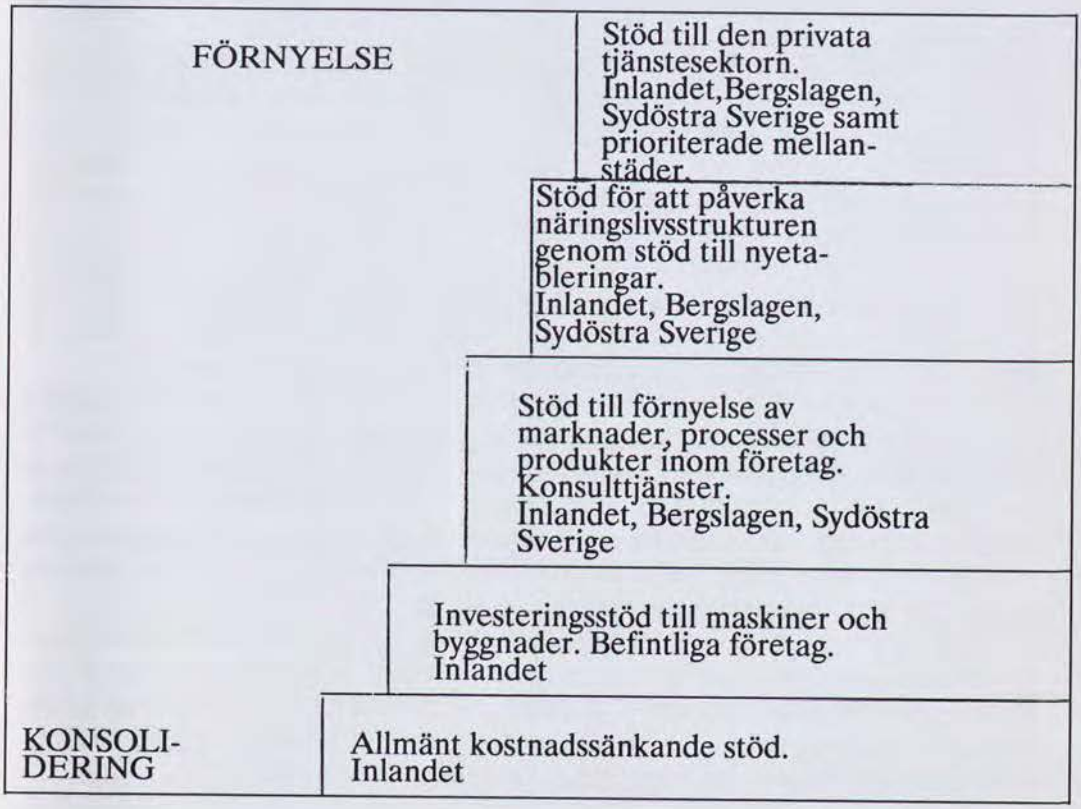
Det är också angeläget att det regionalpolitiska stödet kan medverka till att förändra näringslivssammansättningen. Det handlar om nyetablering av företag i allmänhet och av tjänsteföretag i synnerhet. De särskilda förutsättningar som gäller för nyetablerade företag och för företag inom tjänstesektorn bör därför påverka utformningen av det regionalpolitiska stödet.

Det regionalpolitiska företagsstödet bör endast ges till företag som bedöms vara långsiktigt utvecklingsbara och kan bedriva sin verksamhet på företagsekonomiska grunder.

De förändringar av det regionalpolitiska stödet som kommittén föreslår innebär ett ytterligare närmande till den näringspolitiskt motiverade finansiering som nu bedrivs av de regionala utvecklingsfonderna, riskkapitalbolag, Norrlandsfonden m fl. Vi har berört denna fråga i avsnitt 5.3 där vi föreslog att vattenkraftsmedel bl a skulle kunna användas för att ge kapitaltillskott till regionalt baserade riskkapitalbolag. Vi föreslog också att Norrlandsfonden borde avvecklas och att dess tillgångar fördelas till riskkapitalbolagen.

Även gränsytorna mot den kommunala näringspolitiken och de regionala utvecklingsfondernas företagsserviceverksamhet ökar om det regionalpolitiska stödet förändras i denna riktning.

De motiv för företagsstöd som angetts sammanfattas i följande figur.



Den skillnad mellan Inlandet och de två andra landsdelarna som vi berörde i kapitel 4 leder till att att allmänt kostnadssänkande stöd och stöd till maskiner och byggnader bör förbehållas Inlandet, dvs nuvarande stödområde A och B samt Kramfors kommun. Det allmänt kostnadssänkande stödet bör i princip begränsas till en sänkning av arbetskraftskostnaderna. För närvarande sker en allmän kostnadssänkning också av

företagens transportkostnader. Det intressanta för företagen är påverkan på totalkostnaden. Från samhällets synpunkt bör subventionen riktas mot den resurs som är för lågt utnyttjad.

Stöd till investeringar i maskiner och byggnader i befintliga företag bör begränsas till Inlandet. Avregleringen av kreditmarknaden och den nationellt sett ökade tillgången på riskkapital kommer inte att undanröja behovet av lokaliseringsstöd i denna del av landet. Alternativanvändningen av industrilokaler är t.ex. fortfarande lägre där än på andra håll. Subventionsnivån bör dock sänkas.

Denna begränsning berör de kommuner som nu ligger i stödområde C och de kommuner som är delade med en eller flera församlingar i stödområde B eller C. Med nuvarande regelsystem finns det möjligheter för länsstyrelserna att ge investeringsbidrag till företag utanför stödområdet för investeringar i byggnader och maskiner. Denna stödmöjlighet bör utökas.

Stöd till företagsutveckling bör vara tillgängligt inom samtliga prioriterade landsdelar. De särskilda insatser som sker i de prioriterade landsdelarna bör ses som komplement till andra aktörers insatser på dessa områden. Av särskild betydelse är vilken roll de regionala utvecklingsfonderna och/eller de regionalt baserade riskkapitalbolagen kommer att spela i framtiden.

De stöd som direkt syftar till att förändra näringslivssammansättningen bör vara tillgängliga i samtliga landsdelar och i de prioriterade mellanstäderna. När det gäller de prioriterade mellanstäderna bör dock stödet vara begränsat till den privata tjänstesektorn.

Tanken med denna uppbyggnad är att den geografiska prioriteringen speglas genom sammansättningen av de stödformer som är tillgängliga i respektive område samt av storleken av länsanslaget. Inom den ram som länsanslaget ger bör länsstyrelsen prioritera olika användningar samtidigt som regeringens prioriteringar framgår av länsanslagets storlek. Prioriteringarna görs således inte som hittills genom att variera procentsatserna mellan stödområden.

Den strategiska inriktningen av förändringarna bör vara att konsolidera näringslivet i de mest utsatta områdena men att som huvudlinje ha att förändra stödet så att dess bidrag till förnyelse av näringslivet ökar. Genom en sådan förnyelse bör även positiva miljöeffekter uppnås i linje med de övergripande mål som vi har föreslagit i kapitel 4.

6.2 Allmänt kostnadssänkande stöd

6.2.1 Sänkta socialavgifter

För närvarande är socialavgifterna reducerade med 10 procentenheter i Norrbottens län. I Svappavaara är socialavgifterna helt borttagna till 1993. Sänkningen omfattar gruvbrytning, industriföretag samt delar av den privata tjänstesektorn.

Sysselsättningseffekterna av nedsättningen 1984-1986 har utvärderats av två nationalekonomer, Peter Bohm och Hans Lind. Deras utvärdering har skett på uppdrag av SIND som haft regeringens uppdrag att utvärdera inte bara sysselsättningseffekterna av nedsättningen utan också de företagsekonomiska effekterna. Forskarna har senare kompletterat sin studie med uppgifter även för 1987. I SINDs utvärdering redovisas också förändringar i företagens lönsamhet i Norrbotten under perioden. Forskarna sammanfattar sina resultat på detta sätt:

"De resultat som redovisats ovan, och i den tidigare rapporten, bygger på en rad bedömningar och möjliggör inte några säkra slutsatser. Resultaten ovan för perioden 1984-1987 är dock såpass lika de för perioden 1984-1986 att vi står fast vid den tidigare bedömningen även när 1987 inkluderas, dvs att det är mycket osannolikt att den sänkta arbetsgivaravgiften haft någon betydande positiv sysselsättningseffekt inom tillverkningsindustrin i Norrbotten."

Enligt kommitténs mening är en allmän kostnadssänkning av det slag som genomförts i Norrbotten en åtgärd som kan förväntas få effekter på sysselsättningen i ett längre tidsperspektiv. Särskilt med den mycket låga soliditet som näringslivet i Norrbotten hade i utgångsläget är det rimligt att anta att en varaktig lönsamhetsförbättring är det mest påtagliga resultatet av denna åtgärd under de första åren. För att en lönsamhetsförbättring skall resultera i expansion måste bl a företagen ha en tro på att kostnadssänkningen är varaktig. I detta avseende är den nuvarande utformningen enligt kommitténs mening inte tillräckligt tydlig. Det sägs att åtgärden skall verka under längre tid men det anges inte för hur lång tid. I Svappavaara finns däremot en utfästelse att nedsättningen skall bestå till 1993.

Kommittén föreslår att detta stöd i framtiden bör vara förbehållet kommunerna i Inlandet. Företagen i dessa kommuner har varaktiga konkurrensnackdelar. Den lönsamhetsförbättring som en nedsättning innebär är angelägen för att företagen skall få handlingsutrymme att överväga olika typer av förändringar av produkter och marknader. De riktade stöden till marknadsföring, produktutveckling etc som vi föreslår förutsätter att vissa resurser finns i företagen.

I konsekvens med vad som nyss sagts bör nedsättningen i de kommuner i Norrbottens län som nu tillhör stödområde C, dvs Boden,

Luleå och Piteå upphöra efter en övergångsperiod på tre år. En utvärdering av arbetsmarknadsläget i dessa kommuner bör dock göras innan slutligt beslut fattas om att nedsättningen skall upphöra.

För att fungera effektivt är det viktigt att näringslivet har tilltro till varaktigheten hos den allmänna kostnadssänkningen. För att nå detta syfte är det enligt kommitténs mening viktigt att tydligt fastslå för hur lång tid nedsättningen bör gälla. Mot bakgrund av den analys av Inlandets förutsättningar som kommittén redovisat och diskussionen i vilken ordning effekter uppstår vore en tioårsperiod rimlig. Å andra sidan är det också på det sättet att kostnaden för denna åtgärd ökar från år till år på grund av inflation och lönekostnadsökningar. Dess relativa andel av de totala anslag som avsätts för regionalpolitiskt stöd ökar som följd härav på grund av att ramen läggs fast för en längre period. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att nedsättningen bör gälla under sex år. Inför ställningstagandet till en förlängning bör dess effekter på företagens lönsamhet och på sysselsättningsutvecklingen utvärderas.

I Svappavaara är socialavgifterna helt borttagna till 1993. Efter denna tidpunkt bör samma nedsättning gälla som i resten av Inlandet.

När det gäller vilka näringsgrenar som bör omfattas av sänkningen har kommittén mottagit flera skrivelser om svårigheterna för vissa turistföretag med blandad verksamhet. I skrivelse från Kiruna kommun anförs följande:

> "Turistanläggningar med kombinerad hotell/pensionats-,camping och restaurangverksamhet kan följaktligen med denna näringsgrensindelning endast inrymmas under SNI-koderna 63201 och 63202, dvs hotell-, pensionats och/eller campingverksamhet. Nedsättning av arbetsgivaravgiften med 10%-enheter, för denna typ av näring, kan därför endast erhållas i de fall den nedsättningsberättigade verksamheten, utgör den huvudsakliga, med utgångspunkt från omsättning, antal årsarbetare och/eller förädlingsvärde. I annat fall erhålls delnedsättning, dvs nedsättning av arbertsgivaravgiften endast avseende den nedsättningsberättigade verksamheten enligt näringsgrenskoderna."

Den problematik som skrivelserna till kommittén tar upp är om näringsgrensindelningen är en riktig grund för avgränsning av de företag som skall omfattas av sänkningen. Enligt kommitténs mening är inte SNI en idealisk utgångspunkt i dessa sammanhang men den är ändå den enda indelning som finns. I brist på lämpligare indelningar bör den även fortsättningsvis ligga till grund. För att mildra de problem som finns för turistföretag bör vid prövningen om verksamhet är stödberättigad eller ej utgångspunkten vara att blandad verksamhet bör vara nedsättningsberättigad. Det betyder således att "mest-kriteriet" ersätts med sett "både-och-kriterium" beträffande kombinationen hotell- och restaurang. Renodlad restaurangverksamhet bör inte heller fortsättningsvis vara stödberättigad.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén beträffande nedsättningen av socialavgifter att:

- nedsättning sker i Inlandet under en sexårsperiod med 10 procentenheter för de näringsgrenar som nu omfattas av nedsättningen i Norrbottens län

- nedsättningen upphör i Luleå, Boden och Piteå kommuner efter en övergångsperiod om tre år.

Efter övergångsperioden beräknas de föreslagna förändringarna leda till en ökning av de statsfinansiella kostnaderna med ca 30 Mkr jämfört med nuvarande kostnader. En utökning av den stödberättigade verksamheten till att omfatta hela den privata sektorn i Inlandet skulle medföra att kostnaderna ökade med ytterligare 100 miljoner kronor per år.

6.2.2 Transportstödet

Det regionalpolitiska godstransportstödet infördes 1971-01-01 för att kompensera företagen i Norrland för geografiskt betingade fraktmerkostnader. Transportstödet har sedan införandet ändrats vid flera tillfällen. De viktigaste principiella förändringarna genomfördes 1974, då stöd infördes även för transporter av vissa råvaror och halvfabrikat till företagen och 1986, då även vissa tjänsteresor blev stödberättigade och då kustsjöfart, genom införande av ett hamntransportstöd, stödmässigt i viss mån jämställdes med väg- och järnvägstransporter. Totalt sett har dock stödets grundprofil som ett procentuellt restitutionsstöd för erlagda inrikes långväga transportkostnader bibehållits trots ändringarna av stödreglerna.

Driftsstöd som transportstödet har emellertid ofta varit under debatt. Det har hävdats att dessa tenderar att konservera en förlegad näringslivsstruktur.

Driftsstöd är också särskilt uppmärksammade i internationella överenskommelser. Som framgick av kapitel 2 är driftsstöd inom EG tillåtna endast om en region har varaktiga konkurrensnackdelar. Sådana varaktiga konkurrensnackdelar kan vara att infrastrukturen är dåligt utvecklad. I detta sammanhang bör det uppmärksammas att transportstödet principiellt sett är ett stöd till handel och därmed kommer särskilt i fokus i förhållande till internationella överenskommelser om stödens utformning.

De utvärderingar som företagits av transportstödet, senast i samband med den regionalpolitiska utredningen 1984 har visat på svårigheten att kvantitativt och kvalitativt mäta de regionalpolitiska effekterna av godstransportstödet. Det kan emellertid antas att endast en mindre del av stödet har en direkt effekt på etableringar och sysselsättning i stödområdet, medan övriga delar av stödet på kort sikt endast innebär en

resultatförbättring för redan etablerade företag. Stödet är mycket snett fördelat. Ett fyrtiotal företag mottar omkring 60 % av utgående stöd. Ett stort antal företag får å andra sidan jämförelsevis små belopp.

Transportstödets nuvarande konstruktion innebär också en automatik i de årliga kostnadsökningarna på statsbudgeten. Det är också klarlagt att möjligheterna att bryta den kostnadsuppdrivande automatiken utan att väsentligt ändra stödreglerna är mycket begränsade. Nuvarande restitutiva system ger inte heller särskilt tydliga incitament för företagen att rationalisera sin transportverksamhet.

Ur effektivitetssynpunkt finns det alltså skäl att se över transportstödets nuvarande utformning. Denna slutsats skall dock inte ses som kritik mot transportrådets centrala administration av stödformen. I en nyligen genomförd granskning gjord av riksrevisionsverket konstateras att det nuvarande transportsstödet i allt väsentligt administreras på ett rationellt och för såväl de sökande som staten effektivt sätt. RRV konstaterar också att de nuvarande reglerna för transportstöd talar för en central granskningsorganisation.

Behoven av regionalpolitiska insatser för att stödja näringslivets transporter är många och skiftande. Den pågående utvecklingen inom näringslivet, speciellt hos de större företagen mot högre krav på transportkvalitet med tidsanpassade transporter och mindre sändningsstorlekar påverkar genom krav på särlösningar och slutna system transportsystemet över hela landet och kan komma att inverka negativt på de små och medelstora företagens möjligheter att erhålla en tillfredsställande transportlösning till rimliga priser, särskilt i Inlandet. För att möta en sådan utveckling är det viktigt att höja den logistiska kunskapsnivån inom hela näringslivet.

Även om således de alternativa behoven av dagens transportstödsresurser är stora är det nödvändigt att möjligheten till kompensation för höga transportkostnader kvarstår även fortsättningsvis i någon form.

Kommittén anser mot bakgrund av ovanstående att det finns anledning att överväga ett förändrat transportstödsystem som på olika sätt kan bidra till att förbättra och förbilliga företagens transporter och i mindre grad används som ett renodlat fraktbidrag till det enskilda företaget. Stödgivningen skulle således i ökad utsträckning avse förbättringar i utbudet av och kvaliteten hos de transporttjänster som erbjuds i de områden som nu mottar transportstödet.

Även om det nya systemet bör ha sin utgångspunkt i en förenklad och decentraliserad administration är det viktigt att vissa grundläggande regler uppställs för stödet för att säkerställa att medlen används på ett effektivt och för ändamålet lämpligt sätt. Den grundläggande riktlinjen bör vara att bidrag som ges inom transportområdet skall utnyttjas för täckande av sådana utgifter som har en direkt koppling till transporter av gods och personer till och från företag belägna i regionen. En annan grundläggande regel bör vara att stödet skall avse

drifts- eller utvecklingskostnader. För investeringar i infrastruktur etc finns redan ett regionalt instrument i länstrafikanslaget, varför sådana investeringar bör exkluderas. För vissa smärre "driftsnära" investeringar i t. ex. transportplaneringsutrustning etc. bör dock stöd kunna lämnas.

Det är viktigt att ett reformerat transportstödsystem upplevs positivt av alla inblandade parter. Mot bakgrund av komplexiteten i stödsystemet och att många parter är berörda bör effekterna av en reform av transportstödsystemet närmare utredas. Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredare som får till uppgift att i samråd med berörda länsstyrelser, transportrådet och statens industriverk lämna förslag på hur ett förändrat transportstödsystem med ovan skisserade huvuddrag kan utformas utan alltför stora problem för företagen.

Den särskilde utredaren bör även överväga om det stöd till tunga transporter i skärgården, som idag finansieras över glesbygdsstödet kan inordnas i ett reformerat transportstöd.

Transportstöden till Gotland.

Sedan 1971 finns ett särskilt transportstöd för Gotland. Transportstödet omfattar såväl person- som godsbefordran i färjetrafiken på Gotland och är inbyggd i den taxa som tillämpas. Vidare ges från anslaget ett bidrag till vissa transportföretag för att täcka de merkostnader som inte kompenseras av det s.k. Gotlandstillägget. Anslaget uppgår 1989/90 till sammanlagt 37 milj. kr., varav 6 milj. kr. avser stöd till transportföretag. Stödet administreras av transportrådet.

Sedan budgetåret 1973/74 har riksdagen beviljat ersättning för särskilda rabatter vid flygtrafik till och från Gotland. Budgetåret 1981/82 fick stödet en ny utformning med syfte att en tillfredsställande flygtrafik skall kunna upprätthållas. Från början lämnades stöd endast till Linjeflyg, men numera får även flygföretaget Avia stöd för sin trafik på Visby. Anslaget uppgår 1989/90 till 14.5 milj. kr. och administreras av luftfartsverket.

I analogi med vad som sagts ovan om ett reformerat transportstöd bör den särskilde utredaren också få i uppgift att pröva möjligheterna till en överföring av stöden till Gotland till den regionala nivån. Beträffande stödet till sjötrafiken är emellertid möjligheterna till förändringar begränsade till följd av gällande avtal mellan staten och rederiet Nordström & Thulin, som löper till år 1998.

Stöd till Vänersjöfarten

Riksdagen beslutade år 1978 med anledning av prop 1978/79:24 om slopandet av särskilda passageavgifter för Väner- och Mälartrafiken. Åtgärden var regionalpolitiskt motiverad och syftade till att slå vakt om

trafiken på inlandshamnarna. Staten övertog därmed betalningsansvaret för ersättning till Trollhätte Kanalverk och Vänerns Seglationsstyrelse. Anslaget Ersättning till viss kanaltrafik som för budgetåret 1989/90 uppgår till 60,5 Mkr, täcker underskottet i kanalverksamheten. Kanalen har en betydelse ur både regionalpolitisk och samhällsekonomisk synvinkel. Sjötransporterna ger energisnåla och miljövänliga transporter genom en avlastning av lastbilsgods från vägarna.

Vänerregionens transportsystem av vägar, järnvägar och sjöfart bör ses i ett samlat perspektiv. På ett likartat sätt som beträffande transportstödet bör den särskilde utredaren pröva om de medel som för närvarande avsätts till Trollhätte Kanalverk och Vänerns Seglationsstyrelse kan administreras av den regionala nivån.

6.3 Stöd till investeringar i maskiner och byggnader

6.3.1 Nuvarande regler

Stöd till investeringar i byggnader och maskiner kan med nuvarande stödsystem utgå inom stödområde i form av lokaliseringsbidrag och lokaliseringslån. Lokaliseringsstöd kan utgå till verksamheter och stödmottagare enligt nedanstående tabell.

Tabell 6.1 Verksamheter och stödmottagare som får lokaliseringsstöd.

Verksamhet	Stödmottagare	
	Företag[1]	Kommun
1. Industriell verksamhet	ja	nej[2]
2. Industrilikn. verksamhet	ja	nej[2]
3. Partihandel	ja	nej[2]
4. Uppdragsverksamhet	ja	nej[2]
5. Pälsdjur/vattenbruk	ja	nej[2]
6. Turism	ja	ja
7. Fasta bränslen	ja	ja
8. Lokaler för uthyrning	ja	ja
9. Teknikcentra	ja	ja
10 Investmentbolag	nej[3]	nej
11 Annan verksamhet	ja	nej2

1) Avser fysiska/juridiska personer (även uppdragsmyndigheter och affärsverk).
2) Kommun kan i vissa fall få överta stöd som lämnats för byggnadsinvesteringar.
3)Lämnas av regeringen i form av lån.

Lokaliseringsstödet har alltsedan det infördes vid 1960-talets mitt huvudsakligen varit ett stöd till expansion genom nyinvesteringar och sysselsättningsökning. SIND och regeringen kan numera bevilja bidrag och lån även till en investering som är nödvändig för att bevara syssel-

sättningen samt för ersättnings/rationaliseringsinvesteringar av väsentlig betydelse för sysselsättningen på orten och för det tredje om synnerliga skäl finns för att bevara sysselsättning i företaget.

Lokaliseringsbidrag får av SIND och länsstyrelserna lämnas med högst nedanstående procentandelar av den del av de totala utgifterna som avser byggnader, markanläggningar, maskiner och inventarier samt av SIND för markberedning och torvproduktion.

Tabell6.2 Högsta andel lokaliseringsbidrag

	Högsta bidragsprocent		
Stödområde	Byggnader, maskiner inventarier	Lokaler för uthyrning	Markberedning för torvproduktion
A	50	40	25
B	35	25	10
C	20	10	--
"Särskilda orter" utanför stödområdet enl 17 1	15 eller 20 enligt regeringens föreskrifter		

Regeringen kan bevilja bidrag med högre belopp än ovan, dock med maximalt 70 procent av investeringsutgifterna.

I tillägg till dessa regler om högsta bidragsprocent finns också en norm för hur hög subventionen per nytt arbetstillfälle får vara. Normen är nu högst 525 000 kronor per beräknat nytt arbetstillfälle i stödområde A, 400 000 i stödområde B, 225 000 kronor i stödområde C, 175-225 000 i tillfälligt inplacerade kommuner och 60 000 kronor i kommuner utanför stödområdet.

Beviljat stöd utanför stödområdena består nästan enbart av investeringsbidrag. Investeringsbidrag kan beviljas av länsstyrelserna. Bidrag kan som högst utgår med 15 procent och kapitalbehovet i investeringar får ej överstiga 9 Mkr. Stödet kan ej kombineras med lokaliseringslån. Den ekonomiska prövningen är densamma som gäller för lokaliseringsbidrag.

6.3.2 Kommitténs förslag

Enligt direktiven bör kommittén överväga om det går att öka automatiken i stödgivningen. Fördelarna med en ökad automatik är att stödet blir mer förutsebart för företagen och att handläggningstiderna kan

förkortas. Kombinationen av de av riksdagen fastställda reglerna om högsta bidragsprocent och den av SIND fastställda normen om högsta subvention per nytt arbetstillfälle och riksdagens beslut beträffande det regionalpolitiska stödet att inte bevilja högre bidrag än som behövs för att det enskilda projektet skall bli lönsamt innebär att det i princip är mycket svårt för företagen att på förhand dvs när de gör kalkylerna, få en uppfattning om vilket stöd som kommer att utgå.

I den praktiska tillämpningen tycks dock bidragsprocenten komma rätt nära de maximala procentsatserna för respektive stödområde. Budgetåret 1987/88 beviljades i fyra beslut av fem stöd med maximal procentsats för respektive stödområde. Denna automatik i praxis bör enligt kommitténs uppfattning också motsvaras av en automatik i regelsystemet av de skäl som nyss anfördes om förutsebarhet mm.

Enligt kommitténs mening bör stöd till befintliga företag endast kunna ges i Inlandet medan nyetablerade företag bör kunna få stöd i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Prövningen av en ansökan från nyetablerade företag bör avse affärsidén vilket inte på samma sätt är nödvändigt för ett befintligt företag som önskar investera och öka sysselsättningen. För befintliga företag som ökar sysselsättningen i samband med investeringar i byggnader och maskiner bör ökad automatik eftersträvas.

Lokaliseringsstöd till befintliga företag.

För etablerade företag i Inlandet bör bidraget utgå med 35 procent av investeringskostnaden eller med 400 000 kronor per beräknat nytt arbetstillfälle. Lokaliseringsbidrag utgår i varje enskilt fall med det lägre av dessa två belopp. Ansökan om stöd sker på samma sätt som nu. Den väsentliga skillnaden mot nuvarande system är att sökanden på förhand kan kalkylera med bidragets storlek.

Detta mer automatiska system kan tillämpas i de fall sysselsättningen ökar som en följd av investeringen. Möjligheten för SIND och regeringen att bevilja stöd även om sysselsättningen inte ökar bör kvarstå. Prövningen bör i sådana fall vara densamma som nu dvs det bör ske en bedömning i varje ärende av hur högt bidrag som erfordras. Högsta bidrag bör vara 35% även i sådana fall.

Jämfört med nuvarande regler innebär detta förslag att bidragsnivån sänks i nuvarande stödområde A för investeringar i byggnader och maskiner. Ett motiv till denna förändring är att företagen - i de delar av Inlandet som inte tidigare haft sänkta socialavgifter - nu får en förbättrad självfinansieringsförmåga. Ett annat är att allmänt sett förskjuta användningen av det regionalpolitiska stödet till förmån för mjuka investeringar.

Denna förändring av det regionalpolitiska stödet innebär indirekt också en uppmaning till den ordinarie kreditmarknaden att medverka på ett bättre sätt än som hittills skett. För att ytterligare

förstärka denna uppmaning föreslår kommittén att lokaliseringslånen fortsättningsvis ersätts med kreditgarantier. En sådan förändring ligger också i linje med de förslag som nyligen presenterats av "Finansieringsutredningen".

När det gäller avgränsningen av vilka verksamheter som skall vara stödberättigade har kommittén övervägt om ytterligare näringsgrenar borde omfattas. Kommittén har t ex uppmärksammats på att det i Inlandets centralorter kan vara svårt för delar av handeln att anpassa sina lokaler, bygga nytt etc eftersom hyreskostnaderna efter ombyggnad eller efter nybyggnad blir för höga. Svårigheten från stödsynpunkt är att de verksamheter det gäller arbetar med en lokal marknad vilket gör att eventuellt stöd kan verka lokalt konkurrenssnedvridande. Kommittén är därför inte beredd att lämna förslag i detta avseende. Kommittén vill emellertid erinra om att det inom ramen för glesbygdsstödet finns möjligheter att stödja fackhandel.

Lokaliseringsbidraget bör på samma sätt som nu vara ett initialstöd och skrivas av på det sätt som nu sker. De företag som investerar och ökar sysselsättningen har med dagens system också tillgång till det regionalpolitiska sysselsättningsstödet. Vi tar upp denna stödform i anslutning till förslagen angående den privata tjänstesektorn.

Lokaliseringsstöd till maskin- och byggnadsinvesteringar i befintliga företag bör som framgått kunna utgå i Inlandet. Stöd till sådana investeringar i befintliga företag utanför Inlandet bör även fortsättningsvis kunna utgå i form av investeringsbidrag. Bidrag bör kunna utgå med högst 15 procent för investeringar vars kapitalbehov inte överstiger 20 miljoner. Stödformen bör kunna användas generellt. Avgörande blir länsstyrelsens prioriteringar av länsanslaget och nivån på länsanslaget. Denna stödmöjlighet bör kunna användas för de kommuner som nu finns i stödområde C.

Stöd till byggande av lokaler för uthyrning.

Enligt nuvarande regler kan stöd erhållas för byggande av lokaler för uthyrning. Lokaliseringsbidrag kan utgå med högst 40 procent i stödområde A, 25 procent stödområde B och 10 procent i stödområde C. Kommitténs förslag är att denna stödmöjlighet även fortsättningsvis bör kvarstå men att bidraget liksom nu bör vara lägre det som gäller för det företag som bygger egna lokaler. Enligt kommitténs mening bör lokaliseringsbidrag även fortsättningsvis kunna utgå i Inlandet. Stödnivån bör dock sänkas till 25 procent av stödunderlaget.

En mycket stor del av det bidrag som utgått för byggande av lokaler har tillfallit Stiftelsen Industricentra. Industricentraanläggningar finns nu i Haparanda, Gällivare, Lycksele, Vilhelmina, Strömsund, Sveg, Ånge och Ljusdal. De senast tillkomna anläggningarna beslutades av riksdagen år 1982.

Det regionalpolitiska stöd som lämnas är avsevärt högre än beträffande andra lokaler för uthyrning. I stödområde A uppgår stödet till 50% i bidrag, 20% som kapitaltillskott och 20% som lokaliseringslån. I stödområde B är motsvarande procentandelar 35, 20 respektive 35.

Kommittén har erfarit att arbetsmarknadsdepartementet har påbörjat en översyn av verksamheten för att se om det finns någon annan form att stödja näringslivsutvecklingen i de åtta kommuner där industricentraanläggningar finns. Bakgrunden till översynen uppges vara följande:

a regionalpolitiskt stöd för att uppföra lokaler för uthyrning till företag kan sedan flera år lämnas till såväl kommuner som privata företag. Detta var inte fallet när beslutet om industricentraverksamheten fattades.
b den centraliserade form verksamheten bedrivs i passar inte riktigt in i en regionalpolitik som bedrivs i alltmer decentraliserade former.
c den regionalpolitiska stödinsatsen för de arbetstillfällen som skapas i industricentraanläggningarna är i genomsnitt ca tre gånger högre än i övrig regionalpolitisk stödverksamhet. Vidare är driftskostnaderna för verksamheten högre.

Enligt uppgifter som kommittén erhållit avser arbetsmarknadsdepartementet att ta upp diskussioner med berörda kommuner, hyresgäster m.fl. för att finna alternativ till ägandet. De alternativ som i första hand ska undersökas är att kommunerna eller privata fastighetsbolag förvärvar lokalerna eller att hyresgästerna övertar lokalerna.

Skilda lösningar kan tänkas för varje enskild kommun. Kommittén tar med anledning av den genomgång arbetsmarknadsdepartementet påbörjat inte ställning till industricentraverksamheten. Kommittén kan emellertid understödja att en översyn genomförs för att finna alternativa former för ägandet och för att stimulera näringslivsutvecklingen i de berörda kommunerna. Enligt kommitténs mening bör de förslag departementet kan komma fram till föreläggas riksdagens prövning tillsammans med kommitténs förslag.

6.4 Stöd till företagsutveckling

6.4.1 Ny stödform för riskkapital till mjuka investeringar

SIND:s förslag

I det förslag till nytt stödsystem som SIND utarbetat på kommitténs uppdrag föreslås att ett stöd till marknads- och produkt-

utveckling införs. Som framgick tidigare är det nuvarande regionalpolitiska stödet i allt väsentligt inriktat på investeringar i byggnader samt maskiner och inventarier. Regionalpolitiskt stöd till "mjuka" investeringar kan endast beviljas i form av lokaliseringslån och offertstöd (av SIND och regeringen) samt via utvecklingsfonderna genom regionalpolitiskt utvecklingskapital om länsstyrelserna överfört medel för detta. Utvecklingsfonderna har möjligheten att stödja sådana investeringar genom utvecklingskapital.

Enligt SIND är det svårt att inordna stöd till "mjuka" investeringar i ett mera schabloniserat, starkt regelstyrt system. Arten av investeringar som bör omfattas av detta stöd varierar mellan olika företag och branscher. Den typ av investeringar det bör gälla är marknadsföringsåtgärder av olika slag, produktutvecklingsinsatser, utbildning som är nödvändig för expansion på nya marknader och med nya produkter, licensköp, tillfälligt inhyrande av konsulter för marknads- och produktutveckling m m.

Mångfalden i kostnadsslagen och variationen i förutsättningar gör det enligt SIND svårt att uppställa fastare regler för detta stöd. Det bör i stället utgå efter förhandling med företagen i varje särskilt fall, varvid bedömning ska göras av investeringens och företagets lönsamhet samt behovet av stöd. Något specifikt krav på ökad sysselsättning i varje enskild investering bör inte ställas. Däremot bör bedömningen ske mot bakgrund av att det allmänna syftet med regionalpolitiska insatser är att skapa förutsättningar för ökad sysselsättning.

Stödet bör enligt SIND kunna utgå i form av lån med villkorlig återbetalningsskyldighet eller andra konstruktioner där återbetalningen görs beroende av investeringens lönsamhet, men även i form av bidrag.

Anslagsmässigt bör konstruktionen vara sådan att de medel som inflyter från detta stöd i form av amorteringar, räntor, royalty mm får behållas av respektive länsstyrelse för framtida stödgivning. Härigenom skapas ett incitament till både ansvarsfullhet och affärsmässighet i stödgivningen.

Detta stöd till marknads- och produktutveckling ersätter för regeringens och SINDs del det nuvarande offertstödet. För länsstyrelsernas del är stödformen en del av det samlade länsanslaget och ersätter det nuvarande regionalpolitiska utvecklingskapitalet.

Kommitténs förslag.

Vilka ställningstaganden som regering och riksdag tar till finansieringsutredningens förslag är också betydelsefulla i detta sammanhang. Finaniseringsutredningen har föreslagit att de regionala utvecklingsfondernas finansieringsverksamhet omstruktureras och begränsas. Finansieringsformerna lån och utvecklingskapital avskaffas. Systemet med lånegarantier förändras och behålls i första hand under en treårsperiod i

avvaktan på att avregleringarna på kreditmarknaden får full effekt i banksystemet. Vidare ges utvecklingsfonderna enligt utredningsförslaget möjlighet att bli delägare i riskkapitalbolag.

Om utredningens förslag skulle genomföras betyder det att riskkapitalförsörjningen sker genom riskkapitalbolag och inte genom utvecklingsfonderna. Förändringen av verksamhetsformen från en revolverande fond som i princip skall hållas intakt till bolagsformen har sin betydelse från regionalpolitiska utgångspunkter. Svårigheten för utvecklingsfonderna i skogslänen att hålla fondkapitalet intakt visar att risken är hög samtidigt som de riktigt lönsamma engagemangen är få. Om den näringspolitiskt motiverade riskkapitalförsörjningen i fortsättningen huvudsakligen skulle ske i bolagsform försämras sannolikt möjligheten ytterligare att nå ut med riskkapitalet till de regionalpolitiskt prioriterade områdena om inte riskkapitalbolagen får kapitaltillskott under en uppbyggnadsperiod och om inte de regionalpolitiska stödformerna förändras så att mjuka investeringar kan stödjas. Vi har i avsnitt 5.4 föreslagit att vattenkraftsmedel skulle kunna användas för att ge sådana kapitaltillskott till riskkapitalbolag.

Skulle utredningsförslaget inte genomföras dvs utvecklingsfonderna kommer även i framtiden att kunna ge utvecklingskapital finns det enligt kommitténs mening skäl att dra vissa slutsatser av erfarenheterna med det regionalpolitiska utvecklingskapitalet. Av de 80 miljoner kronor som överförts till utvecklingsfonderna har endast omkring hälften använts. Detta kan bero på att det inte finns projekt, att fondernas förmåga att fånga upp projekt i de regionalpolitiskt prioriterade delarna av länen är svag, att länsstyrelserna givit oklara direktiv för hur medlen bör användas etc. Vi återkommer strax till detta.

Enligt kommitténs mening bör en ny stödform av det slag som SIND föreslagit införas. Stödformen bör vara tillgänglig i samtliga tre prioriterade landsdelar. På några punkter gör kommittén andra bedömningar än SIND.

Enligt SINDs förslag bör högsta subvention vara densamma som de föreslår för respektive stödområde dvs 40, 30 resp 20 procent. En ytterligare begränsning bör vara att högst 50 procent av projektets totala kapitalbehov finansieras genom denna samt att stöd i varje enskilt ärende maximalt ska kunna ges med 250 000 kronor, dock högst 50 procent av de verkliga utgifterna.

Kommittén anser inte att någon differentiering av den högsta subventionen mellan de olika landsdelarna bör göras. Den geografiska prioriteringen bör inte avse i vilken omfattning länsstyrelserna bör kunna medverka i olika projekt utan i hur många projekt länsstyrelserna bör kunna engagera sig i.

Högsta bidrag föreslår kommittén därför bör vara 50 procent. Stöd i varje enskilt ärende får vara högst 500 000 kronor i de beslut som fattas av länsstyrelserna. Enligt SINDs förslag kan stödet utgå såväl i form

av bidrag som i form av villkorslån av vilka de senare när de återbetalas skall gå tillbaka till länsstyrelserna. I denna del skulle det regionalpolitiska stödet fungera som en revolverande fond dvs som utvecklingsfondernas riskkapital. Enligt kommitténs mening bör länsstyrelserna ge stöd i form av bidrag. Det viktigaste motivet härför är att idén om "partnership" som präglar utvecklingsfondernas och andra riskkapitalaktörers finansiering är olämplig för den regionalpolitiskt motiverade riskkapitalförsörjningen. Vår analys i denna fråga har en motsvarighet i finansieringsutredningens förslag om att STU:s stöd till utvecklingsprojekt bör utgå i form av bidrag i stället för som nu i form av lån med villkorlig återbetalning. Kommitténs principiella inställning i denna fråga innebär också att bidraget på regional nivå bör beslutas av länsstyrelsen.

Den föreslagna stödformen avses som framgått ersätta offertstödet för SINDs och regeringens del. Offertstödet har på senare tid kommit till användning inom ramen för etableringssamrådet med större tjänsteföretag. Bidragsnivån bör även för regeringen och SIND vara högst 50 procent. Däremot bör inte någon begränsning finnas för hur stort stödet får vara i varje enskilt ärende.

6.4.2 Stöd till konsultinsatser

Kommittén föreslår därutöver nya former för att underlätta för de mindre företagen i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige att utnyttja konsulter genom ett system med "konsultcheck".

Stöd till konsultinsatser finns inom flera delar av småföretagspolitiken. Sådana insatser genomförs av SIND inom ramen för branschprogram. Även utvecklingsfonderna har möjlighet att erbjuda subventionerade konsultinsatser inom ramen för sin företagsservice t ex som teknikcheckar. Vårt förslag syftar till att öka uthålligheten i konsultinsatserna.

Kommitténs förslag.

Enligt vår uppfattning skulle det innebära en förbättring av det nuvarande stödsystemet om effektivt genomförda konsultprogram kunde erbjudas industriföretag med mindre än 50 anställda. Insatserna bör vara tillgängliga i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Bidragets utformning bör vara sådan att det stimulerar till mer uthålliga konsultinsatser än hittills. Insatserna bör vara begränsade till vissa områden som t ex materialadministration, ekonomistyrning, produktutveckling, organisationsutveckling. Stödet bör inte utgå för sådana tjänster som företagen "lagligen" åläggs att köpa t ex revisorstjänster. En viktig skillnad mot tidigare försök borde vara att konstruera systemet så att det blir efterfrågestyrt och inte som så ofta styrt av olika näringspolitiska organ.

Det kan mot den bakgrunden vara värt att notera att en sådan

förändring nyligen genomförts i Storbritannien genom introduktionen av "the Enterprise Initiative". Detta initiativ innebär att företagen i regionalpolitiskt prioriterade områden kan få 2/3 av kostnaden för konsultinsatser mellan 6 och 16 dagar inom vissa angivna områden som design, teknisk kunskap etc täckta av statliga bidrag. Genomförandet sker i två steg. Först besöks företaget av erfarna konsulter från de organ som kontrakterats att ansvara för delprogram. På basis av deras analyser och diskussioner med företagaren ges sedan förslag till vilka som skulle kunna medverka för att bistå med lösningar på de problem som identifierats.

Det finns en intressant skillnad mellan det engelska programmet som referades till tidigare och de svenska insatserna. Det är att subventionen inträder först sedan företaget självt betalt "inträdesbiljetten" för 5 dagar. På detta sätt uppmuntrar stödet till de mer varaktiga förbindelser mellan företaget och externa kunskapskällor som många studier pekat på som väsentliga. Tidigare svenska insatser har ofta stannat vid att subventionera de första 3-5 dagarna.

Problemet enligt svenska erfarenheter med ett helt efterfrågestyrt system är att de minsta företagen är ovana vid konsulter vilket gör att efterfrågan blir låg. För att öppna företagen krävs oftast uppsökande verksamhet där subventionen av de första konsultdagarna spelat roll.

De företag som omfattas av den av oss föreslagna stödformen bör ha möjlighet till 3 fria konsultdagar per år. Därefter beror subventionen på hur många dagar som utnyttjas. Dag 4-9 bör subventionen vara 50 procent och dag 10-15, 30 procent. Beräknat på en genomsnittlig kostnad per konsultdag på 5000 kronor innebär detta en subvention per företag vid fullt utnyttjande med 39000 kronor per år. Antalet företag i målgruppen är i Inlandet omkring 1000, i Bergslagen omkring 800 och i Sydöstra Sverige cirka 1500. Totalt innebär detta att målgruppen består av 3 300 industriföretag med 1-49 anställda. Om alla dessa utnyttjade "dragningsrätten" fullt ut skulle kostnaden bli 129 miljoner kronor per år. Om vi antar att efterfrågan motsvarar en genomsnittlig subvention om 25 000 kronor och att 1 500 företag utnyttjar denna möjlighet blir kostnaden något under 40 miljoner kronor per år.

För att introducera konsultchecken som en möjlighet för företagen bör det i detta system också ingå ett uppsökande moment utformat i ett samspel mellan SIND, länsstyrelserna och kommunerna i berörda områden. Syftet med denna del är att väcka företagen till insikt om vilket utbyte de skulle kunna ha av externa tjänster. I denna uppsökande och förmedlande del av verksamheten är utvecklingsfondernas konsulter naturliga aktörer.

Om ett program av detta slag ska genomföras är det helt avgörande att bl a dra lärdomar av de goda exempel som finns av effektiv "networking". Där finns nyckelord som närvaro, synlighet professionalism och trovärdighet. De som verkar operativt måste finnas i företagens närhet. Men bakom dessa operatörer måste en kraftfull ledning som kon-

trollerar, styr och framförallt ser till att de olika operatörerna uppfattar sig själva och det de har att erbjuda företagen som hörande till ett system. Ett system av detta slag bör därför utformas gemensamt mellan SIND, länsstyrelserna, utvecklingsfonderna och berörda kommuner.

6.5 Främjande av nyetablering

Förnyelsen av näringslivet sker i betydande grad genom att nya företag etableras. I Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige är behovet av nyetableringar särskilt stort såväl inom varu- som tjänsteproduktion. I en studie av nyetablerade företag år 1983 som fått lokaliseringsstöd görs en del iakttagelser som pekar mot att det nuvarande lokaliseringsstödet kan effektiviseras när det gäller denna kategori företag. För de prioriterade mellanstäderna bör stöd kunna utgår till förnyelse genom etablering av privata tjänsteföretag.

SIND:s förslag.

SIND föreslår i sin rapport till kommittén att planerade nya företag ska kunna få stöd för testning av produktidéer, marknadstester och liknande förberedande insatser i syfte att förädla affärsidén. SIND föreslår också att uppföljningen av nyetablerade företag bör förstärkas så att det finns en kontakt mellan stödgivande organ och företaget även efter det att stöd beviljats.

Kommitténs förslag.

Kommittén anser att SINDs förslag i dessa avseenden är bra. De innebär att entreprenören får en möjlighet att "förädla" sin affärsidé och att prövningen av affärsidén blir grundligare.

Det stöd till konsultinsatser som nyss diskuterats bör vara tillämpligt i sådana fall. Vi vill i detta sammanhang också påminna om det förslag till regionala kompetenscentra för kvinnor som föreslås i kapitel 8. Dessa har som en uppgift att främja kvinnligt nyföretagande genom rådgivning.

Men det finns enligt kommittén också anledning att överväga om det finns ytterligare delar av reglerna kring stödet till investeringar i byggnader och maskiner som borde förändras. Framförallt kan den norm som finns för högsta subvention per nytt arbetstillfälle innebära att företaget för att få tillräckligt bidrag anser sig kunna växa sysselsättningsmässigt för snabbt. Kommittén föreslår mot den bakgrunden att normen om högsta bidrag per nytt arbetstillfälle inte tillämpas på entreprenörer som vill starta företag med utnyttjande av lokaliseringsstöd. Bidrag bör kunna utgå med högst 50 procent.

6.6 Glesbygdsstöd

Glesbygdsstöd lämnas för att främja sysselsättning och service i glesbygd. Sedan stödet infördes i slutet på 1970-talet har stöd lämnats med mer än en miljard kronor. Enligt förordningen (SFS 1985:619) om glesbygdsstöd kan stöd utgå till följande ändamål; stöd till företag, stöd till intensifierade kommunala sysselsättningsåtgärder (IKS), stöd till kommersiell service och stöd till samhällelig service. I glesbygden kan glesbygdsstödet användas såväl till att främja nyetableringar som till företagsutveckling.

Det samordnande ansvaret för stödet ligger på länsstyrelsen som också beslutar om var i länet glesbygdsstöd skall kunna utgå. Glesbygdsstödet ingår som en av flera stödformer inom ramen för anslaget regionala utvecklingsinsatser. Länsstyrelsen avgör hur stor del av de resurser, som tilldelas länet för regionala utvecklingsinsatser, som skall disponeras inom glesbygdsstödets ram. Budgetåret 1987/88 anvisades 688 miljoner kr. för regionala utvecklingsinsatser varav glesbygdsstöd utgick för 216 miljoner kr. För att ta till vara den utvecklingspotential som väckts i landsbygdskampanjens spår har anslaget för regionala utvecklingsinsatser för nästa budgetår förstärkts med 110 milj.kr.

De senaste tre åren har en tredjedel av det samlade anslaget för regionala utvecklingsinsatser använts för utvecklingsinsatser i glesbygd. Företagsstödet är den dominerande stödformen. Under budgetåret 1986/87 utgjorde detta stöd 64 procent av det totala glesbygdsstödet. IKS-stödet var det näst största och svarade för 18 procent.

Den uppföljning av glesbygdsstödet som kommittén låtit Bergslagsgruppen i Norberg göra visar att erfarenheterna av stödet är positiva hos flertalet aktörer. Det gäller både handläggare vid länsstyrelserna, de som söker stöd och kommuner.

Vad som ofta lyfts fram som glesbygdsstödets fördelar gentemot andra stödformer är att den administrativa hanteringen är enkel och snabb och att de som handlägger stödet är väl förtrogna med regler och ärendegång. En annan faktor som ofta poängteras är att glesbygdsstödet, till skillnad från lokaliseringsstödet, inte i är direkt kopplat till en viss kvantitativ sysselsättningseffekt.

Den mycket positiva attityden till glesbygdsstödet innebär inte att det inte också finns synpunkter på behov av förändringar. En synpunkt som ofta förs fram är att länsstyrelsens avgränsning av det område där glesbygdsstöd får utgå är för snäv och att glesbygdsstöd i vissa fall också bör kunna utgå i mindre kommuncentra.

En annan förändring av glesbygdsstödet som många förordar är att stödet till företag inom glesbygdsstödets ram också borde kunna användas till s.k. mjuka investeringar och inte bara till investeringar i byggnader och maskiner. Framför allt är behovet av stöd till produktutveckling och marknadsanalyser stort.

Behovet av glesbygdsstöd är stort. Trots den kraftiga ökning av glesbygdsstödet som skett under de senaste åren är resurserna knappa. Vad vi ser är effekter av ett flerårigt utvecklingsarbete där många aktörer varit verksamma. Den mobilisering av människor som bor på landsbygden som kampanjen Hela Sverige skall leva resulterat i har också ökat efterfrågan på utvecklingsresurser. Det här är en glädjande utveckling. De förändringar som vi föreslagit i det regionalpolitiska stödet till den privata sektorn innebär att detta stöd blir smidigare och bättre svarar mot landsbygdsföretagens behov och förutsättningar. Vi anser därför att behoven av att vidga glesbygdsstödets användning inte längre är lika stora utan att det blir mer angeläget att utveckla de stödformer inom glesbygdsstödet som inte direkt riktas till företagen utan mer riktas mot att förbättra närmiljön. Som nämnts tidigare går idag ca tre fjärdedelar av glesbygdsstödet till stöd till företag. Landskampanjens budkavlar visar emellertid att det finns behov av insatser inom många andra områden som t.ex serviceförsörjningen, föreningslivet, värnet om det öppna landskapet, kulturmiljön o.s.v.

Vid beredningen av projekt inom glesbygdsstödet har på flera håll länsstyrelserna organiserat en samverkan med kommunerna. En sådan ordning stämmer väl överens med vårt synsätt på kommunerna som nätverksbyggare.

Glesbygdsstödet har också granskats av Riksdagens revisorer. Granskningen har i första hand syftat till att utröna om glesbygdsstödet kan följas upp och utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt. I granskningen behandlas främst effekterna på den stödda verksamheten men också uppföljningen av stödverksamheten har studerats. Med uppföljning avses i det här sammanhanget en mer löpande analys av verksamheten i relation till planer och budgetar inom myndigheterna. Den slutsats som dras efter granskningen är att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten måste förbättras för att bli ett mer verksamt instrument i styrningen av glesbygdsstödet. Berörda myndigheter har ofta inte möjlighet att fortlöpande följa upp de stöd som ges. Orsaken är inte bara brist på personella resurser. Det saknas också ändamålsenliga uppföljnings- och utvärderingsmetoder.

6.7 Stöd till den privata tjänstesektorn

Kommitténs förslag

Som underlag för kommitténs överväganden rörande stödet till tjänsteföretagen finns SINDs förslag till nytt stödsystem samt framförallt rapporten "Stöd till etablering och utveckling av kunskapsföretag" som utarbetats på kommitténs uppdrag av Service Development Centre.

Kommittén har också gjort en studie av drivkrafterna bakom Programators tillväxt som skett på relativt många olika orter i landet.

SIND har inte utformat några särskilda stöd till tjänsteföretag. I stället har verket eftersträvat att redovisa förslag som innebär att det nuvarande stödet anpassas bättre till tjänsteföretagens behov samt att förenkla stödutformningen så långt det varit möjligt och att göra stödet mer förutsägbart för företagen.

SINDs bedömning är att "med det nya stödet till marknads- och produktutveckling mm beräknar industriverket att stödmöjligheterna till tjänsteföretagen väsentligt förbättrats. Genom sin förhållandevis stora arbetskraftsintensitet beräknas också att de blir speciellt gynnade genom införandet av sänkta arbetsgivaravgifter i stödområde A och B."

Kommittén delar SINDs bedömning om de nämnda stödformerna men anser inte att dessa förändringar är tillräckliga. Ytterligare åtgärder utöver dem som SIND föreslagit bör till för att de expansiva delarna av tjänstesektorn skall utvecklas också i Inlandet, Bergslagen, Sydöstra Sverige och de prioriterade mellanstäderna.

En strategi för detta bör enligt kommitténs mening innehålla följande element:

1. *Vidga marknaden för tjänster i landsdelarna.*
2. *Förbättra tjänstesektorns möjligheter att rekrytera.*
3. *Förbilliga tjänsteföretags expansion.*
4. *Styr expansion från Stockholmsområdet och öppna denna marknad för befintliga tjänsteföretag i regionalpolitiskt prioriterade områden.*

Vidga marknaden.

Flera av de studier som kommittén låtit genomföra samt annan erfarenhet pekar på att en lokal marknad är en förutsättning för att s k kunskapsföretag skall etableras. Detta gäller även för de större nationellt arbetande tjänsteföretagen som verkar i flera regioner. Eftersom det inte finns tillräckligt med konsulter i dessa områden som försöker bearbeta och därmed vidga den lokala marknaden blir efterfrågan från industriföretagen låg vilket gör att den lokala marknaden förblir begränsad osv. Den förstärkning av stödet till mjuka investeringar som föreslagits passar in på flera sätt i denna strategi. Det medverkar till att marknaden för tjänsteföretag kan öka eftersom stödet avser aktiviteter som är "konsultintensiva". Men stödet underlättar också för tjänsteföretagen som direkta stödmottagare att utveckla sin verksamhet. För den del av tjänstesektorn som arbetar mot näringslivet har naturligtvis konsultcheckarna särskild betydelse i detta sammanhang eftersom de -inom ramen för kommunalt nätverksbyggande - kan bidra till att vidga den lokala marknaden.

Rekrytering av personal.

Svårigheterna för tjänsteföretag att rekrytera kvalificerad personal på de ofta små lokala arbetsmarknaderna i de prioriterade landsdelarna skiljer sig inte från andra företags och organisationers. Enligt vår mening bör de förslag vi redovisar sammantagna innebära att dessa arbetsmarknader blir attraktivare för såväl hushåll som företag.

För att mer direkt förbättra möjligheterna för tjänsteföretag och andra att rekrytera personal har vi också övervägt mer direkta åtgärder.

Inom arbetsmarknadspolitiken är det möjligt att ge flyttningsbidrag till nyckelpersonal som flyttar till stödområdet samt att ge bidrag till medflyttande. Starthjälp utgår med 9000 kronor för enskild och med ytterligare 11000 om också familjemedlem flyttar. Medflyttandebidrag kan utgå till arbetsgivare med 50% av lönekostnaden under 12 månader. Enligt kommitténs mening bör medflyttandebidraget ökas så att det kan utgå med 50% av lönekostnaden under 24 månader i de prioriterade landsdelarna. Den förlängning av tiden som vi föreslår bör ses mot bakgrund av att det på små arbetsmarknader tar tid för för matchningen mellan arbetssökande och vakanser. För att underlätta denna är det också angeläget att arbetsförmedlingarna i de regionalpolitiskt prioriterade landsdelarna erhåller resurser så att de kan bedriva ett aktivt förmedlingsarbete.

I det underlagsmaterial som kommittén erhållit från Service Development Centre föreslås nedskrivning av studielån för de som tar ett arbete i de regionalpolitiskt prioriterade områdena. Kommittén är inte beredd att biträda detta förslag men anser att frågan bör utredas ytterligare. Utredningsarbetet bör inriktas på att studera förutsättningarna för nedskrivning av studieskulder för personer som tar arbete i Inlandet.

En senare rekrytering av en person kan föregås av att vederbörande utfört examensarbete eller liknande och därmed fått en kontakt med en viss arbetsgivare på en ort. Det försök med praktikplatser för nyexaminerade civilingenjörer som gjorts vid högskolan i Luleå kan också ses i ett sådant sammanhang.

Förbilliga tjänsteföretags expansion.

För att förbilliga expansion för tjänsteföretag föreslår vi att det nuvarande sysselsättningstödet inriktas på tjänsteföretagens situation.

Den privata tjänstesektorn består av en hel rad näringar med det gemensammma draget att vara arbetskraftsintensiva. Det nuvarande stödssystemet är som framgått tidigare starkt industriinriktat vilket bland annat lett till fokuseringen på kapitalstöd. Denna industriinriktning går igen också på så sätt att de delar av tjänstesektorn som nu omfattas av stödsystemet är industrirelaterade tjänstenäringar och som undantag - turistföretagen.

Av de förslag om stöd till kunskapsföretag som SDC lämnat vill

vi här särskilt ta upp det föreslagna bidraget per nyanställd och samtidigt behandla det sysselsättningsstöd som nu finns.

SDC föreslår som ett "investeringsbidrag" för personal, marknads- och kompetensutveckling ett generellt stöd per nyanställd om 225 000 kronor i Inlandet och 175 000 kronor i övriga landet. Bidraget bör trappas av efter 10 nyanställningar. Stödet utbetalas vid anställningens påbörjan med 2/3 och resterande tredjedel efter ett år. Till säkerhet för fullgörandet av åtagandet skall under år 1 bankgaranti (motsv) ställas för 50% av utbekommet belopp.

SDCs förslag kan jämföras med det nuvarande sysselsättningsstödet.

Sysselsättningsstöd utgår på följande sätt:

Tabell 6.3 Sysselsättninghsstöd

	Stöd i tusental kronor	
	Stödområde A	Stödområde B
Förstaårsstöd	40 000 kr	30 000
Fortsatt stöd		
andra året	35 000	25 000
tredje året	30 000	25 000
fjärde året	25 000	20 000
femte året	20 000	10 000
sjätte året	20 000	
sjunde året	10 000	
Summa:	180 000	110 000

Det bör i sammanhanget påpekas att SIND föreslår att sysselsättningsstöd fortsättningsvis bara bör utgå till företag som erhållit lokaliseringsbidrag dvs som företar en investering i byggnader och maskiner.

Skillnaden mellan SDCs förslag och det nuvarande sysselsättningsstödet är dels att det föreslagna beloppet är högre men framförallt att stödet i sin helhet utbetalas under det första året. Skälet till detta är att det är under det första året som tjänsteföretag har merkostnader för introduktion, utbildning etc.

Det finns naturligtvis en risk från stödsynpunkt om utbetalning av medel sker inom en så kort tidsperiod som ett år, särskilt för tjänsteföretag som inte är bundna till en viss ort av investeringar i maskiner och byggnader. Angelägenheten att stödja en del av näringslivet som är expansiv måste vägas mot de risker till missbruk av stödet som föreligger. Enligt kommittén är risken för missbruk påtaglig vilket medför att kraven på löpande kontroll och uppföljning måste sättas högt.

Kommittén föreslår att sysselsättningsstödet förändras så att tidsprofilen anpassas till tjänsteföretagens behov och att målgruppen

begränsas till att omfatta tjänsteföretag med industriserviceverksamhet, inom partihandel, inom uppdragsverksamhet och till turistföretag. Totalt sett bör stödet uppgå till 150 000 kronor per nyanställd som är bosatt eller bosätter sig i regionen. Stödet bör vara tillgängligt för tjänsteföretag som ökar sysselsättningen i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige samt de prioriterade mellanstäderna. Av beloppet bör 2/3 utbetalas vid anställningens påbörjan och en tredjedel efter ett år. Till säkerhet för fullgörandet av åtagandet skall under år 1 bankgaranti (motsv) ställas för 50% av utbekommet belopp. Ansökan om stöd sker hos länsstyrelsen. Stödet ersätter det nuvarande sysselsättningsstödet. De regler om rekryteringsplan och könskvotering som finns för det nuvarande sysselsättningsstödet bör gälla även för det här föreslagna stödet.

Med hänsyn till de risker som kan föreligga till missbruk är det angeläget att Statens industriverk och länsstyrelserna löpande följer hur de företag som erhåller stödet utvecklas och hur medlen används.

Styr expansion från Stockholmsområdet

Våra förslag i dessa hänseenden redovisas i kapitel 9.

