

På väg mot en ny politik för
Sveriges landsbygder
– landsbygdernas utveckling,
möjligheter och utmaningar

*Delbetänkande av
Parlamentariska landsbygdskommittén*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:26

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24428-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Bucht

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Statsrådet Sven-Erik Bucht förordnade den 1 augusti 2015 kommunalrådet Johan Persson som ordförande och riksdagsledamöterna Ulf Berg (M), Emma Carlsson Löfdahl (L), Åsa Coenraads (M), Anders Forsberg (SD), Monica Haider (S), Mattias Jonsson (S), Håkan Svenneling (V), Anna-Caren Sätherberg (S) och Kristina Yngwe (C) samt f.d. riksdagsledamöterna Kew Nordqvist (MP) och Irene Oskarsson (KD) som ledamöter i kommittén. Kommittén har antagit namnet Parlamentariska landsbygdskommittén.

Genom beslut den 1 oktober 2015 förordnades ämnesrådet Anna Ahlén, chefsekonomen Bo Andersson, ämnesrådet Anna Hedberg, experten Mikael Jarbrink, kanslirådet Sara Jendi Linder, kanslirådet Patrik Johansson, nationalekonomiska analytikern Rebecca Källström, näringspolitiska experten Sofia Lindblad, professorn Charlotta Mellander, ordföranden Staffan Nilsson, professorn Annika Nordin, t.f. avdelningschefen Inger Normark, kanslirådet Christina Nylén, departementsrådet Lars Olsson, avdelningschefen Niclas Purfürst, professorn emerita Ewa Rabinowicz, docenten Josefina Syssner, regionchefen Patrik Sällström, handläggaren Jan Torége och direktören Per Wenner som experter i kommittén.

Utredare Martin Johansson har sedan den 1 augusti 2015 tjänstgjort som huvudsekreterare i kommittén. Den 24 augusti 2015 anställdes Hanna Wallinder som sekreterare, den 2 september 2015 anställdes fil. mag. Martin Olauzon som sekreterare och den 14 september 2015 anställdes ämnesrådet Mathilda Åberg som sekreterare i kommittén. Martin Olauzon entledigades på egen begäran den 31 december 2015.

Parlamentariska landsbygdkommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar* (SOU 2016:26).

Stockholm mars 2015

Johan Persson

Ulf Berg

Emma Carlsson Löfdahl

Åsa Coenraads

Anders Forsberg

Monica Haider

Mattias Jonsson

Kew Nordqvist

Irene Oskarsson

Håkan Svenneling

Anna-Caren Sätherberg

Kristina Yngwe

/Martin Johansson
Hanna Wallinder
Mathilda Åberg

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 På väg mot en ny politik för landsbygdernas utveckling | 21 |
| 1.1 Regeringens direktiv till kommittén och vår tolkning av direktiven..... | 21 |
| 1.1.1 I delbetänkandet beskriver vi landsbygdernas utveckling och analyserar den förda politiken..... | 22 |
| 1.2 Parlamentariska landsbygdskommitténs sätt att arbeta | 29 |
| 1.3 Så är betänkandet disponerat..... | 30 |
| 1.4 Urbanisering och attraktivitet..... | 30 |
| 1.4.1 Statens möjligheter att påverka utveckling | 34 |
| 2 Politik för utveckling i Sveriges landsbygder | 37 |
| 2.1 Två territoriella politikområden..... | 38 |
| 2.1.1 Den regionala tillväxtpolitiken | 39 |
| 2.1.2 Från jordbrukspolitik till politik för landsbygdernas utveckling | 49 |
| 2.2 Fördelning av de statliga medlen..... | 54 |
| 2.3 Den förda politiken i ett landsbygdsperspektiv..... | 58 |
| 3 Befolkningsutvecklingen i Sveriges landsbygder | 65 |
| 3.1 Allt fler människor bor i allt större regioner med koncentrerad befolkning | 66 |
| 3.1.1 Hälften av Sveriges kommuner har ökat sin befolkning | 71 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.1.2 | Skilda förutsättningar i olika delar av landet | 73 |
| 3.1.3 | Urbaniseringen av Sverige | 78 |
| 3.2 | Flyttmönster och barnafödande förklarar utvecklingen | 82 |
| 3.3 | Människor väljer att flytta av olika anledningar | 84 |
| 3.3.1 | Arbetsmarknadens betydelse för människors val av bostadssort | 85 |
| 3.3.2 | Andra faktorerers betydelse för flyttströmmarna | 87 |
| 3.3.3 | Finns det en potential för en mer omfattande inflyttning till landsbygderna? | 88 |
| 3.4 | De demografiska utmaningarna..... | 89 |
| 4 | Företagande och arbetsliv i Sveriges landsbygder | 91 |
| 4.1 | Från en råvarubaserad till en kunskapsintensiv ekonomi | 92 |
| 4.2 | Sysselsättningens och näringslivets utveckling 1990 till 2010..... | 93 |
| 4.2.1 | Koncentration av ekonomisk aktivitet | 97 |
| 4.2.2 | De areella näringarna och livsmedelsindustrin..... | 98 |
| 4.2.3 | Produktionsvärden och lönesummor i landsbygderna..... | 104 |
| 4.2.4 | Företagande och nyföretagande..... | 107 |
| 4.3 | Kompetensförsörjningen är avgörande för tillväxt och utveckling..... | 110 |
| 4.3.1 | Lägre förvärvsgrad i de avlägsna landsbygderna..... | 111 |
| 4.3.2 | Tillgänglighet till arbetsställen | 112 |
| 4.3.3 | Utbildningsnivå och högre utbildning..... | 115 |
| 4.3.4 | Tillgänglighet till kunskapsintensiva tjänster | 119 |
| 4.4 | Tillgänglighet till internationella marknader | 120 |
| 4.5 | Diskussion om möjligheter och identifierade hinder..... | 123 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Landsbygdernas förutsättningar, infrastruktur, boende, service och kapital | 127 |
| 5.1 | Transportinfrastrukturen i Sveriges landsbygder | 127 |
| 5.1.1 | Transportinfrastrukturen består av vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder | 128 |
| 5.1.2 | Transportinfrastruktur för tillväxt och utveckling..... | 128 |
| 5.1.3 | Långsiktig planering av transportinfrastrukturen | 129 |
| 5.1.4 | Utveckling av investeringar i transportinfrastrukturen | 131 |
| 5.1.5 | Tillgänglighet till arbetsmarknad..... | 137 |
| 5.1.6 | Landsbygdernas utmaningar kräver tvärssektoriella lösningar | 140 |
| 5.2 | Bredbandsmarknaden och den digitala infrastrukturen | 142 |
| 5.2.1 | EU:s och Sveriges mål för bredband | 142 |
| 5.2.2 | Den offentligt ägda infrastrukturen | 144 |
| 5.2.3 | Bredbandsmarknadens och politikens utveckling..... | 145 |
| 5.2.4 | Tillgången till bredband | 147 |
| 5.2.5 | Behov av insatser och investeringar för att alla ska kunna ta del av digitaliseringens möjligheter | 154 |
| 5.3 | Samhällsplanering och bostadsbyggande..... | 157 |
| 5.3.1 | Landsbygdsutveckling i samhällsplaneringen | 158 |
| 5.3.2 | Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen..... | 160 |
| 5.3.3 | Svårt att hantera avvägningar mellan olika mål och intressen | 161 |
| 5.3.4 | Bostadsförsörjningen på olika marknader | 163 |
| 5.3.5 | Utvecklingen av bostadsbyggandet i landsbygderna | 164 |
| 5.3.6 | Utvecklingen av hyresbostäder..... | 169 |
| 5.3.7 | Landsbygdernas potential behöver realiseras..... | 174 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.4 | Kommersiell och offentlig service i Sveriges landsbygder | 175 |
| 5.4.1 | Utvecklingen av kommersiell service i landsbygd..... | 175 |
| 5.4.2 | Offentliga aktörer, statliga bolag och statliga stöd inom området för kommersiell service..... | 184 |
| 5.4.3 | Offentlig service..... | 190 |
| 5.4.4 | Statlig närvaro och service | 193 |
| 5.4.5 | Statliga myndigheter och arbetstillfällen finns främst i Stockholm..... | 193 |
| 5.4.6 | Statliga myndigheter ska förmedla service till medborgare och företag..... | 195 |
| 5.4.7 | Vi saknar i dag information om hur tillgänglig de statliga myndigheternas service är..... | 196 |
| 5.4.8 | Myndigheterna kan samverka i servicegivandet .. | 197 |
| 5.4.9 | Digitalisering och stöd viktigt för en fungerande service i Sveriges landsbygder..... | 198 |
| 5.4.10 | Staten har dragit sig tillbaka från landsbygderna..... | 201 |
| 5.5 | Kapitalförsörjningens utveckling på Sveriges landsbygder | 202 |
| 5.5.1 | Finansieringsformer för företag i tidiga skeden.. | 202 |
| 5.5.2 | Den statliga finansieringen och dess utveckling | 203 |
| 5.5.3 | Statens aktörer och dess olika stödåtgärder | 205 |
| 5.5.4 | Utmaningar med företagsstöd och statlig finansiering | 210 |
| 5.5.5 | Begränsat med riskkapital i landsbygderna..... | 211 |
| 5.5.6 | Bankernas utlåning och lokalisering | 214 |
| 5.5.7 | Det finns ett visst behov av förbättrad kapitalförsörjning i Sveriges landsbygder | 217 |
| 6 | Landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar | 219 |
| 6.1 | Den samlade politiken har blivit mer ambitiös men också mer fragmenterad..... | 219 |
| 6.2 | Många politikområden saknar landsbygdsperspektiv | 221 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.3 | Ett effektivt genomförande förutsätter samarbete och samverkan..... | 223 |
| 6.4 | Olika utveckling i olika delar av landet..... | 225 |
| 6.4.1 | Städernas och landsbygdernas tillväxt har även likheter | 226 |
| 6.4.2 | Landsbygdernas framtid i kunskapsekonomin | 226 |
| 6.5 | Förutsättningar för långsiktig hållbar utveckling i Sveriges landsbygder..... | 228 |
| 6.5.1 | En ljus framtid för Sveriges landsbygder | 229 |
| 6.5.2 | Natur- och kulturmiljöerna skapar förutsättningar för kvinnors och mäns företagande och inflyttning | 230 |
| 6.5.3 | Landsbygderna är rika på engagemang och socialt kapital | 232 |
| 6.5.4 | Fler nyanlända kan innebära möjligheter för hela landet | 233 |
| 7 | Parlamentariska landsbygdskommitténs bedömningar och ställningstaganden | 237 |
| 7.1 | Hög tid för en ny politik för Sveriges landsbygder | 237 |
| 7.2 | Sveriges landsbygder har skilda förutsättningar och står inför olika utmaningar..... | 239 |
| 7.3 | Sverige behöver en sammanhållen målstruktur för landsbygdernas hållbara utveckling | 242 |
| 7.4 | Hela landet måste kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter | 248 |
| 7.5 | Bättre möjligheter till högre utbildning på lokal nivå är viktigt för att vända utvecklingen | 250 |
| 7.6 | Staten bör vara närvarande i alla delar av landet..... | 252 |
| 7.7 | Andra frågor som kommittén menar är särskilt viktiga i det fortsatta arbetet | 255 |

| | |
|--|------------|
| Litteratur- och källförteckning | 257 |
| Bilaga | |
| Kommittédirektiv 2015:73 | 269 |

Sammanfattning

Parlamentariska landsbygdskommittén har fått i uppdrag att lämna förslag på en sammanhållen politik för hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. Inom ramen för vårt uppdrag har vi i ett första steg kartlagt och analyserat hur Sveriges landsbygder har utvecklats under de senaste 40 åren och vilka effekter och vilken betydelse den förda politiken har haft för landsbygdernas utveckling.

I vårt uppdrag ingår också att redovisa en trolig utveckling för Sveriges landsbygder fram till 2050 och utreda vilka förutsättningar det finns för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva miljöer i olika landsbygder. Vi ska också redogöra för statens ansvar för att bidra till god tillgång till kommersiell och offentlig service i Sveriges landsbygder samt analysera hur kompetensförsörjningen fungerar för privata och offentliga verksamheter i landsbygderna och vid behov lämna förslag på hur den kan stärkas. I uppdraget ingår också att belysa landsbygdernas möjligheter att bidra till en grön tillväxt och hur den kan påverka landsbygdens hållbara utveckling samtidigt som de för landsbygden mest relevanta miljömålen beaktas. Med utgångspunkt i de genomförda analyserna ska vi lämna förslag till en sammanhållen nationell politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder och föreslå övergripande mål för en sådan politik. Vi ska också lämna förslag på hur politikområden som är viktiga för landsbygdernas utveckling kan aktiveras samt analysera vilka statliga åtgärder som är effektiva för att förbättra förutsättningarna för utveckling i olika landsbygder.

I detta delbetänkande beskriver och analyserar vi landsbygdernas utveckling under de senaste 40 åren och den förda politikens betydelse för landsbygdernas utveckling. Vi beskriver också utvecklingen inom ett antal områden – boende och samhällsplanering, infrastruktur, kommersiell och offentlig service, kompetensförsörj-

ning samt näringsliv och företagande – som vi anser är särskilt viktiga för vårt fortsatta arbete.

Övriga delar av uppdraget kommer vi att redovisa i vårt slutbetänkande som kommer att lämnas till regeringen den 31 januari 2017.

Landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar

Det finns landsbygder som växer och det finns landsbygder som krymper. I de tätortsnära landsbygderna och i vissa delar av de glesa landsbygderna ser vi en positiv utveckling när det gäller befolkning, näringsliv och sysselsättning. I dessa landsbygder har man såväl positivt flyttnetto som ett positivt födelsenetto. I andra typer av landsbygder är utvecklingen den omvända. Skillnaderna mellan olika landsbygder hänger delvis samman med att avståndet till de tätare miljöerna skiljer sig åt i olika delar av landet. I och med att tillväxten på en plats till viss del beror på tillgängligheten till olika marknader liksom till hur lätt det är för aktörer inom en region att interagera med varandra spelar det geografiska läget roll.

Analyserna av befolkning, företagande och näringsliv tyder på att vi något förenklat kan tala om tre grupper av kommuner. De tre grupperna har delvis olika möjligheter och står inför något olika utmaningar. Den första gruppen består av de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna. Det rör sig om kommuner som ligger relativt långt från en större tätort och där kommungränsen många gånger sammanfaller med gränsen för den lokala arbetsmarknadsregionen. De glesa landsbygdernas utmaningar kan till stor del sammanfattas med att de har en liten befolkning, gles bebyggelse och långa avstånd. Flera av dessa kommuner har också en minskande och åldrande befolkning. Befolkningsutvecklingen har medfört att den arbetsföra befolkningen behöver försörja en allt större andel äldre samtidigt som behoven av kommunal service ökar.

Den minskande och åldrande befolkningen påverkar den kommunala ekonomin och kommunens förmåga att attrahera människor och företag samt behålla och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Många av dessa kommuner har redan i dag problem med eller kommer att få problem med att klara av sina åtaganden inom välfärdsuppdraget. I dessa delar av landet kommer det på längre sikt också

att bli svårt att upprätthålla kompetensförsörjningen inom offentlig och privat sektor. På vissa platser är detta redan i dag en i allra högsta grad verklig utmaning.

Flera av dessa kommuner har också en relativt låg in- och utpendling, problem med kompetensförsörjning och sämre förutsättningar för ekonomisk omvandling och förnyelse. Sammantaget skapar detta tillväxtutmaningar. I denna typ av landsbygder behöver förutsättningar för kvinnors och mäns företagande och entreprenörskap stå i centrum eftersom de glea landsbygderna många gånger behöver stimulera tillväxt i sysselsättning för att skapa en positiv befolkningsutveckling. De naturresurser som finns i dessa områden och de glea strukturer som kännetecknar dessa landsbygder innebär dock att det finns en stor utvecklingspotential. Detta eftersom det på dessa platser finns särskilda möjligheter för tillväxt inom verksamheter som är uppbyggda kring de platsbundna resurserna.

Den andra gruppen av kommuner består av de mer tätortsnära landsbygderna. Dessa kan i stort sett karakteriseras som kommuner med stor tillgänglighet till täta miljöer och därmed stor utpendling till och integration med närliggande städer. De analyser som vi har gjort visar att flera av dessa kommuner har mindre problem med minskande befolkning och kompetensförsörjning samtidigt som de har en svag inomkommunal sysselsättningstillväxt. De tätortsnära landsbygdskommunerna har i större grad utvecklats till boendekommuner och är därför mycket beroende av en väl fungerande infrastruktur som kopplar ihop dem med de tätare miljöerna.

Den tredje gruppen består av de tre storstadsområdena och de större täta kommunerna. Generellt sett har dessa kommuner en ökande befolkning, en stor inpendling och en stark koncentration av högutbildad arbetskraft. Allt detta skapar goda möjligheter för utveckling och tillväxt, men medför också utmaningar relaterade till bostadsmarknad, transportinfrastruktur och ökande segregation.

En ljus framtid för Sveriges landsbygder

Under vårt arbete har vi sett att det finns goda förutsättningar för hållbar utveckling och tillväxt i Sverige landsbygder. Landsbygderna har många potentialer som vi behöver ta om hand och realisera. Landsbygderna är rika på naturresurser och råvaror och flera av

landsbygdernas näringar kommer att spela en avgörande roll för samhällets omställning till en biobaserad och klimatanpassad ekonomi. Det gäller särskilt varor och tjänster från de areella näringarna. I och med att mycket av landsbygdernas näringar är platsbundna – jordbruket, skogen, råvaruindustrin, besöksnäringen och testverksamheter – finns potential för en stärkt utvecklingskraft. En viktig uppgift för en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling är därför att skapa bättre förutsättningar för de areella näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas.

Sveriges landsbygder har också särskilda tillgångar i form av natur- och kulturlandskapet. Det brukade landskapet och de höga natur- och kulturvärdena som är utmärkande för en stor del av landsbygderna är något som många människor upplever som attraktivt. Även om huvuddelen av Sveriges befolkning har valt att bo i stadsmiljöer är det tydligt att det också finns grupper som vill bo i våra landsbygder. Detta talar för att landsbygderna har vissa kvaliteter som många människor finner attraktiva. Sammantaget borde detta innebära att det finns en potential till befolkningstillväxt i Sveriges landsbygder som behöver realiseras. Detta kräver dock att vissa grundläggande förutsättningar upprätthålls och i vissa fall förbättras.

I många av Sveriges landsbygder finns också världsunika platser och upplevelser. Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för utveckling och tillväxt inom besöksnäringen i Sveriges landsbygder. Ett antal av de glea landsbygdskommuner som har haft en positiv befolkningsutveckling under senare år har också realiserat sådana potentialer.

En annan faktor som talar för en positiv utveckling i Sveriges landsbygder är alla de kvinnor och män som har valt att bosätta sig, leva och driva verksamhet där. Det finns många exempel på att landsbygderna är fulla av engagerade, kreativa och aktiva människor och företag. Det här är något som en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder måste bygga vidare på och stärka. Vi menar därför att en viktig uppgift för staten är att fortsatt bevara styrkorna hos landsbygderna och skapa goda förutsättningar för ideella krafter att bidra till lokal utveckling och tillväxt.

Hög tid för en ny politik för Sveriges landsbygder

Levande och växande landsbygder är en förutsättning för Sveriges långsiktiga utveckling och tillväxt. De analyser som vi har gjort av den förda politiken tyder dock på att staten och den nationella politiken inte alltid har maktat med att skapa tillräckliga förutsättningar för olika aktörer att ta tillvara på möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt samt hantera de utmaningar som delar av Sveriges landsbygder står inför. Enligt vår bedömning har den ökade sektoriseringen och nedtoningen av ett landsbygdsperspektiv i politiken lett till att vissa landsbygders potential och möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt inte har realiserats.

Om det ska finnas levande, aktiva och växande landsbygder i Sverige måste vi skapa mer likvärdiga livsvillkor i hela landet. Sådana villkor är att betrakta som långsiktiga investeringar i Sveriges framtid. Det innebär till exempel att det behöver finnas fungerande infrastruktur i form av vägar, järnvägar, flygplatser, sjöfart, kollektivtrafik och nya former av trafiklösningar i hela landet. Landsbygderna behöver också ha likvärdig tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet, kommersiell och offentlig service, bostäder och utbildningsmöjligheter som boende i de mer tätbefolkade delarna av landet. Detta är något som tidigare och nuvarande politik inte har klarat av att leverera trots att det periodvis har gjorts stora satsningar på regional utveckling. I stället har utvecklingen inom en rad områden snarare gått i riktning mot en minskad likvärdighet mellan stad och land. Det är därför hög tid för en ny politik för Sveriges landsbygder.

Sveriges landsbygder har skilda förutsättningar och står inför olika utmaningar

Vår kartläggning och analys av landsbygdernas utveckling visar alltså att det inte finns en enda landsbygd utan flera olika landsbygder. I detta sammanhang är det viktigt att understryka att landsbygderna har skilda förutsättningar och står inför olika utmaningar. Möjligheterna till utveckling och tillväxt skiljer sig också åt mellan de olika landsbygderna. Det är därför viktigt att en framtida politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder tar hän-

syn till detta så att alla Sveriges landsbygder kan nå sin fulla potential. En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder bör därför utformas så att den gör det möjligt att hantera de möjligheter och utmaningar som olika typer av landsbygder har och står inför.

En ny politik för Sveriges landsbygder måste ta sikte på och omfatta samtliga Sveriges landsbygder och fokusera på såväl möjligheter som utmaningar för hållbar utveckling och uthållig tillväxt. Det är endast då landsbygdernas potential kan realiseras fullt ut och hela landet får mer likvärdiga förutsättningar att bidra till Sveriges samlade tillväxt.

Vi menar dock att det finns skäl för att främst rikta in det fortsatta arbetet med att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för utveckling och tillväxt till de glesa och mycket glesa landsbygderna eftersom utmaningarna är störst där. Många av dessa delar av landet står redan i dag inför stora demografiska och kommunalekonomiska utmaningar. Vi menar därför att det finns ett behov för staten att vidta åtgärder för att säkerställa mer likvärdiga livsvillkor för både kvinnor och män jämfört med övriga landet och för att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att klara av sina åtaganden gentemot medborgare och företag. Samtidigt finns det möjligheter och potential till hållbar utveckling och tillväxt i dessa delar av landet som vi behöver ta till vara på ett bättre sätt än vad som har gjorts tidigare. Det kommer därför att behövas såväl riktade åtgärder och resurser för att möta de demografiska utmaningarna, som satsningar och investeringar för att realisera och ta till vara dessa landsbygders potential. Detta för att dessa delar av landet ska ges bättre förutsättningar att bidra till Sveriges utveckling och tillväxt.

Sverige behöver en sammanhållen målstruktur för landsbygdernas hållbara utveckling

Parlamentariska landsbygdskommittén menar att Sverige i mångt och mycket saknar en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling. Enligt vår bedömning har en stor del av den förda politiken varit allt för kortsiktig, fragmenterad, sektoriell och inte tagit tillräcklig hänsyn till de utmaningar som många regioner och kommuner står inför för att åstadkomma en positiv utveckling i Sveriges

landsbygder. Genom ett allt för stort fokus på generella åtgärder och lösningar, svag samordning mellan sektorer och administrativa nivåer och för litet utrymme för regional anpassning har politiken inom ett antal områden främst utformats utifrån de täta miljöernas förutsättningar. Lösningar och modeller som fungerar i täta miljöer har många gånger inte fått avsedd eller i vissa fall till och med motsatt effekt i gles eller mycket gles landsbygd. Resultatet har bland annat blivit att befolkningen har minskat under lång tid i vissa delar av Sveriges landsbygder. Detta är särskilt allvarligt i ljuset av att Sverige kommer att ha ett stort behov av befolkade, aktiva och växande landsbygder i framtiden. Landsbygdernas befolkning, företag och de platsbundna naturresurserna är en förutsättning för att Sverige ska klara av att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer biobaserad ekonomi.

För att det ska vara möjligt att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder krävs ett tydligare helhetsperspektiv på statens agerande än vad som finns i dag. Statens hantering av landsbygdernas möjligheter och utmaningar och agerande på den regionala nivån måste hänga ihop på ett bättre sätt. En framgångsrik landsbygdsutveckling förutsätter ett statligt systemperspektiv där enskilda insatser och åtgärder sätts in i ett sammanhang som utgår från och tar hänsyn till olika platsers behov, möjligheter och utmaningar.

Sverige behöver en politik som är anpassad till dagens situation och till de möjligheter och utmaningar som landsbygderna står inför. En sådan politik behöver omfatta distinkta och differentierade mål för landsbygdernas utveckling liksom en genomtänkt organisering med tydliga roller och ansvar inom och mellan de olika administrativa nivåerna. Detta gäller inte minst de statliga myndigheterna och statens förmåga att agera samordnat på regional nivå. En viktig del i det fortsatta arbetet är därför att tydliggöra de statliga myndigheternas roller i det samlade uppdraget att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder. I slutbetänkandet kommer vi därför att lämna förslag till en ny målstruktur för och organisering av arbetet med landsbygdernas utveckling.

Hela landet måste kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter

En väl fungerande infrastruktur är en av de viktigaste förutsättningarna för att skapa hållbar utveckling och tillväxt. Vi menar att företag och hushåll i alla delar av landet måste kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Sverige har också höga ambitioner när det gäller utbyggnaden av digital infrastruktur med hög överföringskapacitet. Hittills tycks också utbyggnaden ha fungerat väl och av allt att döma kommer Sverige att nå bredbandsmålet till 2020. Analyser av utbyggnaden visar dock att det finns en relativt tydlig skillnad mellan mer tät miljöer och glesbefolkade landsbygder. Utbyggnaden har framför allt koncentrerats till de tät miljöer där det bor många människor och där det har varit ekonomiskt lönsamt att bygga ut. När det gäller landsbygdernas möjligheter att dra nytta av digitaliseringen tycks det inte fungera med marknadslösningar utan här krävs av allt att döma särskilda insatser och att staten tar ett större ansvar.

Om inte landsbygderna ska halka efter ytterligare och vi ska få ännu en faktor som driver på upplevelsen av ett tudelat land bör Sverige formulera ett mål om att hela befolkningen (100 procent) ska ha tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet senast 2025. Vi anser därför att regeringen så snart som möjligt bör ta fram ett förslag till ny målformulering som särskilt inkluderar landsbygderna och en plan för hur en hundra procentig utbyggnad ska gå till.

Vi menar också att Sverige i större utsträckning än vad som sker i dag bör betrakta informationsteknologi som ett femte transportslag vid infrastrukturplanering. Detta eftersom teknologin har potential att fungera som ett komplement till vägtrafik, järnväg, sjöfart och luftfart. Informationsteknologi bör därför ses som en integrerad del av transportsystemet och finnas med när planerande myndigheter bedömer vilka åtgärder som krävs för fungerande transporter.

Det behövs bättre möjligheter till högre utbildning på lokal nivå

Högre utbildning blir allt viktigare i samhället. Behovet av och efterfrågan på kvinnor och män med eftergymnasial kompetens är redan stort och kommer sannolikt att öka framöver. På längre sikt finns ett stort behov av högre utbildad personal inom tillverkningsindustrin, de areella näringarna och offentlig sektor. Under de senaste årtiondena har unga människor, kunskap och kunskapsintensiva verksamheter allt mer koncentrerats till universitets- och högskolestäder eller till områden inom pendlingsavstånd till dessa städer.

På sikt är den långsiktiga kompetensförsörjningen en av de största utmaningarna för många mindre landsbygdskommuner. Detta till följd av att många unga människor måste flytta till en universitets- och högskoleort för att skaffa sig en högre utbildning. I och med att dessa personer i allt mindre grad väljer att flytta tillbaka leder utflyttningen till en förändrad befolkningsstruktur och framtida brist på kompetens och arbetskraft. I många landsbygdskommuner har företag och offentlig sektor redan i dag svårt att hitta personal med rätt utbildning.

Inom ramen för arbetet med slutbetänkandet kommer vi därför att analysera vilken betydelse möjligheter till högre utbildning har för var individer väljer att bosätta sig. Sverige behöver enligt vår mening skapa förutsättningar för en fungerande kompetensförsörjning i hela landet. Detta för att säkra den långsiktiga tillgången till kompetent arbetskraft och motverka fortsatt utflyttning från Sveriges landsbygder. Vi behöver kunna erbjuda de kvinnor och män som vill bo kvar i Sveriges landsbygder ett tydligt alternativ till att flytta till en större stad för att skaffa sig en högre utbildning. Ett sätt att göra det är genom olika former av flexibla och platsoberoende utbildningslösningar. Vi menar att sådana möjligheter till högre utbildning kan och bör utvecklas och stärkas ytterligare genom att universitet och högskolor får ett förtydligat uppdrag att tillhandahålla mer flexibla utbildningslösningar och samverka med lokala och regionala aktörer.

Staten bör vara närvarande i alla delar av landet

I vårt arbete med att analysera landsbygdernas utveckling har vi sett att de statliga myndigheterna precis som mycket annan kunskapsintensiv verksamhet blir allt mer koncentrerad till de större tätorterna. Att staten snarare driver på än motverkar urbaniseringen är dock ingen självklarhet. Danmark har till exempel valt att gå en annan väg. I oktober 2015 introducerade den danska regeringen en relativt omfattande omlokalisering av statliga myndigheter från Köpenhamnsregionen till cirka 40 mindre orter runt om i landet. Syftet med reformen var att åstadkomma ett mer geografiskt balanserat land.

Vi anser att det finns skäl för Sverige att välja samma väg som man har gjort i Danmark. Staten behöver bli mer närvarande i hela landet. Staten som arbetsgivare måste ta sitt regionala ansvar. Detta eftersom det även i Sverige finns ett tydligt behov av en bättre balans när det gäller hur de statliga myndigheterna och arbetstillfällena är fördelade över landet. Riksdag och regering har i många sammanhang betonat vikten av statens närvaro i landets olika delar, men utan att detta har fått någon större betydelse för myndigheternas lokalisering. Mot denna bakgrund menar vi att regeringen så snart som möjligt bör ta initiativ till en omlokalisering av statliga myndigheter och arbetstillfällen så att de kan bidra till utveckling och tillväxt i hela landet.

1 På väg mot en ny politik för landsbygdernas utveckling

1.1 Regeringens direktiv till kommittén och vår tolkning av direktiven

Parlamentariska landsbygdskommittén har fått i uppdrag att lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder (dir. 2015:73), se bilaga. Vi ska slutredovisa vårt uppdrag den 31 januari 2017. Enligt regeringens direktiv består vårt uppdrag av fem övergripande frågeställningar:

- Hur har Sveriges landsbygder utvecklats under de senaste 40–50 åren?
- Vilka effekter och vilken betydelse har den förda politiken haft för landsbygden?
- Hur ser den framtida utvecklingen ut och hur påverkas landsbygden?
- Hur ska en ny politik för landsbygden se ut?
- Vilka åtgärder behövs för att uppnå målen?

Inom ramen för dessa frågeställningar ska vi bland annat redogöra för hur befolkningen och företagen har utvecklats i landsbygderna under de senaste 40–50 åren och identifiera hinder för hållbar utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder. Vi ska analysera hur den förda politik har påverkat landsbygdens utveckling och tillväxt samt analysera hur åtgärder inom olika politikområden har samverkat för att främja livskraftiga och hållbara landsbygder.

Utöver dessa tillbakablickande delar ska vi också redovisa en trolig utveckling för Sveriges landsbygder fram till 2050 och utreda vilka förutsättningar det finns för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva miljöer i olika landsbygder. Inom ramen för detta ska vi redogöra för statens ansvar för att bidra till god tillgång till kommersiell och offentlig service på landsbygden. Kommittén ska också analysera hur kompetensförsörjningen fungerar för privata och offentliga verksamheter på landsbygden och vid behov lämna förslag på hur den kan stärkas. I uppdraget ingår även att belysa landsbygdens möjligheter att bidra till en grön tillväxt och hur den kan påverka landsbygdens hållbara utveckling samtidigt som de för landsbygden mest relevanta miljömålen beaktas.

Avslutningsvis ska vi utifrån genomförda analyser lämna förslag till en sammanhållen nationell politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder och föreslå övergripande mål för en sådan politik. Vi ska också lämna förslag på hur politikområden som är viktiga för landsbygdernas utveckling kan aktiveras samt analysera vilka statliga åtgärder som är effektiva för att förbättra förutsättningarna för utveckling i olika landsbygder.

1.1.1 I delbetänkandet beskriver vi landsbygdernas utveckling och analyserar den förda politiken

Som framgått av beskrivningen av direktiven är vårt uppdrag relativt omfattande. Det rymmer frågor om utvecklingen inom ett stort antal områden och berör nästintill samtliga politikområden – från den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdernas utveckling inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken till transportpolitiken, utbildningspolitiken och den statliga förvaltningspolitiken. Givet omfattningen och att vi har haft tämligen kort om tid på oss för arbetet med delbetänkandet har vi varit tvungna att göra vissa avgränsningar.

I detta delbetänkande redogör vi för landsbygdernas utveckling under de senaste 40 åren. Vi fokuserar i första hand på befolkningsutvecklingen och näringslivets utveckling. I anslutning till detta beskriver vi också några av de demografiska utmaningar som landsbygderna står inför. Vi beskriver den förda politiken och dess betydelse för landsbygdernas utveckling. I denna del har vi avgränsat analysen till den regionala tillväxtpolitiken och landsbygdernas utveck-

ling inom politiken för de areella näringarna. Därutöver beskriver vi utvecklingen inom ett antal områden som vi bedömer är särskilt viktiga för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva miljöer i olika landsbygder. I slutet av delbetänkandet gör vi också ett antal bedömningar och ställningstaganden som är tänkta att fungera som en ram för vårt fortsatta arbete.

Givet den tid vi har haft på oss har vi varit tvungna att basera våra beskrivningar och analyser av utvecklingen under de senaste 40 åren på befintligt material och befintliga analyser. Detta har gjort att vi har fått anpassa oss efter de indelningar och analyser som andra aktörer har gjort. Som en följd av detta är analyserna i de olika kapitlen på något olika nivå. I några kapitel presenterar vi analyser på kommunnivå, medan vi i andra kapitel presenterar analyser som bygger på så kallade tillgänglighetskategorier och som därmed inte tar hänsyn till administrativa gränser. I andra delar av betänkandet presenterar vi analyser på regionnivå samt nivåerna lokalarbetsmarknadsregion och funktionell analysregion. För att underlätta den fortsatta läsningen diskuterar vi i det följande olika sätt att definiera och dela in landsbygd samt redogör kortfattat för ett antal av de indelningar som vi använder oss av i betänkandet.

Det finns många definitioner av landsbygd

Svensk landsbygd uppvisar en stor variation av miljöer och aktiviteter. Det är därmed inte möjligt att tala om landsbygd i singular eftersom det inte gör rättvisa till den rika variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden som Sveriges landsbygder rymmer. I stället kan vi konstatera att det finns flera olika typer av landsbygder.

Hur man definierar landsbygd är inte helt självklart och det finns i dag många olika definitioner av begreppet. Organisationer och myndigheter använder sig av olika definitioner och sätt att dela in geografiska områden utifrån perspektivet ”stad och land”. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) använder sig till exempel av en tämligen vid definition av landsbygd där

nästan hela Sverige definieras som landsbygd.¹ Statistiska centralbyrån har ingen särskild kategori för landsbygd utan betraktar allt utanför tätortsgränser som landsbygd. Statens jordbruksverk använder i sin tur en landsbygdsindelning på kommunnivå som tar hänsyn till befolkningsstorlek, befolkningstäthet och närhet till tätort.² Sveriges kommuner och landsting använder inte en särskild kategori för landsbygd utan använder en indelning som bygger på kommuners karaktär och storlek.³ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) använder å sin sida ett flertal olika definitioner av landsbygd och indelningar i sina analyser.

Det finns alltså inte en enda definition som fungerar för alla behov. Erfarenheter visar också att det inte går att skapa en enhetlig definition som är användbar i alla situationer utan definitionen varierar beroende på olika områdets praktiska förutsättningar och vilka frågor man vill besvara.⁴

Landsbygden skiljer sig från staden genom att den i större utsträckning är präglad av de areella näringarna, utvinning av naturresurser, naturlandskapet och användningen av detta. Något förenklat kan man därmed säga att landsbygden börjar där stadens detaljplanerade områden slutar. Landsbygden är ett resultat av det brukade landskapet och den infrastruktur och de sätt som människor har valt att organisera verksamheter i detta landskap.

Landsbygden skiljer sig också från staden genom sin gleshet. Glesheten är viktig eftersom stora avstånd och begränsad tillgänglighet har betydelse för nästan all mänsklig aktivitet och dess utfall, till exempel demografi, näringslivsstruktur, arbetsmarknad och sociala relationer. I mångt och mycket handlar det om att glesheten gör att befolkningsunderlaget för vissa typer av aktiviteter riskerar att bli för litet och att kostnader för att upprätthålla vissa samhällsfunktioner därmed är högre i glesare miljöer. Generellt sett ger glesheten också sämre tillgång till infrastruktur eftersom investeringskostnaderna ska delas på ett mindre antal hushåll. Å andra

¹ OECD (2011), *OECD regional typology*, June 2011, Directorate for Public Governance and Territorial Development.

² Statens jordbruksverk (2013), *Så gjorde vi Allt om landet*.

³ Sveriges kommuner och landsting (2010), *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*.

⁴ SOU 2003:29, *Mot en ny landsbygdspolitik*.

sidan kan gleshet också ses som en tillgång, till exempel när det gäller besöksnäringen eller anläggningar som kräver stora ytor.

Avstånden är en faktor som skiljer sig väsentligt åt mellan tätort och landsbygd, men också mellan olika typer av landsbygder. I diskussioner om landsbygders förutsättningar är det därför många gånger lämpligt att skilja på landsbygder som har en stor befolkning inom ett relativt kort rese- och pendlingsavstånd, och landsbygder (glesbygder) där tillgänglighet till service och arbetsmarknad är mindre god. Den tätortsnära landsbygden har till exempel i stort sett växt samman med staden, åtminstone funktionellt, medan avstånden och de förutsättningar som följer av dessa lever kvar i de mer glesa landsbygderna. Samtidigt kan utvecklingen av ny teknik och digitaliseringens möjligheter leda till att vissa typer av tillgänglighetsproblem försvinner helt eftersom allt fler interaktioner mellan människor kan ske oberoende av geografiska avstånd.

Sammantaget kan vi alltså konstatera att det finns olika typer av landsbygder. Precis som olika städer skiljer sig åt skiljer sig olika landsbygder åt. De olika landsbygderna har förvisso vissa gemensamma drag, men de har också förutsättningar som skiljer sig åt. Dessa skilda förutsättningar är något som vi måste beakta om vi vill försöka förstå skillnader i utveckling och tillväxt mellan olika typer av landsbygder och hur en sammanhållen politik för landsbygders långsiktiga utveckling bör utformas.

Tillväxtanalys sexdelade kommunklassificering

I större delen av delbetänkandet utgår vi från och använder oss av det förslag till klassificering för att beskriva olika landsbygder som Tillväxtanalys har tagit fram på uppdrag av regeringen. Syftet med indelningen är att få fram kategorier som är lämpliga för att beskriva och analysera utvecklingen i Sveriges lands- och glesbygder. Indelningen utgår från befolkningstäthet och befolkningsstorlek, men Tillväxtanalys har också tagit hänsyn till annan viktig aspekt av regional utveckling – nämligen närheten till större städer.⁵ Om det finns en större stad i närheten kan även mindre kommuner dra

⁵ För en mer utförlig och detaljerad beskrivning av Tillväxtanalys sexdelade indelning se Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04, s. 57–73.

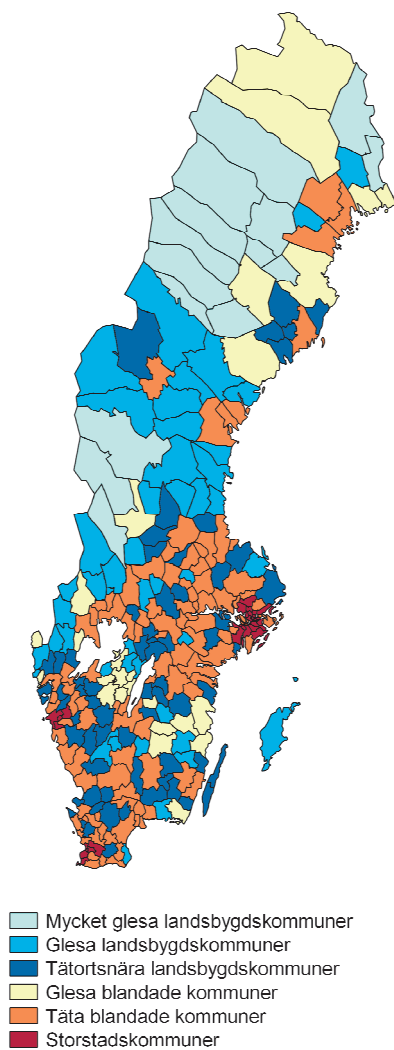
nytta av en större arbetsmarknad och ett mer differentierat tjänsteutbud. Tillväxtanalys menar att indelningen i sex kommuntyper bör användas när man vill relatera till mer specifika förutsättningar och potentialer i generella och övergripande beskrivningar av kommuner i ett landsbygdsperspektiv.⁶

Tillväxtanalys förslag till indelningen ser ut på följande sätt:

- *Mycket glesa landsbygdskommuner* – kommuner med hela befolkningen i rurala områden och med minst 90 minuters genomsnittlig resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (15 kommuner).
- *Glesa landsbygdskommuner* – kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (45 kommuner).
- *Tätortsnära landsbygdskommuner* – kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (70 kommuner).
- *Glesa blandade kommuner* – övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkningen i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (28 kommuner).
- *Täta blandade kommuner* – övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (103 kommuner).
- *Storstadskommuner* – kommuner med mindre än 20 procent av befolkningen i rurala områden och en med angränsande kommuner samlad folkmängd på minst 500 000 (29 kommuner).

⁶ Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04.

Figur 1.1 Sveriges kommuner fördelade enligt Tillväxtanalys indelning i sex olika kommuntyper



Källa: Tillväxtanalys.

En fördel med denna indelning är att den fångar mer av landsbygdernas mångfald än andra befintliga indelningar. Indelningen förbättrar till exempel möjligheterna att göra jämförelser mellan olika kommuner med samma territoriella egenskaper och tillåter jämförelser mellan olika kommuntyper. Det går samtidigt att rikta kritik mot den här typen av indelningar eftersom de utgår från en given administrativ nivå (den kommunala nivån) vilket gör att den inte fångar variation inom en kommun. Till exempel så synliggörs inte landsbygder inom urbant präglade kommuner. I realiteten är det enbart Stockholm, Solna och Danderyd som helt saknar landsbygdsbefolkning.⁷

Andra sätt att dela in områden

I betänkandet använder vi också av ett antal andra sätt att dela in och klassificera områden. Dessa indelningar bygger på kombinationer av lokaliseringsteorier, administrativa gränser och relationen mellan platser i fråga om efterfrågan på och tillgången till arbetstillfällen. Statistiska centralbyråns geografiska indelning av lokala arbetsmarknadsregioner är en sådan indelning som vi använder oss av i betänkandet. Lokala arbetsmarknader beskriver arbetsmarknaders funktionssätt för geografiska områden med avseende på utbud och efterfrågan av arbetskraft och det verkliga mönstret för arbetspendling. Enligt indelningen finns det i dag 73 lokala arbetsmarknadsregioner i Sverige.

En annan indelning som vi använder oss av i betänkandet är funktionella analysregioner. Funktionella analysregioner utgår från framtida reseavstånd och tillgänglighet för att kunna prognostisera utvecklingen. Indelningen avser fånga en bild av de svenska arbetsmarknadernas geografiska utsträckning över en period om cirka tio år. Tillväxtanalys definierar en funktionell analysregion som en region med ett funktionellt pendlingsavstånd mellan invånarens bostad och arbetsplats. I definitionen tar Tillväxtanalys hänsyn till en analys av möjlig framtida arbetspendling och inte bara verklig arbetspendling. Vidare tar den även hänsyn till annan information som

⁷ Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04.

exempelvis infrastrukturinvesteringar och andra mer strukturella förutsättningar. Sedan 2015 finns det 60 stycken funktionella analysregioner.⁸

1.2 Parlamentariska landsbygdskommitténs sätt att arbeta

Parlamentariska landsbygdskommitténs arbetsätt syftar till att ta fram analyser och kunskapsunderlag som beskriver landsbygdernas framtida möjligheter och utmaningar. Det syftar också till att främja en bred dialog om landsbygdernas förutsättningar och framtid med berörda aktörer. Under arbetet med delbetänkandet har kommittén hållit sju sammanträden. Till dessa sammanträden har vi bjudit in ett antal forskare, statliga myndigheter, regioner, organisationer och representanter från näringslivet för att fördjupa diskussionen inom de områden som vi har valt att fokusera på i delbetänkandet.

Utöver detta har kommitténs sekretariat löpande samlat in information och synpunkter från forskare, myndigheter och organisationer. Under arbetet med delbetänkandet har också Internationella handelshögskolan i Jönköping, Sveriges kommuner och landsting samt WSP Analys & Strategi fått i uppdrag att ta fram underlagsrapporter till kommittén. Dessa rapporter finns att hämta på kommitténs webbplats.

Under arbetet med delbetänkandet har vi också skickat ut enkäter till samtliga länsstyrelser, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och företrädare för de regionala strukturfondsprogrammen. Syftet med enkäten var att få en bild av hur olika aktörer och åtgärder på regional nivå har samverkat för att främja livskraftiga och hållbara landsbygder. Enkäten omfattade cirka tio frågor om ansvarsfördelning, i vilken utsträckning aktörerna samarbetar, vilka kopplingar som finns mellan olika strategier och handlingsplaner, hur aktörerna bedömer att olika åtgärder har samverkat samt vilka faktorer som är viktiga för landsbygdernas utveckling. Enkäterna skickades till 46 aktörer i mitten av november och avslutades under första veckan i december. Av de tillfrågade valde 42 (91 procent) att svara på enkäten.

⁸ Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, PM 2015:22.

Till kommittén finns också en expertgrupp knuten med bred representation från Regeringskansliet, myndigheter, organisationer och forskarvärlden. Expertgruppen är främst tänkt att användas inom ramen för arbetet med slutbetänkandet, men enskilda experter har också konsulterats och lämnat bidrag till arbetet med delbetänkandet.

1.3 Så är betänkandet disponerat

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdernas utveckling samt hur de två områdena har utvecklats över tid. Inom ramen för detta pekar vi också på vissa utmaningar som följer av den förda politiken. Kapitel 3 innehåller en beskrivande analys av befolkningsutvecklingen under de senaste 40 åren. Med utgångspunkt i analysen diskuterar vi framtida utmaningar kopplade till demografin. I kapitel 4 beskriver vi inledningsvis strukturomvandlingen i arbetsliv och företagande i Sveriges landsbygder. Kapitlet innehåller vidare en beskrivning och analys av näringslivets utveckling och hur detta har påverkat kompetensförsörjningen i olika delar av landet. I kapitel 5 redogör vi för utvecklingen inom ett antal områden som vi menar är viktiga för landsbygdernas framtida utveckling. Dessa områden är transportinfrastruktur, digital infrastruktur, kommersiell och offentlig service, samhälls- och bostadsplanering och kapitalförsörjning. I kapitel 6 diskuterar vi utvecklingen och den förda politiken. Med utgångspunkt i tidigare beskrivningar och analyser redogör vi för vad vi menar är landsbygdernas möjligheter och utmaningar. I kapitel 7 presenterar vi våra bedömningar och ställningstaganden samt pekar på ett antal frågor som kommer att vara viktiga i vårt fortsatta arbete.

1.4 Urbanisering och attraktivitet

Det finns ett antal begrepp och processer som är centrala när vi vill beskriva förstå och diskutera landsbygdernas tillväxt och utveckling. Det handlar bland annat om att vi behöver förstå vad det är för faktorer som driver samhällsutvecklingen. En sammanhållen politik för långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling i Sveriges landsbygder behöver fokusera på påverkbara faktorer och de områden

där politiken kan göra skillnad. I detta inledande kapitel diskuterar vi kortfattat några av dessa processer och faktorer samt attraktivitetsbegreppet. Ambitionen är sedan att utveckla denna diskussion löpande genom betänkandet och dess analyser.

Urbanisering och drivkrafter för samlokalisering

Trenden med en ökande andel av befolkningen som bor i städerna är ett globalt fenomen.⁹ År 2014 levde mer än hälften av världens befolkning i urbana områden. Enligt Förenta nationernas (FN) uppskattningar kommer i stort sett all tillväxt i såväl befolkning som produktion att ske i städer under de kommande 30 åren.¹⁰

Sverige har en liknande utveckling. Vi har under de senaste decennierna gått från att vara en råvaruproducerande ekonomi till en kunskapsekonomi. Trots viktiga tillgångar inom exempelvis skogsindustri, gruvnäring och besöksnäring kommer urbaniseringen drivas på och omflyttningen av människor och verksamheter från landsbygderna till de större städerna att fortsätta. Vi vill i detta avsnitt försöka ge en översiktlig bild av vilka krafter som till viss del driver företags lokaliseringsbeslut och framför allt vad som får dem att koncentrera sin produktion till geografiska platser¹¹ såsom städer samt hur människor påverkas av detta.

Det finns forskning om varför ekonomisk aktivitet koncentreras eller sprids. Forskningsområdet bygger på en teori som kallas den *nya ekonomiska geografien* och den förklarar samspelet mellan de krafter som medverkar till koncentration respektive spridning liksom skillnader i regional utveckling.¹²

Hörnstenen i teorin är att stora marknader har konkurrensfördelar. Företag lockas av stora marknader, tillgång till arbetskraft, råvaror och insatsvaror samt fördelar av samlokalisering.¹³ I en tät miljö kan varor transporteras billigare till såväl leverantörer som kunder. Med fler aktörer inom samma bransch kan konsekvenser av

⁹ Nordiska ministerrådet (2011), *Megatrends*.

¹⁰ United nations Department of economics and social affairs Population division (2014), *Urban & rural areas 2014*.

¹¹ Så kallade agglomerationsfördelar.

¹² Livsmedelekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Rapport 2004:3.

¹³ Livsmedelekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Rapport 2004:3.

en nedläggning eller kris absorberas av andra företag eller branscher. I täta miljöer och kluster sprids också kunskaper och idéer lättare mellan företag och branscher eftersom det finns bättre förutsättningar för utbyte av kunskap mellan företag och ett större utbud av kompetent arbetskraft. För arbetskraften finns samtidigt ett större utbud av arbetsplatser och större möjligheter till anställning. En stor rörlighet av arbetskraft och kunskap kan bidra till förbättrade möjligheter för ökad innovationskraft och därmed för företag att bli mer konkurrenskraftiga.¹⁴ Alla marknader, särskilt tjänstebranscher, är beroende av att det finns ett tillräckligt stort kundunderlag inom ett rimligt avstånd. Förutsättningarna för tjänstebranscher att växa är därför bättre i tätare miljöer.

Sammantaget ökar de täta miljöernas attraktionskraft, vilket gör att de drar till sig både företag och arbetskraft, vilket i sin tur ytterligare förstärker attraktionskraften. På detta sätt uppstår ett ömsesidigt förstärkande utvecklingsförlopp, som driver på den ekonomiska utvecklingen i de täta miljöerna.

Attraktivitet är viktigt för tillväxt och utveckling

För att skapa tillväxt och utveckling krävs kompetens, företag och kapital. En plats behöver därmed människor som bidrar med kompetens, företagande och kapital för att utvecklas över tid. För att människor ska vilja bo, leva och verka på en plats krävs attraktiva och goda livsmiljöer.

Förmågan att attrahera, behålla och utveckla kompetenser, företag och kapital kommer att vara avgörande för att utveckla attraktiva och konkurrenskraftiga regioner och kommuner.¹⁵ Platsers och regioners attraktivitet kommer också att bli allt viktigare när konkurrensen om arbetskraft och personer som kan bidra till den kommunala skattebasen ökar.¹⁶ Om vi utgår från att attraktivitet är en grundläggande förutsättning för hållbar tillväxt och utveckling handlar landsbygdernas långsiktiga utveckling till stor del om i vilken

¹⁴ Tillväxtanalys (2010), *Städer och tillväxt – Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065.

¹⁵ Regeringskansliet (2015), *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, Dnr N2015/5297/RT.

¹⁶ SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*.

utsträckning som människor faktiskt vill och kan bo, leva och verka i Sveriges landsbygder.

Attraktivitet handlar i mångt och mycket om vilka förutsättningar det finns att bo, leva och verka på olika platser. Politiken har stor betydelse för vilka livsmiljöer och förutsättningar för boende och företagande som finns runt om i landet. Detta eftersom politiken såväl nationellt som lokalt kan genomföra insatser för att göra platser mer attraktiva för de som redan bor där men också för att locka kompetens, företag och kapital till olika delar av landet.

Vad som utgör en attraktiv och god livsmiljö är inte helt självklart. Människor värdesätter olika kvaliteter och egenskaper. Gemensamt för de allra flesta är dock ett behov av att kunna kombinera ett bra boende med till exempel arbete, service, omsorg och fritid.

Begreppet attraktivitet har ingen entydig definition. Ordets betydelse är i mångt och mycket en subjektiv värdering som bygger på den enskilde individens uppfattningar och tidigare upplevelser. Vissa sätter likhetstecken mellan en stor befolkning och attraktivitet – det vill säga en attraktiv plats är en plats där många bor. Med en sådan utgångspunkt blir per automatik täta miljöer där ett stort antal människor har valt att bosätta sig attraktiva miljöer. Ett sådant resonemang fångar dock inte begreppets komplexitet. Detta blir särskilt tydligt om vi beaktar att många människor – som på grund av utbildnings- eller arbetsmarknadsskäl bor i en tät miljö till vardags – har valt att ha någon form av deltidboende i landsbygderna.

Vad vi menar med attraktivt är också beroende av i vilket sammanhang som vi använder oss av begreppet. Om vi ser till den kommunala nivån kan attraktivitet handla om att i konkurrens med andra kommuner lyckas attrahera företag och investeringar och nya invånare eller besökare till kommunen.

I litteraturen pekats flera faktorer ut som särskilt viktiga för ett områdes attraktivitet för boende och näringsliv. Fungerande infrastruktur och transporter, god tillgänglighet till arbetsmarknad, kommersiell och offentlig service, kompetensförsörjning, naturupplevelser och trygghet är viktiga beståndsdelar i en attraktiv miljö. Ett områdes attraktivitet handlar dock inte bara om tillgång till arbetstillfällen, bostäder, goda kommunikationer, utbildningsmöjligheter och olika typer av service. Tillgången till olika former av mötes-

platser och arenor för interaktion med andra människor och utbudet av kultur-, fritids- och föreningsliv har också betydelse.

1.4.1 Statens möjligheter att påverka utveckling

Staten har genom sina styrmedel möjlighet att påverka beteenden och utveckling i samhället. I vilken utsträckning sådan politisk påverkan är samhällsekonomisk försvarbar och effektiv beror på flera olika faktorer. Det är till exempel mycket svårt för staten att motverka att företag samlokaliseras så länge sådan samlokalisering är lönsam för företagen. De ekonomiska incitamenten för företagen är helt enkelt för starka. Dessutom kan den totala ekonomiska effektiviteten minska till följd av en sådan politik eftersom företagets val sannolikt är den mest effektiva lösningen för det enskilda företagets verksamhet. En sådan politik kan därför bli samhällsekonomiskt kostsam.

Staten kan dock välja andra styrmedel för att åstadkomma en positiv utveckling i landsbygderna. Staten kan till exempel främja landsbygdernas utveckling genom att skapa goda förutsättningar för näringslivet. Det kan till exempel vara att gynna den geografiska spridningen av ekonomiska verksamheter eller bidra till spridning av arbetskraft eller av kunskap och information. Staten kan vidare undanröja hinder som motverkar utjämning mellan regioner. Det kan gälla oönskade effekter av en viss politik eller marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckande kan uppstå när inte prismekanismen fungerar, till exempel vid bristande konkurrens eller när en vara produceras som utövaren inte får betalt för. Därutöver kan det finnas rättviseskäl till varför staten väljer att ingripa på en marknad eller i ett samhälle. Det kan vara fall där en produktion från en viss naturtillgång kommer större delar av samhället till godo, som exempelvis energi från vattenkraft, eller att staten vill fördela skatteinkomster för att utjämna alltför stora skillnader.¹⁷

Innan staten vidtar åtgärder är det alltså viktigt att undersöka varför det statliga ingripandet är nödvändigt liksom att bedöma hur realistiska de mål som staten vill uppnå är. Ett statligt ingripande

¹⁷ Livsmedelsekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Rapport 2004:3.

bör till exempel undvika att ersätta lösningar som skulle kunna hanteras genom andra initiativ eller marknadslösningar. En sammanhållen politik behöver därför fokusera på att skapa förutsättningar för landsbygderna att dra nytta av de möjligheter som utvecklingen mot ett mer kunskapsintensivt samhälle innebär, de fördelar konkurrenskraftiga och platsbundna verksamheter har samt dra nytta av de kostnadsfördelar som många landsbygder har.

2 Politik för utveckling i Sveriges landsbygder

I stort sett samtliga politikområden har betydelse för de människor, företag och organisationer som bor, lever och verkar i Sveriges landsbygder. Det gäller inte minst näringspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och politiken för landsbygdernas utveckling. Politiska styrmedel ska ha avsedd påverkan oavsett var i landet som man bor eller verkar. Trots det kan den förda politiken leda till olika resultat på olika platser. Det kan bland annat bero på olika initiala förutsättningar och särskilda omständigheter i de geografiska områden där politiken genomförs.

Vissa politikområden har målsättningar eller insatser som tar direkt hänsyn till Sveriges landsbygder och de kvinnor och män samt företag som finns där. Hit hör till exempel funktionsmålet om tillgänglighet i transportpolitiken, möjligheterna till viss distansutbildning inom utbildningspolitiken, stöd till kommersiell service, nedsättning av energiskatten i Sveriges norra delar eller möjligheten för kommuner att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Målen och insatserna inom de allra flesta politikområden är dock av mer generell karaktär. Exempel på sådana områden är näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Att utveckla specifika landsbygd dimensioner i sådan politik ställer stora krav på exakthet. Det kan till exempel handla om att slå fast vilka specifika geografiska områden som ska vara mål för politiska undantag eller extrainsatser och på vilka grunder sådana undantag eller insatser ska införas och hur länge de ska pågå.

Att analysera hur tidigare och nuvarande politik har påverkat landsbygdernas utveckling är en förhållandevis komplex uppgift

eftersom det är svårt att isolera enskilda politiska insatsers betydelse och påverkan från andra faktorer och utvecklingstendenser i samhället. Vi har därför analyserat politiken och dess betydelse för landsbygderna på en mer övergripande och generell nivå. Vi kommer även fortsättningsvis, i den mån det är möjligt, att belysa olika politikområdets påverkan på landsbygdernas utveckling och tillväxt.

Givet denna reservation beskriver vi i detta kapitel de politikområden vars övergripande intentioner på ett eller annat sätt är territoriella och som därmed bör ha betydelse för utvecklingen i Sveriges landsbygder. Kapitlet omfattar den regionala tillväxtpolitiken och landsbygdernas utveckling inom politiken för de areella näringarna.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har också betydelse för landsbygdernas utveckling. Vi har inlett ett arbete med att analysera utjämningssystemet ur ett landsbygdsperspektiv och kommer att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

Det finns även andra politikområden och sektorer som har betydelse för landsbygderna, men vars omfattning är relativt begränsad, till exempel fiskeripolitiken. Andra områden med betydelse för landsbygdernas utveckling beskriver vi i kapitel 5.

Syftet med kapitlet är att ge läsaren en förståelse för den förda politiken och dess utveckling ur ett landsbygdsperspektiv. Tanken är att detta kan fungera som ett stöd i läsningen av de delar av betänkandet som beskriver utvecklingen i landsbygderna mer i detalj.

2.1 Två territoriella politikområden

Utvecklingen av den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdernas utveckling skiljer sig till viss del åt. På båda områdena finns sedan det svenska EU-inträdet europeiska fondprogram som syftar till att bidra till EU:s övergripande mål om tillväxt och sysselsättning. Därutöver finns nationella mål och insatser om fler jobb och stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Medlen och organiseringen för att nå målen för politikområdena är dock i mångt och mycket olika.

2.1.1 Den regionala tillväxtpolitiken

Den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats från att vara en aktiv lokaliseringpolitik till en regionalpolitik som syftade till att jämna ut skillnader mellan regioner till att bli en regional tillväxtpolitik för hela landet. Även om både EU och staten förfogar över stora delar av resurserna har beslutsmakten och ansvaret för att åstadkomma hållbar tillväxt och utveckling på regional och lokal nivå med tiden allt mer delegerats till aktörer på regional nivå med regionalt utvecklingsansvar. Finansieringen bygger delvis på återstoderna av den utjämnande regionalpolitiken liksom på de EU-finansierade regionala strukturfondsprogrammen.¹

Aktiv lokaliseringpolitik för att underlätta strukturomvandlingar

Mellan 1940 och 1960 minskade befolkningen i Sveriges landsbygder med 750 000 personer, samtidigt som befolkningen i tätorter ökade med 1,9 miljoner personer. Den minskande befolkningen i landsbygderna i kombination med storstädernas tillväxt föranledde staten att under 1950- och 1960-talet införa en aktiv lokaliseringpolitik ur vilken regionalpolitiken föddes.²

Lokaliseringpolitiken utgick från en tydlig problemformulering och hade en tämligen konkret målsättning. Problemet definierades som utflyttningen från skogslänen i norra Sverige till följd av den minskade sysselsättningen inom jord- och skogsbruket. Staten gav stöd till näringslivet i ett utpekad antal tillväxtcentra i de berörda delarna av landet vilka främst låg i Norrland. Regeringen hoppades på så sätt kunna skapa ett antal växande, konkurrenskraftiga och differentierade industriella centra med förmågan att ta upp en del av det arbetskraftsöverskott som fanns inom de berörda områdena. Lokaliseringpolitiken syftade därmed till att med regionalt utformade bidrag och lån understödja och stimulera omlokaliseringar från de växande delarna av landet.³

Åtgärderna och politiken ansågs vara framgångsrik och trappades upp av regeringen även om delar av omlokaliseringen inte kunde

¹ Andra viktiga finansieringskällor är lokala, regionala och privata medel.

² Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

³ Regeringens proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

tillskrivas politiken. Staten fortsatte därmed med en aktiv politik som syftade till att få företag att placera sin produktion på andra orter än i storstadsregionerna.⁴ Även staten omlokalisade delar av sin verksamhet till så kallade alternativa storstäder under den här perioden. Under 1970-talet utlokaliserades cirka 10 000 arbetstillfällen vid 43 statliga myndigheter från Stockholm till 16 orter i landet.⁵

Med tiden ändrade dock problemen karaktär genom den fortsatta strukturomvandlingen. Stöd började riktas även mot nyetablering av företag.⁶ Den offentliga sektorn expanderade snabbt och kunde på så sätt absorbera arbetskraft. Sverige började röra sig mot en mer tillväxtorienterad politik och stöden utvecklades från traditionella företagsstöd till mer projektstöd.⁷

Regional politik vid EU-inträdet

Regeringen formulerade i början av 1990-talet om inriktningen för regionalpolitiken mot att den enskildes möjligheter att fritt kunna välja arbete- och bostadsort skulle öka. Det nya målet om hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet skulle skapa likvärdiga levnadsvillkor i hela landet. Regeringen ville samtidigt underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas. I anslutning till detta gjordes också relativt omfattande satsningar på landsbygdsutveckling, bland annat i form av att glesbygdssstödet och vissa lokaliserings- och utvecklingsbidrag slogs samman till ett nytt landsbygdsstöd.⁸

Den tillväxtorienterade riktningen på politiken fick genomslag i regionalpolitiken i mitten av 1990-talet när regeringen omformulerade regionalpolitiken, som då var inriktad på omfördelning, till en politik för livskraft och tillväxt i hela landet.⁹ Det fanns utvärderingar som visade att de statliga företagsstöden inom politikområdet endast haft marginella effekter på utvecklingen.¹⁰ Samtidigt

⁴ Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

⁵ Regeringens proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

⁶ Ibid.

⁷ Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

⁸ Regeringens proposition 1993/94:140 *Bygder och regioner i utveckling*.

⁹ Ibid.

¹⁰ Regeringens proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

medgav regeringen att de glest befolkade regionerna i Sverige hade särskilda utmaningar kopplade till sitt geografiska läge och klimat, vilket även slogs fast i Sveriges anslutningsfördrag till EU.¹¹

I propositionen från 1993¹² slog regeringen också fast att verksamheter inom en rad andra politikområden skulle utformas och inriktas på ett sätt som var förenligt med regionalpolitikens mål. Genom samverkan med andra politikområden skulle regionalpolitiken fungera sektorsamordnande. Det regionala utvecklingsarbetet skulle utgå från långsiktiga regionala strategier framtagna av länsstyrelserna i samverkan med andra regionala aktörer.¹³ Trots ett nytt överordnat mål förblev dock en del av åtgärderna inom regionalpolitiken oförändrade.¹⁴

I och med EU-inträdet tillfördes den svenska regionalpolitiken inte bara betydande medel¹⁵ utan EU:s sammanhållningspolitik förde även med sig andra aspekter som var nya för Sverige. Det gällde bland annat att arbeta genom strategiska och fleråriga program, med deltagande av regionala och lokala parter samt med medfinansiering från EU.¹⁶ Sverige tog fasta på detta och med EU:s strukturfonder som modell erbjöd staten alla län att delta i arbetet med regionala tillväxtavtal i maj 1998. Regeringen avsatte dock inte några nya medel för genomförandet av åtgärder inom tillväxtavtalen utan ambitionen var att befintliga anslag skulle användas på ett mer effektivt sätt. I samband med detta pekades också regional-, närings-, arbetsmarknads-, forsknings-, utbildnings- och miljöpolitiken ut som viktiga områden för den regionala utvecklingen. I och med detta skulle de statliga medlen inom dessa områden samordnas bättre och i ökad utsträckning vara tillgängliga för beslut på den regionala nivån.¹⁷

¹¹ Europeiska gemenskapens officiella tidning, 24 augusti 1994, protokoll 6, artikel 2.

¹² Regeringens proposition 1993/94:140 *Bygder och regioner i utveckling*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

¹⁵ Totalt tilldelades Sverige 12 miljarder kronor för perioden 1995–1999 varav 2,5 miljarder gick till de glesa områdena.

¹⁶ Livsmedelsekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Rapport 2004:3.

¹⁷ Regeringens proposition 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.

Regionalpolitiken blir en regional tillväxtpolitik för hela landet

I slutet av 1990-talet tillsatte regeringen en regionalpolitisk utredning med uppdrag att föreslå ändringar i regionalpolitiken. Med utgångspunkt i utredningens förslag presenterade regeringen under hösten 2001 en sammanslagning av regionalpolitiken och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken till det nya politikområdet regional utvecklingspolitik.¹⁸ I propositionen formulerade regeringen målet för den nya politiken som väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i hela landet.¹⁹ Med hållbar avsåg regeringen att politiken skulle bidra till att nuvarande och kommande generationer skulle kunna erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Den nya politiken skulle bygga på hållbar tillväxt i hela landet, sektorsamordning av resurser och ett genomförande i breda partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. I och med denna förändring skulle regionalpolitiken inte längre vara avsedd för vissa prioriterade områden utan vara en politik för hela landet, men med lokala och regionala variationer. Funktionella arbetsmarknadsregioner skulle fånga att tätorterna och landsbygderna inom en region var beroende av varandra. I och med denna förändring ansåg regeringen att behovet av en separat gles- och landsbygdsdimension i politiken minskade.²⁰

Målet för politikområdet skulle nås med hjälp av regionala utvecklingsprogram, senare regionala utvecklingsstrategier, i kombination med riktade åtgärder.²¹ Även om politiken övergav sin geografiska avgränsning så levde många instrument till geografiskt utpekade områden vidare, som exempelvis transportstöd, landsbygds-lån och stöd till kommersiell service i glesbefolkade områden.

