

# Förord

Landsbygdskommitténs uppdrag, att formulera strategier som leder till en långsiktig ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar landsbygdsutveckling, är mycket omfattande eftersom praktiskt taget alla politikområden har betydelse för landsbygdens utveckling.

Det har gjorts olika analyser över den svenska landsbygdens utvecklingsförutsättningar som Landsbygdskommittén tagit del av, bland annat kan refereras till SOU 2003:29 "Mot en ny landsbygdspolitik". För att få ytterligare underlag inför olika överväganden har kommittén bitt olika författare ge sin syn på vissa, för landsbygden väsentliga, frågeställningar. I denna skrift redovisas uppdragen, som vi hoppas, ska vara en källa till fördjupad kunskap och inspiration. Minnesanteckningar från Landsbygdskommitténs rådslag, som genomfördes under våren 2005 återfinns också i rapporten.

Författarna svarar själva för innehållet i sina rapporter.

Författarna är:

Berndtsson, Leif, konsult inom lokal och regional utveckling

Dahlbom, Bo, professor vid IT-universitetet i Göteborg och forskningschef vid Interactive Institute

Emanuelsson, Urban, växtekolog med särskild inriktning mot kulturlandskap och frågor som rör historisk ekologi

Forsberg, Gunnel, kulturgeograf med forskningsinriktning mot Regional utveckling, Samhällsplanering, Genusperspektiv

Klaesson, Johan, utredare på Jordbruksverket

Pettersson, Lars, utredare på Jordbruksverket

Oremark, Kerstin, huvudsekreterare i Landsbygdskommittén

Pichler, Wolfgang, utredare på Glesbygdsverket

Svensson, Ronny, forskare och expert i Landsbygdskommittén

Landsbygdskommittén publicerar förutom sitt slutbetänkande och denna rapportsammanställning även:

- Lokala exempel från utvecklingsarbete på landsbygden och exempel från våra grannländer "Verkligheten som kraftkälla"
- En strategi för landsbygdsforskning – underlag till Landsbygds-kommittén
- En kortfattad populärversion av betänkandet: Se Landsbygden, Myter, sanningar och framtidsstrategier (SOU 2006:101)
- "Statens nya geografi" – hur den statliga sektorns geografiska fördelning i landet har förändrats mellan 1986 och 2003. Detta är ett uppdrag som Landsbygds- och Ansvarskommittéerna gemensamt uppdragit till Högskolan i Dalarna<sup>1</sup> att utföra.

Stockholm i december 2006

Karl-Erik Nilsson  
Ordförande

Kerstin Oremark  
Huvudsekreterare

---

<sup>1</sup> Brandt, Daniel och Westholm, Erik, (2006) Statens Nya geografi, Ansvarskommitténs skriftserie (Finns även i rapport 2006:21 i Länsstyrelsen Dalarnas rapportserie).

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Vilka är de globala utmaningarna mot svensk landsbygd? .....</b>	<b>9</b>
	Globala utmaningar som påverkar svensk landsbygd .....	10
	Påverkan på landsbygden .....	11
	Energin en stor potential .....	12
	Gruvor och skog med motsatta tendenser .....	14
	Strukturförändringarna behöver inte bara bli negativa .....	15
<b>2</b>	<b>Sveriges landsbygdspolitik .....</b>	<b>21</b>
	En blandning av jordbruks- och regionalpolitik samt lokala beslut.....	21
<b>3</b>	<b>Regionalpolitik – säker väg till regional balans? .....</b>	<b>25</b>
	Motiv för regionala utvecklingsåtgärder.....	26
	Att värdera i efterhand inte helt enkelt.....	27
	Ny policy efter EU-inträdet – resultatlös?.....	32
	Blev det bättre efter 1999? .....	34
	Delegationer för två problemområden .....	35
	Från regionalpolitik till en politik för tillväxt .....	38
	Bilaga.....	40