7 STYRNING OCH ORGANISATION

Ställningstaganden:

Regeringens målpreciseringar och geografiska prioriteringar bör göras samlat för flera politikområden.

Den regionala och lokala beslutskompetensen bör förstärkas genom decentralisering av beslut. Kommunerna bör ha en större roll i näringspolitiken. Länsstyrelserna bör vara huvudansvariga för de statliga regionalpolitiska insatserna i länen.

Uppföljning och utvärdering av de regionalpolitiska insatserna får större betydelse.

Vattenkraftsmedel bör utnyttjas som finansieringskälla för en landsdelspolitik för Inlandet.

Den geografiska dimensionen i kunskapsförsörjningen bör bli tydligare, bl.a. genom att nationalräkenskaper kompletteras med regional-räkenskaper.

Den kommunala näringspolitiken i de prioriterade landsdelarna bör kunna intensifieras med statliga bidrag. Länsstyrelserna skall genom länsanslaget för regional utveckling kunna finansiera kommunala program för nätverksbyggandet i de prioriterade landsdelarna.

Ingen offentlig service får dras in på landsbygden innan alternativa möjligheter till samordning har prövats. Posten bör utgöra en basresurs i en sådan prövning.

Länsstyrelserna bör göra överväganden om länets utveckling och framtid och vara huvudansvariga för de statliga regionalpolitiska insatserna i länet.

Utvecklingsfonderna bör i första hand svara för stöd- och rådgivning till näringslivet. De bör inte bedriva egen finansieringsverksamhet.

Viss stimulans bör ges till central statlig verksamhet för att lokalisera verksamhet till utsatta regioner liknande den som ges till privata tjänsteföretag.

Statens industriverk får delvis en annan roll än tidigare med tyngdpunkten mer lagd på uppföljning och utvärdering av nationellt fastlagda mål än på

stödhantering. Vidare föreslås SIND ha ett ansvar för kompetensutveckling.

Delar av länsanslaget reserveras för sådana länsövergripande insatser där beslut tas av flera länsstyrelser.

En Inlandsstyrelse med egna finansiella resurser inrättas under en 10-årsperiod. Verksamheten utvärderas löpande.

Statistiska centralbyrån bör löpande producera uppgifter om statsbudgetens kommunvisa utfall, så att nationalräkenskaperna kompletteras med regionalräkenskaper.

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) bör fylla en viktig funktion genom analyser som belyser olika sektorsområden i ett territoriellt perspektiv. ERU:s anslag bör därför ökas.

7.1 Tydligare mål och ett decentraliserat beslutsfattande är viktigt för fungerande regioner

Den offentliga sektorn har blivit så omfattande att traditionell hierarkisk styrning inte längre är möjlig. Statsmakternas styrsignaler har därför allt mer övergått till målstyrning samtidigt som en decentralisering av beslut skett. Behoven att lyfta fram idéerna och värderingarna bakom regeringens och riksdagens beslut och mer påtagligt än tidigare göra dessa vägledande för de beslut som fattas på olika nivåer inom förvaltningen är mycket viktiga vid ett decentraliserat beslutsfattande.

För att öka olika regioners egna möjligheter att styra sin utveckling och tillväxt är det synnerligen viktigt att den regionala och lokala beslutskompetensen förstärks på alla områden. Ett decentraliserat beslutsfattande med tillhörande ökad kompetens och förmåga att självständigt göra olika typer av bedömningar är i sig själv ett viktigt led för att stärka olika regioners möjligheter att själva styra sin utveckling.

Vi anser också att decentraliseringen bör kompletteras med tydligare uttalade geografiska prioriteringar mellan olika insatser.

Som vi ser det är det främst två aspekter av målstyrningen som särskilt behöver uppmärksammas. Den ena är återkopplingen. Om man inte i förväg talar om hur lösningen i det speciella fallet ska vara utformad, hur skall då regering och riksdag kunna veta att de mål som de har satt upp verkligen är den reella ledstjärnan för verksamheten? Målstyrning fordrar därför en väl utvecklad uppföljning och utvärdering.

Den andra aspekten är att de mål som regering och riksdag har formulerat ofta har varit alltför vaga för att vara tillräckligt vägledande. Preciseringar av målen har därför varit nödvändiga. Regeringen och riks-

dagen har också uttalat sig för en sådan ordning. Att precisera mål är en helt annan uppgift än att utforma regler. Målpreciseringar innebär ofta en vidare politikformulering. Det råder idag en viss oklarhet i var målpreciseringen skall ske. Ibland sker den inom ämbetsverkens ram, mera sällan görs den av regeringen. Den görs emellertid också av länsstyrelser, av landsting och av primärkommuner. I samtliga dessa organ kan såväl politiskt ansvariga som enskilda tjänstemän vara involverade i målpreciseringen.

Ett decentraliserat beslutsfattande stämmer dåligt överens med den tidigare hierarkiska strukturens sätt att styra, som bl.a. innebär relativt detaljerade regler och en direkt koppling mellan beslutsfattandet och medelsgivningen. Som komplement till den sektorvisa strukturen uppstår därför olika typer av nätverk, som kan fylla behovet av samordning över sektorsgränser inom ramen för den hierarkiska strukturen som fortfarande har överhanden.

De politiskt ansvariga deltar inte alltid i preciseringen av de politiska målen. Vi anser att så bör vara fallet, inte bara i kommunerna och landstingen, utan också i länsstyrelserna. Framför allt bör dock ett ökat politiskt deltagande äga rum i den målprecisering som sker på den centrala nivån. För att kunna utgöra det lämpliga redskapet för ett fortsatt agerande bör därför inte endast mål och visioner utan också närmare strategier för den offentliga sektorns verksamhet för större geografiska områden, d.v.s. en målprecisering för olika landsdelar, i första hand vara en fråga för regeringen.

I vilka former dessa politiskt präglade landsdelsvisa prioriteringar bör ske återkommer vi till senare i detta kapitel. Som underlag för landsdelsvisa prioriteringar bör man ha tillgång till bl.a. sådana analyser av statsbudgetens geografiska utfall som regionalpolitiska kommittén har haft till sitt förfogande. Ett sådant landsdelsperspektiv bör vara ett lämpligt komplement till nuvarande uppdelning av statsbudgeten. De rådande materiella villkoren kan därmed visa hur de regionala förutsättningarna kan kopplas samman med de framtidsvyer som bör prägla landsdelsvisa målpreciseringar.

De eventuella konflikter som kan uppkomma mellan sektoriella och territoriella prioriteringar, kan delvis hanteras genom den typ av decentralisering man väljer. Det sektoriella respektive det territoriella synsättet kan få olika genomslag. Om man inom en sektor satsar på en decentralisering helt inom sektorsspecifika organ, t.ex. arbetsmarknadsverket, får de territoriella avvägningarna och därmed avvägningarna gentemot andra sektorer ett mindre genomslag än om ett organ som grundar sig på ett territoriellt mandat får utökade befogenheter. En samordnad länsförvaltning skulle således ha större möjligheter att göra geografiskt lämpliga avvägningar mellan olika sektorsområden, liksom ett ökat kommunalt ansvar. I det senare fallet är det emellertid viktigt att notera huruvida de sektorsspecifika villkoren för kommunernas handlande är så starka, att ett

samlat kommunalt agerande i praktiken omöjliggörs. De decentraliseringsförslag vi framför innebär att vi i första hand betonar det territoriella synsättet.

7.2 Mekanismer för sektorssamordning inom den statliga sektorn

7.2.1 Sektorssamordning på central nivå

På central nivå har en sektorssamordning främst förekommit i samband med de skilda satsningar som regeringen och riksdagen har beslutat för vissa områden i landet. Frågan om en särskild regionalpolitisk minister har aktualiserats av Bergslagskommunerna i en skrivelse till kommittén. Jämförelse kan göras med t.ex. Kanada där vissa särskilt utsatta regioner har en egen ansvarig minister. Vi anser inte att det väsentliga är att en särskild minister utses enbart för dessa frågor, eftersom regeringen beslutar som kollektiv.

Såsom vi tidigare framhållit är det viktigt att riksdagen och regeringen i sina målformuleringar tydligt tar ställning till olika geografiska prioriteringar. Målen bör i första hand preciseras av regeringen, eftersom den centrala myndighetsnivån knappast kan göra de politiska överväganden som sådana prioriteringar innebär. För att den sektorspolitik som riksdagen har beslutat skall genomsyra politikens tillämpning i län, landsting och kommuner, är det viktigt att vissa geografiska hänsyn byggs in i sektorspolitiken samt att de gemensamma nationella politiska målen uttrycks tydligt.

Regeringen måste därför, när mål och riktlinjer redovisas inom olika politik- och sektorsområden, tydliggöra de regionalpolitiska målen, så att de myndigheter som har att fullgöra regeringens och riksdagens beslut vet vilka åtgärder som stämmer överens med fastlagda regionalpolitiska mål. Detta betyder att regeringen i propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv, enskilda beslut m.m. måste ge tydliga riktlinjer och t.ex. ange mål för samhällsservicen i regionerna. Det är också viktigt att olika åtgärder för regional utveckling samordnas i regeringskansliet och olika intressen samt sektorer vägs mot varandra. Det bör ske i budgetarbetet, i regeringskansliets verksamhetsplanering, i flerårsbudgetsammanhang o.s.v. Regeringen bör också i budgetpropositionen årligen ge en samlad redovisning av vilka regionalpolitiska överväganden som gjorts, vilka beslut etc. som fattats inom de olika departementsområdena. Ett särskilt organ härför finns inom regeringskansliet genom den särskilda statssekreterargruppen för regionalpolitiska frågor. Det är viktigt att denna funktion bevaras och om möjligt förstärks. Den territoriella ansats som vi anser behöver förstärkas i målformuleringar, idéer och visioner är mycket viktig

som ett komplement till det dominerande sektoriella betraktelsesättet.

Myndigheterna bör i samband med sina årliga anslagsframställningar redovisa på vilket sätt regionalpolitiska hänsyn tagits och vilka servicemål som ställts upp och uppnåtts samt hur man under kommande år avser verka för att följa uppställda riktlinjer och uppnå servicemålen.

Genom dessa åtgärder anser vi att regeringen får bättre förutsättningar att ange de geografiska avvägningar som behövs. Såsom vi tidigare har anfört anser vi att det är regeringen som bör utforma de geografiska prioriteringarna.

7.2.2 Sektorssamordning på regional nivå

Vi har tidigare konstaterat att sektoriseringen är stark inom den offentliga sektorn. Samtidigt pågår strävanden att motverka en alltför sektoriserad förvaltning genom att i stället lyfta fram en samverkan mellan olika politikområden för att främja den regionala utvecklingen. Den nu framlagda propositionen (1988/89:154) om en ny regional statlig förvaltning är ett uttryck för detta. Vi tar upp dessa frågor i nästa avsnitt.

7.2.3 Landsdelsvis samordning

Med de förstärkta åtgärder som vi föreslagit för en samordning på central nivå torde klara förbättringar uppnås även för sektorssamordning för sådana landsdelar som är i särskilt behov av en koordinering av befintliga resurser. För att planerna för de olika landsdelarnas utveckling skall få både förankring och genomslag anser vi att de bör utformas av regeringen i samråd med de berörda landsdelarna. För mer direkt gripbara planerings- och utvecklingsinsatser, där det fordras ett samarbete och en samverkan mellan två eller flera län, bör regeringen kunna besluta om gemensamma uppdrag för flera län och också öronmärka en del av länsstyrelsernas medel för regionala utvecklingsinsatser till sådana samordnande insatser.

Ur regional synpunkt är det viktigt att företrädare för den egna regionen självständigt kan ta ansvar för utvecklingsinsatser som syftar till att stimulera näringsliv och sysselsättning i denna region. Med alltför många aktörer blir ansvaret splittrat och risken uppenbar att den erforderliga kraftsamlingen kommer till korta. Samtidigt kan det vara svårt att i nuläget åstadkomma en samordning av insatser, när beslutsstruktur och resurser är uppdelade såväl sektorsvis som läns- och kommunvis. Förslagen om samordnad länsförvaltning innebär emellertid väsentligt förbättrade förutsättningar för en bättre koordinering av de statliga insatserna i länen. En ny länsstyrelse bör sannolikt också få en sådan tyngd att den kan initiera och uppmuntra en samverkan mellan olika kommuner. Skulle förslaget genomföras, bör de brister som gäller samordning av statliga insatser inom länen till stor del vara avhjälpta. Förutsättningarna

för att stimulera en samverkan mellan kommuner torde också vara betydligt bättre.

Därmed återstår framför allt svagheter i samordningen av de insatser som behövs för särskilt utsatta landsdelar som geografiskt omfattar mer än ett län. Bortsett från situationen i Bergslagen med Bergslagsdelegationen, åvilar ansvaret för genomförande av regionalpolitiken såväl i landet i sin helhet som i större landsdelar regeringen (arbetsmarknadsdepartementet). För vissa delområden inom regionalpolitiken (exempelvis stöd till företag) har statens industriverk (SIND) ett särskilt ansvar, liksom transportrådet inom komunikationssektorn. Såsom tidigare påpekats bestäms den regionala utvecklingen emellertid till största delen av planering, beslut och genomförande inom varje politikområde, vart och ett med sin egen förvaltningsstruktur. Den geografiska aspekten är inte den primära. Planering och beslut styrs i stället av strävanden att genomföra en effektiv sektorspolitik. Rollen för regionalpolitikens företrädare har blivit att genom korrigeringar, ibland med hjälp av extra resurser, försöka uppnå en bättre geografisk anpassning och totaleffekt av sektorsbesluten.

Ett sätt att hantera samordningen mellan olika sektorers insatser är att bilda kommunalförbund. Kommunalförbund är ofta en bra lösning när det gäller att lösa en klart avgränsad uppgift, men är sannolikt en mindre bra lösning för att skapa framtidsvisioner och underlag för prioriteringar i syfte att förbättra en landsdels utvecklingsmöjligheter.

En samverkan mellan berörda län är ett annat uttryck för en mer kraftfull landsdelspolitik. Den starka sektoriseringen av politiken har hittills inneburit att det har varit uppenbara svårigheter för länen att hantera situationen. Förslaget om samordnad länsförvaltning torde innebära att en geografisk anpassning av olika sektorspolitiska insatser inom länen förbättras. Däremot är det inte självklart att förutsättningarna för att hantera en samverkan över länsgränser blir bättre. Med en öronmärkning av viss del av länsanslaget för länsövergripande frågor kan en sådan samverkan stimuleras. En svårighet är dock att länen torde ha svårt att påverka resursanvändningen av anslag som inte fördelas av länen. De resurser inom t.ex. kommunikationssektorn som ej är länsspecifika, utan berör stomnät och liknande i landet, finns på central nivå. En del av de resurser som kan behöva koordineras på ett mer kraftfullt sätt för att förbättra villkoren för en specifik landsdel finns således på central nivå och fördelas antingen direkt av riksdagen eller regeringen eller av en central myndighet. Regeringen har dock möjlighet att ge uppdrag till myndigheterna, där samlade geografiska satsningar skall prioriteras.

Ett tredje sätt att vid behov särskilt stödja en landsdels utvecklingsbehov är att inrätta särskilda delegationer. Bergslagsdelegationen är ett sådant exempel. En sådan delegation kan som Bergslagsdelegationen förses med egna medel, men den kan också agera enbart för att precisera mål, ange visioner och geografiska prioriteringar för landsdelen ifråga. Därigenom blir delegationen en "kravställare" gentemot olika sektorsom-

råden, län och kommuner. Fördelen med en särskild delegation som har egna medel är att den torde få en större tyngd bakom sitt agerande genom att ha möjlighet att ekonomiskt satsa på sådant som är viktigt för landsdelens utveckling och som inte kan åstadkommas av berörda län och kommuner. Nackdelen är att det råder en uppenbar risk att delegationen utvecklas till ytterligare ett projektfinansieringskontor, vars insatser är svåra att skilja från andra liknande insatser från t.ex. länsstyrelse och utvecklingsfond.

En landsdelsdelegation utan särskilda resurser (bortsett från eventuella kansliresurser) innebär att det är främst de önskvärda geografiska prioriteringarna och den aktuella landsdelens möjligheter som lyfts fram. Ett särskilt landsdelsorgan kan identifiera problem samt lämna förslag till regeringens landsdelspolitik. Delegationen kan ställa specifika krav på både centrala och regionala resursfördelare som finns inom t.ex. kommunikationssektorn och utbildningssektorn, men kan ha svårt att få gehör för sina synpunkter, eftersom beslutsbefogenheterna finns inom sektorsorganen. Delegationerna skulle kunna peka på olika sätt att bättre utnyttja de offentliga utgifterna och skulle därför kunna tillföra en viss dynamik i den statliga budgetprocessen.

Vi anser att de landsdelsvisa prioriteringar och satsningar som måste genomföras bör kunna ske genom samverkan inom ramen för nuvarande förvaltningsstruktur när det gäller Bergslagen och Sydöstra Sverige. Vi anser därför inte att några särskilda delegationer behövs för dessa båda landsdelar. Inlandets problem är däremot mer djupgående än de två övriga landsdelarnas. Inlandets möjligheter att hantera de rådande problemen behöver förstärkas ytterligare. En särskild delegation för Inlandet, som samtidigt har betydande resurser till sitt förfogande bör därför inrättas för en tioårsperiod. Verksamheten bör utvärderas löpande. Inlandsstyrelsen bör, utöver ordföranden, bestå av företrädare för de politiska partierna och utses av regeringen. För att få en bred lokal och regional förankring är det väsentligt att inlandsstyrelsen har olika referensgrupper knutna till sig med representanter för berörda kommuner, arbetstagar- och näringslivsorganisationer.

De resurser som skall tillföras "Inlandsstyrelsen", bör enligt vår mening utgöras av vattenkraftsmedel. Hur detta närmare ska lösas har vi berört i kapitel 5.4. Medlen skall framför allt användas för att "köpa" tjänster av olika sektorsorgan. Motivet för att införa en sådan nyordning i Inlandet är att förhållandena är så avvikande från det "normala" att det sett från Inlandets synpunkt kan vara riktigt att göra avsteg från sektorspolitikens etablerade normer för att uppnå en sammansättning av statliga insatser i Inlandet som tar till vara utvecklingsmöjligheterna på bästa sätt. Detta förutsätter att befintliga åtaganden kan omprövas inom ramen för en strategi för Inlandet. Riskkapitalförsörjningen till näringslivet i Inlandet bör klaras genom det regionalpolitiska stödet och de riskkapitalbolag som vi strax återkommer till.

Enligt den kartläggning som gjorts av statsbudgeten för år 1986 var de totala statsutgifterna i Inlandet omkring 17 miljarder kronor. En betydande del av beloppet utgörs av sådana utgifter som är kopplade till arbetsmarknadssituationen i Inlandet. Om en mer positiv utveckling skulle uppnås skulle dessa utgifter automatiskt minska. Samtidigt är det svårt att använda dessa medel för utvecklingsinsatser eftersom de har till syfte att bistå de individer som är arbetslösa. I andra fall kan regelförändringar leda till att medel kan användas effektivare. Detta kan ske genom omprioriteringar och genom att regler anpassas till Inlandets förutsättningar. Att göra sådana omprövningar är svårt. För att undanröja en del av de hinder som kan finnas och för att snabbt kunna få resurser till områden där de nuvarande insatserna är för små anser vi att ett årligt, tillskott av medel i form av vattenkraftsmedel kan bli verkningsfullt.

De nya medel till Inlandet som vattenkraftspengarna utgör skulle därmed kunna ha samma förnyelseförmåga som de särskilda resurser som tillförts östra Norrbotten. För att nå detta syfte är det angeläget att sätta en bortre tidsgräns för hur länge vattenkraftsmedlen skall vara tillgängliga. Ses de som en permanent och evig finansieringskälla, minskar sannolikt drivkraften att ompröva befintliga åtaganden. Omvänt betyder en tidsbegränsning också en markering av att vattenkraftspengarna skall betraktas som ett tillskott till befintliga medel.

Tillämpad mycket strikt skulle denna modell för Inlandet kunna få negativa återverkningar av åtminstone två slag, som man bör söka återförsäkra sig mot. Den första är att sektorspolitiken skulle kunna ta tillskottet av nya medel som en förevändning för att dra sig undan sitt ansvar. Det andra är att länsstyrelserna skulle kunna uppfatta det så att centralmakten tog över ansvaret för Inlandet.

Det underlag som krävs för omprövningsuppgiften är i sig delvis ett hinder för att sektorspolitiken skulle överge Inlandet. Men det är också viktigt att dessa nya medel inte blir för stora. De skall vara tillräckligt stora för att faktiskt efter en prioritering kunna finansiera även förbättringar av infrastrukturen, men de måste vara så små att de trots allt betraktas som marginella med hänsyn till det breda användningsområdet för dem. Till återförsäkringen hör också att söka prioritera de ändamål som är kraftigast underförsörjda men viktiga i ett Inlandsperspektiv. Ett sådant område som är viktigt i enlighet med vår strategi för Inlandet är kompetensuppbyggnad och -förstärkning i olika avseenden. Ett annat är åtgärder på t.ex. kulturområdet som gör Inlandet till en attraktivare livsmiljö. På dessa områden är insatserna för närvarande av liten omfattning, varför risken för att man inom sektorspolitiken drar sig tillbaka är begränsad.

Risken för att länsstyrelserna skulle minska sina insatser i Inlandet begränsas till en del av att en del av länsanslaget bara kan användas i Inlandet. Det gäller delar av det regionalpolitiska stödet till näringslivet.

Vattenkraftsmedlen bör, förutom anpassning av sektorspolitiken

genom "köp" av prestationer, också användas såsom riskkapital för att öka tillgången på sådant kapital för investeringar i näringslivet. Riskkapitalförsörjningen bör organiseras huvudsakligen i ett länsperspektiv. Det betyder som påpekats att riskkapitalbolagen också har en uppgift som riskkapitalfinansiär i Inlandet.

Riskkapitalförsörjning genom avsättningar till ett fond- eller aktiekapital under en begränsad tid byggs för närvarande upp i Norrbottens län genom Norrbottningen. Liknande bolag planeras bli bildade gemensamt för Västernorrlands och Jämtlands län. Förutsättningen för att föra vattenkraftspengar till sådana bolag är att det finns ett länsintresse. Med detta menas att även privata intressenter i länen medverkar i bolagen vilket vi ser som en styrka för bolagens verksamhet. Erfarenheten visar att privata intressenter är särskilt viktiga för att riskkapitalbolag skall få trovärdighet hos näringslivet.

För närvarande har Norrlandsfonden möjligheter att tillgodose en del av de syften som riskkapitalbolagen avses fylla. En konsekvens av våra förslag är att Norrlandsfonden bör avvecklas som självständigt organ och att dess resurser fördelas på riskkapitalbolagen i de län där fonden haft sitt verksamhetsområde.

Förhoppningarna beträffande Norrbottningen är att till slut nå en kapitalbas på 600-700 miljoner kronor. Detta ger utrymme för engagemang i storleksordningen 100 miljoner kronor per år. Allmänt sett bör man liksom i Norrbotten sträva efter att även privata aktörer - storföretag i regionen - ställer upp med kapital till dessa bolag. Den lämpliga kapitalbasen i bolagen är svårbestämd eftersom det inte är alldeles lätt att avgöra vad som bör avses med riskkapital. Detta har att göra med hur kapitalmarknaden och särskilt riskkapitalmarknaden överhuvudtaget fungerar i dessa regioner. Om syftet är att riskkapitalbolagen ska kunna träda in både med genuint riskkapital, d.v.s. tillgodose behovet av ägarkapital, och vara en ersättning för STU:s försörjning med "tidigt" riskkapital blir naturligtvis den erforderliga kapitalbasen stor. Storleken på dessa bolag måste naturligtvis också avgöras av behovet av riskkapital i dessa områden samt av möjligheterna att ge dem den lednings- och bedömningskompetens som är avgörande för verksamhetens framgång. Enligt vår mening kan inte, mot denna bakgrund, det erforderliga kapitaltillskottet avgöras förrän efter förhandlingar mellan centrala och regionala intressenter.

Vårt förslag innebär att minst 1000 Mkr under en femårsperiod avsätts för att förstärka riskkapitalförsörjningen i de län som har vattenkraft. I första hand rör det sig om Norrlands- och Bergslagslänen. Fördelningen av dessa medel mellan de olika bolagen görs av regeringen. När bolagen nått en överenskommen nivå upphör kapitaltillskottet. Därefter lever dessa bolag sitt eget liv, och hela vattenkraftbeloppet tillfaller Inlandsstyrelsen.

I länsperspektivet är det viktigt att det riskkapital som har sin största kundkrets i de större och industriellt mest utvecklade kuststäderna

också kommer Inlandet till del. Den mest direkta formen i det sammanhanget är förstås engagemang i Inlandsföretag. Men man bör också kunna tänka sig andra former där riskkapitalet är instrument i en inomregional "lokaliseringspolitik".

7.3 Ökad beslutskraft till länen

Trots att vi betonar kommunernas roll, anser vi att staten även i fortsättningen bör ha huvudansvaret för regionalpolitiken. Befogenheterna bör förskjutas nedåt i den statliga organisationen så att länsstyrelsen bör göra överväganden om länets utveckling och framtid och vara huvudansvarig för de statliga regionalpolitiska insatserna i länet. Den öppna politiska debatten sker naturligtvis i de politiska partierna och i kommun-och landstingsförsamlingarna.

Vi vill även framhålla vikten av att så långt som möjligt avreglera den statliga sektorspolitiken för att underlätta effektiva och lokalt anpassade lösningar i län och kommuner.

Ett ökat statligt regionalt ansvar för regionalpolitiska insatser tillsammans med ett ökat kommunalt näringspolitiskt ansvar medför att det är särskilt viktigt att samverkan mellan stat och kommun vidareutvecklas i dessa frågor. Men det är också viktigt att kommuners, landstings, länsstyrelsers och andra statliga regionala myndigheters roller avgränsas gentemot varandra.

Kommunerna utgör grunden för utvecklingsarbetet med den regionala utvecklingen. Med en aktivare näringspolitik, som integreras med kommunernas huvuduppgifter inom andra viktiga samhällssektorer, blir kommunerna ett naturligt centrum för den lokala utvecklingen. Begränsningen ligger i att kommunernas utveckling också måste ses i ett läns- och landsdelsperspektiv. För att åstadkomma mer kraftfulla insatser fordras ett samspel med näraliggande kommuner på flera områden. Initiativ kan naturligtvis tas av kommunerna själva, liksom av många andra myndigheter, för att åstadkomma ett sådant samspel. Huvudansvaret för att den regionala dialogen hålles vid liv bör dock länsstyrelsen ha.

I arbetet med att utveckla regionen är landstingen viktiga framför allt i tre avseenden, som berörts i tidigare avsnitt: för det första som arbetsgivare (i vissa kommuner den största), för det andra som ansvarig för kollektivtrafiken och för det tredje som aktiv part i kulturlivet. Landstingen bör i dessa två avseenden vara det organ som initierar den samverkan som är nödvändig. Genom att landstingen också är huvudman för en del av gymnasieskolan och högskolan, är landstingen också engagerade i utbildningsplaneringen. Landstingens huvuduppgift, hälso- och sjukvården, berörs inte närmare i detta sammanhang. Landstingen är också tillsammans med staten huvudmän för de regionala utvecklingsfonderna.

Länsstyrelsen bör ha huvudansvaret för beslut om finansiellt stöd

till enskilda företag. Den varierande flora av stödgivare på såväl regional som central nivå som hittills har förekommit bör således ersättas av en huvudsaklig stödgivare. Regeringen kommer emellertid alltid att ha möjlighet att ingripa vid mer omfattande satsningar. Länsstyrelsen bör också ha ett ansvar för den uppsökande verksamheten.

På några håll i landet har länsarbetsnämnderna på senare tid med hjälp av särskilda medel för sysselsättningsskapande åtgärder bl.a. vidtagit åtgärder för att bredda lokala arbetsmarknader genom att aktivt vända sig till företag på orten eller till andra företag som vill etablera sig där. Östra norrbottenprojektet är ett exempel på detta. Genom arbetsförmedlingarna samordnas dessa insatser med den kommunala näringslivsplaneringen. Arbetsförmedlingarna har genom sina breda kontakter med arbetsgivare och arbetssökande goda kunskaper om näringslivets utveckling på kommunal nivå. Det är därför värdefullt att också arbetsförmedlingarna och länsarbetsnämnderna kan engageras som regionalpolitiska aktörer. Samtidigt vill kommittén betona att länsstyrelsen bör ha huvudansvaret för de regionalpolitiska satsningarna. Ökade regionalpolitiska aktiviteter från arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder förutsätter därför ett väl utvecklat samrådsförfarande med länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har emellertid också mandat att fullfölja nationella mål inom varje sektorsområde. Det är därför väsentligt att de nationella sektorsmålen även i sig inkluderar olika geografiska hänsynstaganden, så att länsstyrelsernas beslut inte i onödan blir fyllt av konflikter mellan regionalpolitiska/geografiska bedömningar och nationella sektorsvisa bedömningar.

Som en följd av den roll som vi tilldelar länsstyrelsen föreslår vi att länsanslagen skall rymma större delen av de satsningar vi förordat för stöd till den privata sektorn: till investeringar i byggnader och maskiner, till företagsutveckling, till nyetablering och till privata tjänstesektorn. Den nuvarande ansvarsfördelningen, framför allt för lokaliseringsstödet, är såsom SIND påpekar i en rapport till kommittén mycket splittrad. SIND anser att länsstyrelsernas befogenheter och ansvar i stödsystemet skall förstärkas, så att länsstyrelserna får det fulla ansvaret för hanteringen av det regionalpolitiska stödet på regional nivå.

I dag är ansvaret splittrat genom att utvecklingsfonderna, men ibland också länsstyrelserna, är beredande instanser; länsstyrelserna är beslutande, medan utvecklingsfonderna och industriverket har ett uppföljningsansvar. Vi anser i likhet med SIND att länsstyrelsens ansvar skall inrymma såväl de beredande, beslutande som uppföljande åtgärderna. De beredande behöver emellertid inte utföras av länsstyrelsen. SIND föreslår att länsstyrelserna köper tjänster både för beredning och uppföljning, antingen av utvecklingsfonderna eller av annan lämplig konsult.

Som huvudprincip bör gälla att en förstärkt länsstyrelse gör egna prioriteringar av på vilka områden som det samlade länsanslaget bör an-

vändas. SIND anser att länsstyrelserna endast skall besluta om projekt upp till 12 miljoner kronor, medan SIND ska besluta om projekt som överstiger detta belopp. Vi anser att beloppsgränsen för länsstyrelsernas ansvar bör höjas till 20 miljoner kronor. Under en övergångstid om ca 3 år bör länsstyrelserna dock höra SIND innan de fattar beslut om projekt i intervallet 12-20 miljoner kronor. Projekt överstigande 20 miljoner kronor bör beslutas av SIND. Regeringen har naturligtvis alltid möjlighet att fatta beslut i enskilda fall.

De belopp länsstyrelserna med våra förslag kommer att hantera är så stora att länsstyrelserna nu mycket kraftfullt måste prioritera uppföljning och utvärdering av stödhanteringen. Kommittén har i en förfrågan till länsstyrelserna kartlagt hur de personella resurserna för genomförandet av den statliga regionalpolitiken används. Resultatet visar bl.a. att mindre än 3% av de manmånader som avsätts för regionalpolitiska arbetsuppgifter används för uppföljning och utvärdering. Vår kartläggning understryker således vikten av att länsstyrelserna i fortsättningen aktiverar sina insatser i uppföljningsarbete.

Den kraftigt ökade roll och de vidgade arbetsuppgifter länsstyrelserna enligt våra förslag skulle få måste också innebära att tillräckliga personella resurser avsätts inom länsstyrelsen. Genomförandet av en samordnad länsförvaltning ger enligt vår mening goda möjligheter till omprioriteringar av resursanvändningen.

Betoningen av länsstyrelsernas huvudansvar för regionalpolitiska insatser i länen medför att övriga organs uppgifter bör anpassas till detta förhållande. Vi har tagit del av det som anförs i finansieringsutredningens betänkande (SOU 1989:24 Statligt finansiellt stöd) om utvecklingsfonderna. Utredaren föreslår som vi redogjorde för i kapitel 6 att utvecklingsfondernas finansieringsverksamhet föreslås upphöra. Enligt utredningsförslaget sker en tyngdpunktsförskjutning i utvecklingsfondernas uppgifter mot rådgivning, information och konsultverksamhet. Vi berörde vissa konsekvenser för riskkapitalförsörjningen i de av oss prioriterade landsdelarna i kapitel 6. Här vill vi beröra en annan konsekvens som våra förslag har. Det bör betonas att vi tagit förhållandena i de regionalpolitiskt prioriterade områdena som utgångspunkt för våra överväganden. I de län där länsstyrelsen inte har samma finansieringsroll och där det finns ett utbud av privata konsulttjänster blir förhållandena annorlunda.

Vi har konstaterat att en viktig uppgift för regionalpolitiken bör vara att främja den privata tjänstesektorns tillväxt i de av oss prioriterade landsdelarna och mellanstäderna. En av de snabbast växande delbranscherna inom tjänstesektorn är uppdragsverksamhet av olika slag. Våra förslag innebär således att vi vill öka tillgången på t. ex konsulter som kan bistå företag med extern kompetens. Vi har i kapitel 6 redovisat förslag om konsultcheckar som kommer att vara av betydelse i detta sammanhang. För att främja en breddning av konsultutbudet i de regionalpolitiskt prioriterade områdena är det angeläget att stimulera efterfrågan

men också att undanröja hinder för etablering av uppdragsverksamhet. En förändring av utvecklingsfondernas konsultverksamhet bör övervägas för att undanröja eventuella farhågor om konkurrenssnedvridning på grund av att de erhåller administrationsbidrag. Från utvecklingsfondernas synpunkt är det å andra sidan så att rådgivnings- och annan uppsökande verksamhet oftast förutsätter en basfinansiering av det slag som de får genom administrationsbidraget. Det är svårt att ta betalt för råd. Rådgivningen innebär också att företag kan bli mer öppna för att utnyttja extern kompetens. Enligt vår uppfattning skulle de problem som vi här pekat på kunna hanteras bättre om en av de alternativa modeller för fonderna som skisseras i finansieringsutredningen genomfördes. Utgångspunkten för finansieringsutredningens modell är visserligen en annan än den vi angivit nämligen om oenighet mellan huvudmännen uppstår om hur styrelsen i framtiden bör utses. Utredningsförslaget redovisas på följande sätt i betänkandet: "En annan modell skulle innebära att primärkommunerna gavs ett uttalat ansvar (och i de regionalpolitiskt prioriterade områdena ökade finansiella möjligheter genom statsbidrag) att svara för funktioner som att vara "byråkratilots" och "nätverksbyggare" för småföretag. Primärkommunerna svarar ju redan med sådan verksamhet. På den regionala nivån skulle då finnas kvar en ren konsultfunktion som kunde verka på i stort sett kommersiella villkor. I det fallet skulle utvecklingsfonderna kunna övergå till att vara personalägda företag. Finansieringsverksamheten skulle då kunna överföras till länsstyrelserna."

Fördelen med en sådan lösning vore att den renodlade utvecklingsfondernas roll som operativt organ med uppdrag från företag, kommuner och inte minst länsstyrelsen. Eftersom uppdragen från länsstyrelsen i princip vunnits i konkurrens med andra bortfaller invändningen att "dolda" subventioner förekommer. En sådan lösning skulle också medföra betydligt ökade krav på länsstyrelsernas förmåga att precisera syftet med olika projekt. Att det finns brister i dessa avseenden framkommer också av erfarenheterna från det regionalpolitiska utvecklingskapitalet.

Den roll vi betonar för länsstyrelserna innebär att det är synnerligen viktigt att länsstyrelserna utnyttjar de styrmöjligheter de tilldelas så professionellt som möjligt för att förbättra den regionala utvecklingen. Det är viktigt att man med hjälp av olika utbildningsinsatser och andra utvecklingsåtgärder förbättrar sina förutsättningar att axla den roll som vi föreslår. Några mer omfattande resurstillskott för att klara de nya uppgifterna, bortsett från de utbildningsinsatser som SIND svarar för, anser vi emellertid inte behövas. De rationaliseringar som kan förväntas vid en samordnad länsförvaltning bör kunna utnyttjas för de nya uppgifterna.

Länsstyrelsernas vidgade ansvar och befogenheter ställer krav på ett väl fungerande samråd med arbetsmarknadens parter.

Som en effekt av en mer decentraliserad hantering av de regionalpolitiska medlen samt länsstyrelsernas vidgade roll får SIND

delvis en annan roll än tidigare. Genom den stödhantering SIND har kvar, genom sin uppgift att svara för ett erfarenhetsutbyte inom landet och genom uppgiften att svara för uppföljning och utvärdering av olika regionalpolitiska insatser inom sitt ansvarsområde kommer SIND även fortsättningsvis att ha en kompetens som bör kunna utnyttjas av såväl statsmakterna som kommuner, länsstyrelser och företag. Uppgiften att svara för uppföljning och utvärdering av det regionalpolitiska stödet är mycket viktig för att ur ett nationellt perspektiv ge statsmakterna underlag för fortsatta regionalpolitiska bedömningar.

En decentraliserad organisation fordrar kompetens. För att upprätthålla och utveckla kompetens fordras ett erfarenhetsutbyte mellan kommuner, mellan län och mellan olika nivåer. Det är naturligt att länsstyrelserna tar initiativ till detta utbyte beträffande länets kommuner. SIND bör på motsvarande sätt svara för kompetensutvecklingen i hela landet inom sitt sakområde. Detta bör leda till att erfarenheter inom ett län eller en kommun även delges andra län och kommuner.

De nya beloppsgränser som vi har föreslagit för beslut om regionalpolitiskt stöd kommer att innebära att SIND:s uppgifter inom stödhanteringen minskar. Därigenom kan resurser friställas för den utökade uppföljning och utvärdering som vi föreslagit.

7.4 En förstärkt roll för kommunerna i regionalpolitiken

Kommunernas roll i regionalpolitiken har successivt blivit allt större. Kommunernas betydelse ligger dels i att de skapar rambetingelser för näringsliv och hushåll, dels i att de är arbetsgivare. Tillgång på välutbildad arbetskraft och den lokala affärsmiljön överhuvudtaget - faktorer som kommunerna i hög grad kan påverka - anges av många expansiva företag som viktiga lokaliseringsfaktorer. Kommunerna har naturligtvis också en avgörande betydelse när det gäller att skapa goda boendemiljöer. Indirekt har även detta en lokaliseringspolitisk betydelse eftersom företagen i ökande utsträckning påverkas i sitt lokaliseringsval av var det går att rekrytera arbetskraft.

Liksom kommunerna är landstingen betydelsefulla tjänsteproducenter och arbetsgivare. Landstingen har också ett ansvar på det regionala planet för de allt viktigare kulturfrågorna. Motsvarande gäller på turistområdet.

Landsting och kommuner har via länstrafikbolagen ett gemensamt ansvar för att tillgodose medborgarnas behov av kollektivtrafik. Inte minst från kvinnosynpunkt är en fungerande inomregional kollektivtrafik viktig. Som vi tidigare påpekat är en väl fungerande kollektivtrafik en förutsättning för att en spridd tillväxt från storstadsområdena till mellanstäderna skall få så stora arbetsmarknadseffekter som möjligt.

7.4.1 Skatteutjämningsbidragens betydelse för kommunerna

Skatteutjämningsbidragen har stor betydelse för kommunerna i regionalpolitiskt prioriterade områden. Den omläggning av skatteutjämningen som träder i kraft i och med bidragen för år 1989 förstärker den regionalpolitiska profilen i systemet.

Regionalpolitiska prioriteringar sker i skatteutjämningen genom differentiering av den tillförsäkrade grundgarantin. Differentieringen har tidigare avsetts kompensera kommunerna för merkostnader som de inte kunnat påverka. I det senaste riksdagsbeslutet motiveras differentieringen tydligare än tidigare av regionalpolitiska skäl. Mot den bakgrunden har kommuner i Bergslagen och Sydöstra Sverige fått höjda grundgarantier.

Ingen kommun i Inlandet har en grundgaranti som understiger 115 procent av medelskattekraften. Över denna gräns finns även en del kustkommuner i Norrland samt Gotland. I intervallet 109 till 115 procent återfinns övriga norrlandskommuner samt flertalet bergslagskommuner. I denna grupp finns också en del kommuner i Värmland och Dalsland. Kommunerna i Sydöstra Sverige återfinns inom intervallet 105 till 109 procent. Grovt sett speglar detta mönster jämförelsevis väl också kommitténs geografiska prioriteringar.

Förutom utjämning av skattekraften bör skatteutjämningsbidragen omfatta kompensation för kostnader som förklaras av strukturella skillnader mellan kommunerna. En sådan kompensation innebär att merkostnader för kommunala verksamheter, t. ex. på grund av geografiskt läge eller ortsstruktur, utjämnas.

Om man inom skatteutjämningen dessutom skall ge utrymme för ökade regionalpolitiska insatser, måste konstruktionen av detta utredas närmare. Inom Svenska Kommunförbundet pågår f n en utredning, där man kommunvis analyserar hur mycket av kommunernas kostnader som beror av strukturella förhållanden respektive omfattningen av serviceutbudet. Den utredningen beräknas bli klar omkring årsskiftet 1989/90.

Med hänsyn till att riksdagen nyligen tagit beslut om skatteutjämning och i avvaktan på Kommunförbundets redovisning av utredningsresultatet vill kommittén inte föreslå några förändringar av det nuvarande systemet.

7.4.2 Kommunerna som nätverksbyggare

Kommunerna har lokalt en mycket betydelsefull roll i skapandet av rambetingelser för näringslivets utveckling genom att de svarar för utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan samt för vuxenutbildningen. De bekostar olika fritidsverksamheter, de gör insatser på det kulturella området och de planerar bostadsbyggandet i kommunen och ansvarar för planeringen av markanvändningen. Kommunerna har också blivit allt mer aktiva inom näringspolitiken. Alla dessa uppgifter innebär att kom-

munerna får en allt viktigare roll som nätverksbyggare.

Många av kommunerna i de prioriterade landsdelarna har dock ett så begränsat ekonomiskt handlingsutrymme att de inte kan ta på sig de åtaganden som nätverksbyggandet innebär. Vi anser att ett kommunalt engagemang i dessa frågor är till gagn inte bara för kommunen själv utan också för staten, eftersom det kan betyda att projekt för vilka företag söker stöd blir bättre förberedda. En intensifiering av den kommunala näringspolitiken bör därför kunna ske med statliga bidrag.

Kommunen har också en viktig funktion i att söka ta vara på och bibehålla de nätverk och kontaktytor som utvecklats på många orter inom ramen för landsbygdskampanjen.

En tredje uppgift i detta sammanhang är att kommunen bör vara en naturlig sammanhållande aktör i en mobilisering av kvinnokraften i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Vi föreslår därför att länsstyrelserna genom länsanslaget för regional utveckling skall kunna finansiera kommunala program inom ramen för nätverksbyggandet. "Program" använder vi här som motsats till "projekt". Därmed markeras att syftet dels är att skall länsstyrelsen etablera en bred och långsiktig ekonomisk relation med kommunerna, dels att kommunerna måste kunna ange hur det statliga stödet förväntas understödja kommunens långsiktiga utvecklingsarbete. Länsstyrelsens finansiering bör kunna avse flera år.

Vi vill kraftigt understryka att vi inte anser det ligga inom ramen för nätverksbyggande att ge finansiellt stöd till enskilda företag. Denna uppfattning har inte bara att göra med den kommunala kompetensen, utan vi menar dessutom att nätverksbyggarens roll är så skild från finansiärens att de svårligen kan förenas.

Finansieringen över länsanslaget bör vara en möjlighet framför allt för de mindre kommunerna i de tre prioriterade landsdelarna. Resurserna bör i första hand användas för att bygga upp eller vidareutveckla de berörda kommunernas arbete med näringslivsutveckling.

Det bör även vara möjligt för länsstyrelser att via länsanslaget ge stöd till näringslivsutvecklande programarbete även i svaga eller strategiskt viktiga kommuner i andra regioner än de tre prioriterade. Sådana stödinsatser bör dock vara mer begränsade.

Vårt förslag om en stärkt näringslivsorganisation i kommunerna berör gränsytan mellan den kommunala näringspolitiken och de regionala utvecklingsfondernas kontakter och rådgivning. Utvecklingsfonderna tillkom för ett decennium sedan då den kommunala näringspolitiken var mindre utbyggd än i dag. I dag är förhållandena sådana att vi anser att en del av fondernas uppsökande verksamhet kan skötas bättre av kommunerna än av fonderna, framför allt i de delar av landet där tillgängligheten till fondpersonal är låg, bl.a. på grund av långa avstånd.

7.5 Omlokalisering av statlig verksamhet som medel att uppnå fungerande regioner

7.5.1 Omlokalisering och decentralisering av central statlig förvaltning.

Under sjuttiotalet var det huvudsakliga medlet för att förstärka olika regioner i första hand en omlokalisering av statlig verksamhet. Beslutsfunktionerna behölls i huvudsak intakta. Kommittén har givit statskontoret i uppdrag att utvärdera effekterna av 1970-talets omlokalisering av statlig verksamhet. Statskontoret har redovisat sin utvärdering i två rapporter (Statskontorets serie 1989:8A och 1989:8B).

De mottagande regionerna har i flera fall påverkats positivt av de utflyttade myndigheterna. Arbetsmarknaden på mottagarorterna har breddats. Befolkningsutveckling och skatteunderlag har initialt påverkats positivt. Myndigheterna har i flera regioner också blivit en resurs i det regionala utvecklingsarbetet. Det gäller särskilt om en högskola/universitet finns på orten och har en inriktning som sammanfaller med myndigheternas kompetensområde. Förekomsten av flera myndigheter med anknytning till varandra är också väsentligt. En förutsättning för att myndigheterna ska påverka det regionala utvecklingsarbetet är att länsstyrelse och kommuner tar aktiv del i arbetet med att integrera myndigheterna med övriga utvecklingssträvanden inom regionen.

Produktiviteten inom de omlokaliserade myndigheterna har ungefär samma utveckling som övriga statliga myndigheter. Personalförsörjningen fungerar tillfredsställande och den nya personal som rekryterats har föryngrat och vitaliserat myndigheterna.

Kommittén anser att man i första hand bör satsa på en decentralisering av beslutsbefogenheter för att förbättra förutsättningarna för att vi skall få fungerande regioner. Omlokaliseringar bör också kunna användas som ett verksamt medel för att förbättra arbetsmarknadsstrukturen på vissa orter. Statskontorets utvärdering visar att de bästa effekterna uppnås om ett flertal myndigheter inom näraliggande områden lokaliseras till samma ort. Omlokaliseringar av enstaka myndigheter till en ort utan den nödvändiga kompletterande arbetsmarknadsstrukturen, har visat sig vara mindre lyckosam.

Riksdagen har beslutat att ny statlig verksamhet skall lokaliseras till orter utanför stockholmsområdet. Vidare användes regionalpolitiskt stöd för att stimulera privata tjänsteföretag i stockholmsregionen att lokalisera verksamhet till stödområdet och stödjepunkter i anslutning till dessa. Detta sker genom ett etableringssamråd med de större industri- och tjänsteföretagen. Man använder sig av ett uppsökande och förhandlingsinriktat arbetssätt. Detta sätt att arbeta har varit relativt framgångsrikt och lett till ny sysselsättning inom industriföretag i prioriterade regioner. När det gäller tjänsteföretag har sedan samrådet infördes för ett par år sedan

mer än 500 arbetstillfällen flyttats från stockholmsregionen till andra delar av landet. Vi förordar att liknande stimulansåtgärder skapas för statliga myndigheter och affärsverk för att ge dessa incitament för omlokaliseringar. Sådana omlokaliseringar skulle därmed kunna utgöra ett led i en effektivisering av förvaltningen, bl a genom lägre lokalkostnader. I vissa fall torde också möjlighet till bättre personalförsörjning föreligga.

7.5.2 Decentralisering inom länen - lokalkontor

Den organisationsstruktur som vuxit fram inom tjänstesektorn har en stark koncentration av arbetstillfällen till kommuncentra och större städer. Sektoriseringen och specialiseringen inom tjänstesektorn är en av de koncentrationsdrivande faktorerna i samhället. Eftersom flertalet kvinnor arbetar inom tjänstesektorn får det direkta konsekvenser på den kvinnliga arbetsmarknaden. Den offentliga sektorn har här ett särskilt ansvar eftersom den är den största arbetsgivaren i många kommuner.

Sedan börja av 1980-talet har bl a statstjänstemannaförbundet (ST) drivit på för att utveckla idéer om hur tjänstemännens kompetens bättre skall kunna utnyttjas i det regionala utvecklingsarbetet. Tankar om statliga lokalkontor har vuxit fram och utvecklats. Syftet med lokalkontoren är att effektivisera verksamheten dels genom att kombinera tjänster där flera myndigheter samverkar dels genom att med utnyttjande av ny teknik förbättra service och tillgänglighet samtidigt som kvalifikationsnivån i arbetet höjs.

Lokalkontor är inget entydigt begrepp. Hela idén bygger på att verksamheten byggs upp utifrån de förutsättningar som råder på varje enskild ort. Försöksverksamhet har under några år bedrivits med stöd från civildepartementet. Erfarenheterna av försöksverksamheten med nya organisationsformer för statlig tjänsteproduktion är i huvudsak positiva.

Att pröva nya organisationsformer som möjliggör samverkan mellan olika huvudmän är av största vikt för att utveckla en rimlig servicenivå på landsbygden men det kan också ge incitament till nytänkande och effektivisering inom hela den offentliga sektorn. I princip innebär det att man vänder på frågeställningen Var skall verksamheten lokaliseras? och istället reser frågan Vilken organisation är lämplig för att tillgodose ett uttalat servicebehov? Samverkan över sektorgränser blir då naturlig och det blir också angeläget att involvera i arbetet.

Under civildepartementets huvudtitel finns särskilda medel avsatta bl a för att utveckla statsförvaltningens service. Medlen skall bl a användas för att förbättra myndigheternas tillgänglighet samt för stimulansåtgärder för regional samverkan mellan statliga, kommunala och landstingskommunala organ. När förslaget om samordnad länsförvaltning genomförs kommer också länsstyrelsernas förutsättningar att driva ett sådant utvecklingsarbete att stärkas.

Möjligheterna till framtida flexibla lösningar bör tas tillvara.

Försök med olika typer av servicekontor, där samhällets olika serviceutbud samordnas, är ett exempel på hur i vissa fall en totalt sett högre eller i vart fall bibehållen servicenivå kan erhållas till en lägre kostnad. Eftersom postverket har det mest förgrenade kontorsnätet av all offentlig verksamhet bör det vara naturligt att posten ses som en naturlig basresurs för samordning på orter där något serviceutbud börjar svikta. Vi anser att ingen offentlig service på landsbygden bör få dras in innan alternativa möjligheter att samordna servicen med annan på orten existerande verksamhet har prövats. Som stöd vid en sådan prövning anser vi att länsstyrelsen skall fungera.

7.6 Kunskapsförsörjning och policyanalys

Såsom vi tidigare påpekat är det väsentligt att uppföljning och utvärdering av regionalpolitiska insatser sker i betydligt större omfattning än hittills. Framför allt behövs mer av uppföljningar och utvärderingar som avser förhållandena ur ett territoriellt perspektiv, särskilt för större landsdelar. För uppföljning av effekter av olika stödformer till näringslivet har vi tidigare pekat på den roll SIND bör ha. För mer omfattande analyser som avser det vidare spektra av insatser som har betydelse för regional balans är SIND, med sitt begränsade ansvarsområde, otillräcklig. De geografiska analyser som erfordras avser kedjor av sammanhängande beslut inom flera sektorsområden och deras genomförande.

Vi har betonat regeringens samordnande och prioriterande roll när det gäller regionalpolitiken. För att regeringen mer kraftfullt skall kunna utöva denna roll, fordras djupgående analyser ur ett territoriellt perspektiv av de troliga och verkliga konsekvenserna av olika handlingslinjer och program. För att detta skall bli möjligt krävs en mer systematisk kunskapsförsörjning på alla nivåer.

Den geografiska dimensionen bör bli tydligare i löpande uppföljning och i framåtsyftande planering. Den typ av geografiska analyser som arbetats fram i ERU:s forskningsprojekt, och som kommittén har haft till förfogande för sina analyser, bör göras till en integrerad del av planeringsunderlaget. SCB:s analyser av det faktiska utfallet av olika åtgärder har en viktig roll i detta sammanhang. Vi anser att SCB löpande skall producera uppgifter om statsbudgetens kommunvisa utfall, så att nationalräkenskaperna kompletteras med regionalräkenskaper. Sådana behövs också för att ge underlag för jämförelser med EG, där sådana uppgifter är betydelsefulla indikatorer vid bedömningen av regionala problem.

För att de regionala målen ska få genomslag i sektorspolitiken är det emellertid nödvändigt att den geografiska dimensionen är inbyggd även i den framåtsyftande planering som det statliga budgetarbetet utgör. Möjligheterna att utveckla det system för geografisk analys av stats-

budgeten som arbetats fram i ERU:s forskningsprojekt med syfte att det skall kunna integreras i det löpande budgetarbetet bör därför prövas. Målet bör vara att de treårsbudgetar som nu blir regel i planeringen, skall kunna summeras både efter ändamål i sektorstermer och efter landsdelar, län och kommuner. Därmed läggs en god grund för behandling av den geografiska dimensionen i regering och riksdag.

En annan del av grunden för en sådan planering måste läggas i det statliga utredningsväsendet. När utredningar utförs av statliga verk gäller den nya verksförordningens regler om hänsynstagande bl.a. till regionalpolitiska mål. Denna styrning bör förstärkas så att direktiv till utredningar, vare sig de riktas till statliga verk eller särskilda kommittéer, ger tydliga anvisningar om att det geografiska utfallet av olika alternativ skall analyseras och att de mål som statsmakterna lagt fast ifråga om regional utveckling skall påverka de förslag till åtgärder som läggs fram. På så sätt får statsmakterna ett gott underlag för sina beslut och regionala och lokala intressen bättre möjligheter att lägga genomtänkta synpunkter på olika utredningsförslag.

Att på detta sätt synliggöra den geografiska dimensionen är emellertid inte någon enkel rutinuppgift. En bättre dataförsörjning på det sätt vi nyss angivit är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning. Det behövs också modeller för användning av data likaväl som fördjupade kunskaper och bättre förståelse för mekanismer som verkar i det "regionala spelet". Budgetplanering och utredningsarbete behöver därför stöd av mer djupgående och långsiktiga policyanalyser som både ger bredare överblickar och fungerar som "modellverkstäder" i vilka teorier, metoder och modeller utvecklas. Sådana policyanalyser måste i sin tur vila på grund som läggs av regionalvetenskaplig forskning. Förstärkningar behövs enligt vår mening på båda dessa nivåer.

Det organ som ligger närmast till hands för att fullgöra och vidareutveckla sådana policyanalyser som det här är fråga om är Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU). ERU utgör i detta sammanhang redan idag ett viktigt redskap för regeringen, bl.a. med uppgift att se till att olika typer av mer brett upplagda analyser och utvärderingar inom det regionalpolitiska området sker. Genom samarbete med andra organ och myndigheter bör ERU:s möjligheter att fungera som ett effektivt stabsorgan till regeringen förbättras avsevärt.

Expertgruppen för forskning om regional utveckling är formellt knutet till arbetsmarknadsdepartementet. ERU:s uppgift är att initiera och samordna forskning om regional utveckling och om näringslivets strukturomvandling. ERU skall också medverka till att insikter från forskningen når beslutsfattare som har ansvar för utformning och genomförande av regional- och näringspolitiken.

ERU disponerar för närvarande 4,3 miljoner kronor per år. Ca hälften av resurserna fördelas till forskare vid universitet och högskolor. Ett av de forskningsprojekt som ERU på regeringens uppdrag har genom-

fört är den kommunvisa analysen av statsbudgetens utfall, som har legat till grund för vår analys i tidigare avsnitt. Att initiera och utveckla metoder för ytterligare analyser är en viktig uppgift för ERU. Bl.a. bör samspelet mellan enskilda sektorer och regional utveckling ägnas fördjupade studier.

Vi anser att ERU:s uppgifter i större utsträckning än hittills bör avse den typ av geografiska policyanalyser som vi här skisserat. Denna typ av analyser kan till betydande del göras av forskare vid universitet och högskolor, förutsatt att ERU besitter tillräcklig projektledarkompetens. En viss förstärkning av denna är nödvändig för att ERU skall kunna fullgöra uppgiften att ge ett fördjupat underlag inför de olika geografiska prioriteringar som regeringen skall göra i anslutning till den rullande treårsbudgeteringen. För att kunna fullgöra uppgiften att vara regeringens geografiska policyanalysorgan bör ERU:s budget därför fördubblas till ca 9 miljoner kronor.

Vi anser att samhällsproblemens regionala dimension bör uppmärksammas mer än nu inom forskningen vid universitet och högskolor. Det är naturligt att detta sker inom de etablerade disciplinerna. Uppbyggandet av tvärvetenskapliga forskningscentra med inriktning på regional utveckling i vid mening, i likhet med Centrum för regionalvetenskaplig forskning (CERUM) vid Umeå universitet, är enligt vår mening ett mycket lämpligt sätt att organisera forskningsarbetet. Finansiering bör dock ske via de ordinarie basanslagen. ERU bör, med de förstärkningar vi nyss föreslagit, kunna utveckla en central roll som animatör av sådan forskning.

8 LANDSBYGDSUTVECKLING

Ställningstaganden:

Tillgången till billiga och rationella transportlösningar är en grundförutsättning för landsbygdsföretagens möjligheter att utveckla produktion i små samverkande enheter.

Bostadslånesystemet bör ses över för att underlätta anpassning av ny bebyggelse till regionens bebyggelsetraditioner.

Vidare bör byggforskningsrådet ges uppdraget att tillsammans med berörda myndigheter utveckla ett program för FoU-insatser som syftar till att tillvarata bebyggelsens identitetsskapande egenskaper

De selektiva stöd inom livsmedels- och fiskepolitiken, som huvudsakligen är regionalpolitiskt motiverade, bör inordnas i stöden för regionalt utvecklingsarbete.

FoU-satsningarna inom det trätekniska området bör ökas. Under en övergångsperiod föreslås staten kunna betala upp till 75 % av kostnaderna för en utökad kollektivforskning. Som villkor bör ställas att verksamheten decentraliseras så att kontaktytan mot småföretagen ökar.

Angelägna områden för FoU-insatser är:
- *växtförädling och utveckling av produktionstekniken för att öka virkesproduktionen och förbättra kvaliteten på skogsråvara*
- *maskinparkens anpassning till ett småskaligt skogsbruk*
- *utvecklingsarbete för att öka förädlingsindustrins användning av lövträd*

Turistrådet bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer kartlägga turismens utvecklingsmöjligheter i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. De förutsättningar som finns för en vidareutveckling av den småskaliga upplevelseturismen bör särskilt beaktas.

Staten och branschorganisationerna bör ta upp förhandlingar om ett kollektivforskningsprogram för turism.

Kooperativa rådet bör ges uppdraget att studera behovet av företagsstödjande åtgärder riktade till producentkooperativ i småföretagsform.

Vuxenutbildning och vidareutveckling av distansutbildningen är av strategisk betydelse för landsbygdens små företag med begränsade möjligheter till internutbildning. Det gäller inte minst grundläggande företagarutbildning.

Av anslagen till STU bör 10 miljoner kr avsättas för tillämpad FoU vid landsbygdsföretag.

Regionalpolitiken har i alltför liten utsträckning uppmärksammat könsuppdelningen på arbetsmarknaden och behoven av att aktivt arbeta på att utveckla den kvinnliga arbetsmarknaden.

Det måste ges plats åt fler kvinnor i handläggande och beslutande ställning på alla nivåer i det regionala utvecklingsarbetet.

En ram om 25 miljoner kronor per år bör avsättas för kvinnliga kompetenscentra i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

8.1 Landsbygd- glesbygd

I debatten används orden landsbygd och glesbygd ofta synonymt. Vad som menas med glesbygd anges i glesbygdsförordningen på följande sätt: stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service samt skärgårdar och liknande områden. Det ankommer på varje länsstyrelse att avgöra vilka områden i länet som är att betrakta som glesbygd. I de glesbygdsområden som på detta sätt avgränsats kan glesbygdsstöd utgå. Glesbygd finns över hela landet men de stora sammanhängande områdena återfinns i Norrlands inland och delar av Norrlandskusten, Kopparbergs, Värmlands och Älvsborgs län, delar av Småland samt i skärgårdarna. I glesbygden bor i dag ca 600 000 människor.