För att klara målen behövde förutsättningarna vara likvärdiga i hela landet, och det var statens ansvar att skapa dessa förutsättningar. Samverkan och uppdrag till nationella myndigheter att delta i arbetet var ett sätt att förtydliga statens ansvar och arbetssätt. Länsstyrelserna fick också ett tydligt mandat att företräda staten på regional nivå och samarbeta med de kommunala aktörerna. Sam-

¹⁸ Regeringens proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

tidigt tilläts kommunerna bilda samverkansorgan som fick ansvar för regional utveckling.²²

I och med den kursändring som infördes under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet utvecklade sig politiken från en geografiskt riktad politik till vissa delar av landet till en mer metodbaserad politik för landets alla regioner. I denna politik pekade regeringen särskilt på regionernas ansvar och inflytande över den egna utvecklingen.

År 1991 ombildade regeringen den statliga glesbygdsdelegationen till Glesbygdsmyndigheten (senare ombildad till Glesbygdsverket). Myndigheten skulle genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena. Drygt tio år efter att myndigheten bildades tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att se över myndighetens roll och uppdrag.²³ I och med den regionala politikens utveckling mot större regionalt ansvar och andra territoriella dimensioner än gles- och landsbygd var myndighetens uppgift och roll inte längre helt självklar.

I motsats till vad utredaren föreslog så lade regeringen ned Glesbygdsverket den 1 januari 2009. Delar av myndighetens verksamhet fördes över till Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Regeringen motiverade nedläggningen som en del i arbetet att ställa om till en mer effektiv regional tillväxtpolitik.²⁴ Ambitionen från regeringen var att landsbygdsperspektivet skulle få större effekt om det integrerades i befintliga politikområden varför Tillväxtverket och Tillväxtanalys fick tydliga skrivningar om landsbygd i sina instruktioner.

Nationella strategier för hållbar regional tillväxt och utveckling

De regionala tillväxtavtalen mellan staten och regionerna som introducerades i slutet av 1990-talet visade sig emellertid inte fungera fullt ut. Som en följd av detta har därför regeringen allteftersom vidareutvecklat programmodellen och arbetet i breda och inklude-

²² Regeringens proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

²³ SOU 2003:29, *Mot en ny landsbygdspolitik*.

²⁴ Regeringens proposition 2007/08:78 *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft*.

rande partnerskap. Dialog, förankring och samverkan på flera nivåer och med en stor mängd aktörer har i och med detta blivit centrala inslag i förberedelsen av och genomförandet av politiken och dess verktyg.

Regeringen har också förstärkt den nationella samordningen av politikens genomförande. Sedan 2007 har respektive regering förtydligat sina övergripande prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken i fleråriga nationella strategier i syfte att nå politikområdets mål.²⁵ Strategin ska vara vägledande för det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet där strukturfondsprogrammen är en integrerad del. Strategin ska också bidra till sektorssamordning och flernivåsamverkan samt vidareutveckling av samordningen mellan berörda politikområden på nationell nivå.

Den första nationella strategin för perioden 2007-2013²⁶ fokuserade på innovation, kompetensförsörjning, tillgänglighet och gränsöverskridande arbete. Strategin var samtidigt Sveriges referensram för EU:s sammanhållningspolitik vilken angav riktlinjerna för strukturfondsprogrammen. Sverige valde dock att göra en bredare strategi som även omfattade delar av den nationella politiken. Strategin omfattade dock inte alla de insatser inom politikområdet som var riktade specifikt till landsbygderna. De glesa regionerna i norra Sverige fortsatte dock att ha sin specifika plats både i politiken och i strategin utifrån sin särställning i EU:s sammanhållningspolitik.

I budgetpropositionen för 2008 omformulerade regeringen målet för den regionala utvecklingspolitiken till utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.²⁷ Syftet med omformuleringen var att området skulle få ett tydligare fokus på tillväxt och förtydliga att politiken i större omfattning skulle ta tillvara på såväl individens egen handlingskraft som företags konkurrenskraft i landets samtliga regioner, inklusive gles- och landsbygder. Politiken skulle stärka det lokala och regionala ansvaret och inflytandet över de statliga tillväxtresurserna.²⁸

²⁵ Tillväxtverket (2012), *Med örat mot marken – om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, Diarienummer 012-2012-1506.

²⁶ Regeringskansliet (2007), *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, N6051.

²⁷ Regeringens proposition 2007/08:1.

²⁸ Regeringens proposition 2007/08:1.

I anslutning till detta ändrade regeringen också namnet på politikområdet från regional utvecklingspolitik till regional tillväxtpolitik vilken skulle bedrivas i alla delar av landet, i såväl gles- och landsbygd som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Tätorter och gles- och landsbygd ska också ses som sammanlänkade regioner.²⁹ I samma proposition lyfte regeringen fram behovet av att använda den utvecklingskraft och tillväxtpotential som finns i gles- och landsbygden genom att utarbeta en nationell strategi.³⁰ Detta ansvar flyttades 2010 över till det nybildade Landsbygdsdepartementet. Hösten 2014 lades Landsbygdsdepartementet ned och politiken för de areella näringarna, inklusive landsbygdsfrågorna, införlivades i Näringsdepartementet.

I den nationella strategin för 2015–2020 för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft har regeringen till viss del justerat prioriteringarna jämfört med den föregående strategin. Strategin beskriver till skillnad mot tidigare strategi hela det regionala tillväxtarbetet inom politikområdet, även prioriteringar direkt riktade mot landsbygden såsom kommersiell service. Vidare beskriver strategin kopplingar mellan strategins mål och de berörda programmen som får medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), det vill säga de regionala strukturfondsprogrammen, landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet och socialfondsprogrammet samt hela det regionala tillväxtarbetet.³¹ Den tidigare nationella strategin var Sveriges referensram för sammanhållningspolitiken gentemot EU-kommissionen. Inför programperioden 2014–2020 har detta ändrats. Europaparlamentet och rådet föreskriver i stället att varje medlemsstat tar fram en så kallad partnerskapsöverenskommelse med EU-kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen fungerar nu som den styrande strategin för ESI-fonderna.³²

²⁹ Regeringens proposition 2007/08:1.

³⁰ Ibid.

³¹ Regeringskansliet (2015), *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, N2015.31.

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr. 1083/2006.

Den regionala tillväxtpolitikens mål är allas ansvar

Åtgärder inom i princip samtliga politikområden är av betydelse för den regionala utvecklingen och för möjligheterna att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Den regionala tillväxtpolitikens mål är därmed allas ansvar. Listan med alla de statliga myndigheter som har uppgifter inom den regionala politiken, men som ligger utanför utgiftsområdet, växer också successivt. År 2014 var det 28 myndigheter som hade sådana uppgifter och i den nationella strategin pekas 18 myndigheter eller organisationer ut som särskilt viktiga.

Att i princip samtliga utgifts- och politikområden har betydelse för om målen för den regionala tillväxtpolitiken uppnås eller inte innebär att merparten av de aktörer och medel som ska verka för hållbar regional tillväxt och utveckling styrs av andra områden. Detta förutsätter en effektiv tvärsektoriell styrning av resurser och väl utvecklade processer för samverkan på nationell, regional och lokal nivå.

Samtidigt har den statliga närvaron och dess handlingsutrymme minskat i och med att beslutsmakten delvis har delegerats till den regionala nivå där regionerna själva formulerar problem, möjligheter och insatser.³³ Den regionala tillväxtpolitiken genomförs i praktiken med andra medel och av andra aktörer än de som direkt faller under politikområdet. Detta har till viss del lett till att det av allt att döma är svårt att följa upp och utvärdera den förda politikens effekter.

Att så är fallet framgår också av uppföljningen av den nationella strategin för regional tillväxt som Tillväxtanalys ansvarar för. I uppföljningen redogör man för utvecklingen inom de av regeringen utpekade prioriteringarna utan direkt koppling till den förda politiken. Uppföljningen beskriver snarare den generella utvecklingen i olika regioner än de faktiska resultat som den nationella politiken kan ha genererat.³⁴

Ett likartat mönster återfinns i Tillväxtverkets uppföljning av stöden och strategierna inom den regionala tillväxtpolitiken. Uppföljningen bygger på rapporter från regionerna. Med utgångspunkt i rapporteringen konstaterar Tillväxtverket att rapporteringen är omfattande och att det av materialet inte går att avgöra hur de regionala

³³ Tillväxtanalys (2014), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09.

³⁴ Tillväxtanalys (2016), *Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*, Rapport 2016:1.

strategierna och programmens olika instrument och åtgärder har påverkat utvecklingen.³⁵

Decentralisering har lett till ökad regional anpassning men även ökade krav

En stor del av ansvaret för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken ligger alltså på den regionala nivån. År 2015 var ansvaret fördelat till sju samverkansorgan, nio landsting, fyra länsstyrelser och Gotlands kommun. I alla län utom fyra har man fört över uppgifter och motsvarande resurser från länsstyrelsen till den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret.³⁶ Länen tilldelas årligen statliga medel för att genomföra insatser inom den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen genomför sedan några år en översyn av principerna för fördelningen av anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. Vid fördelningen av medlen kommer en utgångspunkt att vara de strukturella och dynamiska utmaningar som länen står inför. Utmaningarna värderas utifrån indikatorer som mäter gleshet och avstånd, demografi, kompetens, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik. Vid fördelningen av medel kommer även hänsyn att tas till behovet av medfinansiering av EU:s strukturfonder och stödområdestillhörighet för regionala företagsstöd.³⁷

Eftersom staten inte kan styra en politisk regional organisation på samma sätt som den styr sina myndigheter är de utvecklingsansvariga aktörernas uppgifter reglerade i lag.³⁸ För att värna en likvärdighet i såväl genomförande som uppföljning har staten kompletterat lagen genom att styra medlen till regionerna genom så kallade villkorsbrev.

Tillväxtanalys anser att överföringen av ansvar har gjort att insatserna numera är bättre anpassade till de regionala förutsättningarna. Samtidigt menar myndigheten att det delegerade ansvaret inte har följts upp med tillräckliga resurser för analys i regionerna.³⁹

³⁵ Tillväxtverket (2014), *Trender och mönster i det regionala tillväxtarbetet 2013*, Rapport 0174.

³⁶ Finansieras inom utgiftsområde 1.

³⁷ Regeringens proposition 2015/16:1.

³⁸ Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen samt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

³⁹ Tillväxtanalys (2013), *Att utveckla regioners lärande*, Rapport 2013:02.

I en annan rapport pekar myndigheten på att en förbättrad samverkan mellan den kommunala och regionala nivån kan öka effektiviteten i genomförandet av politiken, men att det också finns ett antal orsaker till brister i samverkansformerna.⁴⁰

Tillväxverket upplever att ansvaret att samordna det regionala tillväxtarbetet har ökat det territoriella inslaget i genomförandet av politiken. Ansvaret är dock en omfattande och svår uppgift i och med den rika flora av aktörer med olika ansvar, mandat, roller och organisation som förekommer på den regionala nivån. Samtidigt är en stor del av resurserna hårt knutna till de olika sektorerna vilket ställer krav på en fungerande samverkan mellan olika nivåer. Därutöver finns det utmaningar och svårigheter kopplade till motsättningarna mellan sektoriella och territoriella intressen som de ansvariga aktörerna måste förhålla sig till och hantera.⁴¹

Vid en granskning av projektstöden inom de regionala tillväxtåtgärderna har Riksrevisionen slagit fast att förvaltningen av de regionala projektmedlen har vissa brister. Bristerna gäller framför allt ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala aktörerna. Revisionen konstaterar att verksamheten präglas av komplexitet, heterogenitet och otydligheter i ansvarsfördelning och att bristerna ligger i linje med de risker som förknippas med flernivåstyrning och decentralisering av ansvar. Som en följd av detta är det svårt att bedöma om effektiviteten har ökat till följd av regionaliseringen av utförande och ansvar.⁴²

I rapporten konstaterar revisionen också att konstruktionen med att låta en statlig myndighet ansvara för medel som en icke-statlig aktör beslutar om är svårförenlig med det svenska systemet för hantering av statliga anslag. Vidare påpekar revisionen att Tillväxverket saknar formellt stöd och kapacitet för att kunna följa upp och vidta åtgärder om statliga medel inte används för rätt ändamål och att medlen inte omfattas av statlig finansiell revision.⁴³ Regeringen redovisade i en skrivelse till riksdagen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser samt vilka åtgärder som har vidtagits

⁴⁰ Tillväxtanalys (2014), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09.

⁴¹ Tillväxtverket (2012), *Med örat mot marken – om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet*. Diarienummer 012-2012-1506.

⁴² Riksrevisionen (2014), *Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* RiR 2014:10.

⁴³ Riksrevisionen (2014), *Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* RiR 2014:10.

och kommer att vidtas med anledning av dessa iakttagelser.⁴⁴ Denna skrivelse behandlas i ett betänkande av Näringsutskottet.⁴⁵

2.1.2 Från jordbrukspolitik till politik för landsbygdernas utveckling

Sveriges politik för landsbygdernas utveckling består till stor del av landsbygdsprogrammet vilket är starkt knutet till jordbrukssektorn och EU:s jordbrukspolitik. Historiskt sett är det också svårt att hitta en specifik svensk landsbygdspolitik eftersom landsbygden under lång tid varit delvis förknippad med de areella näringarna och deras utveckling. Under lång tid var därmed mycket av landsbygdspolitiken detsamma som jordbrukspolitik.

Som vi har nämnt tidigare genomgick Sveriges landsbygder en omfattande omställning under mitten av 1900-talet. De areella näringarnas rationalisering var, och är än i dag, påtaglig. Parallellt med detta växte också andra näringar fram. Näringar som med tiden har kommit att ersätta de areella näringarnas betydelse för sysselsättningen i Sveriges landsbygder. I vissa typer av landsbygder – i synnerhet skogsregionerna – har det dock saknats alternativa sysselsättningar.⁴⁶ Med undantag för ett par perioder under 1970- och 1980-talen har flytten från landsbygderna till tätorterna pågått kontinuerligt. Samtidigt med detta har de som har valt att bo kvar, ofta tillsammans med inflyttade, mobiliserat sig vilket har gjort att bygderörelsen har vuxit fram som en stark och utvecklande kraft i Sveriges landsbygder. I den sena strukturomvandlingens kölvatten uppmärksammades landsbygdens och de glesa områdenas utmaningar inom regionalpolitiken. I början av 1990-talet var landsbygdsutveckling ett av två prioriterade områden för de regionala utvecklingsstrategier som länsstyrelserna skulle arbeta fram inom regionalpolitiken.⁴⁷

⁴⁴ Regeringens skrivelse (2014), *Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel*, Skr. 2014/15:12.

⁴⁵ Näringsutskottet (2015), *Näringsutskottet betänkande 2014/15:NU8 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel*.

⁴⁶ Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

⁴⁷ Regeringens proposition 1993/94:140 *Bygder och regioner i utveckling*.

Politiken vid EU-inträdet

Vid EU-inträdet hade Sverige påbörjat en avreglering av det svenska jordbruket som en del i den livsmedelspolitiska reformen.⁴⁸ Avregleringen innebar att jordbruket skulle ha samma villkor som andra näringar. Konsumenternas val skulle styra produktionen och jordbruket skulle ses som en näring som alla andra, om än en näring med stor regionalpolitisk betydelse.⁴⁹ Inom den kvarvarande politiken skulle miljö- och regionalpolitiska hänsyn prioriteras genom riktade åtgärder. Jordbruket i norra Sverige skulle fortsatt bevaras genom riktade och utjämnande stöd.⁵⁰ Stöden till jordbruket i norra Sverige lades även senare fast i Sveriges anslutningsfördrag till EU.

Den europeiska gemenskapen saknade vid den här tiden en sammanhållen och gemensam landsbygdspolitik. Det fanns flera tidsbegränsade miljöprogram och strukturåtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Instrumenten var frivilliga att använda, krävde nationell medfinansiering och syftade till att komplettera den gemensamma jordbrukspolitiken.

I och med EU-inträdet introducerades också gemenskapsinitiativet Leader i Sverige. Tanken med Leader var att landsbygdsutvecklingen skulle tillföras förnyande inslag baserad på lokala initiativ. Det var en metod som borde passa de svenska byalagen väl. Med det nya arbetssättet infördes också EU:s regelverk för kontroll av stöden, vilket de svenska byalagen och föreningarna saknade erfarenhet av.⁵¹ Glesbygdverket blev förvaltande myndighet för Leader.

Landsbygdspolitiken tar form inom ramen för jordbrukspolitiken

Inför 2000 skapades inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik en politik för landsbygdsutveckling – den så kallade andra pelaren. Landsbygdspolitik blev därigenom ett eget politikområde med mål om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveck-

⁴⁸ Regeringens proposition 1989/90:146 *Om livsmedelspolitiken*.

⁴⁹ Regeringens proposition 1994/95:1.

⁵⁰ Regeringens proposition 1997/98:142 *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen*.

⁵¹ Glesbygdverket (2001), *Slutlig utvärdering Leader II*. Vitbok.

ling av landsbygden.⁵² Denna förändring gjorde det möjligt för Sverige att skapa ett sammanhållet program för landsbygdsutveckling, det så kallade landsbygdsprogrammet. Med tiden har programmet kommit att bli det dominerande verktyget för politikens genomförande.⁵³ Alltsedan dess har de olika stöden till miljöåtgärder dominerat landsbygdsprogrammet och omfattat cirka 70 procent av programmets budget.⁵⁴ Miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* liksom *Minskad övergödning* är beroende av stöden inom programmet. Jordbrukare har genomgående varit den huvudsakliga mottagaren av stöd och ersättningar, men exakt hur mycket som har tilldelats lantbrukare jämfört med andra stödmottagare är svårt att uttala sig om.⁵⁵

Den här utvecklingen pågick ungefär samtidigt som de regionala tillväxtavtalen infördes i den regionala utvecklingspolitiken. I och med detta blev det möjligt för åtgärder i landsbygdsprogrammet att samverka med andra insatser. Det fastställdes på nationell nivå att landsbygds politikens bidrag till de regionala målen skulle klargöras i de regionala utvecklingsprogrammen.⁵⁶

En analys av hur landsbygdsdimensionen togs till vara i det regionala utvecklingsarbetet i början av 2000-talet visar att det fanns relativt stora variationer mellan länen. Vissa län hade ambitiösa program för landsbygds utveckling, medan andra läns utvecklingsplaner knappt nämnde landsbygden. Analysen visade att landsbygdsdimensionen inte var särskilt framträdande i de regionala tillväxtprogrammen, men att den däremot fanns med i strukturfondsprogram.⁵⁷

År 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling.⁵⁸ Kommittén lämnade ett stort

⁵² Enligt budgetpropositionen för 2001 inbegrep målet en hållbar livsmedelsproduktion med ökad miljöanpassning, sysselsättning, regional balans och uthållig tillväxt och att jordbrukets natur- och kulturvärden ska värnas samt jordbrukets negativa miljöpåverkan minimeras.

⁵³ Landsbygdsåtgärder i vissa län i norra Sverige hanterades fortfarande inom strukturfondsprogrammen (Mål 1) och inte i landsbygdsprogrammet.

⁵⁴ En exakt andel är svårt att ange. Andelen är något lägre för nuvarande landsbygdsprogram.

⁵⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013), *Bonde söker bidrag – En ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet*, 2013:6.

⁵⁶ Regeringens proposition 2005/06:1.

⁵⁷ Glesbygdsverket (2004), *Landsbygdsdimensionen i det regionala utvecklingsarbetet*, delrapport september 2004.

⁵⁸ Dir. 2004:87, *En strategi för hållbar landsbygdsutveckling*.

antal förslag som i huvudsak syftade till att stärka landsbygdernas förutsättningar, åskådliggöra landsbygden i politiska processer, förbättra den nationella och regionala samordningen samt stärka den lokala nivån och prioriteringen av landsbygden. Ett mer konkret förslag var att alla politiska beslut skulle landsbygdssäkras, det vill säga inför beslut skulle förslags och åtgärders konsekvenser för landsbygden analyseras.⁵⁹

Betänkandets egentliga påverkan på den förda politiken får sägas ha blivit tämligen begränsad. Kommitténs betänkande låg tillsammans med en rad andra underlag och rapporter till grund för den strategi för landsbygdernas utveckling som regeringen presenterade 2009.⁶⁰ Regeringens strategi var en kraftsamling för att belysa landsbygdernas förutsättningar och möjligheter. I strategin sammanställde regeringen befintliga och nya åtgärder inom samtliga politikområden av betydelse för landsbygdernas utveckling. Totalt omfattade strategin ungefär 140 åtgärder inom ett stort antal områden. Strategin kan på så vis ses som en bekräftelse på att landsbygdernas utmaningar kräver tvärsektoriella lösningar. I viss mån saknade dock strategin en beskrivning av hur ett sammanhållet genomförande av förslagen och en landsbygdssäkring av andra politikområden skulle gå till.

Landsbygdspolitikerna och landsbygdsprogrammet har därefter inte ändrat inriktning på något avgörande sätt. Målet för utgiftsområdet areella näringar, landsbygd och livsmedel, dit landsbygdsprogrammet hör, är att bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet.⁶¹ Målen för det nuvarande programmet styrs dels av tematiska mål som är gemensamma för alla ESI-fonder, dels av landsbygdsförordningens mål. Dessa mål kompletteras av EU-gemensamma prioriteringar och fokusområden för genomförandet, vilket sammantaget skapar en relativt komplicerad struktur av olika hierarkiska nivåer av prioriteringar, fokusområden och tematiska och övergripande mål. Målen, prioriteringarna och fokusområdena samt en nationell analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot ligger sedan till grund för den nationella utformningen av

⁵⁹ SOU 2006:101, *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*.

⁶⁰ Regeringens skrivelse 2008/09:167 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*.

⁶¹ Regeringens proposition 2015/16:1.

programmet. Programmet bereds i partnerskap med representanter på lokal, regional och nationell nivå.

Bredden i landsbygdsprogrammet har i viss mån vuxit över programperioderna, till exempel har delar av stödet till kommersiell service flyttats från den regionala tillväxtpolitiken till landsbygdsprogrammet. Sverige har även som ett av få länder i EU valt att finansiera det så kallade Lokalt ledd utveckling⁶² genom samtliga fyra ESI-fonder.⁶³

Ansvar för genomförandet av politiken för landsbygdernas utveckling

Landsbygdsprogrammet har hög detaljupplösning med ett relativt stort mått av central styrning, i ett första led genom den EU-gemensamma landsbygdsförordningen och därefter genom de val regeringen gör vid utformningen av programmet. I Sverige är Statens jordbruksverk förvaltande myndighet för programmet och länsstyrelserna har som stödmyndighet en betydande roll för genomförandet av programmet. Även Tillväxtverket, Skogsstyrelsen och Sametinget är stödmyndigheter som arbetar med genomförandet.

Tidigare var länsstyrelserna ansvariga för strukturstöden till jordbruket på regional nivå eftersom detta ansågs garantera en fungerande samordning och komplettering mellan strukturstöden och den regionalpolitik som länsstyrelserna också hade ansvar för vid den här tidpunkten.⁶⁴

Som förvaltande myndighet har Statens jordbruksverk ansvar för genomförandet. Det innebär till exempel en skyldighet att vägleda stödmyndigheterna och fördela medel dem emellan. I och med att programmets prioriteringar fastslås på nationell nivå begränsar det den regionala nivåns handlingsutrymme även om varje län tar fram en regional handlingsplan för programmet där man identifierar de regionala prioriteringarna. Trots att programmet har ett visst mått av central styrning har samverkan mellan olika aktörer ökat för varje programperiod. Detta gäller på såväl nationell som på regional nivå.

⁶² Lokalt ledd utveckling (LLU) ersätter det gamla Leader.

⁶³ Regionala utvecklingsfonden, socialfonden, landsbygdsfonden och havsfiskerifonden.

⁶⁴ Regeringens proposition 1994/95:100, bilaga 10.

Inom landsbygdsprogrammet fattar de lokala grupperna inom Lokalt ledd utveckling och tidigare Leader beslut om urval av insatser. Inom dessa delar av programmet finns en långtgående decentralisering av beslutsfattande och ansvar. Samtidigt faller metoden under samma kontrollsystem som programmet vilket verkar skapa viss friktion mellan de olika nivåerna och aktörerna. Genomförandet av Lokalt ledd utveckling och Leader har visat sig kräva omfattande administrativa resurser för att uppfylla metodens syfte att understödja lösningar av lokala problem lokalt, genom byalag och andra mindre grupper.

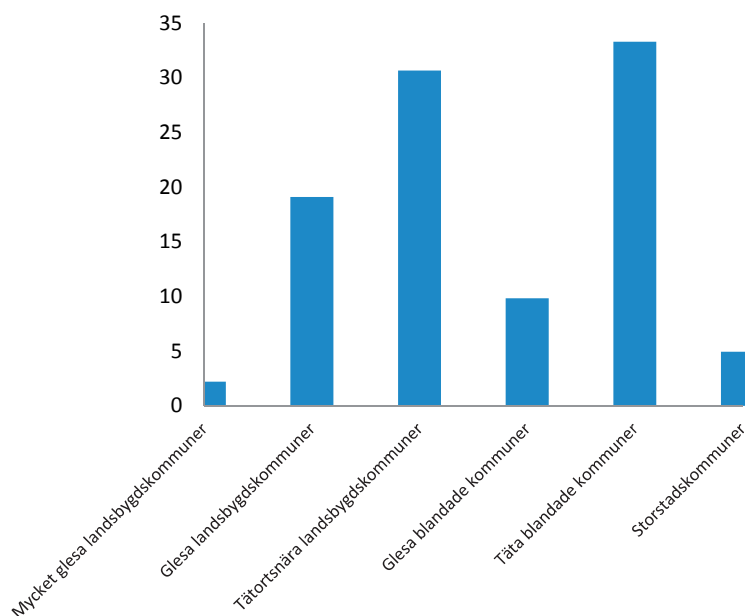
2.2 Fördelning av de statliga medlen

Staten förfogar endast över en begränsad del av de offentliga stödmedlen och de statliga och offentliga medlen som fördelas över landsbygdskommunerna totalt. Samtidigt innefattar de beskrivna delarna av politikområdena nästan 7,8 miljarder kronor per år, inkluderat utgifterna för havs- och fiskeriprogrammet.⁶⁵ Även om de primära syftena med stöden inte alltid är utveckling och tillväxt i landsbygderna kan det vara intressant att se hur medlen har fördelats över landet.

Landsbygdsprogrammet består av ett antal stödformer. I grova drag är dessa ersättningar för miljöinsatser, företagsstöd och projektstöd. De regionala strukturfondsprogrammen och insatserna inom de regionala tillväxtåtgärderna omfattar projektstöd och företagsstöd, men saknar motsvarighet till de markbundna miljöersättningarna. Vissa projektstöd hålls ihop av en stödmottagande organisation vars placering ofta är i en centralort. Det kan därför vara svårt att få korrekt information om var projektet har genomförts. Exempel på detta är utbildningsinsatser i landsbygdsprogrammet som hålls samman och genomförs av en paraplyorganisation, men där själva kurstillfällena har genomförts på olika håll ute i landet.

⁶⁵ Inbegriper ett årligt genomsnitt av statens utgifter för de regionala och det nationella strukturfondsprogrammen om cirka 1,12 miljarder kronor per år och landsbygdsprogrammet om cirka 5 miljarder kronor per år samt fiskeriprogrammet om cirka 160 miljoner kronor per år samt ett genomsnitt av anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* för 2014–2016 om cirka 1,5 miljarder kronor per år. Offentlig och privat medfinansiering ingår inte. Finansiering från jordbrukspolitikens första pelare om 6 miljarder kronor per år ingår inte.

Figur 2.1 Landsbygdsprogrammet 2007–2013 fördelning av företagsstöd uppdelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (procent)



Källa: Statens jordbruksverk, egna bearbetningar.

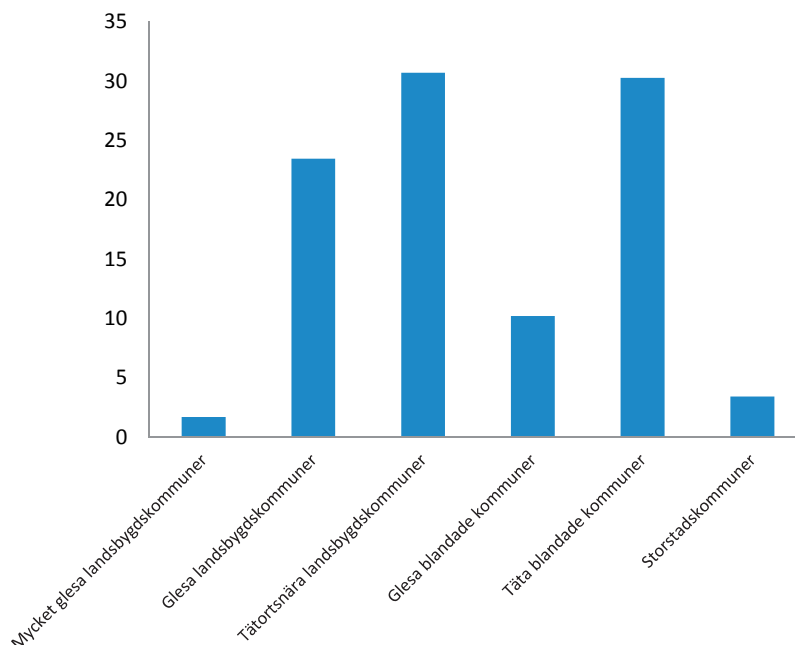
Företagsstöden i landsbygdsprogrammets fördelning utifrån kommuntyperna framgår av figur 2.1. Företagsstödens andel av programmet 2007–2013 var cirka 12 procent. Eftersom programmets tyngdpunkt var de markbundna miljöersättningarna, men även de arealbaserade stöden till mindre gynnade områden⁶⁶, kan det även vara intressant att se hur dessa stöd har fördelats (figur 2.2). Spridningen är mycket lik den för företagsstöden. Att en liten andel av de olika stöden och ersättningarna går till mycket glea landsbygder kan i viss mån förklaras av att antalet sysselsatta i jordbruket är få och jordbruksmarken är begränsad. Till exempel är antal sysselsatta i jordbruket tio gånger fler i Västra Götalands län jämfört med Norrbotten.⁶⁷ Det begränsar hur många som har möjlighet att söka

⁶⁶ Drygt 30 procent av stödet till mindre gynnade områden gick till glea och mycket glea landsbygdskommuner.

⁶⁷ Statens jordbruksverk (2013), *Sysselsättning i jordbruket 2013*, Statistiska meddelanden JO 30 SM 1401.

och få stöd. Miljöersättningar och stöd till mindre gynnade områden betalas främst ut till jordbruksmark varför det är rimligt att stöden följer förekomsten av jordbruksverksamhet.

Figur 2.2 Fördelning av miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet 2007–2013, inklusive stöd till mindre gynnade områden uppdelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (procent)



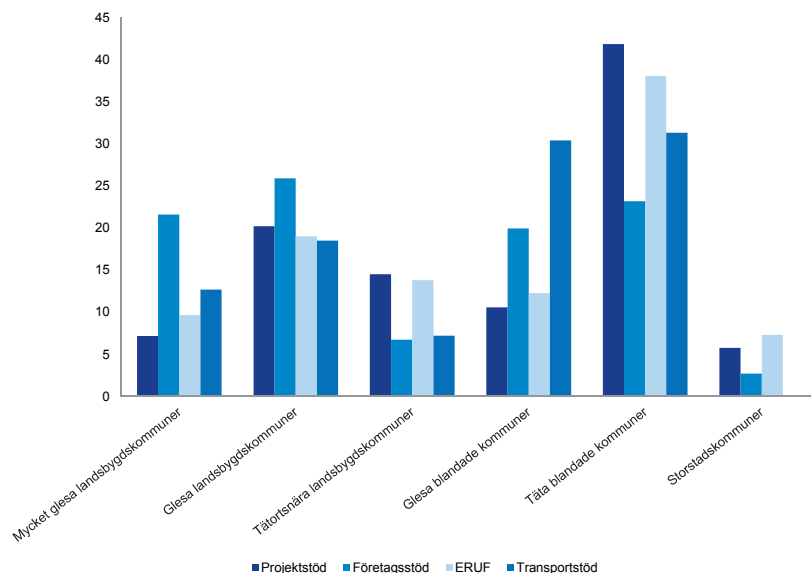
Källa: Statens jordbruksverk, egen bearbetning.

Stöden inom den regionala tillväxtpolitiken består av olika företags- och projektstöd inom anslaget för regionala tillväxtåtgärder. Företagsstöden utgörs exempelvis av stöd till kommersiell service, transportstöd eller bidrag till företagsutveckling. Transportstödet och några av företagsstöden beviljas bara utanför storstäder. Projektstöd inom de regionala tillväxtåtgärderna fördelas över berörda kommuner med hjälp av schablon. Projektstöd och stöd inom de EU-finansierade programmen har även medfinansiering, dels från andra offentliga källor såsom kommuner och myndigheter och dels från privata aktörer. Det är därför endast delar av medlen inom politikområdet som styrs av den statliga budgeten. Medfinansieringen från andra

offentliga källor är dubbelt så stor som den finansiering som kanaliseras genom den regionala tillväxtpolitikens utgiftsområde.

Figur 2.3 visar fördelningen av de statliga företags- och projektstöden, inkluderat finansieringen inom de regionala strukturfondsprogrammen som hanteras via stadsbudgeten.

Figur 2.3 Fördelning av vissa statliga medel inom den regionala tillväxtpolitiken 2007–2013, företags- och projektstöd, uppdelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (procent)



Källa: Tillväxtverket, egna bearbetningar.

Kommentar: Inkluderar stöd inom anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*, beslutade av Tillväxtverket, länsstyrelser, samverkansorgan samt kommun och landsting. Figuren inkluderar inte medfinansiering.

Av figuren framgår att det endast är en mycket liten andel av de statliga medlen som fördelas till storstadskommunerna och de mycket glea landsbygdskommunerna. Andel sysselsatta av total andel sysselsatta är 0,8 procent i de mycket glea landsbygdskommunerna och 5,4 procent i de glesa landsbygdskommunerna. Precis som för landsbygdsprogrammets stöd verkar merparten av medlen gå till täta kommuner nära en större stad. Andelen sysselsatta i dessa

kommuner av landets totala andel sysselsatta är 41 procent.⁶⁸ Fördelningen är jämnare spridd över landsbygdskommunerna och övriga, mer glesa kommuner.

Stöd till kvinnor och män

Jämställdhet har varit ett horisontellt mål i alla program under flera programperioder och har kontinuerligt följts upp. En ambition har varit att insatserna ska nå ut till företag med kvinnliga företagsledare. Sådana företag är ofta underrepresenterade i stödstatistiken. I en specifik utvärdering av landsbygdsprogrammet konstaterades att det i snitt är fler män som söker stöd och fler män som blir beviljade stöd, men resultaten skiljer sig åt mellan åtgärder och mellan län.⁶⁹ En svårighet med jämställdhetsuppföljning, särskilt inom areella näringar, är bristen på statistik som synliggör kvinnors och mäns ekonomiska aktivitet och företagande.⁷⁰

2.3 Den förda politiken i ett landsbygdsperspektiv

Sammanställningen ger upphov till ett antal resonemang om de två politikområdens utveckling över tid, sett ur ett landsbygdsperspektiv. Det gäller både förväntningarna på var stöd och ersättningar kan göra nytta inom politikområdena, om deras avgränsningar liksom organiseringen för deras genomförande.

Ett resonemang kring var stöden gör mest nytta

Den regionala politiken har sedan sin etablering på 1960-talet successivt förändrats. Det som skapades som en aktiv lokaliseringspolitik, utvecklades till en utjämnande politik riktad till vissa delar av landet och efter hand till en politik för hela landet. Samtidigt har flera stödformer överlevt förändringarna. Det har skapat några kom-

⁶⁸ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

⁶⁹ Wigren-Kristoferson, C. (2013), *Jämställdhet – företagsstöd inom landsbygdsprogrammet 2007–2013*.

⁷⁰ Lantbrukarnas riksförbund (2009), *Den onsynliga entreprenören – Genus och företagande i de gröna näringarna*.

plicerade samband mellan prioriteringarna, åtgärderna och målen för den regionala tillväxtpolitiken, vilket utkristalliserat sig när vi har studerat politiken och dess utvärderingar. Detta gäller även vissa stöd och ersättningar inom landsbygdsprogrammet.

Stöd till verksamheter och företag inom regionalt utpekade områden kan ha bidragit till att bevara en verksamhet på en plats som om den hade lokaliserats till en annan region skulle kunnat vara mer konkurrenskraftig eller produktiv alternativt tränga ut annan verksamhet. Sett i ett helhetsperspektiv bidrar detta till en lägre nationell tillväxt då exempelvis möjliga samlokaliseringvinster inte utnyttjas.⁷¹ Samtidigt kan ett företag eller en verksamhet vara mycket viktigt för den lokala eller regionala platsen och ekonomin. Det gäller särskilt i de mycket glesa landsbygdsområdena där näringslivet har en mer begränsad diversitet och där det finns få alternativa sysselsättningar.

Ett stöd kan bidra till att förbättra en verksamhets konkurrenskraft eller åtminstone dess vinstmarginaler.⁷² Även om stödet leder till ökad produktivitet med efterföljande minskad sysselsättning, vilket till exempel kan vara fallet i jordbrukssektorn, kan ett stöd eller en ersättning ha förbättrat ett företags överlevnadschanser.⁷³ Därmed kan viss sysselsättning ha bevarats genom att en nedläggning eller flytt har undvikits. Eftersom en bevarad verksamhet i glesa områden antagligen har större positiv påverkan på den lokala ekonomin och är ett viktigare bidrag till den regionala tillväxten än ett stöd till en verksamhet i ett område med ett mer diversifierat näringsliv talar det för att det finns skäl att bistå verksamheter och företag i glesa områden. I fråga om livsmedelsproduktion finns även en koppling till försörjningsberedskapen i händelse av kriser och avspärrningar.

Vissa verksamheter är mer bundna till särskilda platser än andra. Sådana platsbundna verksamheter är exempelvis skogsbruk, jordbruk och gruvnäring, vilket är branscher som ofta återfinns i glesa landsbygder. Det som utmärker dessa branscher är att flera av deras

⁷¹ Livsmedelsekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma*, Rapport 2004:3.

⁷² Tillväxtverket (2014), *Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0192.

⁷³ Livsmedelsekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma*, Rapport 2004:3.

produktionsfaktorer och resurser är mer eller mindre orörliga. Regioner som har branscher med intensiv användning av sådana orörliga produktionsfaktorer vinner på att specialisera sig inom dessa områden snarare än att försöka attrahera branscher med väldigt lättörliga produktionsfaktorer som inte är knutna till den geografiska platsen. Ju rörligare en produktionsfaktor är desto starkare blir koncentrationskraften.⁷⁴

Samtidigt visar forskningsresultat⁷⁵ att tillväxt i sysselsättning och förädlingsvärde i många fall är relaterat till branschen snarare än huruvida näringar är lokaliserade i landsbygderna eller i städer. Denna forskning finner att det är kommuners initiala skillnader liksom den lokala näringslivsstrukturen som skapar skillnaderna i tillväxt mellan olika regioner. Det borde därmed finnas skäl att satsa på att förbättra förutsättningarna för näringslivet och en diversifierad näringsstruktur för att därmed bli mer attraktiv för olika tillväxtbranscher.⁷⁶

Ett resonemang om landsbygdsprogrammets roll för landsbygdernas utveckling

Landsbygdsprogrammet är ett viktigt instrument inom såväl EU:s gemensamma jordbrukspolitik som den nationella politiken för de areella näringarna. Det huvudsakliga syftet med programmet är fortfarande i mångt och mycket att skapa förutsättningar för jordbrukets konkurrenskraft liksom att bidra till att nå vissa av de svenska miljökvalitetsmålen. Landsbygdsprogrammets specifika mål och faktiska medelsfördelning vilar således på jordbrukets traditionellt betydande roll för landsbygden, miljön och försörjningsberedskapen. Resurserna för andra utvecklingsinsatser, såsom till bredbandsutbyggnad är betydande, men fortfarande relativt begränsade. Programmets relativa centrala styrning kringskar till viss del möjligheterna att anpassa och utforma programmet efter de olika landsbygdernas bredare behov och förutsättningar jämfört med exempelvis de regionala tillväxtåtgärderna.

⁷⁴ SOU 2007:25, *Plats för tillväxt*, bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008.

⁷⁵ Bjerke, L och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

⁷⁶ Ibid.

Så länge tyngdpunkten i programmet fortsätter att vara på jordbrukets produktion av varor och tjänster är det svårt att dra några slutsatser om stödets faktiska betydelse för landsbygdens totala utveckling och tillväxt samt attraktivitet och därmed till målet för utgiftsområdet – goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet.

Ett resonemang om jordbrukets betydelse för landsbygdernas utveckling

Jordbrukets faktiska roll för den lokala ekonomin i Sverige skiljer sig åt mellan regioner, men kan fortfarande ses som betydande i många regioner.⁷⁷ Det finns dock begränsat med forskning som visar jordbrukets påverkan lokalt och vilka effekter jordbruket genererar lokalt. Det kan dock konstateras att jordbrukets olika produktionsgrenar har olika stor betydelse för lokal sysselsättning och utveckling.⁷⁸ Sverige bör därför sträva efter att regionala hänsyn och lokala sysselsättningseffekter genomsyrar det nationella genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Jordbruket har en speciell roll som markförvaltare vilket kan ha betydelse för landsbygdens attraktivitet. Det är genom ett hållbart brukande som vissa positiva värden i odlingslandskapet kan bevaras och skapas såsom biologisk mångfald och natur- och kulturlandskap. Detta är värden och nyttor som kommer andra än jordbrukarna till del, till exempel genom ett attraktivare landskap eller olika typer av ekosystemtjänster. Sådana nyttor är emellertid svåra att värdera och saknar ofta en marknad som betalar utföraren för nyttan även om den sedan används av andra individer eller verksamheter såsom boendemiljö eller turism.⁷⁹ Jordbrukets totala produktion av varor och tjänster är alltså mer än bara livsmedel och flera av varorna och tjänsterna är av betydelse för övriga samhället varför det finns skäl att upprätthålla en hållbar produktion.

⁷⁷ Europiska kommissionen (2011), *Common Agriculture Policy towards 2020*, SEC (2011) 1154 final/2.

⁷⁸ Bjerke, L och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

⁷⁹ AgriFood economics centre (2015), *Landsbygdsnytta – som motiv för stöd till landsbygden*, Rapport 2015:1.

Jordbruket och dess vidareförädlingsindustri bedöms i dag ha betydelse både för landets ekonomi som produktionssektor, men även som föregångare för mer hållbara produktionsmetoder. Med en ökande global befolkning och därtill följande efterfrågan på livsmedel är en hållbar produktion en förutsättning för att klara den globala livsmedelsförsörjningen. Samtidigt är de areella näringarna centrala för omställningen till en biobaserad ekonomi, där efterfrågan på produkter från jord, skog och hav kommer att vara avgörande och därmed konkurrera med livsmedelsproduktionen. Om politikens fokus och de tillgängliga resurserna riktas uteslutande mot produktionssektorerna utan hänsyn till hela den lokala och regionala ekonomin finns det en risk att utvecklingen sker på bekostnad av annan landsbygdsbaserad verksamhet eftersom de finansiella resurserna är begränsade. Därmed skulle landsbygderna som helhet kunna förlora på om politiken förs allt för ensidigt mot de areella näringarna utan att sätta dessa näringar i ett lokalt sammanhang.⁸⁰ Om jord- och skogsbruket däremot ses som delar i en lokal helhet kan det finnas synergieffekter att vinna för den lokala ekonomin.

Samverkan mellan nivåer, politikområden och aktörer inom de två politikområdena

Som vi har konstaterat tidigare kräver ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdernas utveckling en fungerande samverkan mellan olika samhällsnivåer.⁸¹ Samverkan måste även fungera tillfredsställande med det civila samhället och det lokala näringslivet. Balansen mellan en större region och en liten kommun kan dock vara skev. En resurssvagare och inte sällan glesare kommun har inte alltid resurser att upprätthålla ett näringslivskontor eller förvaltning.

Ur ett landsbygdsperspektiv finns det därför en risk att den många gånger resurssvaga landsbygden förlorar i förhandlingsutrymme gentemot städerna. Vissa företrädare för den regionala beslutsfattande nivån pekar just på att landsbygdsdimensionen riskerar att tappas bort liksom att vissa landsbygdsanknutna verksamheter inte

⁸⁰ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013), *Bonde söker bidrag – En ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet*, 2013:4.

⁸¹ Tillväxtanalys (2014), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09.

ses som bidragande till tillväxten. Vår enkät till länsstyrelser, regionföreträdare och de regionala strukturfondskontoren visar också att landsbygdsfrågorna inte är en självklar del i det regionala strategiska arbetet. Om då landsbygdsutveckling blir synonymt med en förlängd jordbrukspolitik, enligt det tidigare resonemanget, kan det spä på att landsbygdens möjligheter och utmaningar hamnar i skymundan. Andra, mer betydande näringar än jordbrukssektorn tenderar också att få större uppmärksamhet i strategier och planering, särskilt då en enskild platsbunden sektor som jordbruket inte ensamt kan möta landsbygdernas utmaningar.

Utöver samverkan mellan aktörer måste samverkan mellan olika åtgärder fungera tillfredsställande för att undvika överlappningar och främja synergier mellan åtgärder. Åtgärderna inom de två områdena är dock av något olika karaktär. Landsbygdsprogrammet riktar sig främst till den lokala nivån och mot enskilda företag medan de regionala strukturfondsprogrammen ofta har en bredare målgrupp och riktar sin stödgivning mot större projekt. Skillnader i programmens och åtgärdernas detaljnivåer försvårar i vissa fall också samverkan mellan programmen. Landsbygdsprogrammets utveckling mot ökad centralisering verkar dessutom ha minskat utrymmet för regionalt samarbete och samverkan eftersom den regionala flexibiliteten av allt att döma har minskat.

Det är därför inte helt enkelt att få de olika politikområdets åtgärder att samverka, även om ambitionen finns, både nationellt och regionalt. Samtidigt som samverkan är av stor vikt för ett effektivt genomförande av politiken kan samverkan inte få bli överordnat de förväntade resultaten av politiken. Förutsättningarna för samverkan måste med andra ord vara realistiska.

3 Befolkningsutvecklingen i Sveriges landsbygder

Befolkningsutvecklingen i olika typer av landsbygder är central för att vi ska kunna förstå och uttala oss om landsbygdernas möjligheter och utmaningar. Hur befolkningens storlek och sammansättning förändras och utvecklas över tid är av stor betydelse för olika områdens ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga utveckling. Befolkningsutvecklingen har betydelse för såväl skattebas och kompetensförsörjning som för investeringar i och underhåll av infrastruktur. Befolkningens sammansättning har också betydelse för den ekonomiska tillväxten och utvecklingen i en region och är avgörande för den lokala arbetsmarknadens storlek och underlaget för kommersiell och offentlig service.

Under en stor del av 1900-talet och början av 2000-talet har Sverige – precis som många andra länder¹ – haft en relativt stark urbaniseringstrend. I kölvattnet av denna utveckling har det talats om att urbaniseringen sker på landsbygdernas bekostnad och att det finns en risk för att Sveriges landsbygder avfolkas. Under senare år har dock andra röster som nyanserar denna beskrivning kommit att bli allt vanligare.²

För att belysa frågeställningar likt dessa beskriver vi i detta kapitel hur Sveriges befolkning har utvecklats och förändrats över tid och då med särskilt fokus på befolkningen i Sveriges landsbygder. I större delen av kapitlet fokuserar vi på perioden 1974–2014. I vissa delar belyser vi dock utvecklingen över längre och kortare perioder.

¹ United Nations Department of economics and social affairs Population division (2014), *Urban & rural areas 2014*.

² Se till exempel Statens jordbruksverk (2012), *Arbete och liv på landsbygden – Landsbygdens förutsättningar i kunskapsökonomi*, Rapport 2012:19 och Statistiska centralbyrån (2015), *Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad*, Nr. 2015:124, Publicerad: 2015-06-09.

I merparten av analyserna använder vi oss av Tillväxtanalys utvidgade klassificering i sex kommuntyper.³

3.1 Allt fler människor bor i allt större regioner med koncentrerad befolkning

I ett europeiskt perspektiv är Sverige ett glest befolkat land. Sett i ett globalt perspektiv är Sverige också att betrakta som en tämligen perifer plats. Samtidigt bor i dag 87 procent av Sveriges befolkning i funktionella analysregioner som är större än 100 000 invånare. Hälften av befolkningen bor i någon av de tre största regionerna Göteborg, Malmö och Stockholm.

Mellan 1974 och 2014 ökade Sveriges befolkning med nästan 1,6 miljoner människor från 8,1 miljoner till dagens 9,7 miljoner. Befolkningsökningen har dock varit ojämnt fördelad över landet. I Värmdö som har haft den starkaste tillväxten har befolkningen ökat med 163 procent, medan den i Åsele har minskat med 43 procent.

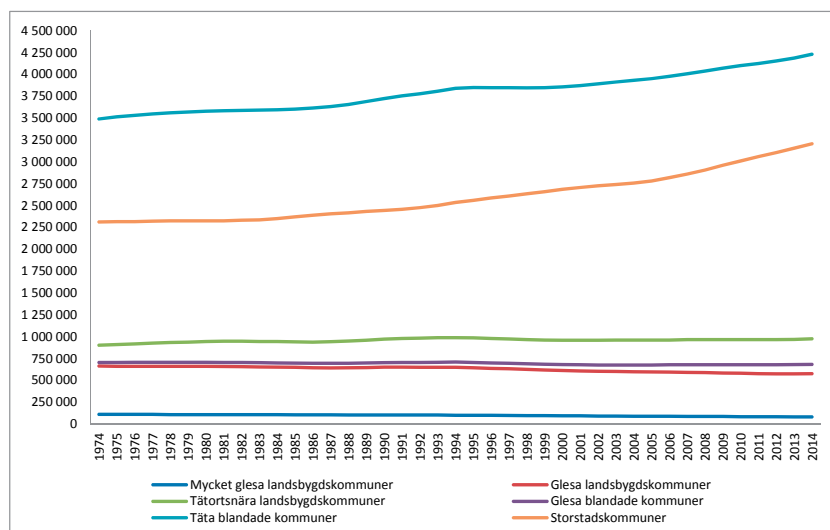
Tillväxten har främst skett i regionerna i och runt Göteborg, Malmö och Stockholm och i de större tätorterna. Vissa delar av landsbygderna har också haft en positiv utveckling. Det gäller främst tätortsnära landsbygdskommuner och kommuner som är starkt präglade av vissa näringar, till exempel besöks- och gruvnäringen. Utvecklingen i tätortsnära landsbygd kan sannolikt förklaras av att dessa kommuner är sammanlänkade med de mer täta miljöerna och därmed har tillgång till en större arbetsmarknadsregion.

Mellan 1974 och 2014 har det skett en viss omflyttning av människor mellan olika delar av landet. Omflyttningen har dock inte varit i närheten av att vara så stark som den var under 1960-talet och det tidiga 1970-talet när många människor flyttade från landsbygderna till tätorterna inom en region. Befolkningsutvecklingen har dock medfört en fortsatt ökad koncentration av den svenska befolkningen till ett mindre antal regioner. Som en följd av detta finns det i dag stora befolkningsmässiga skillnader mellan olika kommuner och delar av landet. I figur 3.1 beskriver vi befolk-

³ För en utförlig beskrivning av klassificeringen se Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04, s. 64–69.

ningsutvecklingen i Sverige under perioden 1974–2014 uppdelad på Tillväxtanalys sex kommuntyper.

Figur 3.1 Befolkningsutvecklingen i Sverige 1974–2014 fördelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (antal invånare)



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

År 2014 bodde ungefär en fjärdedel av Sveriges befolkning – eller strax över 2,3 miljoner människor – i någon av de 158 kommuner som vi har klassificerat som landsbygdskommuner.⁴ Sett över tid har befolkningsutvecklingen i landsbygderna varit svagt negativ. Tätortsnära landsbygdskommuner utgör dock ett undantag. Mellan 1974 och 2014 minskade landsbygdernas befolkning med ungefär 63 000 människor (3 procent) samtidigt som Sveriges befolkning ökade med 19 procent. Merparten av minskningen skedde dock under den senare halvan av perioden.

Uppdelningen i landsbygdskommuner och icke-landsbygdskommuner är dock relativt trubbig. Inom gruppen landsbygdskommuner finns det en stor variation. Här finns såväl glea landsbygdskommuner som har haft en positiv befolkningsutveckling (befolk-

⁴ Vi har valt att kategorisera glea blandade kommuner, tätortsnära landsbygdskommuner, glea landsbygdskommuner och mycket glea landsbygdskommuner som landsbygdskommuner.

ningen har ökat med mer än 10 procent mellan 1974 och 2014) som tätortsnära landsbygdskommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling (befolkningen har minskat med mer än 30 procent).

Om vi ser till de tätortsnära landsbygdskommunerna så har denna kommuntyp som helhet haft en positiv befolkningstillväxt. Under perioden 1974 till 2014 har befolkningen i denna kommungrupp ökat med strax över 73 000 människor, till cirka 1 miljon människor.

Ser vi i stället till kommuntyperna glesa och mycket glesa landsbygdskommuner så har befolkningsutvecklingen varit negativ. I gruppen glesa landsbygdskommunerna har befolkningen minskat med 13 procent, medan den har minskat med 26 procent i gruppen mycket glesa landsbygdskommuner.

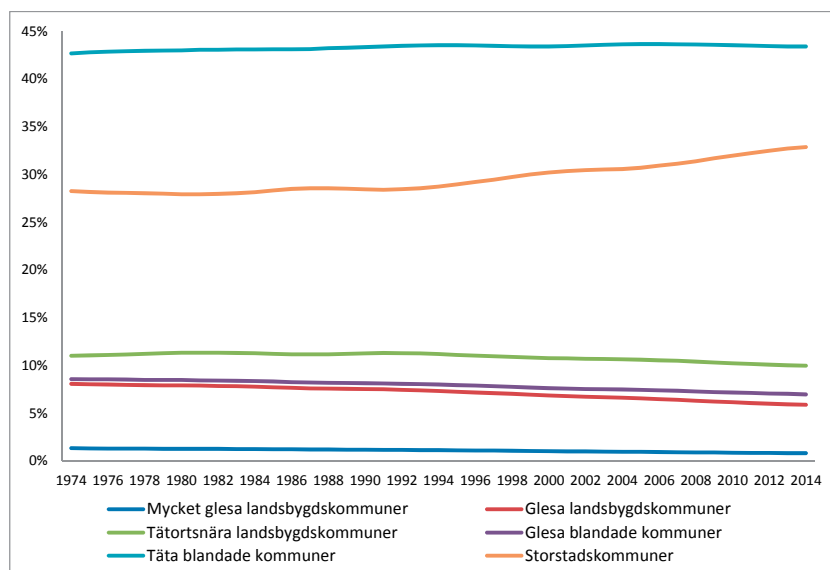
För gruppen glesa blandade kommuntyper har befolkningen varit i stort sett oförändrad under perioden. Sett till gruppen som helhet har befolkningen minskat med 3 procent mellan 1974 och 2014. Under senare år (2010 till 2014) går det dock att se en svagt positiv befolkningsutveckling i denna kommuntyp.

Befolkningsutvecklingen har som sagt varit som starkast i storstadskommuner och täta blandade kommuner. Denna utveckling ligger också i linje med teorier om de ekonomiska fördelar som uppstår om ekonomisk aktivitet koncentreras och vilka konsekvenser detta får en fortsatt förtätning av människor och verksamheter.⁵

I båda dessa kommuntyper har befolkningen ökat kontinuerligt mellan 1974 och 2014. År 2014 bodde tre fjärdedelar av Sveriges befolkning (7,4 miljoner) i någon av de 132 kommuner som vi har kategoriserat som icke-landsbygd. Storstadskommuner har haft en positiv befolkningstillväxt samtliga år under perioden, medan gruppen täta blandade kommuner har haft en positiv befolkningstillväxt under samtliga år med undantag av tre år i mitten av 1990-talet när befolkningen minskade sett till gruppen som helhet. I gruppen storstadskommuner har befolkningen ökat med 39 procent mellan 1974 och 2014, medan den i gruppen täta blandade kommuner har ökat med 21 procent.

⁵ Tillväxtanalys (2010), *Städer och tillväxt. Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065.

Figur 3.2 Befolkningsutvecklingen i Sverige 1974–2014 fördelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (andel av befolkningen)



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Som en följd av denna utveckling där allt fler människor bosätter sig i och omkring storstäderna och de större tätorterna bor i dag en mindre andel av befolkningen i våra landsbygder jämfört med 1974. År 1974 bodde 29 procent av befolkningen i en landsbygdskommun. I dag bor cirka 23 procent av befolkningen i en sådan kommun om man utgår från den uppdelning som vi har valt att använda oss av. År 2014 bodde mindre än 1 procent av befolkningen i mycket gles landsbygd, cirka 6 procent i gles landsbygd, 10 procent i tätortsnära landsbygd och 7 procent i glesa blandade kommuner.

Det är i första hand täta blandade kommuner och vissa typer avorstadskommuner (som kan klassificeras som förortskommuner till storstäderna) som har flyttat fram positionerna, medan övriga kommuntyper har legat relativt stabilt över perioden. Orstads-kommuner har dock till skillnad från övriga fyra kommuntyper haft en svagt positiv utveckling under perioden.

Ett annat perspektiv på befolkningsutvecklingen kan illustreras i skillnader mellan kvinnor och män i de olika kommuntyperna. I

tabell 3.1 visar vi könsfördelningen och befolkningsutvecklingen för kvinnor och män 1974, 1984, 1994, 2004 och 2014.

Tabell 3.1 Andel kvinnor och män i befolkningen fördelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper 1974, 1984, 1994, 2004 och 2014 (procent)

| | | 1974 | 1984 | 1994 | 2004 | 2014 | Förändring 1974–2014 |
|---------------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Mycket glesa landsbygdskommuner | Kvinnor | 47,3 | 48,2 | 48,8 | 48,9 | 48,4 | -25 |
| | Män | 52,7 | 51,8 | 51,2 | 51,1 | 51,6 | -28 |
| Glesa landsbygdskommuner | Kvinnor | 49,1 | 49,7 | 49,8 | 49,8 | 49,3 | -13 |
| | Män | 50,9 | 50,3 | 50,2 | 50,2 | 50,7 | -13 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | Kvinnor | 49,0 | 49,4 | 49,7 | 49,6 | 49,3 | 11 |
| | Män | 51,0 | 50,6 | 50,3 | 50,4 | 50,7 | 10 |
| Glesa blandade kommuner | Kvinnor | 49,6 | 50,1 | 50,1 | 50,0 | 49,5 | -4 |
| | Män | 50,4 | 49,9 | 49,9 | 50,0 | 50,5 | -3 |
| Täta blandade kommuner | Kvinnor | 50,2 | 50,5 | 50,5 | 50,5 | 50,1 | 20 |
| | Män | 49,8 | 49,5 | 49,5 | 49,5 | 49,9 | 21 |
| Storstadskommuner | Kvinnor | 51,5 | 51,7 | 51,4 | 51,0 | 50,4 | 35 |
| | Män | 48,5 | 48,3 | 48,6 | 49,0 | 49,6 | 41 |
| Sverige totalt | Kvinnor | 50,2 | 50,6 | 50,6 | 50,4 | 50,0 | 19 |
| | Män | 49,8 | 49,4 | 49,4 | 49,6 | 50,0 | 20 |

Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Som framgår av tabellen bor det färre kvinnor än män i kommuntyperna mycket glesa, glesa och tätortsnära landsbygdskommuner samt glesa blandade kommuner. Detta bland annat som en följd av att det föds fler pojkar än flickor⁶ och att kvinnor flyttar i större utsträckning än män.⁷ Könsfördelningen varierar dock med åldern och överskottet av män är som störst i yngre åldrar. I de mycket glesa och glesa landsbygdskommunerna samt de glesa blandade kommunerna har såväl antalet kvinnor som män minskat mellan 1974 och 2014. Störst har minskningen varit i de mycket glesa landsbygdskommunerna.

⁶ Statistiska centralbyrån (2015), *Nu är männen fler än kvinnorna*, pressmeddelande 2015-03-27.

⁷ Nilsson, K. (2003), *Moving into the City and Moving Out Again: Swedish Evidence from the Cohort Born in 1968*, i *Urban Studies* vol. 40, nr. 7, s. 1243–1258.

År 2014 fanns det nästan 2 600 fler män än kvinnor i de mycket glesa landsbygdskommunerna. Andelen kvinnor i mycket glesa landsbygdskommuner var 48,4 procent vilket kan jämföras med andelen kvinnor i storstadskommunerna som var 50,4 procent. I samtliga mycket glesa landsbygdskommuner fanns det fler män än kvinnor 2014 även om könsfördelningen var förhållandevis jämn i två av kommunerna. I de mycket glesa landsbygdskommunerna har männen procentuellt sett minskat mer än kvinnor mellan 1974 och 2014 vilket också speglas i att könsfördelningen har jämnats ut något under perioden. År 1974 var andelen kvinnor i mycket glesa landsbygdskommuner 47,3 procent.

När det gäller glesa landsbygdskommuner, tätortsnära landsbygdskommuner och glesa blandade kommuner har skillnaderna mellan kvinnor och män varit relativt små under perioden. Inom kommuntyperna finns det dock en viss variation. Andelen kvinnor ligger mellan 47,7 procent och 51 procent i dessa kommuner. I 5 av 158 kommuner var könsfördelningen jämn och i 11 kommuner fanns det ett överskott på kvinnor 2014.

3.1.1 Hälften av Sveriges kommuner har ökat sin befolkning

Under perioden 1974 till 2014 har 146 av Sveriges 290 kommuner haft en positiv befolkningstillväxt, medan 120 kommuner har haft en negativ befolkningsutveckling. Ett mindre antal kommuner (24) uppvisar en mer eller mindre oförändrad befolkningsstorlek. Tabell 3.2 visar antalet kommuner inom respektive kommuntyp som har positiv, negativ eller oförändrad⁸ befolkningstillväxt under perioden 1974 till 2014.

⁸ Med oförändrad befolkningsstorlek menar vi att kommunens befolkning inte har ökat eller minskat med mer än 3 procent under perioden 1974 till 2014.

Tabell 3.2 Antal kommuner inom respektive kommuntyp som har haft en positiv, negativ eller oförändrad befolkningstillväxt 1974–2014 (antal)

| | Positiv utveckling | Negativ utveckling | Oförändrad | Förändring för hela gruppen 1974–2014 (procent) |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|------------|---|
| Mycket glea landsbygdskommuner | 0 | 15 | 0 | -27 |
| Glesa landsbygdskommuner | 6 | 36 | 3 | -13 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 34 | 28 | 8 | 8 |
| Glesa blandade kommuner | 8 | 14 | 6 | -3 |
| Täta blandade kommuner | 69 | 27 | 7 | 21 |
| Storstadskommuner | 29 | 0 | 0 | 39 |
| Totalt | 146 | 120 | 24 | 19 |

Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Det är framför allt kommuner av typen mycket glea och glesa landsbygdskommuner som har haft en minskande befolkning. Samtliga 15 kommuner som vi definierar som mycket glea landsbygdskommuner har minskat i befolkningsstorlek under perioden. Det är raka motsatsen mot gruppenorstadskommuner där samtliga 29 kommuner har haft en positiv befolkningsutveckling under perioden. I merparten av kommuntypen glesa landsbygdskommuner (36 kommuner) har befolkningen minskat. Sex kommuner i denna kommuntyp har dock haft en positiv befolkningsutveckling.

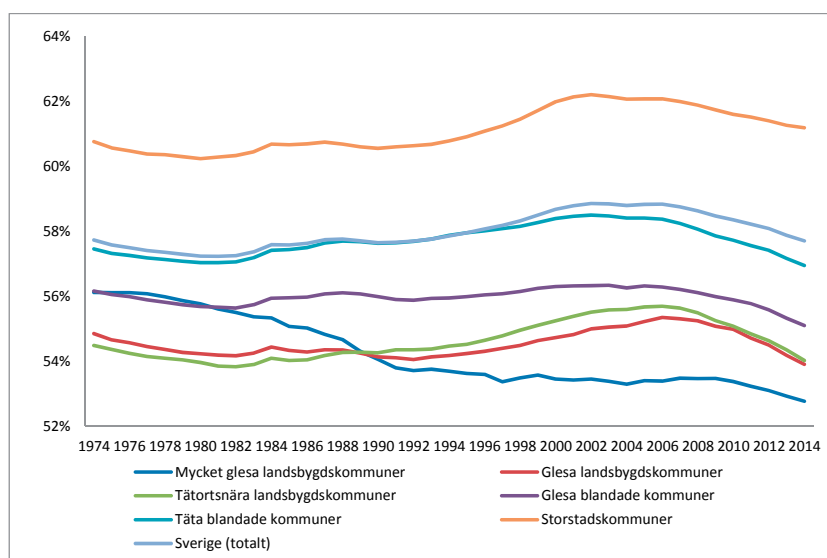
Av Sveriges 290 kommuner har 92 kommuner haft en befolkningstillväxt som ligger över rikets befolkningsutveckling (19,2 procent). Av dessa kommuner har 90 kommuner det gemensamt att minst 50 procent av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg till en ort med minst 50 000 invånare. Det rör sig alltså om förortskommuner till Göteborg, Malmö och Stockholm samt kommuner som har en större tätort nära sig. Två av kommunerna (Öckerö och Strömstad) är dock att betrakta som landsbygdskommuner. Av de 133 kommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling är merparten landsbygdskommuner (104 kommuner) även om det också finns täta blandade kommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling.

Tabell 3.2 visar utvecklingen över en längre tidsperiod. Det kan också vara intressant att titta närmare på utvecklingen i närtid eftersom Sverige har haft en rekordstor befolkningstillväxt under de senaste två åren. Detta till följd av en ökad invandring och att det har fötts många barn. Mellan 2013 och 2014 ökade befolkningen i 248 av landets 290 kommuner, vilket är att betrakta som trendbrott om vi ser till de senaste tio årens befolkningsutveckling. År 2013 var det 205 kommuner som hade en positiv befolkningsutveckling. Sett till den senaste tioårsperioden har annars ungefär hälften av Sveriges kommuner haft en negativ årlig utveckling. Givet den fortsatt höga invandringen till Sverige kommer vi sannolikt att se en fortsatt utveckling med fler kommuner som ökar sin befolkning i framtiden. Det gäller såväl landsbygdskommuner som storstadskommuner.

3.1.2 Skilda förutsättningar i olika delar av landet

Som vi tidigare har konstaterat har befolkningsutvecklingen och befolkningens sammansättning i en kommun stor betydelse. Den påverkar allt från skattebas till förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning och behov av kommunal service. En kommun med en stor andel av befolkningen i arbetsför ålder har andra förutsättningar än en kommun som har en hög andel barn eller äldre. I figur 3.3 redovisar vi andelen av befolkningen i yrkesaktiv ålder under perioden 1974 till 2014 i de sex kommuntyperna.

