

Näringsdepartementet

103 30 Stockholm

Stockholm, 2017-03-15

Remissvar

Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygds-kommittén, SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

N2017/00222/HL

Kommitténs förslag och dessas finansiering

Den parlamentariska landsbygdskommittén presenterar totalt 75 förslag för att stärka Sveriges landsbygder på en rad olika områden: näringsliv och företagande; digital kommunikation och transportinfrastruktur; kompetensförsörjning; samhällsplanering och bostadsbyggande; kommersiell service, välfärdstjänster och kultur; statens närvaro i landsbygderna; styrning och organisering av landsbygdspolitiken samt civilsamhället. Av utrymmesskäl omnämns här endast de som kommittén klassificerat som "viktigare insatser" (sid 23 i kommitténs betänkande) med särskilt fokus på kommitténs förslag om kompetensförsörjning.

10 000 statliga arbetstillfällen, motsvarande den ökning av statliga arbetstillfällen i Stockholms funktionella analysregion (FA-region) som ägt rum det senaste decenniet, föreslås utlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Kostnader för denna utlokalisering föreslås ligga inom berörda myndigheters anslag. Kommittén föreslår att lokalt ledd utveckling med leadermetoden, där privat, ideell och offentlig sektor gemensamt tar fram en utvecklingsstrategi, genomförs i hela landet, vilket beräknas kosta ytterligare cirka 150 miljoner kronor under sju år. Finansieringen föreslås ske genom omprioriteringar inom landsbygdsprogrammet.

Kommittén föreslår vidare ett årligt statsbidrag på 70 miljoner för att skapa en infrastruktur för utbildningscentra i FA-regioner som saknar universitet och högskola, eller har få etablerade kommunala lärcentra inom regionen. I samband med detta föreslås att universitet och högskolor ges i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet och att regeringen ser över indikatorerna inom resurstilldelningssystemet i syfte att göra utbildningarna mer relevanta för de lokala arbetsmarknaderna. Kommittén ser ett behov av att den högre utbildningens samverkan med kommunerna formaliseras för att kommunerna ska få bättre förutsättningar att, i samarbete med lärosäten, erbjuda högre utbildning i den egna kommunen eller i samverkan mellan flera kommuner.

Kommittén föreslår ett nytt mål för bredbandsutbyggnaden, där hela landet ska ha tillgång till digital infrastruktur med överföringskapacitet med minst 100

Mbit/s senast 2025. Kostnaderna för detta beräknas till cirka 2 miljarder kronor under en tioårsperiod.

Ett paket på 500 miljoner för näringslivsutveckling i 23 glesbygdskommuner som ställs inför extra stora utmaningar föreslås också. Exempel på åtgärder som kan inrymmas i paketet är sänkta arbetsgivaravgifter och nedskrivning av studielån, vilka är metoder som används i Norge.

Kommittén föreslår att de tre sistnämnda förslagen finansieras genom att systemet för avdrag för resor till och från arbetet blir baserat på avstånd istället för dagens tidsbaserade system. En utredning av WSP Analys visar att avdraget i princip utgör ett incitament för mer bilåkande, framför allt i anslutning till städer. För personer med en bil med låg marginalkostnad medför reseavdraget att det blir billigare att pendla med bil i stället för att åka kollektivt. Avdraget används mest av manliga höginkomsttagare i de tre största städerna. Hälften av den totala kostnaden för avdraget går till de tre storstadslänen. Det har även visat sig att det förekommer felaktiga utbetalningar beräknade till ca 2 miljarder i minskade skatteintäkter i dagens system. Kommittén framhåller att ett avståndsbaserat avdrag, där samma schablonbelopp betalas ut oberoende av valt färdssätt, är enklare att administrera och kontrollera. Både Norge och Danmark har sådana system.

Kommittén menar att reseavdraget skulle underlätta för människor att bosätta sig i landsbygderna och utgöra ett incitament för regionförstoring. Samtidigt skulle ett avståndsbaserat reseavdrag styra resandet i städerna till mer kollektivtrafik med minskade koldioxidutsläpp som följd, även om landsbygdsbefolkningens bilanvändning vid arbetspendling skulle öka något.