Skärgårdarna utgör en speciell glesbygd. Skärgårdar finns utefter hela den svenska kusten. Det finns också skärgårdar i några av de stora insjöarna. I skärgårdarna bor ca 40 000 människor året runt. Av dem är flertalet beroende av att få sin försörjning hemmavid, eftersom beroendet av sjötransporter försvårar arbetspendling.

Landsbygd är ett vidare begrepp än glesbygd och inkluderar också tätorter. Det finns inga klara definitioner av begreppet. I landsbygdskampanjen har man utgått från den definition som utarbetats av Europarådet. Gränsen för hur stora tätorter som förs in under landsbygdsbegreppet har satts till ca 3 000 invånare. Med en sådan här vid

definition är det ca 1,6 miljoner människor som bor på landsbygden.

För stora delar av landsbygden har befolkningsutvecklingen varit negativ, men det finns också exempel på områden som följer en annan utvecklingstrend. Vissa landsbygdsområden har kunnat dra fördel av expansionen i de större tätorterna genom en ökad integration mellan land och stad. I andra som t.ex. Siljansbygden, södra fjällbygden och skärgårdarna har de speciella förutsättningar för turism, småföretagande och fritidsboende som förelegat tagits tillvara.

Trots att sysselsättningen inom jord- och skogsbruk under lång tid har minskat, har de areella näringarna alltjämt stor betydelse för landsbygdsbefolkningens utkomst. Det blir emellertid allt ovanligare att landsbygdshushållet får hela sin inkomst från en jord- eller skogsbruksfastighet. De pågående GATT-förhandlingarna om bl.a. minskat stöd till jordbruket kan liksom det svenska reformarbetet på livsmedelspolitikens område som för närvarande bedrivs i en särskild, parlamentarisk arbetsgrupp innebära betydligt ändrade förutsättningar för jordbruket. Den livsmedelspolitiska arbetsgruppens uppgift är bl.a. att konkretisera det regionalpolitiska målet inom livsmedelspolitiken och utarbeta nya och mer direkta medel för att nå bl.a. beredskaps-, regional- och miljöpolitiska mål.

Som visats i avsnittet om den regionala problembilden går befolkningsutvecklingen fortfarande mot en koncentration av befolkningen till storstäderna och större universitets- och högskoleorter. Denna koncentrationsprocess som så tydligt kommer fram i den mellanregionala analysen är också verksam inom kommunerna. Men bilden är komplex.

För närvarande går teknikutvecklingen i banor som också kan utnyttjas av landsbygdens näringsliv. Den nya tekniken kan förbättra lönsamheten i småskalig produktion, men det handlar också om teknikutveckling inom områden som bioteknik och fytokemi. Inslaget av kvalificerad tjänsteproduktion ökar även på landsbygden. Den moderna informationsteknologin överbryggar avstånd och minskar transportkostnader. Nya modeller för ledning och styrning växer fram som, i kombination med utvecklingen inom kommunikationsområdet, innebär att verksamheter blir friare i sitt lokaliseringsval. Arbetslivet på landsbygden förändras så att yrkeskombinationer blir allt vanligare och dessutom ses som intressanta alternativa livsformer snarare än något påtvingat.

Som en reaktion på den hittillsvarande utvecklingen med avfolkning i stora delar av landsbygden har det under senare år vuxit fram lokala utvecklingsgrupper som genom att identifiera, utveckla och informera om de resurser som finns lokalt försöker stoppa utflyttningen och vända trenden. Under 1980-talet har man i många kommuner visat att lokala utvecklingsprojekt och samverkan mellan olika lokala och regionala aktörer skapat nya betingelser för samhällen som tidigare varit avfolkningshotade. Aldrig tidigare har så många bedrivit ett lokalt initierat förändrings- och förnyelsearbete som för närvarande.

I dag finns det ca 900 lokala utvecklingsgrupper verksamma över

hela landet. De går under många namn: bygdekommittéer, kampanjkommittéer, byalag, intresseföreningar, sockenråd etc. Ungefär 200 av dem har bildats under landsbygdskampanjen Hela Sverige skall leva. Gemensamt för dem alla är att de med stora ideella insatser arbetar för sin bygds utveckling och framtid.

8.2 Rambetingelser

En förutsättning för att omstruktureringen av landsbygdens näringsliv skall lyckas är goda kommunikationer. Det allmänna vägnätet i Sverige är ca 10 000 mil långt. En stor del består av mindre vägar som utgör en avgörande förutsättning för trafikförsörjningen på landsbygden. Även de enskilda vägarna är viktiga för många människor och verksamheter. Många mindre vägar har en standard som av trafikanterna upplevs som otillfredsställande. Avstånden till arbetsplatser, utbildning och service gör detta särskilt kännbart. Tillgången till billiga och rationella transportlösningar är också en grundförutsättning för jord- och skogsbruket och för näringslivets möjligheter att utveckla produktion i små samverkande enheter.

Bilens nyckelroll som transportmedel på landsbygden har starkt betonats i landsbygdskampanjens budkavlar. Många som i dag bor på landsbygden arbetar i någon större ort. Ofta är tillgång till bil en förutsättning för att arbetspendling skall vara ett alternativ. Möjligheterna att i glesbygden upprätthålla en kollektivtrafikstandard som möjliggör arbetsresor blir mindre i takt med att allt fler arbeten ligger utanför det vi idag kallar "normal arbetstid". Samtidigt innebär det förslag till förnyelse av skattesystemet som för närvarande diskuteras att kostnaderna för arbetsresor med bil kommer att öka.

De förslag vi fört fram i kapitel 5 om strategiska insatsområden under avsnittet kommunikationer innebär bl.a. förstärkta resurser till underhåll av vägnätet. Vi har också som ett av ändamålen för den föreslagna Inlandsstyrelsens verksamhet pekat på infrastrukturinvesteringar.

En annan hämmande faktor är det låga byggandet och bostadsbristen på landsbygden. Det råder brist på små hyreslägenheter för ungdom och äldre. På många håll är det brist på tomtmark såväl för bostadsbyggande som för småindustri och hantverk. I materialet från budkavlarna får behovet av kompletteringsbebyggelse på landsbygden och i mindre orter stor uppmärksamhet.

Den nya plan- och bygglag som trätt i kraft stärker kommunernas inflytande över den fysiska miljön och sammhällsbyggandet. Rätt utnyttjad kan den bli ett viktigt instrument i det här sammanhanget. I de fysiska översiktsplaner som utarbetas skall hänsyn tas till landsbygdens intressen, och förutsättningarna för att utveckla landsbygdens näringsverksamheter och boende skall vägas in. Genom ökat lokalt inflytande och en medveten planering för landsbygdens utveckling bör den nuvarande osäkerheten om

rambetingelserna för att bedriva verksamhet på landsbygden minska. Därmed kan också en av de faktorer som starkt hämmat landsbygdens utveckling undanröjas.

En viktig sida av planeringen avser kulturlandskapets utveckling. En omsorgsfull landskapsplanering ökar möjligheterna att de förändringar som hör till ett dynamiskt samhälle leder till en förbättrad landskapsbild. Huvudansvaret för planeringen ligger på kommunerna. Länsstyrelserna bör kunna ge stöd via länsanslagen till såväl planering som åtgärder i områden som är viktiga för regionens utveckling.

Glesbygdsdelegationen har tagit initiativ till att det bildats en informell arbetsgrupp där bostadsdepartementet, boverket och ungdomsdelegationen ingår. Gruppens uppgift är att studera boendefrågorna och se över om regelverk, lånebestämmelser m.m. missgynnar byggande på landsbygden. Det behövs nytänkande och utvecklingsarbete både när det gäller hustyper, förvaltningsformer och boendeservice. Statens institut för byggnadsforskning, byggforskningsrådet och socialstyrelsen har också ett ansvar när det gäller utvecklingen av boendet på landsbygden.

Enligt vår mening bör gruppen i sitt arbete ta fasta på vad vi sagt i kapitel 5, avsnittet kultur och regional utveckling om betydelsen av att anpassa bebyggelsen till regionala byggnadstraditioner och göra byggandet till en del av den kulturaktivitet som stärker den regionala identiteten. Vi förordar mot den bakgrunden att bostadslånesystemet ses över bl.a. beträffande kostnadstaken samt att byggforskningsrådet ges uppdraget att tillsammans med berörda myndigheter utveckla ett program för FoU-insatser som syftar till att ta tillvara bebyggelsens identitetsskapande egenskaper.

8.3 Näringsliv och sysselsättning

8.3.1 Jordbruk och fiske

Jord- och skogsbruket kommer också i framtiden att sätta sin prägel på landsbygden, även om sysselsättningen i de areella näringarna minskar. Dessa båda näringsgrenar kommer i kombination med de verksamheter som på olika sätt anknyter till dessa näringar att utgöra en väsentlig del av basen för sysselsättningen i de mest utsatta regionerna.

Jordbrukets regionala förankring och spridning har hittills haft stor betydelse inom livsmedelspolitiken. I 1985 års livsmedelspolitiska beslut uttrycks det på följande sätt: För att främja en god regional balans och med hänsyn till den betydelse jordbruket har för sysselsättningen i bygder där det råder brist på andra arbetstillfällen, bör jordbruket liksom hittills bedrivas i hela landet. Härigenom får vi också en god försörjningsberedskap.

Våren 1987 beslutade riksdagen om ett särskilt treårigt åtgärdsprogram för jordbruket i norra Sverige. Syftet med programmet är att stödja tillkomsten av kombinationsföretag där jordbruksarbete ingår som en del. Därmed skall sysselsättningen på landsbygden i norra Sverige främjas. Utvecklingen drivs efter två linjer:

- utveckling av nya lönsamma marknader och produkter inom jordbruk, skogbruk och trädgårdsnäring,
- utnyttjande av företagarnas erfarenheter och företagens resurser i utveckling av kombinationsföretagande.

Programmet, som är treårigt, omfattar totalt 245 miljoner kr. I detta ingår företagsstöd, utvecklingprojekt, rådgivning, forskning och utbildning. Programmet är ett uttryck för en delvis ny syn på jordbrukspolitiken och dess roll. Bl.a. har inställningen till utveckling av kombinationsföretag, där jord och skog är en del, förändrats och en allt större uppmärksamhet ägnas nu kombinationsföretagets utvecklingsbetingelser.

Inom livsmedelspolitiken har det regionalpolitiska intresset i huvudsak riktats mot norra Sverige, främst på grund av att produktionsförhållandena där skiljer sig avsevärt från övriga delar av landet. Norra Sverige är i de här sammanhangen liktydigt med de sju skogslänen samt landskapet Dalsland i Älvsborgs län.

Det totala prisstödet till jordbruket i norra Sverige uppgår för närvarande till 625 miljoner kr. varav 75 % till mjölkproduktion och ca 20% till produktion av kött. Ersättning utgår också som kompensation för de högre intransportkostnader som mejerier, slakterier och äggcentraler i norra Sverige har - ca 90 miljoner kr. Med budgetmedel lämnas slutligen investeringsstöd till ekonomiskt utvecklingsbara jordbruksföretag. Under budgetåret 1987/88 lämnades bidrag med 30 miljoner kr, varav huvuddelen tillföll norra Sverige, och garantier ställdes med ca 80 miljoner kr..

Ungefär 10 % av landets åkerareal återfinns i Norrland,två tredjedelar i Götalands och Svealands slättbygder och ca 25 % i Götalands och Svealands skogsbygder. Medelarealen på gårdarna i slättbygderna är mer än dubbelt så stor som i skogsbygderna och Norrland. Till lantbruksföretagen hör mer än 4,2 miljoner ha skogsmark. Tre fjärdedelar av den jordbruksägda skogsmarken fördelas lika på skogsbygderna och Norrland. Den resterande fjärdedelen ligger i slättbygderna. Företagen i Götalands och Svealands skogsbygder är utpräglade kombinationsföretag, medan företagen på slättbygderna har tyngpunkten av sin produktion i jordbruket och Norrlandsföretagen i skogsbruket.

I dag är drygt hälften av jordbruksföretagen i landet heltidsföretag. Resten av företagen brukas på deltid eller som fritidsföretag. Dessa båda grupper är lika stora. Andelen företag med mer än 1 600 timmars arbetstid och med liten eller ingen inkomst av tjänst uppgick 1985 till 32 %. Bland yngre och nytillträdande företagare är andelen deltids-

och fritidsföretagare klart högre än för gruppen i genomsnitt. Att driva jordbruk i kombination med annan verksamhet är mer utbrett i norra Sverige än i södra.

Undersökningar som utförts av Lantbrukets Utredningsinstitut, LUI, visar att 28 % av lantbruksfamiljernas sammanräknade inkomst år 1986 kom från jordbruksfastighet, 48 % från tjänst och 14 % var pension. Resterande 10 % är inkomst från kapital, rörelse, annan fastighet samt tillfällig förvärvsverksamhet. Dessa tal varierar dock starkt mellan olika grupper. Vid heltidsföretagen kommer 60-65 procent av inkomsterna från jordbruksfastigheten. I en familj har ofta en av makarna hel- eller deltidstjänst även vid dessa företag. Där driften inriktas på enbart växtodling dominerar tjänsteinkomsterna. Motpol till detta är mjölkföretag.

Variationerna är också stora mellan olika delar av landet. Fortfarande är andelen sysselsatta i jord- och skogsbruk hög i vissa kommuner t.ex. Pajala, Sunne och Ydre, där ungefär var tredje yrkesverksam person var sysselsatt inom dessa näringar. Av materialet framgår också att varje yrkesverksam inom jord- och skogsbruket ger ytterligare arbete åt en person. Om man beaktar hela livsmedels- och virkeskedjan som en bransch är sysselsättningsmultiplikatorn ännu högre.

Den hittillsvarande utvecklingen har inneburit att lantbruket köper allt fler varor och tjänster från andra näringsgrenar och att förädling och distribution successivt koncentrerats. Den sysselsättning som indirekt är beroende av de areella näringarna har härigenom ökat, men utvecklingen har också resulterat i en koncentration. De nya arbetstillfällen som vuxit fram i strukturomvandlingens spår finns till stor del i de större tätorterna. Förädlingsindustrin tenderar att utvecklas i de befolkningstäta delarna av landet och avvecklas i glesbygden.

I samband med den generationsväxling som successivt sker kommer troligen kombinationsföretagande med hittills inte så ofta prövade verksamheter att bli allt vanligare. Den oftast förekommande kombinationen i dag är jord- och skogsbruk, i skärgårdarna jordbruk och fiske. Framför allt i glesbygder där avstånden till större arbetsmarknader är stora är sysselsättningskombinationer mellan lantbruk och annan verksamhet betydelsefulla både för att öka differentieringen på arbetsmarknaden och för att skapa underlag för service i närmiljön.

När det gäller kombinationsverksamhet inom de areella näringarna visar de studier som gjorts att könsuppdelningen på arbetsmarknaden slår igenom också här. Vanliga sysselsättningskombinationer för männens del är jordbruk eller skogsbruk i kombination med byggnads- och anläggningsverksamhet, tillverkningsindustri eller reparationsverksamhet. För kvinnornas del handlar det om jordbruk i kombination med tjänst som sjukvårdsbiträde, affärsbiträde, hemsamarit eller förenat med något arbete inom turismen.

Inom jordbruksdepartementet arbetar som tidigare nämnts en parlamentarisk arbetsgrupp, Livsmedelspolitiska arbetsgruppen, med upp-

drag dels att utvärdera 1985 års livsmedelspolitiska beslut, dels att utforma förslag till ny livsmedelspolitik fr.o.m. år 1990. Arbetsgruppen kommer att överlämna sina förslag under 1989.

Vill vi i framtiden ha kvar företag med förankring i jordbruket även utanför våra stora slättbygder krävs att dessa utvecklas i nya riktningar. Utgångspunkterna för reformen av livsmedelspolitiken innebär att den nya politiken kan väntas innehålla en högre grad av marknadsanpassning och mindre regleringar än för närvarande. En konsekvens av en sådan omläggning kan bli att en lantbruksföretagare inte längre kan vara säker på att få avsättning för sin produktion till ett givet pris. Men förändringarna kommer också att leda till att möjligheterna att differentiera produktionen vidgas.

Lantbrukets framtida roll för sysselsättningen på landsbygden kommer bl.a. att vara avhängigt av i vilken utsträckning man lyckas i ansträngningarna att utveckla alternativa grödor för de arealer som kommer att tas ur bruk för livsmedelsproduktion. Inom ramen för de medel som staten anvisat för samhällets delansvar för överskottsarealen har ca 100 miljoner kr. ställts till förfogande för forsknings- och utvecklingsinsatser för alternativ användning av åkermarken. I det här sammanhanget är det emellertid viktigt att inte bara utgå från lantbrukets förutsättningar. Nya grödor med avnämare inom andra industribranscher än livsmedelsindustrin kommer att kräva att också FoU-arbete, förädlings-, marknadsförings- och distributionsled förändras och bryter nya vägar.

I september 1986 uppdrog regeringen åt Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att studera tekniska förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion i Norrbotten. Ännu ett uppdrag har lagts på STU. Det är en kartläggning av inom vilka ytterligare sektorer det är möjligt att utveckla småskalig teknik anpassad till produktion i små enheter.

Regeringen, Stiftelsen Lantbruksforskning och Sveriges Lantbruksuniversitet har gemensamt initierat ett projekt som syftar till att stimulera landsbygdens näringsliv. Ett viktigt syfte är att finna nya användningsområden för den åkermark som inte längre kommer att behövas för livsmedelsproduktion. Inom lantbruksuniversitet har ett FoU-program utvecklats. Två inriktningar kan särskiljas. Den ena - industrikontakt - arbetar aktivt gentemot industri och näringsliv med syfte att få till stånd en samverkan mellan den samhällsfinansierade forskningen och de större företagens forsknings- och utvecklingsenheter. Den andra riktas mot landsbygdsutveckling och syftar främst till att höja kompetensen hos familjeföretag och mindre företag på landsbygden. Under 1988 har ca 15 projekt initierats i samverkan mellan organisationer och företag.

Ett led i regionalpolitiken bör vara att medverka till att FoU-resurser avsätts för att utveckla den potential för produktion i små enheter som den nya teknologin rymmer. Att vidga landsbygdsföretagens kontaktytor, bl.a. genom att skapa en gynnsam miljö för kombinations-

företagande är en annan viktig uppgift.

Fiskepolitiken har liksom jordbrukspolitiken regionalpolitiska delmål. Den nuvarande fiskeripolitikens mål har i stort varit oförändrade sedan 1978 års beslut och då lades också grunderna för prisreglering på fisk fast. I 1978 års beslut betonas bl.a. att förutsättningar skall skapas för att de som är sysselsatta i fiskerinäringen kan få både en ekonomisk och social standard som är jämförbar med den som erbjuds inom andra näringar och trygghet i arbetet samtidigt som konsumenterna erbjuds fisk av god kvalitet till rimliga priser. Fisket skall bedrivas så effektivt som möjligt och fångsterna bestämmas av möjligheterna till en lönsam stabil avsättning. Hänsyn skall tas till behovet av sysselsättning i kust- och skärgårdsområden.

Medlen i fiskeripolitiken rymmer en reglering av priserna på fisk och ekonomiskt stöd till fisket. Stödet omfattar bl.a pristillägg på vissa fiskeslag. I samband med EFTA-ministrarnas möte i Oslo i mars 1989 träffades en överenskommelse som innebär att fisk och fiskeprodukter skall bli frihandelsvara från och med 1 juli 1990. Den kommande liberaliseringen kommer inte bara att beröra gränsskydd som t.ex. tullar utan också prisregleringen och det ekonomiska stödet.

Det stöd som i framtiden kan bli aktuellt för det svenska fisket måste således vara så utformat att det inte stör den fria handeln med fisk eller fiskprodukter och inte heller snedvrider konkurrensvillkoren. Generella bidrag eller subventionerade lån till fisket eller till beredningsindustrin kommer i vissa fall inte att vara tillåtna.

Avregleringen av fisket kommer radikalt att förändra förutsättningarna för yrkesfiske. I dag är det 4 000 yrkesfiskare som är licensfiskare och därigenom berättigade till statligt stöd. Av dessa kommer avregleringen att slå hårdast mot fiskare med båtar av mellanstorlek. Det är den båtstorlek som vanligen används i sillfisket. Sillfisket är således det fiske som kommer att drabbas hårdast vid en avreglering och detta är mest utbrett vid syd- och ostkusten. På dessa kuststräckor kommer mer än 25 % av totalintäkterna från sill.

Ytterligare medel har nyligen beviljats för forskning på fiskeriområdet. Vi förutsätter att dessa medel företrädesvis används för forskning om förhållandena i Östersjön och att forskningen har sin bas i Sydöstra Sverige.

De förslag till förändringar av stödsystemet till fiskerinäringen som lämnats av 1989 års fiskeriutredning innebär att det införs ett generellt lägstprissystem kompletterat med ett investeringsstöd i första hand till ett småskaligt fiske i sysselsättningssvaga regioner. I förslaget betonas att tillgängliga fiskeripolitiska medel skall användas för att möjliggöra för den traditionella fiskarbefolkningen att vara kvar i sina yrken. De hittills tillämpade stödåtgärderna har i hög grad gynnat det storskaliga fisket. Vidare kommer enlig utredningsförslaget yrkesfiskelicensen att slopas, vilket i sin tur innebär att fisket inte nödvändigtvis måste vara den huvud-

sakliga inkomstkällan för att vara stödberättigat, utan det kan vara en del i en kombinerad verksamhet.

De förändringar av livsmedels- och fiskepolitiken som diskuteras innebär att sektorns regionalpolitiska profil renodlas. Vi anser mot den bakgrunden att det inte är rimligt att det inom denna sektor utarbetas egna och delvis konkurrerande stödformer som fördelas, ibland efter delvis motstridiga kriterier och med stora skillnader i kostnadseffektivitet. Vi föreslår därför att de selektiva stöd inom livsmedelspolitiken, som är huvudsakligen regionalpolitiskt motiverade, inordnas i stöden för regionalt utvecklingsarbete.

8.3.2 Skogsbruk

Enligt 1979 års skogspolitiska beslut skall all skogsmark användas med syfte att erhålla en hög, varaktig och värdefull skogsproduktion, varvid också hänsyn skall tas till naturvårdens och andra allmänna intressen. Det ökade behovet av råvara till skogsindustrin har lett till ett successivt förbättrat utnyttjande av skogskapitalet och till en ökad intensitet i markutnyttjandet. Den fortgående mekaniseringen inom skogsbruket och en successiv utbyggnad av vägnätet har därvid varit av stor betydelse.

I dagens samhälle ställs många krav på skogen och dess utnyttjande. Den skall vara basen för vår skogsindustri, återfå sin roll som energikälla, producera bär och vilt, ge möjlighet till rekreation, friluftsliv och turism, samutnyttjas med rennäringen m.m. I de flesta fall går de olika anspråken väl att förena, men i en del fall är anspråken motstridiga och måste vägas mot varandra.

Skogsbruk och skogsindustri är en viktig bas för sysselsättningen, inte minst i Inlandet och Sydöstra Sverige. Det är också inom dessa områden som merparten av det statliga stödet till skogsbruket lämnas. Jämfört med stödet till jordbruk och fiske är emellertid samhällsstödet till näringen lågt.

Virkesråvaran från skogsbruket används i huvudsak i massa- och pappersindustrin och i sågverken. Regionalt kan vissa spänningar uppkomma på grund av konkurrens om skogsråvara. Denna motsättning har en regionalpolitisk dimension i den meningen att pappers- och massaindustrin och de stora bulksågarna i huvudsak är kustlokaliserade, medan särskilt de små sågarna är lokaliserade till inlandet och övriga glesbygdsområden. I Norrland har detta lett till att virkesflödet från inlandet till kusten är stort. Konkurrensen om skogsråvaran uppstår också av att många sågverk i Norrland är köpsågverk d.v.s. de saknar egen skog.

I framför allt två av våra prioriterade landsdelar, Sydöstra Sverige och Inlandet har träindustrin en viktig roll. Som ingen annan industri förenar den ett stort exportnetto med småföretagande och spridd lokalisering. Konkurrensen om skogsråvaran är emellertid ett hot mot den småskaliga träindustrins framtid som näring. För att motverka detta krävs

ytterligare insatser för att höja tekniknivån och öka vidareförädlingen genom utveckling av nya produkter. Träindustrin kännetecknas av att de mycket begränsade FoU-resurser som finns är starkt koncentrerade till kollektivforskningsorganen. Dessa har endast två filialer. Kontaktytan, rent geografiskt, mellan företagen och FoU-verksamheten är därför mycket begränsad. Vi förordar mot den bakgrunden en kraftig ökning av FoU-insatserna inom det trätekniska området. Staten bör övergångsvis kunna vara beredd att betala upp till 75% av kostnaderna för en utökad kollektivforskning. Som villkor bör därvid ställas att verksamheten decentraliseras betydligt mer än nu så att kontaktytan mot småföretagen ökar.

Arbete pågår också med växtförädling och utveckling av produktionstekniken för att öka virkesproduktionen. På dessa områden släpar skogen efter och på sikt bör stora framsteg kunna göras. Skogens långa omloppstider, effekterna på miljön och den ekologiska balansen manar dock till försiktighet. Dessa problem får dock inte hindra en målmedveten satsning på FoU för att öka virkesproduktionen och förbättra kvaliteten på skogsråvaran.

Under de senaste åren har skogsindustrins intresse ökat för tidigare marginella marker som fjällnära skogar, skärgårdsområden, våtmarker och tätortsnära skogsområden. Samtidigt har skärpta miljökrav medfört att skogsbrukets råvarubas minskat i dessa områden. Den ökade efterfrågan på skogsråvara gör också att det är ekonomiskt intressant att satsa på ett intensivt skogsbruk på de jordbruksarealer som måste tas ur bruk för att minska spannmålsproduktionen. Mot en sådan utveckling talar den stora inverkan på landskapsbilden som en omfattande beskogning av tidigare jordbruksmark skulle föra med sig.

Sedan flera år bedrivs forskning kring ett småskaligt skogsbruk. De mest uppmärksammade insatserna har gjorts kring maskinparkens anpassning till ett småskaligt skogsbruk. Den frågan berör inte minst kombinationsföretagen. Även forskningen kring de s.k. minisågverken är intressant i det sammanhanget. Det bedrivs också ett utvecklingsarbete för att öka förädlingsindustrins användning av lövträd. Vi anser att en fortsatt utveckling i den här riktningen är ytterst angelägen för att kunna öka värdet av skogsbruket och samtidigt skapa nya förutsättningar för vidareförädling av råvaran lokalt.

8.3.3 Turism

Turismen får en allt större betydelse för landsbygdens arbetsmarknad. Svensk turism har goda utvecklingsmöjligheter och det beror på flera faktorer. Några av de viktigaste är rika tillgångar i form av natur och kultur i kombination med en väl utvecklad infrastruktur där inte minst kommunikationerna är viktiga. Till detta kan läggas hög servicenivå och språkkunnighet för att nämna några andra faktorer.

Turismen i Sverige liksom i många andra länder baseras i stor utsträckning på naturupplevelser, kulturhistoriskt intressanta miljöer, sportaktiviteter och olika typer av evenemang. Utvecklingen har följt två utvecklingslinjer. Dels har det gjorts satsningar på att utveckla ett urval profilskapande attraktioner för den svenska turismen. Utbyggnaden av Åre till alpint centrum av internationell standard och marknadsföringen av Gotland som mål för såväl inhemsk som internationell turism är ett par exempel. Parallellt härmed har det vuxit fram en småskalig turism med stark förankring i ett lokalt kulturarv.

En intressant utvecklingsmöjlighet för svensk turism är att samtidigt utveckla ett urval profilskapande attraktioner och den mer småskaliga upplevelseturismen genom att hitta former för samverkan mellan de två typerna av turism. Ett intressant exempel på vad som håller på att hända inom turismsektorn är bildandet av Inlandskommunernas ekonomiska förening. Organisationen arbetar för att göra Inlandet till ett stort turiststråk genom marknadsföring av Inlandsbanan och Inlandsvägen i kombination med utveckling av småskalig landsbygdsturism, förbättrad skyltning, information och service till bilturister, utveckling av järnvägsstationerna till fungerande servicecentra o.s.v. Turismen är bara i början av en utvecklingsfas som kan få stor betydelse för landsbygdens utveckling, inte minst i inlandet.

Vi har tidigare i avsnittet om kultur och regional utveckling lämnat förslag som syftar till att utveckla kulturturismen. Det är emellertid också viktigt att Sveriges turistråd medverkar i utvecklingen av turismen i de av oss prioriterade landsdelarna. Vi förordar därför att turistrådet ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer kartlägga turismens utvecklingsmöjligheter i dessa landsdelar och då särskilt beakta den potential som den småskaliga upplevelseturismen rymmer.

De förändringar av det regionalpolitiska stödsystemet som vi lämnat förslag om innebär en förenkling och anpassning av stödsystemet till tjänsteföretagens situation vilket också kommer företagen inom turismen till godo. Förslagen om sänkta socialavgifter och breddning av vad som skall betraktas som stödberättigad verksamhet i samband med lokaliseringsstöd syftar bl.a. till att skapa bättre förutsättningar för turismsektorns utveckling i Inlandet.

I anslutning till den högskoleutbildning med inriktning på turistnäringen som finns i Falun/Borlänge, Kalmar och Östersund, bedrivs en viss forskningsverksamhet Ytterligare forskningsarbete avseende turistnäringen, med mer direkt målinriktning, behövs. Vi föreslår därför att staten och branschen tar upp förhandlingar om ett kollektivt finansierat FoU-program för turismen. För programmet bör det, i likhet med andra kollektivforskningsprogram, finnas en styrelse med representanter för branschen, Statens turistråd och och forskare.

8.3.4 Småföretagsutveckling

Som tidigare diskuterats är hela den svenska ekonomin inne i en omvandlingsfas där traditionell verksamhet inom de areella näringarna och industri blir allt mindre arbetsintensiv. I stället växer de delar av ekonomin som har stort kunskapsinnehåll. Med hjälp av ny teknologi går det nu på ett helt annat sätt än tidigare att klara av att förflytta varor, människor och information snabbt och över stora områden.

Bilden av småföretagens förutsättningar är mycket skiftande. Å ena sidan svarar småföretagen i dag för den mest dynamiska utvecklingen både teknologiskt och arbetskraftsmässigt. Denna typ av småföretag är dock starkt kopplade till miljöer med ett stort och kvalificerat forskarsamhälle. En annan typ av småföretagstillväxt finns i servicesektorn särskilt då inom s.k. företagsnära service men även i växande utsträckning inom personlig service. Hit räknas konsulter, redovisningsfirmor, data, juridisk och ekonomisk rådgivning samt utbildning. Gemensamt för denna typ av småföretag är att de är beroende av en lokal marknad. Den tredje typen av företag är de mer traditionella tillverkningsintensiva småföretagen och det är dessa som dominerar sysselsättningen på landsbygden vid sidan om de areella näringarna och lokalt baserad service. Landsbygdens utveckling kommer i stor utsträckning att vara beroende av den förmåga som finns lokalt att anpassa sig till de förändrade förutsättningar som skisserats ovan.

Det är mot den bakgrund som här tecknats som man skall se den aktivitet och de nya grepp som tas runt om i landet och på i stort sett alla samhällsområden. Det ökade intresset för de kooperativa idéerna som de senaste årens utveckling visat på är ett exempel. Fler och fler människor upptäcker att de i samverkan i små kooperativ kan lösa sina problem antingen det gäller omsorg om varandra eller att skapa arbete i framgångsrika företag. Bakom den här utvecklingen ligger både ekonomiska och sysselsättningsmässiga strävanden men också sociala, demokratiska, miljömässiga och andra skäl som gäller livskvaliteten i stort.

Utvecklingen följer två huvudströmningar. Den ena utvecklingslinjen - den sociala - handlar om kooperativ inom områden där det finns en klart avgränsad brukargrupp t.ex. inom barnomsorgen, psykiatrin och äldreomsorgen. Utvecklingen startade i de större städerna för ett tiotal år sedan och har sedan spridit sig till landsbygden.

En annan utvecklingslinje är den företagsmässiga. Den går under flera benämningar - arbetskooperation, löntagarägda företag o.s.v. Inom det här området kan man urskilja tre olika typer av arbetskooperativ. En är nedläggningshotade företag som övertas av de anställda. Denna typ av kooperativ är vanlig i Bergslagen och Västsverige. En annan typ är kooperativ med tydliga ideologiska motiv. Den är vanlig inom media- och kultursektorn, t.ex. fria teatrar och bokkaféer, men är ännu så länge bara ett storstadsfenomen. Slutligen finns det kunskapsföretag inom privat

tjänstesektor och lättare industri. Också det en företeelse som framför allt finns i storstäderna men som också börjar dyka upp på landsbygden.

Erfarenheterna har visat att kooperation har varit en bra företagsform i regioner som inte har så stark småföretagartradition. Många verksamheter som i dag drivs som kooperativ skulle aldrig ha kommit igång som traditionella företag.

Vi föreslår att regeringen ger kooperativa rådet i uppdrag att studera frågan närmare och föreslå de konkreta åtgärder som behövs för att främja utvecklingen av producentkooperativ som en småföretagsform vid sidan av familjeföretag och aktiebolag.

Den strukturomvandling som landsbygdens näringsliv står inför kommer inte att kunna klaras utan omfattande utbildningsinsatser. Som vi visat i kapitel 2 är variationerna i utbildningsnivå mellan olika delar av landet fortfarande stora. Utbildningsnivån är lägst i de befolkningsglesa delarna av landet. Eftersom befolkningen i dessa områden på grund av utflyttning under många år har en skev ålderssammansättning med många äldre som inte har grundskole- eller gymnasieutbildning kommer behovet av vuxenutbildning att vara stort. Landsbygdens näringslivsstruktur med många små företag som har begränsade möjligheter till vidareutbildning internt gör att behovet av utbildning accentueras, det gäller inte minst behovet av en grundläggande företagarutbildning. De förslag till satsningar på vuxenutbildning och vidareutveckling av distansutbildningen som vi tidigare redovisat har därför i det här perspektivet mycket stor strategisk betydelse.

Förnyelsen av landsbygdens näringsliv kommer att ta accelererad fart under 1990-talet. Förändringarna innebär inte bara att man skall göra en äldre verksamhet effektivare utan man skall också utveckla nya råvaror och nya produkter. Om de arbetstillfällen som skapas i strukturomvandlingens spår skall komma att lokaliseras till landsbygden och inte bara till de större tätorterna, måste FoU-arbete bedrivas i den miljö landsbygdsföretagen lever. I och med regeringens tidigare omnämnda uppdrag till STU har ett programarbete påbörjats. Eftersom landsbygdens näringsliv saknar resurser för tillämpad FoU, kommer ett utvecklingsarbete med den här skisserade inriktningen inte att komma till stånd utan att samhället skjuter till resurser. Vi föreslår därför att 10 miljoner kr i STU:s budget avsätts för detta ändamål.

8.3.5 Kvinnors arbetsmarknad

Utflyttningen av unga kvinnor från landsbygden är enligt samstämmiga bedömningar ett av de största hoten mot en positiv landsbygdsutveckling. Kvinnorna på landsbygden lever i många avseenden under samma förhållanden som kvinnorna i städerna. Generellt rymmer den kvinnliga arbetsmarknaden ett fåtal verksamheter, karriärmöjligheterna är få och arbetet är lågt betalt i förhållande till vad som betalas

för likvärdiga jobb på den manliga arbetsmarknaden. Ett annat särdrag på den kvinnliga arbetsmarknaden är deltidsarbetets omfattning. Den största skillnaden mellan kvinnors arbetsmarknad på landsbygden och i staden är att den på landsbygden är än mer begränsad. På många håll är ett arbete inom äldreomsorgen den enda typ av lönearbete som förekommer. Det här är en viktig orsak till att så många unga kvinnor väljer att flytta från landsbygden.

Enligt vår uppfattning har regionalpolitiken i alltför liten utsträckning uppmärksammat könsuppdelningen på arbetsmarknaden och behoven av att aktivt arbeta för att utveckla den kvinnliga arbetsmarknaden. Det regionalpolitiska arbetet har inriktats på industrin och industriliknande verksamhet, medan flertalet kvinnor arbetar inom den offentliga eller privata tjänstesektorn. Speciellt kännbart blir ett sådant förhållande på landsbygden, eftersom av tjänstesektorn hittills visat en tendens att successivt koncentreras till administrativa och ekonomiska centra.

En förklaring till den situation som råder kan vara att det också är få kvinnor bland dem som handlägger och beslutar om de regionalpolitiska stöden. Kvinnors och mäns erfarenheter, intressen och kompetens skiljer sig från varandra. Erfarenheterna av de speciella satsningar som gjorts i t.ex. Bergslagen för att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden är att de projektidéer som kvinnor har ofta betraktas som mindre intressanta utifrån en manlig värderingsnorm. Viktiga projektidéer stängs på det här sättet ute och får inte en reell chans att prövas i det regionala utvecklingsarbetet. Kvinnorna får inte det stöd och den uppbackning som skulle behövas för att utveckla en affärsidé till produktion.

Den femåriga handlingsplan för jämställdhet som antogs av riksdagen under våren 1988 innebär en väsentligt höjd ambitionsnivå för det fortsatta jämställdhetsarbetet. En väsentlig uppgift är att verka för en arbetsmarknad där kvinnor och män deltar i arbetslivet på samma villkor och med lika möjligheter. Åtgärder för att underlätta möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap kommer att prövas fortlöpande. Arbetet med att stärka kvinnors inflytande i olika församlingar kommer att vidareutvecklas, liksom arbetet med att stärka männens roll inte minst som föräldrar.

Vår bedömning är att det är viktigt att uppmärksamma regionalpolitikens strategiska roll i det här sammanhanget. Skall vi kunna bromsa kvinnornas flyttning från landsbygden är det nödvändigt att det ges plats åt fler kvinnor i handläggande och beslutande ställning på alla nivåer i det regionala utvecklingsarbetet. En sådan förändring tar tid att genomföra. För att ändå snabbt komma igång med åtgärder riktade mot kvinnor arbetsmarknad har länsstyrelserna redan i dag möjlighet att avsätta t.ex. hälften av de regionalpolitiska medlen till åtgärder som utvecklar den kvinnliga arbetsmarknaden.

Vi har från olika företrädare för kvinnoorganisationer mött en kritik mot många utvecklingsfonders attityder till kvinnliga företagare och deras projekt. De förslag, till regionala kompetenscentra för kvinnor som företagare, som överlämnats till kommittén av företrädare för kvinnor i landsbygdskampanjen, har till en del sprungit fram ur denna kritik mot utvecklingsfonderna. Enligt ett liknande förslag från de socialdemokratiska kvinnoförbunden i skogslänen är den tänkta uppgiften för ett regionalt kompetenscentrum följande:

- driva företagarskolor för kvinnor
- organisera riktade utbildningar inom vissa branscher
- initiera till nätverk av kvinnliga småföretagare
- förmedla kontakt med utställare och mässanordnare
- upparbeta säljkontakter
- svara för konsultstöd och således ha kompetens vad avser företagsekonomi, marknadsföring, säljteknik, juridik o.s.v.

Som framgår av denna korta beskrivning kan förslaget om regionala kompetenscentra ses som en utvecklingsfond för kvinnor. När det gäller uppgifterna för sådana kompetenscentra skulle kommittén också vilja peka på att kompetenscentra bör ha möjligheter att ge rådgivning om kooperativa företagsformer.

Syftet är sålunda att skapa en nod för nätverksbyggande mellan kvinnliga företagare och också att ge stöd till kvinnor som vill starta eget. Det är naturligt att inriktningen liksom formerna härför kan variera från ett län till ett annat. Behov av kompetenscentra kan finnas över hela landet. Det bör ankomma på länsstyrelserna att stödja etablerandet av kvinnliga kompetenscentra. Med hänsyn till de särskilda problemen i de prioriterade landsdelarna föreslår vi att 25 miljoner kr. anvisas för sådana centra i dessa landsdelar.

9 MELLANSTÄDER I SAMSPEL MED STORSTADSREGIONER OCH LANDSBYGD

Ställningstaganden:

Mellanstäderna bör fungera som alternativa lokaliseringsorter till storstadsområdena och som motorer i den inomregionala utvecklingen.

Prioriterade mellanstäder är Luleå, Boden, Piteå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Sundsvall/Timrå, Östersund, Gävle, Sandviken, Falun, Borlänge, Karlstad, Kalmar, Karlskrona och Växjö.

Insatserna i mellanstäderna avser framförallt utbildning, kommunikationer och andra rambetingelser av betydelse för en hel regions utveckling. Stöd till företag avser endast den privata tjänstesektorn med undantag för Karlskrona, Sandviken, Örnsköldsvik och Piteå. I dessa mellanstäder kan stöd också lämnas till företagsutveckling och nyetableringar.

För att mellanstäderna skall kunna fungera bättre i ett inomregionalt sammanhang bör kollektivtrafiken förbättras, program för inomregional decentralisering utarbetas och kontakterna mellan landsbygdens näringsliv och högskolor och andra forskningsinstitut byggas ut.

En spridning av tillväxten inom tjänstesektorn och central statlig verksamhet från Stockholm är angelägen. En ökad attraktivitet hos mellanstäderna är en grundförutsättning för att en mer balanserad utveckling skall uppnås.

Arbetsmarknadsdepartementet bör fortsätta lokaliseringssamrådet med framförallt tjänsteföretag om etablering utanför stockholmsområdet. En motsvarande verksamhet bör också bedrivas för den centrala statliga förvaltningen.

En aktiv affärsförmedling mellan företag i Stockholm och de prioriterade landsdelarna bör byggas upp.

Stöd bör också kunna utgå till företag i de prioriterade landsdelarna som vill bearbeta marknaden i Stockholm.

9.1 Mellanstäderna

Vi har i tidigare avsnitt (kapitlen 2 och 4) redovisat en analys av mellanstäderna och i det sammanhanget gjort en avgränsning av de orter vi anser bör ingå i begreppet mellanstad. Vi har där även gjort en del preciseringar av den roll vi tillmäter dem i den framtida regionalpolitiken. I detta avsnitt koncentreras intresset till de mellanstäder i eller i anslutning till de landsdelar som vi prioriterat d.v.s. mellanstäder i eller i anslutning till Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Definitionen av mellanstaden kan sammanfattas i följande:

"en mellanstad är en viktig export- och importnod för en större region mellan vilka de större länkarna i det nationella transport- och/eller beslutsystemet finns. I transportsystemet är de ofta knutpunkter i det nationella väg-, järnvägs- och/eller flygsystemet. I beslutssystemet utgör mellanstaden en kvalificerad regional beslutsnivå för offentlig förvaltning tillräcklig för att vara mottagare för fortsatt decentralisering och/eller omlokalisering av statlig verksamhet och privata tjänster". Med denna definition kan tre grupper av mellanstäder avgränsas. De är:

A Orter som är noder i transportsystem och med mer än 50 000 invånare eller är största kommun i en lokal arbetsmarknad med mer än 60 000 förvärvsarbetande.

B Orter som är noder i beslutssystem.

C Orter som är noder både i transport- och beslutssystem.

Med denna avgränsning erhåller vi följande orter som mellanstäder(1):

A Nod i transport- system(1)	B Nod i besluts system(1)	C Nod i både trans port-och beslutssystem(1)
Boden	**Falun**	**Gävle**
Borlänge	**Härnösand**	Halmstad
Borås	**Karlskrona**	Jönköping
Eskilstuna	Mariestad	**Kalmar**
Helsingborg	Nyköping	**Karlstad**
Hässleholm	Visby	Kristianstad
Norrköping	Vänersborg	Linköping
Piteå		**Luleå**
Sandviken		
Skellefteå		**Umeå**
Skövde		Uppsala
Sundsvall		Västerås
Södertälje		**Växjö**
Trollhättan		**Örebro**
Örnsköldsvik		**Östersund**

(1) Fet stil markerar ort som ligger i eller gränsar till en prioriterad landsdel

Den analys som gjorts innebär att vi på flera punkter ser att mellanstäderna i de regioner som har arbetsmarknadsproblem också har en sämre utveckling än andra mellanstäder. Analysen visar också att de mellanstäder som är noder i såväl beslutssystem som transportsystem är de som utvecklats snabbast.

En analys av mellanstädernas utveckling leder till slutsatsen att de mellanstäder som bör prioriteras för direkta insatser som stärker deras arbetsmarknad och attraktivitet är:

- Luleå
- Boden
- Piteå
- Skellefteå
- Umeå
- Östersund
- Örnsköldsvik
- Sundsvall/Timrå/
- Härnösand
- Gävle/Sandviken
- Falun/Borlänge
- Karlstad
- Kalmar
- Växjö
- Karlskrona

Insatserna bör bestå av både förbättringar av infrastrukturen och sysselsättningsskapande åtgärder.

Med hänsyn till arbetsmarknadsläget i Karlskrona, Sandviken, Örnsköldsvik och Piteå bör regionalpolitiskt stöd till företagsutveckling och nyetablering kunna lämnas i dessa kommuner.

I övrigt bör insatserna för mellanstäderna vara inriktade framför allt på att utveckla orternas länkfunktioner. I detta sammanhang är det några relationer som i första hand bör utvecklas nämligen mellan Umeå - Skellefteå - Piteå - Boden - Luleå.

I andra hand bör relationerna utvecklas mellan Sundsvall/ Härnösand - Östersund - (Trondheim).

Härutöver bör sambandet och samverkan som finns förbättras mellan Borlänge - Falun - Sandviken - Gävle och Karlskrona - Kalmar - Växjö.

Vi har också i vår analys av mellanstäderna utgått ifrån deras relationer med storstadsområdena och då i första hand Stockholmsområdet. Genom Stockholms helt dominerande funktion som centrum, både vad gäller transporter och beslutssystem, blir mellanstäderna naturliga länkar i landets nätverk.

Från regionalpolitiska utgångspunkter har vi två skäl för vår prioritering av mellanstäderna. Dels skall åtgärderna som föreslås ge positiva effekter i de mellanstäder som nämnts och i deras omland, dels skall sådana åtgärder som syftar till att avlänka en del av tillväxten i Stockholmsregionen också skapa bättre förutsättningar för en bättre inomregional balans och därmed en bättre fungerande Stockholmsregion.

9.2 Sambanden mellan Stockholm och övriga landet

Stockholms och i viss mån övriga storstäders roll i regionalpolitiken har oftast diskuterats utifrån befolkningsomflyttningar som ett mått på mellanregional balans eller obalans.

Orsakerna till att samhällsdebatten för närvarande till stor del har fokuserats på Stockholm är flera och delvis av olika slag. Man kan grovt skilja på orsaker som grundas på regionens egna problem och orsaker som hänger samman med andra regioners behov av sysselsättning och tillväxt.

På Stockholms arbetsmarknad sysselsattes enligt FoB 85 drygt 20% av samtliga sysselsatta i landet. Inom huvudstadsregionen till vilken även Uppsala räknas, fanns en fjärdedel av landets sysselsatta. Om dessutom siffrorna för Göteborg och Malmö läggs till, kan vi se att storstäderna sammantaget svarade för mer än en tredjedel av landets arbetsmarknad.

Den starka dominans som främst Stockholms arbetsmarknad har och de samband med mellanstäderna som finns kan också uttryckas i pendlingstermer. 1985 pendlade totalt ca 22 000 människor från mellanstäderna till Stockholm. Uppsala, Nyköping, Västerås, Karlskrona och Sundsvall hade mer än 20 % av sin totala utpendling till Stockholm.

Ekonomiskt finns också samband mellan Stockholm och mellanstäderna i och med att den privata sektorns beslutsfunktioner är starkt koncentrerade till Stockholmsområdet. Av de 100 största koncernerna i Sverige hade 65 år 1985 sitt huvudkontor i Stockholm. Inom den s.k. högteknologin (främst dataindustrin) har Stockholm en stor andel av teknikimporten från utlandet, främst genom koncentrationen av företag med en sådan inriktning till regionen. Mellanstäderna är funktionellt kopplade till Stockholmsregionen i egenskap av användare av teknologin.

Vi har kunnat notera att Stockholmsregionen över en något längre tidsperiod, har blivit klart dominerande centrum för kapitalmarknaden i landet på bekostnad av i första hand Göteborgsregionen.

Under 1990-talet kan vi räkna med att ett antal betydande infrastrukturprojekt kommer att genomföras som ytteligare kommer att förstärka huvudstadsregionens betydelse. Vi tänker då på Mälarbanan och Svealandsbanan samt förbättrade kommunikationer till Arlanda. Dessa projekt kan komma att leda till en viss avlastning av trycket på Stockholms arbetsmarknad, men i ett nationellt perspektiv kommer sannolikt Mälarregionens växtkraft att ytterligare förstärkas.

Samtidigt kan vi också notera att huvudstadsregionen i vissa avseenden inte är en fungerande region. En orsak till detta är att regionen, som en följd av att landets ekonomi under en längre tid befunnits i en högkonjunktur, haft en särskilt hög ekonomisk aktivitet som påverkat både arbetsmarknad och investeringar. Detta har i sin tur medfört en generell

brist på arbetskraft som särskilt drabbat samhällsservicen.

En annan orsak är att regionen börjat känna av trängseleffekter på grund av för stor bilism och/eller för dåligt utbyggd infrastruktur. Bostadsbyggandet har under flera år varit mycket lågt med bostadsbrist som följd, medan kontorslokaler och liknande har byggts ut. Överhettningen på byggarbetsmarknaden har medfört en hög kostnadsutveckling för bl.a. byggmaterial, som drivit upp byggkostnaderna i hela landet. Överhettningen på byggmarknaden och arbetsmarknaden i Stockholmsregionen har därmed varit inflationsdrivande.

En tredje orsak är att de lokala miljöproblemen nu börjat närma sig gränsvärden där kostnaderna för att lösa dem blir oproportionerligt höga samtidigt som människornas krav på en god miljö ökar.

Det finns inomregionala obalanser mellan de norra och de södra delarna. Transportapparaten är överansträngd. Bristen på arbetskraft i regionen har bl.a. medfört en så stark konkurrens om den befintliga arbetskraften att det är svårigheter att upprätthålla den sociala omvårdnaden.

Näringslivets expansion förorsakar kostnader för bostäder, skolor och social omvårdnad. Som en följd av detta är den kommunala ekonomin ansträngd medan näringslivet står mycket starkt rustat.

En geografiskt mer balanserad tillväxt är mot denna bakgrund synnerligen viktig, inte bara för de landsdelar och mellanstäder som utvecklats mindre gynnsamt utan även för Stockholmsregionen och på sikt för landet som helhet. Orsakerna till den obalans som föreligger står i huvudsak att finna i strukturella skillnader. Som så ofta blir sådana underliggande skillnader särskilt tydliga när de förstärks av mer konjunkturmässiga faktorer. För att nå en bättre balans räcker det mot denna bakgrund inte med att vidta stabiliseringspolitiska åtgärder påkallade av en högkonjunktur, utan de måste också kompletteras med insatser av mer långsiktig natur.

9.2.1 Balansen mellan stockholmsregionen och övriga regioner.

Stockholmsregionens befolkning har under de senaste 25 åren vuxit med i genomsnitt 12 800 personer per år. Under 1960-talet skedde tillväxten till stor del genom inrikes omflyttningar, d.v.s. inflyttning till Stockholm från andra regioner i landet. På 1970-talet förändrades denna bild genom att den positiva inflyttningen till Stockholm blev negativ och Stockholm växte av andra orsaker, som födelseöverskott och utrikes inflyttning. På 1980-talet har denna tillväxt fortsatt, till en början genom en större inrikes inflyttning och senare genom födelseöverskott och utrikes inflyttning. Den senaste prognosen visar att tillväxten kommer att fortsätta i ungefär samma storlek fram till år 2000.

Sverige befinner sig nu i den unika situationen att högkonjunkturen har medfört att arbetskraftsbrist kan noteras över hela landet med undantag för sådana lokala områden där matchningen av utbud och efter-

frågan tar lång tid.

Sysselsättningen är alltså för närvarande hög i hela landet. Vad som skiljer regionerna åt i dag är att medan Stockholm har mycket höga förvärvsgrader för kvinnor (över riksgenomsnittet för män) så har övriga regioner fortfarande en låg förvärvsgrad för kvinnor. Under förutsättning att även kvinnorna i andra regioner på sikt önskar förvärvsarbeta i samma utsträckning som Stockholmskvinnorna gör i dag får vi redan vid en måttligt dämpad konjunktur sysselsättningsproblem utanför Stockholm.

Styrkan hos de krafter som driver på tillväxten i Stockholmsområdet är enligt vår uppfattning så stor att vi också under hela 1990-talet får räkna med att dagens obalanser består. Det handlar alltså inte primärt om ett konjunkturfenomen.

Det är sett mot denna bakgrund vi har försökt finna vägar att balansera tillväxten i Stockholm och därmed avlasta regionen ytterligare problem samt på sikt få en nödvändig tillväxt i andra regioner - främst i de geografiskt prioriterade.

Flertalet av mellanstäderna består av två eller flera kommuner som hänger ihop arbetsmarknadsmässigt. Samverkan mellan dem i övrigt är dock ofta begränsad. Förstärkt kommunal samverkan bör understödjas.

Utlokalisering av statlig verksamhet från Stockholmsregionen anser vi bör vara ett inslag i de åtgärder som syftar till bättre balans mellan landets regioner. En viktig del i denna påverkan är att göra de centrala statliga myndigheterna känsliga för de högre kostnader de har i Stockholmsregionen samtidigt som de skulle få behålla merparten av mellanskillnaden vid en billigare lokalisering. Syftet skulle vara att föra in lokaliseringsfrågan i myndigheternas interna planering. Som komplement till denna påverkan torde dock också krävas en organisation inom kanslihuset som driver denna fråga.

9.2.2 Stimulanser för att främja etablering av verksamhet utanför Stockholm

En förutsättning för möjligheterna att stimulera företag att etablera sig utanför Stockholmsregionen är det stöd till privata företag som enligt våra förslag kan utgå i Inlandet, Bergslagen samt Sydöstra Sverige samt för den privata tjänstesektorn i de prioriterade mellanstäderna(se kapitel 6).

En fortsättning av det lokaliseringssamråd som bedrivs med de största tjänsteföretagen är ett element i denna politik. Enligt det förslag till förändrat stöd för den privata sektorn som redovisades i kapitel 6 bör detta kunna ske med utnyttjande av den nya stödform som föreslås för mjuka investeringar.

För att aktivera lämpliga företag krävs information om de möjligheter och praktiska frågor som berör företaget. Vi anser att regeringen skall ha ett direkt ansvar för att bl.a. informera och stödja stora koncern-

företag som banker, konsultföretag, byggkoncerner etc. med huvudkontor i Stockholm.

En icke oväsentlig resurs i sammanhanget är näringslivet självt. En överenskommelse med näringslivet om ett aktivt stöd i att stimulera företag att förlägga verksamhet utanför Stockholm bör eftersträvas.

I Stockholmsregionen sysselsätter den statliga centrala förvaltningen ca 45 000 årsarbetare med förvaltningsuppgifter som är av nationell karaktär. Arbetstillfällena är koncentrerade till Stockholms, Solna och Sundbybergs kommuner. Statsmakterna har tidigare (1971 och 1973) beslutat om omlokaliseringar av ca 10 500 arbetstillfällen till olika orter i landet. Statskontoret har för kommitténs räkning gjort en heltäckande utvärdering av resultatet av omlokaliseringen. Vi gör den bedömningen att statskontorets utvärdering visar att omlokalisering av statlig verksamhet är ett verkningsfullt regionalpolitiskt medel för att förbättra den regionala balansen.

Statskontoret har emellertid pekat på vissa negativa effekter, främst för de berörda individerna. Vi föreslår att omlokaliseringar av statlig verksamhet även i framtiden bör utnyttjas som ett regionalpolitiskt medel men i något modifierad form jämfört med den tidigare stora omlokaliseringen.

Motivet till vårt ställningstagande grundar sig på att utgångsläget i dag, med en geografiskt spridd bas av statlig central verksamhet till närmare 20 orter i landet, är annorlunda än utgångsläget vid förra utlokaliseringen. Den strategi för statlig omlokalisering vi förordar kan ses som ett steg två eller en fortsättning på den förra. Innan beslut om omlokalisering tas bör myndighetens möjligheter att decentralisera beslutsfattande prövas.

Den kunskapsåterföring vi nu fått inom en rad väsentliga områden genom statskontorets utvärdering bör ligga till grund för en systematisk genomgång och inventering av de mellanstäder och orter som tidigare mottagit statlig verksamhet. Där behov finns att stärka redan genomförd omlokalisering bör orten kompletteras med lämplig ny.

De mellanstäder som inte berördes av den tidigare omlokaliseringen skall också ingå i den föreslagna inventeringen. Vägledande för bedömningen av dessa mellanstäders behov av och möjligheter att vara mottagarort för statlig verksamhet skall vara den regionalpolitiska analys av mellanstäderna vi presenterar.

Vi kan konstatera att det för närvarande pågår en omlokalisering av ca 1 300 statliga tjänster till olika orter utanför Stockholm. Vi utgår ifrån att diskussioner och beslut om omlokalisering av statlig verksamhet även kommer att finnas framöver. Med vårt föreslagna arbetssätt kan statsmakterna, på ett bättre sätt än i dag, säkerställa att besluten och åtgärderna får de önskvärda regionalpolitiska effekterna.

9.2.3 Affärsförmedling

Vi har konstaterat att många olika projekt har bedrivits för att fånga upp potentiella företag i Stockholmsregionen som är villiga att förlägga verksamhet i andra delar av landet. Kommuner har tillfälligt öppnat informationskontor i Stockholm, länsmyndigheter har ibland via konsulter försökt bearbeta Stockholmsföretag, företag har inbjudits till besöksresor etc. med syftet att dels överföra information, dels etablera personkontakter.

En svårighet för alla dessa försök har varit att nå rätt typ av företag i Stockholmsregionen. Man har saknat ett nätverk i Stockholm att utnyttja för ändamålet. Konsulter har då hyrts in för att med sina etablerade nätverk ersätta denna brist.

Av naturliga skäl har det då blivit Stockholmskonsulter med sin kunskap om Stockholmsföretag som anlitats. Erfarenheterna från de olika projekten är emellertid entydiga vad gäller Stockholmsföretagens brist på kunskap om företagsspecifika förhållanden som gäller utanför Stockholm. En svårighet i ett kontaktarbete av detta slag är att företag generellt sett har en misstro till att myndigheter kan lösa deras interna problem och av den anledningen inte känner sig motiverade att inleda samarbete.

Vi har därför bedömt det som lämpligt att i samverkan med representanter från det privata näringslivet eller näringslivet närstående organisationer försöka få en affärskontaktsförmedling till stånd. Vi har också försökt hitta en modell för det praktiska arbetet där vi med regionalpolitiska medel kan stödja en kompetensuppbyggnad hos konsulter verksamma i de prioriterade geografiska områdena i stället för att behöva vara beroende av Stockholmskonsulter.

Vad företag, konsulter, kommuner och andra verksamma med att få kontakter med företag i Stockholmsregionen behöver är en fast punkt i Stockholm där kunskap, nätverk och hjälp kan erhållas för att etablera sådana kontakter.

Vi föreslår att berörda parter själva medverkar till etableringen av ett centrum med den skisserade arbetsinriktningen. Regionalpolitiska medel kan sedan utgå till projekt som via detta organ vänder sig till sådana Stockholmsföretag som har kapacitetsproblem eller står inför en expansion i syfte att etablera kontakter för samarbete. Projekten kan bedrivas av kommuner med hjälp av konsulter verksamma i de geografiskt prioriterade områdena. Kostnaden kan beräknas till 5-10 miljoner kr under en försöksperiod på ca 5 år. Under försöksperioden bör verksamheten utvärderas och dess kommersiella värde bedömas, och resultatet kan användas som underlag för beslut om fortsatt verksamhet.