Figur 3.3 Andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder (20–64 år) inom respektive kommuntyp samt landet som helhet 1974–2014



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Som framgår av figur 3.4 finns det stora skillnader mellan olika kommuner och kommuntyper när det gäller befolkningens ålderstruktur. I denna fråga är storstadsregionerna och de glesa landsbygderna varandras motpoler. Det är också tydligt att landsbygderna har en lägre andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder än vad storstadskommunerna och de större tätortskommunerna har. Utvecklingen är dock snarlik i fem av kommuntyperna även om det finns vissa nivåskillnader. För de mycket glesa landsbygdskommunerna har utvecklingen varit negativ under hela perioden 1974 till 2014.

I dag består befolkningen av en stor andel personer i åldersgrupperna 20–24, 25–29, 40–44, 45–49 och 65–69 år. Inom de närmaste åren kommer en större andel av befolkningen att vara i pensionsåldern, vilket kommer att påverka den så kallade försörjningskvoten. Försörjningskvoten är ett mått som beskriver antalet barn och äldre i förhållande till antal personer i yrkesaktiv ålder.⁹

⁹ Mättet beräknas genom att dela den totala befolkningen med antalet personer i yrkesför ålder.

I Sverige har försörjningskvoten varit relativt konstant sedan 1960-talet. År 2014 hade Sverige en kvot på 1,73. Kvoten kan tolkas som att varje person i yrkesaktiv ålder i genomsnitt behöver försörja sig själv och 0,73 personer i åldrarna 0–19 år och 65 år eller äldre. Enligt Statistiska centralbyråns prognoser kommer försörjningskvoten att öka och 2020 beräknas den uppgå till 1,78. Omkring 2050 beräknas försörjningskvoten i Sverige ligga omkring 1,86.¹⁰ Den senaste långtidsutredningens prognoser visar på ungefär samma utveckling över tid.¹¹

Tabell 3.3 Försörjningskvot inom respektive kommuntyp 1974, 1994 och 2014

| | 1974 | 1994 | 2014 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Mycket glesa landsbygdskommuner | 1,78 | 1,86 | 1,89 |
| Glesa landsbygdskommuner | 1,82 | 1,85 | 1,85 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 1,84 | 1,83 | 1,85 |
| Glesa blandade kommuner | 1,78 | 1,79 | 1,81 |
| Täta blandade kommuner | 1,74 | 1,73 | 1,75 |
| Storstadskommuner | 1,64 | 1,65 | 1,63 |
| Sverige | 1,73 | 1,73 | 1,73 |

Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Som framgår av tabell 3.3 har spännvidden mellan de olika kommuntyperna ökat över tid. Storstadskommuner och täta blandade kommuner har haft de lägsta försörjningskvoterna av de sex kommuntyperna. I dessa kommuner har kvoten också varit mer eller mindre oförändrad under perioden. Om vi i stället ser till grupperna glesa och mycket glesa landsbygdskommuner så ser vi att försörjningskvoten redan i dag ligger i nivå med prognoserna för riket 2050. I dessa kommuner är alltså situationen redan i dag att betrakta som allvarlig, då förmågan att klara service, välfärd och arbetskraftsförsörjning påtagligt har försvagats. Detsamma kan sägas gälla för gruppen tätortsnära landsbygdskommuner. Försörjningskvoten kommer även fortsättningsvis att variera mellan kommuntyperna. I samtliga kommuntyper kommer kvoten att öka fram

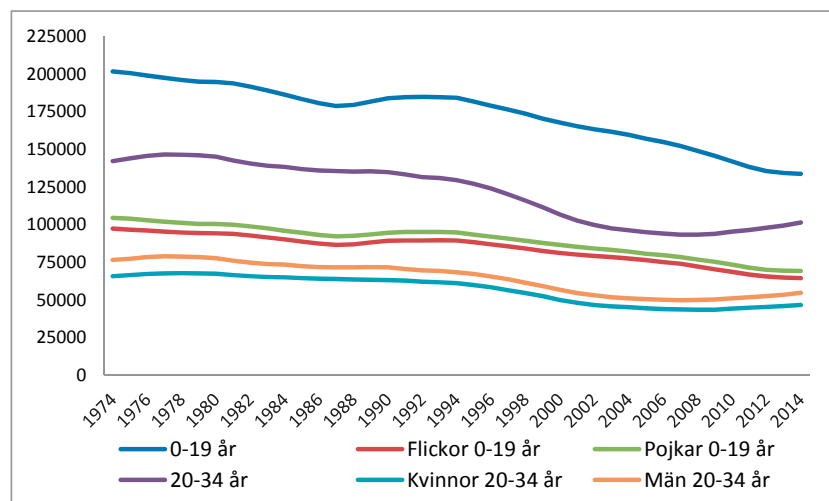
¹⁰ Statistiska centralbyrån (2015), *Försörjningskvot 1960–2014 och prognos 2015–2060*. 2015-05-19.

¹¹ SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

till 2050, men från helt olika nivåer. Nivåskillnaden mellan storstäder och glesa och mycket glesa landsbygdskommuner har ökat successivt under de senaste 40 åren.¹²

De växande demografiska skillnaderna mellan täta miljöer och mer glesa miljöer kan också illustreras genom att beskriva utvecklingen av antalet personer i åldrarna 0–19 år och 20–34 år i glesa och mycket glesa landsbygdskommuner (figur 3.4).

Figur 3.4 Antal personer i åldrarna 0–19 år och 20–34 år fördelat på kvinnor och män i glesa och mycket glesa landsbygdskommuner 1974–2014



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

I dessa kommuner har antalet personer i åldrarna 0–19 år minskat från drygt 200 000 till omkring 130 000 under perioden 1974 till 2014. Under mitten av 1980-talet skedde ett trendbrott och under ett par år ökade antalet personer i åldrarna 0–19 år i dessa kommuner. Från mitten av 1990-talet har dock minskningstakten varit tämligen hög. Om vi jämför denna utveckling med storstäderna och de täta blandade kommunerna ser vi att det är stora skillnader mellan

¹² Anderstig, C. (2012), *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*, Underlagsrapport 8 till Framtidskommissionen.

grupperna. I storstäderna har antalet personer i åldrarna 0–19 år i stället ökat med drygt 140 000 personer under samma period.

Ser vi till personer i åldrarna 20–34 år ser vi att det även här har skett en minskning över tid, men att det tycks ha skett en form av trendbrott under senare delen av 2000-talet. I början av perioden ökade antalet personer i åldrarna 20–34 år från drygt 142 000 till cirka 147 000 i de glesta landsbygdskommunerna. Mellan 1978 och 2008 minskade sedan antalet personer från strax över 147 000 till cirka 93 000. Från och med 2009 ökade dock antalet personer i dessa åldrar från 93 000 till strax över 101 000 personer 2014.

Som framgår av figuren ökade båda antalet kvinnor och män i åldrarna 20–34 år under perioden 2009–2014. Antalet män ökade dock något mer än antalet kvinnor vilket påverkar könsfördelningen i åldrarna 20–34 år i dessa kommuner. Av befolkningen i åldrarna 20–34 år var 46 procent kvinnor och 54 procent män 2014, vilket kan jämföras med 1974 då 46,2 procent var kvinnor och 53,8 procent var män. Under perioden är det endast små variationer i könsfördelningen och relationen mellan kvinnor och män i åldrarna 20–34 år har varit förhållandevis stabil i dessa kommuntyper. Det finns dock relativt markanta skillnader mellan kommunerna i de två kommuntyperna när det gäller fördelningen mellan kvinnor och män där vissa kommuner har en jämnare fördelning medan andra har en relativt ojämn fördelning.

I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att minskningen av antalet unga inte är något unikt för de glesta och mycket glesta landsbygdskommunerna utan något som delas av många av Sveriges kommuner. Det kan illustreras genom att titta på antalet 18-åringar som fanns i en kommun vid en viss tidpunkt och jämföra det med antalet 25-åringar i kommunen sju år senare. Om vi ser till 2014 framgår det att endast 36 kommuner hade lika många individer i åldersgruppen sju år senare. Det betyder att i 254 av 290 kommuner var det färre individer kvar i denna grupp 2014. Gemensamt för de kommuner där åldersgruppen bibehålls eller växer är att de är storstadskommuner eller kommuner där det finns ett universitet eller en högskola. Sett över tid är detta av allt att döma en tendens som håller i sig vilket gör att antalet yngre kommer att fortsätta att minska i en stor del av Sveriges kommuner.

Givet den generella utvecklingen och skillnaderna mellan kommunerna står de inför något olika demografiska utmaningar och

möjligheter. Färre yngre personer (grupperna 0–19 år och 20–34 år) innebär också att vi kan vänta oss att utflyttningarna från de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna kommer att mattas av ytterligare under kommande år.

3.1.3 Urbaniseringen av Sverige

Hur koncentrerad en befolkning är till en viss del av ett territorium går att beskriva på flera olika sätt. I Sverige kan vi till exempel se att 85 procent av befolkningen i dag bor i tätorter.¹³ Och på det sättet har det sett ut sedan 1980-talet även om andelen som bor i tätorter har ökat något över tid. Sverige har i dag sju tätorter med mer än 100 000 invånare. I dessa tätorter bor 28 procent av befolkningen.

På kommunal nivå har urbaniseringen inneburit att framför allt storstadskommuner, täta blandade kommuner och tätortsnära landsbygdskommuner växer, medan många glesa kommuner fått leva med att befolkningen gradvis minskar.¹⁴ I dag bor 35 procent av befolkningen i någon av de 15 kommuner som har mer än 100 000 invånare. Det är en ökning med tre procentenheter, eller två kommuner, sedan 2010.

Sveriges befolkning är också starkt koncentrerad till ett antal regioner. År 2014 bodde 87 procent av befolkningen i någon av de 23 funktionella analysregioner som har mer än 100 000 invånare. I de tre regionerna Göteborg, Malmö och Stockholm bor i dag omkring 50 procent av befolkningen.

Utvecklingen mot en allt högre koncentration av befolkningen till ett antal allt större regioner kommer enligt *Långtidsutredningen 2015* att fortsätta. Av Sveriges beräknade befolkningstillväxt på 1,4 miljoner personer till 2040 antar utredningen att 87 procent kommer att ske i storstadsregionerna. Resterande del av ökningen förväntas ske i regioner som har nära till en ort med minst 50 000 invånare. Samtidigt räknar utredningen med att befolkningen i mer-

¹³ Statistiska centralbyrån (2015), *Urbanisering – från land till stad*, Nr. 2015:96 Publicerad: 2015-03-03.

¹⁴ Syssner, J. (2014), *Strategier för kommuner som krymper – Om lokal anpassningspolitik som komplement till lokal tillväxtpolitik*, i Hermelin, B. (2014), *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*, CKS-rapport 2014:1.

parten (42 av 49 regioner) av de regioner som i dag har färre än 100 000 invånare kommer att minska (tabell 3.4).¹⁵

Tabell 3.4 Befolkningsandelar fördelade efter Tillväxtanalys funktionella analysregiongrupper 1990, 2013 och 2040

| | 1990 | 2013 | 2040 (framskrivning) |
|--|------------|------------|----------------------|
| Storstadsregioner | 43,8 | 49,4 | 54,3 |
| Täta regioner nära en större stad | 36,3 | 34 | 31,6 |
| Avlägset belägna täta regioner | 7,2 | 6,2 | 5,3 |
| Landsbygdsregioner nära en större stad | 5,6 | 5 | 4,4 |
| Avlägset belägna landsbygdsregioner | 6,0 | 4,8 | 3,9 |
| Mycket avlägset belägna landsbygdsregioner | 1 | 0,7 | 0,5 |
| Sverige (antal miljoner) | 8,6 | 9,6 | 11,1 |

Källa: SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

Oberoende av avgränsning kan vi med andra ord konstatera att Sverige har en relativt hög geografisk koncentration av befolkningen och att mycket talar för att koncentrationen kommer att öka över tid. Det här kommer att innebära utmaningar såväl för de kommuner och regioner som växer som för de som minskar.

Enligt Statistiska centralbyrån har urbaniseringen i Sverige skett i tre faser. Den första fasen inleddes vid 1800-talets början då 90 procent av befolkningen bodde i landsbygderna. Vid den här tiden fanns det relativt få städer och de flesta städer var med dagens mått mätt att betrakta som små.¹⁶ Under den andra fasen skedde det en snabb inflyttning till städerna, bland annat som en följd av industrialiseringen. På mindre än 100 år ökade tätortsgraden¹⁷ i Sverige från 15 till 80 procent. Omkring 1930 bodde det lika många människor i Sveriges landsbygder som det gjorde i städerna. Miljonprogrammet under 1960-talet och flyttningsbidrag kom sedan att bidra ytterligare till att människor flyttade från landsbygderna till storstadsregioner och andra större tätorter.¹⁸ Figur 3.5 visar hur

¹⁵ SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

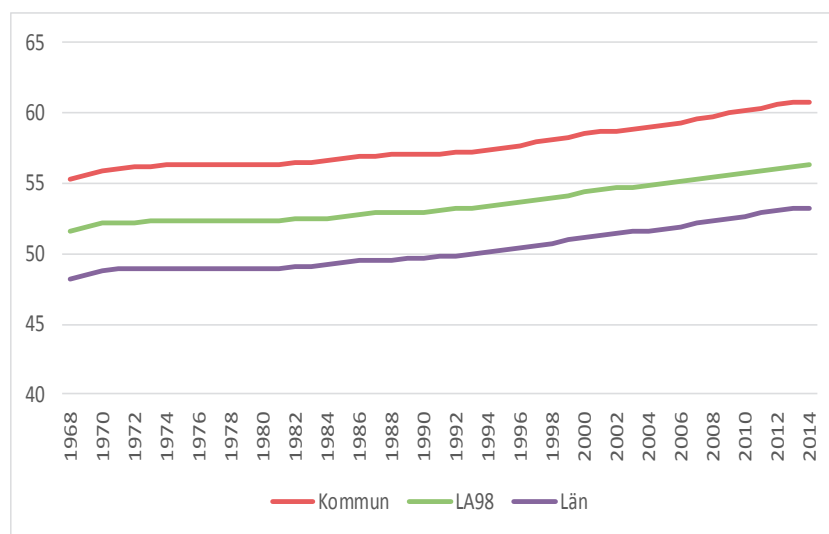
¹⁶ Statistiska centralbyrån (2015), *Urbanisering – från land till stad*, Nr. 2015:96 Publicerad: 2015-03-03.

¹⁷ Med tätortsgrad avses andel av befolkningen som bor i tätort.

¹⁸ Statistiska centralbyrån (2015), *Urbanisering – från land till stad*, Nr. 2015:96, Publicerad: 2015-03-03.

befolkningen har utvecklats mot att koncentrera sig allt mer till ett mindre antal regioner i landet.

Figur 3.5 Befolkningens koncentration 1968–2014 på kommun-, lokal arbetsmarknadsregions- och länsnivå (Hooverindex)



Källa: Amcoff, J. (2015), *Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet* i Sveriges kommuner och landsting (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

Kommentar: Hooverindex är ett mått på en befolknings koncentration. Om en befolkning är jämt spridd över ett lands yta antar indexet värdet 0, men om befolkningen i stället är helt koncentrerad till en enda region antar indexet värdet 100.

Av figuren framgår att urbaniseringen har fortsatt även efter 1960-talet. Under 1970-talet skedde också omflyttningar från Sveriges landsbygder till storstadsregionerna och de större städerna. Efter detta mattades dock utvecklingen av under 1980-talet. Och i dag är av allt att döma de stora omflyttningarna från land till stad avslutade.¹⁹ I vissa typer av landsbygder (framför allt glesa landsbygdskommuner och mycket glesa landsbygdskommuner) minskar förvisso fortfarande befolkningen. Detta beror dock inte i första

¹⁹ Se exempelvis SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015 eller Amcoff, J. (2015), *Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet* i Sveriges kommuner och landsting (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

hand på att människor väljer att flytta från dessa kommuner utan på att det föds få barn i dessa kommuner.

Den urbanisering som pågår i dag sker alltså inte i första hand på landsbygdernas bekostnad. I stället växer storstadsregionerna och de större städerna genom ökad invandring och att det föds fler människor än vad som dör. Sett till landsbygderna som helhet och räknat i absoluta tal minskar inte landsbygdens befolkning mer än marginellt.

Som vi tidigare har konstaterat finns det dock skillnader mellan olika typer av landsbygder. Den tätortsnära landsbygden har haft en positiv befolkningsutveckling under senare år. Andra typer av mer glesbefolkade landsbygdskommuner har haft en kontinuerlig minskning av befolkning.

Sett till graden av urbanisering så har det egentligen inte skett någon större förändring sedan 1970-talet. År 1970 bodde 81 procent av befolkningen i tätort vilket ska jämföras med 85 procent av befolkningen vid den senaste tätortsavgränsningen som gjordes 2010.

På regional nivå har det dock hänt en del. Under 1970- och 1980-talet skedde en lokal utspridning av befolkningen i merparten av Sveriges län. År 1990 bröts dock denna trend och under perioden därefter har det varit en ökad koncentration av befolkningen i nästan samtliga län. De större centralorterna har stärkt sin dragningskraft under senare år. I dag bor en större andel av respektive läns befolkning i länets största tätort. Det finns också en ihållande trend där befolkningen utvecklas i riktning mot en ökad koncentration till ett mindre antal regioner i landet. Under de senaste decennierna har också fördelningen utvecklats i riktning mot ytterligare koncentration för varje år som gått. I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att sett i ett europeiskt perspektiv är takten på urbaniseringen i Sverige inte anmärkningsvärt hög utan något långsammare än genomsnittet i EU.²⁰

²⁰ Amcoff, J. (2015), *Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet i Sveriges kommuner och landsting* (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

3.2 Flyttmönster och barnafödande förklarar utvecklingen

Hur befolkningen utvecklar sig beror på två faktorer. Det handlar dels om relationen mellan de som flyttar till ett område och de som väljer att flytta därifrån, dels om balansen mellan hur många människor som föds och hur många som dör. I och med att yngre människor flyttar i större utsträckning än äldre kan det påverka åldersstrukturen i olika delar av landet. Flyttmönstren kan på så vis förstärka eller försvaga de demografiska utmaningar och utvecklingstendenser som vi har redogjort för.

I tabell 3.5 visar vi den huvudsakliga förklaringen till befolkningsökning och befolkningsminskning i de sex kommuntyperna under perioden 2010 till 2014. Av tabellen framgår hur de olika komponenterna har bidragit till befolkningskoncentrationen under de senaste åren.

Tabell 3.5 Antal kommuner fördelade efter huvudsaklig förklaring till befolkningsförändring 2010–2014

| Huvudsaklig förklaring | Totalt | Mycket glesa landsbygds-kommuner | Glesa landsbygds-kommuner | Tätortsnära landsbygds-kommuner | Glesa blandade kommuner | Täta blandade kommuner | Storstads-kommuner |
|-----------------------------|------------|----------------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------|
| <i>Befolkningsökning</i> | 185 | 0 | 9 | 39 | 17 | 91 | 29 |
| Flyttöverskott | 169 | 0 | 9 | 34 | 17 | 82 | 27 |
| Födelseöverskott | 16 | 0 | 0 | 5 | 0 | 9 | 2 |
| <i>Befolkningsminskning</i> | 105 | 15 | 36 | 31 | 11 | 12 | 0 |
| Flyttunderskott | 13 | 3 | 3 | 5 | 2 | 0 | 0 |
| Födelseunderskott | 92 | 12 | 33 | 26 | 9 | 12 | 0 |
| Totalt | 290 | 15 | 45 | 70 | 28 | 103 | 29 |

Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Under perioden 2010 till 2014 ökade befolkningen i 185 av 290 kommuner, medan den minskade i 105 kommuner. Mönstret i tidigare analyser återkommer även här på så vis att det framför allt var i olika typer av landsbygdskommuner som befolkningen minskade. Av de 105 kommuner där befolkningen minskade var 93 landsbygds-kommuner.

Den huvudsakliga förklaringen till att en kommun växer är att det är fler som flyttar till kommunen än som flyttar därifrån. Av de kommuner som hade en befolkningsökning under perioden var det 169 kommuner som växte framför allt till följd av ett positivt flytt-netto. Merparten av dessa kommuner hade förvisso också ett födelseöverskott, men den huvudsakliga förklaringsfaktorn var att inflyttningen översteg utflyttningen. Flyttöverskottet i dessa kommuner förklaras i sin tur till största delen av en ökad invandring till Sverige under perioden. Ökningen skedde alltså bara i liten utsträckning som en följd av omflyttning av befolkningen inom landet.

Tittar vi i stället på de 105 kommuner där befolkningen minskade under perioden så ser vi att för 92 av dessa var den huvudsakliga förklaringen till minskningen att det föddes för få barn. Flera av dessa kommuner hade också en mindre nettoutflyttning under perioden. Det rörde sig då framför allt om flyttningar inom landet. I samtliga av dessa kommuner var utrikes flyttnettot positivt. I 13 av kommunerna (samtliga definierade som landsbygds-kommuner) var den huvudsakliga förklaringen till befolkningsminskning ett flyttunderskott och då framför allt orsakat av flyttningar inom landet.

De krympande kommunernas födelseunderskott beror av allt att döma på att dessa kommuner som en följd av tidigare perioder av hög utflyttning har en ogynnsam befolkningsstruktur i form av få unga och många äldre människor. Med utgångspunkt i detta resonemang kan vi dra slutsatsen att det finns en risk för att den negativa utvecklingen i dessa kommuner kommer att fortsätta även i framtiden. Detta eftersom dessa kommuner har en befolkningssammansättning med få människor i barnafödande åldrar och allt fler äldre. Att bryta en sådan utveckling kan komma att bli en stor utmaning och en mycket svår uppgift för dessa kommuner. Här kan dock de senaste årens ökade invandring till Sverige vara till hjälp eftersom dessa kommuner är i stort behov av befolkning i arbetsför ålder. Utan ett sådant tillskott kan det bli svårt att upprätthålla den grundläggande struktur och service som krävs för en långsiktigt hållbar utveckling och tillväxt.

3.3 Människor väljer att flytta av olika anledningar

Det blir allt vanligare att människor flyttar och byter bostads- eller arbetsort. I genomsnitt flyttar en person elva gånger under sin livstid. De allra flesta väljer dock att bo kvar i eller återvända till det län där de är födda.²¹ Merparten av alla flyttningar sker också inom en kommun och mellan närliggande bostäder.²²

Även om vi framför allt flyttar inom en kommun har flyttningar inom landet (det vill säga flyttningar mellan kommuner och regioner) betydelse för befolkningsstrukturen och dess utveckling. Det kan därför vara intressant att försöka ge en bild av vad det är som ligger bakom att människor väljer att bryta upp och flytta mellan olika delar av landet. Detta för att vi ska kunna förstå vad det är som driver flyttrörelserna inom landet.

Under senare år har det vuxit fram en relativt omfattande diskussion inom forskningen om det är ekonomiska möjligheter eller andra typer av faktorer (så kallade ameniteter – faktorer som underlättar, förenklar eller som ger nytta eller nöje) som driver regional befolkningstillväxt och flyttmönster. Richard Florida och Edward Glaeser har till exempel pekat på betydelsen av andra faktorer än den regionala arbetsmarknaden för en regions befolkningsutveckling.²³ Det kan röra sig om faktorer som boendemiljö, utbudet av kommersiell och offentlig service eller tillgången till kultur- eller fritidsaktiviteter.²⁴

Det finns förstas många olika anledningar till och faktorer bakom att människor väljer att flytta till en ny plats. Det kan vara såväl studie- och arbetsmarknadsrelaterade som familje- och känslomässiga skäl. Skälen till att vi väljer att flytta skiljer sig också åt mellan människor med olika kön, ålder, utbildning och yrke. Människors benägenhet att flytta påverkas också av avståndet som en eventuell flytt kräver.

²¹ Boverket (2012), *Visionen för Sverige 2025*.

²² Statistiska centralbyrån (2015), *Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad*, Nr. 2015:124, Publicerad: 2015-06-09.

²³ Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*; och Glaeser, E.L. m.fl. (2001), *Consumer city*, i *Journal of economic geography* 1, vol. 1, s. 27–50.

²⁴ Tillväxtanalys (2014), *Varför är vissa platser mer attraktiva än andra? – en forskningsöversikt om de faktorer som skapar boendeattraktivitet*, Dnr: 2014/008; och Nieodmysl, T. och Clark, W.A.V. (2014), *What matters for internal migration, jobs or amenities*, i *Migrations letters*, vol. 11, nr. 3, s. 377–386.

En människas benägenhet att flytta skiljer sig åt mellan olika tidpunkter i livet. Ju äldre människor blir desto mindre benägna att flytta blir de. Generellt sett är människor mer benägna att flytta i tidig ålder i samband med studier och innan de bildar familj. Flyttbenägenheten är som störst mellan 20 och 30 års ålder. Därefter minskar benägenheten att flytta fortlöpande för att stabilisera sig på en förhållandevis låg nivå för personer över 35 år. Det finns dock studier som visar att vissa grupper tenderar att flytta efter att de har gått i pension.²⁵

Även utbildningsnivå har betydelse för hur pass benägen att flytta en person är. Personer med eftergymnasial utbildning har visat sig vara mer rörliga än personer med lägre utbildning (gymnasial eller lägre). Högutbildade personer flyttar också längre avstånd än personer med lägre utbildningsnivå.²⁶

Barnfamiljer är mindre benägna att flytta än icke-barnfamiljer.²⁷ Samtidigt finns det studier som visar att hushåll med barn i större utsträckning säger att de vill flytta till landsbygderna jämfört med personer utan barn, och att en större andel av barnfamiljerna faktiskt också flyttar till landsbygderna jämfört med personer utan barn.²⁸

3.3.1 Arbetsmarknadens betydelse för människors val av bostadssort

Om vi vill veta vad det är som gör att människor väljer att flytta mellan olika delar av landet kan vi antingen fråga dem varför de väljer att flytta eller så kan vi studera deras faktiska ageranden. Beroende på vilket angreppssätt vi väljer skiljer sig svaren åt en aning. Det är sannolikt därför som forskningen inom området också är något tvetydig.

²⁵ Amcoff, J. m.fl. (2011), *Pensionspuckeln: 55+ flyttningar till och från Stockholmsregionen*. Demografisk rapport 2011:2, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting; och Andersson, E. och Abrahamsson, M. (2012), *Changing residential mobility rates of older people in Sweden*, i Ageing & Society 32, s. 963–982.

²⁶ Nordiska ministerrådet (2002), *Nöjda så in i Norden*, Nord 2002:6.

²⁷ Amcoff, J. och Nicodmysl, T. (2013), *Barnfamiljers flyttningar kring sekelskiftet 2000*, Demografisk rapport 2013:4, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting.

²⁸ Nicodmysl, T. & Amcoff, J. (2010), *Is there hidden potential for rural population growth in Sweden?* i Rural Sociology 76, nr. 2, s. 257–279.

Historiskt sett har människor flyttat till platser där det har funnits goda förutsättningar att försörja sig. Under 1800-talet och första hälften av 1900-talet flyttade människor till de platser där nya näringar och arbetstillfällen skapades. Under 1990-talets andra hälft när Sverige genomgick en relativt kraftig urbanisering fick vi en tydligare uppdelning i bostadsområden och arbetsområden. Detta tycks dock inte ha fått till följd att arbetsmarknadens betydelse för flyttrörelserna mellan regioner och kommuner har minskat.

Det finns flera studier som pekar på att arbetsmarknaden har stor betydelse för flyttströmmarna inom Sverige. Generellt sett går flyttströmmarna från regioner med sämre arbetsmarknadsläge till regioner med bättre arbetsmarknadsläge. Regioner med hög arbetslöshet, få vakanser och en stor andel av befolkningen i arbetsmarknadspolitiska program kämpar därmed i motvind i och med att de har regionala egenskaper som kan sägas fungera fränstötande för människor i arbetsför ålder. Detta till skillnad från arbetsmarknadsregioner med större befolkningsunderlag, fler vakanser och ökad tillgång till utbildningsplatser som i stället har egenskaper som drar till sig människor och arbetskraft.²⁹

Sett över tid har också de regionala skillnaderna i arbetslöshet minskat, vilket ytterligare talar för arbetsmarknadens betydelse för flyttmönstren. Flyttströmmarna går också till regioner där det finns ett universitet eller en högskola och från de mindre regionerna till de större.³⁰ En förklaring till detta är att en större region generellt sett har ett mer varierat näringsliv och en bredare arbetsmarknad och därmed antas kunna erbjuda större möjligheter till lokal jobbrörlighet.³¹

Arbetsmarknadens betydelse varierar också mellan olika grupper av människor. Till exempel så tycks högutbildade fästa särskilt stor vikt vid jobb och karriär vid beslut om bosättningsort.³²

²⁹ SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008; Lundholm, E. (2010), *Interregional migration propensity and labour market size in Sweden 1970–2001*, i *Regional studies* 44, s. 455–464; och Gärtner, S. (2014), *New macroeconomic evidence on internal migration in Sweden 1967–2003*.

³⁰ SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008.

³¹ Tillväxtanalys (2014), *Varför är vissa platser mer attraktiva än andra? – en forskningsöversikt om de faktorer som skapar boendattraktivitet*, Dnr: 2014/008.

³² Nedomysl, T. och Hansen, H.K. (2010), *What matters for the decision to move: jobs versus amenities*, i *Environment and Planning A*, vol. 42, s. 1636–1649.

Det finns samtidigt exempel på studier som tonar ned arbetsmarknadens betydelse för flyttströmmarna. Till exempel har Richard Florida ifrågasatt arbetsmarknadens betydelse för människors val av bostadsort genom att peka på att faktorer som kultur och nöjen faktiskt är viktigare för att attrahera människor och skapa regional tillväxt.³³ I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att Floridas tes i synnerhet gäller personer med högre utbildning som är verksamma inom kunskapsintensiva branscher.

Det finns även svenska studier som tonar ned arbetsmarknadens betydelse. Enligt en studie som genomfördes i anslutning till den regionalpolitiska utredningen 2000 var det endast en femtedel av befolkningen som flyttade av arbetsmarknadsrelaterade skäl. De svarande lyfte snarare fram studiemässiga, sociala eller boendemiljörelaterade skäl för sina val av bostadsort.³⁴

Vi kan alltså konstatera att forskningen på området går isär. En rimlig förklaring till detta är att de allra flesta människor sannolikt har fler skäl till att flytta än ett enda och att dessa faktorer samverkar i beslutsfattandet. Thomas Nedomysl har med utgångspunkt i ett sådant resonemang presenterat en modell där behov av försörjning ses som en grundläggande förutsättning som måste vara uppfylld innan övriga faktorer kommer i spel.³⁵

3.3.2 Andra faktorerers betydelse för flyttströmmarna

Även om arbetsmarknaden har betydelse för människors val av bosättningsort så spelar sociala faktorer som närhet till familj, släkt och vänner fortfarande stor roll för människors flyttbeslut.³⁶ En majoritet av svenskarna har också bosatt sig inom fem mil från sina barn eller sina föräldrar, vilket ytterligare talar för de sociala faktorernas betydelse.³⁷ Kvinnor fäster större vikt vid sociala faktorer

³³ Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*.

³⁴ Garvill, J, Malmberg, G. och Westin, K. (2000), *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*.

³⁵ Nedomysl, T. (2010), *Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective*, i *Geografiska annaler B*, vol. 92, nr. 1, s. 97–109.

³⁶ Garvill, J, Malmberg, G. och Westin, K. (2000), *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*; och Nedomysl, T. (2010), *Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective*. i *Geografiska annaler B*, vol. 92, nr. 1, s. 97–109.

³⁷ Malmberg, G. och Pettersson, A. (2007), *Distance to elderly parents: Analyses of Swedish register data*, i *Demographic research* 17, s. 679–703.

vid val av bosättningsort än andra.³⁸ Ungefär var fjärde flytt är dessutom en återflytt till en plats där en person har bott tidigare i livet. En social koppling till en plats i form av familj, släkt eller vänner ökar sannolikheten för inflyttning.³⁹

Människor tycks vidare värdera goda möjligheter till vård, omsorg och kommunikationer, friluftsliv och tillgång till vatten och natursköna omgivningar vid val av bosättningsort. Det lokala utbudet av idrott, kultur och nöjen verkar dock inte påverka valet av att flytta till den ena eller den andra platsen. Det finns dock variationer mellan olika grupper, till exempel fäster högutbildade större vikt vid kulturutbud vid val av bosättningsort än andra grupper.⁴⁰

När det gäller frågan om den offentliga servicens betydelse för människors val av bostadsplats har Jan Amcoff med flera studerat betydelsen av butiker och skolor i landsbygderna. Av dessa studier framgår att det inte tycks finnas något samband mellan vare sig inflyttning eller utflyttning och nedläggning av butiker och skolor i landsbygderna. Detta gäller även för de grupper som kan antas ha ett särskilt behov av just den typen av service.⁴¹

3.3.3 Finns det en potential för en mer omfattande inflyttning till landsbygderna?

Det finns fler studier av inflyttningen från städerna till landsbygderna än av inflyttning från landsbygderna till städerna. Tidigare studier har visat att de som väljer att flytta till landsbygderna tenderar att vara äldre, svenskfödda, mindre välbeställda, ha lägre utbildning, ensamstående och arbetslösa jämfört med andra flyttare.⁴²

³⁸ Niedomysl, T. (2008), *Residential preferences for interregional migration in Sweden: demographic, socioeconomic, and geographical determinants*. i *Environment and Planning A*, vol. 40, s. 1109–1131.

³⁹ Lundholm, E (2012), *Returning Home? Migration to Birthplace among Migrants after Age 55*, i *Population, Space and Place* vol. 18, nr. 1, s. 74–84.

⁴⁰ Niedomysl, T. (2010), *Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective*, *Geografiska Annaler*, series B, vol. 92, nr. 1, s. 97–109.

⁴¹ Amcoff, J. (2012), *Do Rural Districts Die When Their Schools Close? Evidence from Sweden around 2000*, i *Educational Planning*, vol. 20, nr. 3, s. 47–60; och Amcoff, J, m.fl. (2011), *The (un)importance of the closure of village shops to rural migration patterns*, i *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* vol. 21, nr. 2, s. 129–143.

⁴² Lindgren, U (2003), *Who is the Counter-Urban Mover? Evidence from the Swedish Urban System*, i *International Journal of Population Geography*, vol. 9, nr. 5, s. 399–418.

Niedomysl och Amcoff har studerat skillnaderna hos individer som flyttat till antingen en stad eller till landsbygderna. Enligt denna studie är det en större andel som säger sig vilja flytta till landsbygderna än som faktiskt gör det. Detta skulle tala för att det finns en potential till ökad inflyttning till landsbygderna. Studien visar att det är samma grupper av människor som redan flyttat till landsbygderna som uttrycker en önskan om att flytta dit. Att skillnaderna mellan de som säger sig vilja flytta till landet och de som faktiskt gör det är så pass små innebär att det sannolikt inte finns en dold potential till ökad inflyttning. Detta tyder, enligt Niedomysl och Amcoff, på att människor inte alltid agerar på det sätt som de säger sig vilja agera snarare än att det saknas förutsättningar för människor att flytta till landsbygderna. Studien visar vidare att de som säger sig vilja flytta till landet och de som också gör det är i större utsträckning medelålders eller äldre, har i regel barn och är i större utsträckning egenföretagare. Detta skiljer sig från de som säger sig vilja flytta till staden. Dessa är i allmänhet yngre och har en hög inkomst och hög utbildning.⁴³

3.4 De demografiska utmaningarna

Den demografiska utvecklingen är en viktig, men också svår fråga att hantera för många kommuner. Stora delar av Sverige står inför stora utmaningar relaterade till den demografiska utvecklingen. Den fortsatta koncentrationen av människor till tätorterna och ett fåtal större regioner innebär att de täta miljöerna och de glesa landsbygderna har olika demografiska strukturer. Givet detta står de också inför olika utmaningar.

Som framgått av beskrivningarna i detta kapitel krymper många av de glesa och mycket glesa landsbygdskommuner och har så gjort under en längre period. Detta påverkar den kommunala ekonomin och kommunens förmåga att attrahera människor och företag samt behålla och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Många av dessa kommuner har redan i dag problem med eller kommer att få problem med att klara av sina åtaganden inom välfärdsuppdraget.

⁴³ Niedomysl, T. och Amcoff, J. (2011), *Is there a hidden potential for rural population growth in Sweden?* i *Rural sociology* 76, s. 257–279.

I dessa delar av landet kommer det på längre sikt också att bli svårt att upprätthålla kompetensförsörjningen inom offentlig och privat sektor. På vissa platser är detta redan i dag en i allra högsta grad verklig utmaning.

Många glesa och mycket glesa landsbygdskommuner har en åldersstruktur som är mycket ofördelaktig för en långsiktig befolknings-tillväxt. Detta till följd av att framför allt unga vuxna av olika skäl har valt att flytta från dessa kommuner.

Den här något dystra bilden behöver dock nyanseras en aning. I de tätortsnära landsbygderna och i vissa delar av de glesa landsbygden, till exempel där man har tillgång till platsbundna tillgångar, har vi kunnat se en annan utveckling. Här ökar befolkningen och många av dessa kommuner har såväl ett positivt flyttnetto som ett positivt födelsenetto. På sikt kommer även dessa kommuner att ställas inför demografiska utmaningar kopplade till en ökad försörjningskvot, men det gäller i stort sett alla Sveriges kommuner.

4 Företagande och arbetsliv i Sveriges landsbygder

Den ekonomiska och sociala utvecklingen bygger i hög grad på att det finns möjligheter för människor att försörja sig och hitta meningsfull sysselsättning i arbetsliv och på fritiden. I Sveriges landsbygder är utveckling och tillväxt därför starkt kopplad till i vilken utsträckning arbetstillfällen växer fram och vilken tillgång företag har till rätt arbetskraft. Ett annat exempel på en förutsättning för god utveckling och tillväxt i landsbygderna är att det finns en bred näringslivsstruktur och lokal köpkraft.

I detta kapitel gör vi en översiktlig beskrivning av det svenska företagandets och arbetslivets utveckling i Sveriges landsbygder. Kapitlet fokuserar på skillnader i utveckling mellan olika regioner såväl som mellan städer och landsbygder. Vi inleder kapitlet med en beskrivning av strukturuomvandlingen i Sveriges landsbygder. Därefter redogör vi för hur näringslivet och företagandet har utvecklats i de olika kommuntyperna mellan 1990 och 2010. Vidare beskriver vi sysselsättning i landsbygderna och hur utvecklingen har påverkat efterfrågan på och tillgången till kunskap och högutbildad arbetskraft. Avslutningsvis diskuterar vi hur näringsliv och kompetensförsörjning sammantaget påverkar förutsättningarna för landsbygderna och vilka hinder och möjligheter vi ser för utveckling i Sveriges landsbygder.

4.1 Från en råvarubaserad till en kunskapsintensiv ekonomi

Sverige har under en längre tid gått från att vara ett landsbygdsbaserat jordbrukssamhälle till en urbaniserad kunskapsekonomi.¹ När jord- och skogsbruket mekaniserades i slutet av 1800-talet uppstod ett överskott av arbetskraft i landsbygderna samtidigt som industrialiseringen drog till sig detta överskott. Denna struktur- och omvandling medförde en omflyttning av människor från landsbygder till tätorter som pågick fram till 1970-talet.²

Tillverkningsindustrin var inledningsvis direkt relaterad till råvaruproduktionen, såsom järnindustri och sågvirke, och växte fram runt sågverk och järnbruk. Den framväxande mer högförädlade tillverkningsindustrin minskade industrins koppling till den inhemska råvaruproduktionen. Denna industri koncentrerades i stället till större och växande orter. En tjänstesektor växte samtidigt fram på dessa platser.

Från 1970-talet har tillverkningsindustrin blivit mer och mer driven av kunskap och forskning och dragits mot större orter. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet minskade sysselsättningen framför allt i den lågförädlade tillverkningsindustrin och i offentlig sektor. Det medförde att en stor andel jobb på många mindre orter i Sverige försvann. Flyttströmmarna från mindre orter till större städer med större utbud av högre utbildning och större marknader för tillväxtbranscher inom service och handel förstärktes.

Tillverkningsindustrin har under lång tid både specialiserat sig samt förändrat sina produktions- och affärssystem, inte minst genom robotisering och automatisering. I vissa branscher har denna förändring inneburit att många arbetstillfällen har försvunnit. Det växande kunskapsinnehållet i ekonomin innebär att allt fler människor arbetar med tjänsterelaterade uppgifter, även inom tillverkningsindustrin.

I dagens ekonomi sysselsätts alltså allt fler människor inom tjänstesektorerna. Närheten till marknaden spelar en större roll i tjänstesektorer jämfört med den traditionella tillverkningsindustrin, vilket innebär att en allt större andel av den ekonomiska aktiviteten kon-

¹ Statens jordbruksverk (2012), *Arbete och liv på landsbygden – landsbygdens förutsättningar i kunskapsekonomin*, Rapport 2012:19.

² Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

centreras till storstadsregionerna. Att produktionen blir mer kunskapsintensiv förstärker denna utveckling. Detta beror på att kunskapsintensiva aktiviteter gynnas av samlokalisering och kunskaps-täta miljöer växer därför främst i urbana områden. Den kunskapsbaserade ekonomin har således medfört en stark koncentration av tjänstesektorer till urbana miljöer och minskande sysselsättning i landsbygderna. Den pågående struktumvandlingen mot en mer kunskapsbaserad ekonomi innebär att utvecklingstrenderna med ökad urbanisering och förtätning ser ut att fortsätta även i framtiden. Det finns samtidigt regioner som specialiserar sig inom en för regionen specifik bransch. Sådan specialisering svarar inte på samma sätt på koncentrationskrafterna som de mer tjänsteintensiva sektorerna gör då specialiseringen ofta bygger på mer platsbundna och trög-rörliga produktionsfaktorer.³ Det kan till exempel gälla jordbruksproduktion eller gruvnäring. Samtidigt erbjuder det digitala samhällets framväxt nya möjligheter att leva, arbeta och driva företag i landsbygderna.

4.2 Sysselsättningens och näringslivets utveckling 1990 till 2010

Under perioden 1990 till 2010 har den huvudsakliga tillväxten i sysselsättningen skett i den kunskapsintensiva tjänstesektorn. Den totala nettosysselsättningen sjönk med drygt 100 000 arbetstillfällen under perioden. Sysselsättningen ökade i de större städerna samtidigt som den minskade i landsbygderna.⁴

I dag sysselsätter tjänstesektorn mer än 80 procent av landets befolkning. Tjänstesektorn består dels av så kallade hushållnära tjänster, såsom bygg, handel, transport och hotell- och restaurangverksamhet, dels av avancerade tjänster, till exempel vård- och utbildningssektorn. De hushållsnära tjänsterna sysselsätter en ökande andel av arbetskraften, men den största ökningen finns emellertid inom de avancerade tjänsterna. Andelen sysselsatta inom råvaruproduktion och tillverkningsindustri har sjunkit totalt sett och det är inom den lågteknologiska tillverkningsindustrin som sysselsätt-

³ SOU 2007:25, *Plats för tillväxt*, bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008.

⁴ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

ningen har gått tillbaka mest. Minskningen i tillverkningsindustrin har varit kraftigare i storstäderna än i landsbygderna. Det innebär att andelen sysselsatta i tillverkningsindustrin är större i landsbygderna eftersom en stor del av denna industri främst återfinns i landsbygdskommunerna.⁵

Näringslivsstruktur och sysselsättning skiljer sig åt mellan städer och landsbygder liksom mellan olika typer av landsbygder. Tabell 4.1 visar andel av samtliga sysselsatta i olika sektorer 1990 och 2010.

Tabell 4.1 Kommuntypers andel av samtliga sysselsatta i olika sektorer, 1990 och 2010 (procent)

| | Mycket glesa landsbygds-kommuner | | Glesa landsbygds-kommuner | | Tätortsnära landsbygds-kommuner | | Glesa blandade kommuner | | Täta blandade kommuner | | Storstads-kommuner | | Andel av total sysselsättning | |
|-------------------------------|----------------------------------|------|---------------------------|------|---------------------------------|------|-------------------------|------|------------------------|------|--------------------|------|-------------------------------|------|
| | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 | 1990 | 2010 |
| Areella näringar och fiske | 6,4 | 6,4 | 7,3 | 5,6 | 8,0 | 5,6 | 4,9 | 3,3 | 3,3 | 2,1 | 0,5 | 0,3 | 3,2 | 2,0 |
| Övrig råvaru- och energi | 2,9 | 2,5 | 1,2 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 2,6 | 2,6 | 0,7 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 1,0 | 0,9 |
| Lågteknologisk tillverkning | 11,1 | 8,2 | 19,6 | 16,9 | 19,2 | 15,3 | 16,0 | 12,5 | 13,2 | 8,8 | 6,9 | 3,7 | 12,2 | 8,1 |
| Avancerad tillverkning | 2,14 | 2,7 | 6,7 | 4,9 | 8,4 | 8,6 | 9,5 | 8,7 | 9,3 | 6,6 | 7,9 | 5,9 | 8,5 | 6,5 |
| Hushållsnära tjänster | 41,3 | 36,8 | 27,0 | 29,8 | 28,5 | 30,5 | 27,4 | 28,0 | 30,3 | 32,2 | 37,3 | 34,7 | 31,9 | 32,6 |
| Avancerade tjänster | 32,6 | 42,8 | 34,9 | 41,0 | 31,1 | 37,9 | 37,1 | 44,4 | 40,9 | 49,0 | 44,7 | 54,4 | 40,7 | 49,4 |
| Andel av total sysselsättning | 1,1 | 0,8 | 6,7 | 5,4 | 8,9 | 8,0 | 7,8 | 7,1 | 42,2 | 41,0 | 33,3 | 37,8 | | |

Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

⁵ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

Olika regioner har olika förmåga att skapa tillväxt i sysselsättning. De mönster som kan urskiljas av tabellen ovan är att landsbygdskommuner är mer specialiserade inom areella näringar och lågteknologisk tillverkningsindustri. Många av dessa branscher befinner sig i en rationaliseringsfas där sysselsättningen minskar. Vi kan utifrån denna utveckling konstatera att landsbygdersnas sämre utveckling i sysselsättningen sannolikt beror på näringslivsstrukturen.

Samtidigt har många branscher samma utveckling oavsett lokalisering. Detta är ett mönster som gäller både för de branscher som är inne i en stark tillväxtfas som för branscher som befinner sig i nedgång. Branscher som växer starkt i sysselsättning återfinns i hög grad inom tjänstesektorer såsom utbildning, företagstjänster, turism, handel och transport, men även inom näringar som kopplar till naturresurser. Dessa branscher har under början av 2000-talet vuxit i både landsbygds- och stadskommuner.

Sysselsättningsstillväxten har alltså i stora drag samma innehåll i stad och landsbygd. Det finns dock några verksamheter som har vuxit starkare i landsbygdskommuner än i stadskommuner. Dessa återfinns till exempel inom lågteknologisk tillverkning såsom stål- och metallproduktion eller inom mer avancerade tjänster inom finans, försäkring samt forskning och utveckling. Detta visar att landsbygdens näringslivsstruktur även koncentreras kring kunskapsintensiva verksamheter, såsom företagstjänster och forskning.⁶

Skälen till ökning eller minskning i sysselsättning i en bransch kan vara olika. Branscher har minskat sin sysselsättning som en följd av att produktionsprocesser moderniseras och maskiner ersätter mänsklig arbetskraft. För ekonomisk tillväxt och ökat välbefinnande är sådan produktivitetstillväxt nödvändig eftersom den ökar produktionsvärdet per arbetad timme och stärker företagets konkurrenskraft. En annan orsak kan vara att en hel bransch är på tillbakagång på grund av försämrade konkurrenskraft.

Även för tillväxt i förädlingsvärde per anställd är utvecklingen inom branscherna likartad mellan stad och land. Dessa likheter är dock inte lika tydliga som för sysselsättning.⁷ Som vi har nämnt tidigare kan en stark produktivitetstillväxt och förbättrat förädlings-

⁶ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

⁷ Ibid.

värde leda till en minskning i antalet arbetstillfällen (åtminstone på kort sikt). Det kan vara särskilt negativt för regioner som har svårt att attrahera nya verksamheter inom sektorer som är på frammarsch. Det senare kan tänkas vara fallet för många mindre kommuner i landsbygderna där tillverkningsindustrin dominerar sysselsättningen, men där en sämre tillgång på utbildad arbetskraft och avancerade företagstjänster kombinerat med en svag köpkraftsutveckling på lokala marknader gör det svårt för nya verksamheter att etablera sig.

I såväl städer som landsbygder sker sysselsättningstillväxten i hög grad i kunskapsintensiva branscher med högt förädlingsvärde per anställd, vilket är positivt för konkurrenskraft, reallöneutveckling och ekonomiskt välstånd på lång sikt. Landsbygderna har dock svårare än städer att attrahera kunskapsbaserade verksamheter, varför betydligt färre arbetstillfällen växer fram utanför de urbana regionerna.

En annan förutsättning för ekonomisk utveckling är att det finns en mångfald⁸ i den regionala ekonomiska miljön. Detta beror på att mångfald minskar sårbarheten i en lokal ekonomi som annars kan vara mer beroende av ett fåtal aktörer eller branscher. Regioner med större mångfald har därför lättare att hantera perioder av ekonomisk nedgång än regioner som nästan uteslutande är beroende av ett fåtal företag eller en enda bransch.

Miljöer med stor mångfald har också bättre förutsättningar för innovation och förnyelse eftersom sådana miljöer generellt sett samlar individer med olika perspektiv, erfarenheter och kunskapsbaser. De glesa och mycket glesa landsbygderna har en liten mångfald av branscher och liten mångfald i arbetskraften vilket kan hämma tillväxten i den lokala ekonomin. Forskning visar också att mångfald i både näringslivsstruktur liksom i arbetskraftens utbildningsbakgrund har en positiv effekt på antal arbetsställen. Detta förklarar varför storstadskommuner visar en starkare ökning i antal arbetsställen än övriga kommuntyper.⁹

⁸ Mångfald kan ses som en bred tolkning av diversitet, både i näringslivet och i arbetskraften.

⁹ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

4.2.1 Koncentration av ekonomisk aktivitet

De delar av ekonomin som utsätts för konkurrens från utländska aktörer ökar över hela landet. Företag har svårt att hävda sig när konkurrensen kommer från länder med avsevärt lägre arbetskraftskostnader och billigare insatsvaror. Därför måste produkter och tjänster tillföras andra unika produkttegenskaper och teknologiskt innehåll för att klara konkurrensen. Forskning och utveckling och förmågan att attrahera investeringar blir därför alltmer avgörande för den ekonomiska utvecklingen.

Tabell 4.2 visar koncentration av sysselsättning, företag och högutbildad arbetskraft i de sex kommuntyperna. Av tabellen framgår att merparten av landets sysselsättning och företag koncentreras till storstadskommuner och de täta kommunerna nära en större stad.

Tabell 4.2 Koncentration av sysselsättning och ekonomisk aktivitet, 2013 (procent)

| | Andel av total sysselsättning | Andel av totalt antal arbetsställen | Andel av högutbildad arbetskraft* |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Mycket glea landsbygdskommuner | 0,8 | 1,6 | 0,4 |
| Glesa landsbygdskommuner | 5,5 | 7,9 | 3,4 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 7,9 | 11,8 | 6,2 |
| Glesa blandade kommuner | 7,2 | 7,4 | 5,0 |
| Täta blandade kommuner | 40,9 | 38,5 | 39,6 |
| Storstadskommuner | 37,9 | 32,8 | 45,3 |

Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

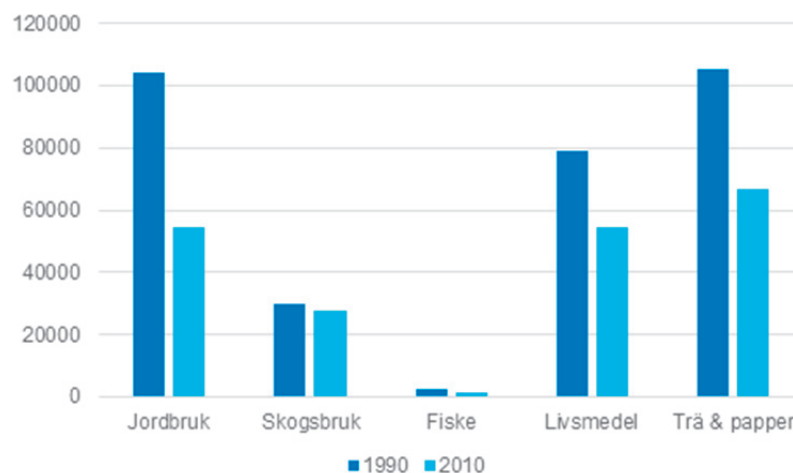
Kommentar: *Personer i arbetskraften med minst tre års universitetsutbildning.

Tabellen visar också att den högutbildade arbetskraften är än mer koncentrerad till storstadskommuner än sysselsättningen totalt sett. Detta pekar på att de kvalificerade arbetstillfällena koncentreras till de mest urbana miljöerna. Denna utveckling beror på att kunskapsintensiva verksamheter drar mest nytta av att befinna sig i täta regioner, eftersom kunskap ofta frodas bäst då den koncentreras. Den ökande koncentrationen av de mest kvalificerade arbetstillfällena och den mest kvalificerade arbetskraften till de större städerna har vidare i hög grad påverkat näringslivsstrukturerna.

4.2.2 De areella näringarna och livsmedelsindustrin

De areella näringarna har historiskt sett varit viktiga för Sveriges landsbygder. Numera sysselsätter de areella näringarna endast ett par procent av den totala arbetskraften i landet. I vissa landsbygds-kommuner står dock de areella näringarna för upp emot 10 procent av sysselsättningen. Figur 4.1 visar förändringen i antal sysselsatta i areella näringar och därtill kopplade förädlingsindustrier 1990 och 2010.

Figur 4.1 Sysselsättning i areella näringar och förädlingsindustrier 1990 och 2010



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

I alla dessa näringar har sysselsättningen minskat mellan 1990–2010. Allra mest har den minskat inom jordbruket, där den nästan har halverats under perioden. Minst tillbakagång kan man observera i skogsbruket.

Trots att sysselsättningen i de areella näringarna har minskat över tid är det möjligt att dessa näringar ändå bidragit till att stimulera sysselsättning inom andra näringar i landsbygderna. Detta eftersom närhet till primärproduktionen kan ge lokalisering fördelar för

relaterade näringar.¹⁰ Samlokalisering av företag inom samma näring eller inom relaterade näringar ger upphov till specialiserade kluster. Sådan geografisk specialisering kan bidra till att öka produktiviteten hos företagen som ingår i klustret. Genom att ta hänsyn till industrisammansättning och specialisering kan kluster i landsbygderna ge lika stora produktivitetseffekter som kluster i urbana regioner.¹¹ Detta indikerar att primärproduktion kan ge lokalisering fördelar för verksamheter som är direkta användare av de primärprodukter som de areella näringarna levererar.

En stor del av sysselsättningsminskningen inom de areella näringarna är en följd av teknikutvecklingen. Det är därför relevant att titta på hur sysselsättningen inom de areella näringarna har utvecklats i förhållande till förändringar i produktions- och förädlingsvärde.

Jordbruket

Inom jordbruket har sysselsättningen minskat i samtliga kommuntyper, men minskningen har varit minst i storstadskommunerna. Detta beror sannolikt på att dessa regioner har förhållandevis goda förutsättningar för jordbruk, eftersom den bördigaste åkermarken finns i dessa regioner.¹² Den närhet till kunder och stora utbud av leverantörer och andra aktörer som finns i storstadsområdena ger goda förutsättningar för jordbruksföretagen att utveckla olika typer av kombinationsverksamheter, vilket kan stärka företagens lönsamhet. I övriga regioner har minskningen i sysselsättning varit ungefär lika stor. I regionerna utanför storstäderna har dock tillväxt i omsättning och förädlingsvärde varit högre än i storstadskommunerna.

Ökningen i sektorns omsättning har varit stark i alla kommuntyper utom i storstäderna trots att sysselsättningen har minskat kraftigt. Detta pekar på att det har skett en teknikutveckling i jordbruksföretagen där arbetskraft ersatts med maskinkraft. En ökad produktivitet har också stimulerat tillväxten i förädlingsvärde. Att

¹⁰ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

förädlingsvärdet i jordbrukssektorn har stigit är sannolikt ett resultat av en mer effektiv användning av resurser.¹³

Skogsnäringen

Mellan 1990 och 2010 har sysselsättningen i skogssektorn vuxit i storstadskommuner och i tätortsnära landsbygdskommuner. Omsättning och förädlingsvärde har dock utvecklats starkast i de mer gleasa landsbygdskommunerna. I jämförelse med jordbruket har skogsbruket haft en starkare ökning i omsättning och förädlingsvärde, vilket förklarar varför sysselsättningen inte minskat på samma vis i skogsnäringen som i jordbruket.¹⁴

Fiskerinäringen

Fiskerinäringen sysselsätter endast ett par tusen personer i Sverige. Mellan 1990 och 2010 har sysselsättningen inom näringen minskat över hela landet. Samtidigt som sysselsättningen har minskat har såväl omsättning som förädlingsvärde ökat under perioden. Detta antyder att det finns möjligheter till fortsatt utveckling inom fiskerinäringen. Ökningen i förädlingsvärdet har varit särskilt kraftig i tätortsnära landsbygdskommuner och gleasa blandade kommuner.¹⁵

Livsmedelsindustrin i landsbygderna

Svensk livsmedelsindustri är i dag mindre koncentrerad till städerna än vad som var fallet under 2000-talets början. I dagsläget är arbetstillfällena i industrin tämligen jämt fördelade mellan städer och landsbygder (figur 4.2). Denna utveckling kan till viss del förklaras av att den mer storskaliga livsmedelsindustrin blivit mer exportorienterad under det senaste årtiondet. Den storskaliga produktionen är därmed inte enbart inriktad på den inhemska marknaden vilket minskat behovet av att vara lokaliserad i närheten av stor-

¹³ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

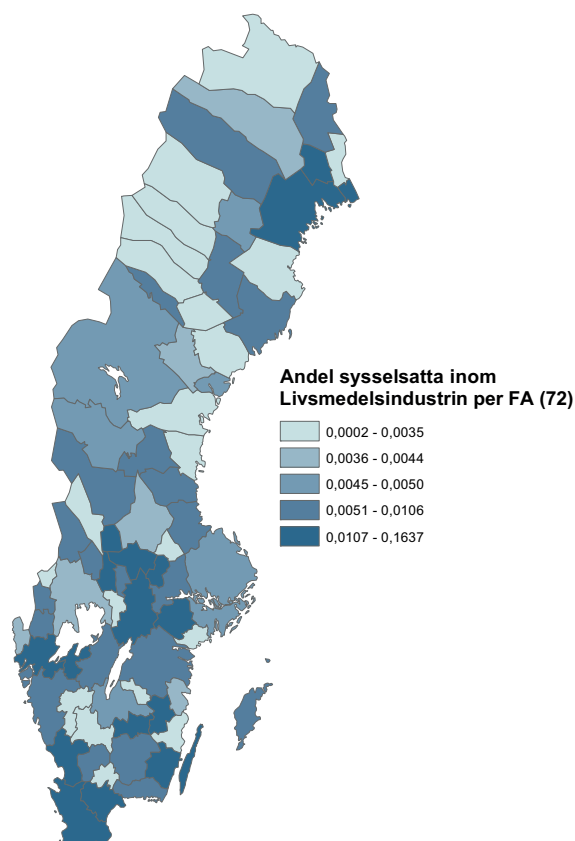
¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

städerna. Produktionen kan därför i större utsträckning placeras i mindre orter där markpriserna är lägre, tillgången till arbetskraft god och där tillgängligheten till inhemska och utländska marknader via vägtransport fungerar väl.

Skattningar som Statens jordbruksverk har gjort pekar på att det finns ett samband mellan andelen sysselsatta i primärproduktion och livsmedelsindustrins storlek på regional nivå. Detta tyder på att det finns fördelar för företag inom livsmedelsförädling att lokalisera sig nära primärproduktionen. En region som är specialiserad mot jordbruk tenderar därför att ha en stor livsmedelsindustri.¹⁶

Figur 4.2 Andel sysselsatta i livsmedelsindustri 2011 (procent)



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

¹⁶ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

Den småskaliga livsmedelsförädlingen sker ofta i direkt anslutning till primärproduktion och kan därmed sägas vara direkt länkad till jordbrukssektorn. Samtidigt är den småskaliga livsmedelsproduktionen beroende av närhet till en lokal marknad med stark köpkraft. Detta förklarar varför de småskaliga livsmedelsföretagen i Sverige i hög grad är koncentrerade till storstadsregionerna och till områden som attraherar många besökare.¹⁷

Besöksnäringar i landsbygderna

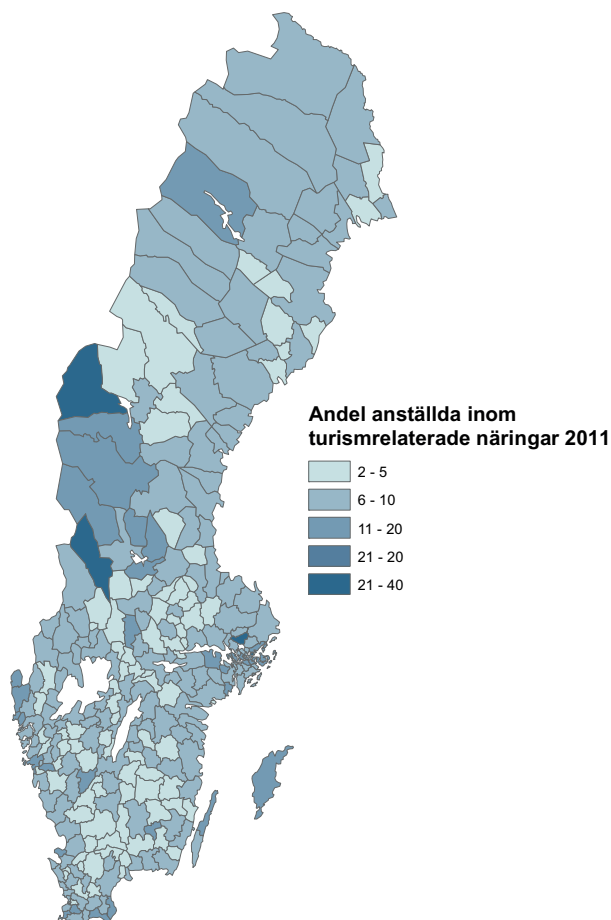
Det finns studier som talar för att det finns samband mellan besöksnäring, livsmedelsförädling och upplevelseindustrier knutna till mat och måltid. Mat och upplevelser kopplade till mat kan därmed vara en stor tillgång för lokal ekonomisk utveckling. Detta gäller i synnerhet i landsbygderna.¹⁸ Turism kopplad till mat och matrelaterade upplevelser har blivit ett väletablerat koncept. Det finns ett samband mellan antal högklassiga restauranger, antal småskaliga livsmedelsförädlare och besöksnäringens storlek i svenska regioner.¹⁹ Sammantaget tyder detta på att såväl turism som livsmedelsförädling många gånger är viktigare för sysselsättningen i landsbygden än vad de är i städerna. Figur 4.3 ger en bild av andel sysselsatta i besöksnäringen i Sveriges kommuner.

¹⁷ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

¹⁸ Tregear, A. m.fl. (2007), *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, i *Journal of rural studies*, nr. 23.

¹⁹ Johansson, S. och Pettersson, L. (2014), *Small-scale food production and location of gourmet restaurants in rural Sweden*, CESIS working paper serie, nr. 382.

Figur 4.3 Andel sysselsatta i besöksnäring 2011 (procent)



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Besöksnäringen har länge varit en växande och arbetsintensiv bransch av särskild betydelse för landsbygderna. I många landsbygder är besöksnäringen viktigare för sysselsättningen än andra branscher. Landsbygdernas natur- och kulturmiljöer har mycket att erbjuda såväl svenska som utländska besökare.²⁰ Besöksnäringen växer förvisso snabbast i storstäderna, men har av allt att döma även potential att växa i Sveriges landsbygder. Såväl prisutvecklingen för fritids-

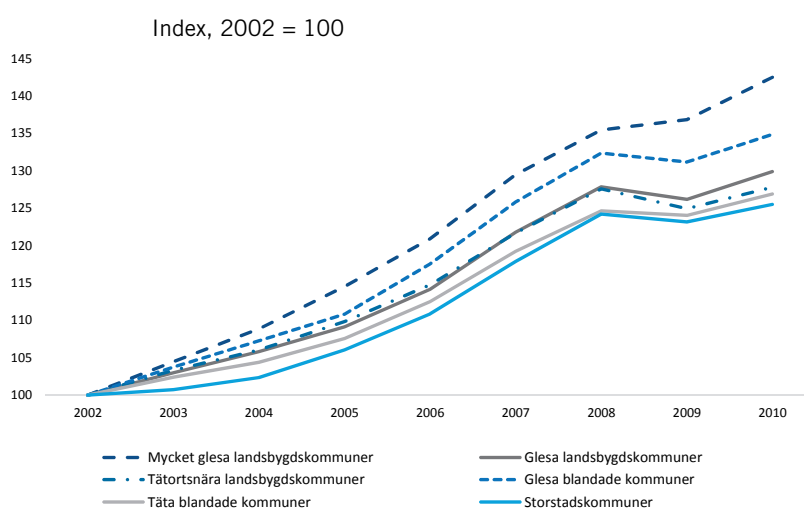
²⁰ Statens jordbruksverk (2012), *Arbete och liv på landsbygden – Landsbygdens förutsättningar i kunskapsökningen*, Rapport 2012:19.

hus som antalet besöksnätter har ökat över tid vilket också talar för en efterfrågan av varor och tjänster från landsbygderna och besöksnäringens potential.

4.2.3 Produktionsvärden och lönesummor i landsbygderna

Ett sätt att belysa landsbygdernas utveckling och tillväxt är att beskriva utvecklingen av lönesummor över tid. Lönesummorna bokförs i den kommun där en person bor (nattbefolkning) och inte där personen arbetar. Det gör att lönesummorna inte alltid sammanfaller geografiskt med den produktion som lönen avser att ge ersättning för. I figur 4.4 visar vi utveckling av lönesummor i de olika kommuntyperna för perioden 2002 till 2010.

Figur 4.4 Utvecklingen av lönesummor 2002–2010



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Under perioden 2002 till 2010 har lönesummorna vuxit starkare i landsbygdskommuner än i stadskommuner. Allra starkast har lönesummorna vuxit i landets mest perifera regioner. Utvecklingen kan delvis förklaras av en ökad efterfrågan på råvaror. Detta har bland annat lett till att sysselsättningen har ökat inom flera av de sektorer som har stor betydelse i dessa delar av landet. Den ökade efter-

frågan har också resulterat i stigande råvarupriser, vilket i sin tur har gett utrymme för ökande löner inom dessa sektorer. Råvarupriserna har dock sjunkit de senaste åren. De globala livsmedelspriserna är till exempel i dag på samma nivåer som de var 2009.²¹ I vissa fall är det också möjligt att koppla tillväxten i lönesummor till en god produktivitetstillväxt i vissa sektorer som är överrepresenterade i landsbygderna.

Eftersom förädlingsvärdet per anställd delvis beror på hur mycket kapital produktionen kräver är det intressant att studera förhållandet mellan produktionsvärde och lönesummor. Av naturliga skäl kräver olika typer av produktion olika nivåer av kapital. Många av de sektorer som är överrepresenterade i landsbygderna är kapitalintensiva.²² En del industrier behöver mycket kunskap, medan andra kräver mer kapital. Detta gör att nivåerna på produktionsvärden inte alltid sammanfaller med nivåerna på lönesummor. Kommuner vars näringsliv har en mer kapitalintensiv industri får en högre bruttoregionalprodukt per sysselsatt²³ jämfört med kommuner vars näringsliv har en lägre andel kapitalintensiv produktion. En stor och kapitalintensiv basindustri gör därför att många landsbygdskommuner och främst kommuner i Norrland har en hög bruttoregionalprodukt per sysselsatt. I dessa delar av landet finns platsbundna och kapitalintensiva industrier, till exempel gruvor och vattenkraft, som skapar stora produktionsvärden trots att de sysselsätter relativt få personer.