<b>4</b>	<b>Trender i befolkningsutvecklingen .....</b>	<b>45</b>
	Folkmängdsförändringar.....	46
	Förändringar i åldersstrukturen.....	47
<b>5</b>	<b>Relationen stad – land .....</b>	<b>49</b>
	En rumslig klyvning .....	49
	Omvandlingens dimensioner.....	50
	En nationell symbol .....	52
	Flöden och punkter .....	52
	Inte bara gemeinschaft .....	53
	En statisk struktur förutsätter flöden .....	54
	Vardagslivsperspektiv .....	55
	Landsbygden finns inte a priori – den ”görs” .....	55
	Nya utmaningar .....	56
	Publicerade skrifter på temat (Inom ramen för Mälardalsprojektet, vid Uppsala Universitet, kulturgeografiska institutionen): .....	58
<b>6</b>	<b>Landsbygdsarbetsmarknader eller arbetsmarknaden     på landsbygden .....</b>	<b>61</b>
	Landsbygdsarbetsmarknader .....	61
	Arbetsmarknaden på landsbygden .....	68
	Försörjningsstrategier i ett territoriellt perspektiv .....	70
	Slutsatser .....	73
<b>7</b>	<b>Landsbygdens ekonomi och företagande .....</b>	<b>75</b>
	Introduktion .....	75
	Stad och Land .....	76
	Landsbygdens ekonomiska geografi.....	78
	Platsbundna och små företag på landsbygden .....	83
	Gröna näringar – naturvårdande företag.....	87

Lokala utvecklingskrafter .....	90
<b>8 Kapitalförsörjning för landsbygdsföretagare .....</b>	<b>93</b>
Inledning.....	93
Analys av landsbygdsföretags finansieringssituation.....	94
Slutsatser.....	98
Genomförda förändringar .....	99
Förslag till strategier .....	100
Åtgärder för en bättre kapitalförsörjning.....	101
Reflektioner.....	103
Referenser.....	105
<b>9 Internet och landsbygden.....</b>	<b>107</b>
<b>10 Miljöersättningar och landsbygdsutveckling.....</b>	<b>111</b>
Inledning.....	111
Argumentation för nya lösningar.....	112
Förförståelse.....	115
Framtiden .....	121
Modeller för framtiden .....	122
Strategi för genomförande.....	131
<b>11 Landsbygdskommitténs rådslag 2005 .....</b>	<b>137</b>



# 1 Vilka är de globala utmaningarna mot svensk landsbygd?

Ronny Svensson

Globaliseringens påverkan av i första hand vår ekonomi men också av andra faktorer som politikens villkor och förutsättningar, kommunikationernas utformning och effekter, samarbetet med andra länder, människors flyttrörelser, teknikutvecklingen inom skilda sektorer etc. har inte skett vid ett visst klockslag, en viss dag eller under en begränsad period. Globaliseringseffekterna är resultatet av en långsiktig förändring av hela vårt samhälle, där påverkan från andra länders och världsdelars utveckling spelar en allt större roll. Man kan dock säga att dessa effekter numera påverkar hela vårt samhälle i en betydligt snabbare takt än vi tidigare varit vana vid. Det blir allt färre områden i vår ekonomi, i vårt samhälle och i vår vardag som undslipper denna svårstyrda globala omvandling.

Utan att gå in alltför långt tillbaka i vår historia kan vi säga att Sverige under mycket lång tid haft ett stort utbyte med andra länder från i första hand vår industrialiseringsstart under 1800-talet. Redan under 1600-talets första hälft fick vi emellertid som ett exempel påtagliga influenser på vår ekonomi utifrån. Invandringen från Vallonien i Belgien/Frankrike till våra järnbruk i östra Sverige utvecklade och stärkte de grenar av vår inhemska industri som bidragit allra mest till att utveckla både vår utrikeshandel och nationella ekonomi under flera hundra år (1). Utan dessa händelser kanske Sandvik AB, som byggts upp av bl.a. en mängd små bruk i denna del av Bergslagen, aldrig hade blivit ett världsledande stål- och materialföretag. Även om begreppet globalisering då inte var uppfunnet var vi en del av den globala handeln som främst ägde rum mellan utvecklade länder i väst. Idag domineras ekonomin av en annan del av den globala miljön.