9.2.4 Stöd till marknadsbearbetning

Förslagen ovan syftar till att länka samman växande företag i

Stockholmsrådet med företag i våra prioriterade landsdelar. Vi vill också peka på att flera av de förslag som lagts tidigare också gör det lättare för befintliga tjänsteföretag i landsdelarna att bearbeta den växande marknaden i Stockholmsområdet. Det stöd till mjuka investeringar som vi föreslår i kapitel 6 rymmer denna möjlighet. Förbättrade telenät och reduktion av kostnaderna för datakommunikation verkar i samma riktning.

9.2.5 Åtgärder för att sprida tillväxten i Stockholmsområdet - reglering och "lägesavgift"

Riksdagen fattade under våren 1989 beslut om en tillfälligt förhöjd fastighetsskatt på hyreshus med huvudsakligen kontor, lokaler, hotell och restauranger, kiosk och parkeringshus (typkod 322-326 i 1988 års fastighetstaxering). Fastighetsskatten höjs för åren 1990- 91 med ca 80% (underlaget höjs från 55 % till 100 %) och beräknas öka intäkterna från fastighetstaxeringen med 600 miljoner kr för 1990 och 700 miljoner kr för 1991.

Den geografiska avgränsningen omfattar alla kommuner i Stockholms län utom i Norrtälje och Södertälje kommun samt i Håbo och Uppsala kommun i Uppsala län.

Mot bakgrund av vår analys av utvecklingen i Stockholm och särskilt den s.k. Arlandakorridoren, har vi diskuterat införande av en lägesavgift. Eftersom riksdagen nyligen har fattat beslut i frågan lägger vi inte fram något eget förslag. Vi förutsätter att regeringen utvärderar effekterna av de införda lägesavgifterna.

9.3 Förslag för att stärka mellanstäderna i prioriterade områden.

Av mellanstäderna är det i första hand de inom de regionalpolitiskt prioriterade områdena eller i direkt anslutning till dessa som berörs av våra förslag.

9.3.1 Mellanstäder i anslutning till Inlandet.

Mellanstäder i Norrland är med vår definition Luleå, Boden, Piteå, Skellefteå, Umeå, Sundsvall/Timrå, Härnösand, Örnsköldsvik samt Östersund.

Luleå-Boden-Piteå-Skellefteå-Umeå

På arbetsmarknaderna i Umeå, Skellefteå, Piteå, Boden och Luleå sysselsattes år 1987 ca 295 000 människor. Samtliga orter är

högskoleorter. Forskning bedrivs på flera av orterna. Var och en av dessa orter har också haft en jämförelsevis positiv sysselsättnings- och befolkningsutveckling, vilket framgått av analysen tidigare. Den analys som genomförts sammanfattas för de här lokala arbetsmarknaderna i följande tabell.

	Befolkning 1987	Förändring 1980-1987 (1980=100)	Typ av kommun
Umeå	86 257	107	Service
Skellefteå	74 179	100	Industri
Piteå	38 758	101	Industri
Boden	29 049	101	Service
Luleå	66 623	99	Industri

Utvecklingspotentialen i dessa orter skulle sannolikt öka och dessutom tas till vara bättre om länkarna mellan dem kunde förstärkas. Arbetsmarknadsmässigt kan Piteå, Skellefteå och Luleå karaktäriseras som industrikommuner medan de två övriga är servicekommuner. I princip kan man därför tänka sig att det finns förutsättningar för en utökad integration mellan dessa arbetsmarknader. Ett hinder är de långa restiderna. Vi har i kapitel 5 redovisat vår syn på kommunikationernas roll i regionalpolitiken bl.a. behovet av en systemsyn på de olika transportslagen. Mot den bakgrunden anser vi att i den kommande samordnade investeringsplaneringen för kommunikationssektorn bör omfatta en särskild redovisning av transportlösningarna för Norrland.

Inom utbildningens område har vi i kapitel 5 lagt förslag om bl.a. utökad distansutbildning vid Umeå universitet, något som förbättrar utbildningsmöjligheterna för hela Norrland.

Sundsvall/Timrå/Härnösand-Östersund-(Trondheim)

Den analys som redovisades tidigare visade i sammanfattning följande befolkningsutveckling för Sundsvall/Timrå, Härnösand och Östersund.

	Befolkning 1987	Förändring 1980-1987 (1980=100)	Typ av kommun
Härnösand	27 270	98	Service
Sundsvall	92 758	98	Service
Timrå	18 322	97	Industri
Östersund	56 788	102	Service

Sundsvall och Härnösand tillhör de mellanstäder som inom länet delar på funktionerna att vara transport- och arbetsmarknadsmässigt centrum respektive nod i det (offentliga) beslutssystemet med Sundsvall som transport och industriellt centrum och Härnösand som administrativt centrum. Det är värt att notera att Sundsvall med de avgränsningar som gjorts kan klassificeras som en serviceort. Såväl Sundsvall/Timrå som Härnösand har haft en negativ befolkningsutveckling under 1980-talet.

Pendlingsutbytet mellan kommunerna är inte så stort att de, enligt de kriterier som SCB använt, bildar en lokal arbetsmarknad. Man kan notera att pendlingsutbytet mellan Sundsvall och Timrå är väsentligt större än mellan dessa båda orter och Härnösand. Orterna fungerar allstå inte nu riktigt som den "Mittstad" som en del vill se den som. Det bör också noteras att Sundsvall har lika stor utpendling till Stockholm som till Härnösand.

Insatser för att underlätta pendlingsutbytet mellan Sundsvall/ Timrå och Härnösand bör vara ett led i strävanden att öka orternas attraktivitet.

De förslag inom kommunikationssektorn som vi redovisar i kapitel 5 innebär en kraftig satsning på regionen. Ett andra flygtrafiknav, snabbtågsförbindelse med Stockholm samt pågående investeringar på E4 ger en utvecklingspotential för de berörda kommunerna. För att ytterligare stimulera utvecklingen bör samarbetsprojekt mellan kommunerna kunna stimuleras ekonomiskt.

Snabbtågsförbindelse med Stockholm påverkar självfallet inte bara Sundsvall utan också övriga orter som berörs längs södra Norrlandskusten, bl.a. Gävle. Från regionalpolitiska utgångspunkter är det angeläget att denna förbindelse kommer till stånd så fort som möjligt. Kommittén förutsätter att denna förbindelse också kommer att innebära direkt anknytning till Arlanda.

Till Sundsvall har tidigare central statlig verksamhet omlokaliserats. År 1987 hade dessa omlokaliserade myndigheter ca 1 000 anställda vilket motsvarade ca 2 % av den totala sysselsättningen. Eventuella tillskott till de befintliga centrala myndigheterna bör rimligen sökas bland sådana som har verksamhetsmässiga samband med dem som nu är lokaliserade till Sundsvall.

Kommitténs förslag till åtgärder beträffande forskning inom högskolan utgår från att högskolorna i Sundsvall/Härnösand och Östersund samverkar. Profileringen på respektive ort måste göras senare. Ett förslag till utvecklingsinriktning som tagits fram av SCA bör dock ingå i den diskussionen eftersom det ligger i linje med de ideér om FoU i kollektiv form som vi diskuterar i kapitel 6. Ett närmande mellan Sundsvall/Härnösand och Östersund (Trondheim) på forskningssidan skulle ytterligare stärka de ideér som finns om utveckling längs E 75.

En särskild utredningsman har på regeringens uppdrag redovisat förslag på utvecklingsinsatser för Östersund (Ds 1989:31). I den analys av

Inlandet som ligger till grund för förslagen konstateras att Östersund som mellanstad i Inlandet behöver stöd för förnyelse och utveckling. Det är en slutsats som vi delar. Vi vill särskilt understryka vikten av förslagen som berör högskoleutbildningen och FoU vid högskolan. Vi har i kapitel 5 föreslagit utökade resurser för Högskolan i Östersund.

9.3.2 Mellanstäder i anslutning till Bergslagen.

Gävle-Sandviken-Falun-Borlänge-Karlstad

Av de mellanstäder som är "dubbelnoder" tillhör Gävle dem som utvecklats befolkningsmässigt minst positivt. Motsvarande relativt negativa befolkningsutveckling har även Sandviken och Borlänge. Av dessa orter har Gävle och Borlänge den högsta tillgängligheten. De har också gemensamt att avståndet till Stockholm samtidigt både är för långt och för kort. Det är för långt bort för att direkt påverkas av tillväxten i Stockholmsområdet men tillräckligt nära för att som marknader kunna bearbetas från Stockholm. Förbättrade kommunikationer kan antas ha stor betydelse för båda dessa orter. Den snabbtågsförbindelse mellan Sundsvall och Stockholm som vi prioriterat i kapitel 5 kommer sannolikt att ha mycket stor betydelse för Gävle/Sandviken och även andra orter i länet. Redan nu är pendlingsutbytet mellan dessa orter och Stockholm betydande. Det finns ytterligare samband mellan orterna. Det är t ex inte ovanligt att Gävle-Dala varit en gemensam region. Traditionellt har därvid Gävle varit "regioncentrum". Till såväl Gävle som Borlänge har också central statlig verksamhet omlokaliserats inom infrastrukturområdet.

I följande tabell redovisas data för dessa mellanstäder.

	Befolkning 1987	Förändring 1980-1987 (1980=100)	Typ av kommun
Borlänge	46 978	99	Industri
Falun	52 051	103	Service
Gävle	87 453	100	Service
Sandviken	39 986	93	Industri

Den svagaste av arbetsmarknaderna är som framgår Sandviken. Arbetsmarknadsmässigt finns det starka samband mellan å ena sidan Falun-Borlänge och å andra sidan Gävle-Sandviken. Förutsättningarna för att kunna utveckla de arbetsmarknadsmässiga sambanden mellan Falun-Borlänge å ena sidan och Gävle-Sandviken å den andra, torde vara begränsade. Det är emellertid inte där som kärnan finns i ett utökat utbyte

mellan dessa orter. Den potential som finns är att de sammantaget bildar ett starkt centrum när det gäller landets infrastruktur. I Borlänge finns Vägverket och Banverket och i Gävle Lantmäteriverket, Centralnämnden för fastighetsdata samt Statens institut för byggnadsforskning.

Därmed kan sägas att Gävle, Falun och Borlänge bildar ett centrum för hantering av koordinatsatt information i samhällets planering av infrastrukturen. Vägverkets vägdatabank är ett exempel på ett geografiskt informationssystem. Domänverket i Falun hanterar också geografiska informationssystem liksom Lantmäteriverket och Centralnämnden för fastighetsdata. Forskningsmässigt utvecklas området geografiska informationssystem nu mycket snabbt. Mot denna bakgrund förefaller det rimligt att söka utveckla ett gemensamt FoU-program mellan de som hanterar geografisk information i regionen och respektive högskolor.

Vi har i kapitel 5 föreslagit att väginvesteringar görs i den s.k. Bergslagsdiagonalen.

För högskolorna i Gävle/Sandviken och Falun/Borlänge och Karlstad föreslår vi i kapitel 5 utökade resurser.

9.3.3 Mellanstäder i anslutning till Sydöstra Sverige.

Växjö-Kalmar-Karlskrona

Dessa tre mellanstäder har hittills haft mycket litet utbyte med varandra. Förklaring till detta är troligen att söka i historiska förhållanden som i nutid bl.a. går igen i hur transportnäten är dragna. Förbättrad samverkan på högskoleområdet och kommunikationsområdet mellan dessa orter kan vara medel för att öka utbytet inom denna del av landet och därmed öka dynamiken i regionens utveckling. För Karlskronas del är det också viktigt att bibehålla de traditionella kontakterna mot Skåne och att den vägen kunna nå kontinenten. Vi har i kapitel 5 föreslagit upprustning av E 66 och järnvägen som ett led i att bättre länka regionen till de nationella transportsystemen. En förutsättning för detta är samverkan mellan de berörda kommunerna och länen.

Högskolorna i Växjö-Kalmar-Karlskrona/Ronneby föreslås i kapitel 5.1 få utökade resurser. En förutsättning är att de tre högskolorna samverkar för att med begränsade resurser kunna ge ett så brett utbildningsutbud som möjligt. En annan förutsättning är att tillgängligheten mellan de tre orterna görs så god som möjligt för att kunna komplettera varandra vad gäller utbildning.

En viktig förutsättning för att samverkan skall kunna utvecklas är sannolikt att Karlskrona kan fungera bättre som länscentrum.

Karlskrona är en av de mellanstäder som har den svagaste utvecklingen. Orsaken till detta är bl.a. minskningen av statliga arbets-

tillfällen i första hand inom försvarssektorn. En strategi för Karlskrona (Blekinge) måste sannolikt innefatta samtliga element som tidigare diskuterats. Det betyder insatser som direkt påverkar arbetsmarknaden i Karlskrona samt förbättrar möjligheterna att integrera de olika lokala arbetsmarknaderna i Blekinge med varandra. Vårt förslag om Kustbanan bör ses i det perspektivet. Vi har i kapitel 5 gjort en regionalpolitisk bedömning av järnvägsinvesteringen.

För lokalisering av statlig verksamhet till Sydöstra Sverige kan både Karlskrona och Växjö motiveras som mottagarorter. Den kapacitet för ledning av lufttrafiken som behöver tillkomma i södra Sverige bör lokaliseras till i första hand Karlskrona och om detta inte går, t.ex. av försvarsskäl, i andra hand till Växjö.

För Karlskronas del har det i länet väckts förslag som tar sin utgångspunkt i Karlskrona som marint centrum. Kommittén har inte tagit ställning till enskilda projekt men ser dessa förslag som en naturlig profil för Karlskrona.

Visby (Gotland)

Under den senaste tioårsperioden har stora infrastrukturinsatser gjorts för Gotland. Således har hamnen i Visby, flygplatsen, elförsörjningen, fiberoptik för telekommunikation byggts ut till en mycket hög standard. Länet som består av endast en kommun har en komplett uppsättning statliga sektorsorgan inklusive länsarbetsnämnd. Den statliga bostadspolitiken är den enda sektor som saknas men dess funktion sköts av länsstyrelsen. Härtill finns en relativt sett välbemannad utvecklingsfond. Det innebär att alla nödvändiga resurser finns för att i samverkan med kommunen möjliggöra arbete med regionala utvecklingsfrågor. Gotland går därmed in i en andra fas där det mer gäller att utnyttja nuvarande rambetingelser än att bygga ytterligare infrastruktur. För detta krävs en mobilisering av den egna regionen.

En sådan inriktning på utvecklingsarbetet svarar Utvecklingscentrum Gotland (UCG) för, som genom samarbete med olika universitet köper utbildning som beslutas om på Gotland. Länsstyrelsen fungerar som en högskolestyrelse och är ansvarig bl.a. för centrets anslagsframställning.

Vi bedömer att centret med den inriktning och sammansättning med lokala intressenter som det har kan fylla en mycket viktig utvecklingsroll för Gotland i sin helhet.

Vi föreslår att regionalpolitiskt stöd utgår för konsolidering av Utvecklingscentrum Gotland under den kommande treårsperioden med 1 miljon kr. per år.

Turismen har en avgörande betydelse för Gotland. Regeringen har tillsatt en särskild utredningsman för att pröva olika utvecklingsprojekt för turismen på ön. I det sammanhanget kan regionalpolitiskt stöd till

ytterligare turisminvesteringar komma att aktualiseras.

Kommunikationerna till och från Gotland spelar en helt avgörande roll för öns utvecklingsmöjligheter. Koncessionen för gods- och persontransporter med båt gavs för två år sedan till ett nytt rederi. Någon större förändring av trafiken har bytet av rederi inte inneburit. Länsstyrelsen i Gotlands län är beredd att överta ansvaret för det statliga stödet till trafiken. Vi uttalade i kapitel 6 att en reformering av transportstödet till Gotland bör ingå i det uppdrag som en särskild utredare bör ges.

9.4. Mellanstädernas inomregionala roll

Åtgärder som stärker mellanstäderna kan som sagts i kapitel 4 innebära att förutsättningarna för en central statlig landsdelspolitik försämras genom att mellanstädernas ökade konkurrenskraft framför allt märks i omlandet så att en negativ bieffekt blir att de små och perifera arbetsmarknadernas situation blir sämre. Decentralisering i ett nationellt perspektiv riskerar därmed att leda till centralisering i ett länsperspektiv.

En politik som skapar förutsättningar för att utveckla alternativ till lokalisering i storstadsområdena måste därför kombineras med åtgärder som så långt som möjligt stärker de små orternas och landsbygdens motkrafter. Särskilt angeläget är detta för de kommuner (lokala arbetsmarknader) som ligger på sådana avstånd från mellanstäderna att dagpendling inte är aktuell. I det sammanhanget är det viktigt att notera att en stor del av utflyttningen från mindre kommuner är s k utbildningsflyttning d.v.s. det är ungdomar som flyttar i samband med att de t.ex. påbörjar gymnasial- eller högskoleutbildning. Det är allstå inte bara direkta insatser mot arbetsmarknaderna som kan medverka till att minska suget från mellanstäderna. Här handlar det om att skapa arbetstillfällen och utbildningsmöjligheter i de kommuner som inte ingår i de(n) stora lokala arbetsmarknaden.

Ett annat alternativ är att se till att de arbetsplatser och servicefunktioner som finns i mellanstäderna blir inom räckhåll för så många människor som möjligt. Från arbetsmarknadssynpunkt blir det då fråga om att vidga mellanstädernas arbetsmarknad geografiskt. Det är också angeläget att betona det ansvar som i detta sammanhang åvilar kommunledningarna i mellanstäderna och landstingen i berörda län. De senare har inte minst genom ansvaret för länstrafiken en stor roll i att genom kollektivtrafiken i länen påverka åtkomsten till service och arbete för människorna i mellanstädernas omland.

Ett tredje alternativ är en inomregional decentralisering av sysselsättning i företag och offentlig verksamhet. En möjlighet att få ett samspel mellan den önskvärda mellanregionala decentraliseringen från Stockholm och den likaledes önskvärda decentraliseringen inomregionalt vore att skapa en "förhandlingssituation" mellan regeringen och

länsstyrelserna t ex på så sätt att en del av en ytterligare ökning av länsanslagen reserverades för att finansiera program för inomregional decentralisering och landsbygdsutveckling. Fördelningen av dessa skulle ske först när konkreta program föreligger och i "konkurrens" mellan de olika länen. Även fördelningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder av typen "östra Norrbotten" skulle kunna hanteras på motsvarande sätt.

En sådan inomregional decentralisering kan normalt inte avse nationella verksamheter som decentraliseras från huvudstaden. De har sannolikt alltför stora krav på flygförbindelser, närhet till högskola etc. för att detta skall vara möjligt. Vissa undantag där kommunikationen kan ske via teleteknik kan tänkas. I övrigt måste inomregional decentralisering avse verksamheter som redan finns i länet och som, vad avser offentlig verksamhet, har en till länet avgränsad funktion. Men även utflyttning av företag eller funktioner inom företag från centralregionen bör kunna ingå i de program omkring vilka förhandlingar förs.

För att sprida nyttan av satsningarna på mellanstäderna i Norrland till Inlandet har vi i kapitel 5 föreslagit att distansutbildningen ökas. Andra insatser av samma slag skulle vara att ytterligare geografiskt förflytta tyngdpunkten för Träteknikcentrums verksamhet närmare företagen. Träteknikcentrum finns nu lokaliserade till Stockholm, Skellefteå och Jönköping. En förstärkning i Skellefteå för att kunna arbeta med tekniskpridning i sågverk och träindustri i Inlandet vore välmotiverad. På motsvarande sätt finns det anledning att göra satsningar på IUC i Skellefteå och Örnsköldsvik, IVF i Luleå, HTC i Örnsköldsvik och Arméns Tekniska skola i Östersund.

En förstärkning av kompetensen i dessa organisationer kan ske bl.a. med de resurser vi föreslår för forskning utanför högskolan. En sådan kompetensförstärkning kommer då även företagen i Inlandet till godo. Inom ramen för det tekniskpridningsprogram för Inlandet som är i startfasen bör det finnas utomordentliga möjligheter att utveckla ett "kunskapsöverföringssystem" mellan kust och inland enligt kanadensisk förebild (IRAP-modellen). De olika högskolorna och instituten i mellanstäderna skulle kunna knytas samman i ett s.k. "laboratory network" och vara en resurs för affärsinriktade teknikutvecklingsinsatser i inlandsföretagen inom trä- och verkstadsindustrin.

10 REGIONALPOLITIKENS SAMHÄLLS-EKONOMISKA OCH STATSFINANSIELLA KOSTNADER

Ställningstaganden:

Genom att förorda den s.k. blandningsmodellen för finansiering av regionalpolitiska åtgärder i vid bemärkelse anser vi att olika politikområden ges en tydligare geografisk dimension vilket på sikt gör att regionalpolitiken lyfts fram i analyser och beslutsunderlag och görs klarare och därmed mer lättförståelig.

De statsfinansiella kostnaderna för geografiska obalanser är höga. Genom att överföra anslag med samma syften som regionalpolitiska anslag till arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel kan man underlätta en effektivare användning av dessa resurser.

Vi har i enlighet med direktiven beräknat kostnaderna för våra förslag utifrån den ram som genomsnittligt tilldelats regionalpolitiken över arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel de fyra senaste åren.

Vi lägger också fram förslag som i enlighet med blandningsmodellen skall finansieras över andra huvudtitlar.

Slutligen har vi, där behovet har bedömts som så stort att ytterligare insatser är motiverade, lagt förslag som inte är finansierade. I en del av fallen har vi pekat på alternativa finansieringsmöjligheter.

Finansiella konsekvenser av åtgärdsförslag

Anslag markerade med C ingår i de centrala anslagen D 2 och D 3.
Anslag markerade med L ingår i länsanslaget D 4.

Typ av insats	*Medelsbehov (miljoner kr/år)*	
	Regionalpolitiskt anslag	*sektor anslag*
Utbildning:		
* *kommunal vuxenutb./SSV*		*50*
* *höjt vuxenstudiestöd*		*45*
* *ökat utrustningsbidrag*	*180*	
* *FoU utanför högskolan*	*150*	
* *fasta forsk.resurser*		*250*
* *högskoleutbildn. (distans o.decentral.)*		*150*
Kommunikationer:		
* *vägupprustning*		
Sydöstra Sverige		*30*
Bergslagen/ södra norrlandskusten		*50*
Inlandet		*20*
		60
**järnvägsupprustning*		
Sydöstra Sverige		*40*
Vattenkraftens vinster:		
Inlandsstyrelsen	*300*	*(nytt anslag)*
Riskkap.bolag i Inlandet	*250*	*(nytt anslag)*
Landsbygdsutv.i vatten-kraftsregioner	*50*	*(nytt anslag)*
Kultur		
* *förprojektering kultur/ turism*	*5*	
* *regionala kulturprojekt*		*50*
Stöd till privata sektorn:		
* *allm.kostn.sänkande stöd för Inlandet*	*450*	
* *transportstöd*		
gods- och persontrp.stöd		*300*
transportstöd till Gotland		*52*
stöd till Vänersjöfart		*61*

Typ av insats	*Medelsbehov (miljoner kr/år)*	
	Regionalpolitiskt anslag	*sektor anslag*
* *stöd till förnyelse, konsulttj.för Inlandet, Bergslagen o. Sydöstra Sv.*		
föret.utv.o. konsultins	*L,C*	
kompetensutv.	*L,C*	
FoU utanför högskol.		
se utbildning	*L,C*	
kompetenscentra f.kv.	*25*	
konsultins.	*45*	
* *Stöd till nyetabl. o. priv. tjänstesektor för I,B,SS o. mellanstäder*		
nyetableringar	*L,C*	
priv.tjänstesekt.	*150*	*(tidigare sysselsättningsstöd)*
* *Kreditgarantier(centralt)*	*30*	
* *Investeringsbidrag*	*L*	
* *Glesbygdsstöd*	*L*	
* *ERU,*	*9*	
* *Länsanslaget*	*950*	
* *Centralt*	*250*	
TOTALT	*2 844*	*1 158*
Förslag till regionalpolitiskt anslag	*2 844*	

10.1 Inledning

Vi har i kapitel 3 bl.a. konstaterat att de statsfinansiella kostnaderna för geografiska obalanser är höga. Till en del är dessa kostnader direkt beroende av arbetslöshetsnivån. Det gäller arbetslöshetsersättning och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa minskar självfallet om arbetslösheten kan nedbringas t. ex. genom regionalpolitiska insatser. Till en del är dessa statsfinansiella kostnader indirekt beroende av arbetsmarknadsförhållanden och andra faktorer som ger upphov till en regionalpolitiska problem. Kostnaderna för differentieringen av grundgarantin i skatteutjämningen är ett exempel.

Den analys av statsbudgetens geografiska fördelning (SOU 1989/90:65), som tidigare redovisats (se kapitel 3), ger en antydan om storleken på de statsfinansiella kostnader som är direkt förknippade med arbetslöshet och ett politiskt syfte att utjämna de skillnader som finns . Kostnaden för sådana obalanser har där beräknats till 37 000 miljoner kr i vad som benämns "reaktionssamhället". Där ingår bl.a. vissa anslag för arbetsmarknadspolitiken, skatteutjämningsbidragen, det regionalpolitiska stödet till näringslivet och norrlandsstödet till jordbruket.

I ett samhällsekonomiskt perspektiv är frågan om vilket "produktionsbortfall" som uppstår för landet som helhet av att arbetskraftsresurser inte utnyttjas samtidigt som det i ett nationellt perspektiv råder brist på arbetskraft. Den samhällsekonomiska kostnaden för arbetslösheten beror av den alternativanvändning som arbetskraften har. Kärnfrågan är vilken arbetsmarknad man tänker sig. Om man antar att det finns en nationell arbetsmarknad finns det naturligtvis större möjligheter för en arbetslös att få ett nytt arbete än om man utgår från att arbetsmarknaden är lokal beroende på att den arbetslöse av olika skäl är bunden till sin hemort.

I en samhällsekonomisk värdering bör också tas hänsyn vilka investeringar i samhällskapital som krävs för att arbetskraftsresurserna skall kunna utnyttjas. Vi har tidigare redovisat en mängd förslag till investeringar i samhällskapital i de regionalpolitiskt prioriterade områdena för att långsiktigt förbättra bl a arbetsmarknadernas funktionssätt. Investeringar i samhällskapital krävs emellertid också i de växande delarna av landet. I det sammanhanget är det inte bara staten som bär kostnaderna utan också kommuner och landsting.

Också den belastning på miljön som olika alternativa vägar att nå regional balans förorsakar bör vägas in i den samhällsekonomiska kostnadsuppskattningen.

Det finns enligt kommitténs mening flera skäl som talar för att en samhällsekonomisk analys skulle kunna ge motiv för regionalpolitiska insatser även om det inte fanns några regionalpolitiska mål. En del av dessa skäl har vi redovisat i kapitel 4.

En enkel simuleringsmodell som utvecklats inom ramen för ERUs analyser av statsbudgeten visar också att det med de regionala variationer som förelåg i arbetslösheten år 1988 förbättras budgetsaldot av olika omfördelningar av statsutgifter till förmån för de regionalpolitiskt prioriterade områdena.

Vi har i vår analys av de två principiella modeller för hur regionalpolitiska mål skall genomsyra politiken förordat blandningsmodellen. Detta innebär att regionalpolitiskt motiverade kostnader belastar respektive sektorsmyndighets anslag.

I vissa fall anser vi dock att regionalpolitiska medel kan användas för "köp" av regional anpassning.

Vidare anser vi att anslag som har samma syften, geografiska avgränsningar och målgrupper som regionalpolitiska anslag bör överföras

till arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Huvudskälet härför är att underlätta en effektivare användning av dessa resurser. Vi anser inte att detta står i strid med vad som nyss sagts om blandningsmodellen. Ett typexempel härpå är anslaget "Särskilda åtgärder för jordbruket i norra Sverige" som ligger under jordbruksdepartementets huvudtitel. Genom detta anslag finansieras insatser som har mycket stora gränsytor mot det regionalpolitiska glesbygdsstödet. Anslaget under jordbruksdepartementet är tidsbegränsat. Det är kommitténs mening att de resurser som kan behövas för liknande insatser i framtiden bör avsättas under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Samma principiella syn har lett oss till slutsatsen att det av oss föreslagna anslaget "Ersättning till vattenkraftsregioner" bör ses en del av de regionalpolitiska anslagen.

Vid sidan av de anslag för vilka regionalpolitiska syften angivits finns sådana som genom sitt geografiska utfall blir intressanta i ett regionalpolitiskt perspektiv därför att de är systematiskt snedfördelade eller därför att anslagen avser sådana områden vi betraktat som strategiska för den regionala utvecklingen. Det är i dessa fall som blandningsmodellen har sin största betydelse.

Det är en avvägningsfråga hur stor del av de totala resurser, som idag avsätts för att kompensera regionala obalanser, som skall avsättas för direkta regionalpolitiska insatser.

Hittills har ca 5 % (ca 2,2 miljarder kronor) av dessa använts för att långsiktigt skapa förutsättningar för utveckling i landets svagare delar. Resterande 95 % används för att kortsiktigt mildra problemen som följer av de existerande regionala skillnaderna.

Enligt direktiven skall våra förslag rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för regionalpolitiska åtgärder. Därmed avses dels åtgärder där medel anvisas över regionalpolitiska anslag under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel, dels sådana åtgärder där regionalpolitiskt motiverade medel anvisas under andra huvudtitlar. I tabell 10.1 har anslagen under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel sammanställts.

De totala regionalpolitiska medel (inkl. medel över tilläggsbudgeten), som de senaste åren anvisats över statsbudgeten har i genomsnitt uppgått till 2 262 miljoner kr per år. Vi har i vårt förslag till reviderad anslagsstruktur, som redovisas i tabell 10.4, tagit den genomsnittliga medelstilldelningen från de senaste fyra budgetåren som utgångspunkt i vårt förslag till finansiering av regionalpolitiken.

Vi har tidigare redovisat vår syn på hur ansvarsfördelningen bör vara mellan olika politikområden och förordar att blandningsmodellen används. Blandningsmodellen innebär att en sektor inom sitt politikområde har ett ansvar för såväl effektivitet som geografisk fördelning. I förlängningen menar vi att genom att välja blandningsmodellen ges alla politikområden en geografisk dimension vilket på sikt gör att regional-

10.2 Nuvarande anslag

Tabell 10.1: De regionalpolitiska anslagen åren 1986/87 - 1989/90.

(f) = förslagsanslag (r) = reservationsanslag		Anslag miljoner kronor budgetår 1986/87	1987/881988/89		1989/90
D 1 Visst reg.pol.stöd(f)	(1)	20,000	5,000	1,000	,001
D 2 Lok.bidrag mm.(r)		362,000	822,000	547,000	362,000
D 3 Lokaliseringslån(r)		300,000	300,000	200,000	100,000
D 4 Reg. utv.ins.mm.(r)	(2)	488,000	688,000	740,000	800,000
D 5 Kreditgar.glesb.(f)		001	,001	,001	,001
D 6 Nedsätt.soc.avgift.(f)		310,000	395,000	350,000	395,000
D 7 Sysselsättningsstöd(f)		120,000	169,000	159,000	165,000
D 8 ERU(r)		4,300	4,300	4,300	4,414
D 9 Utv.fond Västnorden(f)	(3)	6,928	1,904	2,000	2,400
D10 Bergslagsdelegat.(r)					3,000
Summa	(4)	1611,229	2385,205	2003,301	1831,816
Varav genom tilläggsbudget			460,000	235,000	-
Särskilda program:	(5)				
- Särsk.utv.ins.Bergsl.	(6)	205,000	-	-	-
- Lok.bidr.Saab-Scan. AB	(6)	414,000			
- Lok.bidr.ABB AB			100,000		
- För Bergslagen o. inlandet			140,500	-	-
- Norrbotten (särsk.insatser)		193,000	-	-	
- Norrbotten (särsk.medel)			100,000	-	-
- Västernorrl. (särsk.medel)				65,000	
Totalt	(7)	2230,229	2918,705	2003,301	1896,816

Kommentar:

(1) Avser restposter från gamla beslut

(2) D4 anslaget får användastill lokaliserings- respektive investeringsbidrag,
företagsutveckling, stöd till glesbygd samt projektverksamhet. För projektverksamhet anger regeringen en medelsram (se tabell 10.2)

(3) Avser nordiskt samarbete

(4) Genomsnitt per år år för D1-D10: 1 958 miljoner kr.

(5) Beloppet tas upp första budgetåret. beloppen avser flera år vilka markeras med -.

(6) Beslut tagna BÅ 1985/86 men genomförande från BÅ 1986/87

(7) Genomsnittligt per år totalt: 2 262 miljoner kr.

10.3 Länsanslaget

Tabell 10.2: Länsvis fördelning av anslaget för Regionala utvecklingsinsatser m.m. (Det s.k. länsanslaget i miljoner kr)

Län	Budgetår 1986/87		1987/88		1988/89		1989/90	
	Tot.	varav projekt	Tot.	varav projekt	Tot.	varav projekt	Tot.	varav projekt
Stockholms	4,0	2,0	6,0	3,0	6,0	3,5	6,6	3,5
Uppsala	4,0	2,0	6,0	4,0	6,0	4,5	6,5	4,5
Södermanlands	5,5	2,0	6,5	4,0	6,5	4,5	7,0	4,5
Östergötlands	3,5	2,0	4,5	3,0	4,8	3,5	4,8	3,5
Jönköpings	4,5	2,0	5,5	3,0	5,8	3,5	5,8	3,5
Kronobergs	4,0	2,0	5,0	3,0	5,3	3,5	5,3	3,5
Kalmar	6,0	2,5	9,0	3,5	9,5	4,0	9,5	4,0
Gotlands	7,5	2,5	11,5	4,0	11,5	4,5	11,5	4,5
Blekinge	9,0	3,5	13,0	5,0	14,0	6,0	14,5	6,0
Kristianstads	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,5
Malmöhus	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,5
Hallands	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,5	3,5
Göteborgs o.Bohus	7,0	1,5	9,0	3,0	9,0	3,5	10,0	3,5
Älvsborgs	8,0	3,5	11,0	4,5	11,5	5,5	12,0	5,0
Skaraborgs	3,0	2,0	5,5	3,0	5,5	4,5	6,0	3,5
Värmlands	35,0	5,5	50,0	7,0	55,0	10,5	60,0	12,0
Örebro	15,0	4,0	21,0	8,0	22,5	8,5	23,0	8,5
Västmanlands	17,0	3,5	21,0	8,0	15,0	6,5	17,0	6,5
Kopparbergs	36,0	5,5	50,0	15,0	50,0	10,5	60,0	12,0
Gävleborgs	33,5	4,5	50,0	7,0	55,0	10,5	60,0	12,0
Västernorrlands	46,0	6,0	70,0	8,5	80,0	12,0	90,0	15,0
Jämtlands	61,0	5,5	90,0	8,5	100,0	10,5	105,0	13,0
Västerbottens	60,0	6,0	90,0	8,5	100,0	10,5	105,0	13,0
Norrbottens	71,5	6,0	105,0	8,5	118,0	10,5	125,0	13,0
Till regeringens förfogande							10,0	10,0
Summa	447,0	80,0	648,5	131,0	699,9	150,0	765,0	175,0
Centrala medel	41,0	39,5	40,1	35,0				
TOTALT	488,0	688,0	740,0	800,0				

Tabell 10.3: Anslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m. (Länsanslaget,D4 i miljoner kr) fördelat på geografiska områden

Län	Budgetår 1986/87		1987/88		1988/89		1989/90	
	Totalt	varav projekt	Totalt	varav projekt	Totalt	varav projekt	Tot. alt	varav projekt
Inlandslän	238,5	23,5	355,0	34,0	398,0	43,5	425,0	54,0
Bergslagslän	140,5	25,0	198,0	49,0	203,5	51,0	226,5	55,5
Sydöstra Sverige	19,0	8,0	27,0	11,5	28,8	13,1	29,3	13,5
Storstadslän	13,0	5,5	18,0	9,0	18,0	10,0	20,1	10,5
Övriga län	36,0	18,0	50,5	27,5	51,6	32,0	54,1	31,5
Ofördelat							10,0	10,0
Summa	447,0	80,0	648,5	131,0	699,9	149,6	765,0	175,0

Länsanslaget (C4- numera D4- anslaget) har sedan det infördes ökats kraftigt. Anslaget var när det infördes i sin nuvarande utformning bå 1982/83 275 miljoner kr (i löpande priser). För budgetåret 1989/90 uppgår anslaget till 800 miljoner kr. En kombination av nya ändamål för pengarna samt en målmedveten decentralisering av beslutsnivån beträffande lokaliseringsstödet har bidragit till den snabba ökningen av länsanslaget.

Även den del av länsanslaget som avser projektmedel har ökat kraftigt. Sedan budgetåret 1986/87 har projektmedlen mer än fördubblats. Utvärderingar som gjorts av användningen av medlen visar genomgående positiva resultat av projektarbetet på lokal och regional nivå.

Regeringen fördelar årligen länsanslaget inklusive projektmedlen. Det är en ordning som överensstämmer med vår tidigare uttalade princip om regeringens ansvar för den regionalpolitiska avvägningen vid fördelning av resurser.

Av tabell 10.3 framgår att Inlandslänen och Bergslagslänen redan i nuvarande medelstilldelning har prioriterats. Dessa län bör med hänsyn till vår prioritering av landsdelar få del av den ökning av länsanslaget som vi föreslår. I enlighet med vår prioritering av landsdelar bör en större andel av länsanslaget också komma länen i Sydöstra Sverige till del.

Vi vill särskilt peka på de gränsdragningsproblem som uppstår vid avgränsningen av de prioriterade landsdelarna. Det kan hävdas att kommuner i gränslandet kan uppvisa en likartad eller snarlik problembild som de kommuner som omfattas av den avgränsade regionen. Så är fallet i med kommuner gränsande till alla tre landsdelarna.

Länsanslaget bör i sådana fall kunna förstärkas så att man lokalt och regionalt får bättre möjligheter att stödja dessa kommuner.

10.4 Förslag till reviderad anslagsstruktur

Vi har tidigare redovisat att direktiven anger en ram inom vilken kommittén skall finansiera sina förslag. Vi har emellertid funnit i vår analys av problembilden att inom vissa områden är resurserna för knappa i förhållande till vad som krävs av insatser för att komma tillrätta med de mycket stora obalanser mellan landsdelar som vi funnit.

Av den anledningen är vissa av våra förslag inte finansierade. Vilka de är framgår av följande redovisning samt i den inledande sammanfattande tabellen.

De förslag till förstärkning av de regionala högskolorna som vi har diskuterat i kapitel 5.1 har kostnadsberäknats till 250 miljoner kr per år. Förslagen om högskoleutbildning på distans och i decentraliserad form beräknar vi till ca 150 miljoner kr samt föreslagna satsningar inom den kommunala vuxenutbildningen inklusive höjt vuxenstudiestöd till ca 95 miljoner kr per år. Med tillämpning av blandningsmodellen föreslår vi att utbildningssektorn inom sin sektorsram svarar för dessa kostnader.

För FoU utanför högskolorna samt ökat utrustningsbidrag har vi beräknat kostnaden till ca 150 miljoner kr respektive ca 180 miljoner kr per år och finansieras genom omprioritering inom det regionalpolitiska anslaget.

I kapitel 5.2 har vi för kommunikationssektorn föreslagit åtgärder för 2 000 miljoner kr över en tioårsperiod utöver nuvarande anslagsram. Förslagen är inte finansierade men vi har i samma avsnitt diskuterat alternativa finansieringsmöjligheter. För genomförandet av förslagen förutsätter vi att någon av de alternativa finansierings-möjligheterna utnyttjas så att kommunikationssektorn får en resursförstärkning motsvarande 200 miljoner kr per år under den kommande tio-årsperioden.

Inom kommunikationsområdet finns ytterligare anslag som inrättats av regionalpolitiska skäl. Det är anslagen för köp av regionalpolitiskt motiverad interregional järnvägstrafik. Enligt vår princip borde dessa anslag överföras till det regionalpolitisk anslaget. Vi anser emellertid att de bör kvarstå under kommunikationsdepartementets huvudtitel då anslagen är av temporär karaktär samt dessutom kräver en länsövergripande planering.

I kapitel 5.3 har vi föreslagit en återföring av vattenkraftens övervinster till vattenkraftsregionerna med 600 miljoner kr. Anslaget finansieras genom en höjning av skatten på viss elektrisk kraft d.v.s. äldre vattenkraft.

I kapitel 6 föreslår vi en regionalpolitisk stödstruktur för den privata sektorn enligt följande:

Allmänt kostnadssänkande stöd. Till detta räknas kostnaderna för nedsättningen av socialavgifter i Inlandet sänkta socialavgifter och utgifterna för transportstödet. Vi har beräknat kostnaden för sänkningen av socialavgifter till 450 miljoner kr per år de tre första åren. För den andra treårsperioden blir med nuvarande beräkningsgrund årskostnaden ca 50 miljoner kr lägre i och med att nedsättningen upphör i Luleå, Boden och Piteå kommuner.

Transportstödet hör till kommunikationsdepartementets huvudtitel. Vi har beräknat en utgift om 300 miljoner kr.

Stöd till investeringar i maskiner och byggnader.Befintliga företag. Kommitténs förslag innebär att lokaliseringsbidrag skall kunna lämnas i Inlandet. Samtidigt får länsstyrelserna friare möjligheter att lämna investesteringsbidrag efter egna bedömningar. Länsstyrelserna föreslås få rätt att besluta i ärenden upp till 20 miljoner kr. Lokaliseringslånen ombildas till kreditgarantier. Förlusterna på utestående lokaliseringslån har under de senaste åren varit 30 miljoner kr, vilket belopp tas som utgift för kreditgarantierna. Vi föreslår att det centrala anslaget redovisas som reservationsanslag. För centrala beslut om lokaliseringsbidrag har vi beräknat ett mindre belopp än tidigare eller 250 milj.kr. Den föreslagna höjningen från 12 miljoner kr till 20 miljoner kr som övre beloppsgräns för beslut av länsstyrelsen medför ökat krav på länsanslaget. Vi har tagit hänsyn till detta i beräkningen av länsanslaget.

Stödet till byggande av lokaler för uthyrning föreslår vi skall finnas kvar för Inlandet men med ett lägre bidrag än det som utgår idag. Medel har beräknats i länsanslaget.

Stöd till förnyelse av marknader, processer och produkter inom företag. Konsulttjänster. Stödet föreslås kunna lämnas i samtliga prioriterade landsdelar samt i Karlskrona, Sandviken, Örnsköldsvik och Piteå.

Stödet till företagsutveckling föreslås bli en viktigare del av länsanslaget än idag.

På central nivå ingår de medel som beräknats i ett nytt anslag "Regional kompetensutveckling". Till detta anslag har beräknats medel för FoU utanför högskolorna med 150 miljoner kr, medel för kompetenscentra för kvinnor med 25 miljoner kr, utrustningsbidrag till gymnasieskolan 180 miljoner kr samt medel för konsultcheck med 45 miljoner kr. Vi har beräknat 400 miljoner kr för hela anslaget.

Stöd för att påverka näringslivsstrukturen genom stöd till nyetableringar. Investeringsstöd till maskiner och byggnader med högst 50% föreslås kunna lämnas i Inlandet, Bergslagen, Sydöstra Sverige samt Karlskrona, Sandviken, Örnsköldsvik och Piteå. Det stöd "mjuka investeringar" som nämndes tidigare kan också lämnas till nyetablerare som vill

pröva sin affärsidé. Medel för stöd till nyetableringar har beräknats i länsanslaget och i D3.

Stöd till den privata tjänstesektorn. Stöd till privata tjänsteföretag föreslås utgå i Inlandet, Bergslagen, Sydöstra Sverige samt prioriterade mellanstäder. Tyngdpunkten anser vi bör förskjutas så att sysselsättningsstödet får en tjänstesektorprofil. Detta kan ske genom att förkorta tidsperioden under vilken stöd lämnas. Vi har beräknat 150 miljoner kr för anslaget.

En del av det nya anslaget "Ersättning till vattenkraftsregioner" föreslås bli använt som tillskott till riskkapitalbolag. Dessa medel är därmed ett komplement till det regionalpolitiska företagsstödet. Det nya anslaget D 9 har vi beräknat till 600 miljoner kr för användning enligt vårt förslag i kapitel 5.4

Konsekvenserna av våra förslag vad gäller anslagsstrukturen är en fortsatt decentralisering av genomförandeansvaret för regionalpolitiken. Det innebär att det s.k. länsanslaget ökar och därmed utrymmet för regionala hänsyn vid prioriteringar av användningen av resurserna.

Generellt sett gäller att tilldelade resurser via länsanslaget sätter gränsen för hur mycket stöd som kan utbetalas och ger respektive länsstyrelse möjlighet att utifrån regionens behov besluta om hur länsanslaget skall fördelas mellan föreskrivna stödmöjligheter. Medlens storlek kan därför inte för varje enskilt stödslag beräknas av oss utan är en uppgift för länsstyrelserna. Vi kan endast ange när vi tagit hänsyn till ökade eller minskade anspråk på länsanslaget som följer av våra förslag.

I tabell 10.4 sammanfattas vår föreslagna nya anslagsstruktur:

Tabell 10.4: Förslag till reviderad anslagsstruktur

Anslag (miljoner kronor)		Budget-året 1990/91	Treårsperioden 90/92/93
D1	Visst regionalpolitiskt stöd(1)	14,000	42,000
D2	Kreditgarantier (centralt)(2)	30,000	90,000
D3	Lokaliseringsbidrag m.m.(centr.)(3)	250,000	750,000
D4	Regionala utveckl.insatser m.m.(4)	950,000	2850,000
D5	Kreditgarantier (glesbygd)	,001	,001
D6	Nedsättning av socialavgifter(5)	450,000	1350,000
D7	Tjänsteföretagsstöd(6)	150,000	450,000
D8	Kompetensutveckling(7)	400,000	1200,000
D9	Ersättn. till vattenkraftsreg.(8)	600,000	1800,000
SUMMA		2844,001	8532,001

Kommentar:

(1) Inkluderar ERU 9,0 miljoner kr samt för projektering kultur/turism.
(2) Tidigare lokaliseringslån.
(3) Centrala beslut över 20 miljoner kr.
(4) Varav till landsbygdsutveckling 100 miljoner kr.
(5) Under övergångstiden på tre år blir beloppet ca 50 miljoner kr högre.
(6) Sysselsättningsstöd för expansion av tjänsteföretag.
(7) I anslaget ingår medel för FoU utanför högskolor med 150 miljoner kr, medel för kvinnliga kompetenscentra med 25 miljoner kr, utrustningsbidrag 180 miljoner kr samt konsultcheckar 45 miljoner kr.
(8) Nytt anslag.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN

Reservation

av ledamoten Sigge Godin (fp)

Styrning och organisation

Under senare år har regionalpolitiken karakteriserats av en decentralisering av inflytande. Icke minst den kraftiga ökningen av länsanslagen är ett tecken på detta. Från Folkpartiets sida har vi varit pådrivande i denna process. Vår utgångspunkt är att länen framöver skall utvecklas till kraftfulla aktörer i det regionalpolitiska arbetet. Det är på länsnivå som de direkta erfarenheterna och kunskaperna rörande regionen finns, och det är också viktigt att de regionalpolitiska stödmedlen kan handläggas så nära företag och andra som möjligt.

På viktiga punkter ansluter betänkandet till denna filosofi. Flera av förslagen syftar till att ytterligare förstärka länens roll. Samtidigt finns dock en tendens från utredningens sida att skapa nya institutioner och aktörer. Främst syftar jag här på förslaget att inrätta en särskild inlandsstyrelse. Men även andra förslag - etablerandet av olika centra som kvinnocentra och småföretagarcentrat i Stockholm - innebär att den institutionella mångfalden inom regionalpolitiken ökar med utredningens förslag.

I ingendera fallet argumenterar utredningen på ett tillfredställande sätt för behovet av nya institutioner och centra. T. ex. anser man att någon särskild landsdelsstyrelse inte är motiverad för Bergslagen och Sydöstra Sverige. Däremot föreslås en sådan för Inlandet. Varför Inlandet skall ha denna särställning framgår inte av utredningen. Uppgifter som kan hanteras på länsnivå eller i samverkan mellan län i Bergslagen och Sydöstra Sverige anser man uppenbarligen inte att länen som omfattar Inlandet klarar utan en särskild styrelse.

För egen del har jag svårt att se något motiv för inrättandet av en inlandsstyrelse. Risken med att på detta sätt skapa ytterligare en nivå för regionalpolitiskt arbete är att beslutsfattandet kommer att präglas av ökad tungroddhet, minskad tydlighet och ökade gränsdragningsproblem mellan olika nivåer. Det finns vidare en risk för att respektive länsstyrelse upplever det som att ansvaret för utveckling av Inlandet har till stora delar lyfts av dem.

Jag kan därför inte biträda förslaget om att inrätta en inlandsstyrelse. I stället bör ansvaret för utvecklingsarbetet vad gäller denna

del av landet läggas på länsstyrelserna - dvs man bör här använda sig av samma modell som man ansett vara relevant för andra problemtyngda landsdelar. Länsstyrelserna får därmed frihet att själva och i samverkan finna former för den regionala utvecklingen.

Liknande kritik kan riktas mot etablerandet av särskilda kompetenscentra för kvinnor. Jag delar utredningens uppfattning om behovet av ökade satsningar för att förbättra kvinnors ställning i områden med regionala problem. Men utredningen har inte gjort klart hur dessa centra skall förhålla sig till andra aktörer som har till syfte att öka kompetensförsörjningen, som den regionala högskolan, utvecklingsfonden eller andra konsulter. För egen del kan jag inte se annat än att detta är uppgifter som torde kunna klaras inom ramen för existerande organisation. Länsstyrelsen bör sålunda även här vara huvudaktör, och följaktligen åläggas ett huvudansvar för att öka kompetensförsörjningen till kvinnor.

Enligt min mening bör sålunda länsstyrelserna även framöver vara huvudaktörer i det regionalpolitiska arbetet. En följd av detta tänkande är vidare att de bör ges ökad frihet att disponera stödmedlen. Sålunda har vi från Folkpartiets sida krävt att den maximigräns som idags finns för projektanslagens del av länsanslagen bör tas bort. Utredningen föreslår att länens möjligheter att utdela bidrag till mjuka investeringar bör maximeras. Min uppfattning är att länen även här bör ha frihet att prioritera mellan olika typer av stödform.

Jag vill naturligtvis poängtera att den ökade frihet som länsstyrelserna ges kommer att innebära att behovet av kontroll och utvärdering av deras verksamhet ökar. Det är mot denna bakgrund rimligt att Riksrevisionsverket i sin granskningsverksamhet i ökad utsträckning prioriterar den regionalpolitiska sektorn.

Stödsystemet

Utredningen föreslår att nya resurser skall tillföras regionalpolitiken genom ett system som i princip innebär att de resurser vattenkraften genererar skall finansiera satsningar på infrastruktur och företagsstöd. Jag accepterar mot bakgrund av resursbehoven denna form för finansiering av regionalpolitiken. Däremot vill jag kraftigt understryka att dessa resurser måste användas på sådant sätt, att de kommer de delar av landet som har de största behoven till del. En grundprincip för regionalpolitiken är att behoven skall vara avgörande för stödens omfattning till en region, och inte - t.ex. - förekomsten av vissa naturresurser. Det är sålunda problemens art och omfattning, och inte i vilken grad vattenkraft produceras inom t. ex. en kommun, som skall avgöra stödens storlek.

Utredningen föreslår att "vattenkraftresurserna" skall avdelas till riskkapital och infrastrukturåtgärder. Flera riskkapitalbolag är redan under uppbyggnad i norrlandslänen. Till dessa har överförts andra statliga medel. Jag anser att respektive län bör få bedöma om det finns ytterligare

behov av riskkapital. Där så inte är fallet bör länen få disponera hela summan till infrastruktursatsningar och nedsättning av socialavgifter. Utredningen föreslår vidare att "vattenkraftresurserna" skall förvaltas av en inlandsstyrelse. Mot bakgrund av att jag inte kan stödja tillkomsten av denna styrelse föreslår jag att dessa medel istället tillförs de berörda länsstyrelserna.

Jag konstaterar med tillfredställelse att utredningen föreslår att systemet med sänkta socialavgifter framöver bör förbehållas de svårast drabbade delarna av Sverige, d.v.s. Inlandet. Detta är förslag som Folkpartiet under en rad år framfört. Enligt vår uppfattning bör vidare sänkningen omfatta all icke-offentlig verksamhet, detta bl.a. mot bakgrund av de gränsdragningsproblem dagens system medför. Jag vill i detta sammanhang upprepa förslaget att all icke-offentligt verksamhet skall beröras. De ökade kostnader detta medför kan täckas av en del av de "vattenkraftresurser" som enligt utredningen skall användas för uppbyggnad av riskkapitalbolag.

Jag vill vidare understryka att systemet med sänkta socialavgifter förutsätter, om det skall vara effektivt, att företagen kan räkna med att det också blir långsiktigt bestående. Poängen med denna stödform är att kompensera för varaktiga konkurrensnackdelar som avstånd och klimat. En tidsbegränsning av stödets verkningstid kommer därmed att motverka dess syfte, och sannolikt minska dess effektivitet.

REK-87 föreslår väsentliga ändringar av stödområdesindelningen. Bland annat slopas stödområde C samtidigt som Bergslagen ges en viss särställning gentemot övriga kommuner ingående i nuvarande stödområde C. Mycket talar för att de kommuner längs norrlandskusten som för närvarande ingår i stödområde C kommer att ställas inför en omfattande omstrukturering av basindustrin bl.a. till följd av höjda energipriser och ökade miljökrav. I utredningen har dessutom inte sambandet mellan kust och inlandskommunerna tillräckligt beaktats. Av dessa skäl bör nuvarande stödområde C ges en prioritering som åtminstone korresponderar med Bergslagen. Enligt min uppfattning talar behovet av fortsatt expansion och förnyelse av industrin i nuvarande stödområde C för att möjligheten till investeringsstöd bör bibehållas. Jag delar därmed sakkunnige Björn Näsvalls mening.

När det gäller bidraget till maskiner och byggnader finns enligt kommitténs mening anledning att göra skillnad mellan nyetablerade och befintliga företag på så sätt att de förra får stöd upp till 50% av kostnaden medan de senare endast skall få maximalt 35%. Enligt min mening skapar detta en risk för att företag väljer att genomföra nyinvesteringar genom att etablera nya företag i stället för att låta expansionen ske inom befintligt verksamhet. Följden kan sålunda bli att företagsamhet inte bedrivs i ändamålsenlig form. Jag kan därför inte biträda att sådan skillnad görs mellan nyetablerade och befintliga företag.

Utredningen redovisar den risk som kan finnas i att sysselsätt-

ningsstödet för tjänsteföretag utbetalas under en så kort period som ett år. Jag föreslår därför att den bankgaranti som krävs skall skrivas av under tre år och inte under ett år som utredningen föreslår. Därmed får företagen tid att rota sig och risken för missbruk av stödet minskar.

Reservation

av ledamoten Sven Henricsson (Vpk)

Det följande är några avsnitt där jag antingen önskar betona vissa förhållanden utifrån min grundsyn eller reservera mig för andra förslag. I stora delar av betänkandets skrivningar kan jag instämma.

Den regionala problembilden

Bakgrunden är tendensen till fortsatt koncentration mot några expansiva storregioner i landet - främst kring Stockholm och de två andra storstadsregionerna i landet som samtidigt är betydande högskolecentra. Inom de expansiva storregionerna är tillväxten mest markant i kranskommunerna. Koncentrationen sker i tre steg - mot lokalcentra, mot regionala huvudorter och mot storcentra. Orsaksfaktorer är strukturförändringar i näringslivet och kapitalkoncentration nationellt och internationellt. Den statliga politiken innebär i hög grad en anpassning härtill. I utredningens beskrivning av den regionala problembilden betonas starkt internationaliseringens historiska roll. Ett aktuellt uttryck härför är "transnationaliseringen", vilken bl a bekräftas i en SCB-undersökning av de 17 största utlandsinvesterande koncernerna räknat efter antalet anställda. Denna grupp svarade 1985 för 85% av den totala sysselsättningen utomlands. Gruppen sysselsätter 540 000 personer. Mer än hälften av de anställda fanns utomlands. Koncernen i 17-gruppen svarade för en tredjedel av Sveriges export och c:a 60% av industrins totala forsknings- och utvecklingsverksamhet. Under första halvåret 1988 uppgick svenska företags direktinvesteringar i utlandet till närmare 20 miljarder kronor mot drygt 11 miljarder under samma period året förut. Dessa exempel visar att svenska företag aktivt verkar för internationalisering-transnationalisering. Den andra tendensen med avgörande betydelse för bakgrunden är koncentrationen av kapital och ägande, senast bekräftad i rapporten SOU 1988:38. Koncentrationen i de enskilda företagens ägar- och inflytandestruktur har påtagligt ökat under den av utredningen studerade perioden. Till denna trend medverkar kontrollägarskiften, ökat antal fusioner, företagsköp och ökat cirkulärt aktieägande (även kallat "korsvist ägande"). Såväl internationaliseringen som koncentrationen innebär en förstärkt ställning för kapital- och ägaremakten i landet. Exempel på ökningen av den utlandsägda andelen av svenskt näringsliv är att Industridepartementet i sin årsbok Svensk Industri och industripolitik 1988 betecknar 1980-talet som "de utländska förvärvens årtionde".

Dessa två beskrivna tendenser - transnationalisering och kapitalkoncentration driver på geografisk centralisation och blir "motor"

för en växande regional obalans. Det blir redan avancerade regioner som förstärker sin roll av makt- och administrationscentra. Äldre regionalt förankrade företag och finansgrupper trängs ut eller köps upp. De blir knutna till maktcentra utanför den egna regionen eller också överges företagen av de nya ägarna. Det så centraliserade storkapitalet med avsaknad av personkontakt eller tillräcklig materiell anknytning kan knappast prestera någon känsla för lokala och regionala miljöer. Internationaliseringen och den aktuella EG-fokuseringen initierar också kontaktytor åt annat håll. Här i korthet beskrivna förhållanden - främst kapitalkoncentrationens avgörande betydelse - betonas inte tillräckligt kraftigt i betänkandet. Åtgärder för en kraftfull regionalpolitik förutsätter att de folkvalda organen skall ha reella möjligheter att bedriva en självständig och konsekvent politik. Detta försvåras av maktkoncentrationen till storkoncerner och transnationella företag. Strävandena till regional utveckling och balans går hand i hand med vidgad demokrati d.v.s. att folkets valda organ centralt, regionalt och lokalt skall garanteras förstärkta möjligheter politiskt och finansiellt. Om obalanser skall upphävas fordras massiva, breda investerings- och andra insatser som lyfter de eftersatta regionerna till en kvalitativt ny nivå. Även om regionala stödet i form av olika "morötter" inte skall avfärdas, kan det inte medföra någon avgörande förnyelse av situationen.

Erfarenheterna de senaste decennierna bekräftar att en satsning på den offentliga sektorn ofta har större betydelse för arbetsmarknaden än den egentliga regionalpolitiken.

EG och regionalpolitiken

Det måste klart sägas ut att "öppenhet mot Europa" inte får innebära svensk underordning EG:s politik. Däremot uteslutes inte samarbete och frihandel utan beroende och underordning. EG har tillkommit som ett politiskt uttryck för intressena hos dominerande delar av främst det västeuropeiska storkapitalet. EG:s planer på att skapa en inre marknad till 1992 är att söka bygga upp en mur kring en del av Europa. På detta sätt vill man pressa fram favörer för EG-baserade företag inom EG och med detta som påtryckning skall man utöva inflytande på andra länder. Det är angeläget att ställa frågan vilka sociala krafter en sådan utveckling och anpassning gynnar. EG-anpassning försvårar för en nationell och progressiv politik och står inte i samklang med Sveriges strävan till en ny ekonomisk världsordning som gynnar tredje världens sociala utveckling. Enligt en av Statens Industriverk i anslutning till regionalpolitiska utredningen framlagd rapport om EG och regionalpolitiken, riskerar en anpassning till EG att försämra de regionalpolitiska insatserna. Följande citat är belysande.

"Det är uppenbart att Sverige inte tillnärmelsevis har de ekonomiska

problem och skevheter inom landet som flera länder inom EG har. Exempel på de länder som har störst skevheter inom landet är Storbritannien och Italien. En jämförelse mellan EG och Sverige som helhet skulle för det första innebära att Sverige hamnar över EG-genomsnittet avseende BNP/capital. Det skulle för Sveriges del innebära att Sverige hör till de givande länderna snarare än de mottagande länderna när det gäller regionalpolitiska stödåtgärder.