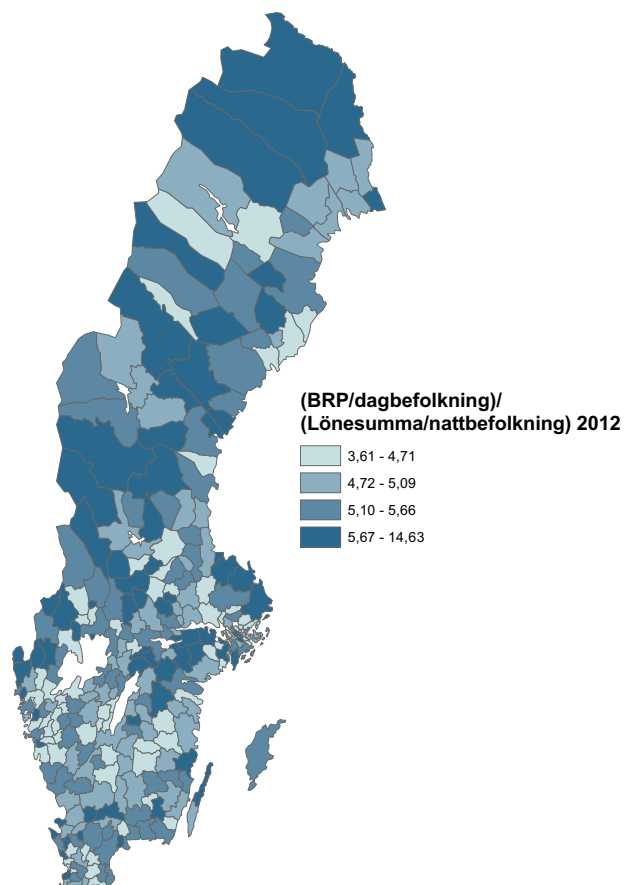
Det finns också områden i andra delar av Sverige som har höga produktionsvärden per sysselsatt, bland annat inom de kunskapsintensiva näringarna. I sådana regioner sammanfaller däremot ofta höga produktionsvärden med höga lönesummor. Den geografiska fördelningen av lönesummor per capita har alltså en större samvariation med produktionsvärdena i städerna och de kunskapsintensiva näringarna.

²¹ Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) livsmedelsprisindex 4 februari 2016.

²² Statens jordbruksverk (2012) *Arbete och liv på landsbygden – Landsbygdens förutsättningar i kunskapsökonomi*, Rapport 2012:19.

²³ Bruttoregionalprodukt visar en regions förädlingsvärde, det vill säga värdet av alla färdiga varor och tjänster.

Figur 4.5 Kvot mellan produktionsvärde och lönesummor, 2012



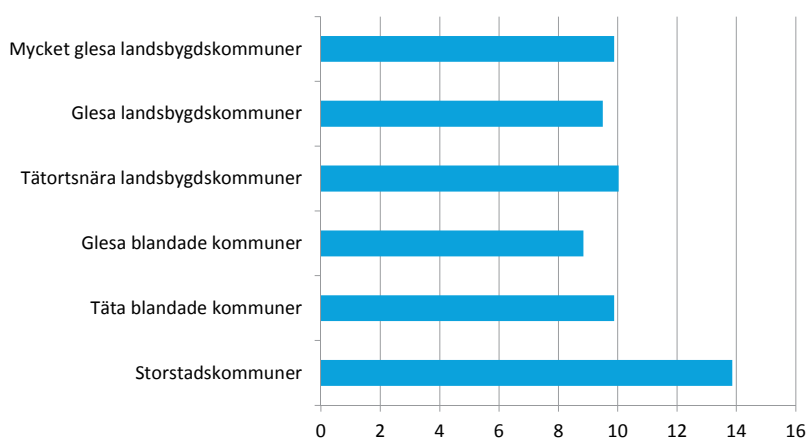
Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Figur 4.5 visar att produktionsvärden och lönesummor inte alltid följer samma geografiska fördelning. Kvoten mellan produktionsvärde och lönesummor tenderar att vara lägre i urbana regioner och jämförelsevis hög i många kommuner i norra och mellersta Sverige. Det indikerar att landsbygderna levererar stora värden till de mer tätbefolkade områdena i form av råvaror och energi, vilket bidrar till konkurrenskraft och lönsamhet i andra sektorer. Detta sker dock utan att denna produktion ger något starkt avtryck i den lokala eller regionala köpkraften. Produktionen skapar inte heller särskilt mycket lokal tillväxt eftersom resurser överförs från landsbygderna till de mer tätbefolkade och urbana områden av landet.

4.2.4 Företagande och nyföretagande

En viktig förutsättning för utveckling och långsiktig tillväxt är att det sker en kontinuerlig förnyelse av näringslivet i form av innovationer och etableringar av nya företag.²⁴ Nyföretagandets omfattning ger en bild av ett områdes innovationskraft och dynamik. Kommuner med en hög andel nyföretagande har större dynamik och därmed större potential till förnyelse och förändring. Under de senaste åren har dock etableringen av nya företag i förhållande till befolkningen minskat i hela landet. I figur 4.6 redovisar vi genomsnittligt antal nystartade företag per 1 000 invånare per kommuntyp mellan 2011 och 2013.

Figur 4.6 Genomsnittligt antal nystartade företag per 1000 invånare fördelat per kommuntyp under perioden 2011–2013



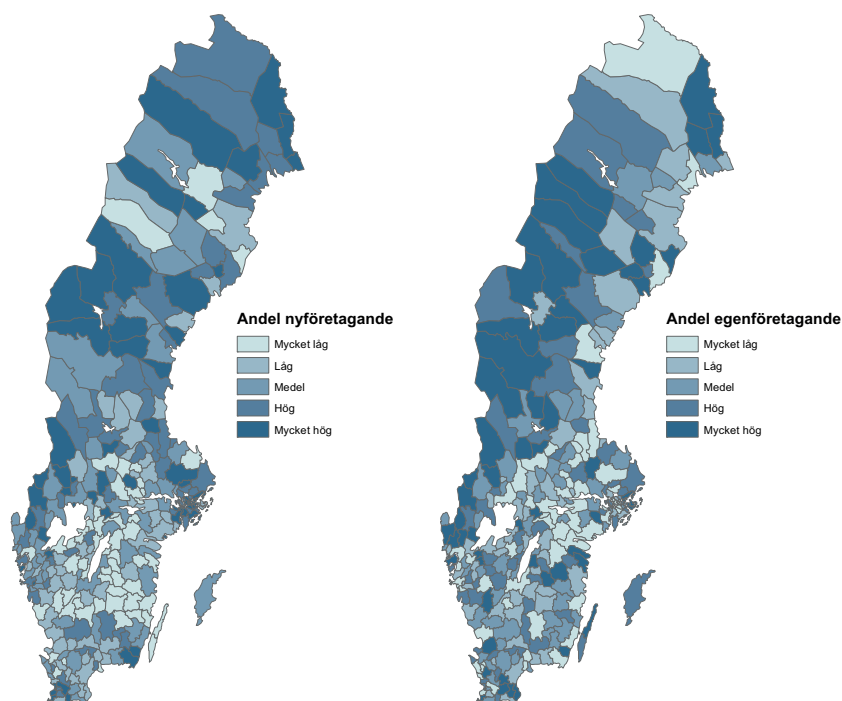
Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Figuren visar att storstadskommunerna utmärker sig med en högre etableringsfrekvens än övriga kommuntyper. När det gäller landsbygdskommunerna finns det inga stora skillnader mellan kommuntyperna. För att få en bättre förståelse för hur nyföretagandet ser ut i olika delar av landet visar vi andelen nya företag i förhållande till alla företag i kommunen i figur 4.7. Den vänstra kartan i figuren

²⁴ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

visar andel nya företag i förhållanden till det totala antalet företag och den högra visar andelen egenföretagande bland personer i arbetsför ålder.²⁵ En mörkare färg i kartorna indikerar en högre andel nyföretagande respektive egenföretagande.²⁶

Figur 4.7 Andelen nyföretagande och egenföretagande i Sveriges kommuner 2011



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Som framgår av figurerna finns det vissa skillnader mellan olika delar av landet och olika landsbygder. Norra Sverige uppvisar både en hög andel nyföretagande och egenföretagande, medan de södra delarna

²⁵ I sammanhanget vill vi peka på att egenföretagande inte är ett optimalt mått på förnyelse eftersom egenföretagande i många fall inte är individens förstahandsval utan kan vara en följd av begränsade anställningsmöjligheter. Detta gäller i synnerhet glesbefolkade områden där möjligheterna till en traditionell anställning kan vara begränsade.

²⁶ Nyföretagande och egenföretagande mäts som andelar där antal nya företag delas med det totala antalet företag i en kommun och antal individer som är egenföretagare mäts som andel av totala antalet invånare i en kommun.

av landet har en lägre andel nyföretagande och egenföretagande. De höga andelarna i norra Sverige kan bero på ett stort antal nya företag eller ett högt antal egenföretagare relativt totala antalet invånare i kommunen, men det kan också bero på ett lägre antal företag eller invånare i kommunerna. Andelen jordbruksföretag och företag med få eller inga anställda är högre i landsbygderna.²⁷

Det finns studier som visar att utrikesfödda kan vara mer benägna att starta företag eller bli egenföretagare på grund av diskriminering på arbetsmarknaden, specifika språkkunskaper och affärskontakter. Det finns flest företagare som är utrikes födda i och omkring storstadsområdena och i gränskommunerna Strömstad och Haparanda.

Andelen företagare av den totala befolkningen är cirka 12 procent, medan andelen bland kvinnor uppgår till 7,5 procent. Mellan 1990 och 2011 har emellertid andelen kvinnliga företagare ökat (tabell 4.3).

Tabell 4.3 Andelen företagare, uppdelat på kön, 1990 och 2011 (procent)

| | Andel av kvinnor som är företagare | | Andel av män som är företagare | | Andel av företagare som är kvinnor | |
|---------------------------------|------------------------------------|------|--------------------------------|------|------------------------------------|------|
| | 1990 | 2011 | 1990 | 2011 | 1990 | 2011 |
| Mycket gleša landsbygdskommuner | 2,8 | 8,7 | 6,5 | 17,6 | 28,6 | 31,9 |
| Gleša landsbygdskommuner | 2,2 | 6,3 | 5,1 | 13,6 | 29,8 | 31,5 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 2,4 | 5,7 | 5,1 | 13,2 | 31,3 | 30,0 |
| Gleša blandade kommuner | 1,8 | 4,7 | 4,2 | 10,4 | 30,2 | 31,0 |
| Täta blandade kommuner | 1,8 | 3,9 | 4,0 | 9,0 | 32,2 | 30,6 |
| Storstadskommuner | 1,9 | 4,2 | 4,3 | 8,7 | 32,9 | 33,4 |

Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Av tabellen framgår att andelen av alla företagare som är kvinnor är något högre i storstäderna, men att andelen har ökat något mer i landsbygderna än i storstadskommunerna och de blandade kom-

²⁷ Statens jordbruksverk (2009), *Företagandet på landsbygden Stad eller land, gör det någon skillnad?* Rapport 2009:2.

munerna under perioden 1990 till 2011. Det finns inga stora skillnader i andelen kvinnliga företagare i städer jämfört med landsbygder. Andelen kvinnliga företagare är cirka hälften jämfört med männen.

4.3 Kompetensförsörjningen är avgörande för tillväxt och utveckling

Vi har kunnat visa att det delvis råder vissa likheter mellan städernas respektive landsbygdernas utvecklingsmönster. En sådan likhet är att den ekonomiska utvecklingen främst drivs av de kunskapsintensiva tjänstesektorerna. För att fördjupa bilden av landsbygdernas närings- och arbetsliv beskriver vi i detta avsnitt hur kompetensförsörjningen har utvecklats. En stor del av regioners tillväxt och utveckling är nämligen beroende av individers möjligheter att hitta sysselsättning och företags möjligheter att hitta arbetskraft.

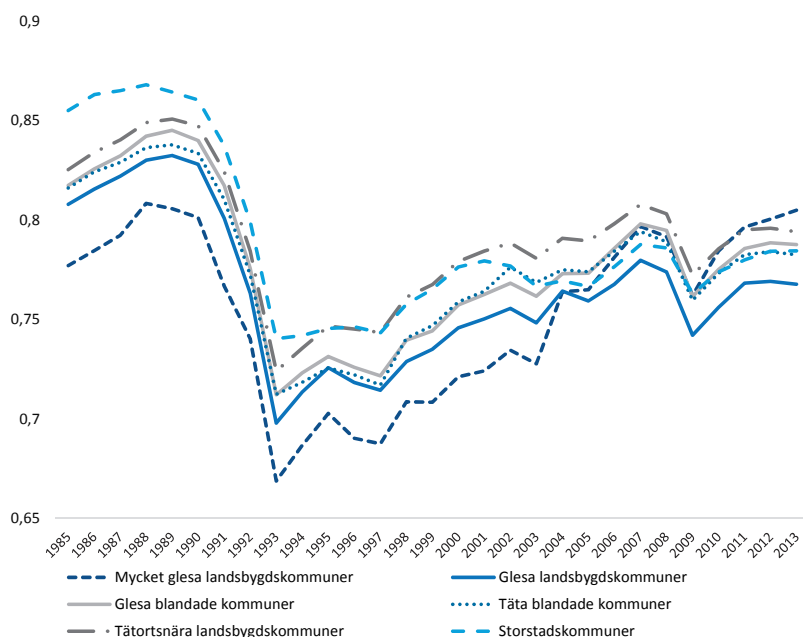
Genom att dela in landet i lokala arbetsmarknadsregioner är det möjligt att beskriva arbetsmarknaders funktionssätt och utveckling inom vissa geografiska områden. De lokala arbetsmarknadsregionerna är baserade på den dagliga arbetspendlingen över kommungränserna.²⁸ Antalet lokala arbetsmarknadsregioner har nära halverats sedan mitten på 1980-talet. Denna utveckling har gått fortare i södra och mellersta Sverige än i norra Sverige, där pendlingsavståndet redan från början varit betydligt längre. Allra snabbast har utvecklingen varit runt de tre storstadsregionerna samt universitets- och högskoleorterna. De längre avstånden i norra Sverige försvårar naturligtvis möjligheterna för lokala arbetsmarknadsregioner att växa och ansluta till större marknader på samma sätt som i södra Sverige.

²⁸ Tillväxtanalys indelning av funktionella analysregioner ska inte förväxlas med Statistiska centralbyråns indelning i lokala arbetsmarknader. Arbetspendlingen över kommungränserna är grunden i båda, men de funktionella analysregionerna bygger på en prognos av hur de lokala arbetsmarknadsregionerna kommer att se ut i framtiden.

4.3.1 Lägre förvärvsgrad i de avlägsna landsbygderna

För att studera utvecklingen av brist på och överskott av arbetskraft, det vill säga utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft, är förvärvsgraden intressant. Förvärvsarbetande är den i arbetsför ålder som har sysselsättning, till exempel genom arbete eller utbildning. I figur 4.8 redogör vi för utvecklingen av andelen förvärvsarbetande av den arbetsföra befolkningen mellan 1985 och 2013 uppdelat på de sex kommuntyperna.

Figur 4.8 Andelen förvärvsarbetande av den arbetsföra befolkningen (20–64 år) 1985–2013



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Sett till perioden som helhet är den övergripande bilden att utvecklingen har försämrats i hela riket. Utvecklingen i landsbygdskommunerna och i de täta kommunerna följer varandra tämligen väl. Storstadskommunerna har högst förvärvsgrad, medan de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna har lägst förvärvsgrad sett över perioden. Av figuren framgår också att fluktuationerna har varit något större och att toppar och dalar har uppstått mer frekvent

i landsbygdkommunerna, medan de täta kommunerna har en något jämnare utvecklingskurva. En förklaring till detta kan vara en större och mer varierad arbetsmarknad i tätare regioner. Med en större variation kan individer parera en nedgång i en bransch med att skaffa sig sysselsättning i en annan. Denna möjlighet kan vara mer begränsad i de glesa och mycket glesa landsbygderna eftersom dessa många gånger har färre arbetsgivare och ett mindre diversifierat näringsliv.²⁹

I sammanhanget är det värt att notera att de mycket glesa landsbygdkommunerna sedan 2010 har en något högre andel förvärvsarbetande jämfört med de glesa landsbygdkommunerna. Det är svårt att slå fast orsaken till denna skillnad i förvärvsgrad. Vi behöver följa utvecklingen under kommande år för att se om det är en ihållande trend. En möjlig delförklaring kan vara den finanskris som bröt ut 2008. Finanskrisen medförde stora varsel inom industrier vars produktion vanligtvis inte är lokaliserad till de allra mest glesa delarna av landet. Samtidigt har besöksnäringen ökat kraftigt under och efter finanskrisen och turismen har i dag en relativt stark position i de mycket glesa landsbygdkommunerna.

Givet den utveckling som vi har beskrivit i kapitel 3 är det sannolikt att skillnaderna i förvärvsgraden mellan stads- och landsbygdkommuner kommer att öka.

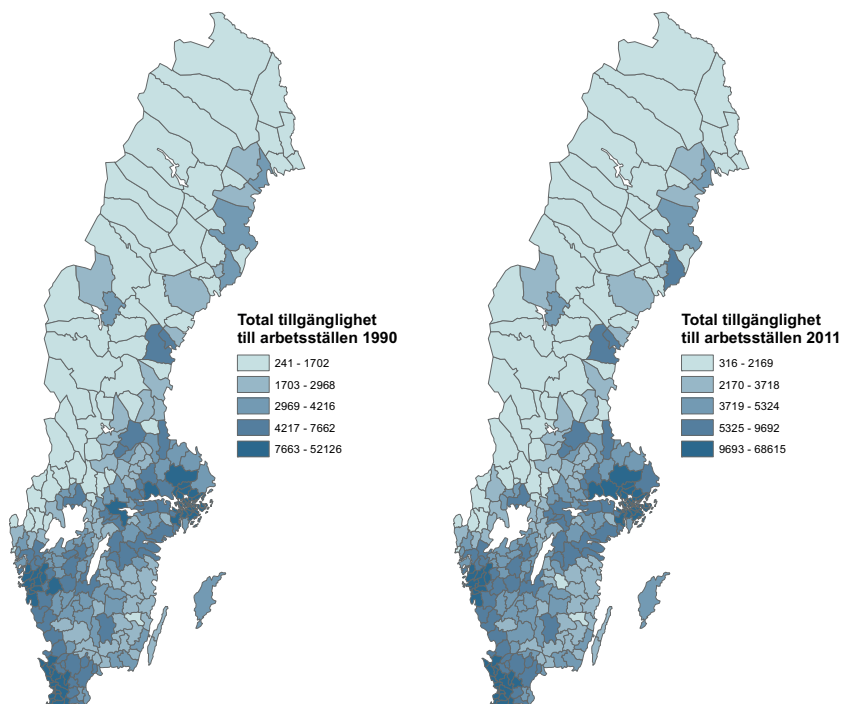
4.3.2 Tillgänglighet till arbetsställen

Tillgängligheten till arbetsställen visar hur man når ett arbetsställe givet avstånd och restider. Transportinfrastrukturen kan skapa tillgänglighet och förutsättningar för interaktioner inom och mellan regioner. Forskare inom ekonomisk geografi påtalar att transportinfrastrukturen har stor inverkan på den geografiska fördelningen av ekonomisk verksamhet.³⁰ Det är tydligt att det sker en koncentration av ekonomisk aktivitet kring de största marknaderna men också kring viktiga noder i transportsystemet. I figur 4.9 visar vi utvecklingen av tillgängligheten till arbetstillfällen i alla kommuner 1990 och 2011.

²⁹ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

³⁰ Ibid.

Figur 4.9 Tillgänglighet till arbetsställen 1990 och 2011



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Av figur 4.9 går att dra två slutsatser. Den första är att tillgängligheten är störst i södra och mellersta Sverige i allmänhet och i de tre storstadsområdena i synnerhet. Den andra slutsatsen är att förhållandet mellan kommuner har ändrats mycket lite mellan 1990 och 2011. De regioner med stor tillgänglighet 1990 är även de som har störst tillgänglighet 2011. Skillnaden är att all tillgänglighet har ökat under perioden, även om ökningarna är större i vissa av kommuntyperna än andra. Det framgår av tabell 4.4, som visar andelen pendlare över kommungräns i samtliga kommuntyper mellan 1990 och 2011.

Tabell 4.4 Andelen pendlare över kommungräns per kommuntyp, 1990 och 2011

| | Andel pendlare 1990 | Andel pendlare 2011 | Ökning (procent) |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| Mycket glesa landsbygdskommuner | 0,14 | 0,16 | 14,3 |
| Glesa landsbygdskommuner | 0,19 | 0,25 | 31,6 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 0,29 | 0,39 | 34,5 |
| Glesa blandade kommuner | 0,15 | 0,21 | 40,0 |
| Täta blandade kommuner | 0,26 | 0,36 | 38,5 |
| Storstadskommuner | 0,55 | 0,61 | 11,1 |

Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Enligt vad som kan förväntas så är andelen pendlare störst i storstadskommuner, täta blandade kommuner och tätortsnära landsbygdskommuner. Däremot är ökningen av pendlingen minst i storstadskommunerna och i de mycket glesa landsbygdskommunerna. Förklaringen till detta skiljer sig sannolikt åt mellan de två kommuntyperna. Storstadskommunerna är ofta små till ytan och antalet passager över en kommungräns blir lättare större. I dessa kommuner har förtätningen och integrationen med närliggande kommuner pågått under relativt lång tid. Som en följd av detta har arbetspendlingen etablerats under lång tid. För de mycket glesa landsbygdskommunerna är möjligheterna till pendling över kommungränserna av naturliga skäl svårare. Kommunerna är ofta vidsträckta och de geografiska avstånden till arbetsmarknaderna är många gånger så pass stora att förtätningen och integrationen med omkringliggande kommuner går mycket långsamt.

Under 2011 pendlade 44 000 svenskar till Norge och Danmark och av dessa var 40 procent under 30 år. Det är företrädesvis män som pendlar.³¹

³¹ Statistiska centralbyrån (2014), *Många svenska ungdomar pendlar till Norge*, Artikel 2014:1, publicerad 2 februari 2014.

Stor utpendling från den tätortsnära landsbygden

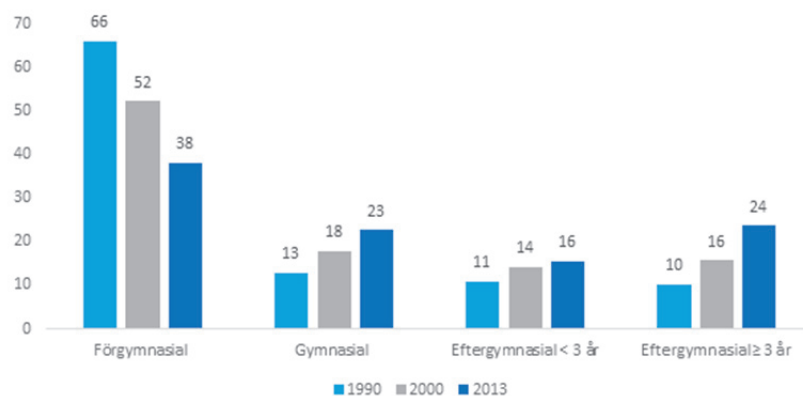
Ett ytterligare perspektiv på sysselsättningen på kommunal nivå är relationen mellan dag- och nattbefolkning. Något förenklat kan man säga att kommuner som har en större dag- än nattbefolkning är arbetskommuner medan kommuner som har en större natt- än dagbefolkning är att betrakta som boendekommuner.

Sett till de analyser som vi har gjort har storstadskommunerna en markant större dag- än nattbefolkning. Det betyder att många människor pendlar in till dessa kommuner för arbete och pendlar sedan därifrån för boende. Sannolikt bor en relativt stor andel av dessa pendlare i någon av de närliggande landsbygdskommunerna. Dessa landsbygdskommuner har en liten dagbefolkning i förhållande till nattbefolkning. Det betyder att många människor pendlar ut från dessa kommuner för arbete, och pendlar sedan tillbaka för boende. Det här mönstret understryker det ömsesidiga beroende mellan storstäderna och de tätortsnära landsbygderna som vi har pekat på tidigare. För de övriga kommuntyperna finns det inga tydliga mönster för vare sig ut- eller inpendling.

4.3.3 Utbildningsnivå och högre utbildning

Arbetsgivare är beroende av tillgång och tillgänglighet till rätt utbildad arbetskraft. I detta avsnitt inleder vi med att beskriva utbildningsnivå för att sedan beskriva utvecklingen av tillgången till högre utbildning. I figurerna 4.10 och 4.11 åskådliggör vi andelen av den arbetsföra befolkningen per utbildningsnivå och hur den har utvecklats under åren 1990, 2000 och 2013.

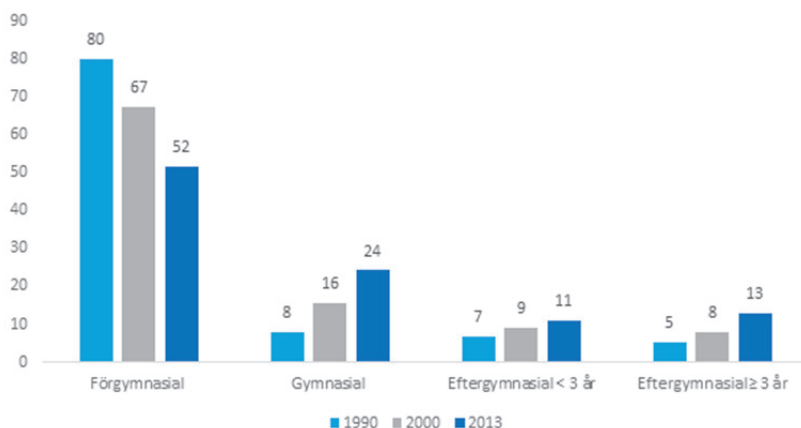
Figur 4.10 Andel befolkning (20–74 år) per utbildningsnivå storstadskommuner och täta blandade kommuner



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

I storstadskommunerna och de täta blandade kommunerna har andelen med enbart förgymnasial utbildning minskat under tidsperioden samtidigt som övriga utbildningsnivåerna har ökat. Utvecklingen i landsbygderna är ungefär densamma. I jämförelse med städerna är det dock en något lägre andel av den arbetsföra befolkningen i landsbygderna som har eftergymnasial utbildning. Samtidigt är det en högre andel som enbart har förgymnasial utbildning.

Figur 4.11 Andel befolkning (20–74 år) per utbildningsnivå i landsbygdskommunerna och glesa blandade kommunerna (procent)



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och näringsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

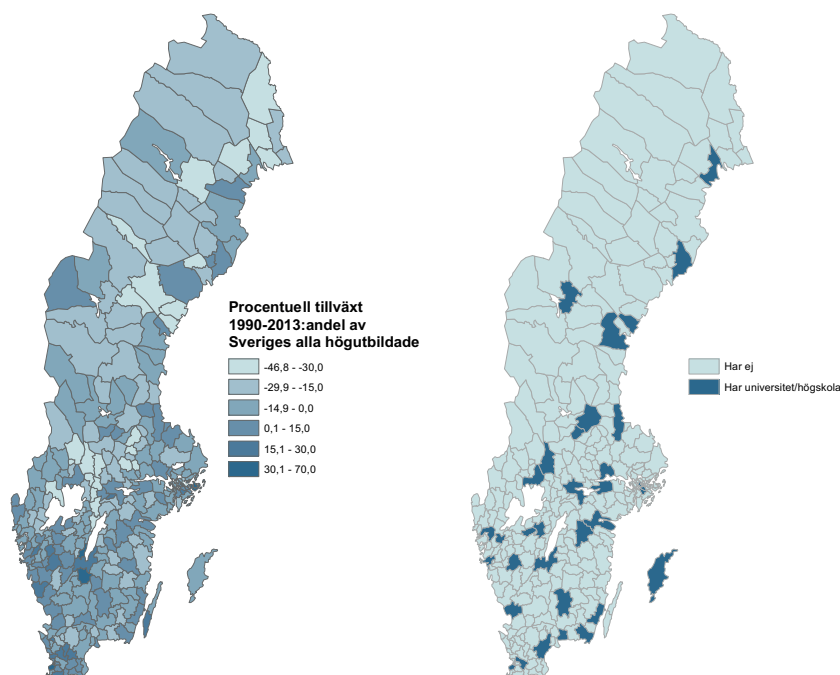
Som vi redan har visat är arbetskraften rörlig. Tillgängligheten till högutbildade har totalt sett ökat de senaste tjugo åren. En arbetsgivare är därmed inte begränsad till det utbud av kompetens som finns inom en särskild kommun eller på en viss plats.³²

En viktig faktor som påverkar tillgängligheten till högutbildad³³ arbetskraft är möjligheten att utbilda sig och närheten till universitet och högskola. Under andra halvan av 1900-talet genomförde Sverige ett antal reformer som syftade till att öka kompetensförsörjningen och utjämna skillnader i tillgång till högutbildad arbetskraft mellan olika delar av landet. Högskolereformen 1993 innebar en decentralisering av lärosäten och en betydande avreglering och decentralisering av beslut inom den högre utbildningen. I figur 4.12 visar vi den procentuella tillväxten av högutbildade i Sveriges kommuner och vilka kommuner som i dag har en högskola eller ett universitet.

³² Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

³³ Med högre utbildning avses minst tre års eftergymnasiala studier.

Figur 4.12 Andel av Sveriges alla högutbildade: procentuell tillväxt mellan 1990–2013 och lokalisering av lärosäten



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och näringslivs i Sveriges lands- och stadsbygder*.

I södra Sverige är lokaliseringen av högskolor och universitet relativt jämnt fördelad i geografien. I de glesare delarna i norra Sverige finns enbart ett fåtal lärosäten. Merparten av dessa ligger i de större städerna längs med kusten.

Frågan är då om detta har bidragit till att tillgången av högutbildad arbetskraft i dag är mer jämnt fördelad över landet. Mycket talar för att det har skett en utjämning, framför allt under 2000-talet. Samtidigt har många högutbildade valt att bosätta sig i storstadsregionerna och längs med Norrlandskusten. Vissa kommuner har också minskat sina andelar av Sveriges alla högutbildade personer och därmed tappat kompetens mellan 1990 och 2013.³⁴

Denna bild blir mer tydlig om vi också ser till vilka kommuner som har varit bäst på att attrahera högutbildade (den vänstra kartan

³⁴ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

i figur 4.12). Av figuren framgår att trots att antalet högutbildade inte har minskat i absoluta tal så har den minskat i relativa termer i de flesta kommuner. Ju ljusare blå nyans i kartan desto större minskad andel av Sveriges högutbildade. De ljusaste blå kommunerna är de kommuner som har haft den största relativa minskningen. De kommunerna som är mörkblå är de kommuner vars andel av Sveriges högutbildade som har ökat.

Särskilt intressant blir det om vi jämför de mörkblåfärgade kommunerna i den vänstra kartan med den högra kartan i figuren som visar var lärosätena ligger. Vid jämförelsen framgår att kommuner med ökande andel högutbildade antingen är kommun med ett lärosäte eller en angränsande kommun.

Som visas i tabell 4.5 är kvinnor i landsbygderna i högre grad högutbildade jämfört männen.

Tabell 4.5 Andelen högutbildade fördelat på kön i de sex kommuntyperna, 1993 och 2013

| | Andel högutbildade 1993 | | | Andel högutbildade 2013 | | |
|-----------------------------------|-------------------------|---------|--------|-------------------------|---------|--------|
| | Män | Kvinnor | Totalt | Män | Kvinnor | Totalt |
| Mycket glea landsbygdskommuner | 4,7 | 6,3 | 5,4 | 8,9 | 21,7 | 14,9 |
| Glesa landsbygdskommuner | 6,3 | 6,6 | 6,4 | 11,9 | 22,4 | 16,9 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 6,7 | 7,0 | 6,8 | 13,1 | 23,1 | 18,0 |
| Glesa blandade kommuner | 7,9 | 7,7 | 7,8 | 15,5 | 25,9 | 20,5 |
| Täta blandade kommuner | 10,6 | 9,7 | 10,1 | 20,7 | 30,0 | 25,3 |
| Storstadskommuner | 17,3 | 14,7 | 16,0 | 32,7 | 38,9 | 35,8 |

Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

4.3.4 Tillgänglighet till kunskapsintensiva tjänster

En viktig del av svensk näringslivsutveckling är den ökande andelen kunskapsintensiva företagstjänster. Dessa är viktiga ur ett företagsperspektiv eftersom de är stödtjänster till tillverkningsindustrin och en grund för entreprenörskap och förnyelse. Dessa kunskapsinten-

siva företag skapar också sysselsättningstillfällen till en stor del av den högutbildade delen av arbetskraften.³⁵

Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv finns det därför ett särskilt intresse att titta på tillgängligheten till den typen av tjänster. Tillgängligheten till sådana tjänster kan ses som ett mått på hur stor diversiteten är i utbudet av kunskap som förmedlas via tjänstemarknaden. Tillgängligheten visar också en högutbildad individs möjlighet att nå sådana jobb.

God tillgänglighet skapar större möjligheter för en individ att matcha sin kompetens med det jobb som passar individen och dess kompetens bäst. Kommuner som ligger nära större städer har en bättre tillgänglighet till kunskapsintensiva företagstjänster än kommuner som har längre restidsavstånd till större städer.³⁶

Näringsar som har stor intern kunskapsmassa har bättre förmåga att absorbera extern kunskap, vilket är kunskap som kan tillhandahållas genom företagstjänster.³⁷ Tillgänglighet till högutbildad arbetskraft liksom till kunskapsintensiva företagstjänster är till exempel av särskilt stor vikt för att stimulera exporttillväxt. Exporttillväxten varierar mellan olika kommuner i landet och är stark i de områden där det finns god tillgång på kunskap. Exporttillväxten har även varit stark i flera kommuner i Norrlands inland, vilket delvis kan förklaras av ökad global efterfrågan på råvaror, stigande råvarupriser och ökad förädlingsgrad.³⁸

4.4 Tillgänglighet till internationella marknader

Exportens och importens strukturer är också intressanta att studera. Exportföretagen är i dag relativt utspridda geografiskt medan importen är mer orienterad till städerna. Detta beror på att en stor andel av importen utgörs av konsumtionsvaror som riktas direkt till slutkonsumenter. Sådana varor importeras av företag som finns i de områden där den inhemska marknaden är som störst. Exporten är i högre grad lokaliserad i anslutning till landets tillverknings-

³⁵ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

³⁶ Ibid.

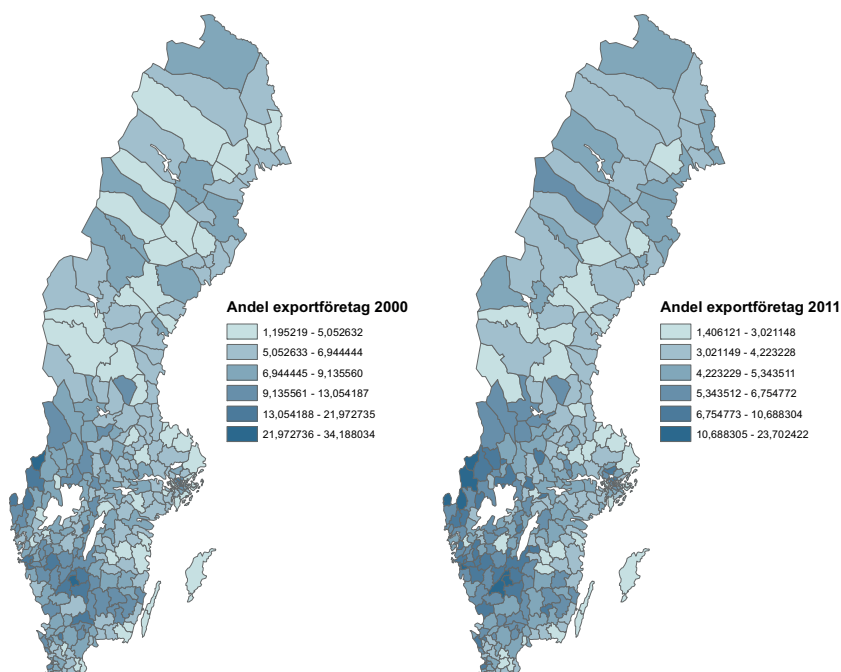
³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

industri, som främst återfinns utanför storstadsområdena. Det innebär att exportföretagen inte har lika stark koncentration till storstadsregionerna som näringslivet i övrigt.

Om vi ser till hur stor andel av alla företag i en kommun som exporterar kan vi konstatera att exportdeltagandet tenderar att vara högre i landsbygden (figur 4.13). Detta mönster har också förstärkts under början av 2000-talet. Mönstret kan delvis förklaras av skillnaden i näringslivsstruktur mellan städer och landsbygder där den mindre exportorienterade tjänsteproduktionen i hög grad finns i städer medan den mer storskaliga exportbenägna tillverkningsindustrin återfinns i landsbygdskommunerna.

Figur 4.13 Andel av företagen i kommunen som exporterar, 2000 och 2011



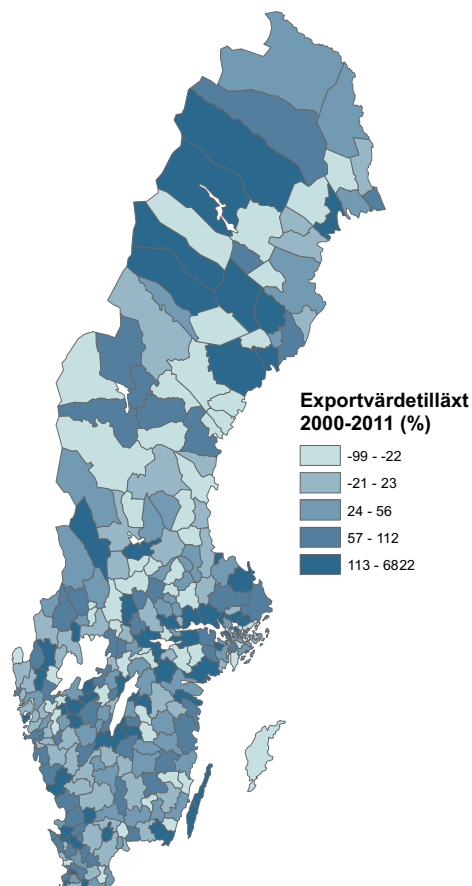
Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Kartorna i figur 4.13 visar vidare att exportintensiteten minskade i regioner med växande tjänstesektorer samtidigt som den ökade i regioner med stark tillverkningsindustri mellan 2000 till 2011.

Den regionala fördelningen av landets exportvärde och exportföretag visar att tillverkningsindustrins förmåga att konkurrera på

internationella marknader har stor betydelse för sysselsättning och ekonomisk tillväxt i olika typer av landsbygder. I figur 4.14 visar vi också den procentuella tillväxten i totalt exportvärde i landets kommuner.

Figur 4.14 Tillväxt i exportvärde i Sveriges kommuner 2011



Källa: Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder.

Sverige har under lång tid haft ett mycket exportorienterat näringsliv och exporten fortsätter alltjämt att öka. Exporten har vuxit starkt i många regioner utanför storstäderna, inte minst i områden med stor råvaruutvinning. Denna tillväxt har i stor utsträckning drivits av den starka tillväxten i den globala ekonomin under 2000-talets inledning, vilket resulterat i en mycket stark internationell efter-

frågan på råvaror. Denna efterfrågeökning har resulterat i stigande råvarupriser, vilket har bidragit ytterligare till en stark tillväxt i exportvärde. Trenden har emellertid brutits under senare tid då råvarupriserna sjunkit.

Forskning visar att import är en viktig källa till ny kunskap som kan skapa förnyelse i näringslivet och bidra till tillväxten.³⁹ Sveriges andel av de globala utgifterna för forskning och utveckling är mycket liten, vilket betyder att ny kunskap, ny teknik, och nya produkter ofta kommer utifrån genom import av varor och tjänster. Importstimulanserna kan genom att de kombineras med egen forskning och utveckling ofta leda till att det startas konkurrerande produktion på hemmamarknaden som efter hand utvecklas till en grund för ny export.

4.5 Diskussion om möjligheter och identifierade hinder

Vi har i detta kapitel beskrivit flera perspektiv på näringslivsstruktur och kompetensförsörjning. Analyserna visar på flera likartade utvecklingsmönster i städer och landsbygder. En av dessa likheter är att den ekonomiska utvecklingen främst drivs av tjänstesektorerna. De kunskapsintensiva tjänsterna är de som växer snabbt medan hushållsnära tjänster varit tämligen konstanta över tid. Sysselsättningen inom tillverkningsindustri och råvaruproduktion har minskat. Samtidigt har vi kunnat konstatera att landsbygderna har fördelar som gör att näringar lokaliserar sig där. Att den ekonomiska tillväxten ändå skiljer sig åt mellan olika kommuntyper beror i stor utsträckning på att det finns initiala strukturella skillnader mellan olika delar av landet.

Stora strukturella skillnader

Storstadskommunerna och de täta blandade kommunerna har till stor del en ökande befolkning, omfattande inpendling och en stark koncentration av högutbildad arbetskraft. Detta skapar goda tillväxt-

³⁹ Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

möjligheter för dessa kommuner, men medför samtidigt utmaningar relaterade till förtätning, bostadsmarknad, kollektivtrafik och en ökande segregation.

De glesa och mycket glesa landsbygderna kännetecknas i stället av långa avstånd och en minskande och åldrande befolkning. I merparten av dessa kommuner har försörjningskvoten ökat över tid. På grund av glesheten och de långa avstånden har dessa kommuner också en relativt låg rörlighet och därmed sämre förutsättningar för en effektiv kompetensförsörjning.

Det är samtidigt viktigt att påpeka att den gleshet som kännetecknar mycket av landsbygderna också innebär möjligheter för tillväxt inom verksamheter som är uppbyggda kring de platsbundna naturresurserna och natur- och kulturmiljöerna såsom besöksnäringen och viss tillverkning. Landsbygdskommunerna erbjuder också lokalisering fördelar för mer standardiserad produktion som till exempel kan ha nytta av låga markpriser. Sådana verksamheter är inte sällan exportorienterade och lokaliseras därför med fördel på platser där det är enkelt att nå globala marknader via land- eller sjötransport.

De tätortsnära landsbygderna kan i stort karaktäriseras som kommuner med god tillgänglighet till täta miljöer. Som en följd av detta pendlar också en stor del av befolkningen i denna typ av landsbygd ut från den egna kommunen för arbete i en annan kommun inom arbetsmarknadsregionen. Dessa kommuner har därmed bättre förutsättningar för sysselsättning och kompetensförsörjning. Samtidigt kan den inomkommunala sysselsättningstillväxten vara svag då dessa kommuner i hög grad har utvecklats till boendekommuner.

Ett ökande kunskapsgap

Den alltmer kunskapsintensiva ekonomin innebär att tillgången till kunskap och kompetens är av central betydelse för regional och lokal tillväxt och utveckling. Ur ett nationellt perspektiv har utbildningsnivån hos befolkningen ökat i såväl städerna som i landsbygderna. Utbildningsnivån är dock generellt sett lägre i landsbygderna, vilket kan ha bidragit till den svagare tillväxten i sysselsättning i många landsbygdskommuner.

Landsbygder som har en stor bas- och tillverkningsindustri har utvecklats långsammare än landsbygder med mer varierad närings-

livssammansättning och med närhet till lärosäten. Landsbygder som har ett mer diversifierat näringsliv och landsbygder där tjänstesektorn har vuxit har också bättre förutsättningar för långsiktig tillväxt.

Produktiviteten och de högre lönenivåerna i städerna gynnar utvecklingen av kunskapsstäta miljöer, vilka är av central betydelse för forskning och innovation som i sin tur är avgörande för Sverige i den globala konkurrensen. Urbaniseringen stärker den ekonomiska omvandlingen och attraherar högutbildade till de täta miljöerna. Detta är en utveckling som är svår att påverka på ett sådant sätt att den dämpas, stannar av eller vänder. De minskande landsbygdskommunernas utmaning handlar därmed om att möta utvecklingen och få högutbildade att stanna och vidare kunna attrahera rätt och utbildad arbetskraft. Detta krävs inte minst för att upprätthålla konkurrenskraften, säkra kompetensförsörjningen samt utveckla och bredda näringslivet.

Långa avstånd är en utmaning för landsbygderna

Utmaningarna och behoven i landsbygderna skiljer sig åt och Sveriges geografi skapar olika förutsättningar att interagera över kommun- och regiongränserna.

Tätortsnära landsbygdskommuner är i mångt och mycket integrerade med de urbana miljöerna vilket ger befolkningen i dessa kommuner tillgång till en mer diversifierad arbetsmarknad med bättre matchningsmöjligheter. Dynamiken mellan de större städerna och den tätortsnära landsbygden är av stor betydelse för tillväxten och utvecklingen i dessa regioner. Den tätortsnära landsbygdens attraktivitet skapas inte primärt med hjälp av sysselsättning på orten utan med hjälp av god tillgänglighet till större arbetsmarknader tillsammans med attraktiva boendemiljöer och möjligheter till distansarbete. Detta gör det möjligt för tätortsnära landsbygder att öka såväl befolkning som lönesummor.

Långa transportavstånd och brister i bland annat digital infrastruktur i de mer glesa landsbygderna är faktorer som har bidragit till att det i dagsläget är svårt för landets mest glesa områden att matcha behovet i näringslivet med kompetens. För att möjliggöra ökad rörlighet behövs bland annat en ökad tillgänglighet. Verksam-

heter inom dessa kommuntyper behöver också använda de fördelar platsen för med sig, såsom platsbundna tillgångar eller lägre kostnadsnivåer. Det kan vidga näringslivets struktur och därmed minska sårbarheten i dessa områden, samtidigt som attraktiviteten ökar.

Det fortsatta arbetet bör inriktas mot förutsättningar för företagande

Det finns höga produktionsvärden i landsbygderna med platsbundna tillgångar och basindustrier som är viktig för hela landet. Produktionsvärdena tenderar emellertid att hamna på helt andra platser än i den lokala ekonomin, ofta utanför landsbygderna och ibland även utanför landet. De kapitalintensiva industrierna är överrepresenterade i landsbygderna medan de humanintensiva tjänstesektorerna är koncentrerade till de täta miljöerna. Kunskap och humankapital har fått en större roll i produktionssystemet. I detta system används mer av förädlingsvärdet till löner. Den stora utmaningen tycks därmed vara att länka utvecklingen mot en mer kunskapsintensiv ekonomi med den mer kapitalintensiva produktionen och att detta sprids mer jämnt över landet.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att fokusera på förutsättningarna för företagande i det fortsatta arbetet. Som vi har kunnat visa är det fler som startar eller driver företag i vissa landsbygder. Sambandet mellan förändringen av nya företag och den totala utvecklingen av arbetsställen är starkare i vissa landsbygder i jämförelse med städerna. Detta tyder på att en av flera möjliga vägar för landsbygderna att möta utvecklingen kan vara genom nyföretagande, även i de växande och kunskapsintensiva näringarna. De befintliga såväl som de framtida och växande näringarna behöver tillgång till högutbildad arbetskraft och mer kunskapsintensiva stödtjänster, även i de mer gleasa landsbygderna.

5 Landsbygdernas förutsättningar, infrastruktur, boende, service och kapital

Den ekonomiska och den demografiska utvecklingen skiljer sig åt mellan olika delar av Sverige. Inom ett fåtal regioner ökar såväl befolkning som inkomster, sysselsättning och företagande. Samtidigt har vi flera regioner där befolkning, sysselsättning och antal arbetsställen minskar. Mellan dessa två ytterligheter finner vi flera andra typer av regioner som visar prov på både starka och svaga sidor. I detta kapitel beskriver vi utvecklingen inom ett antal områden som vi bedömer är särskilt viktiga för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva miljöer i olika landsbygder. Det rör sig om områdena transportinfrastruktur, digital infrastruktur, samhällsplanering och boende, kommersiell och offentlig service samt kapitalförsörjning.

5.1 Transportinfrastrukturen i Sveriges landsbygder

Gles bebyggelse och långa avstånd är några av landsbygdens utmärkande kännetecken. Transportsystemet och den tillhörande infrastrukturen är därför viktig för landsbygdernas fortlevnad och utveckling. Det gäller såväl tätortsnära som gles landsbygd. Behov och rörelsemönster skiljer sig dock åt mellan olika landsbygder. I det här avsnittet belyser vi därför statliga investeringar i transportinfrastrukturen i olika delar av landet, infrastrukturens kvalitet och hur tillgängligheten har förändrats över tid.

5.1.1 Transportinfrastrukturen består av vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder

Den svenska transportinfrastrukturen består av vägnät, järnvägsnät, flygplatser, hamnar och farleder, med statligt, kommunalt och privat ägande. Det svenska vägnätet består av cirka 98 500 kilometer statliga allmänna vägar, 42 200 kilometer kommunala gator och vägar samt 430 000 kilometer enskilda vägar.¹ Av de enskilda vägarna erhåller 23 500 vägsamfälligheter och 76 200 kilometer statligt stöd. För 2016 är bidraget 1 143 miljoner kronor, inkluderat 107 miljoner kronor till färjor. Även kommunerna medfinansierar enskilda vägar.

Det svenska järnvägsnätet består av 16 500 kilometer spår. Trafikverket förvaltar ungefär 90 procent av nätet. Därutöver finns cirka 50 hamnar öppna för gods- och persontrafik och cirka 50 industrihamnar samt 44 flygplatser. Staten är inte ägare eller ansvarig för några av de hamnar som finns i Sverige. Det statliga bolaget Swedavia driver 10 flygplatser. Resterande flygplatser ägs i de flesta fall av kommuner och landsting.

På grund av de olika ansvars- och ägarstrukturerna är det svårt att ta reda på exakt hur mycket infrastruktur vi har i Sverige och hur mycket pengar som läggs på investeringar liksom på drift och underhåll. Staten är emellertid ansvarig för den största delen av transportinfrastrukturen och därmed också dess planering och skötsel.

5.1.2 Transportinfrastruktur för tillväxt och utveckling

Infrastrukturen och transportsystemet är en förutsättning för att företag ska kunna verka och för att människor ska kunna bo och leva i hela landet. Samtidigt som ekonomin växer så ökar behoven av att kunna transportera varor, tjänster och personer.

Investeringar som stärker transportsystemets kapacitet innebär att fler människor och varor kan transporteras till lägre kostnader och med större tillförlitlighet. Detta skapar en rad positiva följd-effekter. När varor kan transporteras snabbare, billigare och mer tillförlitligt kan till exempel företagets logistik effektiviseras. Lägre transportkostnader och mer tillförlitliga transporter innebär vidare

¹ En stor del av de enskilda vägarna, cirka 200 000 kilometer, är skogsbilvägar med begränsad tillgänglighet för allmänheten.

att specialiseringen kan drivas längre och att företag kan dra nytta av skalfördelar.

Investeringar i ett fungerande transportnät skapar också bättre möjligheter för företag att hitta arbetstagare med rätt kompetens oavsett kommuntillhörighet. En utbyggt transportsystem gör det också möjligt för företag att konkurrera på fler och större marknader, även internationellt.

Lägre transportkostnader kan också ge upphov till lokaliseringseffekter. Ett sådant exempel är att god tillgång till fungerande transporter gör att företag kan dra nytta av att lokalisera sig i geografiska kluster där kunskap enklare kan överföras mellan företag. Detta gäller för hela näringslivet, men framför allt för kunskapsintensiva företag.

5.1.3 Långsiktig planering av transportinfrastrukturen

Investeringar i transportinfrastruktur planeras långsiktigt, framför allt genom den nationella planen för transportsystemet. Innan planlägningsprocessen för ett infrastrukturprojekt påbörjas, görs en långsiktig ekonomisk planering av det samlade transportsystemet för väg, järnväg, sjöfart och luftfart i den nationella transportplanen. Planen är tolvårig och innehåller bland annat uppgifter om tillgängliga medel, vad som ska göras och vilka geografiska områden det rör sig om. Det kan handla om såväl nya järnvägar, vägar eller farleder som ombyggnader, drift och underhåll, samt åtgärder för trafiksäkerhet eller miljö.

Utgångspunkten för planen är det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Fördelen med denna planering är att den bland annat skapar möjligheter för staten att tillgodose landsbygdernas olika behov och styra direkt mot dessa.

För att det ska vara möjligt att hitta gemensamma lösningar på olika transportutmaningar sker planeringen av infrastrukturens utmaningar ofta i samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. Det avspeglar sig bland annat i att länen själva ansvarar för att planera den regionala transportinfrastrukturen i form av så kallade länsplaner. Samverkan kan dock försvåras av att de olika aktörerna

och nivåerna kan ha olika målsättningar och behov av satsningar. Målen och behoven behöver inte gå hand i hand med ansvaret för finansieringen.² Till exempel kan en kommun planera en nyetablering av ett område medan det är staten som behöver finansiera vägnätet och regionen som ska planera kollektivtrafiken. Det ställer krav på flernivåsamverkan och dialog för en fungerande planering.

Transportpolitikens målsättningar

Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande transportpolitiska målet är uppdelat i två mål:

- Funktionsmålet för tillgänglighet – transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.
- Hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa – transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Utformningen av transportsystemet ska bidra till den grundläggande tillgängligheten och till utvecklingskraft i hela landet. Det främsta styrmedlet för transportpolitiken är som sagt den nationella transportplanen. Den nationella planen för 2014 omfattade 522 miljarder kronor. Utöver dessa medel tillkommer olika satsningar, till exempel 85 miljarder kronor kommunal medfinansiering för planperioden.

År 2016 är 1 750 miljoner kronor anslagna för särskilda satsningar i landsbygd, såsom förstärkt järnvägsunderhåll och bättre fungerande kollektivtrafik.³ Den nationella planen kompletteras av

² Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

³ Regeringens proposition 2015/16:1.

länsplanerna vilka upprättas av de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Investeringsdelen i enskilda vägar gick 2010 över till länsplaneupprättarna. Detta har lett till stora olikheter över landet. Regeringen fattar beslut om fördelningen mellan länen.⁴

5.1.4 Utveckling av investeringar i transportinfrastrukturen

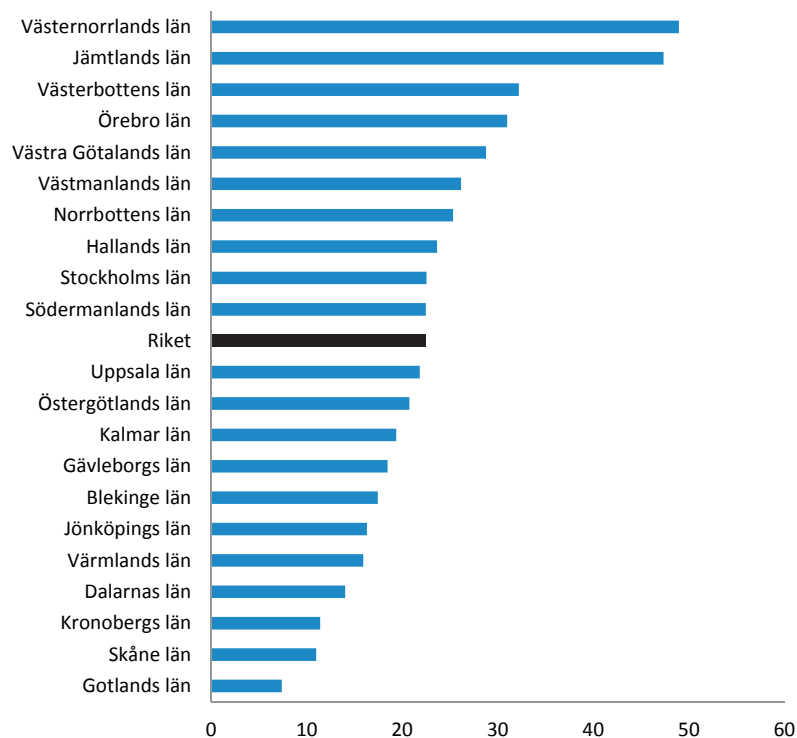
Vägnätet och dess användning

I de glesa kommunerna är bilen det dominerande färdmedlet. I dessa delar av landet blir vägnätet därför särskilt viktigt.⁵ Investeringarna i vägnätet har fördelats ojämnt över landet sett till investeringar per capita (figur 5.1).

⁴ Regeringens proposition 2012/13:25 *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.

⁵ Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.

Figur 5.1 Summa statliga väginvesteringar 1985–2014 per län, löpande priser, 1000 kr per capita. Medeltal för länets befolkning 1985 och 2014



Källa: Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok, Trafikverket och WSP group.

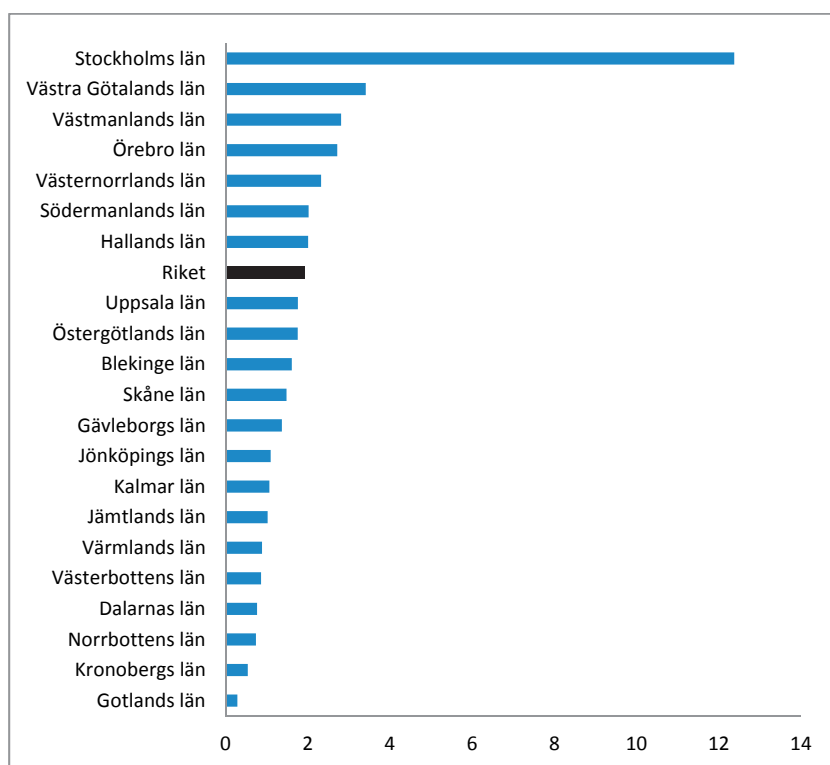
Under perioden 1985 till 2014 har Västernorrland, Jämtland och Västerbotten haft de högsta väginvesteringarna i landet, med investeringsbelopp på mer än 45 000 kronor per capita. Lägst har investeringarna varit i Kronoberg, Skåne och på Gotland. Utfallet påverkas dock av länens befolkning och dess förändring. I Västernorrland och Jämtland har befolkningen minskat snabbare än i andra län.

De tre län med högre investeringsbelopp per capita jämfört med riksgenomsnittet – Västernorrland, Jämtland och Västerbotten – har en hög andel befolkning som bor i landsbygderna, en låg befolkningstäthet och stora geografiska ytor. I merparten av länen med hög andel landsbygdsbefolkning ligger dock investeringarna per capita på en lägre nivå än genomsnittet för riket. Även om invånarantalet

kan ge en fingervisning om hur intensivt vägar används framgår alltså inte hur stor den direkta efterfrågan av till exempel gods-transporter eller besöksnäring är. Flera av de län som hamnar högt i figur 5.1 har ett näringsliv med behov av många och tunga transporter. Därutöver finns skillnader i geologiska och geografiska förutsättningar för byggande av infrastruktur.

Statens totala investeringar mellan 1985–2014 ger en annan, kompletterande bild, vilken visar att staten främst har investerat i de mer tätbefolkade regionerna (figur 5.2).⁶ Sammantaget visar figurerna att Gotlands län har en genomgående låg nivå av statliga investeringar.

Figur 5.2 Summa statliga väginvesteringar 1985–2014 per län, löpande priser, miljoner kronor per kilometer statlig väg 2010

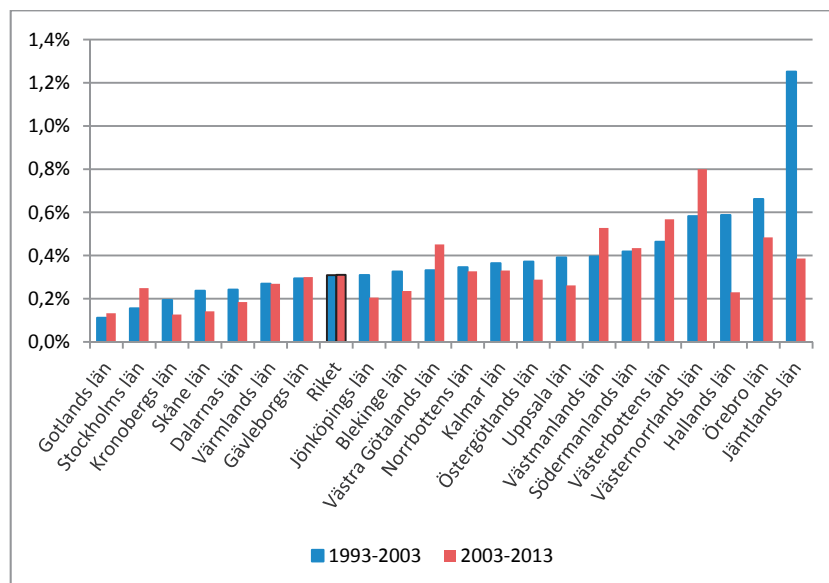


Källa: Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok, Trafikverket och WSP group.

⁶ Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén, december 2015.

När ekonomin växer ökar behovet av transporter och därför är det rimligt att investeringarna ökar. I och med att det finns ett samband mellan transportinfrastruktur och ekonomisk aktivitet i samhället kan investeringsvolymen mätas i bruttonational- eller brutto-regionalprodukten. Även här skiljer sig utfallet mellan länen (figur 5.3). Skälen för investeringarna kan dock vara andra än att öka den ekonomiska aktiviteten.

Figur 5.3 Statliga väginvesteringar per län, genomsnittlig andel av länets bruttoregionalprodukt 1993–2003, 2003–2013. Procentuell andel i löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok, nationalräkenskaperna, Trafikverket och WSP group.

Vägkvaliteten mäts för att kontrollera vägars underhållsstandard. Problem med vägkvaliteten skiljer sig mellan olika kommuntyper. Vägarna i landsbygdskommunerna avviker från underhållsstandarden när det gäller ojämnheter i vägen jämfört med täta blandade kommuner och storstäder. En ojämn vägyta upplevs som mer obekvämt och osäker.⁷

⁷Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygdens tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.

Mest bil körs i tätortsnära landsbygdskommuner då boende i dessa kommuner pendlar i högre utsträckning än boende i andra kommuntyper. Resor med bil i de tre glesa kommuntyperna är avsevärt kortare än de i övriga kommuntyperna, de flesta resor klaras av på 10 minuter. Boende i tätortsnära landsbygdskommuner gör relativt långa resor.⁸

Förutom att det är en brist på ett bra utbud av kollektivtrafik i landsbygderna fyller den inte heller samma funktion i landsbygdskommunerna som i de täta kommunerna. I landsbygderna ses kollektivtrafik mer som ett komplement till bilen och inte dess ersättning och fungerar i många kommuner främst som skolskjuts.⁹ Det kan därför vara viktigt att titta på andra former för samtransporter för att förbättra tillgängligheten för människor utan bil och för att minska beroendet av egen bil.

Järnvägarna och dess användning

Precis som för vägnätet varierar investeringarna i järnvägsnätet. Det är främst i mellersta Sverige¹⁰ som de stora investeringarna har gjorts över tid. Mellan 1993–2007 har investeringarna i förhållande till bruttonationalprodukten legat på 0,3 procent.¹¹ De regionala variationerna mellan Trafikverkets indelning av regioner sträcker sig från 0,2 procent i genomsnitt till 0,8 procent. Detta åskådliggörs vidare på länsnivå mellan 2008–2013 i figur 5.4 nedan.

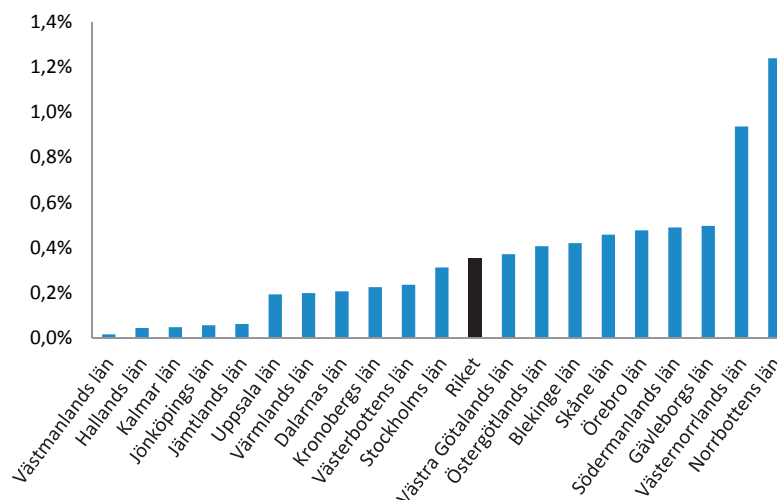
⁸ Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.

⁹ Ibid.

¹⁰ Gävleborg, Jämtland och delar av Örebro och Västernorrland.

¹¹ Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

Figur 5.4 Statliga järnväginvesteringar per län, genomsnittlig andel av länets bruttoregionalprodukt 2008–2013. Procentuell andel i löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna.

De genomsnittliga investeringarna i Norrbotten ligger på 1,2 procent. Det är också ett län med omfattande och tunga transporter i näringslivet. Andelen i flera andra län ligger under 0,2 procent. Användningen av tågbanorna har ökat. Tillsammans med ett eftersatt underhåll leder det till fel i anläggningarna vilket förorsakar förseningar.¹² Den genomsnittliga förseningen till station i mycket glesa landsbygdskommuner är högre, 13 minuter, jämfört andra kommuntyper. Antalet tåg som stannar vid stationer i mycket glesa landsbygd är däremot avsevärt färre så summan förseningstid och därtill hörande kostnader för förseningar blir större i andra kommuntyper.¹³

¹² Även tågstandarden bidrar till förseningar.

¹³ Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.

Flyg och flygplatser

Flyget är viktigt för att nå de mer avlägsna platserna i Sverige med såväl person- som varutransporter. Flera av flyglinjerna, inkluderat till landsbygdsområden, är dock inte kommersiellt gångbara och därmed beroende av offentligt stöd både för att upprätthålla trafiken och för att bedriva flygplatsverksamhet. Statligt stöd ges bland annat i form av driftsstöd till icke-statliga flygplatser för att möjliggöra öppethållande och drift. Staten genom Trafikverket ingår även trafikavtal för interregional kollektivtrafik.

Trafikanalys mäter tillgängligheten mellan regioner i Sverige i ett tillgänglighetsindex. De mycket glesa kommunerna når endast två av de åtta kriterierna för god tillgänglighet och Sorsele, Strömsund, Jokkmokk och Övertorneå uppfyller inga av kriterierna.¹⁴ Detta belyser även flygets betydelse för dessa delar av landet. Endast ett fåtal flygplatser når destinationer utanför Sverige. För europaflyget är det endast 8 stycken.