Allmänna synpunkter

Omvandlingen från en råvarubaserad tillverkningsindustri till en alltmer kunskapsbaserad ekonomi har skapat djupgående förändringar i relationerna mellan stad och land och mellan Sveriges regioner. Sedan drygt 50 år har Sverige en regionalpolitik, som på många sätt förefaller ha gått i stå. Trots stora förändringar i Sverige och omvärlden är det 16 år sedan en regionalpolitisk proposition senast lades fram. Regeringen valde istället att 2015 tillsätta en landsbygdspolitisk utredning, som nu kommit med sitt slutbetänkande. Förhållandet mellan landsbygdspolitiken och regionalpolitiken är oklart. Det framgår inte minst av att många av de förslag som landsbygdskommittén presenterar, till sin natur snarare är regionalpolitiska än landsbygdspolitiska.

Kommitténs många förslag framstår generellt sett som väl genomarbetade och bygger på forskning, utredningar och erfarenheter från andra länder. En grundläggande positiv faktor är insikten om att det inte finns *en* landsbygd utan att Sveriges landsbygder uppvisar mycket olika förhållanden och att åtgärder måste formars därefter.

Kommitténs 75 förslag skulle om de genomförs otvivelaktigt förbättra många förhållanden i Sveriges landsbygder. Betänkandet omfattar de flesta samhällssektorer och kan i det avseendet sägas vara sammanhållet. Det faktum att betänkandet inte bygger på en djupgående analys av de samhällsförändringar som industrins relativa tillbakagång och kunskapsekonomins framväxt lett till och vad detta innebär för Sveriges landsbygder, betyder dock att kommitténs

förslag snarare framstår som spretiga än sammanhängande. Någon egentlig prioritering av förslagen görs inte, vilket innebär en risk för att centrala och viktiga förslag kan komma i skymundan för genomförandet av så många som möjligt av sidoförslagen.

Landsbygdskommitténs betänkande saknar helt enkelt en analys av vad som är möjligt att utveckla i Sveriges olika landsbygder och en strategi för hur de föreslagna åtgärderna bidrar till att realisera möjligheterna. En sådan analys och strategi måste baseras på människors möjligheter till utbildning och försörjning, på åtgärder för näringslivsutveckling och på en förstärkning av de funktionella regionala arbetsmarknadsregionerna.

Sveriges landsbygder kan grovt räknat sägas bestå av tre kategorier:

1. Den landsbygd som ingår i, eller angränsar till de tre storstadsregionerna. Denna landsbygd är i huvudsak tillväxtområden tack vare sin närhet till de expanderande tillväxtmotorerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Om denna landsbygd överhuvudtaget behöver specifika satsningar är det åtgärder för att stärka dess integration i storstadsregionerna.
2. Den landsbygd som ligger inom pendlingsavstånd från de regionala (läns-) centra. Utvecklingen av denna landsbygd är till största delen en funktion av hur dess regionala centra utvecklas. Starkt expanderande regionala centra ger tydligt positiva spridningseffekter till deras kringliggande landsbygd, medan stagnerande regionala centra ger svaga effekter i deras omland.
3. Den landsbygd som ligger utanför storstädernas och regioncentras influensområden. Denna landsbygd är befolkningsmässigt liten men ytmässigt stor. Med undantag av några turistorter har denna perifera landsbygd stora problem med avfolkning och åldrande befolkning. De 23 kommuner som landsbygdskommittén pekar ut som föremål för särskilda åtgärder ingår i denna grupp.

Av ovanstående indelning framgår att landsbygdens största tillväxtfaktor i kunskapssamhället utgörs av närhet till expanderande städer. I fallet med storstadsnära landsbygd är dess tillväxt i sig en indikation på att speciella tillväxtsåtgärder knappast behövs. Åtgärder för att stärka den andra kategorin av landsbygd blir enligt detta resonemang åtgärder för att stärka de regionala centra, i kombination med åtgärder för att förbättra den kringliggande landsbygdens tillgänglighet till dessa centra. Man brukar tala om en urbaniserad landsbygd. Eftersom denna kategori av landsbygd har en relativt stor befolkning är sannolikt åtgärder med denna inriktning de som kan förväntas ge de största resultaten. För den tredje kategorin, den perifera landsbygden, är det svårt att se åtgärder som ska kunna vända dess negativa utveckling, men sparsmakat riktade åtgärder bör kunna ge positiva effekter för näringsliv och för tillgång till service.