Sverige är, liksom de övriga nordiska länderna, en välfärdsstat med en utbyggd fördelningspolitik. EG ser skillnader i ett större perspektiv och skulle relativt sett kunna antas vilja tona ner flera av de regionalpolitiska insatser som nu görs inom landet. Eftersom EG-kommissionen planerar att sammanföra de tre strukturfonderna (regionalfonden, socialfonden, jordbruksfonden, stärks också Kommissionens handlingskraft och styrka. Detta kommer att leda till att Kommissionen får en starkare maktposition över de nationella regeringarna. Kommissionen ges genom sin styrka även initiativrätt till regionalpolitiska projekt. För ett enskilt medlemsland betyder det att den nationella regionalpolitiken kan konfronteras med ett överstatligt organ. Vad som ur nationell synpunkt således förefaller vara ett regionalpolitiskt viktigt stödområde kan på övernationell nivå försvinna i prioriteringarna."

För exempelvis Norrland i allmänhet och dess Inland i synnerhet riskerar EG-anpassningen att försämra de regionalpolitiska insatserna och därmed öka problemen. Tvärtemot kommitténs majoritet föreslår jag därför att kommittén skall uttala oro för de negativa regionalpolitiska effekterna av ett närmande till EG!

I sammanhanget finns det anledning att taga upp den nya perestrojakainspirerade öppenheten i Östeuropa. Redan nu finns en rad exempel på att flera nystartade företag i Norrland lyckats sluta avtal i miljardklassen på s.k. joint-venture-basis. Kommittén bör föreslå medvetna statliga åtgärder för att i regionalpolitikens intresse ytterligare utveckla dessa nya möjligheter.

Strategi för Inlandet

För att återge min principiella syn på hur man inom ramen för regionalpolitiken bör tackla landsdelspolitiken lämnas följande synpunkter på Inlandet. Utformandet av ett praktiskt program med syfte att förbättra den regionala situationen måste framspringa ur regional- och lokal aktivitet. Därför kan den föreslagna inlandsdelegationen rätt utformad i praktisk verksamhet bli avgörande. Varje form av byråkratisk institution måste undvikas. För att skapa bredd och verklighetsnära förankring måste referensgrupper baserade på folkrörelser initiera förslag, opinion och rörelse.

Av betänkandet framgår att Inlandets problem är svårast av de tre prioriterade landsdelarna. Listan med prioriterade kommuner i

Inlandet bör utökas med Sunne, Eda och Arvika, vars problembild är densamma. Inlandsdelegationen formulerar i samarbete med landsdelens län och kommuner efter diskussioner och remisser ett långsiktigt program och därmed en strategi för utveckling av infrastruktur, näringsliv och kultur. (Se f.ö. vpk-motionen 1985/86:A410). Det måste skapas ett block av investerings- och andra konkreta insatser, inte minst gällande den offentliga sektorn, med en storlek och inriktning som kan förbättra möjligheterna i hela norra inlandet. Detta i sin tur förutsätter att centrala politiska organ ansvarar för grundvillkoren och de finansiella resurserna samtidigt som inlandsdelegationens egna medel garanteras.

Några tänkbara punkter i ett sådant program kan vara:

-Infrastrukturella åtgärder. På kommunikationsområdet t.ex. förbättring av vägnätet och ett verkligt lyft av inlandsbanan till modern teknik och på sikt el-drift.

-Industriell utveckling främst via ökad förädling av råvaror och halvfabrikat.

-Utveckling av skogsbruk, jordbruk och vattenbruk.

-Turism, rekreations- och hälsocentra med de breda folklagren som främsta målgrupp.

-Tryggandet av teknisk och annan kompetens i regionen. Skapandet av särskilda FOU-organ i samverkan mellan de norrländska universiteten och högskolorna.

Nyckeln till en gemensam strategi för län och kommuner - förhoppningsvis med regeringens stöd - är ett lagarbete där den traditionella attityden "väntan på centrala nivåns eventuella "paket" ", ersätts av ett konkret åtgärdsprogram förankrat i inlandets specifika problem och möjligheter. Den regionala nivåns-landsdelens mobilisering är avgörande för framgång men kräver centralt resursstöd.

Härigenom garanteras åtgärdsprogrammets inordnande i ett nationellt ansvar och en nationell strategi. Bildandet av Inlandskommunernas ekonomiska förening och samarbetet kring näringsliv, turism och inlandsbana uttrycker vilja att slå vakt om och utveckla inlandsregionens möjligheter och antyder en struktur som med ökad fasthet kan förlösa ny aktivitet och lösningar.

En annan viktig samhällsinsats gäller åtgärder för att minska den lokala och nationella sårbarheten. Det gäller att slå vakt om lokal och regional försörjning på flertalet områden. Den fortgående utvecklingen med ökat beroende utifrån och därmed ökad sårbarhet måste hejdas. Inlandet har goda förutsättningar att genomföra olika försöks- ,

utvecklings- och experimentprojekt kring behoven av energiproduktions- och energihushållningslösningar. Likaså har Norrland unika förutsättningar att bygga upp lokal produktion av livsmedel, främst grönsaker, rotfrukter och bär av hög kvalité, utan onödigt användande av gödnings- och bekämpningsmedel. Vissa delar av inlandet kan göras till försöks- och demonstrationsområden för lokal livsmedelsproduktion. Transporterna kan minimeras och sårbarheten minska. Den av Inlandskommunernas ekonomiska förening påbörjade turistsatsning måste få helhjärtat centralt stöd. Inlandsbanan med alla kringaktivitetet kan bli en turistattraktion av internationell klass.

Strategiska insatsområden - kommunikationer

1988 års trafikpolitiska beslut betonar samspelet mellan trafik- och regionalpolitik. Transportsystemet skall bidraga till regional balans! I verkligheten gynnas biltrafik/privatbilism medan kollektivtrafik, järnvägstrafik och kustsjöfart nedtonas. Föreställningen att landsbygdens bosättningsmönster ofta kräver privatbil för arbetspendling m.m. är i stort riktig.

Jag vill dock föreslå att kommittén uttalar att detta förhållande inte alls utesluter anpassade kollektivtrafiklösningar i dessa områden. Ett exempel är skogsbrukets arbetsresor som först klarades individuellt, men efterhand skötes av företaget som med smidiga fordon svarar för arbetsresorna. Traditionell slentrian och föreställningar får inte bli till hinder för trafiksäkra, moderna och okonventionella kollektiva lösningar. En annan sak är att tung trafik överföres t.ex. från järnväg till landsväg. Det drabbar landets ekonomi då många vägar inte har en bärighet som klarar den ökade belastningen. Med god vilja måste möjlighet finnas att utnyttja järnvägen för virkestransporter och skona vägarna.

Kommittén måste kräva åtgärder för att målmedvetet öka anvädningen av järnvägstrafik d.v.s. förorda ett samhällsekonomiskt synsätt. I en trafikkalkyl måste regionalpolitiska och miljöpolitiska vinster föras in även om exakt kvantifiering är svår att göra.

1988 års trafikbeslut att föra över ansvaret för lokal-regional järnvägstrafik på länshuvudmännen innebär en kostnadsövervältring på kommunerna. Det finns ett antal bandelar där underlag och boendestruktur talar för tågtrafiklösningar med snabb, modern teknik, exempelvis Ådalsbanan Sundsvall-Långsele. Verkligheten visar dessutom att denna bandel kan och bör fungera som ett slags "dubbelspår" till stambanan! Men självfallet måste en drift via länshuvudmannen tryggas genom statsbidrag och inte genom överlastning på kommunerna. Om REK 87 verkligen menar något med att prioritera Inlandet som den svåraste problemregionen, kan inte utredningen stillatigande åse hur inlandsbanan läggs ned. Trafikpolitiska beslutet innebär att Inlandsbanan varken är stomjärnväg eller länsjärnväg utan att bandelen tillsammans

med Malmbanan har en "speciell karaktär" (prop 1987/88:50 bil 1 sid 115). Detta beslut respekteras inte av Transportrådet som i den praktiska hanteringen betraktar Inlandsbanan som "uppsplittrad" länsjärnväg. Bildandet av Inlandskommunernas ekonomiska förening är vidare en öppning för det i propositionen omtalade önskade "regionala engagemanget" tillsammans med Turismutvecklingen, men ingen seriös prövning sker!

Inlandsbanan är helt klart en turistattraktion som genom nu planerade offensiva grepp kan attrahera hela Europa. Trots små insatser reser 14 000 - 15 000 med banan varje sommarsäsong. Med förbättrad teknik och service jämte fortsatt marknadsföring i utlandet kan målet nås- en fördubbling av antalet resenärer. Inlandskommunernas ekonomiska förening har den 19 april 1989 bl.a. uttalat:

> Vi kommuner i Inlandet kräver att berörda myndigheter dels ger Inlandsbanan en ärlig möjlighet att pröva sin egen överlevnadsförmåga för olika typer av trafik, dels gör en ordentlig utvärdering av konsekvenserna av ev. indragningar i trafiken. Vi menar att regeringen måste avsätta resurser för att åtminstone ytterligare ett antal år i en mer offensiv anda än hittills och gärna i okonventionella former pröva olika möjligheter att utveckla trafiken, samt att en konsekvensanalys tas fram som närmare belyser effekterna av ev. trafikindragningar innan mer drastiska förändringar tillåts ske.

Jag reserverar mig för att utredningen uttalar sig i linje med ovanstående.

Vägar

Överförandet av tung trafik till landsvägarna ställer ständigt ökade krav på statsanslag. Transportrådet noterar f.ö. att vägarna i de tre prioriterade landsdelarna uppvisar sådana brister att höjd nivå på insatserna behövs. Detta gäller också Riksväg 88 genom norra Inlandet, som nu av kommittén föreslås få Europavägskaraktär. Kravet på upprustning för ökad säkerhet och kapacitet växer då kraftigt och det föreslagna resurstillskottet på 600 miljoner kronor under 10 år (60 milj kr/år) kan inte räcka långt - särskilt om anslaget också skall inrymma det föreslagna och verkligt angelägna programmet för förbättring av grusvägarna. I betänkandet kan utläsas att de s.k. vattenkraftspengarna (via Inlandsdelegationen) skulle kunna disponeras för väginvesteringar. Härigenom skulle ordinarie väganslag skonas. Det är oroande om staten, med åberopande av dessa medel, ser en möjlighet att spara på ordinarie väganslag m.m. Då är det förfelat.

Den föreslagna upprustningen av Inlandsvägen är mera att se

som en angelägen och tvingande underhållsåtgärd redan med nuvarande trafikomfattning. Ökar trafiken ytterligare krävs betydande insatser. I detta läge presenteras nu i trafikdebatten europavägs-tanken genom Inlandet som ett närliggande alternativ. Härigenom har i pressen lanserats frågan om en avveckling av inlandsbanan. En sådan politik skulle självfallet ytterligare belasta vägarna och förvärra situationen. Enligt min uppfattning är detta inte liktydigt med bra regionalpolitik. Inlandskommunernas ek. förening har inte heller uttalat något krav i antydd rikting. Föreningen har istället uttalat att såväl inlandsbanan som Inlandsvägen har strategisk betydelse och uttalat följande:

> Vi kommuner i Inlandet önskar att den av staten utsedda förhandlingsmannen för Inlandsbanetrafiken, som har en särskild inriktning på turisttrafiken, ges ett utökat uppdrag med att ta fram ett samlat turistiskt åtgärdsprogram för inlandet vad avser såväl produktutveckling som marknadsföring och med koppling till både järnväg och väg samt utreder förutsättningarna för programmets genomförande och finansiering.

Detta Inlandskommunernas förslag skulle ha stor regionalpolitisk betydelse om det genomfördes. Kommittén borde taga upp detta som sitt eget och hemställa om regeringens medverkan. Turismen har i andra sammanhang framhållits som en realistisk möjlighet för Inlandet.

Vattenkraftens övervinster och regional utveckling

Förslaget att återföra, via anslag på statsbudgeten, 600 miljoner kronor per år som ersättning till vattenkraftsregioner är välbetänkt, men beloppet helt otillräckligt med tanke på målet: att genomföra de många regionalpolitiskt angelägna projekt som inte kunnat förverkligas på grund av brist på finansiella resurser. Kraftskatteuttaget kan mycket väl anpassas så att återföringen till berörda regioner vid starten skulle motsvara 1 miljard kronor årligen. Härigenom täckes ett minimibehov.

Styrelserna för de regionala länsfonderna tillsättes länsvis av landsting och kommuner, varvid de stora löntagarorganisationerna garanteras ett starkt inflytande.

Eftersom kommunerna fråntogs en stor inkomstkälla då rätten till beskattning av juridiska personer (inkl Vattenkraftsföretagen) upphävdes, måste rimligen kommuner med sjöreglerings- och kraftverksbyggen inom sina gränser få åtnjuta finansiella resurser fördelade genom samlösningar län-kommuner i syfte att få ett optimalt utbyte av fonderna.

Inlandsdelegationen måste dessutom garanteras tillräckliga medel för att realisera av delegationen utarbetade övergripande och långsiktiga projekt och program.

Härigenom skulle såväl intentionerna i den av landshövding Sven Heurgren gjorda utredningen för Jämtland som i de av socialdemokraterna i Norrbotten och i flera riksdagsmotioner framförda förslagen tillgodoses. Slutligen bör kommittén uttala att produktionsavgifterna inte får kompenseras av kraftbolagen i form av höjda el-priser.

Medlen får tagas från "övervinsterna". Detta förslag ligger i linje med vpk:s grundsyn att den allt mer omfattande samhälleliga kapitalbildningen måste användas för bl.a. massiva regionalpolitiska utvecklingsinsatser. Vid flera tillfällen har vpk föreslagit att löntagarfonderna, vars ursprungstanke hade sådana intentioner, skulle utnyttjas för att lyfta problemregionerna till en ny nivå genom bl.a. infrastrukturella och andra åtgärder med verklig effekt.

Stöd till privata sektorn

Vi anser att det traditionella regionalpolitiska stödet bör finnas kvar även om dess betydelse är överdriven. En ytterligare utvidgning av detsamma enligt majoritetens förslag att gälla tjänsteföretag i mellanstäderna biträdes ej. Mellanstäderna är ofta beslutscentra. Deras roll i regionalpolitiken kan istället förstärkas via infrastrukturåtgärder på främst utbildnings- och kommunikationsområdet. Tyngdpunkten bör alltså förskjutas mot infrastruktursatsningar. Vad gäller sänkta socialavgifter som stimulansmedel kan jag inte dela kommittémajoritetens uppfattning. Försäkringsavgifterna finansierar sociala rättigheter, vilka skall utgå med lika förutsättningar i hela landet. Principiella skäl talar för att de skall tagas ut efter samma regler. Systemet med sänkta socialavgifter innebär att arbetsgivarnas avgifter till en del måste täckas med budgetmedel som väsentligen kommer från löntagarnas direkta och indirekta skatter, vilket är fördelningspolitiskt fel. Den positiva regionalpolitiska effekten är högst diskutabel. Enligt utvärderingen av de sänkta socialavgifterna i Norrbotten (Bohm-Lind 1988) har sysselsättningseffekterna varit mycket svaga. En invändning häremot är att uppföljningsperioden varit för kort. Gentemot detta kan anföras att en fyraårig uppföljningsperiod är ovanligt lång då det gäller utvärdering av regional- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Det måste redovisas att subventionen under perioden ifråga rör sig om c:a 1,3 miljarder kronor och då enbart till en del av näringslivet i berörd region. De synpunkter som framfördes av vpk:s representant i anslutning till SOU 1984:74 gäller alltjämt. Föreslår därför att kommittén uttalar sig för att systemet med sänkta socialavgifter upphör att gälla. De sålunda inbesparade medlen kan exempelvis användas för infrakstrukturella insatser, för höjt länsanslag eller för att finansiera projekt som tagits fram inom kampanjen Hela Sverige skall leva.

Det regionalpolitiska godstransportstödet infördes för snart 20 år sedan i syfte att kompensera företagen i Norrland för geografiskt

betingade fraktmerkostnader. I utredningen skrivs nu att det har hävdats att driftstödet ifråga "tenderar att konservera en förlegad näringslivsstruktur". Vidare: "Driftstödet är också särskilt uppmärksammat i internationella överenskommelser". "Som framgår av kap 2 är driftstöd inom EG tillåtna endast om en region har varaktiga konkurrensnackdelar". Ovanstående formuleringar tyder på att kommittémajoriteten oroar sig för att nuvarande transportstöd inte blir tillräckligt "harmoniskt" med EG-reglerna. Självfallet är jag öppen för ett bättre och effektivare transportstöd om det är baserat på grundidén "att kompensera för geografiskt betingande merkostnader", men en från utlandet framtvingad försämring kan jag inte godtaga.

Styrning och organisationer

I de inledande avsnitten till denna reservation har jag betonat att den ekonomiska maktkoncentrationen till ett fåtal storkoncerner är ägnad att försvåra för de demokratiskt valda folkliga organen att bedriva en självständig och konsekvent politik. En nyckelfråga är att de folkliga organens finansiella resurser garanteras och att tillräckliga allmänna kapitalresurser finns för regional utveckling inte minst inom den offentliga sektorn. Med detta som bakgrund omfattar jag grundtankarna i utredningen som syftar till decentralisering och ökat regionalt/lokalt engagemang och ansvar i regionalpolitiken. Det bör dock understrykas att ett ökat ansvar för bl.a. kommunerna inte är problemfritt med tanke på den kommunala ekonomin och de höga kommunalskatterna. En decentralisering måste också garantera berörda län och kommuner ökade resurser för att genomföra en förbättrad regionalpolitik.

Stockholmsregionen

Typiskt för denna region är den kraftiga satsningen på FoU. Vad gäller produktivitetsutveckling och teknikförnyelse anses Stockholmsregionen ligga 10 år före landet i övrigt. Betänkandets beskrivning av utvecklingen i regionen med överhettning på byggmarknaden, trängseleffekter, bostadsbrist, växande biltrafik och miljöproblem, inomregional obalans och växande svårigheter att upprätthålla den sociala omvårdnaden, främst på grund av brist på arbetskraft, motsvarar verkligheten. Regionen tenderar att bli en inflationsmotor- en tummelplats för fastighets- och annan spekulation. Denna typ av "spontan regionalpolitik" är ägnad att stimulera kapitalspekulation och vinstjakt på de ekonomiskt svaga samhällsgruppernas bekostnad. Eventuella åtgärder mot spekulationsekonomin för ökad styrning i samhällets intresse väcker nästan alltid motstånd i vissa inflytelserika finanskretsar, vilka ser inflationen som en möjlighet att ytterligare öka vinsterna. De av

kommitténs majoritet föreslagna åtgärderna för att söka komma till rätta med denna utveckling är välmenande men inte rillräckliga. Lokaliseringssamråd med tjänsteföretag, bättre information till företagen och överenskommelser med näringslivet om stimulans till företag som flyttar ut, hjälper föga. Förutom investerings- och lägesavgifter d.v.s. åtgärder för att öka det relativa kostnadsläget för olika verksamheter i regionen, måste bestämda åtgärder vidtagas för aktiv styrning.

1970-talets omlokalisering av statlig verksamhet har utvärderats av Statskontoret i rapporten 1989:8A. Erfarenheterna är positiva härav! Kommittén bör föreslå regeringen att ånyo forma ett konkret program för utflyttning till främst s.k. mellanstäder av statliga verksamheter eller delar därav. Kommittén bör även föreslå förstärkt lagstiftning med inriktning på nya möjligheter till styrning även inom privata sektorn. Jag reserverar mig härför.

Reservation

av ledamoten Anders G Högmark (m)

REK87 har tvingats arbeta under en tidspress som inte varit acceptabel. Tyvärr kan denna ha kommit att påverka slutproduktens kvalitet i vissa avseenden på ett icke gynnsamt sätt.

Såväl ledamöter som sekretariat borde ha varit betjänta av en bättre tingens ordning. Ansvaret för detta faller helt på ansvarigt statsråd som uppenbarligen inte förmått inse problemets allvar oaktat att utredningens ordförande vid ett antal tillfällen framfört dessa sakförhållande. Andra faktorer har tydligen vägt tyngre då det gällt utredningens önskan om ett rimligare arbetsschema. För remissinstanserna kan detta påpekande ha ett visst värde.

Regionalpolitikens mål och villkor

En ekonomi i god balans och med väl hävdad tillväxt ger långsiktigt de bästa förutsättningarna för en växande och väl fördelad välfärd i landet. Detta förutsätter att vi samfällt kan dra nytta av alla regioners utvecklings- och tillväxtkraft. Politiska beslut skall ge marknadens aktörer på olika nivåer och inom skilda områden så klara och långsiktiga signaler som möjligt i syfte att få dessa aktörer att uppnå vissa övergripande nationella mål.

Varken ekonomisk politik eller politik för regional utveckling är någon form av nollsummespel där en viss given ekonomisk välfärd fördelas på sådant sätt att vad en region vinner förlorar en annan. En sund ekonomisk politik med en väl avvägd regional politik rymmer dynamiska inslag som kan öka välfärden i alla delar av landet samtidigt som då den totala ekonomin kan utvecklas i en hårdnande internationell konkurrens.

Detta leder oss fram till en insikt som är viktig att ha som utgångspunkt då man analyserar den regionala utvecklingen och självfallet också utformar riktlinjer för en framtida politik för regional utveckling: Regional utveckling och regionalpolitik måste kunna ses på flera perspektivnivåer, exempelvis internationell, nationell och regional nivå.

I ett EG-perspektiv, dvs det internationella perspektivet, är det självfallet av största betydelse att Sverige har exempelvis en storstadsregion väl skickad att klara sina funktioner på ett konkurrenskraftigt sätt bl.a. gentemot andra länders huvudstäder. Skulle denna dynamik och konkurrenskraft saknas skulle detta vara förödande för hela Sverige på sikt. Regeringens politik och politiska signaler till berörda aktörer måste därför utformas på sådant sätt att förutsättningarna för en god utveckling av huvudstadsregionen kan komma till stånd under 90-talet.

På samma sätt är det viktigt att den förda politiken maximalt

drar nytta av utvecklingsmöjligheterna i olika regioner inom landet så att dessa var och en på sitt sätt bidrar till tillväxt och väl fördelad välfärd. Även inom en region - ofta ett län - den tredje perspektivnivån, är det viktigt att sådana avvägningar görs så att inte länets huvudort uppfattas få dominera till men för omgivande kommuners utveckling.

En framåt syftande dynamisk regionalpolitik måste spela över och genom alla dessa tre perspektivnivåer för att vara effektiv och därmed trovärdig.

Som moderat ledamot i utredningen har jag starkt argumenterat för denna inriktning av framtidens regionalpolitik. På flera områden har det gått att skapa en betydande politisk uppslutning kring denna inriktning av politiken vilket jag självfallet uppfattar som glädjande och en utveckling i rätt riktning. På ett antal områden kan jag dock ej ansluta mig till majoritetens uppfattning. Dessa reservationer redovisas nedan och disponeras i huvudsak i enlighet med själva betänkandets uppläggning med avseende på sakfrågorna.

1990-talets regionalpolitik måste mer präglas av utveckling och framtidstro och mindre av att stöd och subventioner går till mer eller mindre omöjliga projekt, på förhand dömda att misslyckas. Med de synsätt på regionalpolitiken jag redovisat ovan är det viktigt att betona helhetssynen, d.v.s. att så många olika sektorer påverkar, var för sig, och i samverkan, en regions utveckling. Att identifiera dessa sektorers roll och därefter finna lämpliga metoder att direkt via politiska beslut och via marknaden påverka och skapa förutsättningar för en positiv regional utveckling blir därför av central betydelse för politiska församlingar, om de av riksdagen fastställda regionalpolitiska målen skall kunna uppnås.

Utredningens förslag till målformulering täcker nu mer allsidigt in helhetssynen än tidigare och bör därför kunna tjäna som utgångspunkt för en mer meningsfull regionalpolitik, byggd på marknadsekonomins grunder.

Den analys utredningen har gjort och som väl överensstämmer med ett flertal internationella studier visar nämligen entydigt på att framgångsrika regioner med stor attraktionskraft besitter ett antal egenskaper, vilka mer eller mindre saknas i de s.k. problemområdena vilka utredningen pekar ut.

Enligt min mening kan dessa faktorer eller kvaliteter i korthet sammanfattas på följande sätt:

1. God tillgänglighet

Det skall vara lätt för personer, gods och information överförd via olika media att ta sig till och från regionen men också att kommunicera inom den.

2. Hög kunskaps- och kompetensnivå

Inom regionen skall finnas ett väl fungerande utbildningssystem inom flera områden och nivåer. God samverkan mellan detta system och det enskilda näringslivet skapar ytterligare kvaliteter.

Systemen bör också utformas och utvecklas på ett sådant sätt att kunskapsutbyte till och från regionen stimuleras. För ett litet land som Sverige är inte minst denna funktion helt central för den framtida välståndsutvecklingen.

Ett universitets- och högskolesystem präglat av gedigna kvalitetskrav och omfattande internationella kontakter samt ett konkurrenskraftigt forsknings- och utvecklingsinriktat näringsliv utgör spjutspetsen i denna kunskaps- och kompetensstruktur.

3. Omfattande egen beslutskompetens

Att inom en region själv kunna få fatta viktiga beslut som direkt och indirekt påverkar regionens utveckling är en central strategisk fråga. Den berör såväl offentlig som enskild sektor. Ges denna möjlighet i båda sektorerna skapas ofta mycket kraftiga positiva effekter. Inte minst en överföring från offentlig till privat sektor skulle bidraga till detta. Det är alltså viktigt att exempelvis mer av offentligt beslutsfattande "förs ner" från ett nationellt plan till ett regionalt. Särskilt gäller detta den statliga förvaltningen där en omfattande funktionsdecentralisering borde äga rum under 90-talet. Denna typ av decentralisering är vida mer effektiv än att flytta omkring hela ämbetsverk i landet utan gedigen analys och beredning.

Inom den enskilda sektorn kan man föra motsvarande resonemang. Ju närmare knutna till en region företagens - institutionernas ledningar är desto bättre blir ofta samspelet mellan dem och andra aktörer och beslutsfattare i regionen. Kortare beslutsvägar och större känsla för regionen präglar då ofta detta nätverksbyggande.

4. Gott relativt kostnadsläge och gedigen finansiell kapacitet

I en tid med allt mer lättrörliga produktionsfaktorer såsom kompetens, kapital och kreativitet är det av största betydelse att regionens kostnadsläge i form av skatter och avgifter och arbetskraftskostnader är attraktivt. Motsatsen skapar genast problem vilket finns många exempel på.

En omfattande beslutskompetens enligt p. 3 bör kombineras med en gedigen finansiell kapacitet i syfte att kunna förverkliga de beslut man är behörig att fatta om de kräver finansiell medverkan i någon form.

De mycket omfattande nationella transfereringarna direkt och

indirekt över budgeten och socialförsäkringssystemet samt vårt nuvarande och inte minst framtida skattesystems utformning och funktionssätt är vidare en faktor av stor betydelse i detta sammanhang.

5. Kreativt kulturellt klimat

Detta är förvisso en mer svårfångad kvalitet för en regions utveckling. Den kan spänna över de mest skiftande områden och självfallet variera mellan åldrar, kön och olika grupper.

Närvaron av, och känslan för den skapande processen intar en viktig plats. Skalan i denna kan variera från individ - nivå till att omfatta hela samhället i dess vidaste bemärkelse. Någon har uttryckt det enkelt men kanske fångar det en väsentlig del av innehållet: "Det skall vara roligt och spännande att leva där". Livskvaliten skall stå i centrum, d.v.s. något att leva av, för och efter.

6. God boendemiljö

Helt naturligt betyder en god boendemiljö och en väl fungerande öppen bostadsmarknad mycket för en regions förmåga att dra till sig människor, inte minst kvalificerad arbetskraft.

7. En allsidig arbetsmarknad

Med det förvärvsmönster vi idag har med båda makarna ute i förvärvslivet största delen av deras vuxna liv är tillgång till lämpliga arbeten för dem båda avgörande i valet av bosättningsort. Även om en mer rättfärdig familje- och skattepolitik av det slag Moderata Samlingspartiet har föreslagit, skulle genomföras, kvarstår säkert önskemålen från båda makarna att kunna förvärvsarbeta utanför hemmet om än i mer flexibla arbetsformer.

En region med de egenskaper jag redogjort för under p. 1-6 har troligen uppnått en ganska bred och djup arbetsmarknad, vilket i sin tur ytterligare förstärker regionens slagkraft.

REK-87:s förslag

Insikten om dessa faktorers strategiska betydelse utgör en fruktbar utgångspunkt för en analys av olika regioners "tillstånd" och vilka egenskaper som behöver förstärkas för att stimulera en mer positiv framtida utveckling.

REK87 borde mer konsekvent ha genomfört denna breda analys utifrån sitt eget ställningstagande om helhetssynens betydelse. Såväl

utredningsdirektivens aktiva begränsningar som oviljan från den socialdemokratiska majoritetens sida har omöjliggjort denna mer välbehövliga breddning. Jag vill också hänvisa till vad jag inledningsvis anförde om det orealistiska tidsschemat under utredningens slutskede.

Moderata Samlingspartiet har i andra sammanhang i parti- och kommittémotioner inom flera av dessa områden redovisat en alternativ politik som i sin helhet skulle skapat bättre förutsättningar för en mer positiv regional utveckling vilken skulle givit "Hela Sverige en chans att leva bättre".

Kompetensutveckling

Den analys utredningen gjort visar klart på vikten av kompetenshöjande insatser i skilda regioner, vilket i sin tur leder utredningen fram till att det under de kommande åren behövs kraftfulla satsningar inom utbildningsväsendet. Jag delar i princip detta synsätt.

Mot vissa ställningstaganden vill jag dock redovisa avvikande uppfattningar.

Vuxenutbildningen kommer med stor säkerhet att spela en viktig roll under 90-talet bl.a. som ett instrument för att lindra bristen på kvalificerad arbetskraft. En stor andel av den yrkesverksamma befolkningen över 45 år saknar utbildning över grundskolenivå. Det är rimligt att tro att dessa grupper med 10-20 år kvar av aktivt yrkesliv skulle vara än mer intressanta på arbetsmarknaden med kompletterande utbildning. Formerna för denna både kan och bör variera och ges en utformning som väl passar såväl arbetstagare som arbetsgivare. Moderata Samlingspartiet har i en särskild motion till riksdagen begärt en bred översyn av villkoren och formerna för 90-talets vuxenutbildningspolitik. Flera av de aspekter som REK-87 tagit upp i detta sammanhang kan med fördel tas in och beaktas i detta översynsarbete vilket snarast bör komma till stånd. Av detta skäl finns det ingen anledning att nu låsa fast varken utbildningens former, utbudets mängd eller anslagsnivåer för vuxenutbildningen.

REK-87 föreslår vidare att 60 miljoner skall avsättas för att finansiera bättre utrustning inom framförallt den tekniska utbildningen. Utredningen pekar inte minst på de krav den nyligen beslutade mellaningenjörsutbildningen kommer att ställa på de högskolor som berörs av denna viktiga reform. Skall kvaliteten på mellaningenjörsutbildningen kunna hållas på den höga nivå som Moderata Samlingspartiet förväntar sig, framstår anslag just till högskolans mellaningenjörsutbildning som särskilt angelägna.

Utredningen föreslår väsentliga satsningar inom andra delar av högskoleväsendet bl.a. i form av ökade anslag för fristående kurser, decentraliserad utbildning och distansutbildning. Genom denna typ av resurstillskott kan de större lärosätena på ett smidigt sätt och med bibehållen hög kvalitet samverka med de mindre högskolorna i former

som kan anpassas till skilda regionala behov.

Den högre utbildningen måste tillföras större resurser anser utredningen, om Sverige skall klara utmaningen i 90-talets kunskapssamhälle. Jag delar denna uppfattning. Det är rimligt att denna uppfattning kan ta sig konkreta uttryck i regeringens kommande proposition som rör den högre utbildningen.

Formerna för dessa satsningar både kan och bör vara flera. REK-87 har genom att lyfta fram det regionala utvecklingsperspektivet i de tre särskilda problemregionerna, Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige dokumenterat behovet av satsningar vid universitet och högskolor med särskilda kopplingar till dessa regioner.

Forsknings- och utvecklingsfrågorna har då kommit att stå i förgrunden både som en direkt tillgång för regionens näringsliv men självfallet som en nödvändig grund för den högre utbildning som skall bedrivas på vetenskaplig grund vid dessa högskolor.

Jag delar uppfattningen vilken också kommer till uttryck i Moderata Samlingspartiets partimotion angående den högre utbildningen, att forskningens vikt och kvalitet måste förstärkas vid högskolorna och resurser då tillföras dessa för detta ändamål.

Genom att bl.a. låta disputerade universitets- och högskolelektorer få både en rätt och skyldighet att inom 1/3 tjänstetid forska skulle betydande extra forskningskapacitet tillföras högskolorna. Att snarast förverkliga denna målsättning under 90-talet är en angelägen uppgift vilken kraftfullt skulle stimulera utvecklingen vid ett antal i utredningen angivna högskolor.

Utredningen berör så också FoU-frågor utanför Högskolans direkta sfär. Av utredningen framgår att branschforskningsinstituten har en påfallande geografisk koncentration. Motiven för denna lokalisering skiftar men i ett framtidsperspektiv kan det finnas anledning för parterna att pröva om instituten i sin helhet eller vissa funktioner inom dessa verksamhetsmässigt skulle vara betjänta av en något mer allsidig lokalisering. Jag förutsätter dock att en sådan prövning kan ske utan men för verksamheten och dess kvalitet. Även viss omprövning av verksamhetsformerna visavi universitetens och högskolornas institutioner bör då komma ifråga.

För de tre prioriterade landsändarna skulle en sådan process vara av värde. För Sydöstra Sverige skulle exempelvis insatser inom glasforskningen, skogsforskningen i södra Sverige samt Östersjöns ekologi vara av stor betydelse.

Förslaget om forskningsorganisation för turismen ställer jag mig dock ytterst tveksam till. Ett väsentligt bättre underlag måste kunna presenteras före några ställningstagande i denna fråga.

Kommunikationer

Regional utveckling på alla nivåer kräver goda kommunikationer. Kraven på dessa ökar ständigt. Den socialdemokratiska regeringens politik på detta område har under 1980-talet saknat konsekvens, styrka och långsiktighet, vilket bl.a. resulterat i en allvarlig förslitning av landets vägar med åtföljande sämre framkomlighet och trafiksäkerhet. Denna utveckling måste brytas. Moderata Samlingspartiet har t.ex. till 1988/89 års riksmöte yrkat på att ytterligare 1000 miljoner kronor avsätts för investeringar och underhåll i vägsystemet för innevarande budgetår. Inte minst de mindre vägarna med stor betydelse för langsbygdens människor och näringsliv skulle märkbart gagnas av dessa förslag.

REK-87 har på ett förtjänstfullt sätt understrukit vikten av kraftfulla satsningar på kommunikationsområdet, vilka enligt min mening måste ses som absoluta minimikrav under 90-talet. Genom omprioriteringar i budgeten samt en öppenhet för nya finansieringsformer kan bl.a. vägarna restaureras och byggas ut. Utredningens majoritets skrivning kan uppfattas som förslag att ensidigt höja bensinskatten för att klara finansieringen. Denna uppfattning kan jag ej biträda.

Flygtrafikens betydelse i ett glest befolkat land som vårt kan ej överskattas. Utvecklingen av inrikesflyget under 80-talet visar klart detta. Det är angeläget att 90-talets luftfartspolitik utformas i en positiv anda där flygets enorma betydelse för inte minst Norrland beaktas. Matarflyg från flera smärre flygplatser i inlandet bör förbättra denna regions tillgänglighet. En mindre flygplats i Tornedalen skulle vara en betydelsefull satsning i detta sammanhang.

Kapaciteten på Arlanda måste utökas genom att den s.k. 3:e banan snarast kan börja byggas och senast vara klar 1993/94. De omfattande miljöinvesteringar som nu sker inom bl.a. inrikesflyget bör utifrån miljöhänsyn underlätta tillkomsten av denna bana. Det av REK87 skisserade "Norrlandsnavet" i Sundsvall eller Umeå må utvecklas efter trafikens behov, men kommer inte, enligt min mening, annat än marginellt, kunna avlasta Arlanda under 90-talet.

Flygledningsverksamheten är föremål för översyn. De krav som denna ställer inför framtiden, inte minst vad gäller trafiksäkerheten, må vara vägledande för lokaliseringen av densamma. Det ankommer på luftfartsverket att redovisa dessa överväganden inför ett beslut.

Järnvägens betydelse inom vissa områden kommer, även i ett glesbefolkat land som Sverige att öka under förutsättning att samverkan mellan olika trafikslag ökar och att verksamheten får utvecklas på ett realistiskt sätt utan alltför mycket av önsketänkande frikopplat från marknadens transportbehov. De i utredningen redovisade snabbtågsförbindelserna på vissa linjer borde kunna bli av stor betydelse. Den föreslagna linjen Stockholm - Arlanda - Uppsala - Gävle - Söderhamn - Sundsvall kommer att innebära stora fördelar för södra Norrlandskusten.

Miljöfrågor

Utredningsmajoriteten förordar att företag med miljöstörande verksamhet i de tre aktuella regionerna skall kunna få särskilda pengar efter förhandlingar med länsmyndigheterna då sysselsättningen hotas.

Jag är ytterst tveksam till ett system som skulle kunna försätta miljömyndighterna på regionalnivå i just dessa regioner i en "utpressningssituation". Jag kan som förslaget nu är presenterat ej biträda detta.

Likaså reserverar jag mig emot förslagen att ta pengar från miljöavgifter till att allmänt kompensera andra regioner som "smutsats ner". Miljöavgifterna skall förhoppningsvis snabbt ge allt mindre pengar i takt med att ny teknik installeras och utsläppen reduceras och gamla försyndelser städas upp. Miljöavgifter bör självklart användas för detta investeringsarbete så länge de behöver tas ut och ej utgöra något regionalpolitiskt "finansieringsinstrument".

Energipolitik

En förtida avveckling av kärnkraften, i strid mot folkomröstningsbeslutet, skulle få allvarliga följder för utvecklingen i flera regioner. Denna analys saknas i det närmaste helt. Mot bakgrund av utredningens tal om regional helhetssyn framstår denna brist som uppseendeväckande. Parterna på arbetsmarknaden har framfört samma uppfattning.

För såväl de enskilda hushållen som industrin skulle en kraftigt minskad tillgång på el nu producerad i reaktorer hotade av förtida avveckling innebära elprishöjningar. För flera hundratusen småhusägare med väl fungerande eluppvärmningssystem, kommer detta innebära radikala kostnadsökningar. Dessa hus måste förses med nya uppvärmningssystem för uppskattningsvis totalt 30 - 50 miljarder kronor. Pengar som med fördel kunde ha använts mer produktivt den kommande 10 - 20 årsperioden. En sådan ombyggnad ställer också stora krav på tillgång till arbetskraft. I 20 - 30 av landets mest expansiva kommuner med stor brist på bostäder, måste nybyggnadsprogram skäras ned. 1000-tals antällda inom byggnadssektorn kommer i många år under 90-talet att tvingas ägna sig åt att i 10.000-tals småhus riva ut fungerande värmesystem - en gigantisk kapitalförstöring - och ersätta dem i förtid med andra.

Bristen på nya bostäder kommer att bli fullständigt oacceptabel inte minst för unga människor i de större städerna.

För dem som så djupt oroas över den s.k. överhettningen i storstadsregionerna borde följderna för bostadsmarknaden i detta avseende inge viss eftertanke. Det är troligt att denna typ av effekter börjat framstå allt klarare inom regeringspartiet. Socialdemokraternas s.k. 90-talsgrupps rapport bär tydliga vittnesmål om detta.

Oaktat en förtida avveckling av kärnkraften kommer elpriserna att stiga om än i lugnare takt. Mot den bakgrunden finns ingen anledning att lägga förslag om ytterligare skatt på elkraft vilket REK-87:s majoritet gör. Jag avvisar alltså detta förslag.

Skattehöjningsförslaget ger ca 600 miljoner kronor. En del av vattenkraftens pengar skall återföras till de län och kommuner som har vattenfall som byggts ut. Utredningens förslag innebär dock inte några "raka rör" mellan de s.k. vattenfallskommunerna och de nya pengarna. Majoriteten har, av olika skäl, valt att genom ökad elskatt, över statsbudgeten finansiera eventuella framtida satsningar i inlandets kommuner.

Som jag ser det finns det skäl som talar för att delar av de stora värden som fallrättigheterna idag och i framtiden representerar i någon form kan knytas till enskilda och företag bosatta och med verksamheten i fysisk mening bedriven i de s.k. vattenkraftslänen.

Moderata Samlingspartiet har i annat sammanhang, tillsammans med Centerpartiet och Folkpartiet väckt förslag om viss utförsäljning av Vattenfalls tillgångar. En intressant och framåtsyftande politik vore därför att om möjligt finna former för riktade emissioner på förmånliga villkor till olika typer av fysiska och juridiska personer med bosättning och fysisk verksamhet i dessa regioner. Förslag i den riktningen skulle både tillgodose önskemål om löpande avkastning från vattenkraften och ett ägande av den och därmed kopplad värdestegring som intressant finansiell bas för andra industriprojekt i regionen.

Styrning och organisation

Med anledning av vad jag anförde inledningsvis finns det anledning att understryka det utredningen anför om vikten av ökad beslutskraft till länen. REK-87 borde enligt min mening än tydligare framfört kraven på en kraftig funktionsdecentralisering inom den offentliga förvaltningen. Oaktat regeringens förslag om ny sammanhållen länsförvaltning, borde den kunna inbegripa en kraftfull sådan behövlig decentralisering och avreglering. Beslutskraften ökar då i länen/regionerna.

Detta synsätt leder mig till att länsstyrelsen bör ha en central roll vad avser den statliga regionalpolitiken och då ha såväl frihet som ansvar för fördelningen av medel och insatser inom länen. Problem som söker sin lösning över länsgränserna, exemplevis inlandsfrågorna, bör i flertalet fall kunna skötas genom konstruktivt samarbete mellan berörda länsstyrelser. Formerna må då skifta beroende på vilket problem som skall lösas. Av detta skäl ställer jag mig mycket tveksam till att tillskapa en särskild Inlandsstyrelse med särskilda finansiella resurser. Problemens omfattning och vikt gör det dock nödvändigt att med stor öppenhet pröva olika konstruktiva förslag för ledning och styrning av de redan idag stora medel som bl.a. via länsstyrelserna överförs till inlandet.

Vid fördelningen av länsanslagen till de olika länen bör formerna

och beloppen för den typ av samarbetsprojekt i Inlandet kunna regleras i någon form av programram utan betungande ny administration som en ny Inlandsstyrelse kunde innebära.

Landsbygdsutveckling

Jord- och skogsbruk samt den genuina småföretagsamheten är hörnstenar i landsbygdens framtida utveckling. Ett stort antal frågor inom skilda politiska sakområden påverkar landsbygdens utvecklingsmöjligheter.

En relativt ensidigt inriktad sektorspolitik passar landsbygden illa. Det är mångfalden, anpassningsförmågan och just möjligheten att kombinera som utgör landsbygdens styrka. Detta har ofta glömts bort då sektorspolitiken utformats utan ömsesidigt hänsynstagande.

Regeringens bristande väginvesteringar,förslag om försämrade arbetsreseavdrag, höjda kostnader för energi- och byggande, samt inte minst höga skogsvårdsavgifter skapar missmod på landsbygden, som efter många års befolkningsminskning nu skulle behöva känna statsmakternas konkreta stöd i sin kampanj "att låta hela Sverige leva".

För den genuina småföretagsamheten gäller i stort samma mångfacetterade problembild. Lösningen till dessa frågor ligger bl.a. i en bättre skattepolitik, näringspolitik samt trafikpolitik med bl.a. rimliga väginvesteringar. Moderata Samlingspartiet har i annat sammanhang lagt förslag till senaste riksmöte i dessa frågor.Samma frågor har också på ett förtjänstfullt sätt förts fram i utredningens arbete av småföretagsamhetens företrädare. För stor delar av Sveriges landsbygd är ett långsiktigt lönsamt skogsbruk fullständigt avgörande för framtida välstånd och bebyggelse. Framsynt skogsvård, omdömesgill avverkning och väl avvägd ägar- och arronderingsstruktur skapar arbetstillfällen och tillförsäkran om god virkesfångst för olika aktörer på marknaden.

Situationen i södra Sverige är här mer gynnsam än i t. ex. i Inlandet där bl.a. Domänverket med stora skogsinnehav kan styra virkesflödet "förbi" förädling i Inlandet ned mot egna anläggningar vid kusten. För den framtida utvecklingen av träförädlingsindustrin i inlandet utgör denna ägarstruktur ett problem vilket utredningen borde uppmärksammat då man analyserat inlandets problem. Moderata Samlingspartiet har i riksdagen lagt förslag om utförsäljning av delar av Domänverkets mark till enskilda i bl.a. detta syfte.

I övrigt ber jag att få hänvisa till det särskilda yttrande som jag tillsammans med ledamöterna från Folkpartiet, Centerpartiet samt LRF:s sakkunnige representant i utredningen angivit.

Nyckelarbetskraft

Det är angeläget att höja kompetensnivån i de av REK-87 ut-

pekade regionerna. Sätten för detta kan vara många, vilket framgår av utredningens förslag. Just tillgången på s.k. nyckelarbetskraft är av vitalt intresse för denna process.

Inom t.ex. hälso- och sjukvårdssektorn är situationen i flera kommuner helt oacceptabel som en följd av problemen att rekrytera behövlig personal. Olika vägar har prövats men någon rejäl förbättring har inte skådats hittills. Jag har i utredningen fört fram möjligheten att i t.ex. inlandet arbeta med ett system med avskrivning av studieskulder under vissa villkor. Beloppets eller andelens storlek bör då relateras till bl.a. hur länge man har anställning i ett arbete kopplat till den utbildning man har. Utredningsmajoriteten har ej biträtt detta förslag. Dock har det blivit möjligt i slutskedet att få allmän uppslutning kring att snabbutreda villkoren för att i någon form pröva denna typ av rekryteringsinstrument i de verkligen hårt drabbade kommunerna i inlandet. Jag konstaterar detta med tillfredställelse.

Problemen med att finna arbete till båda makarna vid en flyttning exempelvis till inlandet är kända och kräver skilda lösningar utifrån framförallt den sökandes perspektiv, men också den blivande arbetsgivarens.

Utredningens förslag om medflyttarbidrag tar bara hänsyn till en sida av problemet. Skall man överväga någon form av medflyttarbidrag måste detta kunna kombineras med insatser direkt till den arbetssökande och dennes hushållsekonomi! Moderata Samlingspartiet har i annat sammanhang bl.a. inom skatte- och familjepolitikens områden lagt sådana förslag vilka jag ber att få hänvisa till.

Sänkta socialförsäkrings- och egenavgifter

I inledningen anförde jag att hög kompetens, bra relativt kostnadsläge och finansiell styrka är faktorer av central betydelse för den enskilda sektorns utveckling. Den stimulans och det stöd man skall ge den enskilda sektorn bör därför inriktas i främsta hand inom dessa områden.

Moderata Samlingspartiet har under flera år krävt en mer omfattande nedsättning av socialförsäkrings- och egenavgifter för all icke offentlig verksamhet i inlandet men ej tidigare fått gehör för detta.

Det förslag majoriteten nu lägger innebär i stora delar en uppslutning kring Moderata Samlingspartiets förslag vilket är glädjande. Dock omfattas inte all enskild näringsverksamhet vilket borde varit att ta steget full ut. Jag reserverar mig till förmån för att all icke offentlig verksamhet omfattas av den 10%-iga nedsättningen.

Stöd till byggnader och maskiner

Den nuvarande subventioneringsgraden av byggnads- och maskininvesteringar har generellt varit för hög. Subventionernas nivå och

inriktning har lockat fram överinvesteringar på "hårdvarusidan" medan "kompetens/mjukvaruinvesteringar" gynnats mindre. Detta har icke varit lyckligt.

En bättre analys av affärsidéer, samt utveckling av ekonomistyrning, marknadsföring och inte minst företagsledningskapacitet är områden som måste komma i förgrunden i arbetet med att bygga upp ett livskraftigt näringsliv i dessa regioner. Samspelet mellan kreditgivare - kompetensutvecklare och företagsledning utgör en av hörnstenarna i detta arbete.

Moderata Samlingspartiet vidhåller sin tidigare framförda uppfattning om att ett system med riskgarantilån bör införas. Risknivån som "garanteras" av statsmakterna bör kunna variera inom en viss bredd, inom vilken sedan den individuella nivån fastställs beroende på projektets art och förutsättningar. Systemet kombinerar önskemålet om överblickbarhet och det faktum att varje affärsprojekt är unikt och behandlas utifrån sina egna förutsättningar.

Det etablerade kreditsystemet på marknaden måste engageras hårdare i projektens olika faser. Med hänvisning till detta synsätt reserverar jag mig emot majoritetens förslag om lokaliseringsbidragets utformning.

Nyetableringsverksamhet

Nyetableringsverksamheten är näringslivets "plantskola" och bör behandlas därefter - med generositet, men också med en förmåga och krav att kunna sovra och välja ut de mest utvecklingsbara "plantorna" och projekten. Inte minst på landsbygden är det nödvändigt att med stor öppenhet pröva nya okonventionella idéer och uppslag, vilka i kombination med annan verksamhet kan trygga familjers och små byars utkomst.

Nyetableringsverksamheten bland kvinnorna och "kompensationsutvecklingen" hos dessa ägnar utredningen stor uppmärksamhet bl.a. genom att föreslå uppbyggnaden av s.k. kvinnliga kompetenscentra. Jag känner en viss undran inför denna uppdelning med särskilda kvinnliga institutioner. Oaktat det säkert goda uppsåtet att bl.a. stimulera och underlätta kvinnligt nyföretagande är jag tveksam om nya offentligt uppbyggda institutioner är den rätta lösningen.

Flera goda insatser görs redan idag, bl.a. tillsammans med småföretagens organisationer. Detta arbete borde kunna vidareutvecklas.

Det är i detta sammanhang anmärkningsvärt att utredningen inte tyckt det vara mödan värt att analysera vad en avreglering av de offentliga vård- och servicemonopolen skulle kunna innebära för positiva effekter för just det s.k. kvinnliga nyföretagandet.

Inom dessa områden finns ju en enorm kompetens, erfarenhet, klokhet och en uppsjö på nya idéer i syfte att ge en bättre vård och omsorg. Varför vågar inte utredningens majoritet "släppa loss" denna kvinno-

kompetens när "vård- och omsorgsSverige" behöver alla dessa kvinnliga entreprenörer? Ideologiska skygglappar förhindrar här aktivt det kvinnliga företagandet. Socialdemokratisk ideologi utgör ett hinder för jämställdhetsarbetet i detta avseende.

Kvinnliga kompetenscentra för att använda REK-87:s uttryck finns redan på detta område - utnyttja dem och låt oss se en våg av kvinnligt nyföretagande!

Utveckla tjänsteföretagen

Utredningen föreslår att det nuvarande sysselsättningsstödet upphör.

En annorlunda typ av stimulans för tjänsteföretag med inriktning på industriservice, partihandel och uppdragsverksamhet föreslås prövas inom aktuella tre regioner samt prioriterade s.k. mellanstäder. Administrationen av stödet görs enkel. Företagen tvingas ställa bankgaranti om 50% under 1 år. Jag tycker förslaget är värt att pröva men anser att stödet maximalt skall uppgå till 75.000 per anställd samt att bankgarantin skall utgöra 2/3 av detta belopp vilket avskrives efter 2 år. Mitt förslag innebär en rimligare stimulansgrad samt att bl.a. företagets bankförbindelse på detta sätt "engageras" intensivt under en längre tid. Detta till ömsesidig nytta för projektet men också i syfte att stävja missbruk.

Stödområdesindelningen

Utredningens förslag om att slopa stödområde C samt den övriga ändringen av stödformerna, kan få effekter som p.g.a. utredningens akuta tidsbrist i slutskedet har varit svåra att överblicka. Det må då ankomma på remissinstanserna att peka på sådana eventuella "inre motsägelser" i de redovisade förslagen. Genom att så kraftfullt betona länsstyrelsens ansvar för den statliga regionalpolitiken och den med detta ansvar kopplade friheten att göra avvägningar inom länsramarna för spec D:4 anslaget bör här finnas goda möjligheter och skyldigheter att justera effekterna av eventuella gränsdragningsproblem inom och mellan vissa stödformer.

Mellanstäderna och huvudstadsregionen

I REK-87 har det funnits en bred uppslutning att se de s.k. mellanstäderna som en resurs att bygga upp fungerande regioner och som attraktiva alternativ till en alltför snabb volymmässig expansion av storstadsregionerna. Det är glädjande att denna inriktning av regionalpolitiken som Moderata Samlingspartiet argumenterat för sedan några år, nu blir ett av regionalpolitikens fundament.

Utredningsmajoritetens analys och slutsatser om huvudstads-

regionen kan finnas anledning att kommentera. I beskrivningen om hur regionen fungerar målas en alltför ensidig problempräglad bild upp utan att Stockholmsregionens bevisligen positiva kvaliteter lyfts fram. Det har inom utredningen funnits krafter som skulle viljat se förslag om regleringar och lägesavgifter. Gradvis har det i REK-87 vuxit fram en majoritet som övertygats om att dessa regleringar och lägesavgifter mer skadar Sveriges huvudstad än de gör någon nytta. Detta är glädjande.

I en internationell regional perspektivnivå är en dynamisk huvudstadsregion en stor tillgång. Självfallet innebär det att man skall vara observant på de problem en kraftig expansion medför.

Det bör rimligtvis vara ett ömsesidigt intresse såväl från huvudstadsregionens sida som övriga delar av landet att verksamheter som inte direkt behöver vara lokaliserade i huvudstaden, kan om så är lämpligt, få en alternativ verksamhetsort. På så sätt kan bättre utrymme också skapas för den typ av verksamhet inom varu och tjänstesektorn vilken i princip bara har Stockholm i konkurrens med andra europeiska huvudstäder som lokaliseringsalternativ. Detta internationella perspektiv och behov av expansionsutrymme borde ha lyfts fram av utredningen.

Lägesavgifter och relgeringar gagnar inte Sverige och dess huvudstad i ett EG-perspektiv lika lite som de förbättrar den kommunala ekonomin i regionen. Riksdagens majoritetsbeslut mot vilket Moderata Samlingspartiet reserverade sig var ett dåligt beslut i många avseenden, vilket nu allt fler börjar inse. Det bästa och mest kreativa sättet att positivt stimulera och underlätta en balanserad utveckling av såväl storstadsregionerna som landet i dess helhet, är just en aktiv satsning på mellanstäderna. Kan REK -87:s synsätt och förslag prägla 90-talets regionalpolitik har ett väsentligt steg tagits fram emot en mer balanserad regional utveckling i ett Sverige med väl fungerande regioner som ger hela Sverige en chans att leva bättre!

Regionalpolitikens finansiella villkor

Den ansats till en större helhetssyn som präglat utredningen, även om den hade kunnat gå längre i detta avseende enligt min mening, påverkar regionalpolitikens finansiella villkor och redovisningen av dessa.

I avslutningskapitlet redovisar utredningsmajoriteten ett antal budgetposter inom regionalpolitiken i snävare bemärkelse. Ju mer av helhetssyn och vidare perspektiv man lägger på frågorna om regional utveckling, ju klarare framstår det att dessa budgetposter om tillsammans ca 3 miljarder endast i begränsad omfattning kan spegla den ambition om verkningsfulla insatser för den regionala utvecklingen. Inom andra sektorer av bl.a. stadsbudgeten, vilket klart framgått av rapporten "Geografin i politiken" sker transfereringar och anslagstilldelningar som vida överstiger de "regionalpolitiska" budgetposterna i snävare bemärkelse.

Redovisningen i utredningens sista avsnitt blir därför mycket en

fråga om budgetteknik med sektorstänkandets förtecken. I detta skede av beredningsprocessen inför en ny politik för regional utveckling framstår det som mindre meningsfullt att närmare kommentera enskilda poster.

Reservation

av ledamoten Börje Hörnlund (c)

A. UTVECKLA HELA LANDET

Regionalpolitik för stark samhällsekonomi

Den övergripande målsättningen för det regionalpolitiska arbetet måste vara att hela Sverige har rätt till en positiv utveckling. Detta förutsätter ett decentraliserat samhälle med arbetsplatser, bostäder, utbildning, service m.m. över hela landet. Alla har rätt till arbete, god miljö och en bra service oavsett bostadsort. För att nå detta mål krävs insatser i storstad, tätort och glesbygd. Det krävs enligt min mening ett radikalt nytt synsätt för att mobilisera landets resurser för en allsidig utveckling av hela Sverige.

Det är enligt min mening nödvändigt att regionalpolitiken ses som en integrerad del i arbetet med att upprätthålla en stark samhällsekonomi. En långsiktig positiv ekonomisk utveckling ställer krav på likvärdiga möjligheter till arbete, service, utbildning och en god miljö för alla människor - oavsett bostadsort.

Centralisering och levnadsförhållanden

Utvecklingen i samhället under efterkrigstiden har inneburit en allt starkare centralisering av befolkning, bebyggelse och näringsstruktur. Storskalighet och arbetskraftens geografiska rörlighet har främjats av en politisk majoritet mot centerns bestämda uppfattning. Skillnaderna i levnadsförhållandena mellan olika delar av landet har ökat. Den politiska inriktningen och marknadens drivkrafter har förstärkt koncentrationen inom näringslivet, både vad avser produktionsstruktur och maktfunktioner. Den offentliga sektorn har också kraftigt bidragit till koncentrationen. Inte minst har kommunsammanläggningarna verkat i den riktningen. En grundläggande orsak till utvecklingen har således enligt min mening varit en kombination av marknadens drivkrafter och politiska beslut fattade i regering och riksdag.

1960- och 1980-talen

Särskilt under 1960- och 1980-talet har klyftorna snabbt ökat

såväl mellan som inom olika regioner i landet. Framför allt landsbygden och de små och medelstora orterna har drabbats av en snabb avfolkning. Befolkningsomflyttningen har vidare medfört att åldersstrukturen blivit alltmer snedvriden mellan in- och utflyttningskommuner.

Ålders- och könsfördelning

Det är främst unga människor som flyttat till storstadsregionerna, där möjligheter till arbete och utbildning erbjudits. Samtidigt skapar befolkningskoncentrationer svåra köproblem med brist på bostäder, vårdkris, bristfällig barnomsorg och en försämrad social miljö. I storstads- och högskoleorter har den välutbildade arbetskraften erbjudits arbete. Utvecklingen har således inte bara medfört befolkningsminskningar utan även en kompetensförsvagning i utflyttningsregionerna.

Befolkningskoncentrationen har också lett till en alltmer ensidig könsfördelning i flertalet kommuner. Ensidig näringsstruktur och svårigheter för kvinnor att få arbete har inneburit att allt fler kvinnor tvingats söka sig till mer expansiva regioner både för att få utbildning och arbete. Detta leder till en bristfällig social miljö. Dynamiken i utflyttningsområdena minskar, de sociala problemen ökar och bygden utarmas.

Den oroande och allt snedare befolkningsutvecklingen, könsmässigt och generationsmässigt sett, kan under 90-talet bl.a. leda till att det blir svårt att få godtagbar kvalitet på många för invånarna viktiga serviceområden. Dessutom leder bristen på särskilt yngre kvinnor till att områdenas sociala system slås sönder med stora och negativa effekter på hela samhällslivet. Även i regioner som Bergslagen finns ett stigande kvinnounderskott, vilket i kommuner som t.ex. Sandviken och Hofors redan medfört en svårighet att även få män att stanna kvar. Problemet hotar att bli så stort under 90-talet i stora delar av landet att det krävs en befolkningspolitisk utredning för att klarlägga problemen och föreslå långsiktiga, nödvändiga lösningar.

Regional balans - ett övergripande mål

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att statsmakterna vid beslut inom alla samhällssektorer tar hänsyn till vad målet om regional balans kräver. Samhällets insatser måste samordnas så att en positiv regional utveckling främjas. Det är med denna utgångspunkt enligt min mening nödvändigt med en helhetssyn på och samordning av bl.a. näringspolitiken, sysselsättningspolitiken, trafikpolitiken, bostadspolitiken och utbildningspolitiken. Åtgärder inom dessa områden är avgörande för möjligheterna att få till stånd en positiv regional utveckling med levande bygder och en balanserad storstadsutveckling.