De flesta personer i Sverige kan nå en flygplats inom två timmar. Personer som är bosatta i och i närheten av fjällkedjan, men också enstaka delar av Gävleborg har restider som överstiger två timmar. För att resa med flyg över dagen kan en restid på två timmar till flygplatsen av de flesta anses som en alltför lång restid, medan en timme kan vara rimlig om den rena flygtiden uppgår till maximalt en timme. Med denna tidsgräns kan 90 procent av befolkningen nå en trafikerad flygplats.¹⁵

5.1.5 Tillgänglighet till arbetsmarknad

Resor till arbete och utbildning är de i särklass vanligaste skälen till resor oavsett var i landet som en individ bor.¹⁶ I regel har våra pendlingsmönster ändrats mot större lokala eller funktionella arbetsmarknadsregioner. Hur stor arbetsmarknadsregionen är för en kommun beror på hur många arbetsplatser i den egna kommunen och andra

¹⁴ Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.

kommuner som är möjliga att nå inom rimlig tid och till en rimlig kostnad.

Tillgänglighet till arbetsplatser kan ses som ett uttryck för en kommuns marknadspotential. Potentialen förändras när antalet arbetsplatser eller kostnaderna för resor förändras.

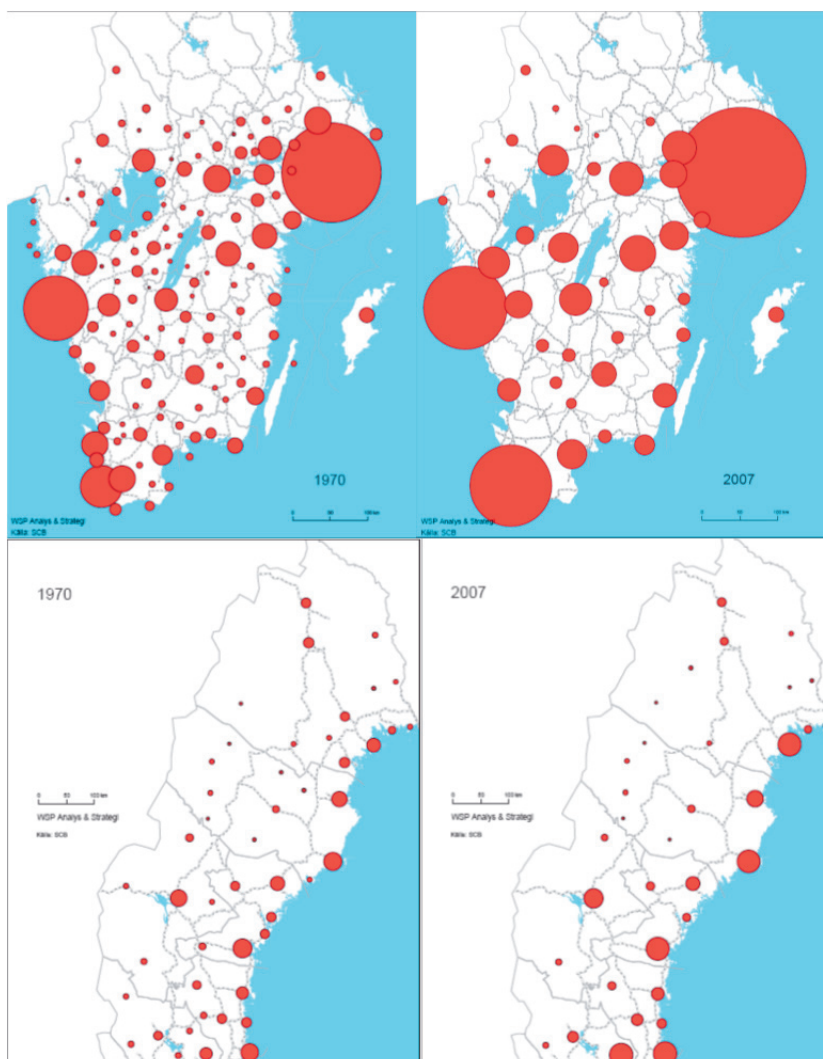
Enligt beräkningar för perioden 1985–2013 har reskostnaderna minskat i samtliga kommungrupper i Sverige utom i storstäderna. Minskningen i de mycket glesa landsbygdskommunerna är dock marginell. Dessa kommuner avviker också genom att antalet arbetsplatser har minskat under tidsperioden vilket resulterat i en minskad marknadspotential. Den här gruppen av kommuner hade en liten potential redan 1985 och beräkningarna visar att de inte har förbättrat sin position. Det omvända gäller för de kommuner som hade stor potential redan 1985.

De redan långa avståndens betydelse för möjligheterna till regionförstoring blir tydliga i figur 5.5.¹⁷ Det grundläggande problemet för glesa kommuner är att avstånden är alltför långa för att kommunernas marknadspotential på ett avgörande sätt skulle kunna påverkas av ekonomiskt försvarbara¹⁸ åtgärder i transportsystemet.

¹⁷ Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

¹⁸ Forskning pekar på att det finns ett svagt samband mellan samhällsekonomisk lönsamhet och investeringar, se Börjesson, M., Eliasson, J. och Isacson, G. (2013), *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, i Konjunkturinstitutet (2013), *Tillväxt- och sysselsättnings-effekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt*, Specialstudier Nr 37.

Figur 5.5 Lokala arbetsmarknadsregioner i södra och norra Sverige 1970 och 2007



Källa: Statistiska centralbyrån (RAMS), WSP group bearbetning.

Figuren visar tydligt hur de lokala arbetsmarknadsregionerna i södra Sverige har blivit större under de senaste 40 åren medan de i norra Sverige endast har ändrats marginellt. De tre storstadsregionernas arbetsmarknader har blivit allt större, vilket i hög grad har bidragit till att antalet lokala arbetsmarknadsregioner i södra delen av Sverige

har minskat kraftigt (från 132 till 47 mellan 1970 och 2007). I norra Sverige har antalet lokala arbetsmarknadsregioner minskat betydligt mindre (från 41 till 31). Det kan emellertid pågå processer i de ytstora kommunerna i norra Sverige som inte syns i statistiken. De längre avstånden och den glesare bebyggelsestrukturen i norra Sverige är likväl ett hinder för att befintliga lokala arbetsmarknadsregioner ska kunna växa samman till större marknader på samma sätt som i södra Sverige.¹⁹

5.1.6 Landsbygdernas utmaningar kräver tvärsektoriella lösningar

Transportpolitiken och dess utformning innefattar några inbyggda mållkonflikter som kan försvåra för beslut eller få icke önskvärda effekter i landsbygderna. En utmaning för transportpolitiken och dess utformning är att hitta en balans mellan det samhällsekonomiskt effektiva och samtidigt säkerställa grundläggande tillgänglighet för alla i hela landet. I mycket glesa områden där trafikflödena är små blir en vägutbyggnad eller järnvägssatsning mycket kostsam per capita eller per använd kilometer. Det gör att stora investeringar såsom järnvägsutbyggnad blir svåra att försvara ekonomiskt, särskilt i de delar av landet där befolkningen minskar. Samtidigt kan underhåll av befintlig infrastruktur antagligen göra större nytta än nyinvesteringar i vissa delar av Sveriges landsbygder.

En förbättrad transportinfrastruktur hjälper till att minska reskostnader och öka tillgängligheten till olika marknader i olika delar av landet. För de glesa och geografiskt stora kommunerna är emellertid avstånden så pass långa att marknadspotentialen inte går att öka med hjälp av investeringar i transportsystemet så som det ser ut i dag. Frågan är vilka samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som är möjliga att vidta för att öka dessa landsbygdskommuners marknadspotential.

Frågan om regionförstoring och ökad marknadspotential rymmer också en miljöaspekt. Eftersom kollektivtrafiken inte är anpassad efter behoven i de glesa landsbygderna finns det en risk för att en regionförstoring bidrar till fler och längre biltransporter och för-

¹⁹ Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.

sämrad tillgänglighet för de utan bil. Transportpolitikens hänsynsmål syftar även till att öka säkerheten och ett sätt att göra detta är att sänka hastigheten. Samtidigt innebär en sänkt hastighet längre restider och därmed försämrad tillgänglighet. Säkrare vägar kan vara ett sätt att möta både krav på ökad säkerhet och önskemål om att minska körtiden.

Kollektivtrafiken är i dagsläget inte anpassad till landsbygdernas mer glea strukturer och långa avstånd. Samtidigt finns det fortfarande ett stort behov av transporter av varor, tjänster eller personer utan bil i dessa delar av landet. Det finns därför anledning att se över möjligheterna att hitta andra former av trafiklösningar för kollektivtrafik i landsbygderna. Det kan handla om olika typer av samlösningar för taxi, färdtjänst, skolskjuts med mera. Flera av dessa transporttjänster finansieras av offentliga medel, men regleras i separata lagar och förordningar, och hanteras av olika offentliga aktörer. Planeringen av transporterna sker därför fristående från varandra och samverkan mellan de olika färdmedlen och aktörerna försvåras. Ett sätt att åstadkomma en bättre fungerande kollektivtrafik i landsbygderna skulle därför kunna vara insatser som syftade till att skapa bättre förutsättningar för samordning och samplanering mellan olika aktörer och transporter. För att detta ska bli möjligt krävs dock vissa förändringar av de nu gällande regelverken på områdena. Ett annat sätt kan vara nya innovationer och transportlösningar som underlättar kollektivt resande.

Tillgänglighet handlar dock inte bara om infrastrukturens kvalitet och restider utan också om vilka typer av service och arbetsplatser som finns inom en region. I vissa områden kan det därför vara mer kostnadseffektivt att genomföra andra former av insatser – till exempel ökat stöd till en viss typ av kommersiell service – än att göra investeringar i transportinfrastrukturen för att förbättra tillgängligheten. Tvärssektoriella angreppssätt och möjligheter till avvägningar mellan olika sektorer är därför avgörande för om samhället ska klara av att hantera de glea landsbygdernas utmaningar.

5.2 Bredbandsmarknaden och den digitala infrastrukturen

I takt med att allt fler tjänster i samhället blir digitala behöver företag och hushåll runt om i hela landet kunna ta del av dessa.²⁰ Tillgången till bredband och annan digital infrastruktur är en nyckelfaktor för att det ska vara möjligt att bo, leva och verka i Sveriges landsbygder. Det är också en grundläggande förutsättning för att överbygga den klyfta som präglar vissa typer av landsbygder och minska den digitala klyftan mellan stad och land. En utbyggnad av digital infrastruktur med hög överföringskapacitet kan också göra det möjligt att höja kvaliteten i till exempel vård, skola, omsorg och utveckla en digitalt samverkande statsförvaltning.²¹ Betydelsen av tillgång till bredband och statens roll för dess utbyggnad i hela landet är jämförbar med elförsörjningen och statens roll vid utbyggnaden av elnäten och vattenkraftverken i början av 1900-talet. I detta avsnitt beskriver vi utvecklingen av tillgången till digital infrastruktur med fokus på bredbandsmarknaden ur ett landsbygdsperspektiv.

5.2.1 EU:s och Sveriges mål för bredband

I EU:s strategi för tillväxt *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla* understryker EU-kommissionen att bredbandsinfrastruktur är en förutsättning för social integration och konkurrenskraft.²² I den digitala agendan som följer av strategin är det övergripande målet att 100 procent av hushållen i Europa ska ha tillgång till bredband med hastigheter på över 30 Mbit/s senast 2020.²³

Sverige har i vissa delar en högre ambitionsnivå än EU. Sverige är också ett av de länderna i EU som ligger längst fram när det gäller utbyggnad av bredband.²⁴ Sverige ska vidare vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.²⁵

²⁰ SOU 2015:9, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*.

²¹ Regeringskansliet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, N2012.37.

²² Europeiska kommissionen (2010), *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, (03/03/2010).

²³ Europeiska kommissionen (2010), *En digital agenda för Europa*.

²⁴ Europeiska kommissionen (2014), *Digital Agenda Targets Progress report*, Digital Agenda Targets.

²⁵ Regeringens proposition 2011/12:1.

I *Bredbandsstrategi för Sverige* har regeringen satt upp nationella mål för bredbandsområdet.²⁶

- Sverige ska ha bredband i världsklass.
- År 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.
- Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällsomfattande tjänster via bredband.

De nuvarande bredbandsmålen är teknikneutrala. Utgångspunkten är därmed att bredband byggs ut med de tekniker som möjliggör överföringshastigheter i enlighet med de fastställda målen. Bredband är därmed egentligen ett samlingsnamn för olika tekniker som erbjuder snabb överföring av digital information. Den digitala infrastrukturen består och kommer att behöva bestå av olika tekniker i högre grad än i dag.

Under hösten 2015 tog regeringen initiativ till en översyn av bredbandsstrategin. För att säkerställa att strategin fortsätter att vara relevant och framåtblickande utgår översynen från de mål som finns formulerade i *Bredbandsstrategi för Sverige* från 2009. Översynen beräknas vara klar våren 2016.

Den regionala och lokala nivåns engagemang är viktigt för att Sverige ska nå bredbandsstrategins mål. Tidigare erfarenheter visar att i de områden där den regionala och lokala nivån har tagit ansvar för att driva och operativt projektera bredbandsutbyggnad har också effekterna och förutsättningarna för samtliga involverade aktörer blivit bättre. Alla län ska genom de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ta fram regionala digitala agendor som bland annat kan innefatta regionala bredbandsstrategier. I dag saknar emellertid sju län fortfarande regional digital agenda, och två län saknar en regional bredbandsstrategi.²⁷ Lokala strategier är i sin tur viktiga för att svara mot de nationella och regionala målen för utbyggnaden av bredband.

²⁶ Regeringskansliet (2009), *Bredbandsstrategi för Sverige*, N2009/8317/ITP.

²⁷ Muntlig uppgift från Post- och telestyrelsen (2015).

5.2.2 Den offentligt ägda infrastrukturen

Den statligt ägda telekominfrastruktur finns i huvudsak i stam- och mellanortsnäten för långa avstånd. Staten äger infrastruktur genom Affärsverket svenska kraftnät, Trafikverket, Vattenfall AB och Teracom AB. De statliga aktörerna har dock inte tillgång till egna fysiska accessnät annat än för att ansluta sina egna anläggningar. Infrastrukturen används på olika sätt och vissa av de statliga aktörerna erbjuder tjänster och produkter på marknaden.

I dag finns närmare 200 kommuner som äger stadsnät och 85 procent av stadsnäten är kommunalt ägda. Stadsnäten skiljer sig åt beroende på var i värdekedjan de agerar. Vissa är enbart nätägare och hyr ut svartfiber, medan andra driver ett aktivt nät som kommunikationsoperatör. Cirka 80 procent av stadsnäten har förbindelser som kopplar ihop kommunens huvudort med mindre närliggande orter och även med andra kommuner.²⁸

Kommunernas och länsstyrelsernas roller och funktioner

Kommunernas roll i bredbandsutbyggnaden kan bland annat handla om att samordna olika aktörer, bygglov och att stötta byanätsföreningar. Om det finns en bredbandssamordnare i kommunen kan denne verka för att aggregera efterfrågan så att marknadsaktörer blir intresserade av att bygga ut bredband inom kommunen. Kommunerna kan också behöva göra ekonomiska åtaganden i form av vara borgen för lokala fiberföreningar (så kallade byanätsföreningar). En annan viktig roll är den som användare och beställare.

I plan- och bygglagen har det förts in en bestämmelse om att kommunerna ska ta hänsyn till elektronisk kommunikation vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Bestämmelserna innebär att kommunen ska ta hänsyn till dessa aspekter och väga dem mot andra allmänna intressen.

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen bistå kommunerna med planeringsunderlag. Länsstyrelsen ska verka för att de nationella och regionala målen och perspektiven får genomslag på kommunal nivå. Länsstyrelsen hanterar och följer upp de statliga bredbandsstöden och följer utvecklingen i länet inom IT-infrastruktur-

²⁸ Svenska stadsnätsföreningen (2014), *Stadsnätens roll – skapa konkurrens och låga priser*.

området. I utbyggnaden av den digitala infrastrukturen kan länsstyrelserna också hjälpa kommunerna genom olika former av samordningsinsatser och stöd vid upphandling.

Regeringen har också gett vissa länsstyrelser i uppdrag och erbjudit vissa landsting och samverkansorgan samt en kommun att i respektive län upprätthålla en funktion som regional bredbandskoordinator under perioden 2015–2020. Syftet med de regionala koordinatorerna är att öka samordningen och effektivisera arbetet med utbyggnad av bredband på regional nivå. Koordinatorerna ska fungera som kontaktpunkt för bredbandsfrågor i länet för både offentliga och privata aktörer och stödja och främja kommunernas arbete med bredbandsfrågor samt underlätta lokala initiativ.²⁹

5.2.3 Bredbandsmarknadens och politikens utveckling

Telekommunikationsmarknaden i Sverige har aldrig varit ett lagstadgat monopol. Fram till 1993 ägde och drev Televerket de nationella näten för tele, TV och mobilkommunikation. I samband med omregleringen av marknaden ombildades Televerket till Post- och telestyrelsen och de statliga bolagen Telia och Teracom. Målsättningen med reformen var att uppnå effektivare konkurrens och större valfrihet.³⁰

År 1999 presenterade regeringen propositionen *Ett informations-sambälle för alla* med en omfattande bredbandsatsning. Det innebar statliga anslag och subventioner på drygt 5 miljarder kronor inom stomnät, ortssammanbindande nät och accessnät.³¹ I samband med detta fick länsstyrelserna också i uppdrag att ta fram en lista på prioriterade orter för stöd till utbyggnad av bredband. Kort därefter tillsatte regeringen Bredbandsutredningen som ledde fram till betänkandet *IT-infrastruktur för stad och land*.³² Med utgångspunkt i betänkandet fattade regeringen beslut om bland annat stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande telenät och stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram. För att

²⁹ Regeringskansliet (2015), *Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer*, Regeringsbeslut N2015/4465/ITP.

³⁰ Statskontoret (2012), *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*, 2012:10.

³¹ Regeringens proposition 1999/2000:86 *Ett informationssambälle för alla*.

³² SOU 2000:111, *IT-infrastruktur för stad och land*.

få igång utbyggnaden av bredband i områden där marknaden inte ville ge sig in initierade regeringen också stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät. Flera kommuner tog därefter initiativ till att bilda stadsnät för att främja konkurrensen såväl som för att få fibernät utbyggda för eget behov och främja utvecklingen i kommunerna generellt.

Sverige var ett av de första länderna inom EU som avreglerade telekommarknaden och den nuvarande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation trädde i kraft 2003. Lagen syftade till att samla politiken och de politiska målen för all elektronisk kommunikation inom ett och samma område. Sammantaget innebar det bland annat att stat och kommun tog ansvar för att etablera öppna fibernät som marknaden kunde använda för att göra investeringar i. Det blev därmed tydligt att det primärt var marknadens uppgift att göra investeringar i infrastruktur.

Efter omregleringen av telekommarknaden skedde en snabb utveckling. I propositionen *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället* var målet att det skulle finnas säker IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet tillgänglig i hela landet.³³ Genom att staten upplät utrymme för marknaden i den statliga infrastrukturen underlättades utbyggnaden av nät med hög överföringskapacitet. Investeringarna till utbyggnaden av bredband har därefter fortsatt successivt.

De nuvarande målen för utbyggnad av bredband formulerades i samband med att den nuvarande bredbandsstrategin togs fram. I betänkandet *Bredband för Sverige in i framtiden* gjordes en uppföljning av hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i strategin. Av betänkandet framgår att åsikterna går isär om bredbandsmålen nås till 2020 eller inte. Samtidigt konstaterade man att det fanns stora geografiska variationer i tillgången till bredband med höga hastigheter. Utredaren konstaterade också att den hittillsvarande utbyggnaden hade koncentrerats till stora företagskunder och flerfamiljshus i tätorter. En konsekvens av detta är att utbyggnad till återstående företag och hushåll kommer att innebära en högre kostnad per ansluten slutkund.³⁴

³³ Regeringens proposition 2004/05:175 *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället*.

³⁴ SOU 2014:21, *Bredband för Sverige in i framtiden*.

I betänkandet föreslog utredaren också en ny organisation för samverkan och kompetensstöd i syfte att stimulera kommunernas engagemang för digitalisering och utbyggnad av bredbandsinfrastruktur.³⁵ Delar av förslagen har realiserats bland annat genom de nyinrättade regionala bredbandskoordinatörerna och ett nationellt samordningssekreteriat.³⁶

Som en följd av Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (det så kallade utbyggnadsdirektivet) kan en utveckling av utbyggnaden åter förväntas ta fart.³⁷ Direktivet syftar till att sänka kostnaderna för utbyggnad av nät för såväl fast som trådlöst bredband. Det förväntas ske genom att befintlig fysisk infrastruktur lättare ska kunna användas för utbyggnad, genom en ökad samordning av bygg- och anläggningsprojekt och genom att byggnader utrustas med infrastruktur för att underlätta installation av bredband.

I december 2015 lade regeringen i enlighet med direktivet fram ett förslag till en ny lag om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät. Enligt förslaget ska den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller viss infrastruktur vara skyldig att under vissa förutsättningar låta den som bygger ut bredbandsnät få tillträde till infrastrukturen. Vidare innebär förslaget att ett offentligt organ som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt i högre utsträckning ska samordna projektet med utbyggnad av bredbandsnät. Den föreslagna lagen och de ändringar som föreslås i väglagen, ledningsrättslagen och i lagen om elektronisk kommunikation föreslås träda i kraft den 1 juli 2016. Ändringen i plan- och bygglagen föreslås träda ikraft den 1 januari 2017.

5.2.4 Tillgången till bredband

Utvecklingen av tillgången till bredband kan beskrivas genom antalet abonnenter på internettjänster. Det ger en indikation om marknaden, efterfrågan och hur Sverige ligger till i relation till bred-

³⁵ SOU 2014:21, *Bredband för Sverige in i framtiden*.

³⁶ Regeringsbeslut N2015/4465/ITP.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation 2014/61/EU av den 15 maj 2014.

bandsmålen. Antalet aktiva abonnemang till internetjänster har ökat från 2 miljoner till cirka 12 miljoner mellan 1994–2014. Av dessa var cirka en fjärdedel fast bredband via fiber. De senaste åren är det fiber som har stått för det mesta av tillväxten av abonnemangen på fast bredband.

Tillgången till bredband och antalet internetabonnemang påverkar i förlängningen tillgången till telefoni och den mobila täckningsgraden genom att fler hushåll och företag överger den traditionella fasta telefonin till förmån för bredbandstelefoni. Nästan hälften av samtliga abonnemang på fast telefoni³⁸ för privatpersoner är i dag IP-baserade.

Tillgången till mobila kommunikationsnät ligger vidare på 83 procent av landets totala yta.³⁹ De snabbaste mobila bredbandsnäten (30 Mbit/s) har dock företrädesvis byggts ut där folk bor och verkar. I dag täcker näten cirka 60 procent av befolkningen, vilket motsvarar ett par procent av landets yta.⁴⁰ Sedan 2013 har det enbart tillkommit ett fåtal helt nya mastplatser som bidrar till ökad yt-täckning. Detta skapar förutsättningar för att tillgången till snabbt bredband ska öka ytterligare under de närmaste åren.

Sammanlagt har marknaden under årens lopp gjort omfattande investeringar i utbyggnaden av bredband genom anläggning av elektroniska kommunikationsnät. Investeringarna innefattar utöver fiber annan infrastruktur för trådlös kommunikation. Mellan 2008 och 2014 har operatörerna sammanlagt investerat cirka 55 miljarder kronor i fasta och mobila bredbandsnät.⁴¹

Utbyggnaden av bredband i landsbygderna

När det gäller fast bredband så kan alltså mer än 60 procent av befolkningen teckna ett abonnemang med en överföringshastighet på minst 100 Mbit/s i dag. Andelen som har tillgång till bredband med en hastighet med 100 Mbit/s i glest bebyggda områden är

³⁸ År 2014 fanns det knappt 3,8 miljoner fasta telefoniabonnemang.

³⁹ Med antagandet att mobiltelefonen hålls i handen eller mot huvudet utomhus.

⁴⁰ Post- och telestyrelsen (2015), *Rapport av uppdrag att samla in statistik om tillgången till mobila kommunikationsnät*, PTS-ER-2015:7.

⁴¹ Post- och telestyrelsen (2015), *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015*, PTS-ER-2015:16.

emellertid bara 13 procent.⁴² I tabellen nedan beskriver vi andelen av befolkningen med tillgång till bredband per kommuntyp (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Andel av befolkning med tillgång till bredband 2010 och 2015 fördelat på Tillväxtanalys kommuntyper

| | 2010 | | 2015 | |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 10 Mbit | 100 Mbit | 10 Mbit | 100 Mbit |
| Mycket glesa landsbygdskommuner | 75 | 21 | 94 | 38 |
| Glesa landsbygdskommuner | 78 | 11 | 99 | 32 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 80 | 13 | 99 | 28 |
| Glesa blandade kommuner | 84 | 31 | 99 | 42 |
| Täta blandade kommuner | 87 | 39 | 99 | 55 |
| Storstadskommuner | 93 | 63 | 100 | 78 |
| Totalt | 86,93 | 41,57 | 99,79 | 57,48 |

Källa: Post- och telestyrelsen (2015).

I tabellen framträder den digitala klyftan mellan stad och land. Samtliga kommuner med uttalad landsbygd har en lägre tillgång till bredband med hög överföringskapacitet än de täta kommunerna. I storstadskommunerna har 78 procent tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, medan bara 28 procent har det i tätortsnära landsbygdskommuner. I glesa landsbygdskommuner har 32 procent tillgång till bredband och i mycket glesa landsbygdskommuner har 38 procent tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.

Det finns också exempel på regioner och kommuner som trots utmaningar kopplade till geografiskt långa avstånd och ogynnsamma mark- och klimatförhållanden har hanterat dessa och därmed möjliggjort tillgång till bredband även i de glesare delarna av regionen eller kommunen.

Post- och telestyrelsens rapport *Bredbandskartläggning 2014* visar att alla hushåll och företag har möjlighet att teckna bredbandsabonnemang om minst 1 Mbit/s. Sett till målet om möjligheten att använda sig av samhällsomfattande tjänster med en överföringskapacitet på 1 Mbit per/s når Sverige i princip de flesta hushåll och företag runt om i landet. Det finns dock områden där det varken

⁴² Post- och telestyrelsen, *Statistikportalen* 2015, utifrån Statens jordbruksverks definition av landsbygd.

finns fast eller trådlöst bredband. Enligt Post- och telestyrelsens uppskattning saknar i dag ungefär 300 hushåll och företag i Sverige helt möjlighet att koppla upp sig till internet.⁴³

Den nuvarande målsättningen inom bredbandsstrategin omfattar inte 10 procent av landets befolkning och insatser saknas därmed för att nå dessa. Det är också 10 procent av landets totala befolkning som är boende i de glesa och mycket glesa landsbygderna. Dessa behöver förstås inte vara samma människor, men det är troligt att det till stora delar är det. Det innebär i praktiken att befolkningen i landsbygderna därmed är hänvisade till EU:s mål om 30 Mbit/s. Men även när det gäller EU:s mål har Sverige en bit kvar för att nå detta. År 2014 nådde 16 procent i glesbebyggda områden upp till 30 Mbit/s till skillnad från 85 procent i tätbebyggda områden. Post- och telestyrelsen har gjort bedömningen att 2020 kommer 96–99 procent av hushåll och företag ha tillgång till 30 Mbit/s.⁴⁴ Utvecklingen är dock inte given och även om bedömningen håller så lämnas en del av landsbygdsbefolkningen utanför.

Aktörer på och alternativa tekniker för landsbygderna

Det finns i dag aktörer på marknaden som erbjuder helhetslösningar och lokala mindre aktörer som i huvudsak fiberansluter i landsbygderna. Utmaningen för aktörerna är emellertid områden med omfattande gleshet. Operatörernas bedömning är att man inte ensamt kan motivera utbyggnad i de glesare landsbygderna utan ytterligare bredbandsstöd. Stöden är nödvändiga som en följd av glesheten både i relation till befolkning och till avstånd.⁴⁵

Med utgångspunkt i Sveriges teknikneutrala hållning och de höga investeringskostnaderna förknippade med att bygga ut i gles landsbygd kan alternativa eller komplementära bredbandslösningar till fiber bli aktuella. Samtidigt kommer kraven på allt högre överföringskapacitet att öka. Enligt Post- och telestyrelsens uppskattningar kommer ungefär 500 000 svenska hushåll sakna tillgång till bredband med en överföringshastighet om 30 Mbit/s via trådbundna

⁴³ Bredbandskartan (2015).

⁴⁴ Post- och telestyrelsen (2015), *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015*, PTS-ER-2015:16.

⁴⁵ Ibid.

tekniker 2020. Olika former av trådlösa tekniker bedöms därför kunna utgöra ett viktigt komplement för att kunna erbjuda bredbandstjänster i de områden som inte får bredband med hög överföringshastighet via trådbundna tekniker.⁴⁶

Regeringen beslutade i februari 2014 att frigöra frekvensutrymme i 700 MHz-bandet (utrymme för marksänd digital-TV) för annan användning från och med 2017. Regeringen gav sedan Post- och telestyrelsen i uppdrag att utreda den framtida användningen av 700 MHz-bandet. Post- och telestyrelsens analys visar att mobilt bredband för kommersiella tjänster är den användning som i dagsläget bedöms generera högst samhällsnytta.⁴⁷ För tillfället bedriver Post- och telestyrelsen vidare ett försöksprojekt som bland annat testar IP-telefoni och bredband via satellit, vilket skulle kunna bli en lösning för dem som bor eller arbetar i glesare miljöer och mer avlägsna platser.⁴⁸

Statligt stöd och bredband

Staten har haft en viktig roll för att placera Sverige i den ledande position som landet har i dag. Under perioden 2001 till 2007 fanns det ett nationellt bredbandsstöd för kompletterande utbyggnad av digital infrastruktur där marknaden inte bedömdes kunna bygga ut på kommersiell grund. Sedan 2008 har det genomförts flera riktade insatser i form av förstärkningar av bredbandsåtgärder genom påfyllnad av nationella medel i landsbygdsprogrammet, kanalisationsstöd och medfinansieringsmedel.

I landsbygdsprogrammet har stöd till utbyggnad av bredband funnits sedan 2007 och längre tillbaka inom regionalfonden. Sverige har fått möjlighet att utnyttja medel ur *Europeiska regionala utvecklingsfonden* och *Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling* för utbyggnad av bredband under perioden 2014 till 2020.⁴⁹

⁴⁶ Post- och telestyrelsen (2014), *PTS åtgärder för ökad mobiltäckning*, Promemoria.

⁴⁷ Post- och telestyrelsen (2015), *Rapport av uppdrag att utreda den framtida användningen av 700 MHz-bandet (694-790 MHz)*, PTS-ER-2015:15.

⁴⁸ Annan befintlig teknik, till exempel satellit, bedöms dock enligt muntliga uppgifter från Post- och telestyrelsen först vara ett alternativ på längre sikt. Branschen är fortfarande omogen i Sverige med både få tjänster till konsumenterna och osäkerhet då en mer omfattande utbyggnad förutsätter betydande energiinvesteringar.

⁴⁹ Genom partnerskapsöverenskommelsen med EU-kommissionen.

Den svenska modellen för stöd till investeringar i utbyggnad av bredband bygger på att identifiering av områden och projekt sker genom efterfrågan på lokal och regional nivå och att den aktör som beslutar om stöd säkerställer att regelverk och upphandlingsprocesser följs. Stödmedel fördelas både nationellt och regionalt, men prioriteringarna görs regionalt. Stöd som ges inom landsbygdsprogrammet och regionalfondsprogrammet fokuserar på att möjliggöra investeringar där det saknas kommersiell grund för en utbyggnad i enlighet med statsstödsregelverket. Stödet syftar bland annat till att främja utvecklingskraften i glesbygd och bidra till mer levande landsbygder genom att också marknaden ökar sina investeringar.

Landsbygdsprogrammet 2007–2013

Inom landsbygdsprogrammet 2007–2013⁵⁰ avsattes cirka 1,1 miljarder kronor i statliga stöd till utbyggnad av bredband. Totalt fick 730 projekt stöd och de sista projekten slutfördes under 2015. Medfinansieringen inkluderad satsades cirka 3 miljarder kronor. Det har inneburit att 190 000 personer fått tillgång till bredband som en följd av stöden. I tre av fyra fall skedde utbyggnaden genom konsumentdrivna föreningsinitiativ som lokala byanätsföreningar. Under perioden upphandlades en tredjedel av samtliga projekt i enlighet med föreskrifterna och kraven om konkurrensutsättning. För många byanätsföreningar har dock procedurerna för konkurrensutsättning varit betungande. Detta tillsammans med att det har saknats krav om robusthet och hur näten ska byggas har skapat viss osäkerhet för vissa byanätsföreningar. I de flesta län kom dock en aktiv utbyggnad igång under 2010 och 2011. I slutet av programperioden fanns det i många län flera planerade projekt som fortfarande saknade finansiering.

Regionalfondprogram och landsbygdsprogrammet 2014–2020

Under programperioden 2014 till 2020 möjliggörs satsningar på 600 miljoner kronor till ortssammanbindande bredbandsnät i de nordligaste regionalfondsprogrammen. Till detta kommer en lika stor

⁵⁰ Näringsdepartementet (2012), *Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013*.

summa i medfinansiering vilket betyder att den totala omfattningen på bredbandsinvesteringarna kommer att vara 1,2 miljarder kronor under perioden. Precis som under tidigare programperiod kan stöd genom både regionalfondsprogrammen och landsbygdsprogrammet enbart ges i enlighet med statsstödsregelverket.⁵¹

Landsbygdsprogrammet ska ge stöd till utbyggnaden av de så kallade accessnäten. Stödet får lämnas med minst 40 och högst 90 procent av de stödberättigande utgifterna.⁵²

Stödet är konstruerat så att det ska vara möjligt att driva projekt utifrån lokala initiativ såväl som utifrån kommunal planering och intresse från kommersiella aktörer. Under perioden uppgår stödet i landsbygdsprogrammet till accessnät till totalt 3,25 miljarder kronor. Till detta tillkommer medfinansiering.

I november 2015 var alla medel sökta inom landsbygdsprogrammet. Det fanns då ansökningar som sammanlagt omfattade cirka 7 miljarder kronor i utgifter.⁵³

I dag finns det fler än 1 000 byanätsföreningar som förlägger bredband i landsbygderna med hjälp av ideellt arbete och bredbandsstöd. Precis som under föregående programperiod står dessa föreningar för merparten av ansökningarna (60 procent). Sett till den tidigare programperioden står dock föreningarna för en mindre andel av ansökningarna under denna programperiod. Övriga aktörer som söker stöd till utbyggnad av bredband ur landsbygdsprogrammet är kommuner, kommunala bolag och marknadsaktörer.

Under nuvarande programperiod ställs vidare högre krav om att merparten av projektens delar inom både anläggning och drift ska genomföras genom en konkurrensutsatt inköpsprocess.⁵⁴ Under programperioden fram till 2020 förväntas projekten bli både färre och större än i föregående programperiod. Kommuner, marknaden och stadsnäten tar ett större ansvar, bland annat genom att gå in som projektägare. Samtidigt är majoriteten av stödmottagarna byanätsföreningar. Behovet av vägledning vid konkurrensutställning kan således öka i betydelse, inte minst för byanätsföreningarna.

⁵¹ Post- och telestyrelsen (2015), *Kommersiella förutsättningar för utbyggnad av accessnät*.

⁵² Förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, bilaga 1.

⁵³ Beräkningar från Statens jordbruksverk (2015).

⁵⁴ Statens jordbruksverk, SJVFS 2015:50.

5.2.5 Behov av insatser och investeringar för att alla ska kunna ta del av digitaliseringens möjligheter

I och med att de glesare landsbygderna har lägre befolkningstäthet finns det färre kunder för nätägarna att slå ut sina investeringskostnader på. I många av dessa områden är det också större avstånd mellan hushållen vilket gör att det kostar mer för aktörerna att gräva ned fiber. I vissa delar av landet medför ogynnsamma markförhållanden också högre kostnader.⁵⁵ Det är därmed svårt att på marknadsmässig grund bygga ut den infrastruktur som krävs för att även lands- och glesbygderna ska få tillgång till bredband med hög överföringskapacitet.

På sikt kommer också utmaningarna att bli större när det gäller kapaciteten i det existerande stomnätet på långa distanser.⁵⁶ Det gäller såväl möjligheter för utbyggnad som hastigheten i näten. Behoven av kapacitet kommer att öka i takt med att accessnät byggs ut och det tillkommer nya tjänster.

Sammantaget kommer detta att innebära ett fortsatt behov av investeringar i utbyggnad av bredband. Precis som tidigare kommer marknaden och de kommersiella aktörerna att spela en viktig roll i denna process. Det är dock inte sannolikt att marknadsaktörer kommer att stå för de investeringar som krävs för att bygga ut i de glesa landsbygderna. Det kommer därför även fortsättningsvis att krävas insatser och investeringar från det offentligas sida för att hela landet ska kunna ta del av och dra nytta av digitaliseringens möjligheter.⁵⁷

Det har gjorts olika bedömningar av hur stora investeringar som kommer att krävas för att Sverige ska nå målet om att 90 procent av alla företag och hushåll bör ha tillgång till bredband med hög överföringskapacitet till 2020. Osäkerhetsfaktorerna är dock många och ökar med tiden. För att klara utbyggnaden kan ett sätt vara att räkna på tätare och glesare områden i ett och samma projekt. Fram till nu har mycket av utbyggnaden skett från de tätaste områdena (centrum av större städer) och utåt. Samverkan och samarbete kommer att vara avgörande, liksom ett fortsatt stort engagemang

⁵⁵ Post- och telestyrelsen (2015), *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015*, PTS-ER-2015:16.

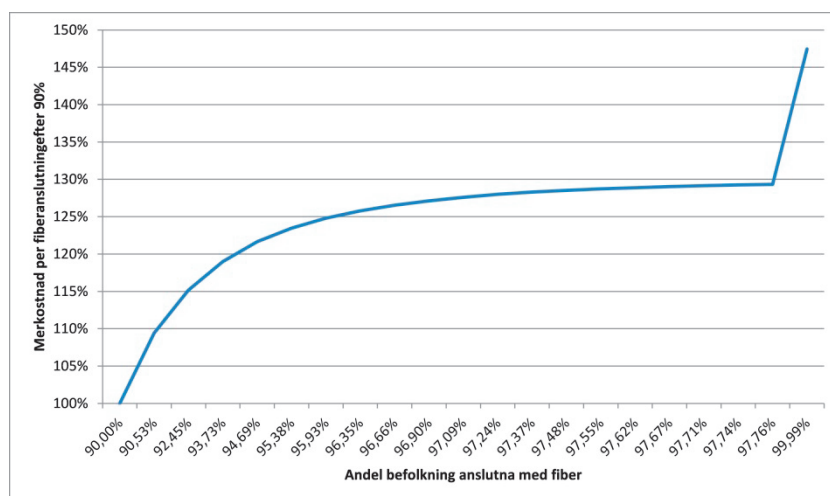
⁵⁶ SOU 2016:1, *Statens infrastruktur som resurs*.

⁵⁷ Statens jordbruksverk, SJVFS 2015:50.

för bredbandsfrågorna hos alla inblandade aktörer och en fortsatt hög efterfrågan.⁵⁸

Beräkningar av merkostnaden per fiberanslutning, som Post- och telestyrelsen har gjort, visar att kostnaden ökar exponentiellt för nivåer över 90 procent jämfört med kostnaden per anslutning för 90 procent. Redan vid en ökning från 90 till 90,5 procent ökar kostnaden per anslutning med i genomsnitt cirka 10 procent. På motsvarande sätt blir varje anslutning för att gå från 90 till 95 procent i genomsnitt 25 procent dyrare än kostnaden per anslutning vid måluppfyllelsen (90 procent). Vid 98 procent återstår endast mycket gles befolkade områden varför varje anslutning snabbt blir betydligt dyrare än den föregående (figur 5.6).

Figur 5.6 Merkostnad per fiberanslutning efter 90 procent



Källa: Post- och telestyrelsen (2015).

I rapporten *Framtida fiberinvesteringar i Sverige* konstaterar man att det skulle kosta uppemot 70 miljarder kronor för att förse alla Sveriges hushåll och företag med en bredbandsuppkoppling. Den analysen utgår från en hastighet om minst 100 Mbit/s med de access-

⁵⁸ Post- och telestyrelsen (2015), *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015*, PTS-ER-2015:16.

tekniker som finns tillgängliga i dag.⁵⁹ Denna beräkning inkluderar alltså även de 10 procent som i dag inte är inkluderade i bredbandsmålet.

Utbyggnaden av bredband i Sveriges landsbygder kommer med andra ord att kräva stora resurser. Enligt Byanätgruppens slutrapport omfattar utbyggnaden 450 000 hushåll fördelade på cirka 8 000 byar. Kostnaden för att bygga ut bredband till dessa byar och hushåll uppskattar man i rapporten till cirka 15 miljarder kronor.⁶⁰

Statens jordbruksverk har gjort beräkningar för hur många personer som antas få tillgång till bredband under den nuvarande programperioden (2014–2020). Enligt dessa beräkningar kommer stöden göra att cirka 520 000 personer får tillgång till bredband med hög överföringskapacitet som inte tidigare har haft det. Det innebär, enligt myndighetens beräkningar, att det efter 2020 kommer finnas cirka 600 000 personer som fortfarande inte har tillgång till bredband i enlighet med bredbandsstrategins mål om 100 Mbit/s. Samtliga dessa personer bor, enligt myndighetens beräkningar, utanför tätort.⁶¹

Givet detta kan vi konstatera att den digitala klyftan mellan de tätare miljöerna och landsbygderna sannolikt kommer att fortsätta att öka fram till och med 2020 om inget görs. Viss marknadsmässig utbyggnad kommer att ske i en del landsbygdsområden under förutsättning att aktörer bygger i både glesare och tätare områden samtidigt. Parlamentariska landsbygdskommittén anser dock att Sverige behöver höja ambitionen när det gäller utbyggnaden av bredband i Sveriges landsbygder. Detta inte minst för att utbyggnaden av en digital infrastruktur med hög överföringskapacitet också är viktigt för att förstärka mobilnätets kapacitet i gles- och landsbygder.

Bredbandsstödet har varit viktigt för utbyggnaden i Sveriges landsbygder och kommer så även fortsättningsvis att vara. Det är därför centralt att ytterligare medel avsätts för bredbandsstöd och att projekt omfattar utbyggnad i både glesare och tätare miljöer.

Det finns också ett behov av att förstärka arbetet genom en ökad helhetssyn i den kommunala planeringen och en bättre sam-

⁵⁹ EY (2014), *Framtida fiberinvesteringar i Sverige*.

⁶⁰ Bredbandsforum (2014), *Bredband i hela landet – Slutrapport från Byanätgruppen*.

⁶¹ Enligt beräkningar som Statens jordbruksverk har gjort åt Parlamentariska landsbygds-kommitténs sekretariat 2016-02-05.

ordning av utbyggnaden i kommunerna. Detta för att aktiviteter inom ett geografiskt område ska kunna koordineras bättre och göra det möjligt att dra nytta av olika former av stordriftsfördelar. Samordningen är inte minst viktig för att de lokala näten (byanäten) inte ska bli till isolerade öar. Kommunerna behöver därför bland annat bistå de lokala föreningarna med uppgifter om de statliga transportnäten och planerade sträckningar så att arbetet kan samordnas bättre inom kommunen. Det kan också finnas behov av att se över de krav som ställs på återställning i samband med fiber-nedläggning. Det lokala arbetet i form av fiberföreningar behöver också utvecklas och stödjas i större utsträckning än vad som sker i dag. I och med att en stor del av detta arbete bedrivs av ideella krafter kan hanteringen av ansökningar, upphandlingar och tillståndsvillkor utgöra ett hinder för utbyggnad. Det finns därför enligt vår bedömning behov av att utveckla stöd för konkurrensutsättning. Det finns också anledning för myndigheter att se över olika bestämmelser och ansökningsprocesser så att dessa inte är administrativt betungande.

5.3 Samhällsplanering och bostadsbyggande

Bostäder och en god levnadsmiljö är en förutsättning för att människor ska vilja bo och leva på en plats. Samtidigt är levnadsmiljön och tillgång till bostäder i sig ingen garanti för tillväxt och utveckling.⁶²

I takt med att vissa landsbygders utmaningar och behov av att locka till sig människor, företag och kompetens uppenbarar sig kommer också olika målkonflikter att göra sig påminda. Det kan till exempel röra sig om konflikter mellan olika former av tillväxtmål och miljömål. Samhällsplanering handlar om att väga samman olika och i många fall motstridiga målsättningar och intressen för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling och tillväxt. Frågor om planeringen blir därmed viktiga för vår förståelse av landsbygdernas långsiktiga utveckling, möjligheter och utmaningar.

⁶² Tillväxtanalys (2012), *Rural Housing – Landsbygdensboende i Norge, Sverige och Finland*, Rapport 2012:05.

I detta avsnitt beskriver vi därför översiktligt samhällsplaneringens betydelse för landsbygderna. Vi beskriver också bostadsbyggandets utveckling över tid och de möjligheter som uppkommit genom de senaste årens omfattande invandring till Sverige.

5.3.1 Landsbygdsutveckling i samhällsplaneringen

Frågor om landsbygden och landsbygdsutveckling började uppmärksammas i samhällsplanering i samband med kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet. Detta eftersom många kommuner blev tvungna att inventera de landsbygdsområden som införlivades i kommunen. I översiktsplanerna behandlas därför även utvecklingen på de mark- och vattenområden som inte består av tätorter. I takt med att förändrade boendemönster har vuxit fram och kraven på att skydda landskap och natur har skärpts har också behovet av att behandla frågor om landsbygdernas utveckling i samhällsplaneringen ökat.

Planeringsansvaret och hushållningen med mark

I plan- och bygglagen finns bestämmelserna om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att främja en samhällsplanering som ska leda till goda sociala levnadsförhållanden i dag och i framtiden. Enligt lagen har kommunerna ansvar för att ta fram en kommuntäckande översiktsplan, tillägg till översiktsplaner i form av tematiska delar eller för ett visst begränsat geografiskt område, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Enligt plan- och bygglagen ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för. Företräde ska ges för sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning enligt vissa bestämmelser i miljöbalken. I miljöbalken ställs krav på hantering av, och krav på att vid planläggning redovisa om en exploatering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och i så fall att en och miljökonsekvensbeskrivning ska redovisas.

I sin planering ska kommunerna ta hänsyn till hushållningskraven och miljö kvalitet. Länsstyrelserna har i uppgift att bland annat bevaka de statliga riksintressena och frågor om hälsa och säkerhet.

Inom ramen för detta har länsstyrelserna ansvaret för tillsynen av de kommunala besluten.

Plan- och bygglagen innehåller också vissa undantag för bygglov för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader. Detta gäller så länge ekonomibyggnaden ligger utanför detaljplanerat område och behövs för näringens behov.

Många inaktuella planer med begränsat landsbygdsperspektiv

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som täcker hela kommunens yta. Översiktsplanen ska fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt dokument för kommunens långsiktiga utveckling och samordnas med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.⁶³ I översiktsplanen redovisar kommunen de avvägningarna av mark- och vattenanvändningen som den har gjort. Översiktsplanen är inte bindande utan bara vägledande för efterkommande beslut.

År 2014 hade en tredjedel av landets kommuner översiktsplaner som antagits under den senaste mandatperioden. Av landets kommuner hade 35 procent översiktsplaner som var äldre än tio år och nästan 70 procent hade planer som var äldre än fem år. Merparten av de äldre planerna finns i kommuner med en befolkning med mindre än 25 000 invånare och med begränsade resurser för fysisk planering.⁶⁴

Trots den strategiska betydelsen och samordningen med annan planering saknar många kommuner också rekommendationer för landsbygdsutveckling i sina planeringsdokument. En förklaring till detta är att kommunerna generellt sett har satsat på stadsutveckling och inte på utveckling av de landsbygder som finns inom kommunen. I många kommuner kan detta anses fullt rimligt med tanke på att större delen av befolkningen bor i eller mycket nära tätorterna.

⁶³ Regeringens proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*.

⁶⁴ Boverket (2012), *Kommunernas översiktsplaner*.

5.3.2 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Under 1990-talet förändrades de finansiella förutsättningarna för bostadsförsörjningen i Sverige i och med riksdagens beslut om att avskaffa vissa stöd för bostadsproduktion.⁶⁵ Staten har dock genom lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar understrukit betydelsen av att varje kommun ska ha en strategi för hur den ska utveckla bostadsbyggandet och boendet i kommunen. Varje kommun ska ta fram riktlinjer där man redovisar vilken hänsyn som kommunen har tagit till nationella och regionala mål och till andra planeringsområden som har betydelse för bostadsförsörjningen.⁶⁶ Riktlinjerna ska vara underlag för kommunerna i deras uppgift att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i sitt arbete med planläggning och översiktplanering. Sedan 2014 är vidare bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ett utpekat allmänt intresse i plan- och bygglagen.

I dagsläget har ungefär 40 procent av kommunerna riktlinjer för bostadsförsörjning. Tidigare har många små kommuner inte ansett sig behöva sådana riktlinjer, men under senare tid har flera kommuner med färre än 25 000 invånare också tagit fram riktlinjer. Knappt en tredjedel av dessa kommuner har i dag riktlinjer antagna under innevarande eller föregående mandatperiod. Vidare är det framför allt kommuner med underskott på bostäder som arbetar strategiskt med boendeplanering.⁶⁷

Under senare år har ett flertal utredningar presenterat förslag på möjligheter för ett ökat bostadsbyggande, bland annat i form av förkortade planprocesser, finansieringsförutsättningar och bättre samordning mellan olika planeringsslag. I betänkandet *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* föreslår utredningen en regional fysisk planering som bättre ska tillgodose bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet.⁶⁸

⁶⁵ Regeringens proposition 1990/91:100 utgiftsområde 13.

⁶⁶ Andra planeringsområden kan vara energi- och klimatanpassning, hushållning med havsområden, planering för dricksvattenförsörjning, kulturmiljö, kollektivtrafikförsörjning, transportinfrastruktur, regionalt tillväxtarbete och digital agenda/infrastruktur med mera.

⁶⁷ Boverket (2015), *Bostadsmarknadsenkäten 2015*.

⁶⁸ SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

5.3.3 Svårt att hantera avvägningar mellan olika mål och intressen

I vissa fall kan landsbygdsboende och landsbygdskommuner uppleva att samhällsplaneringens regelverk utgör ett hinder för landsbygdsutveckling. Ofta handlar det om målkonflikter kopplade till frågor om attraktivitet, hushållning av resurser och hållbar utveckling och tillväxt. Det kan också handla om översiktsplaner som inte tar hänsyn till möjlig landsbygdsutveckling på platser och marker som ligger utanför redan beslutade planeringsstråk. I det följande beskriver vi kortfattat delar av det regelverk som gör avvägningarna mellan olika mål och intressen komplicerade.

Bestämmelser om områden av riksintresse

Bestämmelserna om riksintressen innebär att det är möjligt för staten att ha ett visst inflytande över mark- och vattenanvändningen i kommunerna. Syftet med bestämmelserna är att främja en hållbar utveckling genom att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används för att trygga en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning.⁶⁹ Riksintressena innebär inte att förändringar av markanvändningen är förbjudna, utan att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning om förändringen kommer att innebära en påtaglig skada på intresset. Kommunen redovisar riksintressena i översiktsplanen och gör en bedömning av på vilket sätt det är möjligt att tillgodose de olika överlappande intressena i den vidare planläggningen. Länsstyrelserna har till uppgift att bevaka att riksintressena tillgodoses i planering och beslut.

I dagsläget finns det många områden som är utpekade som riksintressen. Under senare decennier har det också skett en ökning av antalet områden. Om man lägger samman alla riksintressen täcks en betydande del av Sveriges yta. Det är dock så att många riksintressen överlappar varandra. Om man ser till riksintressen för naturvård så har 30 procent av landets yta bedömts som riksintresse. Samtidigt har 1 600 områden bedömts vara riksintressanta kulturmiljöer. Vidare är cirka 30 procent av landets yta riksintressant för friluftslivet (här finns dock en överlappning med riksintresset för

⁶⁹ SOU 2015:99, *Planering och beslut för hållbar utveckling*.

naturvård). Om vi dessutom lägger till riksintressena för vindkraft, gruvbrytning och rennäring blir de kvarvarande ytorna för bebyggelseutveckling begränsade.⁷⁰ Olika riksintressen kan stå i konflikt med varandra och vid planläggning och lovärenden måste sådana konflikter redas ut. Det måste också avgöras om en enskild exploatering är förenlig med det eller de utpekade intressena. Dessa konflikter avgörs alltså inte i översiktsplanen utan i stället i varje enskilt exploateringsärende.

Strandskydd

Strandskyddet kom till under 1950-talet i syfte att bevara allmänhetens möjlighet att röra sig längs stränderna på land och i vattnet. I dag har strandskyddet också till uppgift att skydda värdefull och känslig flora och fauna längs stränderna. Strandskydd gäller samtliga stränder vid hav, sjöar och vattendrag i hela landet och sträcker sig 100 meter upp på land och lika långt ut i vattnet. På vissa särskilt känsliga platser är strandskyddet utökat upp till 300 meter. Strandskyddet kan upphävas genom beslut av kommunen och länsstyrelsen. Länsstyrelserna har i uppgift att se till så att strandskyddet följs i den kommunala planeringen. En svårighet i detta arbete är bland annat att planeringen omfattar flera skyddande lagstiftningar som ska hanteras i anslutning till mål om utveckling och tillväxt.

År 2010 infördes bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen, så kallade LIS-områden.⁷¹ Bestämmelserna syftar till att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till strand. Det handlar framför allt om områden som inte ligger i närheten av större tätorter. Tanken är att kommunerna ska kunna göra undantag från strandskyddet i vissa områden för att skapa arbetstillfällen eller locka människor att bosätta sig på platsen.

Kommunerna ska redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i sina översiktsplaner. Det finns dock inte något formellt krav på att ett visst område ska vara utpekat som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i en översiktsplan

⁷⁰ Cars, G. m.fl. (2013), *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*.

⁷¹ Regeringens proposition 2010/11:64 *Två strandskyddsfrågor*.

för att de särskilda reglerna ska kunna tillämpas. Det är först vid prövningen i varje enskilt fall som det på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den tänkta platsen uppfyller kriterierna eller inte.⁷² Under 2014 infördes ytterligare lättnader i kriterierna för att upphäva strandskyddet och ge dispens vid små sjöar och vattendrag. Genom lättnaderna ville regeringen göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsetryck.⁷³

I budgetpropositionerna för 2012 och 2013 pekade regeringen på att de strandskyddsregler som trädde i kraft 2009 och 2010 med syfte att bland annat underlätta för viss byggnation i strandnära lägen inte hade fyllt sitt syfte, hade tillämpats olika över landet och hade lett till oavsedda effekter.⁷⁴ I mars 2013 tillsatte regeringen Strandsskyddsdelegationen med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats gällande tillämpningen av strandskyddsreglerna. Syftet med delegationens arbete var att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen och förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna.⁷⁵

Strandskyddsdelegationen lämnade sitt slutbetänkande, *Strandskydd i praktiken*, i december 2015. I betänkandet gör delegationen bedömningen att de genomförda insatserna har bidragit till en förstärkt samverkan samt till en mer enhetlig, effektiv och kunskapsunderbyggd tillämpning av strandskyddsreglerna. Delegationen pekar dock på att förändring av stora system kan ta tid och att delar av arbetet därför bör fortsätta.⁷⁶

5.3.4 Bostadsförsörjningen på olika marknader

Bostadsförsörjningen på olika marknader kan beskrivas på flera olika sätt och med olika detaljeringsnivå. Den övergripande berättelsen handlar i huvudsak om bostadsbrist i storstäderna och i universitetsstäderna och om överskott på bostäder och rivningar i de krymp-

⁷² SOU 2015:108, *Strandskydd i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan*.

⁷³ Regeringens proposition 2013/14:214 *Strandskydd vid små sjöar och vattendrag*.

⁷⁴ Regeringens proposition 2011/12:1 och 2012/13:1.

⁷⁵ Regeringskansliet (2013), *Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna*, Dir. 2013:27.

⁷⁶ SOU 2015:108, *Strandskydd i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan*.

ande kommunerna. En mer högupplöst bild synliggör dock att förutsättningarna för bostadsmarknaden ser olika ut i olika delar av landet och det finns problem med bostadsbrist och bostadsfinansiering i många av Sveriges landsbygder samtidigt som många områden har ett bostadsöverskott.

Av en rapport från Sveriges kommuner och landsting framgår att det finns bostadsproduktion på såväl större som på mindre orter. I rapporten konstaterar författarna att bostadsbyggandet varierar kraftigt över tid och att bostadsbyggandet inte bara äger rum i de mest centralt belägna kommunerna. Under vissa år har de mer avlägset belägna kommunerna inom en region byggt fler bostäder än de centralt belägna kommunerna.⁷⁷

Samtidigt ser vi att vissa delar av landsbygderna i dagsläget har svaga bostadsmarknader. En svag bostadsmarknad kännetecknas bland annat av långa pendlingsavstånd till arbetsmarknader samt låga marknadsvärden för nyproduktion och därmed ett högt risktagande inte minst för hushållen. På mindre orter och i vissa typer av landsbygder är utmaningarna sedan flera år tillbaka att anpassa bostadsbeståndet till de nya behov som finns och en förändrad efterfrågan. Det handlar bland annat om att få fram billiga hyresrätter, förutsättningar för finansiering av nyproduktion eller renovering och att tillgänglighetsanpassa bostadsbeståndet efter den åldrande befolkningens behov. För att klara av de demografiska utmaningarna, framtida behov av kompetensförsörjning och bostadsförsörjning i vissa landsbygder samt hållbar tillväxt och utveckling behöver fler kommuner kunna erbjuda attraktiva boenden.

5.3.5 Utvecklingen av bostadsbyggandet i landsbygderna

Bostadsbyggandets utveckling bestäms bland annat av efterfrågan på bostäder, utbudet av mark, kommunernas planeringsarbete och marknadens intresse för att bygga. Efterfrågan påverkas av hushållens förväntningar som är förenade med villkoren för att bo och leva i olika delar av landet. Villkoren hänger i sin tur samman med arbetsmarknadens utveckling, möjligheter till pendling och finansiering

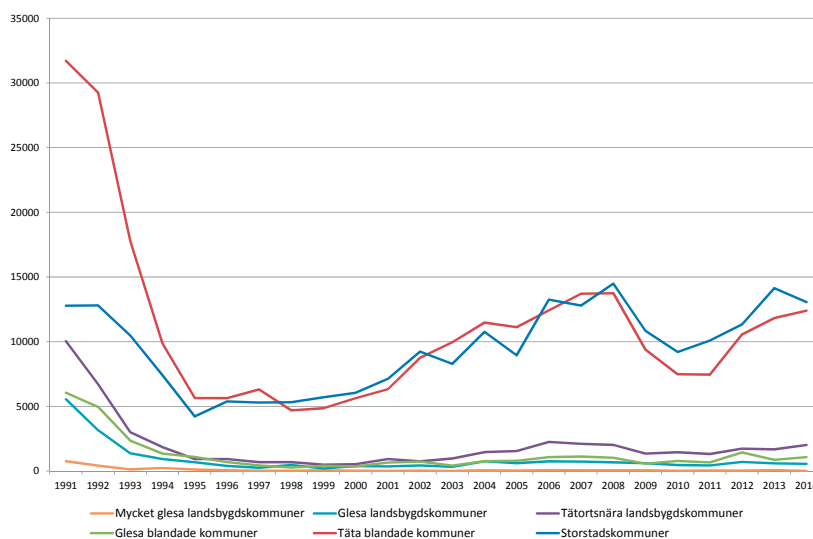
⁷⁷ Florén, P. m.fl. (2013), *Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna*, Sveriges kommuner och landsting.

genom lån samt möjligheter till utbildning med mera. I hushållens sammansatta bedömningar ingår också överväganden om riskerna på bostadsmarknaden. Det gäller även ekonomiska risker förenade med att låna och använda besparingar för att bo och behålla en bostad.⁷⁸

Under perioden 1990 till 2014 har antalet bostäder i landsbygderna ökat med i genomsnitt 4 procent. I storstadskommunerna och i täta blandade kommuner var ökningen 20 procent under samma period.

Under 1990-talet skedde en dramatisk förändring i landsbygderna. Av det totala bostadsbyggandet minskade antalet färdigställda bostäder från 30 till 10 procent. Detta bland annat som en konsekvens av att den statliga finansieringen i princip avskaffades. I slutet av 1990-talet började bostadsbyggandet återigen att öka. Ökningen skedde framför allt i storstadskommunerna och i de täta blandade kommunerna. I dag står landsbygderna fortfarande bara för cirka 12 procent av antalet färdigställda bostäder i landet. I figur 5.7 beskriver vi utvecklingen av antalet färdigställda bostäder under perioden 1990 till 2014.

Figur 5.7 Antal färdigställda bostadshus under perioden 1990 till 2014 fördelat på Tillväxtanalys kommuntyper



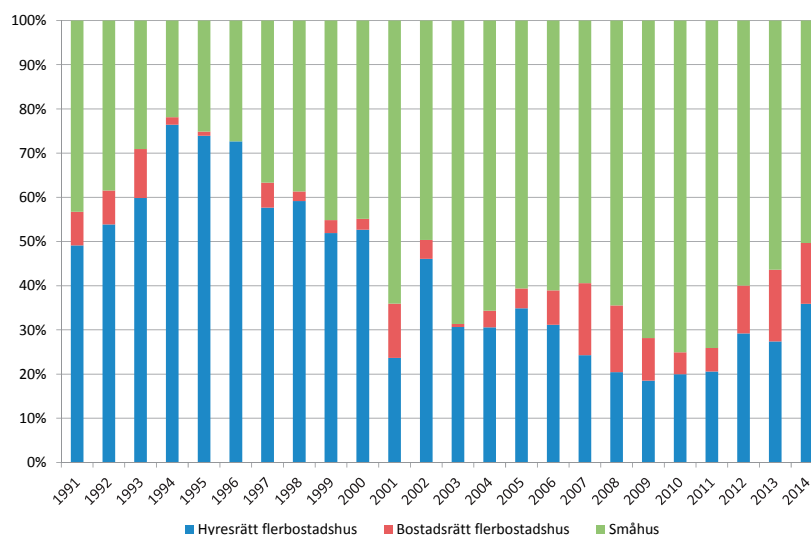
Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

⁷⁸ SOU 2015:58, *Svaga bostadsmarknader, bilaga 2*, Evidens, 2014.

Av alla färdigställda bostäder under perioden 1990–2014 tillkom 23 procent mellan 2010 och 2014. Åren med störst färdigställande efter 1994 var dock 2006–2008. I sammanhanget är det dock viktigt att notera att ökningarna inte har omfattat landsbygderna utan där har utvecklingen stått stilla under hela den beskrivna perioden. Att så är fallet är inte så förvånande med tanke på att många av dessa kommuner minskat i befolkning under samma tidsperiod och möjligheterna att låna pengar för att bygga är begränsade.

År 2014 fanns det enligt Statistiska centralbyrån drygt 4 669 000 bostäder i Sverige. Knappt hälften av dessa var småhus och hälften lägenheter i flerbostadshus. Resterande del utgjordes av specialbostäder. I figur 5.8 redogör vi för utvecklingen av fördelningen av färdigställda bostäder i landsbygdskommunerna under perioden 1991–2014.

Figur 5.8 Utvecklingen av fördelning av färdigställda bostäder landsbygdskommuner och glesa blandade kommuner 1991–2014 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Av figuren framgår att byggandet av flerbostadshus sjönk under slutet av 1990-talet och fram till tidigt 2000-tal. Under perioden 2000 till 2009 ökade också andelen färdigställda småhus i Sveriges lands-

bygder. Mellan 2003 och 2007 ökade byggandet av flerbostadshus i landsbygderna för att sedan falla tillbaka mellan 2009 och 2011. Därefter har byggandet återigen ökat. I sammanhanget är det också värt att notera att det främst är andelen flerbostadshus i form av bostadsrätter som har ökat i nyproduktionen, medan nyproduktionen av hyresrätter har minskat i Sveriges landsbygder.

Utvecklingen på bostadsmarknaden följer också befolkningsutvecklingen. Som vi har redovisat tidigare har strax över 40 procent av Sveriges kommuner haft en minskande befolkning under perioden 1974 till 2014. En konsekvens av detta är att antalet boende per bostad har minskat i Sveriges landsbygder mellan 1990 och 2014.

Utvecklingen av fritidshusbeståndet⁷⁹ har varit tämligen konstant över tid. Mellan 2007 och 2014 har beståndet av fritidshus ökat med sex procent i de glesa och tätortsnära landsbygderna. Det är därmed i landsbygderna som fritidshusen byggs och där småhus omvandlas till fritidshus, vilket också bekräftas av bygglovsstatistiken.

I vissa typer av landsbygd är efterfrågan på fritidshus mycket hög. Det gäller i synnerhet landsbygdkommuner där det finns fritidshus i kust- och strandnära lägen. I sådana kommuner kan fastighetspriserna vara relativt höga vilket kan försvåra både inflyttning och möjligheten för unga att stanna kvar, och därmed påverka förutsättningarna för kommersiell och offentlig service. I vilken utsträckning fritidshusturism förorsakar en undanträngning av lokalbefolkningen i attraktiva områden i Sverige är dock inte helt klarlagt. Fritidshusturism kan nämligen också ses som en resurs i och med att den ger dessa områden ökade inkomstmöjligheter genom ökad lokal efterfrågan på varor och tjänster.⁸⁰ Fritidsboenden kan också utvecklas till längre vistelsetider och så småningom permanentboende. Tillväxtanalys har till exempel konstaterat att många personer har dubbelt boende och att dessa personer spenderar betydande vistelsetid även i det andra boendet. I och med att många deltidsboende personer konsumerar i kommunen bidrar de på olika sätt till den lokala utvecklingen och ekonomin.⁸¹

Vid sidan av fritidsboendet spelar utboäggande (till exempel person som äger en skogsfastighet i en kommun, men som bor i en

⁷⁹ Hus som saknar folkbokförd befolkning.

⁸⁰ Marjavaara, R. (2008), *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?*

⁸¹ Tillväxtanalys (2012), *Rural Housing – landsbygdsboende i Sverige, Norge och Finland*. Rapport 2012:05.

annan kommun) roll i vissa delar av landet. Ungefär en tredjedel (drygt 100 000 fastigheter) av alla skogsfastigheter i Sverige är utboägda.⁸² Ärvda gårdar eller hus där ägarna har sitt eget permanentboende någon annanstans, ofta i andra landsdelar, kan stå obebodda under långa perioder, kanske med undantag för några sommarveckor. Givet att skogsfastigheterna ligger i landsbygderna och genom att addera fritidshusen i Sveriges landsbygder skulle det kunna innebära att cirka var femte hus på Sveriges landsbygder står tomma under stora delar av året.

Bankernas långivning till boende i landsbygderna

Tillväxtanalys har studerat förutsättningarna för enskilda hushåll att finansiera bostadsbyggande i landsbygderna. Av studien framgår bland annat att betalningsförmåga och värdet på fastigheten är avgörande för bankernas beslut om kreditgivning. I landsbygderna blir bostadslånet lägre, räntorna blir högre, den egna insatsen måste vara större och amorteringstakten högre. Studien visar också att låntagarens bindning till orten och omfattningen på andrahandsmarknaden är viktig vid lån till nybyggnation i glesbygd.