Efter andra världskriget fick svensk naturresursbaserad industri ett nytt stort uppsving och kunde tillsammans med en växande varvs-, kemi-, elektroteknik- och bilindustri lägga grunden till en växande och väl spridd materiell utveckling för hela befolkningen.

Framgångarna på exportmarknaden var stora och många svenska företag har sedan dess stärkt sina positioner på viktiga delar av den idag alltmer dominerande globala ekonomin. Jag tänker på företag som Volvo, Ericsson, SKF, Scania, SCA osv. Utan en världsomspännande, global marknad skulle aldrig ett litet land som Sverige kunnat nå så stora industriella framgångar som vi nu väl känner till.

Den globaliserade ekonomin har under senare år fått sitt uppsving tack vare främst utvecklingen av data- och elektronikindustrin, Internet, stora pensionsfonders och andra aktörers omfattande köp av aktier i en rad skilda länder, utländska företags köp av bl.a. svenska företag (Se t.ex. Volvo och Saab), ny liberaliserad lagstiftning i flertalet utvecklade länder när det gäller ekonomins styrning och ägandet av finansiellt och reall kapital, EU:s och andra regionala ekonomiska zoners framväxt samt en allt starkare konsumtionsefterfrågan från en växande global medelklass.

Om man skall sammanfatta globalisering som begrepp och faktisk konsekvens kan man i all enkelhet säga att enskilda länder inte längre relativt suveränt kan bestämma ramarna för ekonomins utveckling och samhällets förändring på främst makronivån. Den globala konkurrensen och de internationella kapitalrörelserna samt dess ägare styr mer och mer ländernas ekonomiska grundvillkor. Människor, kapital, varor och tjänster rör sig över nationsgränserna och skapar nya ramar för den framtida utvecklingen av människornas totala levnadsvillkor. Dessa villkor har dock en stark tendens att dela upp världen i något vi kan kalla vinnare och förlorare. Kina och EU-regionen tillhör vinnarna vad gäller ekonomiska framsteg medan Afrika får bära en stor del av denna utvecklings baksida. Bland vinnarna finns dock inte bara vinnare och inte sällan medför ekonomisk tillväxt nya problem som gäller bl.a. miljö- och hälsoförändringar.

### **Globala utmaningar som påverkar svensk landsbygd**

På global nivå skapar globaliseringen många radikalt nya utmaningar på samhällslivets flesta områden. Vi får utmaningar som:

- Att stora livsmedelsproducenter tar över en allt större del av livsmedelsmarknaden
- Att globala livsmedelskedjor som Wal-Mart och Carrefour mer och mer dominerar ländernas livsmedelshandel, inte minst Wal-Marts expansion i Sydostasien och Centralamerika



- Att Kina med sin politiska diktatur och ekonomiska effektivitet samt en del andra extrema lågkostnadsländer som Indien, Indonesien och Filippinerna hotar att ta över en stor del av i första hand OECD-ländernas rutinjobb men också en växande del av den globala produktionen av produkter som telefoner, bilar, fartyg etc. samt en ökad andel av tjänstemarknaden inom vissa sektorer som redovisning och fakturering
- Att de ekonomiska och sociala klyftorna tenderar att öka i världen som helhet
- Att miljöföroringarna ökar i mångfald och alltmer påverkar människans hälsa
- Att de stora multinationella bolagen får ett ökat inflytande över ländernas totala ekonomiska styrning och utveckling
- Att strukturuomvandlingstakten i världens produktionssystem ökar med stora sociala och ekonomiska effekter för enskilda länder, regioner och orter – inte minst i Västeuropa och USA
- Att enskilda länder med välutvecklade, demokratiskt styrda ekonomier utsätts för sådana snabba omdaningar av näringsliv och arbetsmarknad att det blir allt svårare att lösa människors välfärdsfrågor med traditionella medel på nationell nivå.
- Att arbetslösheten tenderar att långsiktigt öka i tidigare ekonomiskt gynnade länder.