Om de insatser som landsbygdskommittén betecknat som "viktigare" (se ovan) relateras till de tre landsbygdskategorierna kan det konstateras att ett av förslagen, utlokalisering av 10 000 statliga arbetstillfällen från Stockholms FA-region, kan hänföras till åtgärder för landsbygdskategori 2. Det kan knappast råda någon tvekan om att dessa myndigheter skulle förläggas till regionala centra och inte på landsbygd. Den förstärkning av regionala centras arbetsmarknad som förslaget innebär kommer att gynna hela arbetsmarknadsregionen, alltså även den kringliggande landsbygden.

Det finns ett antal goda exempel på hur statliga satsningar i regionala centra gett mycket goda regionala tillväxteffekter. Gemensamt för dessa tycks vara att flera myndigheter tillsammans med högskolor/universitet format ett kluster med en gemensam arbetsmarknad där kompetenser kunnat förstärka varandra. Det finns dock också mindre positiva exempel på att enskilda myndigheter etablerats i regioncentra där relaterade verksamheter saknats och klustereffekterna därför uteblivit. Om utlokalisering av statliga myndigheter ska genomföras bör de därför bygga på en strategi att skapa kluster av liknande verksamheter och med koppling till högskolor/universitet. Ett exempel skulle kunna vara att överväga att utlokalisera Statens strålskyddsmyndighet till Oskarshamn i samband med nedläggningen av ortens kärnkraftverk.

Kommitténs övriga ”viktigare” förslag har i flera fall fokus på landsbygdskategori 3. Det gäller förslaget om utbildningscentra i FA-regioner som saknar universitet och högskola, samt det nya målet för bredbandsutbyggnad i hela landet. Det gäller även det riktade paketet till de 23 mest utsatta glesbygdskommunerna.

Det är ingen tvekan om att denna kategori av landsbygd är den som har de största problemen, men att det också i dessa områden finns framgångsrika, expanderande företag. Utan förbättrad utbildning och utan bredband kommer de relativa förutsättningarna för företagande och arbete dessa områden att ytterligare försämrats. En riktad satsning på de 23 mest utsatta glesbygdskommunerna är därför rimlig. Dock måste det framhållas att en avgörande faktor för deras utveckling är starkare kopplingar till regionala centra och att detta bör vara en del av strategin bakom satsningen.

Kommittén föreslår att resurstilldelningssystemet till universiteten skall justeras för att göra utbildningarna mer relevanta för de lokala arbetsmarknaderna. Regeringen har redan tidigare aviserat en bred översyn av hela resurstilldelningssystemet för högre utbildning. Att detta är välkommet visar inte minst betänkandet av Utredningen om högskolans utbildningsutbud ”Högre utbildning under tjugo år”, SOU 2015:70. Kommitténs förslag är alltså något att behandla i den kommande utredningen om resurstilldelningssystem. Begreppet livslångt lärande kommer sannolikt vara av vikt att ta hänsyn till i detta sammanhang. Det finns förväntningar på högre utbildning att möta behoven av livslångt lärande för individer och arbetsmarknadens växlande behov. Detta bör mötas med en finansieringsmodell som gör det möjligt för lärosätena att på ett adekvat sätt ta sig an de utmaningar detta innebär.

Man föreslår vidare att regeringen skall ge universitet och högskolor i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet och att detta uppdrag också bör tydliggöras genom en förändring i högskolelagen. Vår uppfattning är att det är mycket tveksamt om detta skall lagstadgas utan att det snarare är en resursfråga.

Det är utredningens uppfattning att kompetensförsörjningen i landsbygderna inte löses enbart genom att öka antalet studieplatser vid universitet och högskolor. Man anser att en omfördelning från campusbaserade studier till mer decentraliserad undervisning är ett sätt att i ökad utsträckning möta landsbygdernas avsaknad av högre utbildning i närområdet. För närvarande sker det dock ganska stora förändringar av den högre utbildningen genom kombinationer av teknisk och pedagogisk utveckling. I vissa europeiska länder har man redan börjat ge möjlighet till tillgodoräknande av kvalitetsgranskade

MOOC i programutbildningar. Resultatet har blivit en ny marknad för de stora lärosätena och samtidigt en generellt ökad tillgänglighet till distansutbildning.