Vidare pekar studien på att nästan inga banker använder sig av de statliga kreditgarantierna.⁸³ En förklaring till detta är att en individuell prövning görs enligt konsumentkreditlagen och medger inte utlåning till personer som bedöms sakna återbetalningsförmåga. Kreditgarantier som enbart avlastar bankens risktagande möjliggör alltså inte sådan långivning.⁸⁴ Den låga användningen av garantierna bekräftas också av statistiken. Under hela 2014 färdigställdes drygt 300 lägenheter med stöd av garantierna. Av statistiken framgår dock inte om dessa garantier har gått till landsbygderna eller inte.

⁸² Skogsstyrelsen (2014), *Skogsstatistisk årsbok 2014*.

⁸³ Tillväxtanalys (2012), *Rural Housing – landsbygdsboende i Sverige, Norge och Finland*, Rapport 2012:05.

⁸⁴ SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*.

5.3.6 Utvecklingen av hyresbostäder

Hyresbostäderna utgör ungefär 40 procent av det totala bostadsbeståndet. Trots att det under en längre tid tillkommit fler bostadsrätter än hyresrätter utgör hyresrätterna ändå 60 procent av det totala bostadsbeståndet i flerbostadshus.

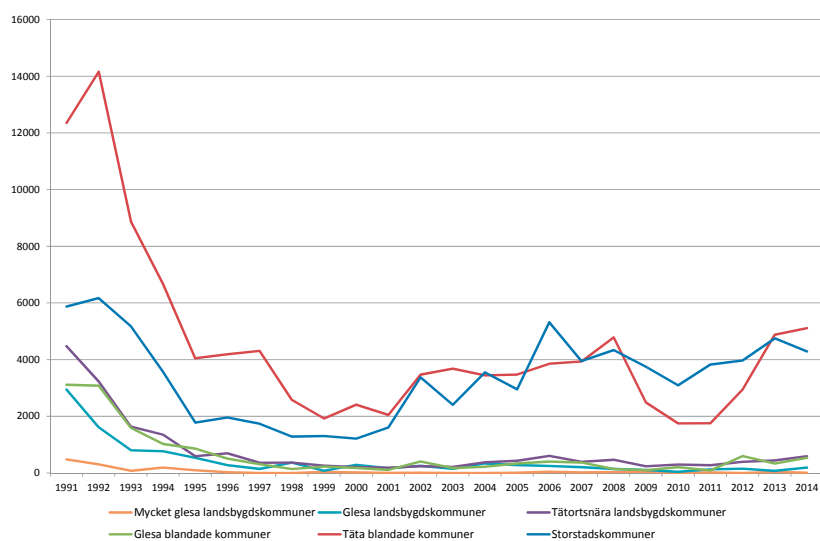
I 260 av landets 290 kommuner är också hyresrätten den dominerande boendeformen. Endast i 30 kommuner finns det fler bostadsrätter än hyresrätter och mer än hälften av dessa kommuner ligger i Stockholms län.

Hyresrätten är en viktig boendeform i hela landet och inte minst i landsbygderna. I många landsbygdskommuner har det dock inte byggts några nya hyreslägenheter under flera decennier. Under 1990-talet sjönk andelen färdigställda hyresrätter inom allmännyttan i landsbygderna från 40 procent till under 10 procent 2002.

Under perioden 2010 till 2013 har det allmännyttiga bostadsbeståndet minskat med omkring 5 000 bostäder per år.⁸⁵ Detta som en följd av försäljningar, nybyggnationer och rivningar. Under 2014 trapades försäljningstakten ner något inom allmännyttan, vilket resulterade i att det allmännyttiga beståndet ökade med drygt 2 400 bostäder. Ökningen skedde dock främst i täta blandade kommuner. I figur 5.9 beskriver vi utvecklingen av antalet färdigställda hyresrätter inom allmännyttan under perioden 1991 till 2014.

⁸⁵ I huvudsak rör minskningarna under 2000-talet sig om Stockholms stad och i någon mån Stockholms län.

Figur 5.9 Antalet färdigställda hyresrätter inom allmännyttan per kommuntyp 1991–2014



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

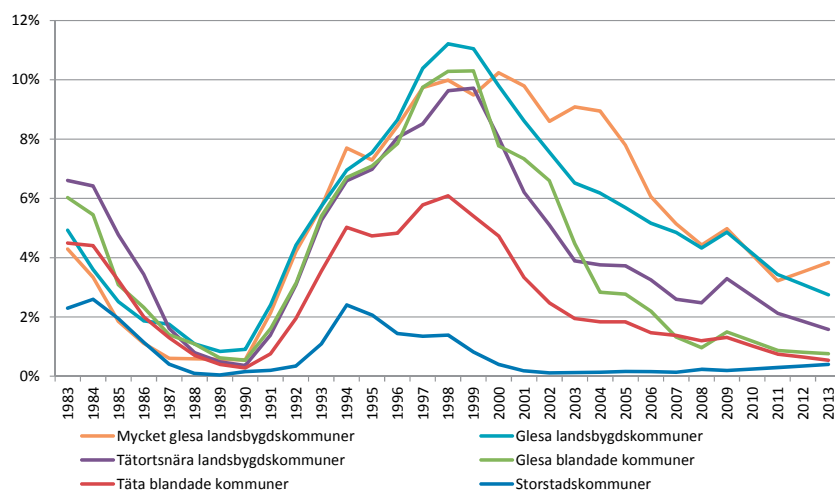
Under 2014 och 2015 har antalet påbörjade hyresrätter ökat jämfört med tidigare år. Samtidigt upplever många små kommuner att bostadsbyggande är förenat med långsiktiga och stora marknadsmässiga risker. Enligt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag förefaller det också som om fastighetsföretag på mindre svaga bostadsmarknader har låg eller ingen förväntan alls om värdetillväxt på fastigheterna inom deras bestånd.⁸⁶ Detta har till viss del gjort att kommunala bostadsföretag i kommuner med en minskande befolkning avstått från att ta risker och bygga nya hyresbostäder. Som en följd av detta är en stor del av beståndet föråldrat.

Även om de i dagsläget är få så finns det också kommuner som har ett överskott på bostäder. I figur 5.10 redogör vi för andelen outhyrda hyresrätter i allmännyttan mellan 1983 och 2013. För att en bostadsmarknad ska vara i balans brukar man tala om en total

⁸⁶ Nordlund, B. (2012), *Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, SABO.

bostadsreserv på ungefär två procent.⁸⁷ Boverket utgår från en bostadsreserv på en procent.

Figur 5.10 Andelen outhyrda hyresrätter inom allmännyttan per kommuntyp 1983–2013



Källa: Statistiska centralbyrån, egna bearbetningar.

Som framgår av figuren har andelen outhyrda lägenheter minskat sedan 2000 i alla typer av kommuner. Under finanskrisen 2009 ökade dock andelen outhyrda lägenheter, men bara för en kort period. I de tätta kommunerna och storstadskommunerna var andelen outhyrda lägenheter 2013 under en procent. I de glea och mycket glea landsbygdskommunerna var andelen outhyrda hyresrätter något högre, vilket också indikerar att det är i den här typen av områden som bostäder rivs.

⁸⁷ Boverket (2015), *Behov av bostadsbyggande – Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*, Rapport 2015:18.

En ny bosituation med möjligheter för landsbygderna

Personer som har sökt asyl i Sverige och väntar på beslut om uppehållstillstånd får i dag välja om de vill ordna eget boende eller bo i Migrationsverkets anläggningsboenden. Asylsökanden som väljer att bosätta sig på egen hand i mindre kommuner är dock relativt få.

Boverket har på regeringen uppdrag kartlagt och analyserat asylsökandes och nyanländas boendesituation. Situationen skiljer sig åt mellan de båda grupperna och olika delar av landet. I storstäderna och de större städerna där det ofta råder brist på bostäder finns det risk för att etableringen i det svenska samhället försenas på grund av att man tvingas bo trångt eller tvingas flytta runt mellan lägenheter. I de delar av landet där bostadssituationen är något bättre finns inte dessa risker för boendesociala problem. Det kan till och med vara så att nyanlända som väljer att ordna eget boende i en landsbygdskommun lyckas bättre i form av social inkludering. Detta innebär förstås en möjlighet för många av de landsbygdskommuner som under många år upplevt en krympande befolkning.⁸⁸

Asylsökande och nyanlända skapar därmed till viss del en ny situation för många av Sveriges kommuner. I tabell 5.2 visar vi inskrivna personer i Migrationsverkets mottagningssystem utifrån de olika kommunkategorierna. Av dessa bodde 66 procent i anläggningsboende, 31 procent i eget boende och 3 procent i övrigt boende.

Tabell 5.2 Personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem fördelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (februari 2016)

| | Antal | Andel av totalt antal inskrivna (procent) |
|---------------------------------|-----------------|---|
| Mycket glesa landsbygdskommuner | 3 724 | 2 |
| Glesa landsbygdskommuner | 29 563 | 16 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 27 904 | 15 |
| Glesa blandade kommuner | 17 463 | 10 |
| Täta blandade kommuner | 68 182 | 38 |
| Storstadskommuner | 33 793 | 19 |
| Totalt | 180 651* | 100 |

Källa: Migrationsverket, egna bearbetningar.

Kommentar: Tabellen innehåller boende i anläggningsboende, eget boende och övrigt boende.

* För 22 personer saknas uppgift om län och/eller kommun.

⁸⁸ Boverket (2015), *Slutrapport: Boendesituationen för nyanlända*, 2015:40.

Utöver de asylsökande som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem har ytterligare drygt 50 000 nyanlända som fått permanent uppehållstillstånd blivit kommunmottagna under 2015. I tabell 5.3 visar vi personer mottagna i kommun efter beviljat uppehållstillstånd fördelat på de olika kommuntyperna.

Tabell 5.3 Personer mottagna i kommun efter beviljat uppehållstillstånd fördelat på Tillväxtanalys sex kommuntyper (december 2015)

| | Antal | Andel av totalt antal mottagna (procent) |
|---------------------------------|---------------|--|
| Mycket glesa landsbygdskommuner | 681 | 1 |
| Glesa landsbygdskommuner | 6 480 | 13 |
| Tätortsnära landsbygdskommuner | 7 039 | 14 |
| Glesa blandade kommuner | 4 436 | 9 |
| Täta blandade kommuner | 22 204 | 44 |
| Storstadskommuner | 10 023 | 20 |
| Totalt | 50 863 | 101* |

Källa: Migrationsverket, egna bearbetningar.

Kommentar: *Kolumnen summerar till 101 på grund av avrundning.

De båda tabellerna (5.2 och 5.3) visar att landsbygdskommunerna tar emot och har tagit emot en stor del av de människor som har sökt asyl eller invandrat till Sverige under senare år. När det gäller personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem har de kommuner som vi har kategoriserat som landsbygdskommuner tagit emot 43 procent av dessa. Landsbygdskommunernas andel av personer som har fått beviljat uppehållstillstånd är något lägre, 37 procent.

Antalet kommuner som uppger att de har ett underskott på bostäder för nyanlända har ökat under senare år. År 2014 uppgav 244 kommuner att de hade ett underskott på sådana bostäder, vilket var 48 kommuner fler jämfört med föregående år.⁸⁹ Som en följd av den ökade invandringen ökade antalet nyanlända som valde att bosätta sig på egen hand mellan 2013 och 2014. I väntan på att ett ökat bostadsbyggande ska ta fart och för att möta det ökade behovet använder kommunerna sig i dagsläget av modullösningar eller andra mindre permanenta bostadslösningar för att öka tillgången på bostäder för nyanlända. Trots sådana lösningar kommer behovet av

⁸⁹ Boverket (2015), *Bostadsmarknadsenkäten 2015*.

bostäder även fortsättningsvis att vara stort även i flera av landsbygds kommunerna. Den nya bosituationen innebär både möjligheter och utmaningar för Sveriges landsbygder. För att det ska vara möjligt att ta till vara de möjligheter som invandringen kan innebära behövs långsiktiga perspektiv på frågor om mottagande och etablering samt statliga insatser som stöttar ett bostadsbyggande i landsbygderna för att fler ska kunna leva, bo och verka där.

5.3.7 Landsbygdernas potential behöver realiseras

Potentialen att bygga bostäder eller renovera befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden god i Sveriges landsbygder. Samtidigt finns det också en stor utvecklingspotential. Jämfört med tätbebyggda stadsmiljöer är landsskapsbildningen, rekreativ potential och det fysiska utrymmet landsbygdernas komparativa fördelar. Det är därför viktigt att den kommunala planeringen förmår fånga upp dessa fördelar samtidigt som den hanterar de avvägningar som krävs för att balansera och kombinera attraktiva boenden med bevarande av skyddade områden och miljöhänsyn.

Bostadsplaneringen behöver samordnas i större utsträckning med annan planeringsverksamhet på framför allt lokal och regional, vilket också konstateras i betänkandet *En nya regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.⁹⁰ För att öka den lokala och regionala konkurrens- och attraktionskraften behöver planer och strategier på olika samhällsnivåer samspela och förstärka varandra. Det gäller även samordningen med den regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet.

En viktig utmaning för landsbygderna handlar om finansiering. Marknadens funktionssätt och landsbygdernas förutsättningar leder många gånger till ett svagt intresse från marknaden för både nyproduktion och renoveringar. Efterfrågan på bostäder finns i dag över hela landet, men i många delar av landet saknas det aktörer som är villiga att finansiera och bygga dessa bostäder. I betänkandet *EU och kommunernas bostadspolitik* görs bedömningen att en framtida ökad bostadsproduktion kan skapa flyttkedjor som löser vissa bostadsbehov, men att marknaden inte kan förväntas lösa

⁹⁰ SOU 2015:59, *En nya regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

behoven på de svagare bostadsmarknaderna.⁹¹ I betänkandet diskuteras dock inte hur ett offentligt åtagande skulle behöva se ut för att möta en sådan utveckling. Parlamentariska landsbygdskommittén har därför för avsikt att återkomma till denna fråga under arbetet med slutbetänkandet.

5.4 Kommersiell och offentlig service i Sveriges landsbygder

Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service är betydelsefullt för attraktivitet, utveckling och tillväxt. Sveriges geografi och demografi skapar dock skilda förutsättningar för service i närområdet i olika delar av landet.

Genom åren har staten genomfört flera insatser för att öka och stödja tillgängligheten till olika typer av service i glesbefolkade områden och i områden med minskande befolkning. Exempel på insatser är satsningar riktade till dagligvarubutiker i områden med långa avstånd eller särskilda uppdrag till vissa statliga bolag för att försäkra viss tillgång i vissa områden. Samtidigt ger digitaliseringen stora möjligheter till likvärdig service för alla.⁹²

I detta avsnitt redogör vi för utvecklingen av tillgänglighet till kommersiell och offentlig service och de statliga insatser som är specifikt riktade till sådan service. Vi beskriver också översiktligt den statliga servicen och statliga myndigheters närvaro i olika delar av landet.

5.4.1 Utvecklingen av kommersiell service i landsbygd

Den grundläggande nivån av kommersiell service kan anses tillgodosedd när servicen är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredställande sätt för människor och företag.⁹³ Med kommersiell service avser vi i detta avsnitt försäljning av dagligvaror och drivmedel, post- och apoteksservice liksom dess ombudsfunktioner i

⁹¹ SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*.

⁹² SOU 2015:9, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*.

⁹³ SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.

bred bemärkelse samt grundläggande betaltjänster och viss kontant-hantering.

Inom dessa områden tillhandahålls servicen av aktörer som agerar på kommersiell basis på marknadsmässiga grunder. För att verksamheterna ska kunna överleva och servicen finnas kvar på en viss plats behövs ett tillräckligt befolkningsunderlag. I mycket glest befolkade områden är det därför ofta svårt för kommersiella verksamheter att överleva eftersom underlaget många gånger är litet.

Tillväxtanalys följer utvecklingen av kommersiell service. Utvecklingen mäts i avstånd inom fem tillgänglighetskategorier: mycket låg, låg, mellan, hög och mycket hög tillgänglighet.⁹⁴ Utifrån denna klassificering hade 67 472 personer mer än tio minuters avstånd till de fem servicesslagen dagligvarubutik, drivmedelsstation, grundskola, apotek och vårdscentral. Ett till tre servicesslag låg inom 10 minuters resväg för 636 166 personer. Resterande befolkning, 8 935 246 personer, hade fyra eller fem typer av service inom tio minuters resväg.⁹⁵

Utvecklingen av service i landsbygderna har genomgått stora förändringar sedan början av 1990-talet. Drivmedels- och dagligvaruhandeln har omstrukturerats och antalet försäljningsställen har minskat i alla delar av landet. Utvecklingen går mot färre och större butiker och drivmedelsstationer. I och med att avstånden blir längre försämras den fysiska tillgängligheten till kommersiell service i vissa typer av landsbygder.⁹⁶

Utvecklingen av tillgänglighet till dagligvarubutiker

I tabell 5.4 redovisar vi hur förändringen har sett ut i olika typer av områden under perioden 2004 till 2014. Av tabellen framgår att det har blivit färre butiker i alla delar av landet. Störst har förändringen varit i tätortsnära landsbygd. Där har minskningen av antalet dag-

⁹⁴ För en mer utförlig beskrivning av kategorierna se Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04. I och med att Glesbygdsverket, som följde utveckling på området tidigare, använde en annan indelning är det inte alltid möjligt att göra jämförelser mellan olika perioder. Den tidigare indelningen utgick från tre kategorier; glesbygd, tätortsnära landsbygder och tätorter.

⁹⁵ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04.

⁹⁶ Ibid.

ligvarubutiker varit 28 procent under den senaste tioårsperioden. I glesbygd var minskningen 21 procent under samma period.⁹⁷

Tabell 5.4 Antal dagligvarubutiker per områdestyp 2004, 2013 och 2014 utifrån Glesbygdsverkets och Tillväxtanalys indelning

| Områdestyp/tillgänglighetsklass | 2004 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Glesbygd | 406 | 318 | 320 |
| Tätortsnära landsbygd | 1 586 | 1 161 | 1 138 |
| Tätort | 4 247 | 3 757 | 3 728 |
| Totalt | 6 239 | 5 236 | 5 186 |
| Mycket hög tillgänglighet | 2 755 | 2 430 | 2 400 |
| Hög tillgänglighet | 1 803 | 1 525 | 1 511 |
| Mellan tillgänglighet | 1 179 | 900 | 893 |
| Låg tillgänglighet | 341 | 250 | 249 |
| Mycket låg tillgänglighet | 160 | 131 | 133 |
| Totalt | 6 239 | 5 236 | 5 186 |

Källa: Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*.

I de områden som Tillväxtanalys har klassificerat som områden med låg eller mycket låg tillgänglighet fanns det 382 dagligvarubutiker 2014, vilket är en minskning med 119 butiker eller 24 procent sedan 2004. Enligt uppgift går flera av dessa butiker med förlust eller har för låg omsättning för att kunna överleva på längre sikt vilket kommer att påverka tillgängligheten på längre sikt.⁹⁸ År 2014 var det totalt 1 700 personer som hade mer än 30 minuter till närmsta dagligvarubutik.⁹⁹

Det finns två samhällsförändringar som ligger bakom många butiksnedläggningar. Den ena gäller nedgången i arbetstillfällen i mindre orter och den andra gäller den ökade rörligheten i samhället där vi i dag reser längre sträckor än tidigare.¹⁰⁰

En lanthandel har ofta fler funktioner varför en nedläggning inte bara ökar avstånden till nästa inköpsställe utan även till post- och apoteksombud, betalningsställe, pakethantering med mera.¹⁰¹ En

⁹⁷ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04.

⁹⁸ SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.

⁹⁹ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04.

¹⁰⁰ SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.

¹⁰¹ Ibid.

nedlagd butik får därmed större konsekvenser för människor i områden med låg och mycket låg tillgänglighet än vad den får i tätortsområden eller i tätortsnära landsbygd.

Många av butikerna i landsbygderna kan dessutom komma att uppleva ökad konkurrens från e-handel i framtiden. Digitaliseringen kan dock också öka möjligheterna för lanthandlarna att bredda sitt utbud genom post- och pakethantering. E-handeln är som störst i de glesaste kommunerna, särskilt i Norrbotten. Vissa lanthandlare har även påbörjat försök med e-lanhandel.¹⁰²

Utvecklingen av tillgängligheten till drivmedelsstationer

Långa avstånd och avsaknad av en väl utbyggd kollektivtrafik gör att det i vissa typer av landsbygder saknas alternativ till bilen. Det gäller oavsett om en person ska till sitt arbete, utbildning, fritidssysselsättning eller uträtta ett ärende. Tillgänglighet till försäljningsställen av drivmedel blir därmed en viktig förutsättning för boende och företag.¹⁰³

Tabell 5.5 Antal drivmedelsstationer per områdestyp 2009, 2013 och 2014

| Områdestyp/tillgänglighetsklass | 2009 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Glesbygd | 221 | 215 | 223 |
| Tätortsnära landsbygd | 1 004 | 858 | 860 |
| Tätort | 2 432 | 2 086 | 2 091 |
| Totalt | 3 657 | 3 159 | 3 174 |
| Mycket hög tillgänglighet | 1 315 | 1 106 | 1 108 |
| Hög tillgänglighet | 1 319 | 1 112 | 1 114 |
| Mellan tillgänglighet | 730 | 662 | 668 |
| Låg tillgänglighet | 208 | 193 | 192 |
| Mycket låg tillgänglighet | 85 | 86 | 91 |
| Totalt | 3 657 | 3 159 | 3 174 |

Källa: Tillväxtanalys (2015), Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014.

¹⁰² SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.

¹⁰³ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04.

Situationen för drivmedelsstationer i glesa områden har varit relativt stabil sedan 2009. Minskningar har förvisso skett i hela landet, men de stora förändringarna har framför allt skett i tätort och tätortsnära landsbygd (tabell 5.5). Sett över en längre tid har dock antalet försäljningsställena av drivmedel minskat i Sveriges landsbygder. Det saknas förvisso tillförlitlig statistik för tiden innan 2009, men ett stort antal stationer i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet lades ned innan dess. År 2013 var antalet försäljningsställena i glesbygd 215 stycken jämfört med 221 stycken 2009. Drygt 4 400 personer hade mer än 30 minuter till närmaste försäljningsställe. Det är en ökning med 300 personer sedan 2009.¹⁰⁴

Den så kallade pumplagen¹⁰⁵ kan i vissa fall ha bidragit till nedläggning av små drivmedelsstationer. Pumplagen har däremot inte ensamt föranlett nedläggningarna utan det finns flera olika orsaker till att stationer har lagts ned. Trots det har lättnader i pumplagen beslutats avseende skyldigheten att tillhandahålla förnybara drivmedel för små försäljningsställena liksom att dispenser i enskilda fall mer eller mindre har permanentas.¹⁰⁶

Under senare år har marknaden för drivmedel omstrukturerats. Många bolag har förändrat sitt stationsnät och lagt ner mindre lönsamma stationer. Som en följd av detta har många lokala lösningar kommit till stånd. Till exempel finns det i dag mellan 300 och 400 försäljningsställena som inte är knutna till någon etablerad försäljningskedja. Dessa stationer finns många gånger i landsbygderna och i mindre samhällen och har olika lösningar på exempelvis ägande eller drivmedelsutrustning.

Samtidigt medför dagens mer bränslesnåla bilar ett minskat behov av ett finmaskigt nät av drivmedelsstationer. Fordonsutvecklingen kommer sannolikt också ställa andra krav på framtidens drivmedelsstationer. De senaste årens utveckling med låga volymer och låg omsättning hos flera små försäljare och den framtida teknikutvecklingen gör strukturen sårbar.

¹⁰⁴ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*. Rapport 2015:04.

¹⁰⁵ Lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel.

¹⁰⁶ Regeringens proposition 2013/14:181 *Lättnad i lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel*.

Utvecklingen av tillgänglighet till apotek och apoteksombud

Antalet apotek har ökat i samtliga län i Sverige mellan 2009–2015. Trots det är avstånden mellan apoteken på vissa orter långa. I maj 2015 hade 126 apotek mer än 20 kilometer till nästa apotek.¹⁰⁷ I tabell 5.6 redogör vi för antalet öppenvårdsapotek per tillgänglighetsklass.

Tabell 5.6 Antalet öppenvårdsapotek per tillgänglighetsklass 2007–2014

| Tillgänglighetsklass | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2014 |
|----------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Mycket hög | 387 | 422 | 640 | 667 | 690 |
| Hög | 316 | 327 | 403 | 426 | 431 |
| Mellan | 145 | 145 | 162 | 166 | 169 |
| Låg | 24 | 24 | 24 | 23 | 23 |
| Mycket låg | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Totalt | 878 | 924 | 1 235 | 1 288 | 1 319 |

Källa: Tillväxtanalys (2015), Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014.

Som framgår av tabellen har det inte skett så stora förändringar mellan 2007 och 2014. I områden med låg tillgänglighet har antalet apotek minskat med ett sedan 2009. År 2014 hade 127 000 personer mer än 20 minuters restid till närmaste apotek.

Under 2009 fattade riksdagen ett antal beslut som syftade till att omreglera den svenska apoteksmarknaden. Efter omregleringen blev det möjligt för andra aktörer än det statliga bolaget Apoteket AB att få tillstånd att driva apotek. Syftet med reformen var bland annat att verksamheterna framöver skulle bedrivas på konkurrensutsatta marknader och att det skulle öka tillgänglighet och service i hela landet. Reformen har framför allt lett till att nya apoteken har etablerats i tätorter. Enligt Statskontorets utvärdering av reformen har inga apotek etablerats i glesbygd, medan det har blivit sex fler apotek i tätortsnära landsbygd.¹⁰⁸

Av tabellen framgår också att nyetablering framför allt har skett i områden med mycket hög och hög tillgänglighet till tätorter. Över 90 procent av nyetableringarna har skett i sådana områden. Endast

¹⁰⁷ Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015), *Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd*, Diarienummer: 3781/2015.

¹⁰⁸ Statskontoret (2013), *En omreglerad apoteksmarknad, Slutrapport*, 2013:7.

1,6 procent har nyetablerats där det är mer än 6 kilometer till nästa apotek, det vill säga i glesa områden.¹⁰⁹

Apoteksombud utgör ett komplement till apoteken och sköts av Apoteket AB.¹¹⁰ Antalet apotek i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet var 2014 endast 29 stycken. Samtidigt var antalet ombud 199 stycken. De flesta apoteksombud låg fram till 2013 främst i tätortsnära landsbygd. Det är också i dessa områden som flest antal ombud har försvunnit. I områden med låg och mycket låg tillgänglighet har 33 ombud försvunnit mellan 2007 och 2013. Orsaken till att ombud lägger ner följer troligen av nedläggning av dagligvarubutiker. Totalt sett har dock tillgängligheten inte försämrats.

Läkemedelsverket har följt upp ombudens verksamhet ur ett landsbygdsperspektiv. Ombudens roll att serva områden där det inte är lönsamt att driva apotek anses vara viktig. I rapporten konstaterar Läkemedelsverket att andra lösningar som distansförsäljning inte har utvecklats i större omfattning. Läkemedelsverket föreslår vidare att systemet med apoteksombud bör få finnas kvar och att tjänsten ska kunna erbjudas av samtliga legitimerade aktörer på marknaden.¹¹¹ Förslaget kommer att behandlas av utredningen *Ökat fokus på kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden*.¹¹² Det nuvarande systemet har förlängts till 30 juni 2016.

Enligt Läkemedelsverkets föreskrifter får läkemedel distribueras hem till kund eller avhämtningsställe. Sådan distanshandel med läkemedel erbjuds av i stort sett samtliga aktörer, men användningen är fortfarande låg. Området är däremot under utveckling och försäljningen ökar.¹¹³

Utvecklingen av tillgänglighet till postombud och andra serviceställen för post och paket

Systemet för serviceställen och post förändrades i början av 2000-talet. Posten, nuvarande PostNord, ersatte då sina postkontor med ombud. Sedan dess har PostNord slutit avtal med flera aktörer i

¹⁰⁹ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*.

¹¹⁰ Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015), *Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd*, Diarienummer: 3781/2015.

¹¹¹ Läkemedelsverket (2014), *Apoteksombud*, Rapport från Läkemedelsverket 2014-04-29.

¹¹² Dir. 2015:118 beslutad 19 november 2015.

¹¹³ Läkemedelsverket (2014), *Apoteksombud*, Rapport från Läkemedelsverket 2014-04-29.

framför allt dagligvarubranschen. Då ombud tog över uppgifter från de traditionella postställena ledde det till en markant ökning av antal serviceställen. Så även om antalet postombud har minskat på senare tid har tillgänglighet och flexibilitet sedan 2000-talet ökat i vissa områden. Utöver PostNords servicenät hanteras paketdistributions-tjänster numera också i konkurrerande distributionsföretags servicenät. Antalet ombud för dessa företag var 2015 cirka 3 500 stycken.

Antalet postserviceställen¹¹⁴ har minskat i alla delar av landet under de senaste åren (tabell 5.7). Mellan 2009 och 2014 har antalet postserviceställen i områden med låg och mycket låg tillgänglighet minskat med knappt 18 procent, vilket i relativa mått är i paritet med minskningen i områden med mycket hög tillgänglighet. År 2014 hade 7 900 personer mer än 30 minuter till närmaste postserviceställe.¹¹⁵

Tabell 5.7 Antalet postserviceställen (postombud och företagscenter) per tillgänglighetsklass 2009–2014

| Tillgänglighetsklass | 2009 | 2014 | Förändring 2009–2014 (procent) |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------------------------|
| Mycket hög tillgänglighet | 863 | 705 | -18 |
| Hög tillgänglighet | 693 | 622 | -10 |
| Mellan tillgänglighet | 416 | 363 | -13 |
| Låg tillgänglighet | 94 | 77 | -18 |
| Mycket låg tillgänglighet | 36 | 30 | -17 |
| Totalt | 2 102 | 1 797 | -15 |

Källa: Tillväxtanalys (2015), Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014.

Lantbrevbäraren uppfyller viktiga funktioner för boende och företag i Sveriges landsbygder. Lantbrevbärare ger service till drygt 750 000 hushåll och drygt 75 000 företag utmed sina 2 000 lantbrevbärarlinjer.

Postlagstiftningen ses i dagsläget över i ljuset av den ökade digitaliseringen. Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast 31 augusti 2016.¹¹⁶

¹¹⁴ Inkluderar både företagscenter och ombud.

¹¹⁵ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*, Rapport 2015:04.

¹¹⁶ Dir. 2015:87 *En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle*.

Utvecklingen av tillgänglighet till betaltjänster och viss kontanthantering

Avvecklingen av det statliga bolaget Svensk Kassaservice AB 2008 grundade sig i den snabba tekniska utvecklingen av betaltjänster. Digitaliseringen av betaltjänster har fortsatt och betaltjänstmarknaden förändras snabbt. Dessvärre har inte anpassningen till denna utveckling gått lika fort varför utvecklingen av betaltjänster har lett till problem för vissa grupper och vissa områden. För att komma tillrätta med sådana problem har länsstyrelsen i Dalarna med delfinansiering av Verket för innovationssystem undersökt möjligheten att göra en innovationsupphandling för att hitta nya lösningar och modeller.¹¹⁷

I dagsläget har närmare 53 000 personer längre än 30 kilometer till sin närmaste betalningsförmedling. Drygt 1 100 arbetsställen har längre än 30 kilometer till sitt närmaste serviceställe för dagskassahantering.¹¹⁸ Så länge kontanthantering finns är det viktigt för såväl företag som ideella föreningar att kunna lämna in sin dagkassa. Flera mil till närmaste kontanthanterande bank försvårar inlämning av dagkassan varför den i stället förvaras i butiken eller hemma vilket kan öka säkerhetsriskerna.

Många betaltjänster tillhandahålls sedan Svensk kassaservice avveckling på rent kommersiella grunder. För att dessa funktioner ska ha fullgod funktion är en förutsättning att det finns tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet i hela landet.

Enligt ett nytt direktiv från EU ska banker tillhandahålla betal-konton och betalkort och därmed ge alla rätt att öppna konto till vilka grundläggande betaltjänster är kopplade.¹¹⁹ Betalkontodirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 18 september 2016.¹²⁰

¹¹⁷ Länsstyrelserna (2015), *Bevakning av grundläggande betaltjänster. Länsstyrelsernas årsrapport 2015*.

¹¹⁸ Tillväxtanalys (2015), *Tillgång till grundläggande betaltjänster – slutrapport*, Rapport 2015:20.

¹¹⁹ Direktiv 2014/92/EU, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*.

¹²⁰ SOU 2015:02, *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02).

5.4.2 Offentliga aktörer, statliga bolag och statliga stöd inom området för kommersiell service

Kommersiell service tillhandahålls av aktörer på en konkurrensetsatt marknad. Samtidigt identifieras viss kommersiell service som grundläggande för lokalsamhällets funktion. I vissa områden i Sverige sviktar kundunderlaget i sådan omfattning att det blir ekonomiskt olönsamt för kommersiella aktörer att verka. Då marknaden blivit för liten för aktörerna att tillhandahålla servicen kan det finnas skäl för offentliga ingripanden för att upprätthålla service, till exempel genom stöd eller ägaranvisningar. Ett stöd till kommersiell service infördes i Sverige 1973 och byggde redan då på samverkan mellan statliga, kommunala och kommersiella intressen.¹²¹ Nedan beskriver vi övergripande delar av de statliga insatserna inom området.

Regionala serviceprogram, regional samordning och kommuner

Regeringen har beslutat att varje län ska ta fram ett regionalt serviceprogram med insatser för att stärka tillgången till service. Programmen ska utgå från tillgången till service i länet och tas fram i samverkan med kommuner och berörda aktörer. Ambitionen är att programmen även ska samverka med övriga regionala strategier och program för regional tillväxt såsom de regionala utvecklingsstrategierna. Tillväxtverket har det nationella samordningsansvaret för kommersiell service och följer upp programmen och deras genomförande.

Lärdomarna från förra programperioden är genomgående positiva då programmet har skapat förutsättningar för en sammanhållen syn på servicen i länen. Programmen har också fungerat som stöd för genomförandet av specifika insatser.¹²²

Beslut om stöd till kommersiell service inom ramen för anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* fattas av landsting med regionalt utvecklingsansvar, samverkansorganet i Kalmar och länsstyrelserna. Det är samtidigt den enskilda kommunen som ansvarar för planering och bedömning av behov av kommersiell service i kommunen. Kommunen ansvarar även för att tillhandahålla viss offentlig service

¹²¹ Konsumentverket (2008), *Kommersiell service i alla delar av landet*, Rapport 2008:6.

¹²² Tillväxtverket (2014), *Slutrapport Regionala serviceprogram 2009–2013*, Rapport 0164.

åt sina medborgare. I de fall den kommunala verksamheten på en ort är liten kan kommunen sluta avtal med exempelvis en lanthandlare om att erbjuda vissa kommunala tjänster. Kommunens engagemang i utveckling av servicelösningar är därför central.

Statliga bolag och ersättning till ombud för utförande av bolagens tjänster

Som vi har nämnt tidigare har vissa statliga bolag ombudsverksamhet i glesbygd. Apoteksombud säljer receptfria läkemedel och lämnar ut receptbelagda läkemedel. Ombuden får en viss ersättning för tjänsten och per utlämnat paket samt provision på försäljningen av receptfria läkemedel.

PostNord AB har ett samhällsuppdrag att svara för den samhällsomfattande posttjänsten.¹²³ För att göra detta har bolaget etablerat ett ombuds nät och ingått ramavtal med olika dagligvaruhandlare. Avtalen är femåriga och ombuden ersätts med en i största delen rörlig ersättning.

För åren 2013 och 2014 var antalet ombud för de fyra statliga bolagen¹²⁴ totalt 5 598 stycken, varav 534 stycken låg i områden med låg och mycket låg tillgänglighet. Försök har tidigare genomförts för att öka samverkan mellan de statliga bolagens ombudsverksamhet. Försöken har också fallit väl ut. I dag finns ett centralt samordningsforum för detta arbete som hålls samman av Tillväxtverket. Forumen syftar framför allt till att förbättra erfarenhetsutbytet mellan aktörerna.

¹²³ Den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige regleras i postlagen (2010:1045), postförordningen (2010:1049) och i de tillståndsvillkor som utfärdas av Post- och telestyrelsen (PTS).

¹²⁴ Apoteket AB, PostNord AB, Systembolaget och Svenska spel.

Utveckling av stöd till kommersiell service

Tillgången till kommersiell service är av stor betydelse för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder och en förutsättning för hållbar tillväxt i alla delar av landet.¹²⁵ I dag finns det ett antal statliga stöd till kommersiell service.

- Stöd enligt förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service i form av investeringsbidrag, servicebidrag och hemsändningsbidrag samt investeringslån med finansiering från anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*.
- Stöd enligt förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet.
- Särskilda insatser med finansiering från anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. Exempelvis 35 miljoner kronor årligen 2016–2019 till stöd till kommersiell service i de glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta.
- Stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020 bland annat i form av investeringsstöd och stöd till lokal serviceutveckling.

Under perioden 2009 till 2014 har staten gjort extra satsningar till kommersiell service om sammanlagt 144 miljoner kronor, vilka finansierats genom anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. De består av öronmärkta stöd till kommersiell service som syftar till att skapa lokala servicelösningar och hitta innovativa former för ökad samverkan med andra serviceaktörer.

¹²⁵ Tillväxtverket (2015), *Uppdrag att fördela medel till insatser inom området kommersiell service i gles- och landsbygder, 2011–2014*, Info 0612.

Tabell 5.8 Stöd till kommersiell service enligt förordning 2000:284, fördelat på stödform, beviljat år 2008–2014, miljoner kronor (inklusive utökade medel för 2009–2010 och 2011–2014)

| Stödform | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Servicebidrag | 4,19 | 7,89 | 7,38 | 8,47 | 9,02 | 10,08 | 9,45 |
| Hemsändningsbidrag | 11,22 | 10,95 | 11,80 | 10,92 | 10,26 | 11,70 | 11,10 |
| Investeringsbidrag | 18,65 | 28,78 | 38,53 | 27,90 | 22,07 | 31,09 | 40,28 |
| Investeringslån | 0,45 | - | - | - | - | 0,20 | - |
| Totalt | 34,5 | 47,6 | 57,8 | 47,3 | 41,4 | 53,1 | 60,8 |
| Varav utökade medel | - | *6,9 | *12,7 | 11,8 | 7,9 | 14,5 | 21,8 |

Källa: Tillväxtverket (2015), *Uppdrag att fördela medel till insatser inom området kommersiell service i gles- och landsbygder, 2011–2014.*

Kommentar: *Avser regeringens tidigare extra stöd till kommersiell service för åren 2009–2010.

I tabell 5.8 visar vi stöden till kommersiell service mellan 2008 till 2014. Av tabellen framgår att 75 procent av stöden har gått till investeringsbidrag. Av de totala stöden går 75 procent till dagligvaruhandel, resterande del går till drivmedelstationer.

Under perioden 2011 till 2013 har totalt 487 olika företag tagit emot ett eller flera stöd. Av dessa ligger 38 procent i områden klassificerade med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätort, medan 60 procent bedriver sin verksamhet i områden med hög eller mellan tillgänglighet. Efterfrågan på servicebidraget har ökat sedan 2008 vilket kan bero på både ökade medel och lönsamhetsproblem bland butiker.¹²⁶

Hemsändningsbidraget, vilket ges till kommuner som bekostar hemsändning av varor, ligger relativt konstant under perioden, men förväntas öka då många orter står inför en åldrande befolkning med mindre möjligheter att ta sig till affären.

Kriterierna för stöden är framför allt reglerade i förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Det finns dock regionala skillnader i dess tillämpning, till exempel när det gäller minsta avståndsbedömning. Det är även möjligt att göra individuella bedömningar av butikernas situation, bland annat beroende på länens specifika utmaningar och behov. Kommunerna beslutar om ersättning för hemsändning och där varierar belopp och kriterier mellan kom-

¹²⁶ SOU 2015:35, *Service i glesbygd.*

muner, men förutsättningarna skiljer sig också mellan kommuner. Även när det gäller de utökade medlen har användningen skilt sig mellan länen.¹²⁷

Enligt uppföljningen av stöden kan de ha bidragit till att bromsa en negativ trend med nedläggningar av butiker och drivmedelsstationer. Medlen har visat sig vara betydelsefulla och ibland avgörande för länens arbete att utveckla och samordna kommersiell och offentlig service. Även nyutvecklade insatser har genomförts, som till exempel servicepunkter.¹²⁸

Framöver kommer investeringsstöden till kommersiell service att hanteras inom ramen för landsbygdsprogrammet för 2014–2020. Inom programmet kommer det vara möjligt att få stöd för investeringar i befintliga eller nyöppnade verksamheter som dagligvaruhandel, drivmedelsstation eller serviceställen.¹²⁹ Även stöd till logistik och distributionslösningar kommer att ingå.

Som vi har redogjort för tidigare är det länsstyrelserna som handlägger investeringsstödet till kommersiell service inom landsbygdsprogrammet. Tillväxtverket är stödmyndighet och Statens jordbruksverk är förvaltande myndighet för dessa stöd. Stöd inom anslag 1:1 handläggs av landsting som har regionalt utvecklingsansvar, region Gotland och regionförbundet i Kalmar. I övrigt är det länsstyrelser som handlägger dessa stöd.¹³⁰ Stödordningarna ställer krav på samverkan mellan aktörer på nationell nivå, men framför allt på regional samverkan.

Särskilt stöd till apotek i glesbygd

År 2013 införde regeringen ett särskilt stöd för apotek i glesbygd med låg omsättning och långt avstånd till nästa apotek. Syftet med stödet var att skapa förutsättningar för god läkemedelsförsörjning och farmaceutisk kompetens i glesbygd.

¹²⁷ Tillväxtverket (2015), *Uppdrag att fördela medel till insatser inom området kommersiell service i gles- och landsbygder, 2011–2014*, Info 0612.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Med serviceställen avses en kombination av kommersiell service med annan offentlig service som bibliotek, medborgarinformation eller apotek.

¹³⁰ Länsstyrelserna i Blekinge, Dalarna, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Norrbotten, Stockholm, Västernorrland och Västmanland.

År 2014 betalades de första stöden ut av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. Sedan stödets infördes har fyra apotek i glesbygd lagts ner. Gemensamt för de fyra var begränsat kundunderlag.¹³¹ Stöd har betalats ut till 29 apotek i 12 län till en kostnad av cirka 9 miljoner kronor. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har på uppdrag av regeringen utrett alternativ till det nuvarande bidraget (tjänstekoncession, enhetlig basersättning och ett utökat uppdrag till Apoteket AB). Myndigheten menar dock att det existerande stödet är det mest ändamålsenliga och förordar därför att det ska finnas kvar, men med vissa justeringar. Enligt myndigheten har stödet bidragit till att skapa ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet i orter med litet eller minskande kundunderlag.¹³²

Stöd till insatser och ombud som tillhandahåller grundläggande betaltjänster

Alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster. I de delar av landet där marknaden inte tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster finns det möjlighet för staten att gå in med stödjande insatser eller ekonomiska bidrag. Insatserna hanteras regionalt genom länsstyrelserna och det är länsstyrelsernas roll att bedöma vilka insatser som ska genomföras för att motsvara samhällets behov. Ombud som tillhandahåller grundläggande betaltjänster kan få ekonomisk ersättning för tjänsten. Ersättningen betalas ut av länsstyrelserna.¹³³ Liksom för andra stöd är avstånd en faktor för stöd, men även antalet användare.

Sedan 2012 har arbetet med grundläggande betaltjänster fått en sådan bredd att det utöver det arbete som utförs regionalt även behöver ske på nationell och kommunal nivå. Arbetet förutsätter att berörda aktörer på nationell, regional och kommunal nivå kan utveckla ett effektivt samarbete inom ramen för flernivåsamverkan. Post- och telestyrelsen har i uppdrag att i samverkan med Tillväxtverket och Tillväxtanalys samt länsstyrelsen i Dalarnas län stödja

¹³¹ Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015), *Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd*, Diarienummer: 3781/2015.

¹³² Ibid.

¹³³ Förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

länsstyrelsernas arbete med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser.¹³⁴

Utredningen Service i glesbygd har föreslagit nya stödformer

I januari 2014 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett stöd riktat till kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta.¹³⁵ I betänkandet föreslår utredaren två nya stödformer. Dels ett stöd till dagligvaruställen med ett mångsidigt utbud av dagligvaror, dels ett stöd till små försäljningsställen med mindre utbud och låg omsättning, men som ändå anses betydelsefulla för annan kommersiell service. Stöden ska utgå i områden med mycket låg eller låg tillgänglighet till service eller angränsande områden. Butikernas årliga omsättning ska vara mellan 2–11 miljoner kronor. Utredningen bedömer också att avståndet mellan butiker bör vara 15 kilometer. Det finns i dag 134 butiker som skulle kunna bli föremål för stödprövning med denna gräns. Stödet ska vara högst 300 000 kronor per år och utformat i en först stigande sedan fallande stödnivå för att undvika konkurrensnedvridningar och stödoptimerande beteenden.¹³⁶

I december 2015 fattade regeringen beslut om 35 miljoner kronor per år under perioden 2016–2019 för stöd till kommersiell service i de glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta. Medlen ska fördelas av Tillväxtverket till de aktörer på länsnivå som ansvarar för insatser inom området stöd till kommersiell service.¹³⁷

5.4.3 Offentlig service

Det är i dag inte klarlagt vad som utgör som offentlig service. Det huvudsakliga kriteriet är att servicen ska vara finansierad av statliga, landstingskommunala eller kommunala medel, oavsett vem som är

¹³⁴ Post- och telestyrelsen (2015), *Återrapportering av PTS regeringsuppdrag inom Grundläggande betaltjänster*.

¹³⁵ Direktiv 2014:4, *Stöd till kommersiell service i särskilt utsatta glesbygdsområden*, 23 januari 2014.

¹³⁶ SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.

¹³⁷ Regeringsbeslut (2015), *Uppdrag att fördela medel för stöd till kommersiell service i särskilt sårbara och utsatta glesbygdsområden*, N2015/08916/HL.

utförare. Bland de viktigaste kommunala åtagandena finns grundskola, förskola, socialtjänst och äldreomsorg. Hälso- och sjukvården är ett landstingskommunalt åtagande. Inom statens ansvar gentemot medborgarna återfinns service och välfärdstjänster som till exempel Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Pensionsmyndigheten tillhandahåller.

Grundskolor

Tillgänglighet till grundskolor är viktig för barnfamiljer vid val av bostadsort. Under större delen av 1990-talet minskade antalet grundskolor. Minskningen var särskilt tydlig i vissa typer av landsbygder. I början av 2000-talet avtog dock minskningen. Antalet skolor i områden med låg och mycket låg tillgänglighet har dock fortsatt minska under perioden 2004–2014 (tabell 5.9).

Tabell 5.9 Antal grundskolor per tillgänglighetsklass 2004 och 2014

| Tillgänglighetsklass | 2004 | Skolor med 50 eller färre elever | 2014 | Skolor med 50 eller färre elever |
|----------------------|--------------|----------------------------------|--------------|----------------------------------|
| Mycket hög | 2 179 | 278 | 2 283 | 273 |
| Hög | 1 610 | 205 | 1 575 | 255 |
| Mellan | 1 005 | 231 | 865 | 329 |
| Låg | 213 | 98 | 149 | 86 |
| Mycket låg | 69 | 53 | 38 | 32 |
| Totalt | 5 076 | 865 | 4 910 | 975 |

Källa: Tillväxtnalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*.

Många mindre skolor har försvunnit. Detta bland annat som en följd av att vissa skolor har vuxit. Skälen till det minskande antalet små skolor kan vara svåra att identifiera eftersom de kan följa av såväl kommunekonomiska faktorer som ett minskat elevunderlag. Med färre skolor ökar avstånden. Vissa kommuner väljer att lösa de ökade avstånden med skolskjuts. År 2014 hade över 600 elever i årskurs 1-6 mer än 20 minuters resa till skolan. Dessa barn bodde

främst i de nordligaste länen samt i Stockholms och Västra Götalands läns skärgårdar.¹³⁸

För grundskolor i landsbygderna kan även rekrytering av behöriga lärare vara ett problem. Sedan 1 juli 2015 kan dock en skolhuvudman träffa avtal med staten om viss fjärrundervisning i ämnena modersmål, samiska i sameskolan, moderna språk och teckenspråk. Exempelvis erbjuder Sameskolstyrelsen fjärrundervisning i samiska.¹³⁹ Det är regeringen som fattar beslut om vilka ämnen som får omfattas av fjärrundervisning. Skolverket bedriver ytterligare försök med fjärrundervisning inom fler ämnesområden dock med ett antal begränsningar.¹⁴⁰ Försöksverksamheten regleras i förordningen (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning. Denna upphör i juni 2018.¹⁴¹

Vårdcentraler

Utbudet av vårdcentraler och filialer har ökat totalt i landet, mest i de tätbefolkade delarna. Utvecklingen i glesbygd har varit i stort sett oförändrad sedan 2002 och vårdvalsreformen verkar inte ha påverkat utbudet.¹⁴² En procent av befolkningen har mer än 20 minuters resväg till närmsta vårdcentral. Konkurrensverket har i en rapport konstaterat att det behövs fler vårdcentraler i de glesa områdena för att de boende i dessa delar av landet ska erbjudas vård på liknande villkor. Av vårdcentralerna ligger tre procent i glesa områden. I dessa områden bor 0,4 procent av befolkningen.¹⁴³ Tillgänglighet till en vårdcentral behöver emellertid inte innebära att behovet av den efterfrågade vården är täckt.

¹³⁸ Tillväxtanalys (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*, Rapport 2015:04.

¹³⁹ www.sameskolstyrelsen.se

¹⁴⁰ www.skolverket.se

¹⁴¹ Förordning (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

¹⁴² Tillväxtanalys rapporter *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2010, 2011, 2012*.

¹⁴³ Konkurrensverket (2014), *Etablering och konkurrens bland vårdcentraler*, Rapport 2014:2.

5.4.4 Statlig närvaro och service

Under senare år har det förekommit en relativt livlig debatt om statens närvaro i hela landet och att staten driver på urbaniseringen och avfolkningen av Sveriges landsbygder. Inom ramen för arbetet med delbetänkandet har vi därför ägnat frågan om statlig närvaro viss uppmärksamhet. Samtidigt har Statskontoret fått i uppdrag att kartlägga den statliga närvaron regionalt och lokalt samt följa upp vilken påverkan statliga myndigheters beslut om lokalisering har på lokal och regional arbetsmarknad.¹⁴⁴ Mot bakgrund av Statskontorets pågående uppdrag har vi valt att inte göra några mer utförliga analyser gällande statlig närvaro i detta betänkande.

5.4.5 Statliga myndigheter och arbetstillfällen finns främst i Stockholm

Den statliga förvaltningen och sysselsättningen i förvaltningen är spridd över hela landet. Som framgår av tabell 5.10 finns det dock stora regionala skillnader när det gäller var i landet som de statliga arbetstillfällena finns. De statliga och regionala¹⁴⁵ arbetstillfällena koncentreras också allt mer till storstadsregionerna och de regionala centralorterna. Detta är delvis en följd av förvaltningspolitiken som under lång tid har varit inriktad mot effektivisering och olika former av reformer som syftar till att dra nytta av stordrift.

¹⁴⁴ Finansdepartementet (2015), *Uppdrag till Statskontoret avseende statliga myndigheters beslut om lokalisering*. Fi2015/2870 (delvis).

¹⁴⁵ Kulturgeograferna John Östh och Jan Amcoff vid Uppsala universitet och Thomas Niedomysl vid Lunds universitet pekar på en sådan utveckling i en ännu inte publicerad studie av de offentliga arbetstillfällenas lokalisering.

Tabell 5.10 Fördelning av arbetstillfällena vid statliga myndigheter mellan länen 1990, 1995, 2000, 2004 och 2014 (procent)

| Län | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2014 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Stockholms län | 26 | 27 | 28 | 28 | 30 |
| Västra Götalands län | 14 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| Skåne län | 11 | 12 | 11 | 11 | 11 |
| Uppsala län | 5 | 6 | 6 | 6 | 7 |
| Östergötlands län | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| Norrbottnens län | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Västerbottens län | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Örebro | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Västernorrlands län | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Jönköpings län | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Gävleborgs län | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Blekinge län | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Dalarnas län | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Värmlands län | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| Västmanlands län | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Södermanlands län | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Hallands län | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Kalmar län | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Jämtlands län | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Kronobergs län | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Gotlands län | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Källa: Statskontoret (2005) Statsförvaltningens utveckling 1990–2005 (2005:31) och Arbetsgivarverket.

I dag (2014) finns över hälften (54 procent) av de statligt sysselsatta i de tre storstads länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Om vi dessutom lägger till de två län som ligger inom pendlingsavstånd från Stockholm, det vill säga Östergötland och Uppsala, finns 67 procent av de statligt sysselsatta i dessa fem län. Vi kan med andra ord konstatera att de statliga arbetstillfällena är koncentrerade till ett fåtal län, men att också 60 procent av Sveriges befolkning bor i dessa län.

Stockholms län har en särställning när det gäller de statliga arbetstillfällena. Det finns flera förklaringar till detta, bland annat att det finns många myndigheter som har ett behov av en närhet till regering och riksdag. I andra fall handlar det mer om tillfälligheter och

bristande kunskap om andra alternativ att myndigheten har blivit lokaliserad till Stockholms län. Stockholms läns andel av sysselsättningen har också ökat under perioden 1990 till 2014. År 1990 var 26 procent av de statligt sysselsatta verksamma i Stockholms län och i dag är 30 procent verksamma i länet. Med undantag av Uppsala, Västerbotten och Östergötland hade övriga län en mindre andel av den statliga sysselsättningen 2014 än vad de hade 1990.¹⁴⁶

5.4.6 Statliga myndigheter ska förmedla service till medborgare och företag

De offentliga myndigheterna är enligt förvaltningslagen (1986:223) skyldiga att förmedla service till medborgare och företag. Myndigheterna ska ge enskilda upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp som rör myndighetens verksamhetsområde. Service ska ges i den grad som behövs med tanke på frågans art och den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhetsområde.

Även frågan om myndigheternas tillgänglighet är reglerad i lag. Kraven på tillgänglighet innebär att medborgare och företag ska ha möjlighet att ta del av den service myndigheter ger. Myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal och se till att enskilda kan komma i kontakt med myndigheten.

En myndighet har dock vissa möjligheter att begränsa tillgängligheten.¹⁴⁷ Detta kan till exempel ske genom att myndigheten minskar öppettiderna på ett kontor i syfte att minska antalet spontana besök samtidigt som den har generösa telefontider.

Enligt regeringen är det upp till de enskilda myndigheterna att utveckla servicen utifrån principen om att medborgare och företag ska ha tillgång till likvärdig service oavsett var i landet som de bor och verkar. I den förvaltningspolitiska propositionen betonar regeringen framför allt geografisk och social likvärdighet.¹⁴⁸ Geografisk likvärdighet kan innebära att oavsett var i landet som en person bor så bör hen vara garanterad viss tillgång till myndighetsservice när det gäller avstånd eller öppettider. Med social likvärdighet avses att

¹⁴⁶ Blekinge, Gotland, Halland, Skåne, Södermanland och Västmanland hade samma andel av de statligt sysselsatta 1990 som 2014 om vi ser till avrundade procentsatser.

¹⁴⁷ Hellners, T och Malmqvist, B (2007), *Förvaltningslagen med kommentarer*.

¹⁴⁸ Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

alla grupper i samhället ska ha samma förutsättningar. Det innebär att även mindre resursstarka grupper eller människor med särskilda behov har rätt att få tillgång till myndigheternas service. Och det oavsett var i landet som personen i fråga bor. Detta ställer krav på myndigheter att erbjuda möjligheter till fysiska möten med mera även i områden präglade av mer glesa strukturer.

5.4.7 Vi saknar i dag information om hur tillgänglig de statliga myndigheternas service är

I dag förmedlar de statliga myndigheterna sin service främst via telefon, internet och olika former av digitala tjänster. Ett antal myndigheter med mer omfattande kontakter med medborgare, allmänhet och företag har också lokala kontor där de erbjuder service.

Det finns i dagsläget ingen sammanställning över hur pass tillgänglig statliga myndigheters service är. Det gäller särskilt möjligheter till fysiska möten. Anledningen till detta är att det inte finns någon förteckning över vilka myndighetskontor runt om i landet som tar emot personliga besök i syfte att ge service till allmänhet och företag.

Kulturgeograferna Daniel Brandt och Erik Westholm har visat hur den statliga servicen förändrades mellan 1993 och 2003. Enligt rapporten hade medborgare, oavsett var i landet de bodde men framför allt i norra Sverige, fått en försämrad tillgång till myndigheternas service. Statliga myndigheters tillgänglighet eller snarare möjligheten att träffa myndigheter i fysiska möten hade minskat för de allra flesta. För merparten av dessa var det inte något stort problem eftersom möjligheterna att kontakta myndigheter via andra kanaler hade ökat.¹⁴⁹

Vi kan också konstatera att sett till allmänhetens och företagets möjlighet att få kontakt med myndigheter är servicen – som en följd av utvecklade tekniska lösningar – relativt likvärdig över hela landet. Genom att fler kan ta del av myndigheternas information och service utan att besöka myndigheten så kan man utifrån detta perspektiv hävda att likvärdigheten till service har ökat. De stora delar av befolkningen och företagen som har tillgång till telefon

¹⁴⁹ Brandt, D. och Westholm, E. (2006), *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie.

och internet har goda möjligheter att via dessa kanaler ta del av myndigheternas service. I de delar av landet där tillgången till internet är sämre och där det också finns problem med det mobila telefonnätet (i takt med att det analoga nätet har stängts ned) finns dock inte dessa möjligheter. Boende i dessa delar av landet har därmed inte samma tillgång till myndigheternas service.

När det gäller möjligheten att personligen möta företrädare för myndigheter kan vi alltså konstatera att den geografiska likvärdigheten varierar. För vissa grupper innebär det att möjligheten att få del av myndigheternas service har försvårats eller helt saknas. Det rör i första hand grupper som har svårighet att ta del av service via internet och telefon. För att myndigheternas service ska anses likvärdig för dessa grupper krävs möjlighet till fysiska möten.

5.4.8 Myndigheterna kan samverka i servicegivandet

För att klara sin serviceskyldighet kan myndigheter, landsting och kommuner ingå samtjänstavtal vid medborgarkontor i enlighet med lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Avtalen kan omfatta allmänna service- och rådgivningsärenden och enklare myndighetsutövning. Samtjänstlagen instiftades för att göra det möjligt för statliga och kommunala myndigheter att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda och handlägga enklare ärenden för varandras räkning.

Ett antal myndigheter har ingått avtal om samtjänst. I december 2015 fanns det 37 samtjänstavtal. Ett av dessa avtal är mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Dessa tre myndigheter driver 103 så kallade servicekontor runt om i landet. Kontoren hjälper med allmän vägledning och enklare handläggningsärenden.

Övriga 36 avtal är träffade mellan Polismyndigheten och olika kommuner. Det finns i dag 53 avslutade samtjänstavtal.¹⁵⁰

Statskontoret har belyst frågan om service i samverkan. I rapporten konstaterar man att det är svårt att uttala sig om hur omfattande behoven av service via fysiska möten är och var i landet som det finns grupper med behov av sådan service. Trots detta menar

¹⁵⁰ Kammarkollegiet (2015-12-07), *Ärendeförteckning över öppna och stängda samtjänstavtal*.

myndigheten att samverka mellan myndigheter sannolikt har lett till bättre service och ökad tillgänglighet för medborgare och företag. Det finns dock även här stora skillnader mellan olika delar av landet. Till exempel har en individ med behov av att få service via ett fysiskt möte boende på en mindre ort i en gles landsbygdskommun där myndigheterna inte har lokal närvaro sämre förutsättningar att få sina behov tillgodosedda än en individ boende i en tätort. I rapporten konstaterar Statskontoret också att myndigheterna menar att servicekontoren och serviceplatserna har medfört att de i dag finns på fler orter än tidigare. På så vis har samverkan ökat tillgängligheten och förutsättningarna för att tillgodose medborgares och företags behov av fysiska möten förbättrats.¹⁵¹

Utlokalisering av myndighetsuppgifter

Statens servicecenters uppdrag är att stödja andra myndigheter under regeringen. I budgetpropositionen för 2016 tillkännagav regeringen att vissa myndighetsfunktioner bör utlokaliseras från Stockholm och att Statens servicecenter bör få i uppdrag att föreslå vilka myndighetsfunktioner inom de statliga myndigheterna som är lämpliga att utlokalisera.¹⁵²

I januari 2016 gav regeringen Statens servicecenter i uppdrag att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena. Statens servicecenter ska delrapportera uppdraget den 1 juni 2016 och slutrapportera det den 15 april 2017.¹⁵³

5.4.9 Digitalisering och stöd viktigt för en fungerande service i Sveriges landsbygder

Utbudet av kommersiell service är i stort sett helt beroende av vilket kundunderlag som finns. Avfolkning, långa avstånd till annan service, förändrade pendlingsmönster, kollektivtrafikens utbyggnad och mer bensinsnåla bilar är exempel på omständigheter som påver-

¹⁵¹ Statskontoret (2012), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*, Rapport 2012:13.

¹⁵² Regeringens proposition 2015/16:1, utgiftsområde 2.

¹⁵³ Regeringsbeslut Fi2016/00247/SFÖ *Uppdrag till Statens servicecenter att föreslå myndighetsfunktioner som är lämpliga att samordna och omlokalisera.*

kar lönsamheten för en butik eller en drivmedelsstation. Det är ofta strukturella faktorer som ligger utanför vad som kan påverkas av regionala serviceprogram och kommunala program eller i de åtgärder som finns för att stärka serviceutbudet eller tillgängligheten.

Genom teknisk utveckling kommer vissa av problemen att kunna lösas, till exempel kan vissa tjänster utföras på distans och behovet av kontanter kommer sannolikt att fortsätta minska. Samtidigt är det viktigt att understryka att vissa av problemen som är förknippade med gleshet och långa fysiska avstånd kommer att bestå. En av utmaningarna för tillgången till exempelvis grundläggande betaltjänster är bristerna i den digitala infrastrukturen med hög överföringskapacitet.

Mycket av den grundläggande servicen är en förutsättning för att skapa attraktiva miljöer där människor och företag vill bo, leva och verka. I de områden där det i dag saknas förutsättningarna för en fortsatt lönsam verksamhet inom kommersiell service finns det särskilda skäl för staten att vidta aktiva åtgärder. Det kan röra sig om åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för kommersiell service eller att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan offentliga och kommersiella servicegivare. Detta kan ske antingen genom någon form av tjänstesamverkan eller genom att aktörerna delar lokaler.

Det är samtidigt viktigt med en realistisk förväntan på vad som är möjligt att åstadkomma med den här typen av åtgärder. Detta eftersom den demografiska utvecklingen drivs av strukturella förändringar och mer övergripande faktorer än tillgång till service. Staten är inte heller skyldig att garantera befolkningen full tillgänglighet till olika typer av kommersiell service i alla delar av landet. Eventuella stöd och insatser måste med andra ord anpassa sig till de ekonomiska aktörernas vilja och förmåga att driva verksamheter snarare än att de kommersiella aktörerna anpassar sig till stöden. Utformningen av ett stöd måste komplettera andra finansieringslösningar.

Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för kommersiell service bör undvika inlåsnings effekter och inte hämma en framtida teknisk utveckling. Det måste också vara möjligt att ta tillvara digitaliseringens möjligheter liksom andra former av samverkanslösningar och tekniska innovationer. Försök med innovationsupphandling och lokala servicepunkter är exempel på två lösningar som prövas.

Det finns också andra faktorer som påverkar förutsättningarna för att upprätthålla viktig kommersiell och offentlig service på Sveriges landsbygder. Ett sådant exempel är möjligheterna att rekrytera personal med rätt kompetens. Kompetensförsörjningen är redan i dag en av de stora utmaningarna på platser med låg befolkningstäthet och långa avstånd. Att driva ett apotek kräver exempelvis en farmaceut, försäljning av spel eller alkohol kräver personal med kunskap om relevanta lagar och regler. Staten kan inte heller här garantera de kommersiella aktörerna utbildad personal med rätt kompetens, men kan skapa möjligheter för personer att utbilda sig och bo i hela landet.

De stöd som finns till kommersiell service inkluderar många offentliga aktörer liksom stödordningar. Viss planering ska utföras på den kommunala nivån och såväl länsstyrelser som regionalt utvecklingsansvariga har ett ansvar för samordning, program och vissa stödbeslut. De regionala serviceprogrammen antas av länsstyrelser, landsting, samverkansorganet i Kalmar och Gotlands kommun. Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Post- och telestyrelsen, Läke-medelsverket och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har viktiga roller som förvaltande myndigheter och stödmyndigheter. Tillväxtverket ansvarar för uppföljning av de regionala serviceprogrammen och ekonomisk uppföljning av stöd inom förordningen om stöd till kommersiell service. Tillväxtanalys följer upp tillgängligheten till kommersiell service. I elva län ligger ansvaret för det regionala serviceprogrammet på regionen (landstinget och samverkansorganet i Kalmar). I övriga tio län ligger både ansvaret för de regionala serviceprogrammen och statliga stöd på länsstyrelsen. Att statliga stöd som verkar inom vissa territorier handläggs av olika nationella myndigheter och regionala och kommunala aktörer är inte unikt för just stöd till service, men aktörskartan när det gäller stöd till service är sannolikt mer komplex än för många andra offentliga stöd. Det ställer höga krav på samverkan mellan aktörerna. Denna samverkan har också lyfts fram som avgörande för positiva resultat för stöden, både i uppföljningar och tidigare utvärderingar.¹⁵⁴

Samverkan behövs även fortsättningsvis med medborgare och leverantörer liksom uppsökande verksamhet för att hitta nya lös-

¹⁵⁴ SOU 2009:92, *Se medborgaren – för bättre offentlig service.*

ningar. Kommunerna bör fortsatt bistå den regionala nivån i utformandet och genomförandet av de regionala serviceprogrammen.

Samlokalisering av flera fysiska tjänster inom en och samma lokal är i dag möjligt, men det är sannolikt möjligt att skapa ännu bättre förutsättningar för detta. Det pågår ett utbyte mellan olika aktörer, särskilt mellan de som är verksamma inom de regionala serviceprogrammen. Lösningar där kommunal verksamhet och annat serviceutbud möts har kunnat falla väl ut. Detta kräver dock att det finns resurser för att söka upp lämpliga entreprenörer och hitta en gemensam och kommersiellt gångbar överenskommelse. Det är samtidigt viktigt att ha en insikt om vilka typer av tjänster som faktiskt efterfrågas, vilka behoven är och att dessa är av sådan karaktär så ett begränsat och mycket litet fysiskt kontor klarar av att leverera den service som krävs och efterfrågas.

5.4.10 Staten har dragit sig tillbaka från landsbygderna

Under vårt arbete med att beskriva och analysera utvecklingen på Sveriges landsbygder har vi sett att de statliga myndigheterna precis som mycket annan verksamhet har blivit allt mer koncentrerad till de större städerna, i synnerhet till Stockholm. Denna utveckling är till viss del en konsekvens av den förda förvaltningspolitiken där vissa frågor om statens egen organisering har delegerats till de enskilda myndigheterna. Som en följd av att de statliga myndigheterna har krav på sig att kontinuerligt effektivisera sin verksamhet har många myndigheter valt att organisera sig i större enheter och koncentrera sin verksamhet till ett mindre antal platser i landet.

Enligt vår bedömning har detta bidragit till att staten och de statliga myndigheternas ageranden har blivit ytterligare en faktor som driver på urbaniseringen.¹⁵⁵ Detta trots att möjligheterna för statliga myndigheter att vara närvarande i hela landet är bättre i dag än vad de har varit tidigare. Utvecklingen har bidragit till att de akademiska jobben ute i landet minskar till antalet och att förvalt-

¹⁵⁵ Kommittén har dock enbart gjort översiktliga sammanställningar och analyser av de statliga myndigheternas lokalisering och konsulterat forskare som studerat frågan samt tagit del av befintliga underlag i frågan. Detta med anledning av att Statskontoret för tillfället har i uppdrag att ta fram ett underlag om statliga myndigheters lokalisering och beslut om lokalisering. Statskontoret kommer att lämna sin rapport till regeringen den 1 april 2016.

ningen får sämre kännedom om hur behov, förutsättningar, möjligheter och utmaningar skiljer sig åt mellan olika delar av landet och mellan större tätorter och de mycket glesa landsbygderna.