En av EU:s grundläggande tankar är att genom ett avancerat samarbete mellan de idag 25 medlemsländerna skapa en motvikt till några av de negativa effekterna som globaliseringen för med sig. Tanken är också att lättare ta del av globaliseringens positiva sidor och göra EU:s länder mer konkurrenskraftiga gentemot andra regioner i världen. Samtidigt vet vi att dessa strategier även för med sig vissa negativa effekter för varje enskilt land. I Sverige finns jordbruket inom de sektorer där påtagliga förändringar kan äga rum. Där jordbruket påverkas blir även landsbygden direkt berörd.

### **Påverkan på landsbygden**

Hur har dessa redan inträffade förändringar påverkat svensk landsbygd i olika avseenden? Vi kan t.ex. se hur ägandet av exempelvis svenska vidareförädlingsföretag inom livsmedelssektorn snabbt förändras. Svenska företag köps upp eller fusioneras med utländska storföretag. Vårt största mejeriföretag Arla ägs till stor del i prakti-

ken av Danmarks ledande mjölkföretag och en konsekvens har blivit lägre avräkningspris till bonden men också ett mer konkurrenskraftigt pris i butiken. Till det senare har även konkurrensen från de nya lågprisföretagen bidragit med bl.a. lågprismjölk från lågkostnadsländer i Östeuropa. Detta påverkar direkt de svenska mjölkböndernas ekonomi och framtid. Hoten känns just nu starkare än möjligheterna enligt många svenska bönders egna uttalanden.

Idag utgörs drygt 15 % av livsmedelshandelns varor i butikerna av egna märkesvaror – s.k. EMV-varor (2). Nästa mål är 25 % (3). Dessa har ofta sitt ursprung i stora grönsaks-, jordbruks- eller livsmedelsförädlingsföretag på den europeiska kontinenten. Här får de stora grossisterna i Sverige lägre inköspriser än på hemmaplan, vilket gör att de svenska bönderna och andra livsmedelsproducenter får svårare att sälja sina varor med sämre intäkter och minskad produktion som följd. Många svenska mjölkbönder har redan givit upp p.g.a. dessa nya villkor som i stor utsträckning bestäms utanför Sverige och i stora bolag i andra länder. Vilka står eventuellt här näst på tur att drabbas – köttbönderna eller de inhemska mejerierna?

EU:s planerade nya jordbrukspolitik med påtagligt lägre subventioner till producenterna kan få betydande konsekvenser för det svenska jordbruket och de svenska konsumenterna. Positiva effekter kan bli att lantbruksföretagen och de gemensamt ägda företagen tvingas att specialisera sig och inrikta sig på kvalitetsvaror med större förmåga att klara sig på en konkurrensutsatt marknad. Svensk livsmedellexport har ökat relativt kraftigt på EU-marknaden de senaste åren (4). Den krympande bondeskaran tvingas också att diversifiera sin produktion och verksamhet, vilket kan skapa en säkrare och högre intäktsnivå för kvarvarande lantbrukare i framtiden.

## **Energin en stor potential**

Behovet av att ersätta olja och kol eller fossila bränslen med förnybar energi kan också ge lantbrukarna och skogsägarna större intäktsmöjligheter än idag och samtidigt bidra till en avsevärt bättre luft- och vattenmiljö. Det finns inom böndernas egen organisation beräkningar som visar att fastbränslen, rapsolja, biogas och andra biobränslen på enbart fyra år skulle kunna skapa 25 000 nya jobb på

landsbygden landet runt om de gröna producenterna får samma villkor som andra framgångsrika näringar (5). Om landsbygdens tusentals småföretag tar sig an utmaningen att utveckla den nödvändiga tekniken och utrustningen för en ny svensk och exportinriktad bioenerginäring blir summan jobb sannolikt den dubbla.