Det är därför inte alls säkert att en satsning på campusliknande miljöer med kommunala huvudmän är rätt väg att gå för att öka tillträdet till högre utbildning i de utsatta kommunerna, inte minst med bakgrund att bredband skall finnas i hela landet. Information och motivation torde vara minst lika effektivt.

Det grundläggande motivet för satsningen på utbildningscentra är att utveckla utbud av rätt utbildad arbetskraft i landsbygderna. Detta kan ske på två sätt: dels genom att befintlig befolkning utbildas; dels genom att personer med rätt utbildning attraheras att vara verksamma där. Förslaget om utbildningscentra i FA-regioner som saknar högskola fokuserar på det första sättet. Ett annat förslag från kommittén, att skriva av studielån för personer som är yrkesverksamma i de utsatta kommunerna, har fokus på det andra sättet. Ökad inflyttning av personer med högre utbildning kan sannolikt också ge ytterligare motivation för högre utbildning hos befintlig befolkning.

I samband med utredningens förslag till näringslivspaket till utsatta kommuner kan också examensarbeten och projektkurser kopplade till dessa kommuner stimuleras. Det kan även finnas relevanta forskningsfrågor och projekt att knyta till kommunerna. KTH har mångårig god erfarenhet av utbildnings- och forskningssamarbete med näringsliv och kommuner i flera av de glesare regionerna. Exempel på fortgående samverkan kan hämtas från kommuner som Oskarshamn, Ludvika, Falun och Kiruna. KTH har således god beredskap för en mer formaliserad samverkan med kommuner i hela landet kring skräddarsydda högre utbildningar för framtidens arbetsmarknader, men vi vill understryka att detta liksom i exemplen ovan inte kan genomföras inom existerande budgetramar utan kräver nya resurser.

Finansiering av kommitténs förslag

Flera av de prioriterade förslagen som diskuterats ovan föreslås bli finansierade av en förändring av avdraget för resor till och från arbetet. Förslaget kommer att missgynna bilresor i storstäderna, där valet av bil istället för kollektivtrafik motiveras med tidsvinster, men kommer inte att innebära någon skillnad i glesbygden, där kollektivtrafik om den finns är så gles att den ofta inte kan användas för arbetspendling. En omläggning av reseavdraget från tidsbaserat till avståndsbaserat blir ett incitament för övergång till kollektivtrafik i de regioner där koldioxidutsläppen är högst. Ur klimatsynpunkt är detta därför ett positivt förslag.

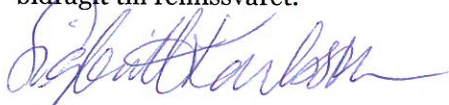
Övriga synpunkter

Landsbygdskommitténs slutbetänkande spänner över ett flertal politikområden, men det finns också politiska förslag med tydliga landsbygdpolitiska och regionalpolitiska effekter som inte behandlas av kommittén. Ett sådant förslag är det om en särskild flygskatt. De miljömässiga skälen för en sådan skatt är uppenbara, likaså är dock de negativa regionalpolitiska effekterna av en sådan skatt. KTH-forskare har nyligen framhållit att om flyg till i första hand norra Norrland och Gotland undantas från skatten skulle ändå mer än 90 procent av den positiva climateffekten av en flygskatt kvarstå (Dagens Samhälle 2017-02-27). Detta påpekande anknyter på ett tydligt sätt till utgångspunkterna i

Landsbygdskommitténs förslag: att nationell politik mycket väl kan anpassas till regionala förhållanden, till fördel för hela landet. I detta arbete är det till fördel om politiken kan innehålla samverkan med universitet och högskolor både i närregionen och i hela landet.

Avslutning

Remissvaret har utarbetats av professor Hans Westlund, avdelningen för urbana och regionala studier vid skolan för arkitektur och samhällsbyggnad. Även professor em. Folke Snickars och näringslivssamordnare Johan Blaus har bidragit till remissvaret.



Sigbritt Karlsson
Rektor