Formerna som utredningsarbetet bedrivits under - även tidspressen under slutskedet - har medfört att sekretariatet haft en omöjlig

arbetssituation. Detta har i sin tur fått till följd att konsekvenserna för den regionala utvecklingen av fattade och planerade centrala politiska beslut inom andra samhällsområden inte tillräckligt analyserats. Detta gäller bl.a. följande:

Koncentrationspolitiken

Koncentrationens avigsidor som t.ex. trafikstockningar, hälsofarliga luftföroreningar, höga markpriser och bostadskostnader samt hotade grönområden är det pris som många boende i folkrika regioner får betala för koncentrations- och centraliseringspolitiken. I utflyttningsområdena hotas serviceunderlag och genomförda basinvesteringar utnyttjas dåligt. En balanserad utveckling i alla regioner är att föredra ur såväl samhällsekonomiska som miljömässiga utgångspunkter.

Allt talar för att de regionala obalanserna idag är en av de viktigaste inflationsdrivande faktorerna. Särskilt kostnadsutvecklingen inom Stockholmsregionen driver på utvecklingen i hela landet. Inte bara byggandet och bostadspriserna påverkas utan en stor del av lönemarknaden på många centrala arbetsområden. Kostnaderna på tjänstemarknaden är särskilt påverkade av konkurrensen om personal inom den befolkningsrikaste regionen samt av hushållens allt högre kostnader för både varor och tjänster. Detta förhållande borde uppmärksammas genom särskilda studier inför 1990 års Långtidsutredning.

Många kommuner har sedan 1960 förlorat en stor del av sitt befolkningsunderlag. Femton kommuner har minskat sin folkmängd med mellan 30 till 45 procent. Utflyttningen har lett till starkt sjunkande ungdomsandelar medan delen pensionerade i många fall nära fördubblats.

Jag anser mot denna bakgrund att det måste skapas förutsättningar för en återinflyttning till ett ca 100-tal av de kommuner som mest plågats av koncentrationspolitiken. En annan målsättning är att storstädernas befolkningsandel inte långsiktigt får öka.

Jag delar också de synpunkter som framförts av sakkunniga Kristina Persson (TCO) och sakkunnige prof. Olof Eriksson om vikten av avlänkning av ekonomisk aktivitet och administration från storstäderna. Storstädernas invånare kommer annars att under 90-talet komma i en situation då det blir mycket svårt att vidmakthålla en fungerande service bl.a. i form av barnomsorg, äldreservice och sjukvård. Kraftfulla åtgärder måste därför vidtas för att få till stånd en avlänkning av företag från storstäderna.

Jag delar även deras åsikt att miljöfrågorna i vid bemärkelse bättre måste beaktas också som en viktig del i arbetet för en bättre regional balans och för en bättre storstad.

EG:s påverkan på den regionala utvecklingen

Utredningen har ej tillräckligt analyserat hur en ökad integration med EG kommer att påverka den regionala utvecklingen. Avsaknaden av en sådan genomarbetad analys är beklaglig.

Jag anser att EG oavsett svensk anslutningsgrad innebär en förstärkning av de koncentrationsdrivande krafterna.

Det som talar för att EG med stor sannolikhet medför ökade regionala obalanser i Sverige är bl.a.:

- att obalanserna ökat inom EG under 80-talet

- att EG ej prioriterar den regionala balansen inom EGs medlemsstater. Detta är en direkt konsekvens av att man eftersträvar fullständigt fria kapitalrörelser - fri nedläggnings- och etableringsrätt

- att EG vid ett närmare samarbete knappast kommer att ge regionalpolitiskt stöd till svenska regioner från sina regionala fonder med tanke på Sveriges inkomstnivå och låga arbetslöshet

- att EG i första hand kommer att främja tillkomsten av vidareförädlingsindustri inom nuvarande EG eftersom arbetslösheten inom EGs länder är 5-15 gånger större än i Sverige. De fackliga organisationerna inom EG kommer dessutom att hårt bevaka var nyetableringarna sker

- att EG ser de skandinaviska ländernas försök till regionalpolitik som något mycket främmande i ett europeiskt perspektiv. EG ser i första hand Nordens periferi- och skogsregioner som turist- och råvaruproducerande regioner.

Inför tänkbara förhandlingar med EG om bl.a. svensk regionalpolitik i samband med ett närmande till EG-Europa bör Sverige rusta upp sin regionalpolitik högst väsentligt som en motvikt till EG-marknadens koncentrationseffekter.

För att få förståelse inom EG är det viktigt att den del av regionalpolitiken, som innebär riktat stöd till företag, verkligen kommer de mindre och strukturellt utsatta arbetsmarknaderna till del.

Marginalskattereformen

De högre inkomsttagarna är i mycket hög grad bosatta i större befolkningscentra. Medelinkomsten är låg i regionalt utsatta områden. De stora skattesänkningarna och därmed omfattande köpkraftsförstärkningar

kommer att komma större befolkningscentra till del medan "låginkomstområden" kommer att förlora i köpkraft.

Jag anser att den föreslagna inriktningen av marginalskattereformen klart kommer att förstärka de regionala obalanserna.

Innan riksdagen tar ett beslut om den kommande skattereformen bör det ske en snabbutredning om de regionala aspekterna av skatteförslagen. Den nu föreslagna inriktningen av skattereformen medför att boendet i mindre orter och på landsbygden allvarligt försvåras. Möjligheterna till kombinationsysselsättning försvinner i en stor del av landet. Lönsamheten i satsningar på svenska fastbränslen försvagas eller försvinner helt - vilket främst påverkar skogsbygden och dess företag/hushåll. Deltidsjordbruket får en ytterligare påfrestning. Nyföretagandet i mindre kommuner utanför större orter påverkas ytterst negativt genom att tjänsteinkomster inte får kvittas mot verksamheter i successivt nystartade företag inom andra branscher. Genom att kommunalskatten blir än tyngre än idag för skattebetalarna kommer också de stora skillnaderna i kommunalt skatteuttag (7,55 kr på varje hundralapp) att påverka den regionala utvecklingen.

Även om förslaget till skattereform får en bättre regionalpolitisk profil ställs krav på en betydligt kraftfullare regionalpolitik än den utredningen föreslår och som enligt min mening är alltför traditionell och låst till en koncentrationsinriktad syn.

B. REGIONALPOLITIKENS FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MÅL

Regionalpolitikens mål och geografiska prioriteringar

Sektorpolitiken i regionalpolitiken

Inledningsvis i kapitel 4 presenteras tre övergripande utgångspunkter för kommitténs ställningstagande till den framtida regionalpolitiken. För det första hävdas att en politik för full sysselsättning förutsätter en kraftfull regionalpolitik. För det andra menar kommittén att en förstärkning av regionalpolitiken minskar de statsfinansiella kostnader som regional obalans medför. Slutligen, för det tredje, slår man fast att:

> "Sektorpolitikens insatser för den regionala utvecklingen måste byggas ut. Dess ansvar för olika regioners utveckling måste göras tydligare, främst genom den politiska styrningen. Komplettering med "köp av tjänster" till särskilt prioriterade områden kan förekomma som en övergångsåtgärd på marginalen medan sektorpolitiken finner sin

form."

Enligt min mening måste insatserna inom olika politiska sektorer anpassas efter målet att uppnå såväl regional som inomregional balans. Det är en avgörande svaghet i betänkandet att det medel som anses vara det mest effektiva inom regionalpolitiken, insatser inom ramen för sektorpolitiken, endast behandlas marginellt i betänkandet. I betänkandet föreslås några förändringar inom utbildning, forskning och marginellt inom kulturområdet men varje sektor skall även i fortsättningen kunna underlåta att ta regionalpolitiska hänsyn vid de beslut som fattas inom respektive område.

En förklaring till att det blir på detta sätt är att vår kunskap om sektorpolitikens roll och möjligheter i den regionala utvecklingen är dålig. Kommitténs arbete har i detta avseende knappast inneburit några förbättringar och det är svårt att utifrån den beskrivning som ges i betänkandet dra några klara politiska slutsatser. Skall sådana slutsatser dras måste man studera den geografiska fördelningen inom enskilda sektorer för att få en bild av vad som eventuellt kan göras inom respektive sektor. För att få klarhet i vilka möjligheter som finns när det gäller att utnyttja sektorpolitiken för att lösa regionala problem måste därför analysen av den geografiska fördelningen av olika sektorers insatser fördjupas.

I kravet på analyser av sektorernas insatser ligger också att ett ökat intresse måste riktas mot vad sektorpolitiken i verkligheten betyder för den regionala utvecklingen. Den genomförda analysen behandlar endast hur pengar fördelas över landet. De politiskt intressanta frågorna är emellertid:

* Vilka regionala effekter har dessa resurser?
* Vilka sektorer är viktigast sett ur regional synpunkt?
* Vilka konsekvenser får det för olika sektorer om regionala aspekter ges en större tyngd?
* På vilka sätt skall den regionala aspekten kunna ges en ökad tyngd inom olika sektorer?

Först när dess frågor besvaras är det möjligt att utforma en slagkraftig sektorpolitik som bättre beaktar den regionala dimensionen. Det är enligt min mening först då som hållbara förslag till en sammanhållen kraftfull politik för regional balans kan utarbetas och en sammanhållen politisk beslutsprocess komma till stånd.

Jag anser att en regionalpolitiskt inriktad analys av sektorspolitiken omedelbart bör göras för alla viktiga sektorsområden. Förslag om en bättre regionalt inriktad sektorspolitik bör under denna valperiod kunna föreläggas riksdagen.

Regionbegreppet i betänkandet

Målsättningen för regionalpolitiken, som den formuleras i betänkandet, är att politiken skall skapa fungerande regioner. Med detta menas regioner som fungerar i ekonomiskt, socialt, kulturellt samt ekologiskt avseende. Min huvudinvändning är att det inte någonstans i betänkandet klargörs vilka regioner det är som skall fungera. Begreppet region används som beteckning på ett flertal olika saker.

I samband med att de regionala problemen beskrivs ger kommittén regionbegreppet fyra olika innebörder - orter, lokala arbetsmarknader, län samt landsdelar. När sedan förslagen till åtgärder för att lösa dessa problem utvecklas, så koncentreras uppmärksamheten mot länsnivån. Begreppsförvirringen innebär att det är oklart vad som avses med fungerande regioner såväl geografiskt som funktionsmässigt.

Ovanstående är en avgörande fråga då det sätt på vilken den besvaras bestämmer vilka problem som bör bli föremål för regionalpolitiska insatser.

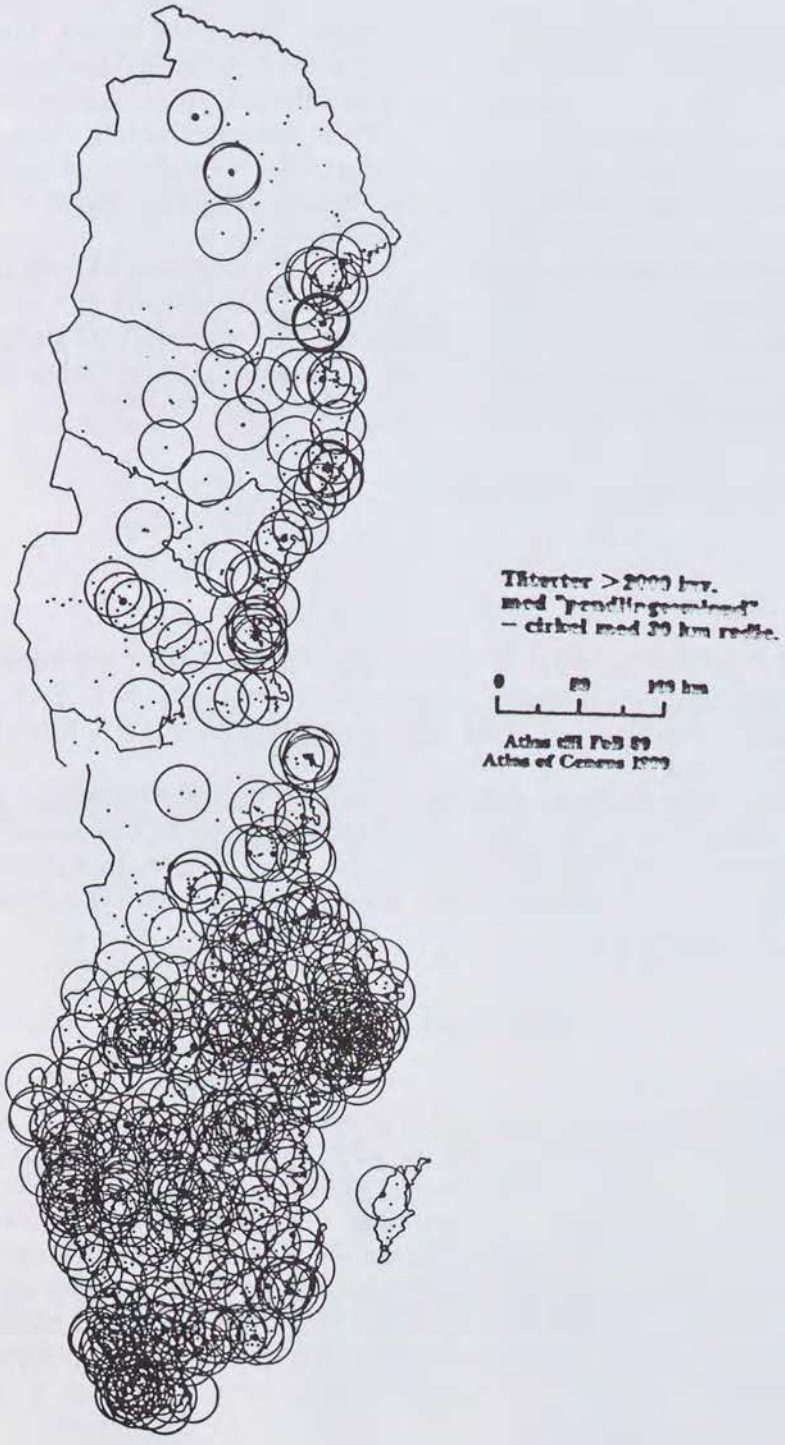
Om kommitténs majoritet menar att regionalpolitikens uppgift är att skapa fungerande landsdelar kan inte detta tolkas på annat sätt än att kravet på inomregional balans helt har släppts. Det är med denna definition tillräckligt om landsdelen som helhet anses fungera och någon hänsyn behöver ej tas till om landsdelen ifråga mest kännetecknas av att många orter i landsdelen upplever problem. Inlandet som region kan ha en någorlunda utveckling, medan enskilda kommuner som t.ex. Åsele, Arjeplog och Strömsund, stora delar av Torsby m.fl. kan ha stora problem.

På samma sätt blir det om man menar att det är länen som skall fungera. Ett fungerande län kan mycket väl innehålla många regionalt utsatta orter. En positiv befolkningsutveckling, låga arbetslöshetssiffror o.s.v. i ett län kan vara ett uttryck för att de största kommunerna i länet utvecklats positivt. Länet fungerar, men många enskilda kommuner i länet kan ha stora problem.

Västerbottens utveckling illustrerar delvis detta. Den gynnsamma utveckling som länet uppvisat, vad avser befolkningsutveckling, är till stor del ett resultat av Umeås snabba expansion. Värderat utifrån summerade data på länsnivå fungerar länet. Dessa gynnsamma siffror återspeglar i verkligheten endast att Umeå spelar en allt mer dominerande roll i länet.

Om man med fungerande regioner däremot menar att lokala arbetsmarknader skall fungera blir länens utveckling av underordnat intresse. Intresset riktas istället mot hur de olika lokala arbetsmarknaderna i länen fungerar. Istället för att t.ex. tala om Gävleborgs län så måste intresset riktas mot Gävle/Sandviken, kustens och inlandets olika kommuner och kommundelar. På samma sätt ger t.ex. en analys av Jönköping vid handen att länet utvecklas positivt, medan t.ex. "höglandskommunerna" har problem. Den regionalpolitiska målsättningen måste vara att samtliga lokala arbetsmarknader skall fungera.

Figur 1. LOKALA ARBETSMARKNADER ENLIGT FOB 1980.



Oklarheten om vad som avses med en region gör att det också blir oklart vilka problem som utredningens majoritet menar kvalificerar till regionalpolitiska insatser.

Jag anser att kommitténs majoritet på ett tydligare sätt borde ha angett förutsättningar och kriterier för det regionalpolitiska stödet. Det är nödvändigt att såväl beslutsfattare som avnämare kan få en klar uppfattning om vilka typer av regionala problem som kan bli föremål för regionalpolitiska insatser. I annat fall kan olika intressenter efter behag välja den definition som gynnar deras intressen. En sådan utveckling kan enligt min mening komma att undergräva regionalpolitikens ställning, minska dess trovärdighet och försvaga dess genomslagskraft.

Jag anser i dessa hänseenden att "regionen" bör vara liktydig med de lokala arbetsmarknaderna och den geografiska avgränsningen av berättigade stödområden knytas till kommuner eller i vissa fall till delar av mycket ytstora kommuner. Därtill kommer över hela landet behovet av riktade insatser för landsbygdsutveckling.

Kommitténs geografiska prioriteringar

1. Tre prioriterade landsdelar

Utredningen föreslår att tre huvudområden skall prioriteras ur regionalpolitiska utgångspunkter , Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Därutöver prioriteras vissa s.k. mellanstäder - d.v.s. i huvudsak livskraftiga länscentra.

Denna stödområdesindelning är enligt min mening alltför grov och inte anpassad efter de verkliga regionalpolitiska stödbehov som föreligger samt får dessutom - för vissa kommuner - helt oacceptabla effekter. Förslaget läggs fram trots att någon analys av hur olika kommuner utveklats inte framförts.

2. Vikten av ett rättvist stödområdessystem

Utredningens majoritet har enligt min mening inte på ett hållbart sätt kunnat motivera att det nuvarande stödområdessystemet skall slopas. Jag anser att nuvarande stödområdessystem skall bibehållas och kompletteras. De kommuner i Bergslagen och Sydöstra Sverige, vilka för närvarande ej är inplacerade i stödområde men i utredningens förslag föreslås kunna få stöd, bör föras till stödområde C inklusive Karlskrona.

För de kommuner som idag ingår i C-området har jag ej det underlag som behövs för att föreslå gränsförändringar. Jag anser emellertid att det i det fortsatta beredningsarbetet ytterligare måste analyseras huruvida "stadsförsamlingar" i växande mellanstäder som idag är pla-

cerade i stödområde C skall tas ur C-området och att stödet istället koncentreras till de delar av dessa kommuner som har problem.

Det är enligt min mening oundgängligen nödvändigt att när samhället till vissa områden satsat regionalpolitiska medel så måste satsningarna upplevas som rättvisa och välmotiverade. Kommitténs förslag att tre "landsdelar" samt ett antal större mellanstäder skall ersätta den nuvarande stödområdesindelningen kan således inte accepteras. Den är alltför dåligt underbyggd och bygger på en bristfällig analys av vilken regional stödområdesindelning som är mest lämplig.

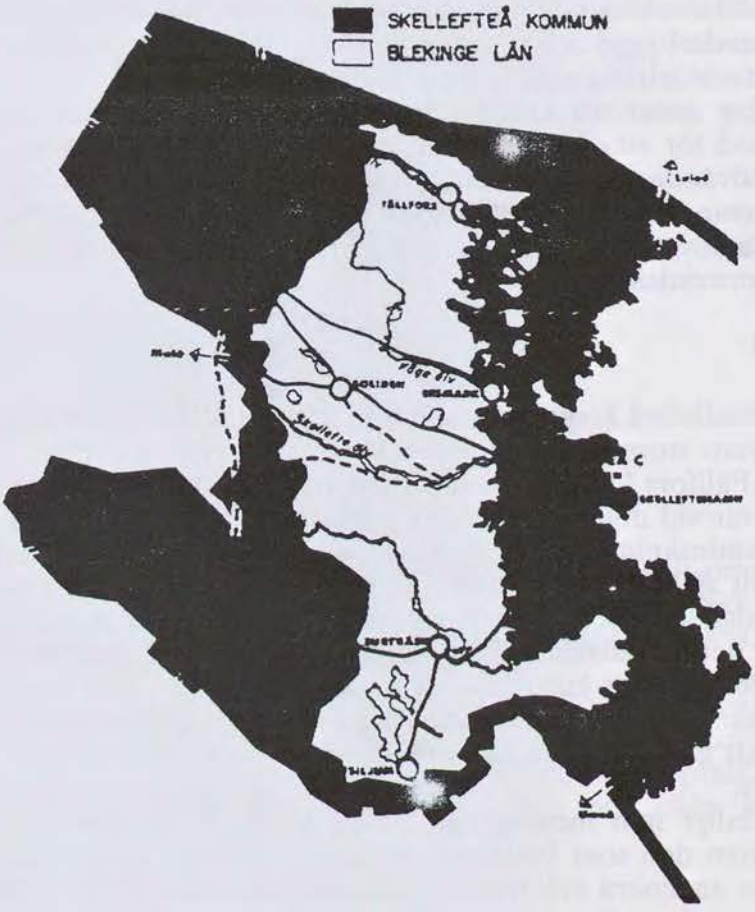
Jag anser att kommittén borde ha anlyserat utvecklingen på kommunnivå för att därefter diskutera eventuella sammanhållna områden och nödvändiga åtgärder. Befolknings-, utvecklings- och ålderssammansättning, utbildningsutbud, näringslivsstruktur m.m. borde därvid ha analyserats. Behovet av en sådan analys illustreras tydligt av de exempel som redovisas nedan.

Exempel 1:

Skellefteå kommun består av 7 stycken tidigare kommuner, varav flera till ytan stora. Kommunens inlandsdelar med Burträsk, Kalvträsk, Jörns och Fällfors folkbokföringsdistrikt hade 1960 15 365 invånare. Folkmängden var vid utgången av 1988 8 943 invånare. Alltså 6 422 invånare färre. Folkminskningen fortgår. Hade, t.ex. Burträsk och Jörns f.d. kommuner varit självständiga kommuner så skulle inte utredningsmajoriteten kunnat undgå att placera kommunerna i stödområdet inlandet. Enligt min mening är det en självklarhet att så sker. Människorna i berörda områden måste bedömas efter hur det är och inte efter att de blivit Skellefteå-bor efter en tvångsvis kommunsammanslagning. Ytvidden för dessa områden belyses klart genom bifogade karta, där Skellefteå kommun och Blekinge län jämförs.

Enligt min mening har många ytvida kommuner en liknande situation som den som beskrivits. Jag anser därför att remissinstanserna noga måste analysera och föreslå gränsändringar som gör att allmänheten kan känna att de regionalpolitiska åtgärderna känns rättvisa.

Figur 2. Jämförelse mellan Skellefteå kommun och Blekinge län.



Exempel 2:

Under hela utredningen har utredningsmajoriteten hävdat att prioriterade geografiska områden skall vara sammanhängande. En majoritet har t.ex. också avvisat att Kinda, Ydre och Valdemarksviks kommuner skulle kunna ingå i området "Sydöstra Sverige". Motiveringen för detta har varit gällande länsgräns.

Plötsligt frångår dock utredningens majoritet i utredningens slutskede denna princip och föreslår att t.ex. Piteå kommun skall få samma regler för regionalpolitiskt stöd som föreslås gälla för Bergslagen

(50 mil söderut) och Sydöstra Sverige (100 mil söderut).

Piteå är för närvarande inplacerad i stödområde C. Den fråga som måste ställas är hur andra kommuner, vilka nu är inplacerade i stödområde C, upplever rättvisan i att Piteå förs till Syd- och Mellansveriges stödområden. Utredningens majoritet föreslår samtidigt att stödområde C avskaffas, d.v.s. att ett flertal kommuner förs ut ur stödsystemet. Kortfattat kan följande jämförelse göras mellan några av de berörda kommunerna inom stödområde C.

Piteå har mellan 1960-1988 vuxit med drygt 9 000 personer eller med cirka 30 procent. Antalet unga och antalet i yrkesverksam ålder har utvecklats positivt. Om man jämför motsvarande utveckling med några av de kommuner majoriteten tar ut ur C-området finner man t.ex. att Sunne i Värmland minskat befolkningen med nära 5 500 personer eller med cirka 30 procent. De båda befolkningsglesa och jordbruksdominerade Västerbottens-kommunerna Nordmaling och Robertsfors har minskat med närmare 1 600 personer vardera eller med cirka 17 procent. Jordbruket minskar dessutom i dessa dagar på ett dramatiskt sätt i Norrlandskommunerna. Lika orimligt måste t.ex. Ovanåker och Söderhamn finna kommitténs förslag när de jämför sin situation med kommuner som funnit nåd i majoritetens godtyckliga regionalindelning.

Jag anser att såväl rättvisa som normalt regionalpolitiskt tänkande kräver att de kommuner eller delar av dessa som jag jämfört med också får minst det regionalpolitiska stöd som skall tillfalla Piteå och anpassas till stödområde C.

Ett annat exempel på kommuner som har regionala problem är östgötakommunerna Ydre, Kinda och Valdemarsvik. Dessa kommuner har - om man bedömer en längre period och andra data - haft en klart negativare utveckling än ett antal s.k. prioriterade kommuner. Jag anser därför att mycket talar för att de tre nämnda kommunerna bör tillföras det prioriterade området i Sydöstra Sverige.

3. Remissinstansernas viktiga uppgift

Det är inte möjligt för en enskild ledamot utan egna utredningsresurser att göra en heltäckande analys för hela landet. Jag beklagar denna brist, men anser att ovan redovisade exempel visar nödvändigheten av att remissinstanserna noga analyserar sina kommuners och läns regionalpolitiska situation samt ger förslag till förändringar. Jag beklagar att utredningen inte gjort en övergripande analys. Jag förutsätter att regering och riksdag kan föreläggas ett bättre underlag på grundval av remissbehandlingen.

4. Mellanstäder

Utredningen har redovisat, genom en analys av statsbudgeten, att flertalet mellanstäder från staten erhåller mycket stora belopp. Detta gäller framför allt städer som är förvaltnings- och utbildningscentra. För att förslagen om ytterligare stöd till snabbt växande orter inte skall bli alltför stötande har utredningen kallat ett antal "städer" som inte är förvaltningscentra eller utpräglade transportcentra för mellanstäder.

Enligt min mening kommer de uppräknade mellanstäderna i flertalet fall att vara klara vinnare/mottagare av statliga utlokaliseringar. Förslagen om breddade högskolor samt fasta forskningsresurser, som Centerpartiet länge arbetat för, kommer också att ge god tillväxt i berörda orter. Samma effekter skapas också genom satsningar på goda kommunikationer. Flertalet av de föreslagna mellanstäderna har i dagsläget en mycket god utveckling och tillhör landets i särklass mest attraktiva etableringsorter.

I samband med att ortsklassificeringen praktiserades under 70-talet - ett system som riksdagen avskaffade 1981 efter massiv kritik från kommuner och länsorgan i hela landet - fann man att utvecklingen av residensstäderna inte alls påverkade kringliggande kommuner i respektive län. I första hand var det kommuner med bra boendemiljöer som kunde nyttja dessa städers tillväxt genom att erbjuda de som var villiga att pendla ett alternativ. Övriga kommuner minskade sin befolkning. Detta fenomen var tydligt i län som Värmland, Örebro län, Kopparbergs län, Gävleborgs län, Uppsala, Västmanland och Jämtland samt Västerbotten.

Förslaget om införande av s.k. "mellanstäder" är enligt min mening en relikt av ett föråldrat regionalpolitiskt tänkande, där en central del var att det regionalpolitiska stödet skulle riktas mot ett fåtal s.k. stödpunkter. Förslaget blir än mer utmanande genom att utredningen samtidigt föreslår att stödområde C skall avskaffas. Förslaget om att mellanstäder skall gynnas med direkt företagsstöd är enligt min mening helt oacceptabelt.

Förslaget om kapitalstöd till mellanstäder vid nyetableringar har tack och lov försvunnit under "resans gång". Utredningen föreslår emellertid att 150 000 kr per nytt arbetstillfälle skall utgå i sysselsättningsstöd till tjänsteföretag. D.v.s. till företag som sysslar med industriservice, partihandel, uppdragsverksamhet och turism. Jag har följande synpunkter på förslaget.

a) Befintliga tjänsteföretag i utsatta regioner kan dock få ett betydande stöd i form av sysselsättningsstöd om de nyetablerar sig i t.ex. Växjö, Falun/Borlänge, Karlstad, Gävle, Umeå och Kalmar m.fl. länshuvudstäder. Vanligt marknadsekonomiskt tänkande kommer att göra att respektive läns utsatta (i många fall mycket utsatta) kommuner förlorar nyföretagandet/filialer till respektive läns mest expansiva och största kommuner. Dessa s.k. mellanstäder har vidare redan idag kraftfulla

tjänsteföretag som utvecklas helt utan regionalpolitiskt stöd. Flertalet kringliggande kommuner blir helt utan stöd och en del får samma stöd. Företagen får genom lokalisering till dessa "länshuvudstäder" tillgång till såväl länens bästa infrastrukturer som till regionalpolitiskt stöd. Detta kommer att leda till en än starkare koncentration av tjänsteföretag till länshuvudstäderna. Detta leder till en ytterligare utarmning av länens övriga kommuner.

b) Genom utredningens förslag om "konsultcheckar" och stöd till mjuka investeringar skapas en stor ny konsultmarknad. Näringslivet inom prioriterade områden, Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige har ett lågt inslag av tjänsteföretag (detta gäller också för av mig föreslaget stödområde C).Utredningens enhälliga förslag tillmjuka investeringar öppnar möjligheterna för en omfattande och nödvändig etablering av tjänsteföretag inom prioriterade områden. Utredningsmajoritetens förslag om regionalpolitiskt stöd till tjänsteföretag i "länshuvudstäderna" kommer att verka i motsatt riktning. Detta är allvarligt för berörda kommuner eftersom just bristen på tjänsteföretag gör respektive kommuners arbetsmarknad alltför smal. Detta drabbar i hög grad kvinnor.

c) Vid kommitténs besök i Bryssel framkom att EG hade en mycket restriktiv inställning till företagsstöd av bidragstyp. Sådant stöd kunde bara accepteras i verkligt utsatta regioner. I det perspektivet är det förvånande att utredningen föreslår företagsstöd till tjänstesektorn i landets bästa arbetsmarknader. Detta speciellt när Sverige i andra sammanhang lägger ner ett betydande arbete på ökad anpassning till EG. Jag är förvånad över att partier som i andra fall är mycket måna om EG-anpassning frångår sin inställning för att i en regionalpolitisk utredning ge stöd till ett förslag som en direkt utmaning mot EG:s principer.

C. INRIKTNING OCH OMFATTNING AV DET REGIONALPOLITISKA STÖDET

Strategiska insatsområden

De regionalpolitiska stödinsatserna måste - som ovan framhållits enligt min mening utgå från en helhetssyn och vara samordnade. Det krävs åtgärder för att bygga upp en infrastruktur med varaktiga möjligheter till arbete, boende, utbildning, service, kommunikationer, god miljö m.m. över hela landet. Vid sidan av de generella åtgärderna behövs mera direkta insatser för att stimulera till såväl ny företagaranda som stöd till befintlig företagsamhet i utsatta regioner samt ett stöd riktat direkt mot individer som väljer att göra insatser i de mest utsatta regionerna.

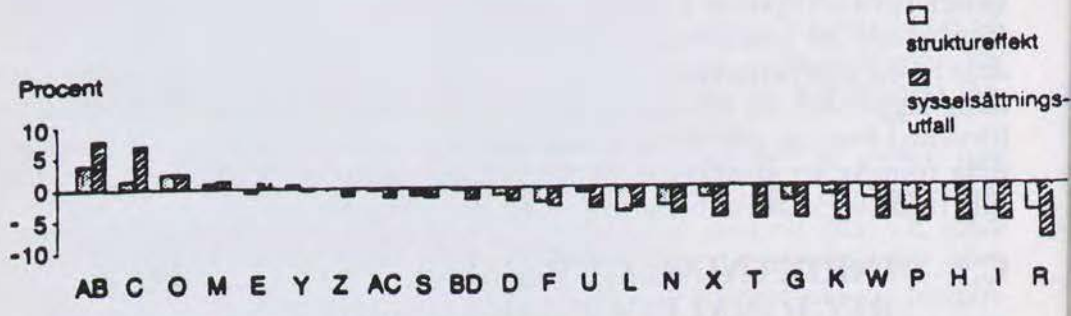
Utbildning, forskning och utveckling

I detta avsnitt har utredningen lagt grunden till en framåtsyftande utveckling. Jag vill emellertid göra några kompletterande påpekanden.

1. Regionala högskolor

Enligt LU 87:s regionalpolitiska bilaga 24 förväntas bl.a. Skaraborg och Älvsborgs län tillhöra de mest stagnerade länen. Enligt min mening måste län som ej ligger inom de av kommittén prioriterade områdena för sina små högskolor snarast få en likartad behandling beträffande breddning av utbud samt fasta forskningsresurser. Hög utbildningsnivå och forskning inom bl.a. för länet viktiga områden kan bli det som gör att LU 87:s prognoser "går om intet".

Figur 3. Förskjutningar i lokaliseringsmönstret 1984-1995 enligt LU 87.



Källa: **Långtidsutredningen och bearbetning av FoB-data.**

Bilden visar LU 87:s bedömning av länens utveckling. I figuren visas förskjutningar i lokaliseringsmönstret 1984 - 1995. Staplarna visar regional omfördelning av sysselsättningen till följd av regionala strukturskillnader respektive beräknat utfall enligt den regionala kalkylen. Denna bild visar även vikten av ett vidare analysarbete än det REK 87 utfört.

2. Kollektiva forskningsinstitut

Jag delar kommitténs principiella uppfattning om vikten av decentralisering av den kollektiva forskningen/utvecklingsarbetet. Målsätt-

ningen bör dock preciseras. Staten bör uppta förhandlingar med stiftarna i syfte att minst statens andel av institutens totalbudget förläggs till orter med mindre högskolor, eller orter där en samlokalisering med det regionala näringslivet kan anses utvecklande och givande. Samspelet mellan högskolornas egna resurser, kollektivinstitutens resurser och det regionala näringslivet kommer att bli till nytta för alla parter samt för den regionala utvecklingen.

3. Resurser för kvalité i distansundervisning måste bättre beaktas av UHÄ och regering.

Den mest omfattande distansundervisningen på högskolenivå i landet bedrivs sedan 1960-talet av Umeå universitet. En ytterligare utbyggnad planeras och ett omfattande tekniskt och innehållsligt utvecklingsarbete pågår. Detta sker inom ramen för det s.k. distansprojektet.

Utvecklingen är ur såväl undervisnings som av regionalpolitiska utgångspunkter utomordentligt intressant.

Självklart måste kvaliteten i distansundervisningen ligga på samma nivå som undervisning i traditionella former. Erfarenheter från Umeå universitet pekar på att detta är möjligt. Men erfarenheterna säger också att distansundervisningen är en för personal och organisation krävande verksamhet.

Detta leder mig till att en förstärkning av högskolans resurser för distansundervisning och decentraliserad verksamhet måste ske i ett totalperspektiv. Tillgången på kvalificerade lärare är ofta beroende av att den ansvariga högskoleenheten kan erbjuda attraktiva arbetsvillkor, främst forskningsmöjligheter. Dessa är i sin tur även en förutsättning för att utbildningens innehåll kontinuerligt skall kunna utvecklas. Likaså är en stark forskningsorganisation en förutsättning för stöd till näringslivet genom kontaktforskare m.m.

Ökade krav på utbud av distansundervisning, decentraliserad utbildning och andra spridningseffekter måste därför innebära att statsmakterna vid sin fördelning av basresurser för forskning särskilt beaktar de enheter som tar ett speciellt ansvar för den regionala utvecklingen. Om dessa ansvarstagande enheter dessutom medvetet utvecklas inom regionalpolitiskt prioriterade områden erhålles dubbel regionalpolitisk effekt.

Min ståndpunkt kan underbyggas med exempel från Umeå universitet. Till de områden som röner störst efterfrågan inom distansundervisningen hör humaniora - bl.a. språk - fysik/elektronik samt ADB. Dessa ämnen har emellertid i en nationell jämförelse små resurser för forskning.

4. Folkbildning och folkhögskolor

I befolkningsglesa bygder och små orter bör folkbildningen kunna ges en utvidgad roll i det regionalpolitiska arbetet. Det gäller också folkhögskolorna som i betydande utsträckning är lokaliserade till landets glest befolkade delar. Bland annat bör satsningar på folkbildning i viss utsträckning kunna uppväga de nackdelar som uppstår till följd av låg intensitet i personalutbildningen i de företag som för närvarande är typiska för glesbygd och småorter. Folkhögskolor i glesbygd bör kunna fungera som utvecklings- och inspirationscentra i sin omgivning.

För att åstadkomma en utveckling i denna riktning bör särskilda projektmedel anslås till studieförbund och folkhögskolor. Detta bör görs utöver de förslag till satsning på AMU och Komvux som föreslås i utredningen.

5. Högskoleenheten i Skellefteå

Högskoleenheten i Skellefteå administreras från Luleå. Såväl via Högskolan i Luleås budget som via Umeå universitets budget erhålls utbildningsresurser. Enheten i Skellefteå behöver liksom de regionala högskolorna få en breddning samt fasta forskningsresurser. Jag föreslår att medel avsätts till breddning av utbildningsutbudet samt till fasta forskningsresurser. Skellefteå får alltså inte sättas på undantag, p.g.a. att högskoleenheten inte i dagsläget är en självständig enhet.

Kommunikationer

1. Utveckla framtidens järnväg

Utredningen nämner ett antal järnvägsobjekt såväl "gamla" (t.ex. Inlandsbanan) som nya (t.ex. Mälar- och Ostkustbanan) som är under diskussion. Enligt min mening kan SJ/Banverket med sina begränsade befogenheter/resurser inte göra de totalbedömningar som är nödvändiga ur bl.a. arbetsmarknads-, miljö och industriutgångspunkter. Enligt min mening bör en parlamentarisk utredning tillsättas som får i uppdrag att utreda det framtida järnvägsnätet, bl.a. bör möjligheterna till ett nordiskt snabbtågbanenät utredas.

2. Grusvägnätet

Jag anser att en kraftfull upprustning av grusvägnätet, d.v.s. bärighetsförstärkning och beläggning, är en förutsättning för att målsättningen "Hela Sverige skall leva" skall möjliggöras. Stora delar av dagens

grusvägnät är i ett miserabelt skick. Jag anser att grusvägnätet planmässigt bör bärighetshöjas och beläggas under en 10-årsperiod. Inledningsvis bör, utöver de små belopp som idag avsätts till grusvägnätet, årligen anvisas 500 - 1000 miljoner kronor. Medlen måste genom riksdagsbeslut direkt riktas till förstärkning och beläggning av grusvägar. Åtgärden föreslås omfatta hela landet.

3. Europa och riksvägar

De prioriteringar som kommittén gör måste ytterligare analyseras. Det är också ytterligt tveksamt att en regionalpolitisk kommitté har kompetens och anledning att föreslå medel till "storvägnätet". Detsamma gäller förslaget om nya vägsträckningar. De satsningar som behöver göras på Europa - och riksvägar bör inte finansieras i regionalpolitiska propositionen utan över ordinarie väganslag.

4. Flygtransporter

Bra fungerande flygtransporter är en viktig del för möjligheterna till en god regional utveckling, då flyget idag är överlägset som transportmedel över långa avstånd. Utvecklade flygförbindelser såväl inom landet som tvärförbindelser med övriga nordiska länder är enligt min mening nödvändiga. Det är väsentligt att skapa fler fungerande "nav" för flyget så att Arlanda kraftigt kan avlastas. Miljöbelastningen i Arlanda-regionen blir ändå omfattande. Frågan om avlastade nav är inte tillräckligt analyserad och måste utredas vidare i syfte att finna lösningar som innebär att ytterligare utbyggnad och miljöbelastningar i Arlandaområdet undviks. Jag delar utredningens uppfattning att flygledningstjänster som ej är "Arlandaberoende" bör utlokaliseras på sätt som föreslagits.

5. Kustsjöfart/skärgårdstrafik

Riksdagen har ålagt kommittén att utreda stöd till skärgårdstrafik. Kommittén har ej vid något tillfälle fått ta del av något underlag. Jag föreslår att stöd till skärgårdstrafik får utgå från av mig föreslaget landsbygdsutvecklingsanslag.

6. Förbättrad postservice/utlokalisering av postgirot

Post- och Teleutredningen bör erhålla kompletteringsdirektiv att föreslå en samlad lösning över en utlokalisering av postgirot. Alternativt tillsätts en speciell utredning. Kommittén skriver att det pågår en utveckling mot att fler arbetsuppgifter läggs ut till lokalkontoren. Det är en riktig

utveckling. Kommittén föreslår även en viss utflyttning av centrala funktioner. Jag anser emellertid att de centrala uppgifter som därefter återstår bör utlokaliseras.

Skall vård och serviceyrken kunna rekryteras i tillräcklig omfattning i Stockholmsområdet är det nödvändigt med en medveten utlokalisering av verksamheter som ej är "huvudstadsberoende". Med den arbetskraftsefterfrågan som finns och den bredd som arbetsmarknaden i Storstockholm har, så torde anställda som föredrar Stockholmsområdet lätt kunna få likvärdiga arbetsuppgifter.

7. Rättvisare teletaxor

Norrlandsförbundet har förtjänstfullt tillställt utredningen synpunkter på televerkets taxesättning. Jag anser att allt talar för att vi snarast får taxesättning bestående av en läns- och en rikstaxa.

Energipolitik och vattenkraftens övervinster

1. Vattenkraften

Jag hälsar med stor tillfredställelse kommitténs förslag om att 1 öre /kWh skall föras åter till de vattenkraftsproducerande regionerna. Jag anser emellertid att 0,5 öre/kWh skall riktas direkt till vattenkraftskommunerna (genom en sammanvägning av nyttan av fallhöjder, vattenmagasin och kraftverkslägen). Medlen skall av kommunerna kunna användas till näringslivsutveckling, allmän landsbygdsutveckling m.m. under stor frihet. Återföringen till kommunerna med 0,5 öre/kWh bör i huvudsak omfatta stödområdena A och B samt dagens stödområdet C.

Resterande 0,5 öre samt 1,0 öre/kWh från kraftanläggningar utanför stödområdena avsätts till länsfonder som skall användas till regional utveckling i länen, d.v.s. regionalpolitiskt prioriterade delar av länet. Medlen får också användas till landsbygdsutveckling inom länen som helhet.

När det gäller 1 öre/Kwh från kraftanläggningar i Syd- och Mellansverige har jag ingen avvikande mening från kommittén utan anser att medlen avsätts till landsbygdsutveckling.

Vattenkraften ger stora vinster och blir i framtiden än mer vinstgivande. Bygder som upplåtit stora naturvärden/områden till vattenkraftsutbyggnad har fått utomordentligt låga ersättningar. Uttryckt på gammalt skogsspråk kan man tala om "Baggböleri". Sett i ett framtidsperspektiv skulle vattendragen outbyggda ha haft ett stort turistiskt värde .Många områden skulle ha utvecklats till attraktiva fritids- och åretrunt-boendemiljöer.Å andra sidan har vattendragen utbyggda ett mycket stort värde

för hela landet som basresurs i energiförsörjningen.

Min uppfattning är därför att kraftbolagen skall åläggas att avstå från 1 öre /kWh av intäkterna från den producerade elen. Ettöringen skall betraktas som avgift och återgå till de bygder där vattenkraftselen producerats. Vattenkraftens lönsamhet är sådan att elpriset ej behöver höjas. Avgiftsmedlen skall användas för utveckling av näringslivet samt till allmänt regionalt stöd. Medlen får inte användas på sådant sätt att sektorsmyndigheterna ges tillfälle att minska sina insatser för dessa bygder. Medlen skall ses som ett tillskott till berörda områden. Kraftfulla medvetna insatser från sektorsmyndigheterna parat med sedvanlig regionalpolitik och tillskott till vattenkraftsmedel behövs under 90-talet för att grundlägga livskraftiga arbetsmarknader inför 2000-talet. Att skapa livskraftiga lokala arbetsmarknader är en investering som långsiktigt ger god avkastning.

2. Skattefria biobränslen/Moms på energi

Kommittén uttalar sig för skattefria träbränslen. Jag delar den uppfattningen. Jag anser dessutom att drivmedel tillverkade av inhemsk biomassa skall vara skattefria. Detta av såväl landsbygdsutvecklings- som av miljöskäl.

I motsats till kommittén anser jag dessutom att punktbeskattningen av energi skall bibehållas och fossila bränslen beläggas med miljöavgifter allt efter den miljöbelastning de åstadkommer. Energianvändningen bör således inte inordnas i mervärdesskattesystemet.

3. Naturgas

Även användning av naturgas medför liksom utnyttjande av andra fossila bränslen miljöproblem vid utvinning, transporter och förbränning. En omfattande utbyggnad av naturgasnätet innebär starka bindningar för lång tid framöver. Jag anser därför att utbyggnaden av naturgasnätet måste ske på ett sådant sätt att biobränslemarknaden kan utvecklas optimalt. En sådan strategi ger en både positiv regional utveckling och en bättre miljö.

Kultur

1. Televisionens och Radions regionala roll och ansvar

TV 2 bevakar och sänder från hela landet ifrån ett 10-tal TV-distrikt. Genom satelliter kommer vårt land att "översvämmas" av ett internationellt TV-utbud. I det sammanhanget vill jag framhålla hur utom-

ordentligt viktigt det är att vår nationella särart kommer till tals i svensk TV. TV 2 som arbetar över hela landet har idag cirka 40% av TVs resurser. Jag anser att andelen bör höjas till 60%. Denna rimliga resursfördelning skulle också betyda mycket för uppbyggnaden av ett regionalt och lokalt kulturliv. Arbetsuppgifterna för regionernas kultur- och mediaarbetare skulle öka avsevärt.

Jag har motsvarande principiella syn på lokalradions uppgifter. Den har en viktig uppgift i att förmedla nyheter och kultur i och för hela länet. Detta kräver ytterligare resurser.

2. Utred "Kultur R:en"

Kulturcentrumbildningar för konserter, teater, utställningar, m.fl. har gjort stora insatser för det decentraliserade kulturutbudet. Under den tid de arbetat har den regionala kulturen i form av länsteatrar, regionmusik m.m. utvecklats högst avsevärt. Det bör enligt min mening undersökas om inte kulturspridningsarbetet nu i större utsträckning bör ske genom direkt länssamarbete. Kulturarbetarkoncentrationen skulle också minska ifall "R:en" decentraliserades. Det finns enligt min mening anledning att nu förutsättningslöst utreda om dagens organisation är den mest ändamålsenliga.

3. Bokhandel

I utredningen konstateras att många kommuner saknar en bokhandel. Enligt min mening bör stöd till bokhandelsetablering i sådana kommuner kunna utgå från länsanslagen.

4. Regionalpolitiskt stöd till kulturarbetare

Utredningen talar förtjänstfullt om kulturstöd. Jag anser emellertid att de vackra orden behöver preciseras. Det regionalpolitiska stöd som föreslås för respektive region och av mig för landsbygdsutvecklingen bör kunna användas för kultur/kulturarbetarstöd. Sedvanligt stöd bör kunna utgå till såväl investeringar som i form av sysselsättningsstöd vid nyetablering.

5. Landsbygdens samlingslokaler

Stödet till landsbygdens samlingslokaler bör överföras från bostadsverket till det av mig föreslagna landsbygdsutvecklingsanslaget. Jag noterar med tillfredställelse att utredningen uttalar sig mycket positivt om landsbygdens/småorternas samlingslokaler. Det är emellertid väl känt att i

mindre orter finner pojkar lättare intressanta fritidssysselsättningar. Det är därför mycket viktigt att fritidsutbudet kompletteras så att det passar alla ungdomar. Därvid spelar bra samlingslokaler stor roll.

Jag anser att byggande och upprustning av mindre samlingslokaler bör kunna erhålla ett 50-procentigt stöd över hela landet från landsbygdsutvecklingsanslaget. Objekt upp till 5 milj. kr. bör kunna beslutas på länsnivå. Större objekt prövas i sedvanlig ordning av bostadsverket. Enligt min mening kan samlingslokalernas roll för aktiv landsbygdsutveckling inte överskattas.

Stöd till den privata sektorn

Allmänt kostnadsssänkande stöd

1. "Sämrebehandla" ej befintliga företag.

Utredningen föreslår att befintliga företag skall "sämrebehandlas" i förhållande till nya företag. Detta antingen genom att de skall erhålla ett lägre regionalpolitiskt stöd (Inlandet) eller också ställas utan investeringsstöd (Bergslagen och Sydöstra Sverige). Företag som nyetablerar sig skall däremot erhålla ett 50-procentigt stöd inom prioriterade områden. Nyetablerade företag skall dessutom särbehandlas så till vida att ingen övre gräns skall sättas för vad ett arbetstillfälle får kosta.

Jag anser det är en grundläggande princip att befintliga företag ej skall diskrimineras gentemot nya företag. Jag föreslår därför att samma regler skall gälla för "gamla" och nya företag. Detta är en viktig rättviseprincip och en grund för likartad konkurrenssituation inom berörda orter.

All erfarenhet talar också för att den fasta grunden för en god regional utveckling är förnyelse och utbyggnad av befintliga företag. Såväl rättvise-, konkurrens- samt regionalpolitiska skäl talar tydligt enligt min mening för en lika behandling av befintliga och nya företag.

Skilda stödregler för "gamla" resp. "nya" företag riskerar dessutom att leda till konstruerade, konstlade och orationella företagsbildningar. Etableringar, vars primära syfte är att ge sken av att en tänkt satsning är att betrakta som ett nytt företag. Det finns uppenbara risker för att länsstyrelsen tubbas till att godta "kluriga" konstruktioner för att befintliga företag skall kunna kringgå bestämmelserna och komma i åtnjutande av stödpengar. Förslaget kommer att skapa en inproduktiv marknad och vara till fördel för det slags revisorer, advokater, konsulter och andra som specialiserat sig på lagvrängeri.

2. Sänkta arbetsgivaravgifter

I utredningen föreslås en nedsättning av socialavgifterna med 10 procent under en sexårsperiod i stödområde A och B (Inlandet). Detta förslag är enligt min mening tillfredställande och långt rättvisare än dagens bestämmelser. Jag anser emellertid att all privat verksamhet skall omfattas av förslaget. Detta är av speciell betydelse för kvinnor i berörda områden. Kvinnosysselsättningar finns i hög utsträckning i verksamheter som idag är undantagna från nedsättning. Jag anser även att väsentligt flera nyetableringar kommer till stånd om sänkningen fastställs för en tioårsperiod.

3. Transportstödet

Utredningen föreslår att transportstödet utreds. Jag kan biträda den uppfattningen. Utredningsdirektiven måste emellertid vara sådana att transportstödet också fortsättningsvis blir en ersättning för företagens fördyrade transportkostnader. D.v.s. en kompensation som utgår p.g.a. de långa avstånden. Transportrådet måste enligt min mening kunna, på ett bättre sätt än för närvarande, beakta de verkliga behoven av fraktstöd och inte vara så låsta till byråkratiska regler. Jag föreslår att transportrådet får i uppdrag att vidta vissa kompletteringar av fraktstödsberättigade varor i avvaktan på att nya transportbestämmelser tagits fram.

4. Sysselsättningsstödet

Utredningen föreslår att sysselsättningsstödet skall förbehållas tjänsteföretag i de tre prioriterade landsdelarna samt mellanstäderna. Jag anser att sysselsättningsstödet skall behållas för industri för stödområdena A och B. Enhetliga regler bör emellertid gälla för såväl tjänste- som för industriföretag d.v.s. 150 000 kr/nytt arbetstillfälle. Jag föreslår också att mellanstäderna undantas från detta rättighetsstöd. Stödet till tjänsteföretag bör endast utgå till de av mig föreslagna stödområdena A-B-C.

5. Inför konsultstöd till landsbygdskampanjens bygdekommittéer

Utredningen föreslår ett generöst konsultstöd i prioriterade landsdelar till småföretag med upp till 50 anställda. Jag föreslår att samma regler får gälla också för "Landsbygd 90:s bygdegrupper" när de begär experthjälp. Mitt förslag gäller hela landet och skall finansieras genom av mig föreslaget landsbygdsutvecklingsanslag.

Stöd till investeringar i maskiner och byggnader

Många kommuner i stödområdena har under framför allt 1960- och 80 talet förlorat 30-45% av sin befolkning. Ungdomar har flyttat och andelen pensionärer har ökat kraftigt. Det behövs därför i ett övergångsskede en mycket kraftfull regionalpolitik syftande till återinflyttning. Det är vidare väsentligt att regelsystemet är rättvist och enkelt.

Enligt min mening är stöd till byggnader ett mycket verksamt regionalpolitiskt stöd. Många företag har svag kapitalbas. Av den anledningen efterfrågas i hög utsträckning kommunala industrihus. Därigenom kan företagskapital frigöras till maskin- och marknadsinvesteringar. Detta är bakgrunden till att jag föreslår att samma bidragsprocent skall tillämpas vare sig investeringen avser privata eller kommunala industrilokaler.

1. Stöd till byggnader

Lokaliseringsbidrag till industribyggnader i stödområde A och B bör fastställas till 50%. Stödet skall vara detsamma för såväl privata som kommunala industrihus. Lokaliseringsbidraget till industrihus bör i stödområde C med samma villkor sättas till 30%.

2. Stöd till maskininvesteringar

Lokaliseringsbidraget fastställs i områden A och B till 35% och i stödområde C till 20%.

3. Stöd till byggnader och maskiner på landsbygden

Inom de landsbygdsbetonade delarna av Stödområde C bör stödet till byggnader kunna uppgå till 40 procent av investeringskostnaden respektive till maskiner med 20 procent.

Främjande av nyetablering

Norrlandsfonden och riskkapitalbolagen

Utredningen föreslår att stora riskkapitalbolag skall bildas. 1979 beslutade riksdagen om att bl.a.riskkapitalbolaget AC invest skulle bildas för att ta risker och bidra till att utveckla näringslivet i Västerbotten. Några år senare avyttrade regeringen bolaget för en ringa penning till privata investbolaget Contorta (uppbyggt med statliga stöd). Mot denna bakgrund är utredningens övertro på riskkapitalbolag förvånande.

I berörda län finns idag flera privatägda investmentbolag. Jag anser att det bör vara upp till vart och ett län att bedöma om det finns behov av att använda vattenkraftsettöringen till riskkapitalbolag. Norrlandsfonden bör därför också tills vidare fortsätta sin verksamhet. Utredningens förslag är inte underbyggda med någon analys och måste avvisas.

Stöd till den privata tjänstesektorn

1. Sysselsättningsstöd till tjänsteföretag

Utredningen föreslår att 100000 kr utbetalas vid anställningstillfället och att ytterligare 50000 skall utgå efter ett år. Bankgarantier måste införskaffas.

Utredningens förslag om "konsultcheckar" leder till att en stor marknad öppnas för konsulter i Norrlands inland, Bergslagen och Sydöstra Sverige. Jag anser att förslaget om "konsultcheckar" är bra. Jag anser också att det är riktigt att sysselsättningsstöd utgår med 150 000 kr för varje nytt arbetstillfälle.

Jag anser dock att kravet på att bankgarantier skall införskaffas vid varje nyanställning skapar byråkrati. Jag föreslår därför att 50 000 utgår vid anställning respektive i början av år 2 och 3. Med den konstruktionen behövs ingen bankgaranti.

Sysselsättningsstöd till tjänsteföretag bör kunna utgå inom de av mig föreslagna A-B-C-områdena. Karlskrona bör tillhöra stödområde C. Övriga mellanstäder av länscentrakaraktär kommer att bli begärliga konsultcentra även om inte stöd utgår p.g.a. den stora marknad som öppnas i omlandet. Min bedömning är att de prioriterade områdena kommer till korta i lokaliseringsfrågorna om stödet utgår i de infrastrukturellt starka länscentren.

Individinriktade åtgärder

Enligt min mening bör som ovan nämnts de infrastrukturella och företagsstimulerande insatserna för att främja en balanserad regional utveckling även kompletteras med individinriktade åtgärder. Individinriktade åtgärder har särskilt stor betydelse för inlandet, landsbygden och dess småorter och kan på ett betydelsefullt sätt bidra till en positiv utveckling. Det behövs särskilda stimulanser för att åstadkomma en inflyttning i kommuner som hårt drabbats av avfolkning. Enligt min mening krävs bl.a. följande åtgärder:

1. Avskrivning av studiemedel

En god framtida utveckling inom stödområde A och B bygger bl.a. på att ung välutbildad arbetskraft kan rekryteras. Jag anser därför att studiemedelsavgiften efterskänks och studieskulden avskrivs i motsvarande omfattning under den tid arbetstagaren är skriven inom stödområde A och B.

2. Personligt regionalpolitiskt investeringskonto

De som ämnar starta företag inom stödområdena A och B samt på landsbygd och småorter i av mig föreslaget stödområde C skall årligen kunna skattefritt avsätta tre basbelopp till startkapital. Avsättning får ske i hela landet men ianspråktagas skattefritt enbart i ovan angivna områden som risk- och startkapital. Länsstyrelserna bör emellertid kunna ansöka hos regeringen om att motsvarande regler skall få gälla för vissa utsatta landsbygdsområden utanför prioriterade områden.

3. Avdrag för arbetsresor

Skatteutredningens förslag om slopande och/eller starkt försämrade reseavdrag måste tillbakavisas med all kraft. Jag anser att reseavdragen måste förbättras antingen genom skattereduktion eller med ordentligt höjt avdrag för körd mil.

Reseavdragen är en förutsättning för en decentraliserad bebyggelsestruktur och fungerande arbetsmarknader. Samhällets kostnader för reseavdrag kan minskas enbart genom att man medvetet breddar de lokala arbetsmarknaderna.

Styrning och organisation

Decentraliserat beslutsfattande och regional utveckling

1. Reformerad politisk beslutsprocess

Det är enligt min mening nödvändigt att hela det politiska arbetet medvetet inriktas på att främja en utveckling mot regional balans. Utvecklingen under de senare åren har visat att det krävs en bred parlamentarisk medverkan om det skall kunna föras en medveten politik för regional balans. Den parlamentariska beslutsprocessen måste anpassas därefter.

Den s.k. samordnande statssekreterargruppen har uppenbart misslyckats med sitt arbete inom regeringskansliet. Önskvärt vore att statsrådsberedningen kraftfullt tog itu med de regionalpolitiska utvecklingsfrågorna som en övergripande samhällsuppgift.

Enligt min mening bör vidare riksdagens finansutskott efter hörande av berörda utskott få i uppdrag att göra en samlad bedömning av effekterna av de föreliggande förslagen i budgetpropositionen och redovisa dessa i ett särskilt betänkande med målsättningen att lägga fast en sammanhållen politik som utvecklar hela vårt land.

2. Decentralisera statlig förvaltning

Jag föreslår en översyn av statens centrala förvaltning. Enligt min mening bör vissa verk kunna upphöra och flertalet minskas i avsevärd omfattning. Uppgifterna som inte direkt kan läggas på var och en medborgare förs i första hand till kommuner, i andra hand till länen.

Utbildningsnivån är idag lika hög i kommun- och länsförvaltningar som i centrala verk. Eftersom man i kommuner och län lever närmare verkligheten är man där i många fall nog så kompetent. De centrala verken behöver en mindre stab av hög kompetens för policyverksamhet och som länk mellan regering/riksdag - kommuner/länsorganisationer. Förslaget innebär en verklig administrativ rationalisering och blir ett viktigt bidrag till en ytterligare uppbyggnad av lokal och regional kompetens. Förslaget får stora positiva regionalpolitiska konsekvenser.