Till de negativa riskerna och effekterna hör onekligen hoten mot det öppna landskapet. Vårt öppna landskap är redan idag direkt hotat genom den snabba nedläggningen av aktiva jordbruk och främst jordbruk med djurhållning. I regioner som Dalarna, Hälsingland och Värmland ser vi idag att landskapet fylls av träd och buskar i spåren av tidigare intensivt brukade åkrar och ängar. I norrlandslänen har denna utveckling gått mycket hastigt. Effekterna av ett igenväxt landskap kan bli mindre attraktiva boendemiljöer, ökad svårighet att utveckla besöksnäringarna och en fortsatt minskning av befolkningen i berörda områden.

Även här finns dock vissa motmedel som ett ökat bruk av betande köttdjur, vilket vi ser många exempel på i hela landet och inte minst i de tre nämnda länen. Utrymmet för en ökad svensk nötköttsproduktion är relativt stort och med hjälp av globaliseringen kanske de idag mycket konkurrenskraftiga köttpriserna i bl.a. Brasilien blir lättare att utmana från svenska bönders sida inom en tioårsperiod framåt.

Men utmaningen på detta område är onekligen stor och det tar lång tid att skapa verksamheter och företag som hindrar en ökad igenväxning och eventuellt återtar tidigare öppna landskapsmiljöer. På lång sikt kan dock den ökade efterfrågan på livsmedel i världen komma att gynna regioner som Norden med en relativt oförstörd biologisk produktionsmiljö. Då krävs dock att de svenska åkrarna inte görs långsiktigt obrukbara.

Till hoten hör också att den småskaliga livsmedelsförädlingsindustrin får tuffare villkor i och med att lågkostnadsländer som t.ex. Uruguay, Brasilien och Ungern och senare säkert också andra idag mindre utvecklade ekonomier ökar sin export av kött råvaror till Sverige. De svenska företagen inklusive aktiva lantbrukare får svårare att konkurrera prismässigt och svårt att stå emot de större leverantörerna till livsmedelskedjorna (6). Det senare gäller även producenter av t.ex. bröd, bär, frukt och andra råvaror. Det går visserligen att öka försäljningen till den lokala marknaden utanför de stora städernas detaljhandelsområden men sammanlagt kan dessa små marknader inte ersätta det som främst går förlorat till de större detaljhandelsföretagen. Axfood, som tidigare via Hemköp endast

köpt svenska råvaror till sina butiker, förändrade denna policy för drygt ett år sedan med följden att importen av främst kött ökade kraftigt.

### Gruvor och skog med motsatta tendenser

Landsbygden påverkas givetvis på flertalet samhällssektorer av det faktum att den globala ekonomin och dess drivkrafter blir allt starkare och gör nationella och regionala styrmedel mindre effektiva i att uppnå de mål som befolkningen i skilda delar av landsbygden har högst upp på sina prioriteringslistor.

En högst oväntad näringsutveckling har plötsligt och tack vare den globala ekonomiska utvecklingen satt kommuner som Storuman, Malå och Lycksele på den svenska kartan. Aldrig någonsin har prospekteringsverksamheten i den svenska berggrunden varit så intensiv som idag och det gäller både basmineraler som järn och eftersökta industrimineraler som vanadin.

Efterfrågan på stål och andra konstruktionsmateriel i bl.a. Kina, Indien, Japan men också i andra industri- och investeringstunga länder som Östeuropa har lett till en intensiv jakt efter fler och större fyndigheter i Sverige och har redan bidragit till att minska utflyttningen från och stimulera inflyttningen till Norrlands inland. Nedgången av antalet sysselsatta i gruvnäringen har avstannat och f.n. pågår en expansion av gruvnäringens serviceinriktade underleverantörer där antalet jobb ökar mycket snabbt.

Den svenska skogsnäringen ökar i motsats till gruvnäringen inte sina sysselsatta. Storskaliga anläggningar kräver allt färre anställda. Pappersmaskin 11, som nyligen installerats i Kvarnsvedens pappersbruk i Borlänge, innebär att totalproduktionen av papper ökar cirka 50 % samtidigt som antalet sysselsatt kan komma att minska med ungefär 200 personer. De svenska storföretagen som SCA och Stora Enso skapar i ökad omfattning nya produktionsanläggningar i länder och regioner med snabbväxande träarter (bl.a. i Brasilien), vilket minskar behovet av produktionskapacitet i Sverige eftersom varorna säljs på hela den globala marknaden.