5.5 Kapitalförsörjningens utveckling på Sveriges landsbygder

Förutsättningarna för att starta, utveckla och driva företag är inte desamma över hela Sverige. I landsbygderna är finansieringen i tidiga skeden särskilt problematisk. Det följer bland annat av låga fastighetspriser och de ökade informationsbarriärer mellan låntagare och långgivare som avstånd kan innebära. Bankernas lokalisering, ökade kapitaltäckningskrav och omfattande processer för kreditgivning påverkar också företag verksamma i Sveriges landsbygder. I detta avsnitt beskriver vi kapitalförsörjningens utveckling och dess betydelse för landsbygdernas företag. Avsnittet är avgränsat till finansiering av företag i tidiga skeden, men tangerar även riskkapital. I avsnittet har vi också valt att fokusera på bankernas utlåning och lokalisering. Företag verksamma i Sveriges landsbygder drar vidare nytta av generella förbättringar som görs för kapitalförsörjningen i hela landet. Vi beskriver därför också delar av detta arbete.

5.5.1 Finansieringsformer för företag i tidiga skeden

Det finns ett flertal finansieringsformer för företag i tidiga skeden. Det kan vara i form av lån och krediter från banker, offentliga myndigheter eller olika former av riskkapital. Lån från kommersiella banker är den vanligaste externa finansieringsformen för små företag.¹⁵⁶ Lån från banker ger stora möjligheter till relativt låga lånekostnader för företagaren och låga kreditförluster för bankerna. Finansiering genom banklån gör det dock framför allt möjligt för en ägare av ett företag att själv behålla kontrollen över sitt företag.

Som komplement till den privata lånemarknaden finns andra former av villkorlån, mjuka lån¹⁵⁷, och krediter från offentliga ak-

¹⁵⁶ OECD (2013), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard*.

¹⁵⁷ Utvecklingskrediter som ges med särskilt förmånliga villkor.

törer. Statliga kreditgarantier är ett finansieringsinstrument som har en stor internationell spridning.¹⁵⁸ Kreditgarantier kan jämföras med en försäkring i och med att en del av risken för en kreditförlust flyttas från långgivaren till garanten. Målgruppen för kreditgarantier är vanligtvis små företag, i vissa fall med en avgränsning baserad på geografi, bransch eller utvecklingsfas.¹⁵⁹

Med riskkapital avses finansiering genom externt ägarkapital. Det kan till exempel vara kapital i form av en mindre investering i ett onoterat företag, med ett aktivt tidsbegränsat engagemang från både offentliga och privata aktörer och affärsänglar (så kallat venture capital).¹⁶⁰ EU och den svenska staten tillhandahåller även olika former av företagsstöd och projektmedel för företag, i tidiga skeden. Företags- och projektstöd utgör en viktig form av kapitalförsörjning. Sådana stöd finns bland annat inom de regionala struktur- och utvecklingsprogrammen och landsbygdsprogrammet såväl som inom de regionala tillväxtåtgärderna.

Det finns också exempel på andra finansieringslösningar som kreditgarantiföreningar och initiativ som Mikrofonden Sverige. Mikrofonden Sverige är ett initiativ för att utveckla den sociala och lokala ekonomin.¹⁶¹ Denna typ av initiativ kan vara en följd av att kapitalmarknaden inte fullt täcker de behov av finansiering som företagen i vissa delar av landet eller vissa målgrupper har.

5.5.2 Den statliga finansieringen och dess utveckling

De privata investerarnas roll är central när det gäller utvecklingen av företag och näringsliv. Det kan dock också finnas behov av kompletterade insatser från det offentliga sidan. Den statliga kapitalförsörjningen ska vara förenlig med EU:s regler om statligt stöd och utgöra ett komplement till det privata finansieringsutbudet.¹⁶²

¹⁵⁸ Green, A. (2003), *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An effective Instrument to Promote Private Sector-led Growth?*, UNIDO, Working Paper No. 10.

¹⁵⁹ Almi och Norrlandsfonden tillhandahåller garantier och villkorlån i begränsad omfattning.

¹⁶⁰ Riskkapital är också andra längre och ofta mer omfattande investeringar i onoterade företag, men detta behandlas inte i detta delbetänkande.

¹⁶¹ Mikrofonden Sverige är ett finansiellt institut registrerat hos Finansinspektionen. Mikrofonden Sverige ställer ut garantier till medlemmar i regionala föreningar. Bakom initiativet står Hela Sverige ska leva, Coompanion, Ekobanken och JAK-banken.

¹⁶² Artikel 107.1 i EUF-fördraget, Förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.

Motiven för statlig finansiering bygger på ett antagande om att marknadsmisslyckanden har resulterat i ett finansieringsgap för företag i tidiga utvecklingsskeden. Ett annat motiv till insatser kan vara att det finns olika möjligheter för företag att få finansiering i olika delar av landet. Detta som en följd av de krav på säkerheter som långgivare i olika delar av landet ställer. Den förra landsbygds-kommittén behandlade bland annat denna fråga och konstaterade då att staten historiskt sett har underskattat finansieringshindren och marknadsmisslyckanden.¹⁶³

Förslag till ny statlig fondstruktur med kreditgarantier

I betänkandet *En fondstruktur för innovation och tillväxt* föreslår utredaren att en ny statlig fond ska inrättas med uppdrag att tillsammans med privat kapital investera i svenska innovativa företag med hög tillväxtpotential. Fonden föreslås få ett kapital om 3 miljarder kronor som ska investeras i ett antal underliggande fonder med olika inriktning.¹⁶⁴

Utredningen föreslår vidare ett statligt garantisystem i syfte att stödja bankernas utlåning till små företag. Anledningen till detta är att möjligheterna för små och mellanstora företag att få banklån har försvårats. Den föreslagna garantin ska täcka lån mellan 2–20 miljoner kronor och distribueras via certifierade kommersiella banker. Enligt förslaget ska garantisystemet hanteras inom ramen för den nya fondens verksamhet.¹⁶⁵ Regeringen har aviserat att den kommer att lämna en proposition om en ny struktur för finansiering av innovation och tillväxt till riksdagen under våren 2016.¹⁶⁶

¹⁶³ SOU 2006:106, *Fakta – omvärld – inspiration. Underlagsrapporter i arbetet med en strategi för hållbar landsbygdsutveckling.*

¹⁶⁴ SOU 2015:64, *En fondstruktur för innovation och tillväxt.*

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Statsrådsberedningen (2016), *Propositionsförteckning våren 2016 – Riksmötet 2015/16.*

5.5.3 Statens aktörer och dess olika stödåtgärder

Almi är den största statliga aktören för att stärka de små och medelstora företagens tillgång till lån och krediter i Sverige.¹⁶⁷ Uppdraget är brett och omfattar bland annat förmedling av lån, ägarkapital och rådgivning till företag. Verksamheten ska kunna variera beroende på geografiska förutsättningar. Almi har i nuläget inget särskilt uppdrag gentemot företag i Sveriges landsbygder. Almi har dock uppdrag att nå ut till kvinnor och entreprenörer med utländsk bakgrund.¹⁶⁸

Inom ramen för sitt uppdrag har Almi utvecklat särskilda villkorslån för innovativa projekt och företag.¹⁶⁹ Under 2014 tecknade Almi också ett samarbetsavtal med Europeiska investeringsfonden som ger dem en möjlighet erbjuda mikrolån på upp till 250 000 kronor.¹⁷⁰ Det nya lånet har inga krav på medfinansiering och ger större möjligheter för entreprenörer som vill starta och utveckla mikroföretag att få finansiering. År 2014 beviljades 1 300 företag mikrolån för 200 miljoner.¹⁷¹ Innovationslån är en annan form av villkorslån som är avsedda för innovationsprojekt i tidiga skeden.

För att undvika oönskad konkurrens med de privata bankerna är räntan på lån från Almi högre än på den privata marknaden. Det är därför rimligt att tro att entreprenörer som sökt finansiering från Almi har haft banklån som sitt förstahandsval, men att banken har avslagit låneansökan alternativt begärt medfinansiering från Almi.¹⁷² Samtidigt ställer Almi lägre krav på personliga säkerheter vilket talar för att Almi i vissa fall kan vara företags och entreprenörers förstahandsval.¹⁷³

Almis verksamhet ska alltså kunna variera beroende på geografiska förutsättningar. Riskkapitalverksamheten är därför uppdelad på åtta regionala riskkapitalbolag med uppdrag att göra investe-

¹⁶⁷ SOU 2015:64, *En fondstruktur för innovation och tillväxt*.

¹⁶⁸ Ägaravisning för Almi Företagspartner AB, 2015.

¹⁶⁹ Almis lånefond uppgår till 5,5 miljarder kronor. Under 2014 beviljades lån på totalt 2,4 miljarder kronor till 4 000 företag. Ett nytt tillväxtlån för innovativa företag avser större belopp, från 250 000 kronor. Tillväxtlånet har en total ram på 1,2 miljarder fram till 2020 inklusive finansiering från Europeiska investeringsfonden.

¹⁷⁰ Ett mikroföretag har färre än tio anställda.

¹⁷¹ Almi (2014), *Årsredovisning 2014*.

¹⁷² OECD (2015), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard*.

¹⁷³ Söderblom, A. (2012), *The current state of the venture capital industry in relation to other financing sources for startup firms*, Entreprenörsskapsforum.

ringar med mindre belopp. De regionala fonderna gör investeringar i samverkan med privata och offentliga aktörer med i huvudsak regional förankring samt med medel från europeiska regionala utvecklingsfonden.

Vid sidan om Almi finns Norrlandsfonden som syftar till att erbjuda finansiering till etablering, utveckling och expansion till små och medelstora företag i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Gävleborgs län samt särskild uppmärksamhet på Norrlands inland. Fondens verksamhet ska vara marknadskompletterande och fonden har därför etablerat ett nära samarbete med bankerna i regionen.¹⁷⁴ Tillsammans med Almi invest äger Norrlandsfonden också riskkapitalbolaget Partnerinvest som är aktivt i Västerbotten och Norrbotten.

Fouriertransform AB är ett annat statligt ägt riskkapitalbolag. Bolaget hade ursprungligen ett uppdrag att stödja fordonsindustrin men 2013 utvidgades uppdraget till att även omfatta andra delar av tillverkningsindustrin och närliggande tjänstenärings.

Inlandsinnovation AB är ett statligt ägt riskkapitalbolag som bildades 2010 med uppgift att främja företagande och utveckling i norra Sveriges inland. Bakgrunden var bedömningen att tillgången på riskvilligt kapital i norra Sveriges inland behövde öka för att ta tillvara tillväxtpotentialen och stärka den internationella konkurrenskraften hos företag i regionen. Bolaget fick ett vidgat uppdrag 2013 och ska sedan dess komplettera den privata marknaden i delar av landet där det tidigare inte har funnits riskkapital.

Generella och selektiva stöd till landsbygdsföretag

Det finns numera en mängd statliga företagsstöd på flera olika nivåer och med både offentliga och privata aktörer inblandade. Företagsstöden beviljas i hela eller delar av landet beroende på stödform.

Verket för innovationssystem ska verka för nyttiggörande av forskning för att uppnå hållbar tillväxt och stärkt konkurrenskraft i Sverige. Vinnovas program för innovationsdriven tillväxt i små och

¹⁷⁴ Norrlandsfondens kapital om drygt en miljard kronor är förstärkt från Inlandsinnovation AB. Det är en förutsättning för fonden att kunna tillgodose riskvilliga topplån.

medelstora företag omfattar olika former av generella stöd om ungefär 400 miljoner kronor per år.¹⁷⁵

Inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken finns det olika typer av marknadskompletterande stöd genom EU:s strukturfonder och regionala tillväxtåtgärder.¹⁷⁶ Under våren 2015 fattade regeringen beslut om nya stödförordningar för de regionala företagsstöden.¹⁷⁷ Regionalt investeringsstöd syftar till ökad tillväxt och en balanserad regional utveckling.¹⁷⁸ Stödet riktas bland annat till Norrland och delar av Dalarna, Värmland, Dalsland och Västra Götaland.¹⁷⁹ Därutöver fanns fram till förordningsändringen ett regionalt bidrag för företagsutveckling vilket syftar till att främja utvecklingen i små och medelstora företag och kan betalas ut i form av investeringsbidrag, konsultcheck, samverkansprojekt eller mikrobidrag. Motsvarande stöd finns numera fördelat på de två stödförordningarna om statligt stöd till regionala investeringar och om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag. Regionalt bidrag till företagsutveckling, numera statligt stöd till regionala investeringar, får sedan 2014 beviljas i alla län, men är delvis geografiskt begränsat till lands- och glesbygd. Under 2014 beviljades drygt 200 miljoner kronor. Det totala utbetalade beloppet för perioden 2007–2013 var 1,6 miljarder kronor. Hälften av de beviljade stöden har gått till täta blandade kommuner och glesa landsbygdskommuner (figur 5.11).

¹⁷⁵ Tillväxtverket (2014), *Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0192.

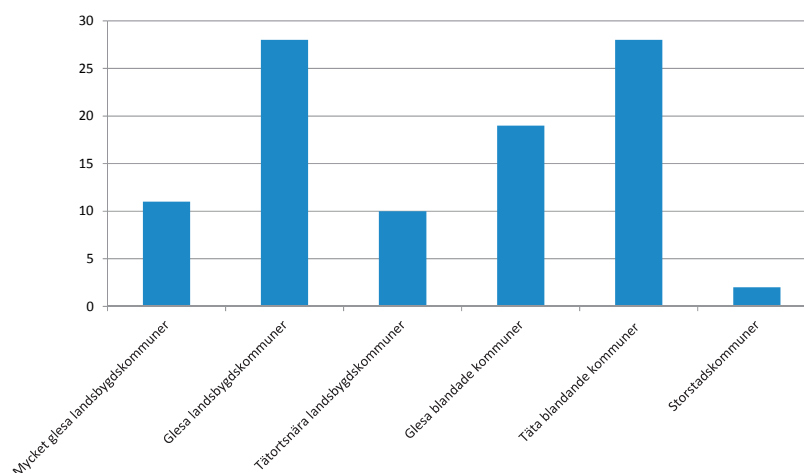
¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar, förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag och förordning (2015:212) om statligt stöd inom Europeiska regionala utvecklingsfonden.

¹⁷⁸ Förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd. Under budgetåret 2014 uppgick det totalt beviljade regionala investeringsstödet till 310 miljoner kronor avseende investeringar på nästan 3 miljarder kronor totalt.

¹⁷⁹ Förordning (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd; SFS 2015:431.

Figur 5.11 Företagsutveckling 2007–2013, fördelning av företagsstöd fördelat på kommuntyp (procent)

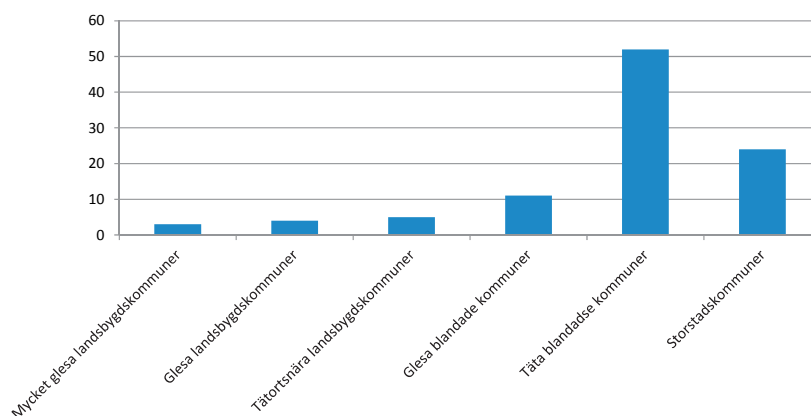


Källa: Tillväxtverket 2015, egna bearbetningar.

Såddfinansiering är ytterligare en stödform för innovativa tjänster och varor i små och medelstora företags inledande utvecklingsfas.¹⁸⁰ Under budgetåret 2014 beviljades 65 miljoner kronor som bidrag och villkorslån. Av såddfinansieringen under perioden 2007–2013 gick mindre än en fjärdedel av de beviljade anslagen till landsbygderna.

¹⁸⁰ Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar, förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag

Figur 5.12 Såddfinansiering 2007–2013, fördelning av företagsstöd fördelat på kommuntyp (procent)



Källa: Tillväxtverket 2015, egna bearbetningar.

Tillväxtverket bedriver även projektfinansiering genom innovationsbidrag till små och medelstora företag främst i form av de så kallade affärsutvecklingscheckarna. Affärsutvecklingscheckarna är bara en liten del av det omfattande anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder*. Även när det gäller de beviljade anslagen inom stora delar av projektverksamheten går endast en fjärdedel av anslagen till landsbygderna.¹⁸¹

Det finns också möjligheter till garantier via EU:s stöd till företagsutveckling.¹⁸² Inom ramen för de åtta regionala strukturfondsprogrammen fanns för perioden 2007–2013 insatser för att öka det regionala utbudet av riskkapital till nya och växande små och medelstora företag.¹⁸³

Inom ramen för landsbygdsprogrammet är det också möjligt att bevilja företags- och projektstöd. Stöden går i stor utsträckning till jordbruksföretag genom bland annat investeringsstödet för jordbruket eller startstöd för unga jordbrukare, men även till andra mottagare genom till exempel förädlingsstödet, diversifieringsstödet eller stöd för turistsatsningar.

¹⁸¹ Tillväxtverket (2015), *Projektverksamheten 2007–2013*.

¹⁸² Förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling.

¹⁸³ Regeringens proposition 2014/15:1.

5.5.4 Utmaningar med företagsstöd och statlig finansiering

Syftet med företagsstöd och annan statlig finansiering inom den regionala tillväxtpolitiken är att bidra till sysselsättning och tillväxt. De statliga insatserna har emellertid ifrågasatts bland annat som en följd av att det har varit svårt att visa vad stöden har fått för effekt. Det finns samtidigt andra resultat som talar för att företagsstöd, framför allt investeringsstödet, har haft positiva effekter.¹⁸⁴ Utvärderingar inom landsbygdsprogrammet visar vidare att vissa selektiva företagsstöd till näringslivet har haft undanträngningseffekter.¹⁸⁵

Annan kritik riktad mot företagsstöden handlar om komplicerade ansökningsprocesser för stöden. Företagen saknar många gånger den tid som krävs för att göra en ansökan eftersom man primärt behöver prioritera det operativa arbetet i verksamheten.¹⁸⁶

Riksrevisionen har även i en granskning av statens riskkapitalförsörjning konstaterat att de statliga insatserna i högre grad borde styras mot tidiga investeringsfaser där privata finansärer inte verkar i tillräcklig utsträckning. En annan kritik, som också går i linje med problemen med företagsstöden, gäller regeringens styrning av det statliga kapitalutbudet mot vissa geografiska områden och branscher. Detta är en kritik som bekräftas av den del av forskningen som menar att fonder inte bör begränsas till branscher och geografiska områden då det riskerar att minska de samhällsekonomiska effekterna.¹⁸⁷

Samtidigt visar en annan del av forskningen att väl utformade kreditgarantisystem med tydligt fastlagda mål, geografisk avgränsning och aktiv styrning kan ha en betydande positiv effekt på företagens tillväxt.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Tillväxtanalys (2011), *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*.

¹⁸⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013), *Bonde söker bidrag – En ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet*, 2013:6.

¹⁸⁶ Ramböll (2014), *Förutsättningar och tillgång till kapital*.

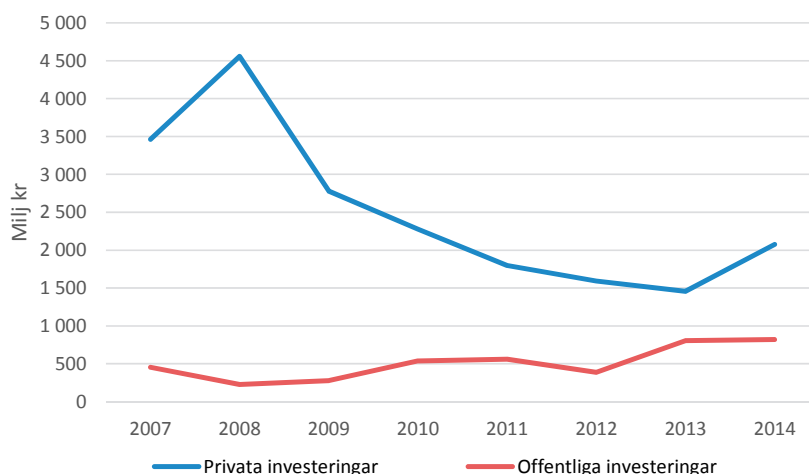
¹⁸⁷ Svensson, R. (2014), *Statlig finansiering till småföretag*, Timbro.

¹⁸⁸ Cawling, M., Siepel, J. (2012), *Public intervention in UK small firm credit markets: Value-for-money or waste of scarce resources?*, Science Policy Research Unit, University of Sussex, Brighton.

5.5.5 Begränsat med riskkapital i landsbygderna

De privata investeringarna utgör majoriteten av de totala svenska riskkapitalinvesteringarna. De offentliga investeringarna utgör mindre än 3 procent.¹⁸⁹ Mellan 2007 och 2013 har de privata riskkapitalinvesteringarna minskat med närmare 60 procent. Minskningen gick från 3,4 miljarder kronor 2007 till 1,4 miljarder kronor 2012.¹⁹⁰ I figur 5.13 beskriver vi utvecklingen över tillgången till offentligt och privat riskkapital.

Figur 5.13 Privata (venture capital) och offentliga investeringar i tidiga skeden 2007–2014 (miljoner kronor)



Källa: Svenska riskkapitalföreningen.

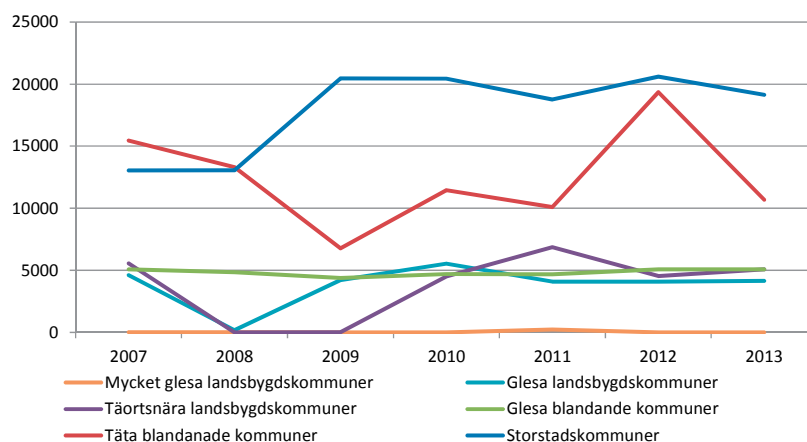
Det investerade kapitalet registreras utifrån huvudkontorets lokalisering. Det går således endast att hänföra investeringen till den plats där huvudkontoret är förlagt. Det innebär att det finns företag i andra län och orter i Sverige som tar del av en investering även om det inte ser ut så i statistiken. Som en följd av detta ser det ut som om investeringarna i stor utsträckning endast går till storstads-

¹⁸⁹ Inga företagsstöd eller andra former av bidrag är inkluderade.

¹⁹⁰ Här ingår inte buy-out, det vill säga inte majoritetsinvesteringar i onoterade företag med ett aktivt tidsbegränsat ägande. Affärsänglar och industriella aktörer som investerar utan tidsbegränsat engagemang ingår inte heller.

regionerna. Den totala riskkapitalförsörjningen per kommunkategori 2007–2013 visas i figuren 5.14.

Figur 5.14 Den totala riskkapitalförsörjningen per kommuntyp 2007–2013 (miljoner kronor)

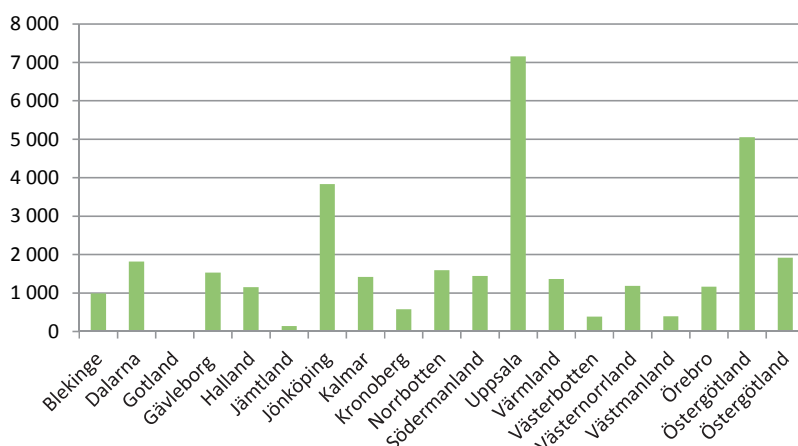


Källa: Tillväxtanalys, egna bearbetningar.

Som framgår av figuren hamnar större delen av riskkapitalet i de tätbefolkade områdena. Sett över tid har dessa miljöers andel av det totala riskkapitalet också ökat. Det är viktigt att beakta att andelen av det totala riskkapitalet i de glesa landsbygderna fördelar sig relativt jämnt mellan offentligt och privat riskkapital.

Enligt statistiken är 80 procent av det totala svenska riskkapitalet lokaliserat till Stockholm, Malmö och Göteborg. Med undantag från Stockholms, Västra Götalands och Skåne län finns det stora skillnader mellan länen i hur mycket privata investeringar man lyckas locka till sig (figur 5.15).

Figur 5.15 Privata investeringar per län 2007–2014, exklusive Stockholms län, Västra Götaland och Skåne



Källa: Svenska riskkapitalföreningen.

Uppsala, Jönköping och Östergötland ligger på en högre nivå i jämförelse med övriga län. Sett till tidigare analyser har dessa län ett diversifierat näringsklimat med både kluster och stora företag som bidrar till avknoppningar.

Intresset för finansiering genom Almis regionala riskkapitalfonder inom regionalfondsprogrammen har varit stort under hela perioden 2007–2013. Andelen förfrågningar eller ansökningar som resulterat i en investering är nästan dubbelt så hög i landsbygderna som i storstadsregionerna.¹⁹¹ De vanligaste branscherna i glesbygdsregioner är handel, turism och industri och transport. I städerna är andelen investeringar störst i branscherna IT och telekom samt life science.¹⁹² Beräkningar pekar dock på att investeringarna i glesbygdsregionerna fram till nu har gett ett sämre utfall än investeringarna i storstadsregionerna.¹⁹³ Detta kan bland annat bero på färre lämpliga investeringsobjekt, vilket kan ha lett till en större andel investeringar i mer traditionella företag i senare utvecklingskedan.

¹⁹¹ Tillväxtverket (2016), *Regionala riskkapitalfonder – slututvärdering 2015*, Ramböll.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Det är emellertid för tidigt att uttala sig om detta kommer att vara det slutliga och totala resultatet av Almis portfölj. Det beror bland annat på att de flesta satsningarna ännu inte avyttrat sina investeringar.

5.5.6 Bankernas utlåning och lokalisering

Bankernas utlåning till företag på den privata marknaden var 20 procent av den totala utlåningen år 2014. Mellan 2008 och 2014 ökade bankernas utlåning till allmänheten som helhet. Bankernas utlåning till företag minskade dock med 40 procent under samma period.¹⁹⁴ En liten del av denna utlåning går till små företag, och en ännu mindre del till små företag i Sveriges landsbygder. Den minskade utlåningen beror bland annat på ökade upplåningskostnader för bankerna som en följd av nya bankregleringar. Sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet har små och medelstora företag fått svårare att få lån genom banker.¹⁹⁵

När det gäller utlåningen till små företag och hur de regionala variationerna ser ut finns ingen statistik att tillgå. Detta gör det svårt att uttala sig om utvecklingen med hänsyn till företagen i landsbygderna. Det finns dock uppgifter om att hälften av alla små företag har banklån. När det gäller nya företag i uppstartsfasen uppges att cirka 14 procent finansierar sin verksamhet med banklån.¹⁹⁶

De ökade bankregleringarna, ökad konkurrens och ökade avkastningskrav har fått många banker att eftersträva en högre kostnadseffektivitet. I och med detta kan lån till små företag framstå som allt för kostsamma för bankerna att erbjuda. Bankerna kompenserar sig för detta genom att bland annat ta ut ett högre pris för samma risk eller genom att behålla priset oförändrat men sänka risken. Med utgångspunkt från hur de stora bankerna redovisar sina kreditrisker så beviljas normalt inte lånet om risken för att inte kunna betala tillbaka det är över cirka två procent.

Bankerna kompenserar sig även för asymmetrisk information och brist på säkerheter. Företagare som saknar privata säkerheter kan därmed få problem när man söker finansiering via en bank. I dessa situationer blir möjligheten att belåna den egna bostaden avgörande för om företagaren ska få finansiering eller inte. I de delar av landet där andrahandsvärden på fastigheter och anläggningar är låga är en sådan lösning svårare att få till stånd. Studier av Glesbygdverket har visat att detta tidigare har varit särskilt bekymmersam i

¹⁹⁴ Statistiska centralbyrån (2015), *Finansmarknadsstatistik*, september 2015.

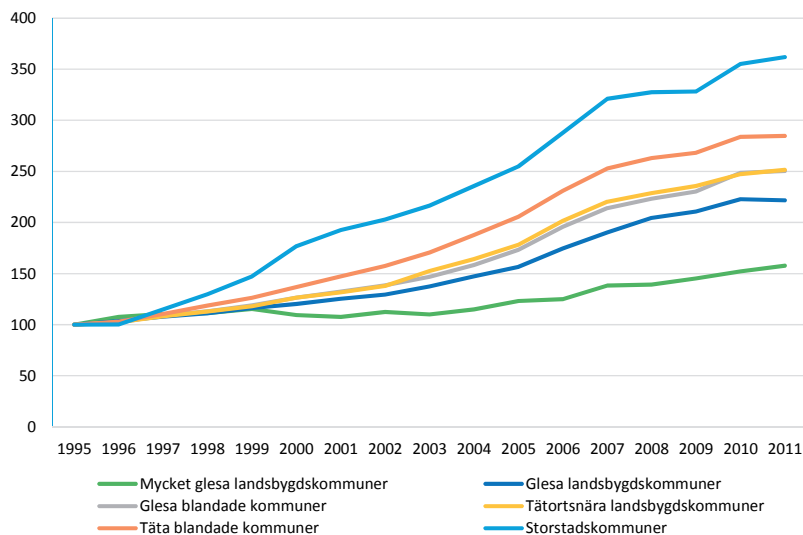
¹⁹⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2014), *Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering*, 2014:4.

¹⁹⁶ Kontigo (2011), *Små företags behov av krediter och system för att tillgodose dem*.

delar av Värmland, Dalarna, Mellannorrland och inlandet längst i norr.¹⁹⁷

Sedan finanskrisen har skillnaderna i fastighetspriser mellan olika delar av landet ökat markant. Sedan 1995 har köpeskillingen i storstäderna ökat med mer än 200 procent i jämförelse med köpeskillingen i den mycket glesa landsbygden.

Figur 5.16 Utveckling av köpeskilling för permanentus 1995–2011 per kommuntyp, indexerad med basår 1995



Källa: Statistiska centralbyrån, bearbetning av Internationella handelshögskolan i Jönköping.

Företagare som saknar privata säkerheter och med lågt värderade bostäder kan följaktligen ha svårt att få lån. Dessa företagare är därmed hänvisade till andra former av finansiering eller att helt avstå från att göra sina företagsidéer till verklighet.

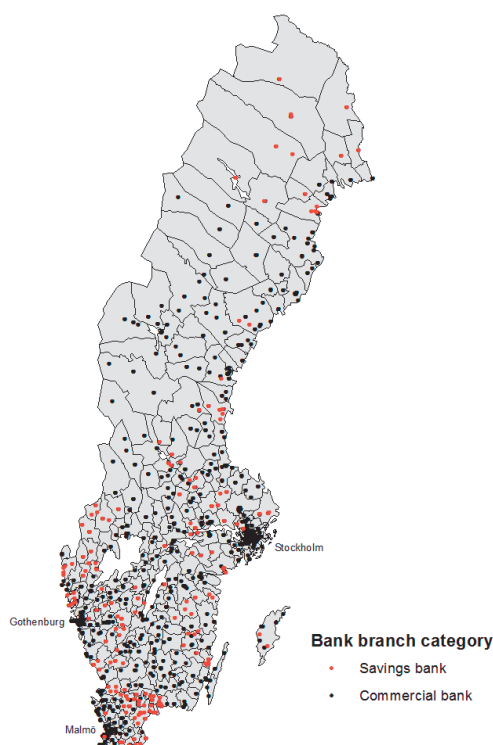
¹⁹⁷ Glesbygdverket (2006), *Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder*.

Närhet till en bank underlättar finansiering

Banker är viktiga lokala institutioner. De fyller en viktig funktion för finansiering och nyföretagande och för att möjliggöra innovationer. Detta gäller inte minst i Sveriges landsbygder. En allt mer centraliserad bankstruktur och långa avstånd kan försvåra möjligheterna för företag att få kapitalförsörjning. Under de senaste åren har antalet bankkontor minskat med cirka 100 kontor om året. År 2014 fanns det 1 100 bankkontor i Sverige. Utanför storstadskommunerna har antalet bankkontor halverats under de senaste tio åren.

I figur 5.17 redogör vi för det totala antalet bankkontor i Sverige. Som framgår av figuren fanns det 2010 ett bankkontor i varje kommun.

Figur 5.17 Antal bankkontor totalt i Sverige 2010 fördelat på sparbanker (rött) och affärsbanker (svart)



Källa: Statistiska Centralbyrån, bearbetning av Internationella handelshögskolan i Jönköping.

I dagsläget finns det 240 lokala sparbankskontor i landet. Av dessa kontor är det 90 stycken som utgör det enda lokala bankkontoret på orten. De lokala sparbankernas verksamhet regleras av sparbankslagen.¹⁹⁸ Precis som andra banker gör de lokala sparbankerna vinst på sin utlåning. Samtidigt är de lokala sparbankerna en del av det lokala samhället på ett annat sätt än nischbankerna och de stora affärsbankerna.

Enligt Konkurrensverket saknar dock de mindre aktörerna tillräckliga resurser för att kunna utveckla och erbjuda den finansiella infrastruktur som är nödvändig för de ska kunna konkurrera med storbankerna och samtidigt följa det finansiella regelverket.¹⁹⁹ De fyra stora affärsbankerna står i dag för mer än 75 procent av marknaden i landet. Utvecklingen går mot en ökad centralisering. Av detta följer bland annat att bankernas verksamhet allt mer har koncentrerats till de större städerna. Detta är särskilt intressant att belysa i ljuset av den forskning som visar att närheten till en bank har betydelse vid finansieringsbeslut.²⁰⁰ Annan forskning visar att tillgången till ett bankkontor kan leda till att företagandet ökar och företag växer i ett område.²⁰¹ Forskning visar även att närheten till en bank är viktig för att nya företag över huvud taget ska startas.²⁰²

5.5.7 Det finns ett visst behov av förbättrad kapitalförsörjning i Sveriges landsbygder

Av den ovanstående beskrivningen framgår att det inte är helt lätt att avgöra hur situationen ser när det gäller behov av och tillgången till kapital för företag verksamma i Sveriges landsbygder. Tillväxtverket har också pekat på att det framför allt är brist på konkurrens, tillgång till arbetskraft och lagar och myndighetsregler som hindrar företags tillväxt och utveckling.²⁰³ Finansiella hinder är inte lika fram-

¹⁹⁸ Sparbankslag (1987:619), SFS 2014:972.

¹⁹⁹ Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder*.

²⁰⁰ Backman, M. (2013), *Regions, Human Capital and New Firm Formation*, Jönköping International Business School.

²⁰¹ Pettersson, T. (2006), *När banken lämnade byn*, Uppsala Universitet.

²⁰² Anstein Dobloug, T. (2012), *Høyvekstbedrifter og regionale finansieringssystemer*, Lunds Universitet.

²⁰³ Tillväxtverket (2014), *Förutsättningar för konkurrenskraftiga företag. Företagens villkor och verklighet 2014*, Info 0563.

trädande och vanligt förekommande. Det finns också studier som pekar på att det inte finns några specifika problem kopplade till behovet av särskild finansiering i landsbygderna.²⁰⁴ Samtidigt har vi i avsnittet också visat att det finns ett antal studier som pekar på att det finns ett kapitalförsörjningsproblem i landsbygderna och att ett marknadsmisslyckande existerar. Detta innebär att det sannolikt finns idéer och projekt som inte genomförs eftersom entreprenörer och företag inte kan få låna pengar eller få tillgång till annat externt kapital.

Det finns flera orsaker till denna utveckling. En förklaring är nedläggningen av lokala bankkontor och de brister på kunskap och förståelse för lokala förhållanden och förutsättningar som följer av nedläggningarna. Studier har till exempel visat att möjligheten att få lån minskar med avståndet till närmaste bankkontor. En annan orsak till denna utveckling kan vara att företag i Sveriges landsbygder har sämre möjligheter att erbjuda säkerheter för banklån än företag i tätare miljöer eftersom andrahandsvärdet på vissa typer av rörelser och fastigheter är lägre i landsbygderna.

Sammantaget kan vi alltså konstatera att ett visst kapitalförsörjningsproblem föreligger, men att det är svårt att uppskatta problemets storlek och vilka företag och delar av landet som är särskilt berörda. Givet detta är det också svårt att säga något om vilken typ av åtgärder som behövs och var sådana åtgärder bör sättas in. Detta är särskilt viktigt att beakta med tanke på att det framför allt är faktorer som har att göra med svag lönsamhet, avstånd till marknader eller brist på infrastruktur som lyfts fram när man diskuterar hinder för företagets tillväxt och utveckling i landsbygderna.

²⁰⁴ Verket för näringslivsutveckling (2006), *Kapitalförsörjning i småföretag: extern finansiering – efterfrågan och tillgång för småföretagen*.

6 Landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar

I detta kapitel diskuterar vi den utveckling som vi tycker oss ha sett under de senaste 40 åren, hur den förda politiken har förändrats över tid och vilka konsekvenser detta har haft för landsbygdernas utveckling och tillväxt. Vi redogör också för och diskuterar de möjligheter till en positiv utveckling i Sveriges landsbygder som vi tycker oss kunna se.

6.1 Den samlade politiken har blivit mer ambitiös men också mer fragmenterad

Den nuvarande samlade politiken syftar till ökad hållbar tillväxt och att bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. Människor ska kunna bo, arbeta och driva näringar i alla delar av landet. Det är en tämligen ambitiös, men också förhållandevis abstrakt målsättning. Över tid har också kopplingen mellan politikens mål och medel försvagats. Trots att ambitionerna har höjts och målsättningarna har spetsats till har medlen i mångt och mycket förblivit desamma.

Den regionala tillväxtpolitiken har blivit allt mer visionär och tillväxt- och utvecklingsorienterad, men samtidigt mindre inriktad mot utjämning och mindre riktad enbart mot platser med stora utmaningar. Den regionala tillväxt- och utvecklingspolitiken har gått från att vara en politik för vissa utpekade regioner med väl definerade utmaningar och konkreta problem till att bli en bred politik för alla regioner i hela landet.¹ Politiken innefattar i dag precis som

¹ Tillväxtanalys (2012), *Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.

tidigare, åtgärder inom ett stort antal politikområden. Hur de olika åtgärderna hänger ihop och är tänkta att samverka är dock inte alltid helt tydligt. Systemet för politikens genomförande har blivit allt mer komplext och beroende av en fungerande sektorssamordning och flernivåstyrning och olika typer av samverkan, partnerskap och överenskommelser. Som en följd av detta framstår den nuvarande nationella politiken mer som en lista över allt som man vill genomföra inom ramen för politiken än som ett genomtänkt paket av åtgärder som syftar till att ta sig an konkreta utmaningar. Om vi jämför detta med föregående perioder så framstår det som att den tidigare politiken innehöll mer centralt bestämda åtgärder som mer konkret syftade till att lösa specifika regionala problem. Så är alltså inte längre fallet. I dag har staten överlämnat en stor del av inflytandet att identifiera möjligheter, utmaningar och behov till den regionala nivån.

Förändringen från en politik riktad till vissa områden med specifika utmaningar till en tillväxt- och utvecklingsorienterad politik för hela landet är väl motiverad. Sett ur ett landsbygdsperspektiv kan förändringen dock framstå som något mer problematisk och komplicerad. Detta gäller åtminstone för vissa typer av landsbygder eftersom de utmaningar som de glesa landsbygderna står inför i dag i mångt och mycket är desamma som för 50 år sedan. Avfolkningen av dessa landsbygder pågår till viss del fortfarande samtidigt som vi har en stark befolkningstillväxt i storstäderna och de större tätorterna. Drivkrafterna bakom befolkningsutvecklingen är dock annorlunda i dag vilket en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling måste beakta om den vill åstadkomma verklig förändring.

Politiken för areella näringar, landsbygd och livsmedel identifierar behovet av en livskraftig, hållbar och aktiv landsbygd.² Landsbygdsprogrammet är finansiellt viktigt för att främja företag och attraktiva miljöer. Programmet omfattar stora belopp med flera relevanta landsbygdssatsningar såsom stöd till bredbandsutbyggnad och kommersiell service i lands- och glesbygd. Det går samtidigt inte att bortse från programmets starka kopplingar till jordbrukssektorn och dess produktion av varor och tjänster. En stor del av programmets medel fördelas till de areella näringarna och särskilt jordbruket. Även om regelverket som sätter ramarna för program-

² Regeringens proposition 2016:1, utgiftsområde 23.

met till viss del begränsar det nationella handlingsutrymmet finns det fortfarande utrymme att göra nationella val när det gäller fördelning av medlen, val av åtgärder liksom val av genomförare och mottagargrupper. Dagens utformning av programmet är mycket en följd av de övergripande val nuvarande regering och tidigare regeringar har gjort. En konsekvens av detta är att programmet därmed har ett mer begränsat regionalt rörelseutrymme jämfört med den regionala tillväxtpolitiken.

Sammantaget agerar staten olika i de två politikområdena, där staten antar rollen som förhandlare inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken³ medan staten är mer direkt styrande inom ramen för landsbygdspolitiken. Dessa skillnader och perspektiv behöver man ha förståelse för i konstruktionen av en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling.

6.2 Många politikområden saknar landsbygdsperspektiv

Landsbygdsutveckling handlar bland annat om att förbättra jord- och skogsbrukssektorernas konkurrenskraft och förbättra miljön och landskap. Det handlar också om att förbättra livskvaliteten i landsbygdsområden, främja en diversifiering av landsbygdernas ekonomi, stärka näringslivet och bygga upp lokal kapacitet för sysselsättning.⁴ Landsbygdernas utveckling och tillväxt är i dag allas ansvar. De politiska målsättningarna ska därmed främst nås med hjälp av resurser och insatser inom andra politikområden än politiken för areella näringar, landsbygd och livsmedel samt den regionala tillväxtpolitiken. Detta ställer krav på att olika politikområden samordnas och tar hänsyn till landsbygdernas särskilda förutsättningar och behov. Över tid har dock den territoriella dimensionen och landsbygdsperspektivet tonats ned inom många politikområden. Den nationella politiken inom flera områden och den statliga förvaltningen har under en längre tid avterritorialiserats.⁵ Få nationella

³ Rosén, M. (2002), *Förhandlingar med förhinder. En studie av de regionala tillväxtavtalen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

⁴ Regeringens skrivelse 2008/09:167 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*.

⁵ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* och SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.

myndigheter har i dag en regional organisation och de som har det har inte en organisation som överensstämmer med varandra vilket försvårar samordning och samverkan på regional nivå. Länsstyrelsen är i dag den enda statliga myndighet som har territoriet och inte de enskilda verksamhetsområdena som organisatorisk utgångspunkt. När det gäller politiken utgör den regionala tillväxtpolitiken ett undantag på så vis att den har gått mot ökad decentralisering och därmed skapat bättre förutsättningar för regional anpassning. Graden av platsorientering varierar dock mellan olika regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Den ökade sektoriseringen har, enligt vår bedömning, bland annat lett till att många politikområden i dag saknar ett landsbygdsperspektiv. Inom den regionala tillväxtpolitiken har vi till exempel sett att gles- och landsbygd dimensionen undan för undan har tonats ned, medan andra perspektiv som hela landet har tonats upp. Många verktyg och särskilt riktade insatser till gles- och landsbygdregioner finns dock kvar. Dessa detaljstyrs inte centralt av staten utan ansvaret har delegerats till den regionala nivån för att skapa bättre förutsättningar för territoriell och regional anpassning.

Som en följd av utvecklingen tenderar politiken inom många områden att utgå från och utformas utifrån de täta miljöernas förutsättningar och behov. Samtidigt saknas ofta beskrivningar och analyser av förslags konsekvenser för olika typer av landsbygder – i synnerhet de mycket glesa landsbygderna. Allt för sällan beaktas hur olika reformer och skeenden påverkar landsbygdernas möjlighet att fortsätta att vara funktionella och attraktiva för både kvinnor och män liksom för företag. Detta har givetvis haft betydelse för landsbygdernas utveckling och kommer också att få konsekvenser för den framtida utvecklingen.

En konsekvens av detta är att många insatser och stöd hamnar i storstäderna och i de tätare miljöerna. En annan konsekvens är att det finns en risk att olika typer av politiska reformer och åtgärder slår fel och snarare får negativa än positiva konsekvenser för landsbygdernas långsiktiga utveckling. Ett exempel är de senaste decenniernas reformer som har syftat till att genom olika avregleringar och marknadslösningar öka konkurrensen inom ett område. I de mer glesbefolkade delarna av landet och där det saknas tillräckliga befolkningsunderlag för fungerande marknader kan dessa reformer medföra problem och att förutsättningarna för människor att bo

och leva på dessa platser försämras. Detta har inte beaktats i tillräckligt hög utsträckning i den förda politiken.

Att politiken och den statliga förvaltningen har avterritorialiserats har också lett till att det i dag saknas en regional och lokal struktur som kan genomföra och realisera statens ambitioner. I stället för att politikens insatser och organisering utgår från geografiska utgångspunkter och förutsättningar har sektorstänkandet kommit att bli alltmer dominerande. Tvärsektoriella angreppssätt har haft svårt att få gehör nationellt och tvärsektoriella ambitioner i politiken har ofta kommit på undantag. Den nationella politiken och dess genomförande har i hög grad utgått från att alla medborgare och företag lever i samma verklighet och att en och samma lösning passar alla.

Vidare har förhållandet mellan den statliga förvaltningen och allmänheten och företagen utvecklats till att vara en fråga mellan den enskilde individen eller företaget och sektorsmyndigheten. Varje fråga hanteras inom respektive ”stuprör” och utan att hänsyn tas till hur detta påverkar andra sakområden eller till hur medborgare och företag, men också kommuner, landsting och civilsamhälle, påverkas av statens samlade agerande. För landsbygderna har detta inte sällan inneburit mer av negativa konsekvenser än för tätbebyggda områden.

Vi menar att stuprörstänkande och fragmentisering allt för länge har präglat politiken och förvaltningens organisering och att det därför finns ett behov av att ”återsamla” staten. Det finns ett behov av platsspecifika perspektiv i politiken och i den statliga förvaltningen för att staten ska kunna samordna sig själv. Men också för att den ska kunna samverka med kommuner, regionala företrädare, företag och civilsamhället på ett någorlunda acceptabelt sätt.

6.3 Ett effektivt genomförande förutsätter samarbete och samverkan

För att dagens generella politiska mål om ökad hållbar tillväxt och att bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet ska bli verklighet behövs insatser och samverkan inom och mellan olika sektorer och samhällsnivåer. Det är därför viktigt att det finns ett fungerande samarbete mellan nationella och

regionala aktörer med ansvar för politikens genomförande, liksom lokala aktörer.

Av kommitténs enkätundersökning om hur de olika regionala aktörerna samarbetar och hur olika åtgärder samverkar framgår att det finns skillnader mellan olika regioner och aktörer. Samarbetet mellan aktörerna ökar förvisso, men det finns också behov av ökad samverkan i frågor som rör landsbygdernas utveckling. Samarbetet mellan de ansvariga för genomförandet av åtgärderna inom den regionala tillväxtpolitiken och strukturfondsprogrammen fungerar tämligen väl. Detta är kanske inte så förvånande då de regionala tillväxtåtgärderna och de regionala strukturfonderna bland annat syftar till att medfinansiera varandra.

En stor del av samarbetet bygger på att det finns väl utvecklade relationer mellan dem som arbetar vid de berörda myndigheterna och organisationerna. Det finns dock olika faktorer som försvårar samarbete och samverkan mellan aktörer och åtgärder. Ett sådant exempel är att skillnader i de olika programmens, åtgärdernas och strategiernas detaljeringsnivå försvårar i vilken utsträckning som aktörerna har möjlighet att samarbeta med varandra i förberedelserna och genomförandet av programmen, åtgärderna och strategierna. Programmen har även olika möjligheter till regionala prioriteringar och geografiska räckvidd vilket påverkar förutsättningarna för samarbete och samverkan. I och med att landsbygdsprogrammets mål, prioriteringar och val av åtgärder till viss del styrs från central nivå tycks också utrymmet för samarbete och samverkan med andra aktörer och program ha minskat.

Vår kartläggning visar vidare att frågor om landsbygdernas utveckling inte alltid har en självklar plats i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet. Frågorna kan ha svårt att hävda sig i konkurrensen om utrymme och resurser på den regionala nivån. Vi kan också konstatera att de aktörer som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet inte heller har fått någon tydlig roll när det gäller arbetet med landsbygdernas utveckling och tillväxt.

6.4 Olika utveckling i olika delar av landet

Av beskrivningarna och analyserna av landsbygdernas utveckling framgår det att det finns markanta strukturella skillnader mellan de olika kommungrupperna. På flera sätt är storstäderna och de täta kommunerna respektive de glesa landsbygdskommunerna varandras motsatser.

Närheten till storstäder och större tätorter samt en fungerande integration med en större lokal eller regional arbetsmarknad har stor betydelse för en kommuns utveckling. Detta blir särskilt tydligt om vi tittar på befolkningsutvecklingen och befolkningsammansättningen på kommunnivå. Här går gränsen av allt att döma inte mellan stad och landsbygd utan mellan de mer glesa kommunerna och de kommuner som antingen har en större tätort i kommunen eller som ligger inom pendlingsavstånd från en större tätort.

Sveriges kommuner har under de senaste 40 åren haft en olikartad befolkningsutveckling. Som ett exempel på skillnaden mellan olika kommuner kan nämnas att befolkningen i ett antal av storstädernas förortskommuner har fördubblats, medan invånarantalen i vissa mycket glesa landsbygdskommuner har halverats. En stor del av de kommuner som har ökat i befolkning är med andra ord antingen stadsnära kommuner eller landsbygdskommuner nära större stad.

Det är samtidigt viktigt att understryka att det finns landsbygdskommuner som har haft en positiv utveckling och tillväxt under de senaste decennierna. Det gäller såväl befolkning som sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Detta gäller huvudsakligen de tätortsnära landsbygderna och viss gles landsbygd med specifika naturresurser, klimatförutsättningar och naturmiljöer.

Samtidigt står de glesa landsbygderna inför stora demografiska utmaningar. Detta är en följd av att tidigare perioder med hög utflyttning av framför allt yngre människor har lett till en ogynnsam befolkningsstruktur i kommunen. Med en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder minskar skattebasen och underlaget för olika typer av offentlig och kommersiell service. På sikt kommer kommuner i dessa delar av de mer glesbefolkade landsbygderna att få svårt att upprätthålla och bedriva verksamhet och service och erbjuda anpassade bostäder.

6.4.1 Städernas och landsbygdernas tillväxt har även likheter

Samtidigt som stad och landsbygd framstår som varandras motsatser inom vissa områden kan vi också se att det finns utvecklingsmönster som är likartade över landet. En sådan likhet är att det i stor utsträckning är tjänstesektorerna som driver utvecklingen och den ekonomiska tillväxten. De kunskapsintensiva tjänsterna växer snabbt. Inom de areella näringarna, tillverkningsindustrin och råvaruproduktion har sysselsättningen minskat. Dessa sektorer är relativt mer vanligt förekommande i landsbygderna. Ett tämligen stort antal arbetstillfällen i tillverkningsindustrin har också försvunnit i landsbygdskommunerna. I stadskommunerna har den friställda arbetskraften kunnat absorberas av de växande tjänstesektorerna, vilket inte varit fallet i många landsbygdskommuner där näringsstrukturen har liten mångfald och färre verksamheter. I landsbygdskommunerna har inte tjänstesektorerna vuxit sig lika starka vilket kan vara en av orsakerna till att kvinnor och män i arbetsför ålder har flyttat från dessa delar av landet.

Slutsatsen av detta är att den svagare tillväxten i sysselsättning i många landsbygdskommuner främst är ett resultat av den existerande näringslivsstrukturen. Trots att det generellt sett är tjänstesektorerna som växer är den relativa betydelsen av tillverkningsindustrin och råvaruproduktion fortfarande stor i delar av Sveriges landsbygder. I de landsbygder där tjänstesektorn i stället har vuxit fram och delvis ersatt tillverkningen och råvaruproduktionen har sysselsättnings-tillväxten och befolkningsutvecklingen varit relativt god. En framtida utmaning är därför hur vi ska klara av att utveckla och stärka tjänstesektorerna i Sveriges landsbygder samtidigt som vi har en utveckling där landsbygdernas befolkning minskar.

6.4.2 Landsbygdernas framtid i kunskapsekonomin

I takt med att tjänstesektorerna och de kunskapsintensiva sektorerna blir allt viktigare för sysselsättningen och tillväxten ökar de tätare miljöerna sin dragningskraft för människor, kompetens och kapital. Förklaringen till detta är tämligen enkel och har att göra med att det framför allt är kunskapsintensiva verksamheter som tjänar på att vara lokaliserade nära varandra i områden där tillgängligheten är relativt god. En ökad tjänsteproduktion leder till att verksam-

heter söker sig till tätare regioner, drivet av stordrifts- och transaktionsfördelar. Närhet till marknader liksom närhet mellan ekonomiska aktörer blir allt viktigare för lokaliseringsval. I kunskapsintensiva branscher blir det särskilt uttalat. Som en följd av detta drar storstadsregionerna och de större täta kommunerna till sig en stor del av den högutbildade arbetskraften och de kvalificerade arbetstillfällena.

På så sätt driver den kunskapsbaserade ekonomin på en urbanisering där befolkningen, särskilt den yngre arbetsföra befolkningen, flyttar från de mindre täta miljöerna och landsbygderna till landets mer tätbefolkade orter och storstadsområden. Den växande befolkningen i städer och tätorter innebär i sin tur att det skapas fler arbetstillfällen i tjänstesektorerna i dessa delar av landet. De goda möjligheterna till utpendling till urbana miljöer gör att även den tätortsnära landsbygden kan ta del av denna utveckling.

Det är svårare för de mindre täta miljöerna och de glesa landsbygderna att dra nytta av denna utveckling. Dessa områden behöver därför ha andra strategier än att attrahera verksamheter vars pådrivande krafter är mycket starka och svåra att påverka. Annars riskerar utvecklingen snarare bli den omvända eftersom det minskande befolkningsunderlaget innebär att färre arbetstillfällen skapas inom olika servicenäringar. Styrkan och möjligheterna i dessa områden finns emellertid där i fråga om naturresurser, rekreationsmöjligheter, odlingsbar mark och andra platsstillgångar.

Det finns i dag ett starkt ömsesidigt beroende mellan stad och land. Staden är i behov av landsbygdens varor, tjänster och nyttor för att utvecklas på ett hållbart sätt. Det handlar bland annat om behovet av och tillgången till livsmedel, förnyelsebar energi, öppna landskap, rekreation, ekosystemtjänster med mera. Samtidigt fungerar storstäderna och de tätare miljöerna som motorer för såväl innovation som för ekonomisk tillväxt. Urbanisering är således en process som stärker den ekonomiska omvandlingen och tillväxten i den totala ekonomin vilket har såväl positiva som ogynnsamma följder för Sveriges landsbygder.

Samtidigt understryker detta betydelsen av insatser som syftar till att öka tillgängligheten och rörligheten mellan olika delar av landet. Genom att på olika sätt binda samman landsbygderna och de urbana miljöerna är det möjligt att skapa bättre förutsättningar för ömsesidig hållbar utveckling och tillväxt. Detta ställer dock krav på rela-

tivt omfattande investeringar i digital infrastruktur med hög överföringskapacitet och nya lösningar för att överbrygga de långa avstånden vilka inte enbart kan lösas av investeringar i transportinfrastrukturen.

Som en följd av de täta miljöernas dragningskraft har vissa delar av landsbygderna haft svårt att attrahera kunskapsintensiva verksamheter och bredda sitt näringsliv. Samtidigt har kraven på utbildad arbetskraft och kompetens ökat även inom de näringsgrenar som återfinns i landsbygderna. En stor framtida utmaning för Sverige är därför hur man ska skapa bättre förutsättningar för landsbygderna att behålla befintlig kompetens och högutbildad arbetskraft samt attrahera och locka till sig den kompetens som krävs för att de platsbundna näringarna och andra näringar ska kunna upprätthålla och stärka sin konkurrenskraft nationellt och globalt.

6.5 Förutsättningar för långsiktig hållbar utveckling i Sveriges landsbygder

Även om vi har konstaterat att Sveriges landsbygder står inför ett antal utmaningar menar vi att det finns förutsättningar för en positiv utveckling och tillväxt på längre sikt. Sveriges landsbygder har många potentialer som behöver tas om hand och realiseras. Många av dessa är kopplade till de naturresurser och kulturvärden som finns i våra landsbygder. Landsbygdernas näringar har en avgörande roll för samhällets omställning till en biobaserad och klimatanpassad ekonomi. Det gäller särskilt varor och tjänster från de areella näringarna. I och med att mycket av landsbygdernas näringar är platsbundna – jordbruket, skogen, råvaruindustrin, besöksnäringen och testverksamheter – finns potential för en stärkt utvecklingskraft. En viktig uppgift för en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling är därför att skapa bättre förutsättningar för de areella näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas.

6.5.1 En ljus framtid för Sveriges landsbygder

Det finns flera skäl till att vi bedömer de långsiktiga möjligheterna till utveckling och tillväxt för landsbygderna som goda. Landsbygderna – och då kanske särskilt de glesa landsbygderna – är för det första rika på naturresurser och råvaror.

Enligt vår bedömning står vi i dag inför en framtid där betydelsen av varor och tjänster från jord- och skogbruk kommer att öka.⁶ Sverige har goda förutsättningar för att kunna dra nytta av en ökad efterfrågan på de varor och tjänster som produceras i landsbygderna bland annat eftersom Sverige har relativt gott om både naturresurser och kompetens. Under de kommande 15 åren förväntas jordens befolkning öka med drygt en miljard människor. Allt fler av dessa kommer med all sannolikhet att tillhöra en medelklass som ställer höga krav på en hög levnadsstandard och en viss typ av konsumtion.

Parallellt med denna utveckling kommer klimatförändringarna att medföra försämrade produktionsförhållanden i många delar av världen. Klimatförändringarna innebär dessutom att samhället behöver ställa om från fossila råvaror till förnybara resurser. De gröna näringarna har inom ramen för en biobaserad ekonomi stora möjligheter att komplettera traditionella produkter genom nya värdekedjor kopplade till jordbruk, skogsbruk, energi, fiske och vattenbruk. Sammantaget kan detta innebära att Sveriges landsbygder och de areella näringarna bör kunna gå en tämligen ljus framtid till mötes.

I takt med att världens befolkning ökar, världsekonomin växer och samhället förändras kommer efterfrågan på varor och tjänster som är baserade på resurser som är specifika för landsbygderna att öka. På sikt bör detta skapa synnerligen goda förutsättningar för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling och tillväxt på Sveriges landsbygder.

Även om de areella näringarna och andra platsbundna näringar är centrala för landsbygdernas framtida utveckling är det också viktigt att vi knyter samman dessa näringar med de mer kunskapsintensiva tjänstesektorerna. En sådan utveckling är av allt att döma nödvändig för att diversifiera den lokala ekonomin och för att det

⁶ Se exempelvis SOU 2015:15, *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*.

på sikt ska vara möjligt att bevara globalt konkurrenskraftiga landsbygdsnäringar. För att detta ska vara möjligt behöver företagandets villkor och den framtida kompetensförsörjningen förbättras. En sådan utveckling kräver en politik som skapar bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning och nyföretagande i Sveriges landsbygder samtidigt som innovation och teknisk utveckling främjas inom och i anslutning till landsbygdernas näringar. Enligt vår bedömning har de glesa landsbygderna i dag sämre förutsättningar för att möta de utmaningar relaterade till näringsliv och sysselsättning som de står inför.

6.5.2 Natur- och kulturmiljöerna skapar förutsättningar för kvinnors och mäns företagande och inflyttning

Sveriges landsbygder har särskilda tillgångar i form av natur- och kulturlandskapet. Det brukade landskapet och de höga natur- och kulturvärdena som är utmärkande för en stor del av landsbygderna är något som många människor upplever som attraktivt. Landsbygderna erbjuder andra egenskaper och värden än vad storstäderna och de tätare miljöerna gör. Glesheten och den många gånger orörda naturen står i skarp kontrast mot och erbjuder attraktiva alternativ till den trängsel och täta bebyggelse som präglar storstäderna och de tätare miljöerna. I många av Sveriges landsbygder finns också världsunika platser och upplevelser.

Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för utveckling och tillväxt inom besöksnäringen i Sveriges landsbygder. Ett antal av de glesa landsbygdskommuner som har haft en positiv befolkningsutveckling under senare år har också realiserat sådana potentialer.

Sveriges landsbygder har goda förutsättningar för såväl vintersom sommarturism. Klimatet i stora delar av Sverige ger konkurrensfördelar gentemot andra länder när det gäller vinterturism. Detta kan dock komma att förändras i och med klimatförändringarna, men utvecklingen är i nuläget svår att förutsäga. Klimatförändringarna kan också komma att medföra förändrade res- och turismmönster inom Europa som kan vara till Sveriges fördel. Sveriges landsbygder har också stora möjligheter när det gäller sommarturism. Den svenska fisketurismen och andra former av upplevelseturism har utvecklats

väl under senare år och bör också ha goda möjligheter till fortsatt utveckling.

I takt med att besöksnäringen växer globalt kommer sannolikt efterfrågan på nya destinationer och upplevelser att öka och förändras. Ett ökat intresse för konsumtion av naturupplevelser och upplevelser kopplade till mat kan också stärka de svenska landsbygdernas attraktionskraft. Ökad matturism skulle kunna vara en väg för att skapa fler arbetstillfällen i landsbygderna i framtiden. Besöksnäringarna kommer att vara viktiga framtidsnäringar i många av Sveriges landsbygder. Detta förutsätter dock att nödvändig infrastruktur och kommersiell och offentlig service finns på plats. Vidare finns ett behov av ett stärkt arbete för att utveckla och stödja besöksnäringen och destinationsutvecklingen i Sveriges landsbygder.

Kultur och kulturarv är en av flera anledningar till att människor väljer att besöka olika platser och kan därför vara en viktig del i besöksnäringens fortsatta utveckling. Inom ramen för detta arbete finns det därför skäl för staten att uppmärksamma kulturarvets och kulturmiljöns betydelse för utvecklingen av ett diversifierat näringsliv i landsbygderna.

Även om huvuddelen av Sveriges befolkning har valt att bo i stadsmiljöer är det tydligt att det också finns grupper som vill bo i landsbygderna. Många människor har till exempel fritidshus i någon av våra landsbygder och allt fler människor delar numera sin tid mellan stad och land.⁷ Detta talar för att landsbygderna har vissa kvaliteter som många människor finner attraktiva. Det borde därför finnas förutsättningar för en annan modell för att uttrycka befolkningsutveckling än den som baseras på formell folkbokföringsadress.

Förändrade värderingar och livsmönster talar också för att en sådan utveckling kan vara möjlig. I takt med att människors miljömedvetenhet och intresset för hållbar livsstil och konsumtion växer⁸, tillsammans med att arbetslivet blir mer gränslöst, kommer sannolikt landsbygdernas attraktionskraft att öka. De senaste decenniernas tekniska utveckling har förbättrat människors möjligheter att bo och arbeta på olika orter. De traditionella gränserna mellan arbete

⁷ Müller D.K. (2007), *Second homes*, i *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, vol. 7, nr. 3 och Marjavaara, R. (2008), *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?* Umeå universitet.

⁸ Ulver, S. (2012), *Den nygröna människan. En översikt av landsbygdens status i förändring*. Statens jordbruksverk.

och fritid är inte heller längre lika givna. En fjärdedel av alla anställda jobbar numera hemifrån flera timmar per vecka och hälften av alla företag har anställda som arbetar på distans.⁹ Enligt vår bedömning är detta sammantaget möjligheter som borde utnyttjas mer för att främja en växande befolkning i Sveriges landsbygder.

För att en utveckling med en växande befolkning i Sveriges landsbygder ska bli verklighet måste det vara möjligt för både kvinnor och män att försörja sig, få vardagslivet att fungera och att ha en meningsfull fritid även om de väljer att bo i olika typer av landsbygder. I vilken utsträckning detta är möjligt finns det dock vissa frågetecken kring, som tidigare kapitel har visat.

6.5.3 Landsbygderna är rika på engagemang och socialt kapital

En annan faktor som vi menar talar för en positiv utveckling i Sveriges landsbygder är alla de kvinnor och män som har valt att bosätta sig, leva och driva verksamhet där. Det finns många exempel på att landsbygderna är fulla av engagerade, kreativa och aktiva människor och företag. Landsbygderna har därmed en stor rikedom i form av socialt kapital.¹⁰

Engagemanget syns inte minst i att enskilda personer, byalag, intresseföreningar och andra typer av organisationer många gånger går in och tar över driften av verksamheter och service när kommersiella eller offentliga aktörer bestämmer sig för att dra sig tillbaka eller lämna en plats. Det kan vara att ta över skolan eller livsmedelsbutiken, bygga ett vindkraftverk eller arbeta med lokal turism. Företagare i landsbygderna uppvisar även fler drivkrafter bakom sitt företagande än att enbart företaget ska gå bra. Där är företagen, familjen och bygden sammanflätade institutioner som tillsammans stärker det sociala kapitalet och främjar utveckling och tillväxt.

I dag finns det cirka 5 000 utvecklingsgrupper runt om i landet vars arbete syftar till att stärka lokalsamhället. Gemensamt för dessa

⁹ Arnfalk, P. (2013), *Arbete, studier och möten på distans – hur påverkas resandet?* Underlagsrapport till *Utredningen om fossilfri fordonstrafik*.

¹⁰ Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

grupper är att de arbetar med det som är viktigt för människorna på en plats eller i ett närområde. Tillsammans står de för ett socialt kapital som är en viktig grundstomme för landsbygderna och inte minst för den långsiktiga samhällsutvecklingen i dessa delar av landet.