En modell för decentralisering av statliga verk från Stockholm till även små och medelstora kommuner har kommit från Bergslagskommunerna. De föreslår att man också flyttar ut mindre enheter till stöd för lokal kompetensutvidgning inom viktiga områden för respektive kommun och dess näringsliv. Då kan ett fåtal medarbetare från ett centralt verk i samverkan med lokal, offentlig och privat kompetens aktivt bidra till utveckling av det lokala näringslivet eller den lokala miljön. Detta föreslås ske på frivillig väg. Modellen skall ses som ett komplement till större utlokaliseringar. Enligt min mening bör detta system prövas

3. Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)

ERU har under sin hittillsvarande tillvaro i långa tider varit bärare av ett koncentrationsinriktat synsätt. Flera av de mest aktiva koncentrationsförespråkarna har haft framstående positioner inom ERU. Detta kan delvis ha varit en följd av att ERU är ett regeringsorgan och inte en fristående forskningsenhet.

ERU:s nuvarande tjänstemannaledning synes emellertid ha en annan inriktning. Jag är beredd att tillstyrka nya resurser för kvalificerad

forskning för en bättre regional balans. Jag är därför inte beredd att utan förbehåll fördubbla ERU:s resurser.

Det är enligt min mening önskvärt att någon av de mindre högskoleenheterna får möjlighet att vara centrum för forskning för en decentraliserad utveckling.

4. Den inomregionala decentraliseringen

I län med snabbt växande "länshuvudstäder" måste läns- och landstingsorganisationerna åläggas att kraftfullt arbeta med inomlänsutlokalisering/decentralisering av funktioner. Detta bör vara ett villkor för välvillig behandling vid riktade statliga utlokaliseringar av bl.a. statlig central verksamhet.

När man utlokaliserar länsfunktioner inom den offentliga sektorn bör man välja modeller och skala som noga anpassas till varje kommuns näringsliv, behov och förutsättningar. Det innebär i sin tur att länsfunktioner som placeras ut lokaliseras till fler än en ort för att passa de lokala förutsättningarna. En central samordnande enhet kan vara kvar i residensorten. Jag föreslår en försöksverksamhet där tjänster inom bl.a. länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen, länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden, utvecklingsfonden prövas för en decentralisering. Landstingens centrala förvaltningar kan också minskas genom konsekvent delegering av befogenheter. Delfunktioner kan också med fördel läggas ut från den centrala förvaltningen.

Länsorganens roll

1. Länsstyrelserna - samordnad länsförvaltning m.m.

Jag kan inte dela utredningens uppfattning att en samordnad länsförvaltning innebär någon reell lösning på problemen i regionalt utsatta områden. De utvärderingar som gjorts i Norrbotten visar också på att så inte är fallet.

Det är däremot mycket viktigt att det direktvalda landstingsmötet som representerar hela länet vid jämna mellanrum, med väl förberedda sakfrågor, debatterar länsutvecklingen och de åtgärder som behöver vidtas. Jag anser att landstingen skall få utökade befogenheter och ett övergripande ansvar för länsfrågorna. Detta skapar förutsättningar för att få ett större engagemang och vilja att lösa länens regionala problem.

2. Länsövergripande insatser

Utredningen föreslår att pengar på länsanslaget skall reserveras för länsövergripande insatser. Jag anser att länsstyrelserna har kompetens att bedöma när länsövergripande insatser bör komma till stånd.

3. Länsstyrelsernas beslutanderätt uttryckt i kr.

Utredningen föreslår att under en övergångstid på tre år skall länsstyrelsen inte ha förtroendet att besluta i intervallen 12-20 milj. kr. En lärotid. Jag har emellertid det förtroendet för länsstyrelserna att jag anser att gränsen bör höjas till 25 milj. kr. omgående och att objekt som överskrider den gränsen handläggs av regeringen.

Jag anser att alltför många lokaliseringsärenden har tagit orimligt lång tid från ansökan fram till slutligt beslut. En utdragen beslutsprocess kostar företagen stora pengar och utvecklingskraft går förlorad. Genom att lägga flertalet beslut på länsstyrelsen förkortas handläggningstiden avsevärt.

4. Inlandsstyrelsen

Den inlandsstyrelse som utredningen föreslagit från Värmland och norrut blir en oformlighet. Jag anser att de uppgifter som föreslås för inlandsstyrelsen tillförs vart och ett län, däremot kan informella grupperingar bildas för att skapa tryck i frågor som är av gemensamt intresse.

5. Utvecklingsfondernas finansierings- och riskkapital

Utredningen föreslår att utvecklingsfonderna inte bör bedriva egen finansieringsverksamhet utan denna skall handhas av bankerna. För alla som sysslat med praktisk företagsetablering och vidareutveckling av kapitalsvaga företag i utsatta regioner framstår utredningens tro på bankernas villighet att ta stora risker som ounderbyggd. Att bankerna deltar idag i många företag är beroende på att utvecklingsfonderna tar risker i skiktet över bankerna. Jag avvisar därför bestämt utredningens helt ounderbyggda förslag om utvecklingsfonderna.

6. Kvinnocentrum

Det är oroande om kvinnor upplever de regionalekonomiska enheterna i länsstyrelsen och handläggarna hos utvecklingsfonderna som okänsliga för problem som har med kvinnligt företagande att göra. Kanske beror det delvis på, när det gäller utvecklingsfonderna, att merparten av dagens kvinnoföretagssektor ligger inom områden som regering/riksdag

förbjudit fonderna att arbeta med. Jag föreslår därför:

a) En översyn av utvecklingsfondernas målgrupper syftande till att kvinnligt företagande på ett bättre sätt kan bli prioriterad målgrupp.

b) Att särskilda "mottagnings- och utvecklingsenheter" bildas inom länstyrelsernas regionalekonomiska enheter samt inom utvecklingsfonderna. Detta istället för att starta nya "byråkratier" som utredningen föreslår. Målsättningen skall vara - om så önskas - att kvinnor fungerar som rådgivare för kvinnor. Detta torde gå att tillmötesgå samtidigt som uppbyggda organisationers totala erfarenhet och kunnande tas till vara. Den breddning av konsultmarknaden som utredningens förslag leder till - liksom förslagen om rätt till kostnadsfria konsultdagar - torde också leda till en större valfrihet och mångsidighet.

Kommunernas roll

Skatteutjämning - specialdestinerade bidrag

I utredningens underlagsmaterial visas förtjänstfullt på hur olika och orättvist många specialdestinerade bidrag utgår till kommunala ansvarsområden. Till bilden hör också att de kommunala skatterna idag har en spännvidd på 26,70 - 34,25 kr eller med 7,55. Människor i områden med en skattesats på 34 kr har en klart lägre kommunal service än de i rika kommuner. Inför den planerade skattereform, där kommunalskatten blir än tyngre relativt sett, är detta en otillfredställande situation. Jag anser därför att regeringen snarast måste sätta till en ny kommunal skatteutjämningsutredning med direktiv om att de specialdestinerade bidragen och den kommunala skatteutjämningen tillsammans skall vägas in i ett nytt skatteutjämningssystem syftande till att den kommunala skattesatsen endast skall spegla det kommunala serviceutbudet och effektiviteten.

Behovet av en genomgripande översyn understryks av att det kommunala skatteunderlaget räknat i kr/invånare vuxit 4 gånger så snabbt under senast kända taxeringsår i vissa lågskattekommuner jämfört med mera perifera högskattekommuner.

Denna översyn bör ske så skyndsamt att den blir ett underlag för såväl den kommande skattereformen som för den regionalpolitiska propositionen.

D. REGIONALPOLITIK FÖR EN LEVANDE LANDSBYGD

Landsbygdsutveckling

Landsbygdens förutsättningar

Målsättningen för regionalpolitiken måste vara att skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla oavsett bostadsort. Kännetecknande för en framgångsrik regionalpolitik är emellertid inte bara att den skall medverka till att en likvärdig och rättvis fördelning av resurser över landet utan också är ett medel som bidrar till att öka den totala välfärden i samhället. Mot denna bakgrund måste en central del av regionalpolitiken vara en målmedveten strävan att utveckla landsbygden som livsmiljö. En levande landsbygd med ett vitalt och differentierat näringsliv, fungerande service och ett öppet landskap m.m.har stor betydelse för långt fler än dem som är direkt engagerade på landsbygden. En levande landsbygd har självklart stor betydelse för alla som är bosatta på landsbygden och i dess tätorter, men även för de större tätorternas befolkning. Landsbygden är en resurs och har kvaliteer som måste tas till vara och utvecklas till gagn för hela Sveriges befolkning.

Det är enligt min mening nödvändigt att såväl samhällets regelsystem som det konkreta regionalpolitiska stödet får en sådan utformning att landsbygdsbefolkningens inneboende vilja och kreativa förmåga till utveckling och förnyelse av levnadsvillkoren på landsbygden och i dess tätorter inte motverkas utan stimuleras. Det krävs således, dels insatser i form av ökade ekonomiska resurser/investeringar i infrastruktur och näringsliv, dels att byråkratiska hinder för företag och enskilda att utvecklas och ta framtidsinriktade initiativ elimineras.

Den hittillsvarande samhällsutvecklingen har emellertid inneburit att landsbygden och dess tätorter alltmer utarmats. Möjligheterna att ta tillvara landsbygdens resurser och utvecklingsmöjligheter förutsätter att landsbygden på ett rättvist sätt får sin del av de statliga insatser som satsas på utveckling och infrastruktur. Landsbygden har under många år varit satt på undantag. Det är därför mycket viktigt att resurser till investeringar snabbt ställs till förfogande. Likvärdiga levnadsvillkor i olika delar av landet med tillgång till arbete, kommunikationer, utbildning, social och kommersiell service, kultur, fungerande föreningsliv m.m. förutsätter att statsmakterna tar hänsyn till landsbygdens krav och behov. Annars riskerar stora delar av landsbygden att inom något eller några decenniers sikt vara en ödebygd.

Möjligheterna att vända den negativa befolkningsutvecklingen i

många landsbygdskommuner förutsätter en breddning och differentiering av näringslivet. För många kommuner kommer jord- och skogsbruk med binäringar att vara basen, men det behövs också såväl en utveckling av befintliga företag utanför de arella näringarna. Småindustrier, hantverk, hemslöjd, turism m.m. är exempel på verksamheter som kan utgöra komplement till landsbygdens basnäringar. En livskraftig småföretagsamhet, inte minst inom tjänstesektorn, har stor betydelse för möjligheterna till en positiv utveckling på landsbygden och i dess tätorter.

På den rena landsbygden och i skärgården är sysselsättningen av naturliga skäl främst anknuten till jord- och skogsbruk med binäringar och fiske. Det är därför väsentligt att all åkermark som idag är avsedd för livsmedelsproduktion hålls öppen. Nuvarande stödsystem har inte lyckats förhindra att en avsevärd andel av jordbruksmarken har tagits ur livsmedelsproduktionen. En avreglering av jordbruket riskeras innebära att möjligheterna att bedriva jordbruk i skogs- och mellanbygder över hela landet rycks undan. Det är en uppenbar risk att det nuvarande öppna landskapet ersätts med skog.

En viktig del i en positiv regional utveckling är därför en aktiv jordbrukspolitik som slår vakt om möjligheterna att på ett ekonomiskt lönsamt sätt bedriva jordbruk utanför de stora slättbygderna i Syd- och Mellansverige.

Landsbygdskampanjen

Utredningen har enligt min mening på ett alltför ytligt sätt behandlat de problem och de insatser en positiv utveckling av landsbygden förutsätter. Utredningen har inte konkret behandlat de förslag som framkommit genom landsbygdskampanjen och landsbygdsriksdagen. I ett särskilt yttrande har bl.a. undertecknad och sakkunnig Olof Nilsson tagit upp detta. Vi föreslår där - mot bakgrund av den marginella behandling landsbygdskampanjens förslag fått i utredningen - att en kompletterande utredning omgående tillsätts med uppgift att analysera och bearbeta det material som tagits fram inom kampanjen. Jag hänvisar i övrigt till vårt yttrande.

Insatser för att utveckla landsbygden

Enligt min mening krävs således omfattande satsningar för att förbättra och utveckla såväl landsbygdens infrastruktur och näringsliv som landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor. Såväl mina förslag till utformning och inriktning av det regionalpolitiska stödet som förslag till speciella insatser för landsbygden har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma en positiv landsbygdsutveckling. Sammanfattningsvis innebär mina förslag följande:

1. En reformerad politisk beslutsprocess som innebär att riksdag,

regering, centrala verk och myndigheter på central och regional nivå måste beakta landsbygdens och dess tätorters krav och behov.

2. Landsbygden måste få sin rättmätiga andel av de ekonomiska resurser som fördelas av statsmakterna. Ett särskilt landsbygdsutvecklingsanslag om 750 miljoner kr införs och fördelas av länsstyrelserna för insatser i syfte att utveckla landsbygden.

3. Den kommande reformeringen av skattesystemet måste genomföras på sådant sätt att möjligheterna att bo och arbeta på landsbygden inte rycks undan. Bl.a. måste avdragen för arbetsresor höjas och inte försämras.

4. Satsningar på uppbyggnad av landsbygdens infrastruktur och näringsliv. Grusvägnätet måste planmässigt förstärkas och beläggas. Biobränslen och drivmedel producerad på inhemsk biomassa skall vara skattefria. Importerade miljöstörande fossila bränslen skall punktbeskattas och beläggas med miljöavgifter. 1 öre/kWh av vattenkraftens vinster återföras till de län och kommuner där vattenkraftselen produceras. Dessa medel får bl.a. användas till landsbygdsutveckling över hela landet. Ekonomiska stimulanser för ett ökat småföretagande bör införas och jord- och skogsbruket stärkas. Av såväl rättviseskäl som av regionalpolitiska bör egenföretagare befrias från att betala sociala avgifter på det första basbeloppet. Livskraftiga areella näringar är en förutsättning för bibehållet "öppet" landskap. Kyrkan, domänverket och bolag bör medverka till att såväl befintliga fastigheter kan kompletteras med skog som till att nya bärkraftiga fastigheter kan bildas.

5. Förslagen från landsbygdskampanjen och landsbygdsriksdagen har ej analyserats av utredningen. Detta måste omedelbart ske i en speciell utredning eller av glesbygdsdelegationen. "Bygdekommittéerna" för landsbygdsutveckling bör över hela landet i likhet med mindre företag i prioriterade områden få gratis konsultstöd.

6. Inom de landsbygdsbetonade delarna av stödområde C bör stödet till byggnader kunna uppgå till 40 % av investeringskostnaden respektive till maskiner med 20%. Till samlingslokaler på landsbygden och i dess småorter bör över hela landet ur landsbygdutvecklingsanslaget kunna utgå ett 50 procentigt bidrag för stöd till byggande och upprustning.

7. Av särskilt stor betydelse för att vända den negativa utvecklingen i framför allt de mer glest befolkade delarna i många landsbygdskommuner är införande av åtgärder som premierar de som väljer att bo och arbeta inom dessa områden. Exempel på sådana åtgärder är mina förslag om avskrivning av studiemedelsavgiften för de som är bosatta inom stödområde A och B, bibehållna och förbättrade avdrag för arbetsresor, personligt regionalpolitiskt investeringskonto m.fl. förslag.

E. REGIONALPOLITIK FÖR EKONOMISK UTVECKLING

Regionalpolitikens samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader

1. Analys av statsbudgetens regionala effekter

Enligt min mening måste analysen av statsbudgetens utfall och effekter för den regionala utvecklingen fördjupas och förfinas. Det är t.ex. inte rimligt att anslag för vägunderhåll redovisas i kr/capita för stora ytvida, glest befolkade, kommuner då dessa väganslag främst är betingade av ett vägslitage hänförligt till skog- och malmtransporter. En sådan redovisning ger en felaktig bild av stödnivån och kan ej tas som intäkt på nivån för de regionalpolitiskt motiverade satsningarna i dessa kommuner.

En felaktig bild ger även redovisningar av utbetalt stöd, där arbetslöshetsunderstöd beroende av regional obalans redovisas som en ekonomiskt tung del av det regionalt utgående stödet.

Jag anser att det behövs en fördjupad analys av statsbudgetens effekter vad avser de för den regionala utvecklingen betydelsefulla sektorerna. Detta är nödvändigt om en korrekt bild av det nuvarande läget skall kunna ges och ett relevant beslutsunderlag skall kunna föreläggas riksdagen och de beslut som fattas skall få avsedd effekt.

Det är också angeläget att i en sådan analys av statsbudgetens effekter noggrant kartlägga effekterna av statsbudgetens utfall för landsbygdens folk.

2. De regionalpolitiska anslagens konstruktion

Jag föreslår att länsanslagen uppdelas i två huvudgrupper dels i investeringsstöd, projektstöd m.m. traditionella regionalpolitiska anslag, dels i ett landbygdsutvecklingsanslag. De sedvanliga regionalpolitiska anslagen (där glesbygdsstöd ej längre bör ingå) beräknas med de av mig angivna förslagen upp till 750 miljoner kr och benämnas länsanslag. 750 miljoner kr avsätts till ett särskilt landsbygdsutvecklingsanslag.

Enligt min mening måste även anslagsprocessen effektiviseras. Jag anser att länsanslagen (och lokaliseringsbidragen) skall hanteras av länsstyrelsen vad avser projekt som ej överstiger 25 miljoner kr. Objekt som överstiger en kostnad av 25 miljoner kr bör avgöras av regeringen.

De län som i denna utredning inte prioriteras - men som har omfattande landsbygd - bör enligt min mening få ett ordentligt tillskott av

landsbygdsutvecklingsmedel. Det är viktigt att remissinstanserna noga analyserar behovet av landsbygdsutvecklingsinsatser inom kommuner och län.

I landsbygdsutvecklingsanslaget skall ingå dagens olika glesbygdsstöd. Därutöver bör stöd till samlingslokaler och kulturarbetare på landsbygden och dess småorter ingå. Det är också viktigt att det finns att tillgå fria objektpengar för utvecklingsobjekt.

3. Regionalpolitik samhällsekonomiskt lönsamt

Sammanfattningsvis anser jag att grunden för en kraftfull regionalpolitik är att målet regional balans beaktas på alla nivåer i den politiska beslutsprocessen. Ett regionalpolitiskt tänkande måste vara ett övergripande mål i alla departement och sektorsmyndigheter. För att klara denna samordning mellan olika sektorsområden behövs en ny organisation på central nivå.

En effektiv samordning inom olika sektorsområden av den politiska beslutsprocessen kommer att ge en ökad eknomisk tillväxt, förbättra miljön samt frigöra 10-tals miljarder kr, vilka annars i onödan måste satsas på utomordentligt dyra infrastrukturella investeringar i koncentrationsorter som är på väg att spränga sin infrastruktur.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Anders Bäckström

Jag vill med anledning av kommitténs förslag anföra skiljaktig mening i följande tre avseenden.

1) En särskild delegation för inlandet
2) Ändrad avgränsning för sänkta socialförsäkringsavgifter
3) Länsvist inflytande för arbetsmarknadens parter

1. En särskild delegation för inlandet

Ett genomgående tema i kommitténs arbete har varit att en större del av regionalpolitiken bör decentraliseras till länsnivå. På den nivån är kännedomen om problem och möjligheter större än på central nivå. Genom att länsstyrelsen får huvudansvaret för regionalpolitikens genomförande blir det också en fortlöpande vägning av alla tänkbara alternativ mot varandra. En konsekvent prioritering tvingas fram.

Kommittén gör dock ett avsteg från denna konsekventa linje med förslaget om införandet av en särskild delegation för inlandet.

Detta förslag strider mot kommitténs eget resonemang och är därför ologiskt. Det är olyckligt ur flera synpunkter. Förslaget tar bort möjligheten/tvånget att på en enda administrativ nivå göra avvägningar mellan olika alternativ. Med förslaget införs en helt ny nivå i statsförvaltningen, som får oklara ansvarsförhållanden gentemot både departement och länsstyrelser. Delegationens ställning i politiskt hänseende är också svårgripbar.

Mot bakgrund av ovanstående tar jag avstånd från kommitténs förslag i detta avseende och förordar att de medel och uppgifter som skulle ha tillförts delegationen för Inlandet istället läggs på motsvarande länsstyrelser.

2. Ändrad avgränsning för sänkta socialförsäkringsavgifter

Kommittén redovisar att några säkra bedömningar av den hittillsvarande nedsättningen av socialförsäkringsavgifterna ännu inte är möjliga. Den logiska slutsatsen av detta konstaterande borde ha varit att invänta ytterligare några års erfarenheter innan eventuella förändringar föreslås.

Om kommitténs förslag genomförs kommer möjligheten att utvärdera eventuella effekter att ytterligare skjutas på framtiden. Därför motsätter jag mig detta förslag och förordar att nuvarande system bibehålls tills det går att utvärdera.

3. Länsvis inflytande för arbetsmarknadens parter

Arbetsmarknadens parter har, genom Industriverkets regionalpolitiska nämnd, ett inflytande över det regionalpolitiska stöd till företagen, som handläggs centralt. Genom parternas inflytande har i många fall olämpliga stöd förhindrats och en rimlig grad av konkurrensneutralitet tillgodosetts.

Genom kommitténs förslag flyttas en större del av regionalpolitiken till länsnivån för beslut i länsstyrelsen. När detta genomförs bör arbetsmarknadens parter få tillfälle att avge yttrande över sökta stöd till företag. Därigenom kan man förhindra att alltför snäva länsintressen gör sig gällande. Arbetsmarknadens parter har inget intresse av att regionalpolitiska stöd används för att konkurrera ut redan befintlig verksamhet i andra län. Därför bör parterna beredas inflytande över den regionala hanteringen av regionalpolitiken.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Johan Carlström

Angående avgränsningen av prioriterade landsdelar

De sammantagna effekterna av föreslagna insatser i de prioriterade landsdelarna är så stora att förutsättningarna för att bedriva verksamhet blir väsentligen olika innanför respektive utanför landsdelsgränsen. Gränsen kommer med andra ord att framstå som skarp.

Därför är det viktigt att avgränsningen görs med största omsorg och är sakligt välmotiverad.

Jag anser att man skall göra en noggrann analys av stödkvalificerande problem på nivån lokal arbetsmarknad, framför allt i gränszonerna, och att avgränsningarna skall göras med utgångspunkt från den analysen. Detta gäller alla tre föreslagna landsdelar och inte minst Sydöstra Sverige, ett nytt geografiskt begrepp som nu skall definieras.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Olof Eliason

Den statliga regionalpolitiken är av stor betydelse för utvecklingen ute i enskilda landsdelar, län och kommuner. Staten har här

en viktig uppgift som både måste utvecklas och förstärkas. Den statliga politiken bör ses som ett komplement till kommunernas och landstingens egna insatser för regional utveckling. För att i ett längre och mer varaktigt perspektiv åstadkomma goda förutsättningar för regional utveckling måste den samlade politiken bygga på att ta tillvara och stimulera de lokala och regionala insatser som görs ute i kommunerna och länen. Utredningen borde mer tydligt ha erkänt och belyst den viktiga roll kommuner och landsting spelar i det här sammanhanget. Det gäller inte minst landstingens insatser för att utveckla länen.

Landstingets ställning som regional politisk församling ställer krav på engagemang i länets frågor och ger goda förutsättningar att påverka länets utveckling. Idag strävar landstingen efter en länsdemokratisk utveckling som ger landstingen bättre möjligheter att påverka det egna länets utveckling.

Som regionala politiska organ med ansvar för hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kultur, småföretagsstöd, utbildning, turism m.m. kan landstingen med en samlad strategi för dessa ansvarsområden medverka till en positiv utveckling för länet. Frågan om länets utveckling kan därmed också lyftas fram till en politisk diskussion på det för alla öppna landstingsmötet. Det är något annat än den diskussion som eventuellt förs i länsstyrelsens styrelses sammanträdesrum.

Målet måste vara att den direktvalda politiska församling som företräder respektive län skall ha ett starkt inflytande och ansvar i fråga om att utjämna regionala obalanser inom länet. Flera landsting arbetar därför idag med särskilda program för de regionala frågorna. Sådana program kan ge riktlinjer för hur t.ex. resurser för hälso- och sjukvården kan stärka utvecklingsförutsättningarna i länet, vilka övergripande prioriteringar landstinget gör för utvecklingsfond och länstrafikbolag m.m. samt vilken inriktning landstinget vill ha på sitt arbetsmarknadspolitiska engagemang. Programmet kan också visa vilka resurser landstinget är berett att avsätta och vilka initiativ man vill ta i det regionala utvecklingsarbetet i ett längre perspektiv, hur de insatser landstinget gör på bl. a. det kulturella området o.s.v. kan stärka regionala utvecklingssträvanden. Inom ramen för ett sådant program kan också landstingets insatser på miljöområdet slås fast. Betydelsen av landstingens insatser för den regionala utvecklingen har utredningen nästan helt bortsett från.

Utredningens förslag beträffande ansvarsfördelningen mellan utvecklingsfonderna och länsstyrelserna avslöjar bristande insikter om fondernas betydelse för de utsatta regionerna samtidigt som den statliga länsbyråkratin blåses upp till orimliga proportioner. Istället för att ta sin utgångspunkt i de faktiska förhållandena tycks utredningen grunda sina förslag på dels en av riksdagen ännu inte behandlad proposition om den statliga länsförvaltningen, dels en ännu inte remissbehandlad finansieringsutredning. Sammantaget leder detta utredningen fel.

Fonderna har i de berörda landsdelarna genom att kombinera riskkapital med konsultinsatser betytt mycket för de mindre företagen och för den regionala utvecklingen. Att som utredningen nu föreslår stympa fonderna för att istället bygga upp en ny kompetens i länsstyrelsernas byråkratiska miljö bidrar inte till att främja den regionala utvecklingen i de mest utsatta regionerna.

Utvecklingsfonderna i de här delarna av landet bör istället förstärkas. Tvärtemot utredningens förslag bör de aktuella fonderna tillföras samtliga de resurser som i länen avsätts för utveckling av enskilda små och medelstora företag, alltså även de medel som idag via länsstyrelserna kanaliseras som regionalpolitiskt stöd till enskilda företag. Den kompetens som finns vid fonderna när det gäller att bedöma enskilda företags utvecklingsmöjligheter måste tas tillvara på bästa sätt i de regionalpolitiskt utsatta regionerna. Betydande samordningsvinster skulle på det här sättet kunna nås. Här är regionalpolitik och näringspolitik två olika sidor av samma mynt. Fonderna i de aktuella länen bör erhålla löpande kapitaltillskott via regionalpolitiska anslag för att kunna finansiera bl.a. investeringar i kunskap, teknik, utveckling m.m. på mjuka villkor, exempelvis genom räntesubvention och avskrivning av delar av kapitalbeloppen.

Särskilt yttrande

av ledamoten Sigge Godin

Regionala högskolor

REK -87 föreslår en kraftfull satsning på de regionala högskolornas utveckling. Jag instämmer i utredningens resonemang om den viktiga roll de regionala högskolorna har att fylla i det regionalpolitiska utvecklingsarbetet. Genom dessa högskolor kan regionen tillföras utbildning och kompetens som är en viktig grund för att utveckla och vidmakthålla kreativa miljöer runt om i landet.

Vi kan idag konstatera att de regionala högskolorna - trots den expansion vi sett hos dem under senare år - brottas med vissa problem. Om den regionala högskolan skall fungera som en stimulans för regional utveckling är det viktigt att den har sådan egen kraft och självständighet, att den i ett läge med regionala problem eller kriser inte enbart reflekterar dessa utan erbjuder nytänkande och lösningar.

Många regionala högskolor finansierar idag en stor del av sin verksamhet - det gäller både FoU och utbildningen - via externa källor. Från REK - 87:s sida föreslås att denna situation skall hjälpas upp genom

en kraftig satsning på forskningen vid vissa grupper av högskolor. För egen del har jag svårt att se att denna prioritering skall göras på central nivå. Det kan mycket väl tänkas att vissa högskolor ser problemet med för liten egenfinansierad utbildning som det allvarligaste, och därför skulle vilja göra en annan avvägning. Mot denna bakgrund menar jag att avvägningen av hur ett resurstillskott till de regionala högskolorna skall användas bör göras av högskolorna själva.

Vad gäller organisationen av forskningen vid de regionala högskolorna vill jag slå fast följande. I likhet med utredningen anser jag det vara av stor vikt att denna forskning håller god internationell kvalitet. En förutsättning för detta är att forskningen bedrivs på sådant sätt, att man vid den regionala högskolan blir en fungerande del i det nationella och internationella forskarsamhället. Forskningen bör därför organiseras på sådant sätt att nätverksbygge mellan regionala högskolor, andra högskolor och universitet uppmuntras. Det är också av mycket stor vikt att antalet disputerade lärare vid högskolorna kan öka - i vissa fall kraftigt. Jag vill understryka att det senare förutsätter en ökad satsning på bl a forskarutbildningen - något som också föreslås i Folkpartiets högskolemotion till 1988/89 års riksdag.

I detta sammanhang vill jag också poängtera att jag idag inte kan se det som aktuellt att öka antalet enheter där forskarutbildning bedrivs eller att fler fakultet tillskapas.

Särskilt yttrande

av ledamoten Sigge Godin

Utredningsarbetet

I Folkpartiets regionalpolitiska partimotion 1986/87 föreslog vi att en ny regionalpolitisk utredning skulle tillsättas. Detta förslag framfördes mot bakgrund av den breddning som begreppet regionalpolitik var i behov av. Sedan den tidigare utredningen gjorts (SOU 1984:74) hade intresset inom det regionalpolitiska arbetet i ännu högre grad förskjutits mot frågor rörande utbildning, kultur, forskning och kommunikationer.

Arbetsmarknadsutskottet följde Folkpartiets förslag, och vi kunde senare notera att regeringen lade fast direktiv för REK -87 som väl stämde med den breda ansats vi föreslagit i motionen (även om vissa frågor, bland annat hur ortskriser framöver skall hanteras, inte fanns med i direktiven.) Emellertid kunde vi omedelbart notera att den föreslagna arbetstiden för REK-87 sannolikt inte skulle vara tillräcklig mot bakgrund av den omfattning och bredd som dess uppgifter hade. I vår

regionalpolitiska partimotion under riksdagsåret 1987/88 gav vi uttryck för vår oro, och jag har vid återkommande tillfällen påpekat farorna med den korta utredningstiden under REK -87:s sammanträden.

Det betänkande som utredningen nu lagt innebär på många sätt ett steg framåt för det regionalpolitiska arbetet. Flertalet av de frågor som ligger utanför den traditionella snävare, definitionen av begreppet "regionalpolitik" har tagits upp, liksom regionalpolitikens roll i en tid av brist på åtminstone vissa kategorier av arbetskraft.

Samtidigt tvingas jag konstatera att den korta tiden utredningen haft att arbeta medfört svagheter hos betänkandet. Icke minst gäller det konkretionen, och därmed klarheten, i de olika förslag till åtgärder man presenterar. Icke sällan är förslagens effekter, deras förhållande till rådande politik och beskrivningen av hur de mer i detalj är avsedda att fungera inte tillräckligt belysta. Utredningen präglas sålunda av en viss ytlighet på förslagssidan, vilket gör att många av dess propåer är svåra att ta slutgiltig ställning till. Bland annat gäller det hur kommunikationsfrågorna skall ses i ett perspektiv av avreglering, stödsystem för kommunikationer och det mer exakta förhållandet mellan blandnings- och tudelningsmodellerna. Vidare har den roll den nordiska samverkan kan spela för regional utveckling - icke minst gäller det nordkalottsamarbetet - inte diskuterats av utredningen.

När det gäller flera av förslagen är vidare finansieringen av dessa inte tillräckligt tydlig, vilket medför en osäkerhet när det gäller den tillsammantagna effekten av ett förverkligande av utredningens förslag - bland annat ur regionalpolitisk synvinkel. Som exempel kan nämnas finansieringen av "vattenkraftsresurserna". Där har inte utretts om ökningen av skatten på äldre vattenkraft påverkar elpriserna och hur denna påverkar inte minst den elkraftberoende industrin. Jag vill inte utesluta att den skatt som idag tas ut på den äldre vattenkraften väl kan finansiera de 600 miljoner som utredningen föreslår. Jag förutsätter att eventuell höjning av "vattenkraftsskatten" inte påverkar konsumenternas elpriser.

Jag utgår från att flera av de frågor utredningen inte haft tid att dryfta i tillräcklig grad kommer att aktualiseras bl.a. i samband med remissbehandlingen. Därmed kommer förhoppningsvis ytterligare klarhet att vinnas vad gäller utredningsförslagens effekter. Jag vill understryka att det är först efter denna ytterligare belysning av förslaget som slutgiltig ställning kan tas.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Bengt Jobin

1. Energipolitik, vattenkraftens "övervinster" och regional utveckling

Utredningen borde ha ägnat större uppmärksamhet åt de regionala effekter som blir följden av den energipolitik som förs. Från olika håll aviseras åtgärder som kommer att kraftigt öka energikostnaderna för företagen. Elpriserna förväntas öka med en faktor tre på medellång sikt, vilket kan komma att ge stora regionala effekter för viktiga industribranscher såsom skogsindustri, gruvindustri och stålindustri.

De positiva effekter en inlandsstyrelse skulle kunna ha för inlandet skulle mer än väl uppvägas av de nackdelar som skulle bli följden av den ytterligare belastning av elpriserna som föreslås. Den elintensiva industrin är överrepresenterad i regionalpolitiskt intressanta områden.

2. Sambandet mellan Stockholm och övriga landet

Stockholm har en mycket speciell roll i den svenska ekonomin. I många avseenden fungerar staden som motor och ger driveffekt även för andra delar av landet. Det vore önskvärt om en del av expansionskraften kunde avledas till andra delar av landet. En sådan avledning bör göras genom att andra orter görs attraktiva, inte genom att med restriktioner hindra utvecklingen i Stockholm. Det är ytterst osäkert om den verksamhet som förhindras i Stockholm kommer andra delar av landet till del.

3. Sveriges regionalpolitik bör harmonieras bättre med Europas

Möjligheterna för Sverige att bedriva en självständig regionalpolitik kan förväntas få stor betydelse för viljan till fortsatt integration. Det är ännu oklart i vilken utsträckning detta är möjligt och vilka former som är förenliga med EGs egen politik. Det görs enligt min mening inte tillräckligt för att klargöra dessa förutsättningar.

Den regionalekonomiska utredningen hukar inför svårigheterna med en EG-anpassning och verkar hoppas att den nya politiken skall passera utan att fånga EGs uppmärksamhet.

Den nu föreslagna regionalpolitiken strider mot intentionerna i

EGs politik på flera väsentliga punkter.

- Sverige ger företagsstöd inom områden som inte skulle motivera stöd enligt EGs sätt att se. Områdena skiljer sig inte tillräckligt från genomsnittet i landet med avseende på inkomst- eller arbetslöshetsnivåer.

- De svenska subventionsnivåerna är högre än de som tillämpas inom EG.

- Utredningen föreslår stödformer som EG tar avstånd ifrån. Det gäller t ex sänkta socialavgifter i vissa delar av landet, transportstödet och sysselsättningsstödet. Dessa direkta driftsubventioner av olika slag, behöver motiveras i särskild ordning för att kunna accepteras av EG.

Regionalpolitik i EG bedrivs på två nivåer; dels av EG direkt genom strukturfonderna, dels av de enskilda länderna inom EG. Harmoniseringen av de enskilda ländernas regional-politik pågår i måttlig takt. Det bör observeras att EGs regionalpolitik syftar till att lyfta de områden inom EG, som inte förmår tillgodogöra sig fördelarna med den inre marknaden, inte till att relativt sett förbättra förhållandena i områden som redan ligger över genomsnittet i EG!

Spridningen i omfattning av den nationella regionalpolitiken inom EG är stor och det förekommer exempel på alla former av regionala stödåtgärder, såväl tillåtna som otillåtna. Det förekommer även kommunala stöd i olika former.

Detta tolkas av den regionalekonomiska kommittén som att Sverige skulle ha motsvarande möjligheter att bedriva sin egen regionalpolitik, om man gör det diskret utan alltför mycket åthävor.

Det finns mycket som talar för att Sverige som medlem i EG skulle ha de möjligheterna. För ett land utanför EG gäller dock andra villkor.

Inom EG kan kommissionen direkt ingripa mot stater som bedriver en alltför vidlyftig subventionspolitik och tvinga företag att betala tillbaka utbetalt stöd. Frihandelsavtalets konsultationsregler ger inte samma dramatiska sanktionsmöjligheter.

EGs antidumpingregler är däremot ett kraftfullt vapen som kan slå mot Sveriges möjligheter att bedriva regionalpolitik genom att stödföretag som avser att bedriva handel med EG direkt kan nås av sanktioner.

Det finns sannolikt acceptabla skäl för Sverige att bedriva en regionalpolitik med en delvis annan profil än EGs, eftersom förhållanden på flera väsentliga punkter skiljer sig från dem som råder inom EG.

- Sverige är glest befolkat, vilket ställer speciella krav på infrastrukturen.

- Den konfiskatoriska förmögenhetspolitik som tillämpas i Sverige kan i sig motivera de högre subventionsnivåerna. Det finns inte tillräckligt många aktörer med eget kapital att stimulera i de eftersatta områdena.

- Den relativt jämna inkomststrukturen i Sverige talar emot att vissa delar av landet skall vara stödområden. Denna utjämning uppnås emellertid endast till priset av mycket stora transfereringar och är därför inte rättvisande när det gäller stödbehoven.

- Den relativt låga arbetslösheten i de svenska stödområdena kan förklaras av att Sverige bedriver en medveten och omfattande arbetsmarknadspolitik med delvis andra definitioner av arbetslöshet än EG.

Om Sverige skall möta förståelse inom EG för sin ambitiösa regionalpolitik krävs det emellertid att Sverige snabbt finner former för att lägga fram sina synpunkter i frågan. Det kan synas rimligt att Sveriges periferi ges samma möjligheter som EGs egna ytterområden att utvecklas trots att den inte kan tillgodogöra sig fördelarna av den inre marknaden. Det förefaller inte orimligt att metoderna måste bli något annorlunda eftersom förutsättningarna är det.

En möjlighet att inleda en sådan kommunikation skulle kunna erbjudas genom det notifieringsförfarande som tillämpas inom EFTA och som sedan vidarebefordras till EG.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Olof Nilsson

med instämmande av ledamöterna Sigge Godin, Sven Henriksson, Anders G Högmark och Börje Hörnlund.

Landsbygdsutveckling

Som ett resultat av landsbygdskampanjen på temat "Hela Sverige ska leva" har framkommit ett mycket stort antal konkreta förslag och krav på åtgärder för att utveckla landsbygden. I kampanjens folkrörelsedel har 98 olika folkförelser och organisationer samverkat för "att samla och inspirera en folkopinion som visar vägen för och leder till debatt och handling för en levande bygd och natur". Som avslutning på denna del av kampanjen arrangerades i början av april 1989 i Umeå en Landsbygdsriks-

dag med över 600 deltagare från olika delar av landet.

Staten har också aktivt engagerat sig i landsbygdskampanjen, som initierats av Europarådet. Regeringen uppdrog åt Glesbygdsdelegationen att samordna insatserna. Detta förhållande har inte ens omnämnts av kommittén.

Till grund för Landsbygdsriksdagens arbete låg över 6.000 krav, förslag och synpunkter som hämtats ur de budkavlar som fördes runt i landet sommaren 1988 och överlämnades till företrädare för regeringen. Ur denna långa lista utkristalliserades vid Landsbygdsriksdagen drygt 300 specifika krav till lika beslutsinsatser i samhället.

Allt material från kampanjen och Landsbygdsriksdagen har tillställts REK-87. Det har dock i mycket begränsad utsträckning påverkat kommitténs arbete och de förslag som läggs fram. Vi har därför funnit anledning att lyfta fram vissa synpunkter och förslag som framfördes av landsbygdsriksdagen.

Som allmän inledning vill vi framhålla att regionalpolitiken som den utformats av REK -87 behöver kompletteras med en aktiv landsbygdspolitik som omfattar alla delar av landet. För landsbygdspolitiken bör gälla allmänna riktlinjer och mål rörande infrastruktur, bebyggelse, service, kultur etc. För mindre områden bör utvecklingsplaner tas fram.

De areella näringarna

"Jord- och skogsbruket är landsbygdens viktigaste näringar. Större delen av landsbygdens befolkning har någon utkomst från de areella näringarna".

Så inleds rapporten från Landsbygdsriksdagen. I fortsättningen understryks den viktiga roll som jordbruket har - direkt och indirekt - på många för vårt land vitala områden. En till alla delar av vårt land spridd jordbruksproduktion minskar sårbarheten i livsmedelsförsörjningen, vidmakthåller ett öppet kulturlandskap och utgör bas för sysselsättning och service i glesbefolkade regioner.

Jordbruket kan inte läggas ner och ersättas med andra näringar. Inga andra näringar kan forma ett kulturlandskap. I viss mån kan våra åkrar utnyttjas för andra grödor än de traditionella men tyvärr är också valmöjligheterna minst i de svagaste bygderna. Där kommer skogen att liksom hittills ta över direkt eller genom långsam igenväxning. Om vi varaktigt skall undvika överskott av livsmedel behöver i ett relativt kort perspektiv 15-20 procent av åkerarealen användas för alternativ produktion. Om en sådan omställning skall vara möjlig krävs avsättning för stora produktionsvolymer. Därmed är egentligen bara fiberråvaror och energigrödor (bioenergi) aktuella. Övriga alternativ kan enbart få marginell betydelse.

Av tradition har jord- och skogsbruk drivits i kombinerade företag. Det har givit åretruntsysselsättning och ekonomisk stadga. I skogs- och mellanbygder är det synnerligen angeläget att denna företagsform kan

bibehållas. Också inom skogsbruket finns utvecklingsmöjligheter, som kan ge underlag för en ny företagsamhet på landsbygden. Det enskilda, småskaliga skogsbruket har genom självverksamhet goda förutsättninar att långsiktigt satsa på produktion av kvalitétsvirke, som sedan kan förädlas i mindre enheter på orten. För den skull bör FoU, utbildning och rådgivning bl.a. inriktas på mera småskaligt skogsbruk.

Landsbygdsriksdagen framhåller som en viktig åtgärd att mindre lantbruksföretag förstärks med skogsmark och föreslår att skogsvårdsavgiften slopas.

Företagsutveckling

Under rubriken Företagsutveckling skriver landsbygdsriksdagen:

"En positiv utveckling på landsbygden är beroende av att företagsamhet stimuleras. Byråkrati och bristande förståelse för företagandets villkor är i dag ofta ett hinder för att förverkliga goda idéer. Kommuner som till någon del omfattar landsbygd bör ha en landsbygdsrådgivare till stöd för lantbrukare och andra näringsutövare. De goda erfarenheterna av glesbygdsstödet bör tillvaratas för att omfatta fler geografiska områden. Den bristande medelstilldelningen till länen måste skyndsamt avhjälpas. Många idéer riskerar att inte bli förverkligade".

Det understryks vidare att företagsbeskattningen måste vara så utformad, att småföretagen stimuleras. Som exempel anges att egenavgifterna bör sänkas för företagare på landsbygden.

Kommunikationer

Det övergripande målet för trafikpolitiken skall, enligt vad riskdagen beslutat, vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning. Det är lätt att konstatera att detta mål inte är uppnått. Landsbygdskampanjens budkavlar innehåller i ett stort antal fall krav på bättre vägar och trafikförhållanden. Om hela Sverige skall leva behövs goda kommunikationer. Den som bor på landsbygden måste ofta räkna med långa pendlingsavstånd och lång väg till kommuncentrum, service, skolor, läkarvård etc. Vid otillräckliga väganslag uppstår alltid ett olyckligt konkurrensförhållande vid fördelningen mellan det högtrafikerade och lågtrafikerade vägnätet. Detta resulterar i att väganslagen prioriteras till motorvägar, motortrafikleder, större länsvägar och kollektivtrafikanläggningar runt, i och mellan större centralorter. Det lågtrafikerade vägnätet får i bästa fall "brandkårsuttryckningar" när någon bro har rasat o dyl.

Kollektivtrafiken är viktig också på landsbygden. Nedrustningen av tågtrafiken både för personer och gods leder till indragningar av sta-

tioner på landsbygden och därmed till att järnvägen där inte längre fyller någon nyttig funktion. Den drar bara förbi. Järnvägstrafiken skall vara rationell, men affärsmässigheten får inte drivas därhän att dess regionalpolitiska roll går förlorad eller t.o.m. att den i detta avseende blir kontraproduktiv. Järnvägen får inte utvecklas till att bli ett trafiksystem enbart för stora befolkningscentra och företag med mycket stora transportvolymer.

Väl fungerande telekommunikationer och därtill knutna tjänster är nödvändiga förutsättningar för att företag skall etablera sig på landsbygden. På många håll finns i dag stora brister. Hög kapacitet och teknik på området förbehålls vissa orter och linjenät. Landsbygdens relativa eftersläpning kommer då att öka.

Boende på landsbygden

En levande landsbygd förutsätter att människorna kan bo kvar och att nya bostäder tillkommer inte bara i de mindre tätorterna utan också på ren landsbygd. Bostäderna på jordbruksfastigheter förvandlas till fritidsbostäder, som bebos bara under några sommarveckor, enstaka helger och veckoslut. Det är angeläget att inte allt fler jordbruk genom förvärv av utbor förvandlas till fritidsbostäder.

Många människor föredrar att bo i en lantlig miljö om t.ex. barnomsorg, barnens skolgång och allmän service kan ordnas på ett rimligt sätt. En sådan valfrihet bör erbjudas medborgarna.

Av stor betydelse för utvecklingen på landsbygden blir hur möjligheterna att göra avdrag för arbetsresor kommer att behandlas i kommande skattereform. Landsbygdsriksdagen kräver att i princip nuvarande skatteavdrag för arbetsresor skall bibehållas.

Utbildning och kultur

Ett mål för utbildningspolitiken har varit att öka utbildningsmöjligheterna för landsbygdens befolkning. Möjligheterna är nu överlagt avsevärt sämre än i de större tätorterna. Gymnasial utbildning finns bara i knappt 250 orter. Fler tätortsbor än landsbygdsbor har gymnasial- och högskoleutbildning. Situationen är särskilt besvärande för den kvinnliga ungdomen. De tvingas tidigt hemifrån för att få önskad utbildning och arbete.

För att lösa utbildningsproblemen på landsbygden krävs ett nytänkande, där man frångår det stelbenta, storstads- och stordriftsinriktade skolsystemet, som vi nu har. Vi måste få möjlighet att bättre anpassa skolan och utbildningen till landsbygdens förhållanden. Folkhögskolor och studieförbund bör t.ex. kunna ges en vidgad roll, liksom KOMVUX. Bl.a. bör folkhögskolor och lantbruksskolor ges möjligheter att organisera utbildning i landsbygdsutveckling och samtidigt fungera som centra för så-

dant utvecklingsarbete för omgivande bygd.

Kulturutbudet är mycket ojämnt fördelat. Bäst och mest varierat är det i de största tätorterna. Landsbygdsborna är sämst lottade. Stat, landsting och kommuner delar ansvaret för att även landsbygden får del av de kulturaktiviteter som förekommer, det må nu gälla teater, konstutställningar, bibliotek eller något annat.

Lokalfrågan är viktig, det behövs samlingslokaler och andra former av lokaliteter och anordningar för kulturaktiviteter där människorna själva kan delta. Ytterst är det fråga om resurser och hur prioriteringar sker. En meningsfull fritid är för många avgörande för trivseln i tillvaron. Därför är kulturen en viktig del av livet på landsbygden.

Kompletterande utredning

Kommittén har enligt vår uppfattning inte behandlat landsbygdsfrågorna på ett tillfredställande sätt. En balanserad utveckling i hela landet förutsätter att de resurser och möjligheter som finns på landsbygden tas tillvara.

Den politik som bedrivits sedan slutet av 1970-talet har haft offensiva inslag för att vända den negativa trenden på landsbygden. Kommittén har på ett anmärkningsvärt sätt undvikit att formulera mål för landsbygdens utveckling som en del av regionalpolitiken. Det avsnitt som behandlar landsbygden resulterar inte heller i förslag om hur utvecklingsarbetet skall organiseras och om vilka insatser som behövs för att motsvara behoven. Enligt vår mening innebär dessa brister farhågor för en tillbakagång av landsbygden som politikområde. Behovet av en strategi för landsbygdsutveckling tillgodoses inte, som kommittén anser, genom att insatser görs i vissa prioriterade områden.

Statsmakterna måste med aktiva åtgärder följa upp och stimulera de initiativ och den framtidstro, som landsbygdskampanjen landet runt har initierat. Kommitténs arbete måste utvecklas och kompletteras. Motto för detta arbete bör vara "Hela Sverige ska leva."

Vi anser att en särskild utredning omedelbart bör tillsättas med uppgift att behandla landsbygds- och glesbygdsfrågorna med utgång från de material som tagits fram under landsbygdskampanjen och genom glesbygdsdelegationens verksamhet. Arbetet bör bedrivas skyndsamt så att resultatet kan inarbetas i den kommande regionalpolitiska propositionen.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Olof Nilsson

Inledning

Regionalpolitiken bör enligt 1985 års riksdagsbeslut bl.a. inriktas på att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar. En grundläggande uppgift är att ta vara på och utveckla de resurser och möjligheter som finns i skilda regioner och åstadkomma en positiv utveckling av näringslivet. Särskilda insatser bör göras för att främja utvecklingen i glesbygden.

Denna offensiva ansats som genom åren - med skiftande formuleringar - legat till grund för den statliga regionalpolitiken, saknas i stort sett i kommitténs betänkande. Det kan därför uppfattas som ett steg tillbaka i förhållande till senaste riksdagsbeslut.

Kapitel 4

Kommitténs defensiva ansats har särskilt gått ut över behandlingen landsbygden, där det hittills bedrivna utvecklingsarbetet i allt väsentligt blivit utelämnat. Beskrivningarna i både kapitel 4 och 8 saknar såväl balans som kontinuitet. Om man jämför med 1985 års riksdagsbeslut om regionalpolitiken sker här en nedvärdering av landsbygdens regionalpolitiska roll som inte kan godtas. Texten ägnas åt beskrivningar av problem och insatsområden men bristen på offensiva målformuleringar och konkreta förslag är påtaglig.

I senaste regionalpolitiska beslut angavs följande mål för landsbygdens utveckling:

> "Glesbygdsinsatserna, som utgör en betydelsefull del i den samlade regionalpolitiken, bör inriktas på att ta tillvara glesbygdens resurser och utvecklingsmöjligheter. Mot bakgrund av de betydande sysselsättnings- och serviceeffekter som uppnåtts genom hitintills gjorda insatser, bör insatserna intensifieras med förstärkt inriktning på offensiva och utvecklingsinriktade åtgärder."

Enligt min mening borde en liknande formulering ha tagits in i avsnitt 4.1 och lagts till grund för 1990-talets regionalpolitik.

Som skäl för att inte redovisa någon särskild strategi för landsbygdsutveckling anför kommittén att utvecklingsstrategin för de prioriterade landsdelarna inkluderar landsbygden inom resp landsdel. Det är

inget godtagbart skäl. Kommittén borde enligt min mening ha utformat en strategi för landsbygdens utveckling, som kunnat anpassas till förhållandena både i de prioriterade landsdelarna och på andra håll i landet, där vi har stora regioner med utpräglad landsbygd. Genom sitt synsätt lämnar kommittén åsido stora områden i t.ex. Dalsland, Öster- och Västergötland, Småland, Värmland och på Gotland. De har förhållanden, likartade dem som finns inom de prioriterade landsdelarna Bergslagen och Sydöstra Sverige.

Om vi skall få en balanserad utveckling i hela landet måste enligt min uppfattning landsbygden som helhet prioriteras i det regionala utvecklingsarbetet. Kommande beslut om regionalpolitiken måste ges en sådan inriktning och innehålla såväl mer preciserade målformuleringar som konkreta, offensivt anlagda förslag till åtgärder för att ta vara på och utveckla landsbygdens förutsättningar. Det behövs också för att mobilisera och stimulera de krafter som utlösts genom landsbygdskampanjen. En samlad strategi för landsbygdens utveckling är vad en bred opinion bland dem som engagerat sig i denna kampanj nu väntar sig.

Bl.a. genom Glesbygdsdelegationens arbete finns ett omfattande material och värdefulla erfarenheter som hade kunnat utnyttjas av kommittén. Delegationens betänkande (Ds I 1984:20) ger en mycket god bild av landsbygds- och glesbygdsfrågorna, men har inte refererats av kommittén. Där anges som grundläggande värderingar för landsbygdens utveckling följande:

> "*tillvarata glesbygdens produktiva resurser på ett offensivt och uthålligt sätt för glesbygdens och hela samhällets bästa,
>
> *bygga ett samhälle med stärkt beredskap, minskad sårbarhet och kulturell mångfald samt ge människor valfrihet i bosättning och livsstil,
>
> *visa solidaritet med människor och bygder och därvid rättvist fördela samhällets resurser."

För egen del ansluter jag mig till vad som anges i dessa punkter.

Enligt min mening borde kommittén även ha behandlat frågan om en ändamålsenlig organisation för de statliga insatserna avseende landsbygdens utveckling. En sådan organisation måste innefatta departement, verk, länsstyrelse och andra regionala myndigheter. Resurssvaga kommuner måste ägnas särskild uppmärksamhet. Landsbygdsfrågorna kräver både en helhetssyn och flexibilitet. Utan en stark förankring inom regeringskansliet riskerar landsbygdsfrågorna att regionalt inte få nödvändig uppmärksamhet. Landsbygdskampanjen måste betecknas som en lyckosam mobilisering av såväl myndigheter som organisationer och en-

skilda. De statliga insatserna för fortsatt utveckling av landsbygden måste organiseras så att kampanjarbetet tas tillvara för fördjupade och intensifierade insatser och så att entusiasmen bland de engagerade människorna kan bevaras och förstärkas.

Kapitel 4.3

Geografiska prioriteringar

Kommitténs förslag till geografiska prioriteringar betyder att vissa kommuner tillkommer som stödområden medan andra faller bort. Det är naturligtvis i sin ordning att sådana omprövningar sker, men de måste uppfattas som rimliga och välmotiverade. Förslaget innebär bl.a. att utpräglade landsbygdskommuner som i Kopparbergs, Värmlands och Älvsborg län faller utanför de prioriterade regionerna liksom Gotland.

Förslaget beträffande prioriterade mellanstäder leder till att en grupp, delvis starkt expansiva, kommuner bildar ett extra, fjärde stödområde, där stöd skall utgå till privata tjänsteföretag. Dessa mellanstäder blir därmed gynnade i förhållande till många landsbygdskommuner med mycket negativ befolkningsutveckling.

Strax innan kommitténs sista arbetssammanträde avslutades introducerades och beslutades om införande av - enligt vad som upplystes av politiska skäl - ett femte stödområde, bestående av fyra särskilt prioriterade mellanstäder. Utöver vad som gäller övriga prioriterade mellanstäder förslås där stöd kunna utgå till företagsutveckling och nyetablering. Förslaget, vars konsekvenser i olika avseenden inte diskuterats, bidrar inte till den förenkling av stödsystemet som skulle eftersträvas.

Behandlingen av de prioriterade mellanstäderna förstärker bilden av en majoritet, som är fången av tanken att fortsatt koncentration av bebyggelse och näringsliv till storstäder och regionala centra är förutsättningen för en positiv utveckling. Det svala intresset för vad som händer med landsbygden får därmed också sin förklaring. Växande mellanstäder leder inte till regional balans. Mellanstädernas arbetsmarknader är tillgängliga med daglig pendling bara för begränsade omland. Stora delar, särskilt av Inlandet, får främst uppleva ett ökat sug efter arbetskraft. Den viktiga frågan om hur inomregional balans skall uppnås och den roll som mellanstäderna kan spela i det sammanhanget har inte på allvar tagits upp i kommittén. Risken är nu att regionalpolitiken kommer att förstärka koncentrationstendenserna beträffande näringsliv, bosättning, forskning, utbildning etc. En sådan inriktning av regionalpolitiken är inte acceptabel.

Det är nödvändigt att se över kommitténs förslag till geografiska prioriteringar. Jag utgår från att remissinstanserna uppmärksammar detta.

Kapitel 5.2.6

Kommunikationssystemet

Under avsnittet Vägar föreslås att ett särskilt program för förbättringar av grusvägar bör upprättas. Det bör framhållas att detta programarbete bör avse hela landet, eftersom detta vägnät har stor betydelse för landsbygden i alla delar av landet. För att få effekt bör också medel avdelas för upprustningen.

Kapitel 5.4.2

Ersättning till vattenkraftsregioner

Kommitténs förslag beträffande dispositionen av anslaget Ersättning till vattenkraftsregioner missar enligt min mening syftet med åtgärden. Det kan bara uppnås om berörda kommuner mera direkt får del av pengarna. en rimlig avvägning uppnås om en tudelning sker så att 0,5 öre /kWh fördelas bland vattenkraftskommuner i berörda län och 0,5 öre/kWh får disponeras av länsstyrelserna. Dessa medel bör användas i samråd med kommunerna. Det får ankomma på länen att avgöra om Inlandsstyrelsen skall få disponera något belopp för gemensamma projekt.

Kommittén har inte visat att det finns behov av nya riskkapitalbolag. Man får intrycket att syftet varit att vattenkraftsmedlen skall satsas på stora, spektakulära projekt, som kan ge publicitet åt den föreslagna Inlandsstyrelsen. Det är genom många, mindre projekt som man kan ge mera liv åt Norrlands inland.

Kommittén har inte presenterat något material som motiv för det i Kapitel 7 framförda förslaget att avveckla Norrlandsfonden som självständigt organ och att fördela dess resurser på riskkapitalbolag. Det är inte rimligt att ett sådant drastiskt ingrepp görs på så lösliga grunder.

Kapitel 6.2

Sänkta socialavgifter

Det förslag till nedsättning av socialavgifter med 10 procentenheter som föreslås ske i Inlandet under en sexårsperiod bör gälla alla näringsgrenar exkl offentlig sektor. Jag biträder således den reservation med denna innebörd som avlämnats. Jag utgår från att nedsättningen också skall omfatta egenavgiften.

Kapitel 7

Överföringen av ansvar och beslutsfunktioner till länsstyrelserna framställs som en betydande decentraliseringsreform. Det är vilseledande så länge länsstyrelserna väsentligen utgör centralstyrda ämbetsmannaorgan. Verklig decentralisering uppnås först om vi får en utvecklad länsdemokrati, där länsstyrelsebesluten kan bli politiskt förankrade i länen.

Kapitel 8.2

Rambetingelser

Mina allmänna synpunkter på landsbygdsutvecklingen har jag redovisat under Kapitel 4 samt i ett annat särskilt yttrande.

Det är omvittnat att glesbygdsstödet är en effektiv stödform. Intresset har också ökat genom landsbygdskampanjen. I dag används ca tre fjärdedelar av glesbygdsstödet som stöd till företag. Någon ändring av denna inriktning är inte önskvärd.

Kapitel 8:3

Jord- och skogsbruk

Jordbruket behandlas i ett särskilt avsnitt i kapitel 8, Landsbygdsutveckling, och nämns även på vissa andra ställen. Jag har funnit anledning att komplettera denna framställning på några punkter.

I produktion och distribution av livsmedel, den s.k. livsmedelskedjan, är många personer och företag engagerade utöver dem som arbetar inom jordbruket. Samma är förhållandena betr den s.k. virkeskedjan. En nedskärning av jordbruksproduktionen, som nu diskuteras, får därmed sysselsättningseffekter på flera håll, t.ex. inom verkstadsindustrin, inom industri som producerar handelsgödsel, fodermedel och kemiska produkter, inom transport- och byggnadssektorerna, handelns, reparationsverkstäder, servicenäringar etc. I nästa led finns livsmedelsindustri och andra avnämare för jordbrukets produkter. Sammantaget krävs ett över hela landet utbrett nät av företag och arbetsplatser för att livsmedelskedjan skall fungera. Som en illustration till detta kan nämnas att en utredning från 1987 visat att lantbrukskooperationens drygt 50000 anställda är fördelade på 1 886 arbetsställen utspridda över hela landet. Som kommentar till talet om stordrift inom livsmedelsindustrin kan nämnas att antalet anställda överstiger 500 vid bara tre av lantbrukskooperationens livsmedelsföretag. Över 1 000 arbetsställen har

mindre än 10 anställda. I t ex Norrbottens län fanns år 1987 76 arbetsställen med totalt 1 008 anställda fördelade på samtliga kommuner. I Jämtlands län hade lantbrukskooperationen 76 arbetsställen med totalt 1 213 anställda.