Råvarorna till pappersmassa- och pappersindustrin i Sverige tas i allt högre grad från östra Europa med Ryssland som den stora råvarubasen till kostnader som svenska leverantörer inte kan åstadkomma. Detta minskar avverkningen inom landet och de sysselsatta i näringen. Landsbygden tappas på försörjningsmöjligheter.

Å andra sidan finns det möjligheter att motverka dessa tendenser via en långt driven vidareförädling. Den svenska timmerhusindustrin tillhör dessa viktiga förädlare i likhet med en växande grupp småskaliga möbel- och designföretag, inredningsföretag, avancerade snickeriföretag m.fl. Kostnadsnivån i dessa ofta landsbygdsbaserade företag kan på kort sikt vara en nackdel på exportmarknaden men på längre sikt kan det internationella trycket på Västeuropas relativt höga lönenivåer samt löneökningar i den nya världen leda till att vi får en förnyad konkurrenskraft i bl.a. de nordiska länderna.

Om skogsnäringen krymper kan detta också vara en ny möjlighet på både kort och lång sikt. Förändringen kan medföra att skogen blir mer användbar för turism och rörligt friluftsliv men också för ett ökat byggande av fritidshus och permanentbostäder. Turismen växer kraftigt i skogslänen både i ekonomiskt värde och som arbetsmarknad.

### **Strukturförändringarna behöver inte bara bli negativa**

Som framgår av några stycken ovan kan globaliseringen, främst på längre sikt, medföra nya möjligheter som motverkar en del av de negativa effekterna. På längre sikt kan en större marknad och större möjligheter att exportera även bidra till att Sverige som helhet får nya jobb och ökade intäkter. Om dessa nya möjligheter kan väga upp de åtminstone på kort sikt mycket tydliga nackdelarna är det oerhört svårt att uttala sig om. Som i alla spel finns det dock en möjlighet att vissa regioner och grupper av befolkningen vinner medan andra tillhör de som förlorar intäkter, jobb och framtidshopp.

De negativa effekter vi ser idag utöver ovan nämnda är i första hand att vissa tillverkningsjobb flyttas över till lågkostnadsländer, vilket företrädesvis drabbar industritunga regioner och kommuner före orter med en större andel tjänstenäringsar. Vi ser också att bl.a. timmerhusföretagen de senaste åren fått en ökad konkurrens från låglöneländerna i Östeuropa, vilket kan slå ut ett flertal små husföretag på landsbygden. En ökad andel av våra lastbilstransporter tas över av utländska företag och utlandsbaserade chaufförer i syfte att minska transportkostnaderna och öka vissa svenska speditorsföretags konkurrenskraft.

Andra fullt synliga effekter av globaliseringens följder i Sverige är att lokala, företrädesvis små företag får allt svårare att konkurrera om offentliga upphandlingar från kommuner, landsting och statliga organ. Detta betyder att landsbygden förlorar ett antal små företag som har svårt att stå emot svenska och utländska storföretag när det gäller en hel del varor och tjänster. På vissa områden som livsmedelsinköp till lokala skolor och daghem har ett par kommuner dock lyckats finna modeller för att underlätta för små lokala företag att vara med i en kamp på mer lika villkor.

I huvudsak kan man säga att landsbygden på kort och kanske också medellång sikt med tydliga exempel sedan flera år tillbaka tillhör de regioner som verkar förlora mest på den globaliserade ekonomin. Vinnarna ser ut att ha sin lokalisering i större tätortsregioner. Som redan sagts kan läget på längre sikt bli annorlunda och det självklara målet måste vara att landsbygdens alla aktörer gemensamt försöker avvärja hot och skapa nya möjligheter för att utveckla landsbygdens alla positiva resurser. Att använda skogsråvara och nya energigrödor för att ersätta oljan kan som vi redan sagt medföra nya fördelar för landsbygden.