Den platsrelaterade gemenskapen ger en kollektiv identitet och en plattform för kollektiv handling som invånarna använder i mötet med omvärlden. Den starka gemenskapen visar sig också i forskningen som handlar om tillit och tolerans.¹¹ Lokalsamhällestillit handlar om tillit till människor man känner eller om erfarenheter från det område där man bor. Lokalsamhällestilliten är som störst i kommuner där det bor relativt sett få människor. Många av dessa kommuner med starkt socialt kapital och hög grad av tillit kännetecknas dock också av minskande befolkning och utflyttning. Det finns också vissa mindre kommuner där lokalsamhällestillit är något lägre. Det är till exempel bruksorter eller kommuner med en dominerande industri.¹²

Gemensamt för de glesa landsbygderna är befolkningssituationen. Ett sätt att möta utvecklingen och de demografiska utmaningarna är genom insatser som syftar till att stärka det lokala utvecklingsarbetet och det sociala kapitalet. Sådana insatser kan ha stor betydelse för människors engagemang, delaktighet, framtidstro och livskvalitet vilket också kan bidra till en ökad attraktivitet på platsen. De regionala tillväxtavtalen i slutet av 1990-talet mobiliserade på ett konkret sätt för ett stärkt socialt kapital i lokalsamhället, bland annat genom ökad samverkan. Denna lokala mobilisering var ett sätt att etablera en ny idé om platsens betydelse. Vi menar därför att en viktig uppgift för staten är att fortsatt bevara styrkorna hos landsbygderna och skapa goda förutsättningar för ideella krafter att bidra till lokal utveckling och tillväxt.

6.5.4 Fler nyanlända kan innebära möjligheter för hela landet

Under 2015 har Sverige haft en rekordstor invandring. En stor del av de människor som har kommit till Sverige under det senaste året bor i dag i någon av Sveriges landsbygdskommuner. Den ökade

¹¹ Trägårdh, L. m.fl. (2013), Den svenska svala tilliten – förutsättningar och utmaningar, SNS Förlag.

¹² Ibid.

invandringen kan innebära en möjlighet för många kommuner som behöver tas tillvara eftersom den kan ha stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen och tillväxten i dessa delar av landet. Invandringen kan också medföra vissa utmaningar eftersom ett kraftigt och relativt plötsligt tillskott av befolkning ökar behovet av och efterfrågan på kommunal service och lediga bostäder.

För att det ska vara möjligt att ta till vara de möjligheter som följer av invandringen behöver man dock snabbt och effektivt ta tillvara de människor som nu kommer till Sverige och säkerställa att det finns arbetstillfällen och möjligheter till utbildning och validering även i Sveriges landsbygder. Studier av utrikes föddas situation på arbetsmarknaden visar att efter tio år är närmare 70 procent av männen och drygt 60 procent av kvinnorna sysselsatta. Det finns dock variationer mellan olika grupper av utrikes födda. Personer som har fått asyl är sysselsatta i lägst utsträckning och skillnaden i sysselsättning mellan olika grupper är särskilt stor under den första tiden i landet. Speciellt låg är sysselsättningen bland personer som har fått asyl och som enbart har en förgymnasial utbildning.¹³ Att det finns goda möjligheter att skaffa sig kompetens som matchar behoven på arbetsmarknaden blir därmed särskilt viktigt för att säkerställa en effektiv etablering för de som nu har kommit till Sverige. En så pass stor uppgift kan dock inte uteslutande ligga på de enskilda kommunerna utan här behöver staten ta ansvar för att skapa goda förutsättningar för ett väl fungerande mottagande och etablering i det svenska samhället. En väl fungerande etablering förutsätter också att landsbygdernas näringsliv får bättre förutsättningar för att investera och anställa.

Den tillgång till socialt kapital som finns i landsbygderna kan också vara viktig i en tid då många nyanlända kommer till Sverige. Forskning visar att människor som kommer från platser med låg tillit och slår sig ner på en plats med hög tillit också absorberar den höga tilliten. Detta samband stärks ytterligare om det finns en god relation till beslutsfattare och ett gott bemötande från myndigheter.¹⁴ Mot denna bakgrund är det också viktigt att centrala stat-

¹³ Statistiska centralbyrån (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integration: rapport 2.

¹⁴ Dinesen, P.T. (2011), *When in Rome, do as the romans do? An analysis of the acculturation of generalized trust of non-western immigrants in Western Europe*; och Nannestad, P. m.fl. (2014), *Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experi-*

liga myndigheter – som till exempel Arbetsförmedlingen – är närvarande i alla delar av landet, även i Sveriges landsbygder.

En del av de nyanlända har utbildning från sina hemländer. Utbildningsnivån för personer som invandrar till Sverige varierar dock mycket beroende på vilka länder varifrån utvandring har skett.¹⁵ Nyanlända med hög utbildning och utbildning inom bristyrken kan innebära möjligheter för hela landet och inte minst för vissa typer av landsbygdskommuner. Dessa kommuner behöver öka tillgången till högutbildade i det egna närområdet, inte minst för att täcka framtida behov av kompetensförsörjning. För att alla kommuner ska ha en rimlig chans att ta till vara de människor som nu bosätter sig i kommunen bör staten särskilt uppmärksamma de mindre landsbygdskommunerna. Detta för att dessa kommuner ska ha goda förutsättningar att fungera som attraktiva platser för nyanlända att stanna på eller flytta till.

ment of Migration from Nonwestern to Western Countries, i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40, nr. 4.

¹⁵ Statistiska centralbyrån (2014), *Temarapport 2014:6 Utbildning*.

7 Parlamentariska landsbygdskommitténs bedömningar och ställningstaganden

7.1 Hög tid för en ny politik för Sveriges landsbygder

Parlamentariska landsbygdskommittén menar att levande och växande landsbygder är en förutsättning för Sveriges långsiktiga utveckling och tillväxt. Samtidigt har vi i tidigare kapitel pekat på att staten och den nationella politiken inte alltid har måktat med att skapa tillräckliga förutsättningar för olika aktörer att ta tillvara på möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt samt hantera de utmaningar som delar av Sveriges landsbygder står inför. Vi menar också att den ökade sektoriseringen och nedtoningen av ett landsbygdsperspektiv i politiken har lett till att vissa landsbygders potential och möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt inte har realiserats.

En långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder kräver att vissa grundläggande förutsättningar blir tillgodosedda i hela landet. Staten har ett ansvar för att säkerställa och skapa förutsättningar för att så också blir fallet.

Enligt Parlamentariska landsbygdskommittén kräver detta en mer sammanhållen och aktiv politik för landsbygderna än den som har förts under 2000-talet. Staten behöver samla sig och ha ett tydligare helhetsperspektiv när det gäller hanteringen av landsbygdernas möjligheter och utmaningar. En framgångsrik landsbygdsutveckling förutsätter ett systemperspektiv där enskilda insatser och åtgärder sätts in i ett sammanhang som utgår från och tar hänsyn till olika platsers behov, möjligheter och utmaningar.

Regeringen har en avgörande roll i detta arbete när det gäller att, tillsammans med riksdagen, formulera långsiktiga politiska mål för utvecklingen i Sveriges landsbygder. Regeringen behöver också förtydliga och konkretisera sin styrning mot landsbygdspolitiska mål. Det handlar bland annat om att understryka betydelsen av att ta hänsyn till olika områdets specifika förutsättningar, utmaningar och behov i genomförandet av politiken. En annan viktig del i en utveckling mot en ökad helhetssyn är att tydliggöra olika myndigheters roll och ansvar i det samlade uppdraget att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder.

Om det ska finnas levande, aktiva och växande landsbygder i Sverige måste vi skapa mer likvärdiga livsvillkor i hela landet. Sådana villkor är att betrakta som långsiktiga investeringar i Sveriges framtid. Det innebär till exempel att det behöver finnas fungerande infrastruktur i form av vägar, järnvägar, flygplatser, sjöfart, kollektivtrafik och nya former av trafiklösningar i hela landet. Lands- och glesbygderna behöver också ha likvärdig tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet, kommersiell och offentlig service, bostäder och utbildningsmöjligheter som boende i de mer tätbefolkade delarna av landet. Detta är något som tidigare och nuvarande politik inte har klarat av att leverera trots att det periodvis har gjorts stora satsningar på regional utveckling. I stället har utvecklingen inom en rad områden snarare gått i riktning mot en minskad likvärdighet mellan stad och land. I vissa landsbygdskommuner är de demografiska och ekonomiska utmaningarna i dag så pass stora att läget är allvarligt. Det är därför hög tid för en ny politik för Sveriges landsbygder.

I detta avslutande kapitel presenterar vi ett antal bedömningar och ställningstaganden utifrån analysen av den förda politiken och landsbygdernas utveckling. Vi pekar också ut ett antal frågor som vi menar är särskilt viktiga eftersom de kräver långsiktiga politiska avvägningar mellan olika samhällsmål. Syftet med kapitlet är att lägga en grund för en ny politik för Sveriges landsbygder och att peka ut riktningen för vårt fortsatta arbete.

7.2 Sveriges landsbygder har skilda förutsättningar och står inför olika utmaningar

En slutsats som vi kan dra från analyserna av landsbygdernas utveckling är att det inte finns en enda landsbygd utan flera olika landsbygder. Det är också viktigt att understryka att Sveriges landsbygder har skilda förutsättningar och står inför olika utmaningar. Möjligheterna till utveckling och tillväxt skiljer sig också åt mellan de olika landsbygderna. Det är därför viktigt att politiken tar hänsyn till detta så att alla Sveriges landsbygder kan nå sin fulla potential.

Skillnaderna mellan olika landsbygder hänger delvis samman med att avståndet till de tätare miljöerna skiljer sig åt i olika delar av landet. I och med att tillväxten på en plats till viss del beror på tillgängligheten till olika marknader liksom till hur lätt det är för aktörer inom en region att interagera med varandra spelar det geografiska läget roll. De glesa strukturerna som präglar landsbygderna gör att det finns färre företag och organisationer inom ett rimligt avstånd vilket försvårar möjligheterna att bygga upp och dra nytta av ett gemensamt lärande. Det är dock samtidigt viktigt att understryka att platsberoende verksamheter inte är synonymt med negativ utveckling. Politiken måste därför klara av att skapa förutsättningar utifrån verksamheters skilda behov så att det skapas möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt även i glesare miljöer.

Många tillväxtskapande komponenter och processer är självförstärkande. Befolknings- och sysselsättningstillväxt är exempel på områden där kommuner som hade en stark tillväxt för tio år sedan fortfarande har en stark tillväxt i dag. Många av de ekonomiska strukturerna skiljer sig därmed åt mellan olika typer av regioner. Strukturerna är dessutom trögrörliga över tid. Med detta infinner sig en rad möjligheter, men även utmaningar för såväl olika typer av landsbygdskommuner som för tätortskommuner. En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder behöver därför utgå från och ta hänsyn till att olika regioner och områden har olika förutsättningar att utvecklas.

Analyserna av befolkning, företagande och näringsliv tyder på att vi något förenklat kan tala om tre grupper av kommuner. De tre grupperna har delvis olika möjligheter och står inför något olika utmaningar. En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder bör

utformas så att den gör det möjligt att hantera de möjligheter och utmaningar som olika typer av landsbygder har.

Tre typer av landsbygdskommuner

Vår analys har alltså landat i att man i grova drag kan tala om tre typer av kommuner. Den första gruppen består av de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna. Det rör sig om kommuner som ligger relativt långt från en större tätort¹ och där kommungränsen många gånger sammanfaller med gränsen för den lokala arbetsmarknadsregionen. De glesa landsbygdernas utmaningar kan till stor del sammanfattas med att de har en liten befolkning, gles bebyggelse och långa avstånd. Flera av dessa kommuner har också en minskande och åldrande befolkning. Befolkningsutvecklingen har medfört att den arbetsföra befolkningen behöver försörja en allt större andel äldre samtidigt som behoven av kommunal service har ökat över tid. Mot bakgrund av den senaste långtidsutredningens analyser finns det också mycket som talar för att denna utveckling kommer att fortsätta även i framtiden. Dessa kommuner har också en relativt låg in- och utpendling, problem med kompetensförsörjning och sämre förutsättningar för ekonomisk omvandling och förnyelse. Sammantaget skapar detta tillväxtutmaningar. I denna typ av landsbygder behöver förutsättningar för kvinnors och mäns företagande och entreprenörskap stå i centrum eftersom de glesa landsbygderna många gånger behöver stimulera tillväxt i sysselsättning för att skapa en positiv befolkningsutveckling. De naturresurser som finns i dessa områden och de glesa strukturer som kännetecknar dessa landsbygder innebär att det finns en stor utvecklingspotential. Detta eftersom det på dessa platser finns särskilda möjligheter för tillväxt inom verksamheter som är uppbyggda kring de platsbundna resurserna.

Den andra gruppen av kommuner består av de mer tätortsnära landsbygderna. Dessa kan i stort sett karakteriseras som kommuner med stor tillgänglighet till täta miljöer och därmed stor utpendling till och integration med närliggande städer. Vår analys har visat att flera av dessa kommuner har mindre problem med minskande befolk-

¹ Med större tätort avser vi här en tätort med mer än 50 000 invånare.

ning och kompetensförsörjning samtidigt som de har en svag inomkommunal sysselsättningstillväxt. De tätortsnära landsbygdskommunerna har i större grad utvecklats till boendekommuner och är därför mycket beroende av en väl fungerande infrastruktur som kopplar ihop dem med de tätare miljöerna.

Den tredje gruppen av kommuner består av de tre storstadsområdena och de större täta kommunerna. Generellt sett har dessa kommuner en ökande befolkning, en stor inpendling och en stark koncentration av högutbildad arbetskraft. Allt detta skapar goda möjligheter för utveckling och tillväxt, men medför också utmaningar relaterade till bostadsmarknad, transportinfrastruktur och ökande segregation.

Störst fokus på de landsbygder som har störst behov

En ny politik för Sveriges landsbygder måste ta sikte på och omfatta samtliga Sveriges landsbygder och fokusera på såväl möjligheter som utmaningar för hållbar utveckling och uthållig tillväxt. Det är endast då landsbygdernas potential kan realiseras fullt ut och hela landet får mer likvärdiga förutsättningar att bidra till Sveriges samlade tillväxt.

Med detta sagt menar vi att det finns skäl för att främst rikta in det fortsatta arbetet med att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för utveckling och tillväxt till de glesa och mycket glesa landsbygderna eftersom utmaningarna är störst där. Många av dessa delar av landet står redan i dag inför stora demografiska och kommunalekonomiska utmaningar. Vi menar därför att det finns ett behov för staten att vidta åtgärder för att säkerställa mer likvärdiga livsvillkor för både kvinnor och män jämfört med övriga landet och för att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att klara av sina åtaganden gentemot medborgare och företag. Samtidigt finns det möjligheter och potential till hållbar utveckling och tillväxt i dessa delar av landet som vi behöver ta till vara på ett bättre sätt än vad som har gjorts tidigare. Enligt vår bedömning kommer det därför att behövas såväl riktade åtgärder och resurser för att möta de demografiska utmaningarna, som satsningar och investeringar för att realisera och ta till vara dessa lands-

bygders potential. Detta för att dessa delar av landet ska ges bättre förutsättningar att bidra till Sveriges utveckling och tillväxt.

För den tätortsnära landsbygden är vår bedömning att den generella politiken har fungerat tämligen väl. Dessa landsbygder har delvis andra förutsättningar än de mer glesbefolkade landsbygderna och kan därför dra nytta av mer generella insatser och åtgärder. Åtgärder som syftar till att stärka och utveckla de arbetsmarknadsregioner som dessa landsbygder ingår i kommer därför att vara prioriterade i det fortsatta arbetet. Samtidigt har dessa landsbygder också särskilda förutsättningar och utmaningar som måste beaktas i en sammanhållen politik. Det handlar om konkurrens om natur-, vatten- och markresurser kopplade till städernas utbredning och risker relaterade till att dessa delar av landet riskerar att bli ren boendelandsbygd vilket kan leda till svagare social sammanhållning och ett mindre livskraftigt lokalsamhälle.

7.3 Sverige behöver en sammanhållen målstruktur för landsbygdernas hållbara utveckling

Vi menar att Sverige i mångt och mycket saknar en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling. Landsbygdernas utveckling och tillväxt är beroende av de flesta politikområden. I dagsläget utformas politiken inom dessa områden främst utifrån de enskilda sektorernas prioriteringar och mål och oftast utan att landsbygdernas specifika förutsättningar och behov beaktas. Politiken utformas under skilda departement för att sedan genomföras av ett mycket stort antal myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Detta ställer stora krav på en fungerande nationell samordning, flernivåstyrning samt samordning och samverkan mellan olika sektorer och nivåer.

Avsaknaden av tvärsektorieella angreppssätt och begränsade möjligheter att ta hänsyn till landsbygdernas särskilda förutsättningar är enligt vår mening en allvarlig brist som försvårar avvägningar och prioriteringar mellan olika behov och politiska mål. Detta kombinerat med den förda politikens innehåll och utformning, den svenska förvaltningsmodellen med organisatoriskt fristående myndigheter och avsaknaden av en modell för landsbygdssäkring av beslut, åtgärder och insatser har medfört att landsbygdernas potential inte

tas till vara och realiserar. Sammantaget riskerar detta att leda till en ineffektiv användning av samhällets resurser och en icke önskvärd utveckling i Sveriges landsbygder.

Behovet av en sammanhållen politik, regional samordning, tvärssektoriella angreppssätt och förbättrade möjligheter till territoriell hänsyn framgår också av analysen av hur åtgärder inom olika politikområden har samverkat för att främja landsbygdernas utveckling. Frågor om landsbygdernas utveckling har inte heller alltid haft en självklar plats i det regionala utvecklingsarbetet. I många regioner konkurrerar frågor om landsbygdernas utveckling om utrymme och resurser med andra frågor.

Enligt vår bedömning har en stor del av den förda politiken varit allt för kortsiktig, fragmenterad, sektoriell och inte tagit tillräcklig hänsyn till de utmaningar som många regioner och kommuner står inför för att åstadkomma en positiv utveckling i Sveriges landsbygder. Genom ett allt för stort fokus på generella åtgärder och lösningar, svag samordning mellan sektorer och administrativa nivåer och för litet utrymme för regional anpassning har politiken inom ett antal områden² främst utformats utifrån de täta miljöernas förutsättningar. Politiken har helt enkelt inte tagit tillräckligt stor hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan täta miljöer och vissa typer av landsbygder. Lösningar och modeller som fungerar i täta miljöer har många gånger inte fått avsedd eller i vissa fall till och med motsatt effekt i gles eller mycket gles landsbygd. Resultatet har bland annat blivit att befolkningen har minskat under lång tid i vissa delar av Sveriges landsbygder och att dessa därmed också tappat underlag för bland annat bostäder, infrastruktur och kommersiell och offentlig service.

Politiken ska bidra till goda framtidsutsikter i hela landet

Politikens fokus på sådan tillväxt som uppmuntrar förtätning av verksamheter och miljöer och allt för kortsiktiga målsättningar har resulterat i att de glesa och mycket glesa landsbygderna har utmålats som problematiska. Detta har sannolikt bidragit till att det

² Detta gäller dock av förståeliga skäl inte politiken för landsbygdernas utveckling och den regionala tillväxtpolitiken utan syftar på den förda politiken inom ett antal av de andra områden som har stor betydelse för landsbygdernas långsiktiga utveckling.

har uppstått en urban norm där de tätbefolkade regionerna framstår som positiva och kreativa miljöer med goda framtidsutsikter, medan landsbygderna framträder som negativa och stagnerande miljöer utan några större framtidsutsikter. Vi håller det inte för omöjligt att politiken på så vis har bidragit till en fortsatt avfolkning av vissa delar av landet. Detta är särskilt allvarligt i ljuset av att Sverige kommer att ha ett stort behov av befolkade, aktiva och växande landsbygder i framtiden. Landsbygdernas befolkning, företag och de platsbundna naturresurserna är en förutsättning för att Sverige ska klara av att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer biobaserad ekonomi.

För att en sådan anpassning och omställning ska vara möjlig måste det finnas kvinnor och män som vill bo, verka och investera i Sveriges landsbygder. Som analyserna i betänkandet har visat kommer dock stora delar av Sveriges landsbygder ha stora behov av kompetensförsörjning i framtiden. Bristen på framtida arbetskraft kan till viss del lösas genom ökad inflyttning och invandring till Sveriges landsbygder.

Det är därför möjligt att se de senaste årens ökade migration som en historisk möjlighet att möta de arbetskraftsbehov som Sverige kommer att ha framöver. Detta förutsätter dock att de kvinnor och män som kommer till Sverige har den kompetens som efterfrågas eller att de kan erbjudas utbildning och validering så att de snabbt kan komma i arbete och etablera sig i det svenska samhället. Det kräver också att näringslivet i landsbygderna ges förutsättningar för att investera och anställa. Om Sverige ska kunna utnyttja denna möjlighet behöver vi snabbt och effektivt ta tillvara de människor som nu kommer till Sverige och som många gånger inledningsvis bosätter sig i landsbygdskommuner. Tidigare perioder med hög invandring har dock visat att invandrarnas senare omflyttning bidragit till flyttunderskott i många mindre och glea landsbygdskommuner. För att motverka en sådan framtida utveckling krävs en sammanhållen och kraftfull politik för landsbygdernas utveckling, bättre samordning och riktade åtgärder och insatser inom en rad sektorer. Utan detta finns det en risk att den ökade migrationen ytterligare driver på urbaniseringen och de problem och utmaningar relaterade till bostadsmarknad och ökande segregation som kan följa av en sådan utveckling.

En sammanhållen målstruktur och en stärkt statlig regional organisation

En politik för landsbygdernas långsiktiga utveckling och tillväxt måste klara av att hantera ett flertal svårlösta samhällsfrågor och mållkonflikter. Svårlösta samhällsfrågor karaktäriseras av att de är komplexa, omöjliga att lösa en gång för alla, svåra att hantera genom avgränsade uppdrag och att de lösningar som man har provat tidigare inte har fungerat.³ Det är en typ av samhällsfrågor som kräver särskilda lösningar i form av system (en sammanhållen målstruktur och organisering) som löpande och relativt självständigt klarar av att fånga upp, formulera och hantera de utmaningar och mållkonflikter som ryms inom området.

För att det ska vara möjligt att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder krävs ett tydligare helhetsperspektiv på statens agerande än vad som finns i dag. Statens hantering av landsbygdernas möjligheter och utmaningar och agerande på den regionala nivån måste hänga ihop på ett bättre sätt. En framgångsrik landsbygdsutveckling kräver ett statligt systemperspektiv.

Sverige behöver en politik som är anpassad till dagens situation och till de möjligheter och utmaningar som landsbygderna står inför. En sådan politik behöver omfatta distinkta och differentierade mål för landsbygdernas utveckling liksom en genomtänkt organisering med tydliga roller och ansvar inom och mellan de olika administrativa nivåerna. Detta gäller inte minst de statliga myndigheterna och statens förmåga att agera samordnat på regional nivå. En viktig del i det fortsatta arbetet är därför att tydliggöra de statliga myndigheternas roller i det samlade uppdraget att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder. I slutbetänkandet kommer vi därför att lämna förslag till en ny målstruktur för och organisering av arbetet med landsbygdernas utveckling.

Inom ramen för det fortsatta arbetet kommer vi att föreslå övergripande mål för landsbygdernas utveckling. Vi kommer att identifiera och peka ut ett antal politikområden som vi bedömer som särskilt viktiga för landsbygdernas långsiktiga utveckling och tillväxt.

³ SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.

Det handlar om områden där vi menar att landsbygdsperspektivet behöver stärkas eller där utvecklingen har gått åt fel håll eller där marknadslösningar har visat sig vara otillräckliga och det därför behövs insatser för att skapa mer likvärdiga livsvillkor och förutsättningar för tillväxt i hela landet. Inom dessa områden har vi för avsikt att lämna förslag till såväl långsiktiga som mer kortsiktiga mål för landsbygdernas utveckling. De kortare målen ska fungera som steg på vägen mot de övergripande och långsiktiga målen och fungera som riktmärken och viktiga milstolpar i arbetet för hållbar utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder.

För dessa områden behöver det också utses sektorsmyndigheter bland befintliga nationella myndigheter. Dessa myndigheter bör få i uppgift att inom sina respektive verksamhetsområden arbeta för att de landsbygdspolitiska målen inom området nås. I myndigheternas uppdrag kan även ingå att följa upp och beskriva utvecklingen inom sektorn i olika typer av landsbygder. Sektorsmyndigheterna behöver också få uppdrag att samverka och samordna åtgärder på regional nivå utifrån landsbygdernas behov och förutsättningar. Områden där detta kan bli aktuellt är boende och samhällsplanering, infrastruktur, kommersiell och offentlig service, kompetensförsörjning samt näringsliv och företagande. I och med detta kommer det också bli viktigt att i det fortsatta arbetet analysera hur områden som näringspolitiken, bostadspolitik, utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitik kan aktiveras i en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder. Utöver detta anser vi att jämställdhetspolitiken och miljöpolitiken också behöver ingå i strukturen.

Syftet med en sammanhållen målstruktur är att tydliggöra politikens inriktning och precisera vad som behöver göras, inom vilka områden och vem som har ansvar för att det blir gjort. En sammanhållen målstruktur skapar också bättre förutsättningar för en effektiv styrning och uppföljning. Genom ökad tydlighet och överskådlighet bidrar en sammanhållen målstruktur till ett bredare samförstånd om politikens mål och landsbygdernas möjligheter och utmaningar mellan olika administrativa nivåer och aktörer.

Det är samtidigt viktigt att påminna om att en stor del av samhällsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten drivs av en rad faktorer som ligger bortom den nationella politikens räckvidd. Vissa samhällsförändringar är det därför svårt för politiken att påverka. Vi menar därför att det är viktigt att ha rimliga förväntningar på

politikens förmåga att påverka eller vända en viss typ av utveckling. Det gäller till exempel en del av de faktorer som leder till att ekonomisk och kunskapsintensiv verksamhet koncentreras till täta miljöer och den därpå ökande urbaniseringen. En sammanhållen politik för landsbygdernas långsiktiga utveckling behöver därför fokusera på påverkbara faktorer och de områden där politiken har kapacitet att åstadkomma förändring.

Ett viktigt område för att skapa verkliga förutsättningar för att genomföra en nationell politik för utveckling i hela Sverige är den statliga organisationen. Detta eftersom staten först och främst verkar genom sina myndigheter. En framgångsrik landsbygdsutveckling förutsätter att det finns arbetsätt och verktyg som gör det möjligt att samordna åtgärder inom olika politikområden. Den statliga förvaltningens organisation och hur den fungerar och samordnar sig på regional nivå kommer enligt vår mening att vara helt avgörande för om en ny politik ska leda till hållbar utveckling och tillväxt i Sveriges landsbygder.

Enligt vår bedömning saknas det i dagsläget ett samlat politiskt grepp för hur staten ska möta och samverka med medborgare, företag, kommuner, regioner och ideella krafter. I det fortsatta arbetet kommer vi därför att ingående diskutera och söka lösningar på hur staten bör vara organiserad för ett effektivt genomförande av politiken för landsbygdernas utveckling. Vi kommer därför med utgångspunkt i den föreslagna målstrukturen och analysen av den förda politiken att lämna förslag till hur politikområdet bör organiseras och hur ansvar och roller bör fördelas mellan myndigheter och organisationer på nationell, regional och lokal nivå samt hur dessa bör samverka. Inom ramen för detta arbete kommer vi att behandla frågan om behovet av en fungerande samordning inom Regeringskansliet. Vi kommer även se på behovet av sektorssamordning på alla nivåer i samhället. Inom ramen för vårt arbete kommer vi också att analysera behovet av och förutsättningarna för att ta fram samordnade regionala kunskaps- och planeringsunderlag som gör det möjligt att göra prioriteringar och avvägningar mellan olika politiska målsättningar på regional och nationell nivå.

7.4 Hela landet måste kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter

En väl fungerande infrastruktur är en av de viktigaste förutsättningarna för att skapa hållbar utveckling och tillväxt. Vi anser att företag och hushåll i alla delar av landet måste kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Detta för att det ska vara möjligt för nya tjänster, affärsmodeller och beteenden att växa fram. En hög användning av informationsteknologi kan bidra till utvecklingen av ett hållbart samhälle och hjälpa oss att möta utmaningar i form av en ökad globalisering och en åldrande befolkning i ett glesbebyggt land.

En förutsättning för att Sverige ska klara av att möta dessa utmaningar är att det finns tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet i hela landet. Sverige har också satt upp ambitiösa mål för bredbandsutbyggnaden. Senast 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Sverige har valt en modell där marknaden ska tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster och bredband. Statens uppgift är att skapa goda förutsättningar för marknaden och undanröja hinder för utvecklingen.

Hittills tycks också utbyggnaden av bredband ha fungerat väl och av allt att döma kommer Sverige att nå bredbandsmålet till 2020. Analyser av utbyggnaden visar dock att det finns en relativt tydlig skillnad mellan mer täta miljöer och glesbefolkade landsbygder. Marknadens aktörer har framför allt koncentrerat sig till de täta miljöer där det bor många människor och där det har varit ekonomiskt lönsamt att bygga ut. När det gäller landsbygdernas möjligheter att dra nytta av digitaliseringen tycks det inte fungera med marknadslösningar utan här krävs av allt att döma särskilda insatser och att staten tar ett större ansvar. Detta inte minst för att utbyggnaden av en digital infrastruktur med hög överföringskapacitet också är viktig för att förstärka mobilnätets kapacitet i gles- och landsbygder.

I grunden är tillgången till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet en demokrati- och rättighetsfråga. När allt fler tjänster i samhället blir digitala måste alla, oavsett var i landet man bor, ha goda möjligheter att använda sig av digitala samhällstjänster och service. Så är dock inte fallet i dag. Givet detta menar vi att

Sverige behöver formulera ett nytt mål för utbyggnaden av digital infrastruktur med hög överföringskapacitet.

Nytt bredbandsmål och ett femte transportslag

Om inte landsbygderna ska halka efter ytterligare och vi ska få ännu en faktor som driver på upplevelsen av ett tudelat land bör Sverige formulera ett mål om att hela befolkningen (100 procent) ska ha tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet senast 2025. Vi anser att regeringen så snart som möjligt bör ta fram ett förslag till ny målformulering som särskilt inkluderar landsbygderna och en plan för hur en hundra procentig utbyggnad ska gå till.

I anslutning till detta bör regeringen också ge berörda myndigheter i uppdrag att se över bredbandsstödet så att detta används så effektivt som möjligt. Regeringen bör vidare ge ansvariga myndigheter i uppdrag att se över de krav på återställningsåtgärder som kommunerna ställer och hur det är möjligt att få till en bättre helhetssyn i den kommunala planeringen och styrningen av utbyggnaden. Kommunerna behöver bland annat ta ett större helhetsansvar för utbyggnaden inom kommunen så att utbyggnaden i större utsträckning sker parallellt i glesa och täta områden.

Det är dessutom viktigt att säkerställa att alla nät har en tillräcklig förmåga att stå emot störningar till följd av såväl inre som yttre påverkan – det vill säga att näten är robusta. I dagsläget finns det många gånger stora skillnader i robusthet mellan de nät som byggs ut av kommersiella aktörer och de nät som byggs ut av byalag. Krav på robusthet är inte minst viktigt eftersom det till exempel kan påverka hur intresserade operatörer är av att ta över, hyra kapacitet och garantera tjänstekvalitet i näten.

Vi menar också att det finns ett behov av en samlad bild av den statliga digitala infrastrukturen. Detta för att göra det enklare för olika aktörer som byanätsföreningar, regioner och operatörer att se var det finns möjlighet att ansluta sig till näten.

Utöver detta menar vi att det finns behov av att utveckla och tillhandahålla vägledning och stöd vid överlåtelse av bredbandsinvesteringar som genomförts med stöd från landsbygdsprogrammet. Många mindre aktörer saknar erfarenhet av att konkurrans-

utsätta inköp av varor och tjänster och upplever förfarandet som komplicerat och försvårande.

Sverige behöver en digital infrastruktur med hög överföringskapacitet som är enkel och säker att använda och som skapar nytta för användaren. Vi menar därför att Sverige i större utsträckning än vad som sker i dag bör betrakta informationsteknologi som ett femte transportslag vid infrastrukturplanering. Detta eftersom teknologin har potential att fungera som ett komplement till vägtrafik, järnväg, sjöfart och luftfart. Informationsteknologi bör därför ses som en integrerad del av transportsystemet och finnas med när planerande myndigheter bedömer vilka åtgärder som krävs för fungerande transporter.

7.5 Bättre möjligheter till högre utbildning på lokal nivå är viktigt för att vända utvecklingen

Högre utbildning blir allt viktigare i samhället. Detta märks inte minst i form av att även lågteknologiska sektorer i dag kräver mer kunskap än vad de har gjort tidigare. Behovet av och efterfrågan på kvinnor och män med eftergymnasial kompetens är redan stort och kommer sannolikt att öka framöver. Detta gäller oavsett om vi ser till tätorterna eller till landsbygderna. Kartläggningar visar också att det på längre sikt finns ett stort behov av högre utbildad personal inom tillverkningsindustrin, de areella näringarna och offentlig sektor. Samtidigt har vi under de senaste årtiondena sett en utveckling där unga människor, kunskap och kunskapsintensiva verksamheter allt mer koncentreras till universitets- och högskolestäder eller till områden inom pendlingsavstånd till dessa städer. Det är framför allt i större arbetsmarknadsregioner och i regionala centrum med större satsningar på högre utbildning som det kan väntas uppkomma ett överskott på arbetskraft i framtiden.

På sikt är den långsiktiga kompetensförsörjningen en av de största utmaningarna för många mindre landsbygdskommuner. Detta till följd av att många unga människor måste flytta till en universitets- och högskoleort för att skaffa sig en högre utbildning. I och med att dessa personer i allt mindre grad väljer att flytta tillbaka leder utflyttningen till en förändrad befolkningsstruktur och framtida brist på kompetens och arbetskraft. I många av dessa kommuner

har företag och offentlig sektor redan i dag svårt att hitta personal med rätt utbildning. Närhet till högre utbildning och forskningsmiljöer är också viktigt för näringslivets innovations- och konkurrenskraft. I ett längre perspektiv hotas därmed landsbygdskommunernas utveckling och tillväxt av den högre utbildningens och forskningens centralisering och bristen på möjligheter till högre utbildning i landsbygderna.

Bättre möjligheter för människor att utbilda sig på eller nära platsen där de bor och en större spridning av högskoleplatserna mellan regionerna kan vara ett sätt att motverka utflyttningen av unga människor från Sveriges landsbygder. Det kan också vara ett sätt att råda bot på den brist på kompetens som råder inom vissa yrkesområden i vissa delar av landet.

Det är viktigt för innovation och kunskapsbildning att också verksamheter (inom näringsliv och offentlig sektor) på avstånd från orter med högre utbildning kan ha kontakt med, påverka och vara involverade i såväl akademisk utbildning som i kunskapsutveckling och kunskapsdriven innovation. Genom utvecklade pedagogiska angreppssätt som ansluter till entreprenörskap och fokusering på arbetsintegrerat lärande kan avancerad kunskap i verksamheterna knytas till utbildningar. En sådan ansats skapar potential för ytterligare kunskapsutveckling och för bredare tillämpning.

Enligt vår bedömning har utbyggnaden av den högre utbildningen haft stor betydelse för de omkringliggande landsbygdernas utveckling och tillväxt. En stor del av den tätortsnära landsbygden har också haft en relativt positiv utveckling under de senaste årtiondena. Vi menar dock att möjligheterna att skaffa sig högre utbildning oberoende av var i landet som en individ bor behöver förstärkas ytterligare. Inom ramen för arbetet med slutbetänkandet kommer vi därför att analysera vilken betydelse möjligheter till högre utbildning har för var individer väljer att bosätta sig. Vi kommer också att analysera om en utbyggnad av regionala högskolor, campus och lärcenter kan göra så att kompetensförsörjningen kan klaras även i landsbygdskommuner.

Under senare år har det skett en viss centralisering av den högre utbildningen. Neddragningar av distansutbildningar har betydelse för utvecklingen och tillväxten i de arbetsmarknadsregioner som saknar närhet till en universitets- eller högskoleort. Som en följd av detta behöver många regioner bättre förutsättningar för att möta

kommande utmaningar inom kompetensförsörjningen. Vi menar därför att Sverige behöver satsa på en utveckling av mer flexibla utbildningslösningar som syftar till att minska betydelsen av närhet till en universitets- eller högskoleort.

Sverige behöver enligt vår mening skapa förutsättningar för en fungerande kompetensförsörjning i hela landet. Detta för att säkra den långsiktiga tillgången till kompetent arbetskraft och motverka fortsatt utflyttning från Sveriges landsbygder. Vi behöver kunna erbjuda de kvinnor och män som vill bo kvar i Sveriges landsbygder ett tydligt alternativ till att flytta till en större stad för att skaffa sig en högre utbildning. Ett sätt att göra det är genom olika former av flexibla och platsoberoende utbildningslösningar. Det kan röra sig om förbättrade möjligheter till distansutbildning eller om vidareutveckling av lokala kompetens- och lärcentrum. Vi menar att sådana möjligheter till högre utbildning kan och bör utvecklas och stärkas ytterligare genom att universitet och högskolor får ett förtydligt uppdrag att tillhandahålla mer flexibla utbildningslösningar och samverka med lokala och regionala aktörer. Ett sådant utökat uppdrag bör även omfatta yrkeshögskolan. Sådana lösningar med stark lokal förankring och förmåga att anpassa utbildningsutbudet utifrån arbetsmarknadsregionens behov av kompetens kan bidra till fler människor med högskoleutbildning, bättre matchning på arbetsmarknaden och minskad utflyttning.

7.6 Staten bör vara närvarande i alla delar av landet

I vårt arbete med att analysera landsbygdernas utveckling har vi sett att de statliga myndigheterna precis som mycket annan kunskapsintensiv verksamhet blir allt mer koncentrerad till de större tätorterna. Denna utveckling är delvis en följd av den förda förvaltningspolitiken där vissa frågor om statens egen organisering har delegerats till de enskilda myndigheterna. I stället för att hantera organiseringen strategiskt och med landets alla delar för ögonen har myndighetsledningarna fått i uppdrag att sköta sin begränsade del av det samlade statliga ansvaret gentemot medborgare och företag. Detta samtidigt som myndigheterna har haft krav på sig att effektivisera sin verksamhet, vilket har lett till att många myndigheter har valt att organisera sig i större enheter och koncentrera verksam-

het till ett mindre antal större tätorter och framför allt städer. Det här har inneburit att även om alla myndigheter gör rätt utifrån sitt uppdrag blir det samlade resultatet långt ifrån det bästa för att stimulera till hållbar utveckling och tillväxt i hela landet. Enligt vår bedömning har detta bidragit till att staten och den statliga förvaltningspolitiken har blivit ytterligare en faktor som driver på urbaniseringen.

Att staten snarare driver på än motverkar urbaniseringen är dock ingen självklarhet. Danmark har till exempel valt att gå en annan väg. I oktober 2015 introducerade den danska regeringen en relativt omfattande omlokalisering av statliga myndigheter från Köpenhamnsregionen till cirka 40 mindre orter runt om i landet. Omlokaliseringen omfattar såväl hela myndigheter som delar av myndigheter. Totalt är det strax över tio procent av de statliga arbetstillfällena i Köpenhamn som flyttas ut till regionerna.⁴

Syftet med reformen är att åstadkomma ett mer geografiskt balanserat land och beslutet motiveras med att de statliga myndigheterna och arbetstillfällena behöver komma närmare medborgare och företag. En ökad närhet till medborgare och företag antas göra det lättare för myndigheterna att utföra sina uppgifter. Reformen motiveras vidare av att staten har ett ansvar för att genom de statliga arbetstillfällena bidra till aktivitet och arbetstillfällen i hela landet. Myndigheterna ska lokaliseras så att de kan dra nytta av varandra och den kompetens som redan finns inom den region dit de omlokaliseras. På så vis ska lokaliseringen också främja synergier mellan statliga myndigheter, universitet och näringsliv inom en region.⁵

Enligt Parlamentariska landsbygdskommittén finns det skäl för Sverige att välja samma väg som man har gjort i Danmark. Vi menar att staten behöver bli mer närvarande i hela landet och att staten som arbetsgivare måste ta sitt regionala ansvar. Detta eftersom det även i Sverige finns ett tydligt behov av en bättre balans när det gäller hur de statliga myndigheterna och arbetstillfällena är fördelade över landet. Riksdag och regering har i många sammanhang betonat vikten av statens närvaro i landets olika delar, men utan att detta har fått någon större betydelse för myndigheternas lokali-

⁴ Finansministeriet (2015), *Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder*, 2015/16:2.

⁵ Finansministeriet (2015), *Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder*, 2015/16:2.

sering. Mot denna bakgrund menar vi att det finns anledning för Sverige att omlokalisera statliga myndigheter från storstäderna och de större tätorterna så att de kan bidra till tillväxt och utveckling i hela landet.

En ökad statlig närvaro i hela landet kan bidra till landsbygdenas utveckling på flera olika sätt. Statliga arbetstillfällen kan till exempel stötta regioner i behov av arbetstillfällen och öka mängden akademiska jobb i Sveriges landsbygder. Under vårt arbete har vi sett exempel på landsbygdskommuner vars näringsliv fått problem med kompetensförsörjningen efter att en statlig myndighet har lämnat kommunen. Detta eftersom flytten lett till sämre möjligheter för medflyttande familjemedlemmar att hitta sysselsättning på orten. Vi menar därför att statens närvaro är viktig för att skapa bättre förutsättningarna för kompetensförsörjning och rörlighet på arbetsmarknader runtom i landet. I många kommuner saknas det i dag akademiska jobb vilket skapar sämre förutsättningar för utflyttning från storstäderna och de större städerna.

I ett längre perspektiv bör staten som helhet tjäna på en större spridning av de statliga myndigheterna och arbetstillfällen över landet. Erfarenheter från hela landets vardagsliv leder till att förvaltningen är mer bekant med förhållandena i landets olika delar och därmed kan utveckla en förmåga att ta hänsyn till detta i genomförandet av politiken. På sikt bör detta stärka medborgarnas och företagens förtroende för förvaltningen samt den förda politikens och förvaltningens legitimitet.

Staten har även annat att tjäna på en god närvaro i hela landet. Fler myndigheter lokaliserade utanför storstäderna och de större städerna skulle till exempel kunna sänka kostnaderna för förvaltningen på längre sikt eftersom hyror och andra kostnader är lägre utanför de största städerna. I de mindre städerna är personalrörligheten många gånger mindre och inom vissa kompetensområden är mindre städer ofta konkurrenskraftiga jämfört med överhettade storstadsområden.

Möjligheterna för statliga myndigheter att vara närvarande i hela landet har dessutom aldrig varit bättre. Digitaliseringens möjligheter gör att det i dag krävs allt mindre fysisk närvaro till regering och riksdag. Det finns av den anledningen inga starka skäl för att merparten av de statliga myndigheterna och de statliga jobben ska finnas i Stockholmsregionen.

Vi anser därför att regeringen så snart som möjligt bör ta initiativ till en omlokalisering av statliga myndigheter och arbetstillfällen. Ett sådant initiativ tar lämpligen sin utgångspunkt i det uppdrag om att lämna förslag på myndighetsuppgifter som kan omlokaliseras som Statens servicecenter nyligen har fått och den utredning om statliga myndigheters beslut för lokalisering som Statskontoret ska lämna till regeringen den 1 april 2016.

I anslutning till diskussionen om den statliga närvaron i hela landet vill kommittén också peka på att även regioner och kommuner har en viktig roll att spela när det gäller lokaliseringen av de offentliga arbetstillfällena. Regioner och kommuner har ett ansvar för att hela den egna geografin ska ha långsiktiga möjligheter till tillväxt. Samtidigt tenderar även den här typen av arbetstillfällen att koncentreras till de större tätorterna. Inom varje region kan det därför finnas skäl att se över hur de offentliga arbetstillfällena är lokaliserade och överväga omlokaliseringar för att åstadkomma en bättre närvaro i hela regionen.

7.7 Andra frågor som kommittén menar är särskilt viktiga i det fortsatta arbetet

I detta kapitel har vi gjort ett antal bedömningar och ställningstaganden i frågor som vi menar är särskilt viktiga för landsbygdenas långsiktiga utveckling. Utöver dessa frågor finns det ett antal ytterligare frågor som vi behöver ägna uppmärksamhet under arbetet med slutbetänkandet. Det rör sig dels om frågor och utmaningar som följer av en långvarig utveckling med en krympande befolkning, dels om frågor kopplade till de möjligheter som globaliseringen och digitaliseringen för med sig. Vi ser också ett behov av att en politik för Sveriges landsbygder bidrar till omställningen till en bio-baserad ekonomi och att Sverige kan ta sitt ansvar för miljön och klimatet liksom för den framtida livsmedelsproduktionen, men att detta kan kräva avvägningar mellan olika samhällsmål. Sverige har god kunskap om hållbar produktion av varor och tjänster från jordbruket och kan fylla en viktig roll som föregångsland när det gäller förutsättningarna för att klara den globala livsmedelsförsörjningen. Sveriges klimatåtaganden i Paris 2015 liksom miljö kvalitetsmålen är något som påverkar landsbygderna. Det är därför viktigt att lyfta

vårt gemensamma miljö- och klimatansvar i de frågor som kommittén kommer att behandla under arbetet med slutbetänkandet.

I det fortsatta arbetet kommer kommittén särskilt att fokusera på följande frågor:

- Hur kan och bör staten agera för att skapa förutsättningar och verktyg för kommuner att hantera demografiska utmaningar och öka sin attraktivitet för kvinnor och män samt för företag?
- Vilket ansvar har staten och vilka åtgärder kan den vidta för att säkerställa en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning i Sveriges landsbygder?
- Hur kan en framtida modell för effektiv landsbygdssäkring se ut?
- Hur kan vi skapa bättre förutsättningar för landsbygderna att utnyttja de möjligheter som följer av ökad globalisering och digitalisering?
- Hur skapas möjligheter för näringslivsbaserad tillväxt som tar hänsyn till de olika territoriella och demografiska grundförutsättningarna som landets olika delar har?
- Hur kan vi skapa bättre förutsättningar för att ta tillvara den kraft och det engagemang som finns i Sveriges landsbygder – i form av de kvinnor och män som lever där och de organisationer som är verksamma där – i arbetet för en uthållig utveckling och tillväxt?
- Behöver staten slå fast en form av miniminivå när det gäller tillgängligheten till kommersiell och offentlig service och vilket ansvar har i sådana fall staten när olika aktörer inte klarar av att leva upp till dessa nivåer?

Litteratur- och källförteckning

- AgriFood economics centre (2015), *Landsbygdsnytta – som motiv för stöd till landsbygden*, Rapport 2015:1.
- Almi (2014), *Årsredovisning 2014*.
- Amcoff, J. m.fl. (2011), *Pensionspuckeln: 55+ flyttningar till och från Stockholmsregionen*, Demografisk rapport 2011:2, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting.
- Amcoff, J. m.fl. (2011), *The (un)importance of the closure of village shops to rural migration patterns*, i *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* vol. 21, nr. 2, s. 129–143.
- Amcoff, J. (2012), *Do Rural Districts Die When Their Schools Close? Evidence from Sweden around 2000*, i *Educational Planning* vol. 20, nr. 3, s. 47–60.
- Amcoff, J. och Nieodmysl, T. (2013), *Barnfamiljers flyttningar kring sekelskiftet 2000*, Demografisk rapport 2013:4, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting.
- Andersson, E. och Abrahamsson, M. (2012), *Changing residential mobility rates of older people in Sweden*, i *Ageing & Society* 32, s. 963–982.
- Anderstig, C. (2012), *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*. Underlagsrapport 8 till Framtidskommissionen.
- Anderstig, C. och Joyce, P. (2015), *Transportinfrastruktur och tillgänglighet*, Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén.
- Anstein Dobloug, T. (2012), *Høyvekstbedrifter og regionale finansieringssystemer*, Lunds Universitet.

- Arnfolk, P. (2013), *Arbete, studier och möten på distans – hur påverkas resandet?* Underlagsrapport till Utredningen om fossilfri fordons- trafik.
- Backman, M. (2013), *Regions, Human Capital and New Firm Formation*, Jönköping International Business School.
- Bjerke, L. och Johansson, S. (2015), *Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder*, Underlagsrapport till Parlamentariska lands- bygdskommittén.
- Boverket (2012), *Kommunernas översiktsplaner*.
- Boverket (2015), *Behov av bostadsbyggande – Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*, Rapport 2015:18.
- Boverket (2015), *Bostadsmarknadsenkäten 2015*.
- Boverket (2015), *Slutrapport: Boendesituationen för nyanlända*, 2015:40.
- Brandt, D. och Westholm, E. (2006), *Statens nya geografi*, Ansvars- kommitténs skriftserie.
- Bredbandsforum (2014), *Bredband i hela landet – Slutrapport från Byråtsgruppen*.
- Börjesson, M., Eliasson, J. och Isacson, G. (2013), *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, i Konjunkturinstitutet (2013), *Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt*, Specialstudier Nr 37.
- Cars, G. m.fl. (2013), *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*.
- Cawling, M., Siepel, J. (2012), *Public intervention in UK small firm credit markets: Value-for-money or waste of scarce resources?*, Science Policy Research Unit, University of Sussex, Brighton.
- Dinesen, P.T. (2011), *When in Rome, do as the romans do? An analysis of the acculturation of generalized trust of non-western immigrants in Western Europe*.
- Europeiska kommissionen (2010), *En digital agenda för Europa*.
- Europeiska kommissionen (2010), *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, (03/03/2010).
- Europeiska kommissionen (2011), *Common Agriculture Policy towards 2020*, SEC (2011) 1154 final/2.

- Europeiska kommissionen (2014), *Digital Agenda Targets Progress report*, Digital Agenda Targets.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013), *Bonde söker bidrag – En ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet*, ESO 2013:6.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2014), *Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering*, 2014:4.
- EY (2014), *Framtida fiberinvesteringar i Sverige*.
- Finansministeriet (2015), *Bedre balance – statslige arbejdspladser taettere på borgere og virksomheder*, 2015/16:2.
- Florén, P. m.fl. (2013), *Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna*, Sveriges kommuner och landsting.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*.
- Garvill, J, Malmberg, G. och Westin, K. (2000), *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*.
- Glaeser, E.L. m.fl. (2001), *Consumer city*, i *Journal of economic geography* 1, vol. 1, s. 27–50.
- Glesbygdsverket (2001), *Slutlig utvärdering Leader II. Vitbok*.
- Glesbygdsverket (2004), *Landsbygdsdimensionen i det regionala utvecklingsarbetet*, delrapport september 2004.
- Glesbygdsverket (2006), *Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder*.
- Green, A. (2003), *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An effective Instrument to Promote Private Sector-led Growth?*, UNIDO, Working Paper No. 10.
- Gärtner, S. (2014), *New macroeconomic evidence on internal migration in Sweden 1967–2003*, *Regional studies*.
- Hellners, T och Malmqvist, B (2007), *Förvaltningslagen med kommentarer*.
- Johansson, S. och Pettersson, L. (2014), *Small-scale food production and location of gourmet restaurants in rural Sweden*, CESIS working paper serie, nr. 382.
- Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder*.

- Konkurrensverket (2014), *Etablering och konkurrens bland vårdcentraler*, Rapport 2014:2.
- Konsumentverket (2008), *Kommersiell service i alla delar av landet*, Rapport 2008:6.
- Kontigo (2011), *Små företags behov av krediter och system för att tillgodose dem*.
- Lantbrukarnas riksförbund (2009), *Den onsynliga entreprenören – Genus och företagande i de gröna näringarna*.
- Lindgren, U. (2003), *Who is the Counter-Urban Mover? Evidence from the Swedish Urban System*, i *International Journal of Population Geography*, vol. 9, nr. 5, s. 399–418.
- Livsmedelekonomiska institutet (2004), *En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?* Rapport 2004:3.
- Lundholm, E. (2010), *Interregional migration propensity and labour market size in Sweden 1970–2001*, *Regional studies* 44, s. 455–464.
- Lundholm, E. (2012), *Returning Home? Migration to Birthplace among Migrants after Age 55*, i *Population, Space and Place* vol. 18, nr. 1, s. 74–84.
- Läkemedelsverket (2014), *Apoteksombud*, Rapport från Läkemedelsverket 2014-04-29.
- Länsstyrelserna (2015), *Bevakning av grundläggande betaltjänster. Länsstyrelsernas årsrapport 2015*.
- Malmberg, G. och Pettersson, A. (2007), *Distance to elderly parents: Analyses of Swedish register data*, *Demographic research* 17, s. 679–703.
- Marjavaara, R. (2008), *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?*
- Müller D.K. (2007), *Second homes*, i *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, vol. 7, nr. 3 och Marjavaara, R. (2008), *Second Home Tourism: The Root to Displacement in Sweden?* Umeå universitet.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2010), *Städer och tillväxt – Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2011), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service*, Rapport 2011:10.

- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2011), *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*. Working paper/PM 2012:16.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2012), *Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*, Rapport 2012:05.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2012), *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*, Working paper/PM 2012:18.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2013), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2012. Analys av utvecklingen i landets olika regioner*, Rapport 2013:04.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2013), *Att utveckla regioners lärande*, Rapport 2013:02.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014), *Varför är vissa platser mer attraktiva än andra? – en forskningsöversikt om de faktorer som skapar boendattraktivitet*, PM 2014/13.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2015), *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014*, Rapport 2015:04.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2015), *Tillgång till grundläggande betaltjänster – slutrapport*, Rapport 2015:20.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, PM 2015:22.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2016), *Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*, Rapport 2016:1.

- Nannestad, P. m.fl. (2014), *Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Nonwestern to Western Countries*, i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40, nr. 4.
- Niedomyśl, T. (2008), *Residential preferences for interregional migration in Sweden: demographic, socioeconomic, and geographical determinants*, i *Environment and Planning A*, vol. 40, s. 1109–1131.
- Niedomyśl, T. (2010), *Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective*, i *Geografiska annaler B*, vol. 92, nr. 1, s. 97–109.
- Niedomyśl, T. & Amcoff, J. (2010), *Is there hidden potential for rural population growth in Sweden?* i *Rural Sociology* 76, nr. 2, s. 257–279.
- Niedomyśl, T. och Hansen, H.K. (2010), *What matters for the decision to move: jobs versus amenities*, i *Environment and Planning A*, vol. 42, s. 1636–1649.
- Niedomyśl, T. och Clark, W.A.V. (2014), *What matters for internal migration, jobs or amenities*, i *Migrations letters*, vol. 11, nr. 3, s. 377–386.
- Nilsson, K. (2003), *Moving into the City and Moving Out Again: Swedish Evidence from the Cohort Born in 1968*, i *Urban Studies* vol. 40, nr. 7, s. 1243–1258.
- Nordiska ministerrådet (2002), *Nöjda så in i Norden*, Nord 2002:6.
- Nordiska ministerrådet (2011), *Megatrends*.
- Nordlund, B. (2012), *Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, SABO.
- Näringsutskottet (2015), *Näringsutskottets betänkande 2014/15:NU8 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel*.
- OECD (2011), *OECD regional typology*, June 2011, Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- OECD (2013), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard*.
- OECD (2015), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard*.
- Pettersson, T. (2006), *När banken lämnade byn*, Uppsala Universitet.

- Post- och telestyrelsen (2014), *PTS åtgärder för ökad mobiltäckning*, Promemoria.
- Post- och telestyrelsen (2015), *Kommersiella förutsättningar för utbyggnad av accessnät*.
- Post- och telestyrelsen (2015), *Rapport av uppdrag att samla in statistik om tillgången till mobila kommunikationsnät*, PTS-ER-2015:7.
- Post- och telestyrelsen (2015), *Rapport av uppdrag att utreda den framtida användningen av 700 MHz-bandet (694–790 MHz)*, PTS-ER-2015:15.
- Post- och telestyrelsen (2015), *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015*, PTS-ER-2015:16.
- Post- och telestyrelsen (2015), *Återrapportering av PTS regeringsuppdrag inom Grundläggande betaltjänster*.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Ramböll (2014), *Förutsättningar och tillgång till kapital*.
- Regeringens proposition 1989/90:146, *Om livsmedelspolitiken*.
- Regeringens proposition 1990/91:100.
- Regeringens proposition 1993/94:140, *Bygder och regioner i utveckling*.
- Regeringens proposition 1994/95:1.
- Regeringens proposition 1994/95:100.
- Regeringens proposition 1997/98:62, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.
- Regeringens proposition 1997/98:142, *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska Unionen*.
- Regeringens proposition 1999/2000:86, *Ett informationssamhälle för alla*.
- Regeringens proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Regeringens proposition 2004/05:175, *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället*.
- Regeringens proposition 2005/06:1.
- Regeringens proposition 2007/08:1.

- Regeringens proposition 2007/08:78, *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.*
- Regeringens proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag.*
- Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringens proposition 2010/11:64, *Två strandskyddsfrågor.*
- Regeringens proposition 2011/12:1.
- Regeringens proposition 2011/12:1.
- Regeringens proposition 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.*
- Regeringens proposition 2012/13:1.
- Regeringens proposition 2013/14:181, *Lättnad i lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel.*
- Regeringens proposition 2013/14:214, *Strandskydd vid små sjöar och vattendrag.*
- Regeringens proposition 2014/15:1.
- Regeringens proposition 2015/16:1.
- Regeringens skrivelse 2008/09:167, *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*, Skr. 2008/09:167.
- Regeringens skrivelse 2014/15:12, *Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel*, Skr. 2014/15:12.
- Regeringskansliet (2007), *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, N6051.
- Regeringskansliet (2009), *Bredbandsstrategi för Sverige*, N2009/8317/ITP.
- Regeringskansliet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, N2012.37.
- Regeringskansliet (2015), *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, Dnr N2015/5297/RT.
- Regeringskansliet (2015), *Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer*, Regeringsbeslut N2015/4465/ITP.
- Riksrevisionen (2014), *Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* RiR 2014:10.

- Rosén, M. (2002), *Förhandlingar med förhinder. En studie av de regionala tillväxtavtalen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Skogsstyrelsen (2014), *Skogsstatistisk årsbok 2014*.
- SOU 2000:111, *IT-infrastruktur för stad och land*.
- SOU 2003:29, *Mot en ny landsbygdspolitik*.
- SOU 2006:101, *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*.
- SOU 2006:106, *Fakta – omvärld – inspiration. Underlagsrapporter i arbetet med en strategi för hållbar landsbygdsutveckling*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- SOU 2007:25, *Plats för tillväxt*, bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2009:92, *Se medborgaren – för bättre offentlig service*.
- SOU 2014:21, *Bredband för Sverige in i framtiden*.
- SOU 2012:81, *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.
- SOU 2015:02, *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02).
- SOU 2015:9, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*.
- SOU 2015:15, *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*.
- SOU 2015:35, *Service i glesbygd*.
- SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*.
- SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.
- SOU 2015:64, *En fondstruktur för innovation och tillväxt*.
- SOU 2015:99, *Planering och beslut för hållbar utveckling*.
- SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2015:108, *Strandskydd i praktiken*.

- SOU 2016:1, *Statens infrastruktur som resurs*.
- Statens jordbruksverk (2009), *Företagandet på landsbygden – Stad eller land, gör det någon skillnad?* Rapport 2009:2.
- Statens jordbruksverk (2012), *Arbete och liv på landsbygden – Landsbygdens förutsättningar i kunskapsekonomin*, Rapport 2012:19.
- Statens jordbruksverk (2013), *Sysselsättning i jordbruket 2013*, Statistiska meddelanden JO 30 SM 1401.
- Statens jordbruksverk (2013), *Så gjorde vi Allt om landet*.
- Statistiska centralbyrån (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integration: rapport 2.
- Statistiska centralbyrån (2014), *Många svenska ungdomar pendlar till Norge*. Artikel 2014:1, publicerad 2 februari 2014.
- Statistiska centralbyrån (2014), *Temarapport 2014:6 Utbildning*.
- Statistiska centralbyrån (2015), *Urbanisering – från land till stad*. Nr. 2015:96, Publicerad: 2015-03-03.
- Statistiska centralbyrån (2015), *Nu är männen fler än kvinnorna*, pressmeddelande 2015-03-27.
- Statistiska centralbyrån (2015), *Försörjningskvot 1960–2014 och prognos 2015–2060*. 2015-05-19.
- Statistiska centralbyrån (2015), *Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad*, Nr. 2015:124, Publicerad: 2015-06-09.
- Statskontoret (2012), *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*, 2012:10.
- Statskontoret (2012), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*, Rapport 2012:13.
- Statskontoret (2013), *En omreglerad apoteksmarknad*, Slutrapport, 2013:7.
- Svenska stadsnätetsföreningen (2014), *Stadsnätets roll – skapa konkurrens och låga priser*.
- Svensson, R. (2014), *Statlig finansiering till småföretag*, Timbro.
- Sveriges kommuner och landsting (2010), *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*.
- Sveriges kommuner och landsting (2015), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*.

- Syssner, J. (2014), *Strategier för kommuner som krymper – Om lokal anpassningspolitik som komplement till lokal tillväxtpolitik*, i Hermelin, B. (2014), *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*, CKS-rapport 2014:1.
- Söderblom, A. (2012), *The current state of the venture capital industry in relation to other financing sources for startup firms*, Entreprenörsskapsforum.
- Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015), *Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd*, Diarie-nummer: 3781/2015.
- Tillväxtverket (2012), *Med örat mot marken – om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, 012-2012-1506.
- Tillväxtverket (2014), *Slutrapport Regionala serviceprogram 2009–2013*, Rapport 0164.
- Tillväxtverket (2014), *Trender och mönster i det regionala tillväxtarbetet 2013*, Rapport 0174.
- Tillväxtverket (2014), *Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*, Rapport 0192.
- Tillväxtverket (2014), *Förutsättningar för konkurrenskraftiga företag. Företagens villkor och verklighet 2014*, Info 0563.
- Tillväxtverket (2015), *Uppdrag att fördela medel till insatser inom området kommersiell service i gles- och landsbygder, 2011–2014*, Info 0612.
- Tillväxtverket (2015), *Projektverksamheten 2007–2013*.
- Tillväxtverket (2016), *Regionala riskkapitalfonder – slututvärdering 2015*, Ramböll.
- Trafikanalys (2014), *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*, Rapport 2014:16.
- Tregear, A. m.fl. (2007), *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, i Journal of rural studies, nr. 23.
- Trägårdh, L. m.fl. (2013), *Den svenska svala tilliten – förutsättningar och utmaningar*, SNS Förlag.
- Ulver, S. (2012), *Den nygröna människan. En översikt av landsbygdens status i förändring*, Statens jordbruksverk.
- United nations Department of economics and social affairs Population division (2014), *Urban & rural areas 2014*.

Verket för näringslivsutveckling (2006), *Kapitalförsörjning i småföretag: extern finansiering – efterfrågan och tillgång för småföretagen*.

Wigren-Kristoferson, C. (2013), *Jämställdhet – företagsstöd inom landsbygdsprogrammet 2007–2013*.

Kommittédirektiv 2015:73

En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Sammanfattning

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

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

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

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

Behovet av en ny politik för landsbygden

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

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

Landsbygden i Sverige och i många andra länder genomgår sedan länge en strukturomvandling där tjänstesektorn får en allt större betydelse och där besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin och sysselsättningen. Jordbruket och skogsbruket bidrar inte längre i samma utsträckning till landsbygdsbornas försörjning, även om näringarna är fortsatt viktiga för ekonomin. Natur- och kulturresurser på landsbygden får nya och utvecklade användningsområden. Efterfrågan på hållbara turismupplevelser ökar. Utvecklingen av globala värdekedjor bidrar ytterligare till att förändra förutsättningarna för företagen på landsbygden. Kunskapssamhället och utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik öppnar nya möjligheter. Klimatförändringar och urbaniseringen i Sverige och omvärlden medför att den svenska landsbygden blir intressant, inte minst för

livsmedels- och energiförsörjningen, även globalt. Det här är förändringar som påverkar de ekonomiska drivkrafterna och möjligheterna att bo och verka på landsbygden.

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

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

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

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

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

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

Hur har landsbygderna utvecklats de senaste 40–50 åren?

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

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

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

Kommittén ska därför

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

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

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

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

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har också indirekt stor betydelse för utvecklingen på landsbygden, liksom generella

åtgärder inom flera olika politikområden som riktas mot företag och medborgare.

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

Kommittén ska

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

Hur ser den framtida utvecklingen ut och hur påverkas landsbygden?

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

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

Aktivitet på landsbygden och en resurseffektiv markanvändning, bl.a. genom ett hållbart brukande av skogs- och odlingslandskapet, är viktigt för Sveriges och landsbygdens attraktionskraft. Jordbruket står för och utgör förutsättning för ett öppet och varierat landskap, vilket är positivt för biologisk mångfald och levande kulturmiljöer. Ansvaret för de biologiska produktionsresurserna och markens produktivitet blir allt större i ett globalt perspektiv, sär-

skilt med tanke på klimatförändringarna. I omställningen till ett hållbart samhälle kan förvaltningen och nyttjandet av landsbygdens resurser medföra möjligheter till effektiva lösningar och innovationer samt nya affärsmöjligheter för företag på landsbygden. Samtidigt måste riskerna för ett överutnyttjande och problem som förluster av biologisk mångfald uppmärksammas och hanteras. En helhetssyn på landsbygdernas natur- och kulturresurser där hållbarhetsperspektivet ingår behövs. Den utvecklingspotential för näringsverksamheter som baseras på nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i bl.a. natur- och kulturmiljöer bör tas till vara samtidigt som natur- och kulturvärdena bevaras.

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

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

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

En attraktiv boende- och livsmiljö måste kunna erbjuda grundläggande strukturer men också ett utbud av nöjen, kultur och fri-

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

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

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

Det är många faktorer i omvärlden som påverkar den framtida utvecklingen och det krävs en analys av tänkbara utvecklingsvägar för att kunna bedöma hur en politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ska se ut. Bedömningen av framtida utveckling ska baseras på förväntade omvärldsförändringar som demografisk utveckling och boendemönster, migrationsmönster, ett förändrat klimat, arbetsmarknadens dynamik, utveckling av näringslivet med hänsyn till handel och marknad samt globala värdekedjor. Andra arbeten och processer som innehåller framtidsbedömningar eller scenarioanalyser, t.ex. Långtidsutredningens analyser, ska användas

som utgångspunkt. Regionala analyser av landsbygden och dess framtida utveckling ska beaktas i arbetet, liksom att förutsättningarna varierar mellan olika typer av landsbygder. I analysen behöver också den inverkan som landsbygdens utveckling kan ha på målsättningar inom andra politikområden synliggöras.

Kommittén ska

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

Hur ska en ny politik för landsbygden se ut?

Det finns sedan lång tid tillbaka olika insatser som har betydelse för landsbygdens utveckling. Det handlar bl.a. om de prioriterade områdena sysselsättning, jämställdhet och miljö. Etablering av en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden skulle innebära att politiken på den nationella nivån tar ett tydligt och nödvändigt ansvar för de utmaningar som landsbygden står inför. Under åren har strukturer och politik utvecklats för inflytande och genomförande på lokal såväl som regional nivå, exem-

pelvis inom den regionala tillväxtpolitiken och initiativ för lokal utveckling. Men det behövs ett övergripande nationellt ansvar för landsbygden och dess välfärd, villkor och förutsättningar för utveckling och tillväxt. Samhälleliga lösningar som fungerar i täta stadsområden kan behöva utformas på annat sätt för att fungera för den mindre skala och de glesa strukturer som karaktäriserar landsbygderna.

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

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

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

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

Vilka åtgärder behövs för att uppnå målen?

En viktig fråga är hur statens resurser ska disponeras mest effektivt. En analys av vilka åtgärder som är effektiva för att främja tillväxt, företagande och sysselsättning, bidra till att relevanta miljömål

nås samt främja attraktivitet och boende i landsbygdsområden behöver göras. Behovet av åtgärder ska baseras på en bedömning av marknadens funktionssätt och det offentliga åtagandet för landsbygden och dess utveckling. Kommittén ska inte utvärdera eller föreslå ändringar av strandskyddslagstiftningen.

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

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

Konsekvensbeskrivningar

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

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

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

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattningsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehjälp på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]