I sammanhanget vill jag också referera till den utredning om utvecklingsinsatser för Jämtlands län som länsstyrelsen i Östersund i juni 1989 överlämnade till arbetsmarknadsministern. Där sägs att jord- och skogsbruket sedan lång tid har varit länets ryggrad. Utvecklingen under 1960- och 1970-talen har förändrat bilden. Men länsstyrelsen fortsätter:

> "Kvar står (dock) det faktum att jordbruket ännu i dag har en väsentlig betydelse för sysselsättning och försörjning, inte minst i länets mer glest befolkade områden.
>
> Jordbrukets förädlingsverksamhet i länet är i huvudsak lokaliserad till Östersundsområdet. En fortsatt förädling av livsmedel är en viktig förutsättning för att vidmakthålla och förstärka hela länets jordbruk. Det finns således ett starkt beroendeförhållande mellan Östersund och omlandet, som är den dynamik kring vilket länets jordbruksproduktion bygger på. Dessa förhållanden måste även den framtida regionala jordbrukspolitiken för länet bygga på.
>
> Jord- och skogsbruk svarar i dag för drygt 10% av den totala sysselsättningen i länet. I flera kommuner svarar jord- och skogsbruk för mer än 20% av sysselsättningen. I kommunernas glesbygdsområden är arbete inom de areella näringarna den dominerande sysselsättningskällan och uppgår på många håll till 50% av sysselsättningen. Det är således av stor vikt att de areella näringarna och inte minst jordbruket ges fortsatta utvecklingsbetingelser."

Vad länsstyrelsen i Jämtlands län anfört är representativt för flertalet län.

Med småbruk brukar avses enheter som kräver en årlig arbetsinsats inom jordbruket på högst 400 tim. Mer än halva antalet brukningsenheter i norra Sverige kan klassas som småbruk. Arbete i egen skog eller annan binäring kan ändå ge heltidsarbete i företaget för minst en person. Det småskaliga skogsbruk som drivs i kombination med jordbruk är av största betydelse som sysselsättnings- och försörjningsunderlag. För landsbygden i dess helhet är det viktigt att sådana kombinationsföretag kan utvecklas.

Den alldeles övervägande delen av den marknadsförda jordbruksproduktionen kommer från heltidsföretag eller företag där jordbruket är huvudsysselsättningen. I norra Sverige är de allra flesta heltidsföretagen inriktade på mjölkproduktion. Dess lönsamhet är därför helt avgörande för dessa företags fortbestånd och därmed för möjligheterna att

upprätthålla produktionen. Efter hand som mjölkföretag och åker lagts ner i inlandet har produktionen koncentrerats till områden med bättre förutsättningar. Denna utveckling har vi haft i hela landet.

Riksdagen har vid behandlingen av jordbruks- och livsmedelspolitiken upprepade gånger uttalat att utgångspunkten för stödet till jordbruket i norra Sverige är att jordbruksproduktionen skall bibehållas på ungefär 1985 års nivå. Ändå har produktionen av mjölk minskat. Konsekvenserna därav är allvarliga. Vår livsmedelsberedskap försvagas och underlaget för rationell mejeridrift sviktar. Situationen i Norrbotten är särskilt oroande. Huvuddelen av produktionen, särskilt av mjölk, måste också i fortsättningen vara förlagd till familjelantbruk, där traditionellt bedrivet jordbruk är huvudnäring. Samtidigt finns det goda skäl att bygga vidare på den gamla traditionen med kombinerade företag och olika yrkeskombinationer där jordbruk ingår. Ett fungerande lantbruksföretag är ofta en god bas för satsningar på nya verksamheter. Dagens lantbrukare har som regel en god grundläggande företagarutbildning och därtill praktisk erfarenhet av företagande som kan utnyttjas i ny kompletterande verksamhet. Ett bestående, aktivt jordbruk ger också underlag för lokalisering av sådan kommersiell service som är nödvändig också för annan företagsamhet.

Kapitel 9

I kommitténs direktiv har särskild uppmärksamhet riktats mot storstadsregionernas expansion. Uppgiften har bl.a. varit att klargöra orsakerna till denna och effekterna för den ekonomiska utvecklingen i landet.

Trots att de negativa effekterna av överhettningen i Storstockholmsområdet blivit allt mer uppenbara har kommittén inte tagit sig an den förelagda uppgiften och kommittémajoriteten har inte kunna samla sig till några förslag, som på ett verksamt sätt skulle dämpa expansionstakten särskilt inom den starkt överhettade "Arlandakorridoren". Det råder inget tvivel om att den statliga politiken sammantaget kraftigt stimulerar expansionen i storstäderna, särskilt i Stockholmsregionen. De regionalpolitiska insatserna är i sammanhanget mycket marginella. Det borde ha varit en uppgift för kommittén att föreslå långsiktiga åtgärder för att avlänka expansionen från den överhettade Stockholmsregionen, inte minst med hänsyn till de alltmer svårlösta problem, som där föreligger beträffande bostadsbrist, social omvårdnad, miljö, trafik etc.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Björn Näsvall

I kapitlen 6 och 7 avhandlas regionalpolitiskt stöd till närligslivet samt administration av stödet. Statens industriverk (SIND) har på uppdrag av regionalpolitiska kommittén lämnat förslag till reformerat regionalt stöd (SIND PM 1989:10 Regional finansiering). Centrala utgångspunkter i SIND:s förslag har varit att förenkla och förtydliga stödet ur företagens synpunkt. De förslag utredningen lägger har enligt min bedömning inte beaktat dessa aspekter tillräckligt.

I utredningen föreslås väsentliga ändringar av stödområdesindelningen. Bl. a. slopas stödområde C samtidigt som Bergslagen ges en viss särställning gentemot övriga kommuner ingående i nuvarande stödområde C. Mycket talar för att de kommuner längs Norrlandskusten som f.n. ingår i stödområde C kommer att ställas inför en omfattande omstrukturering av basindustrin bl.a. till följd av höjda energipriser och ökade miljökrav. I utredningen har dessutom inte sambandet mellan kust- och inlandskommunerna tillräckligt beaktats. Av dess skäl bör nuvarande stödområde C ges en prioritering som åtminstone korresponderar med Bergslagen. Enligt min uppfattning talar behovet av fortsatt expansion och förnyelse av industrin i nuvarande stödområde C för att möjligheten till investeringsstöd bör behållas intakt.

Vad gäller regionala utvecklingsfondernas framtida roll har utredningen i huvudsak anslutit sig till finansieringsutredningens förslag. Enligt min mening har utvecklingsfondernas framtida roll i regionalpolitiken inte belysts tillräckligt.

Länsstyrelserna får en kraftigt förstärkt roll i den framtida regionalpolitiken enligt utredningens förslag. Det är bra. Förstärkningen av länsstyrelsernas övergripande ansvar och operativa funktioner måste dock enligt min bedömning för att bli framgångsrika paras med en ökad satsning på utrednings- och planeringsverksamhet.

Särskilt yttrande

av sakkunniga Kristina Persson och Olof Eriksson

Regionalpolitik har sedan länge varit både ett eget politikområde och ett inslag i sektorpolitiken. Som eget politikområde har den huvudsakligen omfattat stöd till företag. Huvudmålet har varit arbetsmarknadspolitiskt, att öka sysselsättningen i utsatta regioner. Efterhand har sektorpolitikens ansvar ökat. Huvudsakligen har det gällt sektorer av direkt betydelse för näringsliv och sysselsättning, främst industripolitik,

kommunikationspolitik och delar av utbildningspolitiken. Problemen uppfattas i första hand som av ekonomisk natur. Analytisk metodik och begreppsapparat utvecklas i huvudsak inom vetenskaper som ekonomi och ekonomisk geografi.

Direktiven till REK 87 bygger vidare på denna utveckling. Fler sektorer pekas emellertid nu ut som betydelsefulla för regional utveckling. Ytterst gäller det att studera hela sektorpolitiken och analysera dess möjligheter att bidra till en önskvärd regional utveckling. Därmed blir även de regionalpolitiska problemen av mer sammansatt natur. Sociala, kulturella och ekologiska dimensioner blir viktiga, såväl i den allmänna förståelsen av problemen som i analys och begreppsapparat.

På den korta utredningstid som stått till förfogande har det varit svårt för kommittén att hantera denna komplexa uppgift. Resultatet har blivit att det som hittills varit kärnan i regionalpolitiken, företagsstödet, liksom kommunikationer och forskning/utbildning, som redan i direktiven och den allmänna debatten utpekats som viktiga sektorer har fått en utförlig behandling. På dessa områden har arbetet också förts fram till konkreta förslag.

Sambanden mellan regional utveckling och energi resp miljö har analyserats på ett principiellt plan, dock utan att det lett till några egentliga förslag. Kultursektorn och jordbrukspolitiken har behandlats utan närmare analys. Övriga sektorer -bostadspolitik, försvar, vård etc.- har inte behandlats alls. Trots den belysning som ERUs studie "Geografin i politiken" gett åt sektorpolitikens regionala dimensioner är dess möjligheter därför till inte oväsentlig del fortfarande outforskade. Viktiga samband mellan sektorerna har blivit för lite beaktade.

Med en annan fördelning av resursinsatserna borde t. ex. analysen av miljöfrågorna kunnat leda fram till konkreta förslag om regionaliserade miljöavgifter och preciserade förslag om kompensation för kostnadsövervältringen. Mycket talar för att vi av miljöskäl kan tvingas till betydande förändringar i vår syn på möjliga framtida transportsystem. Kraftiga restriktioner för bil- och flygtrafik kan t.ex. bli aktuella i regioner med hård miljöbelastning medan trafiken kan fortsätta att vara fri på andra håll. Spårbunden trafik måste då kunna utvecklas som alternativ. En djupare miljöanalys skulle gett en klarare bild av de utomordentligt svåra anpassningsproblem av denna art som förestår och den betydelse de skulle kunna få för regional struktur. Omvänt skulle också den regionala strukturens betydelse för möjligheterna att hantera miljö/transportproblemen blivit bättre kartlagd.

Kommittén gör en ansats i denna riktning. Enligt vår mening är förslagen dock som helhet alltför optimistiska ifråga om möjligheterna att förena ökad bilism och flygtrafik med hänsyn till miljön i hårt belastade regioner. Behovet att utveckla järnvägs- och båttrafiken och hur möjligheterna i den vägen påverkar och påverkas av den regionala strukturens förändringar har inte beaktats tillräckligt. Vi är tveksamma till om de

utredningar som nu pågår inför nästa miljöpolitiska proposition har en sådan struktur att de kan ta sig an de förändringar av transportapparaten som kan bli följden av en samsyn mellan miljö-, energi-, transport- och regionalpolitik. En förstärkt insats, möjligen i form av en särskild utredning, kan därför vara befogad.

Ett annat exempel på icke slutförd analys är behandlingen av energifrågorna. I resonemanget om naturgasen finns en ansats som skulle ha kunnat utvecklats till ett principresonemang om infrastrukturer och vikten av att alla landsdelar och bygder har likvärdig standard på sin försörjning. En tanke som skymtar är att om de ansvariga, som i naturgasfallet, inte planerar att försörja hela landet, så får de köpa sig fria från det generella ansvaret med en infrastrukturavgift. Inkomsterna från en sådan avgift skulle kunna betala annan infrastruktur eller något annat som kompenserar de landsdelar där den aktuella infrastrukturen inte blir tillgänglig. Tillsammans med regionaliserade miljöavgifter skulle en sådan avgift ge underlag för en betydande förstärkning av de regionalpolitiska insatserna, inte minst via länsanslagen.

När i princip alla sektorer dras in i eller ges ett regionalpolitiskt ansvar ökar samordningsproblemen. Kommittén går fram på två vägar för att tillgodose behovet. När det gäller samordning centralt förlitar kommittén sig på möjligheterna till målstyrning av sektorerna. Bortsett från förslaget att tillföra en regional dimension i budgetarbetet är dock förslagen mycket allmänna och oförbindliga.

Ute i regionerna tilldelas den reformerade, samordnade länsförvaltningen en alldeles avgörande roll. Det är en riktig linje. Problemet är emellertid att det förslag som regeringen lagt ifråga om länsstyrelserna är alltför försiktigt. Viktiga länsorgan som länsarbetsnämnderna avses även framgent stå utanför länsstyrelsen. Därmed begränsas samordningsmöjligheterna på länsplanet. Kommittén borde därför ha markerat behovet av en längre gående länsreform för att länsstyrelserna skall kunna bli riktigt effektiva regionalpolitiska organ.

Planeringen inom många för regional utveckling viktiga områden, inte minst transporter och utbildning, berör flera län. Kommittén föreslår också en särskild delegation för Inlandet. För Bergslagen och Sydöstra Sverige lämnas inga motsvarande förslag, trots att ungefär samma behov av samsyn och samarbete mellan högskolor, ifråga om transporter etc. föreligger. Ett skäl till denna skillnad kan vara att Inlandsdelegationen har att hantera vattenkraftspengarna. Någon motsvarighet finns inte för de andra landsdelarna.

Erfarenheterna av Bergslagsdelegationen är goda. De centrala statliga verk som deltagit har ökat sin förmåga att tänka och arbeta i ett regionperspektiv. Tre år är emellertid en kort tid för att nå resultat, särskilt som tonvikten ligger på mobilisering. Delegationens arbete bör fortsätta. Det kan vara motiverat att delegationer för Bergslagen och Sydöstra Sverige tillskapas på initiativ från berörda länsstyrelser och

kommuner. Centrala verk och myndigheter skall numera fungera som serviceorgan. De bör därför se som sin uppgift att delta i dessa delegationers arbete, även om de inte kommer till genom centrala statliga beslut.

Avslutningsvis vill vi ta upp tre frågor som kan ses i andra perspektiv än sektorpolitikens och sektorsamordningens. Det första gäller den inomregionala fördelningen. Kommittén tillmäter mellanstäderna en viktig roll som alternativ till storstäderna. I så motto framstår de som lösningar på storstädernas, främst Storstockholms problem med överhettning på arbetsmarknaden, miljöproblem m.m. Detta är viktigt nog. Men mellanstäderna måste också, för att kommitténs kraftiga satsning på dem skall kunna motiveras, spela en aktiv roll som motorer i regionernas ekonomier och i den inomregionala fördelning som måste äga rum.

Kommittén ger allmänt uttryck för en sådan uppfattning. Bortsett från tanken att förknippa viss del av länsanslagen med krav på inomregionala fördelningsinsatser saknas konkreta förslag ifråga om inomregional fördelning. Frågan om hur mellanstäderna i praktiken skall fås att fylla en funktion i hela regionens utveckling är överhuvudtaget inte diskuterad. Förslagen i övrigt om stöd till landsbygdsutveckling är försiktiga. Risken är därför stor att förslagen som helhet leder till en inomregional koncentration till starka mellanstäder.

Enligt vår mening behövs betydligt större länsanslag än som kommittén föreslår om de koncentrationstendenser som ligger i förslagen skall kunna motverkas av länsstyrelsernas satsningar. Det föreslagna stödet kommer att skapa ökad tillväxt i mellanstäderna. Kommittén borde därför ha utformat förslag till incitament för mellanstäderna att medverka i en utlokalisering av lämpliga verksamheter till regionen i övrigt. Ett system för inomregional skatteutjämning baserat på skattekraft skulle kunna ingå i en sådan ordning.

Storstäderna är föremål för en särskild utredning. Detta borde dock inte ha hindrat en djupare analys av storstadsutvecklingen i ett regionalpolitiskt perspektiv. De demografiska och sociala fenomen som påverkar flyttströmmar och därmed utvecklingen av invånarantal och arbetskraftsutbud hade förtjänat en större uppmärksamhet. En avlänkning av ekonomisk aktivitet och adminstration från storstäderna, framför allt från Storstockholm är av betydelse inte bara för periferin. Storstäderna själva behöver en sådan utveckling för att inte hamna i en besvärlig kris. Framför allt gäller det att observera de tecken som pekar mot att 90-talet kan bli ett decennium av nettoutflyttning från storstäderna, främst variationen i ungdomskullarnas storlek och det växande intresset för miljöfaktorer i vidaste mening vid valet av bosättning.

Skulle 90-talet bli en upprepning av 70-talet ifråga om flyttströmmar samtidigt som näringslivet expanderar och efterfrågan på arbetskraft ökar i storstäderna kan krisen bli allvarlig. Inte minst gäller det för möjligheterna att vidmakthålla en fungerande vardagsservice som bas för

de breda gruppernas vardagsliv. Kraftfulla åtgärder för avlänkning av företag från storstäderna till rimliga alternativ inom landet är därför viktiga. Fler statliga verk bör lokaliseras ut. De lägesavgifter som redan införts bör höjas, bl.a. genom regionalt differentierade miljöavgifter som, på grund av de stora utsläppen, blir stora i storstadsområdena.

Kommittén pekar på att den tidiga och omfattande utflyttningen av kvinnor från landsbygden är ett allvarligt hot mot den långsiktiga överlevnaden för utkantskommunerna. Kommittén drar emellertid inte de nödvändiga slutsatserna av sitt eget resonemang. Tillskapandet av kompetenscentra för kvinnor är ett steg på vägen. En bättre bostadsförsörjning likaså. Men dessa åtgärder är otillräckliga. Sannolikt måste hela livssituationen för kvinnor förändras om trenden skall kunna brytas. Mycket av detta måste göras lokalt och regionalt. Vi vill därför inskränka oss till att peka på några yttre villkor som skulle kunna stimulera fler kvinnor att stanna kvar eller återvända för att delta i en sådan process.

- successiv avskrivning av studielån för kvinnor som skaffat sig eftergymnasial utbildning och stannar eller återvänder för att arbeta i glesbygdskommuner inom de tre prioriterade landsdelarna. Särskilt gynnsamma regler skulle gälla vid anställning i privat tjänst. På så sätt skulle kvinnor stimuleras till ett bredare yrkesval samtidigt som bl.a. tjänsteföretagens rekrytering av utbildad arbetskraft skulle underlättas. En ytterligare ågärd som skulle kunna övervägas är en differentiering av socialavgifterna i inlandet. Nedsättningen bör som genomsnitt vara 10% som kommittén föreslår men detta skulle kunna uppnås genom en större nedsättning för kvinnor och en mindre för män.

- deltagande i ett varierat arbetsliv kräver goda kommunikationer. Kommitténs studier visar att kvinnor pendlar inom ett mycket mindre revir än männen. De är oftast hänvisade till kollektiva kommunikationer. I glesbygden kan dessa sannolikt aldrig få en sådan standard att de duger som länk mellan kvinnorna och arbetsmarknaden, i vart fall inte för kvinnor med de krav som de har som med nuvarande förhållanden väljer att bli utflyttare. Direkt stöd bör därför kunna utgå till kvinnors bilinnehav där bosättningen gör detta motiverat. Frågan om hur detta skall ordnas måste utredas.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Per-Anders Westhed

Inledning

Kommitténs förslag i kapitel 6 Stöd till den privata sektorn, kapitel 7 Styrning och organisation samt kapitel 8 Landsbygdsutveckling berör i stor utsträckning småföretagen. Jag vill här ta upp några frågeställningar sett ur småföretagens synvinkel där jag inte delar majoritetens uppfattning.

I sammanfattning innebär mina synpunkter

att sänkningen av socialavgifterna bör omfatta hela den privata sektorn i Inlandet,

att stöd till den privata tjänstesektorn ej skall utgå i de s k Mellanstäderna,

att de regionala utvecklingsfonderna effektiviseras,

att kvinnliga kompetenscentra ej bör inrättas.

Kapitel 6 Stöd till den privata sektorn

Kommitténs förslag vad gäller stöd till den privata sektorn syftar till en konsolidering av näringslivet i de mest utsatta områdena, dvs Inlandet, samt att det regionalpolitiska stödet bättre än tidigare skall bidra till en förnyelse av näringslivet inom de prioriterade områdena. Analogt med detta förbehålles därför de allmänt kostnadssänkande stöden, - d.v.s. sänkta socialavgifter samt ett reformerat transportsstöd -, Inlandet.

Min uppfattning är att de sänkta socialavgifterna borde omfatta hela den privata sektorn och inte som föreslås tillverkningsindustrin samt delar av den privata tjänstesektorn. Kostnaderna för denna utvidgning är enligt kommitténs beräkningar i storleksordningen 100 miljoner kronor per år. Detta kompenseras dock av att man slipper undan gränsdragningsproblematik och orättvisor mellan företag inom olika branscher på samma orter.

Stödet till den privata tjänstesektorn föreslås utgå i Inlandet, Bergslagen, Sydöstra Sverige samt de av kommittén prioriterade mellanstäderna. Min uppfattning är att behovet av tjänsteföretag är ännu större i de kommuner som gränsar till de prioriterade mellanstäderna. Jag anser därför att stöd till den privata tjänstesektorn ej skall utgå i de prioriterade

mellanstäderna.

Kapitel 7 Styrning och organisation

Kommitténs förslag i dessa avseenden innebär att länsstyrelsen får huvudansvaret för beslut om stöd till enskilda företag. Den huvudsakliga fördelen med detta förslag är att den flora av stödgivare på såväl regional som central nivå som hittills har förekommit ersätts av en huvudsaklig stödgivare. Kommittén föreslår vidare att kommunerna genom särskilda programpengar över länsanslagen ges möjligheter att intensifiera den kommunala näringspolitiken. Dessa förslag går till stor del ut över de regionala utvecklingsfonderna. Kommittén motiverar detta bl.a. med att det i stort överensstämmer med vad som anförs i den s.k. Finansieringsutredningens betänkande (SOU 1989:24 Statligt finansiellt stöd?).

De förslag som kommitténs majoritet lagt leder till att de regionala utvecklingsfondernas resurser begränsas på ett sätt som innebär att de på sikt mister sitt existensberättigande. Detta är enligt min uppfattning fel. Småföretagens Riksorganisation har bl.a. med anledning av Finansieringsutredningens förslag agerat för att de regionala utvecklingsfonderna tvärtemot vad som här föreslås skall förstärkas och effektiviseras. I dag finns ett stort behov av ett samhällsfinansierat rådgivnings- och finansieringsinstitut för de minsta företagen. Inom EG vidtas mycket kraftfulla samhällsinsatser för att stärka medlemsländernas småföretag.

Det finns inget motsatsförhållande i att länsstyrelserna blir huvudansvariga för statens regionalpolitiska satsningar och att kommunerna ges en utökad roll för att aktivera det lokala näringslivet samt en effektivisering av de regionala utvecklingsfondernas verksamhet. Min uppfattning är att det finns betydande samordningsvinster att göra genom att förstärka och effektivisera de regionala utvecklingsfonderna. Genom detta bidrar man till att förbättra både länsstyrelsernas och kommunernas möjligheter att, inte minst i de av kommittén prioriterade områdena, förstärka de framtidsutvecklande insatserna. Den kompetens som i dag finns bland många av de regionala utvecklingsfonderna måste, även sett ur ett regionalpolitiskt perspektiv, utnyttjas på ett effektivt sätt både av länsstyrelser och kommuner. De regionala utvecklingsfonderna skall genom olika åtgärder ges möjligheter att bli ett betydligt effektivare serviceorgan åt företag, länsstyrelser och kommuner i framtiden.

Kapitel 8 Landsbygdsutveckling

Analogt med vad som framförs under rubriken Kapitel 7 anser jag att satsningen på s.k. kvinnliga kompetenscentra ("kvinnliga utvecklingsfonder") är att ytterligare splittra resurserna för att utveckla näringslivet inom de av kommittén prioriterade landsdelarna. De arbets-

uppgifter som kommittén föreslår att Kvinnliga Kompetenscentra skall genomföra kan naturligtvis lika bra genomföras t.ex. av de regionala utvecklingsfonderna. Redan i dag förekommer inom flera utvecklingsfonder aktiviteter som har inneburit både ökat kvinnligt nyföretagande och bildande av kvinnliga nätverk. Min uppfattning är att kommitténs majoritetsförslag splittrar resurserna vilket definitivt inte gynnar blivande kvinnliga företagare.

BILAGA: KOMMITTENS DIREKTIV

Regionalpolitikens inriktning m. m.

Dir 1987:48

Beslut vid regeringssammanträde 1987-11-19

Chefen för industridepartementet, statsrådet Peterson, anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppgift att utreda regionalpolitikens inriktning m.m.

2 Bakgrund till utredningen

2.1 Genomförda och pågående utredningar

Den senaste utredningen om regionalpolitiken (SOU 1984:74) Regional utveckling och mellanregional utjämning, avlämnades av den regionalpolitiska kommittén i augusti 1984. Den parlamentariskt sammansatta utredningens förslag låg till grund för det beslut riksdagen fattade om regionalpolitiken våren 1985 på grundval av regeringens förslag (prop. 1984/85:115, AU 13, rskr. 354).

Under senare år har genomförts och genomförs på regeringens uppdrag flera regionalpolitiskt betydelsefulla utredningar. Exempelvis kan nämnas en utvärdering av statens industriverk (SIND) av de sänkta socialavgifterna i Norrbottens län (klar våren 1988), en utredning av SIND om turismen (klar våren 1986), en studie utförd av SIND om tjänstenäringarna (klar våren 1986), en studie av SIND, styrelsen för teknisk utveckling (STU), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ) och länsstyrelserna av teknik- och kompetensspridning (klar våren 1987), en studie av statskontoret och Lunds universitet av länsstyrelsernas projektverksamhet och decentraliseringen av det regionalpolitiska arbetet (klara våren och hösten 1987). Vidare pågår utvärderingar av de särskilda regionalpolitiska insatserna i Uddevallaregionen och Norrbottens län. Ett utrednings- och forskningsarbete bedrivs vidare om effekterna av den

konskvoteringsregel som finns i det regionalpolitiska stödsystemet. Utredningar av stor regionalpolitisk betydelse bl. a. beträffande trafikförsörjningen för norra Sverige har utförts inom kommunikationsområdet, som underlag för regeringens aviserade trafikpolitiska proposition. Inom skatteområdet pågår dessutom utredningar som behandlar vissa regionalpolitiskt viktiga frågor. Det gäller bl. a. utredningen för reformerad företagsbeskattning (Dir. 1985:30).

Den pågående försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning är också av betydelse för kommitténs arbete. Försöken syftar till att förstärka och effektivisera den statliga länsförvaltningen i frågor som rör länens utveckling och framtid.

2.2 Den regionala utvecklingen

Den svenska ekonomin har förbättrats starkt under de senaste fem åren. Sysselsättningen har ökat, arbetslösheten har minskat, balans råder i de utrikes betalningarna och budgetunderskottet har reducerats kraftigt. Samtidigt har inflationen pressats ner och lönsamheten och investeringarna, framförallt i industrin, ökat kraftigt.

Förbättringen i den svenska ekonomin har kommit hela landet till del. Lönsamheten, investeringarna och sysselsättningen har ökat såväl i skogslänen som i södra Sverige. Arbetslösheten har minskat i hela landet. Befolknings- och sysselsättningstillväxten är dock särskilt stark i storstadsområdena, främst i Stockholmsregionen, samt i andra orter och regioner med universitet och en i övrigt välutvecklad infrastruktur.

Sysselsättningstillväxten har varit lägst i Norrlands inland, Bergslagen och sydöstra Sverige. I dessa regioner har förutsättningarna för tjänsteproduktion varit sämre, samtidigt som strukturomvandlingen inom det befintliga näringslivet medfört att industrisysselsättningen minskat.

Uppbromsningen av den offentliga sektorns tillväxt har samtidigt minskat denna sektors tidigare balanserande roll.

Utvecklingen har fått till följd att den befolkningskoncentration som inleddes under slutet av 1970-talet har fortsatt under 1980-talet. Folkmängden i Stockholms-, Göteborgs- samt Malmöområdena har således ökat kraftigt under 1980-talet. Detsamma gäller under senare år universitetsorterna Uppsala, Linköping, Lund och Umeå.

I skogslänen (Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län), där folkmängden ökade under 1970-talet, har den med några undantag minskat under 1980-talet. Sydöstra Sverige och Bergslagsregionen har haft en folkminskning sedan mitten av 1970-talet och till nu.

Även om den ekonomiska utvecklingen har varit god med en ökning av sysselsättningen i hela landet så finns det orter och regioner med bestående stora problem. Det gäller bl. a. norra Sveriges inland, Bergslagen och delvis sydöstra Sverige. De inomregionala obalansproblemen är särskilt stora i skogslänen.

De regionala obalanserna kan betyda att inte alla tillväxtmöjligheter utnyttjas. Möjligheterna att driva verksamheter försämras kraftigt i de regioner som gått tillbaka. Även i de regioner dit koncentrationen sker kan det uppstå problem, som gör det svårt att hålla en hög tillväxttakt. Överansträngda kommunikationer, hög personalomsättning och bostadsbrist är exempel på sådana problem.

Flertalet bedömningar, bl. a. långtidsutredningens (LU), förutspår att befolkningskoncentrationen kommer att fortsätta. Den kan innebära att också nya typer av orter och regioner drabbas av problem i samband med befolkningsminskningar.

2.3 Regionalpolitiska insatser

Regionalpolitiken har kraftigt förstärkts för att motverka tendenserna till regionala obalanser samtidigt som den givits en ny inriktning under senare år.

Förändringarna har föranletts av att nya faktorer kommit att spela en viktig roll för näringslivets utveckling. Ökad medvetenhet om infrastrukturens betydelse för den regionala utvecklingen har bidragit till omformningen av regionalpolitiken.

En ny inriktning är att sektorspolitikens regionalpolitiska roll betonats i allt högre utsträckning. Särskilt har industri-, arbetsmarknads-, jordbruks-, utbildnings- och forsknings- samt trafikpolitiken uppmärksammats. En av huvudpunkterna i det trafikpolitiska utvecklingsarbete, som pågår inom regeringskansliet inför den kommande trafikpolitiska propositionen, är att trafikpolitiken ska bidra till regional balans och att detta blir ett delmål inom trafikpolitiken. Även kulturpolitiken har under 1980-talet haft uttalade decentraliseringsmål.

En särskild statssekreterargrupp har bildats för samordning av regionalpolitiska frågor i regeringskansliet.

En viktig del av de regionalpolitiska insatserna under de senaste åren har bestått av långsiktigt verkande åtgärder för spridning av ny teknik, insatser inom utbildningsområdet och andra åtgärder för förbättring av infrastrukturen. Syftet är att på ett effektivare sätt än tidigare tillgodose behoven av att utrusta de regioner det gäller med en infrastruktur och näringslivsmiljö i övrigt som är nödvändig för en positiv utveckling.

En ny inriktning har också varit samlade program för regioner med särskilt omfattande strukturförändringar inom näringslivet som t. ex. Norrbottens län, Bergslagen, Blekinge län, Malmö och Uddevallaregionen. Dessa insatser har inriktats på såväl utveckling och förnyelse av befintligt näringsliv som på nyföretagande. Betydelsen av sektorssamordning speglas i dessa program, som omfattar åtgärder inom en rad olika områden, som utbildning, kommunikationer, arbetsmarknadsåtgärder, tekniskspridning m. m. För regioner med långsiktiga obalansproblem har insatserna främst skett med regionalpolitiskt stöd, utvecklingsinsatser och sektorspolitiska åtgärder.

I viss utsträckning har också lokalisering av statlig verksamhet utnyttjats för att motverka regionala obalanser.

Ett annat inslag i politiken har varit en ytterligare decentralisering av de regionalpolitiska medlen. Kraftigt ökade resurser har således ställts till bl. a. länsstyrelsernas förfogande för utvecklingsarbete, investeringsstöd till företagen och för glesbygdsinsatser.

Parallellt med dessa förändringar av regionalpolitikens inriktning har omfattningen av insatserna ökat både vad avser de specifikt regionalpolitiska anslagen och regionalpolitiskt viktiga insatser inom olika sektorer. Riksdagens beslut våren 1987 (prop. 1986/87:100, bil 14, AU 13 rskr. 268) innebar förstärkningar i båda dessa avseenden. Resultaten bl. a. i form av nya arbetstillfällen har också kraftigt förbättrats.

2.4 Behovet av en översyn av regionalpolitiken

De bestående regionala obalanserna och tendenserna till en fortsatt ojämn regional utveckling i enlighet med LU:s bedömningar motiverar en ny genomgång av regionalpolitikens mål och medel.

Riksdagen har i samband med behandlingen av årets budgetproposition beslutat hemställa att regeringen tillsätter en parlamentariskt sammansatt kommitté för att göra en översyn av regionalpolitiken. Beträffande utredningsarbetets inriktning anförs att utvecklingstendenserna i ett längre perspektiv bör studeras. Analysen förväntas leda till förslag om lämplig inriktning av medelsarsenalen med hänsyn till de nya förutsättningarna. Vidare bör utredningen behandla möjliga förenklingar av stödformerna, planering och genomförande av sektorssamordningen, förutsättningarna för rekrytering av kvalificerad arbetskraft till stödområdena samt förslag till åtgärder med anledning av statens industriverks utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna i Norrbottens län. Vidare framhålls att resultatet av Expertgruppens för forskning om regional utveckling (ERU) överväganden beträffande de offentliga transfereringarna i ett regionalpolitiskt perspektiv bör studeras.

Riksdagen (NU 1986/87:34, rskr. 274) har vid behandlingen av årets budgetproposition bl. a. behandlat motioner med förslag om att vattenkraftskommuner i ökad omfattning skulle kunna komma i åtnjutande av de vinster som vattenkraften ger. Med anledning härav har riksdagen föreslagit att denna fråga bör prövas av en regionalpolitisk utredning.

1984 års försvarskommitté har i sitt betänkande (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet framhållit att den regionala utvecklingen vad gäller de två nordligaste länen varit negativ från totalförsvarssynpunkt.

Mot bakgrund av de regionala obalanserna och i enlighet med riksdagens beslut bör en parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppgift att göra en översyn av regionalpolitikens inriktning m. m.

3 Utredningsarbetets inriktning

3.1 Den regionala utvecklingen

Kommittén bör noggrant analysera drivkrafterna bakom den regionala utvecklingen sedan mitten av 1970-talet. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot storstadsregionernas expansion, för att klargöra orsakerna till denna, samt för att undersöka vilken roll dessa regioners tillväxt har för den ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Analysen av drivkrafterna bakom den regionala utvecklingen förutsätts ligga till grund för en bedömning av möjliga framtida utvecklingsförlopp. Det är önskvärt att kommittén presenterar flera alternativ, vilka bör ligga till grund för en diskussion om hur förutsättningarna för regionalpolitiken förväntas bli förändrade fram till sekelskiftet.

3.2 Regionalpolitikens mål

Målen för regionalpolitiken är att ge alla människor oavsett var de bor i landet tillgång till arbete, service och en god miljö. Denna målformulering har i huvudsak gällt sedan början av 1970-talet.

Regionalpolitiken har emellertid inte enbart fördelningspolitiska syften. Ett annat av dess mål är att främja tillväxten i ekonomin. En framgångsrik regionalpolitik betyder att resurser – människor, infrastruktur etc. – tas tillvara bättre och den förbättrar möjligheterna att upprätthålla balansen i ekonomin. Regionalpolitiken handlar då också om människors och regioners möjligheter att bidra till den gemensamma produktionen och till samhällsbyggandet.

För att konkretisera de regionalpolitiska målen har regering och riksdag angett ett flertal geografiska prioriteringar som varierar beroende på uppställda mål och anvisade medel. Således finns en stödområdesindelning för det regionalpolitiska stödet till företag. Inom och i anknytning till dessa

stödområden finns särskilda geografiska riktlinjer för vissa näringar, t. ex. för turistnäringen och för privata tjänsteföretag. Sänkta socialavgifter är ett regionalpolitiskt medel, som geografiskt har avgränsats till Norrbottens län. Gods- och persontransportstöden omfattar i första hand norra Sverige. Stöd till telekommunikationer kan ges i Malmfältskommunerna. Styrningar av omlokalisering m. m. av statlig central verksamhet har givits särskilda geografiska riktlinjer liksom stödinsatser avseende teknik- och kompetensspridning.

Länsstyrelserna bestämmer vilka regioner inom resp. län som ska prioriteras i det regionala utvecklingsarbetet och var t. ex. glesbygdsstöd skall kunna lämnas.

Vidare finns olika riktlinjer beträffande stödets storlek i förhållande till den totala investeringen, i förhållande till sysselsättningseffekten, vilken produktion som skall upprätthållas, vilka branscher som kan ges stöd etc.

En annan form av konkretisering av de regionalpolitiska målen sker genom fördelningen av medel för regional utveckling till länsstyrelserna och genom de särskilda program för att åstadkomma regional utveckling som beslutats för särskilt utsatta regioner, som t. ex. Norrbottens län och Bergslagen.

Kommittén bör mot bakgrund av förväntade regionala obalansproblem precisera målen för regionalpolitiken samt lämna förslag till efter vilka grunder och till vilka regioner de regionalpolitiska insatserna bör riktas för att uppnå långsiktigt positiva effekter.

De regionalpolitiska målen att alla människor oavsett var de än bor i landet skall ha tillgång till arbete, service och en god miljö bör bibehållas. Målet om jämställdhet mellan kvinnor och män bör särskilt beaktas. Självfallet kan förhållandena beträffande olika mål variera mellan olika regioner utan att levnadsnivån för människorna i olika regioner sammantaget behöver vara olika. Kommittén bör eftersträva att en sammanvägning av olika faktorer, som bedöms ha betydelse för levnadsnivån, sammantaget skall ge så likvärdiga levnads- och sysselsättningsförhållanden som möjligt.

Det regionala utvecklingsarbetet har främst kommit att inriktas på frågor som rör sysselsättning och infrastruktur. När det gäller att i det praktiska regionalpolitiska arbetet föra in frågor om en god miljö som en väsentlig förutsättning för regional utveckling krävs det preciseringar. Mot bakgrund härav bör kommittén redovisa förslag på vilka miljöfrågor som bör innefattas i ett regionalpolitiskt sammanhang och hur dessa ska föras in och behandlas i det praktiska arbetet. En motsvarande precisering är angelägen också när det gäller kulturfrågornas betydelse i regionalpolitiken. Dessa anknyter i vissa avseenden – t. ex. i fråga om den yttre kulturmiljön – nära till andra miljöfrågor.

Kommittén bör i syfte att nå en mera operativ målformulering för

regionalpolitiken diskutera några olika scenarier och ge sin syn på vad som kan vara rimligt att väga samman och jämföra för att nå målen om att alla människor oavsett var de bor i landet ska ha tillgång till arbete, service och en god miljö.

Kommitténs överväganden i de frågor som behandlas ovan bör utmynna i att de regionalpolitiska insatserna koncentreras till de regioner som har eller förutses få stora obalansproblem.

3.3 Regionalpolitiska medel

3.3.1 Sektorspolitikens regionalpolitiska betydelse

Samhället har ett övergripande ansvar för att grundläggande samhällsservice upprätthålls i alla delar av landet. Det gäller utbildning, kollektivtrafik, barnomsorg, post, tele etc. Bl. a. av den orsaken måste strävan efter regional balans i ökad utsträckning påverka politiken inom många samhällssektorer.

Erfarenheterna från senare år tyder på att en väl utbyggd och differentierad infrastruktur – utbildning, kommunikationer, kulturella aktiviteter, service etc. – har en mycket stor betydelse för vilken regional utveckling som kan åstadkommas.

Kommittén bör mot bakgrund av de regionalpolitiska mål som ställs upp närmare precisera vilka infrastrukturåtgärder som har regionalpolitisk betydelse. Kommittén bör vidare lämna förslag om vilka förändringar av infrastrukturen som behövs för att åstadkomma attraktiva utvecklingsmiljöer för människor och företag samt vilka medel som ger de största långsiktiga effekterna när det gäller att påverka företagens lokalisering och utveckling. Det innebär att en noggrann avvägning måste göras mellan åtgärder för att förbättra utvecklingsmiljön för företagen och insatser avsedda att direkt påverka företagens investeringar. Vidare bör kommittén bedöma vilka typer av insatser som är effektivast av de selektiva eller mer eller mindre automatiskt verkande stödformer, som för närvarande tillämpas. Därvid bör kommittén särskilt beakta att s. k. generella eller automatiska stöd tenderar att bli mycket kostsamma.

Åtgärder för att allmänt förbättra näringslivsmiljön i skilda regioner vad gäller teknisk kompetens, utbildning, kommunikationer m. m. har fått en allt större betydelse för att åstadkomma regional utveckling. Därför måste regionalpolitiska hänsyn vägas in i många politikområden. Inte minst för att bibehålla och förbättra servicen i glesbygdsområden är det viktigt att verksamheten inom olika samhällssektorer inriktas efter de annorlunda förhållanden som råder i dessa områden jämfört med i tätbebyggda områden. Betydelsen av en upprätthållen privat service bör också beaktas.

I budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100) föreslog regeringen åtgärder av stor regionalpolitisk betydelse inom flera politikområden. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och särskilda medel anvisades bl. a. för utbildning vid universitet och högskolor, för bärighetshöjande åtgärder på vägnätet, för investeringar och drift av regionala flygplatser m. m. Beslut fattades vidare om att regionalpolitiskt stöd skulle kunna utgå även till vissa verksamheter inom affärsverken. Riksdagen har också beslutat om åtgärder för jordbruket i norra Sverige (prop. 1986/87:146, JoU 26, rskr. 346).

Även om det för flera politikområden och vid flera tillfällen lämnats förslag om regionalpolitiskt motiverade åtgärder gäller normalt att sektorsorganen själva skall väga in regionalpolitiska mål i sin verksamhet och medverka till en balanserad regional utveckling.

ERU genomför på regeringens uppdrag en kartläggning av statliga resursöverföringar av betydelse för infrastruktur och sysselsättning. I en delrapport (DsI 1987:6) Geografin i politiken, som presenterades i maj 1987 tar ERU upp vad man kallar tudelnings- och blandningsmodellerna. I den senare modellen skall respektive sektorsansvarig myndighet i sin verksamhet tillgodose såväl effektivitets- som fördelningshänsyn, t. ex. regionalpolitiska. Tudelningsmodellen innebär däremot en särredovisning av de kostnader som målet om regional balans medför och att sektorsområdet i särskild ordning kompenseras för dessa kostnader. Riksdagen har vid behandlingen av budgetpropositionen framhållit att en regionalpolitisk kommitté ska beakta resultatet av ERU:s överväganden om de offentliga transfereringarna i ett regionalpolitiskt perspektiv.

Kommittén bör nu i nära samarbete med ERU värdera på vilket sätt en effektiv och efter regionalpolitiska mål väl utformad och anpassad sektorspolitik skall bedrivas. Därvid bör värderas om den nuvarande modellen, där varje sektorsorgan skall medverka till en balanserad regional utveckling, kan utvecklas eller om någon annan form för sektorspolitikens medverkan bör föreslås. Detta innebär att utredningen bl. a. bör redovisa förslag till hur planeringen och genomförandet av åtgärder inom regionalpolitiskt viktiga samhällssektorer bör vara utformade för att bäst kunna tillgodose regionalpolitiska mål. Vid utarbetandet av konkreta förslag bör utredningen lägga sin egen analys till grund för vilka frågor som är viktiga. Störst vikt bör dock läggas vid industri-, arbetsmarknads-, jord- och skogsbruks-, utbildnings-, kultur-, miljö- och kommunikationsområdena. Möjligheterna att påverka tjänstesektorns, t. ex. turismens utveckling och lokalisering, bör också beaktas.

Kommittén bör hålla sig informerad om den översyn av postverkets och televerkets verksamhet, som bedrivs genom kommunikationsdepartementets försorg.

3.3.2 Regionalpolitiskt stöd till företagsutveckling och nyföretagande

Det regionalpolitiska stödet till företagen har huvudsakligen inriktats på att:

- ta till vara olika regioners egna resurser,
- ge möjligheter att stödja företagsutveckling, produktutveckling, marknadsföring och investeringar,
- leda till insatser inom utbildningsområdet,
- genomföras i decentraliserad form och förenklas.

Regionalpolitiskt utvecklingskapital infördes 1985 som en ny stödform för att bl. a. ge ökade möjligheter att finansiera produktutveckling, marknadsföring och andra s. k. mjuka investeringar.

Exempel på nya regionalpolitiskt betydelsefulla insatser är möjligheterna att lämna lokaliseringsstöd till uppbyggnad av teknikcentra.

En ökad decentralisering och därmed förenkling av beslutsfattandet har skett, dels genom att regionalpolitiskt utvecklingskapital lämnas av de regionala utvecklingsfonderna, dels genom att beloppsgränsen för de investeringar i samband med vilka länsstyrelsen kan lämna lokaliseringsstöd har höjts. Närmare 80 % av antalet stödbeslut fattas numera av länsstyrelserna. Beloppsmässigt svarar länsstyrelserna däremot för mindre än hälften.

Effekterna av stödet har varit goda. Från år 1982 kan det regionalpolitiska stödet till företag beräknas ha medverkat till mer än 18 000 nya arbetstillfällen. Subventionen per nytt arbetstillfälle var budgetåret 1986/87 165 000 kr. Av de företag som erhållit stöd har närmare en fjärdedel varit nyetableringar.

Enligt min mening bör stöd till enskilda företag också fortsättningsvis vara ett viktigt medel i regionalpolitiken även om ökad tyngd har lagts och bör läggas vid regionalpolitiskt motiverade insatser för teknik- och kompetensspridning, kommunikationer, utbildning och andra åtgärder för en förbättrad infrastruktur. Dessa medel måste komplettera varandra.

När det gäller stödet till företag bör fortsatta förbättringar och förenklingar av stödets inriktning och administration övervägas. Kommittén bör således lämna konkreta förslag till hur ett framtida företagsstöd bör utformas. Härvid bör bl. a. eftersträvas att reglerna och administrationen ska kunna förenklas såväl för de företag som ska ta emot stöd som för dem som ska administrera stödet.

För- och nackdelar med åtminstone två alternativ bör därvid värderas av kommittén. Det ena är att låta allt stöd lämnas efter den flexibla och selektiva typ av regler som gäller för offertstöd och regionalpolitiskt utvecklingskapital. Det innebär i huvudsak att det företag som söker regionalpolitiskt stöd och den administrerande myndigheten kommer överens om – inom vissa

givna regler i form av högsta bidragssats etc. – hur ett eventuellt stöd skall utformas.

Som tidigare nämnts bör kommittén även jämföra effektiviteten hos sådana generella stödsystem där företaget om det uppfyller vissa i förväg angivna krav på verksamhetens lokalisering, sysselsättning etc. får ett stöd som är relaterat till investeringens storlek eller till det antal nya arbetstillfällen som skapas, med effektiviteten hos stöd där en selektiv prövning sker av varje projekt.

Kommittén bör också redovisa förslag om hur olika kombinationer av stöd eller alternativa stöd till företag på lämpligaste sätt skulle kunna utformas.

I övervägandena om stöd till företag ska ligga att stödet ska ge långsiktiga effekter på företagets sysselsättning och lönsamhet.

För närvarande lämnas sysselsättningsstöd om företag i stödområdena A och B ökar och bibehåller sysselsättningen under högst sju resp. fem år. Från den 1 juli 1987 har sysselsättningsstödet slopats i stödområde C. Kommittén bör analysera sysselsättningsstödets betydelse för företagen och bedöma om sysselsättningsstödet bör bibehållas och utvecklas eller om den effekt stödet har på företagen kan uppnås på annat sätt inom ramen för det företagsstöd i samband med investeringar och inkörningskostnader som nu lämnas eller förutsätts kunna lämnas fortsättningsvis.

Stödformen investeringsbidrag kan lämnas utanför stödområdena i alla delar av landet. Sammanlagt fattades beslut om stöd för 28 milj. kr. under budgetåret 1986/87. Stödet innebär att bidrag med högst 15 % kan lämnas till företag i vissa branscher i samband med investeringar som leder till ökad sysselsättning. Kommittén bör nu, mot bakgrund av bl. a. de möjligheter de regionala utvecklingsfonderna har att finansiera företagsutveckling bedöma om investeringsbidraget kan slopas för att därmed möjliggöra en ytterligare koncentration av insatserna till de regionalpolitiskt högst prioriterade regionerna.

Kommittén bör också analysera behovet av lokaliseringslån och lån till privata investmentbolag samt bankernas och andra finansieringsinstituts medverkan i finansieringen av regionalpolitiskt motiverade investeringar. Mot bakgrund av dessa analyser bör kommittén redovisa eventuella förslag till förändringar. Kommittén bör därvid också värdera förslag som lämnats av kreditgarantiutredningen.

Slutligen bör kommittén lämna förslag om vilka organ som ska besluta om olika former av regionalpolitiskt stöd. Möjligheterna till och formerna för en ökad decentralisering bör därvid prövas för att bl. a. öka möjligheterna att utnyttja regional och lokal kunskap om företagandets villkor och för att förenkla och påskynda beslutsfattandet.

Vid kommitténs överväganden beträffande stöd till företag bör särskild vikt ges åt förslag som innebär förenklingar för de minsta företagen. Syftet bör vara att stimulera till nya initiativ och etableringar av sådana företag.

3.3.3 Skatter och avgifter som instrument i regionalpolitiken

Skattepolitiska instrument har i begränsad utsträckning använts inom svensk regionalpolitik.

År 1982 beslutade riksdagen att sänkta socialavgifter skulle gälla från och med år 1983 i Gällivare, Jokkmokks, Kiruna och Pajala kommuner för företag inom alla branscher utom offentlig verksamhet. År 1983 beslutade riksdagen att avgiftssänkningen från och med år 1984 skulle utsträckas till att gälla hela Norrbottens län, samtidigt som vissa begränsningar infördes beträffande vilka företag som skulle omfattas. I Svappavaara togs socialavgiften helt bort.

En utvärdering av effekterna på de enskilda företagens verksamhet och vilken betydelse systemet haft för att företag skulle lockas att nyetablera eller utvidga sin verksamhet, genomförs på regeringens uppdrag av statens industriverk.

Som tidigare redovisats har under 1980-talet en stark befolkningstillväxt skett i storstadsområdena och då främst i Stockholmsregionen samt i universitetsorter. Denna tillväxt har ägt rum samtidigt som folkminskning drabbat stora delar av landet i övrigt. För att komma till rätta med de obalanser som denna utveckling leder till och åstadkomma fler nya arbetstillfällen utanför de nu expansiva regionerna måste ytterligare regionalpolitiska insatser göras. Kommittén bör därvid överväga för- och nackdelar med olika åtgärder som kan bidra till att tillväxten i storstadsområdena och de expansiva universitetsorterna kan komma de regioner till godo som har eller bedöms få utvecklingsproblem.

De allmänna investeringsfonderna har periodvis använts för att påverka företagens investeringar i regionalpolitiskt prioriterade regioner. Inom utredningen om reformerad företagsbeskattning (Dir. 1985:30) pågår för närvarande en allmän utvärdering av investeringsfondernas roll i såväl stabiliserings- som regionalpolitiken. I anslutning till denna utvärdering skall prövas för- och nackdelar med mer direktverkande skattepolitiska instrument. Där kommer också frågan om särskilda investeringsfonder för regionalpolitiska syften att övervägas.

Utöver de nu nämnda instrumenten har beskattningen inte använts som regionalpolitiskt medel annat än i vissa glesbygdsområden där fordonsskatten är lägre samt i vissa delar av norra Sverige där skatten på elkraft är lägre. Det bör nu undersökas om det finns anledning att föreslå ytterligare skattepolitiska instrument i regionalpolitiken. Det finns ett flertal olika

förslag som diskuteras och som nu bör värderas och vägas mot andra medel såväl ur effektivitets- som kostnadssynpunkt. Dessa skattepolitiska instrument berör såväl fysiska som juridiska personer.

De specifika förhållandena i glesbygden kan motivera viss särbehandling för att underlätta företagsutveckling och kombinationssysselsättning. Dessa frågor bör uppmärksammas särskilt.

Effektiviteten hos olika beskattningsinstrument med regional profil har i hög grad att göra med den allmänna utformningen av såväl företags- som inkomstbeskattningen. Den regionalpolitiska kommittén bör när det gäller beskattningen som instrument i regionalpolitiken beakta det arbete och de överväganden som sker inom utredningen för reformerad företagsbeskattning. Ett samråd mellan de båda kommittéerna bör etableras på ett tidigt stadium. Ett liknande samråd bör i förekommande fall ske med den nyligen tillsatta utredningen om reformerad inkomstbeskattning (dir. 1987:29).

Vid kommitténs behandling av skattefrågor bör även beaktas skatteutjämningssystemets betydelse för att åstadkomma en balanserad regional utveckling.

3.3.4 Åtgärder för att få kvalificerad arbetskraft till regionalpolitiskt prioriterade områden

Ett viktigt mål för regionalpolitiken är att skapa differentierade arbetsmarknader. Därigenom underlättas bl. a. möjligheterna för näringslivet att rekrytera arbetskraft med olika yrkesutbildning och att när så erfordras kunna erbjuda båda makarna arbete. Insatserna på detta område kan emellertid behöva kompletteras med t. ex. åtgärder som riktas direkt till individen eller till arbetsgivaren. Kommittén bör således undersöka behovet av och lämna förslag som kan underlätta rekryteringen av kvalificerad arbetskraft. Vidare bör sådana hinder för arbetskraftsrekryteringen som finns på arbetsmarknaden och som försvårar eller förhindrar för inflyttande arbetskraft att erhålla en anställning kartläggas och förslag till åtgärder för att undanröja dessa hinder redovisas. I sammanhanget bör särskilt beaktas åtgärder som kan bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. I sammanhanget bör också utöver eventuella skattemässiga hinder även andra hinder för kombinationssysselsättningar, som har särskild betydelse för sysselsättningen i glesbygden, analyseras och eventuella förslag till åtgärder lämnas av kommittén.

3.3.5 Regionalpolitiska frågor i övrigt

De regionalpolitiska insatserna berör utöver de områden som redan nämnts ytterligare ett antal mycket viktiga områden och medel.

Under senare år har genomförts flera betydelsefulla samordnade insatser, som varit riktade till orter och regioner som drabbats av strukturomvandlingsproblem. Principerna för sådana insatser har riksdagen nyligen behandlat i anslutning till propositionen 1986/87:74 Näringspolitik inför 90-talet (NU 1986/87:30 rskr. 271). En viktig uppgift för kommittén bör nu vara att mot bakgrund av vunna erfarenheter från de senaste årens insatser värdera den lämpligaste utformningen av denna typ av insatser. Därvid bör kortsiktiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder vägas mot mer långsiktiga regionalpolitiska.

Även om glesbygdspolitiken i sin nuvarande utformning i huvudsak synes fungera bra bör kommittén överväga om det finns anledning att föreslå några förändringar. Som tidigare nämnts bör bl. a. sektorspolitikens betydelse i glesbygden och åtgärder som underlättar kombinationssysselsättning uppmärksammas av kommittén. Kommittén bör också särskilt värdera effekterna av de statliga insatserna i skärgårdsområdena. Samråd bör i dessa frågor ske med glesbygdsdelegationen.

Det projektinriktade arbete som bedrivs av statens industriverk och av länsstyrelserna för att åstadkomma regional utveckling är ett viktigt inslag i regionalpolitiken för att ta initiativ till och konkretisera olika typer av insatser. Projektarbetet bör även fortsättningsvis vara ett viktigt inslag i det regionalpolitiska arbetet. Som tidigare nämnts har statskontoret i uppdrag att utarbeta förslag till praktiska och effektiva former för länsstyrelsernas hantering av den regionalpolitiska projektverksamheten.

Statskontoret har också i uppdrag att studera den betydelse länsstyrelsernas projektverksamhet har för och de samband som finns med av andra myndigheter och organ bedriven projektverksamhet i vilken bl. a. regionalpolitiska, näringspolitiska, forsknings- och utbildningspolitiska frågor ingår som väsentliga delar. Kommittén bör ta del av statskontorets hittillsvarande erfarenheter.

Inom jordbruksdepartementets område finns ett system med prisstöd till norra Sverige, särskilda åtgärder för jordbruket i norra Sverige samt stöd till trädgårdsnäringen m. m. I samband med utvärderingen av de regionalpolitiska stödsystemen bör kommittén även överväga samordningen med dessa stödformer.

Transportrådet (TPR), som är administrativ myndighet för de regionalpolitiska transportstöden, genomför en fortlöpande uppföljning av dessa stöd. Kommittén bör i sitt arbete ta del av TPR:s erfarenheter av stödets effekter m. m.

Kommittén bör i sitt arbete ta del av erfarenheter och inriktning av regionalpolitiska åtgärder i andra länder. Vidare bör kommittén i sina överväganden avseende åtgärder riktade till enskilda företag beakta

internationella överenskommelser och inte lämna förslag som kan leda till konkurrenssnedvridning.

Många kommuner, såväl landstings- som primärkommuner, bedriver ett aktivt näringspolitiskt arbete inriktat på att ge näringslivet en samhällsservice och infrastruktur som är gynnsam för företagens utveckling. Detta är enligt min mening ett mycket viktigt och helt nödvändigt inslag i kommunernas verksamhet.

Inom det regionalpolitiska arbetet deltar vissa kommuner aktivt. Det sker bl. a. inom det glesbygdspolitiska arbetet där kommunerna i vissa län deltar i beredningsarbetet vad gäller stöd till företag m. m. Enskilda kommuner bedriver ofta gemensamma utvecklingsprojekt med länsstyrelserna eller i samverkan mellan flera organ, bl. a. SIND. I samband med program, som beslutats av regering och riksdag för att hantera strukturomvandlingsproblem, har kommunerna ofta spelat en aktiv roll.

Kommittén bör nu mot bakgrund av hittills gjorda erfarenheter av ett aktivt näringspolitiskt arbete i kommunerna och de ställningstaganden som gjorts i denna fråga av stat- och kommunberedningen (C 1983:02) bedöma eventuella för- och nackdelar med att kommunerna tar en mer aktiv del i det regionala utvecklingsarbetet och i vilka former detta bör ske. En utgångspunkt för detta skall vara att det kommunala engagemanget skall rymmas inom de ramar som kommunallagen medger.

3.3.6 Genomförandet av regionalpolitiska åtgärder

Kommittén bör, på grundval av sina förslag till utformning och precisering av de regionalpolitiska målen och medlen, lämna förslag om hur länsstyrelserna och andra myndigheter och organ skall ta ansvar för de åtgärder och medel som skall användas för att åstadkomma en balanserad regional utveckling. Därvid bör eftersträvas att åstadkomma en så långt möjligt decentraliserad verksamhet utan att möjligheterna att göra nödvändiga nationella avvägningar åsidosätts. Det senare aktualiseras i ökad utsträckning med den stora vikt som infrastrukturåtgärder har för att åstadkomma utvecklingsmöjligheter i regionalpolitiskt prioriterade områden. I sådana sammanhang är det många gånger helt nödvändigt att låta nationella ställningstaganden vara avgörande.

3.3.7 Finansiering m. m.

Utgångspunkten för finansieringen av de åtgärder som kommittén kommer att föreslå är att de ska kunna genomföras inom de ekonomiska ramar som gäller för regionalpolitiska åtgärder. Därmed menar jag dels de

åtgärder där medel anvisas över regionalpolitiska anslag över industridepartementets huvudtitel, dels sådana åtgärder där regionalpolitiskt motiverade medel anvisas över andra huvudtitlar.

Riksdagen har, som tidigare nämnts, i samband med behandlingen av budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100, bil 16, NU 34, rskr. 274) föreslagit att en regionalpolitisk utredning skulle pröva om kommuner som har utbyggd vattenkraft i ökad omfattning skulle få del av de vinster som vattenkraften ger. Detta riksdagens ställningstagande bör beaktas av kommittén.

4 Utredningstid m. m.

Kommittén bör redovisa sina överväganden och förslag senast den 15 maj 1989.

Kommittén bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (1984:5) angående utredningsförslagens inriktning.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för industridepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst åtta ledamöter med uppdrag att utreda regionalpolitikens inriktning m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Industridepartementet)

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

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. Storstadstrafik 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.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
    - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
    - Inkomst av kapital. Del 2.
    - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
    - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
    - Motiv och lagförslag. Del 1.
    - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
    - Motiv. Del 1.
    - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
    Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
48. Energiforskning för framtiden. ME.
49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
50. Stiftelser för samverkan. U.
51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
53. Arbetstid och välfärd.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
55. Fungerande regioner i samspel. A.

KUNGL. BIBL.
1989 -10- 13
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [41]
Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]
Det civila försvaret. Del 1. [42]
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]

Socialdepartementet

Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]

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]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]

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]

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]

KUNGL. BIBL.
1989 -10- 13
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1989-10-13
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

ISBN 91-38-10379-6 ISSN 0375-250X