Det är dock en kamp ”mot klockan” att kunna ställa om tillräckligt snabbt och samtidigt bygga upp en mer hållbar eller uthållig samhällsstruktur. Det som försvårar en omställning till att maximalt försöka använda globaliseringen till en mer positiv utveckling är det faktum att landsbygden i Sverige redan nu håller på att förlora en stor del av förutsättningarna för att kunna skapa en offensiv utvecklingsstrategi. Infrastrukturen sviktar, de statliga jobben tunnas ut i antal och kvalitet och den statliga medborgarservicen försämras i jämn takt.

Därtill kommer att landsbygdshushållens transportkostnader höjs relativt ofta, sjuk- och hälsovården centraliseras till färre platser, flera kommuner och landsting har en försämrad ekonomi, högskolorna och universiteten minskar andelen unga och välutbildade i många landsbygdskommuner, de nya tjänstejobben skapas mest i större städer och åldersstrukturen är på flera håll på väg att försvåra en positiv utveckling av landsbygden.

En slutsats av detta är att landsbygdens utvecklingsmöjligheter måste förändras via den nationella och EU-inriktade strukturpolitiken om globaliseringens positiva möjligheter skall ha en chans att bidra till dessa regioners positiva framtid. I annat fall kan strukturomvandlingen bli oss alltför övermäktig i vissa orter, regioner och näringar.

Samtidigt måste man hålla i minnet att landsbygdsbefolkningen måste bli medveten om sina egna möjligheter att via egen kunskap, egna produktionsanläggningar, eget kapital, lokala råvaror och ett konstruktivt samarbete skapa nya företag och jobb inom gamla och nya näringar. Den unika utvecklingen i Gnosjö, Skellefteå, Ovanåker/Bollnäs, Siljansregionen m.fl. exempel visar att sådana förändringar både varit och även i framtiden bör vara fullt möjliga att realisera.

Att betrakta globaliseringen som en opåverkbar, mystisk och ointaglig förändringsmaskin tjänar bara de krafter som står med "armarna i kors" inför alla nya problem och utmaningar som dyker upp. Ett motsatt förhållningssätt innebär att man "tar tjuren vid hornen" och tillsammans med andra människor bygger upp nya strukturer och nya användningsområden för de många positiva resurser som landsbygden hyser. I valet mellan dessa båda alternativ kan landsbygdsbefolkningen knappast tveka!

### Källor – specifika

1. Här finns en intressant parallell 300 år senare då en stor grupp av människor från Finland under främst 1950- och 1960-talen flyttade in till bruksorterna och deras järn- och stålverk i Bergslagen och gjorde det möjligt för bruken att växa genom skiftarbete och större bemanning
2. Uppgift från Svensk Handel och Konsumentverket
3. Uppgift från Konsumentverket
4. Uppgift från SCB
5. Se bl.a. pm från LRF, "Förnybar energi från jord- och skogsbruket ger nya affärer och bättre miljö", februari 2005 samt pm från 2006, "Vi kan ge Sverige ny energi och 35 000 nya jobb". Se även Kommissionen mot oljeberoende och dess rapport från juni 2006, "På väg mot ett oljefritt Sverige"
6. Se bl.a. rapport 2005/06:RFR3 från Miljö- och jordbruksutskottet, "Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion"

### Källor – allmänna

1. Jansson André, "Globalisering – kommunikation och modernitet, Studentlitteratur Lund 2004"
2. Collste Göran, "Globalisering och global rättvisa", Studentlitteratur Lund 2004
3. Mörtvik Roger, "Turboekonomin – Den globala kampen om jobb och välfärd", TCO:s förlag Falun 2006
4. Savić Vladislav, "Det tysta kriget – Olja, makt, kontroll", Natur och Kultur Stockholm 2006
5. Leijonborg Lars, "Global utmaning – Så blir också Sverige vinnare", Atlantis Malmö 2006
6. Martin Hans-Peter & Schumann Harald, "Globaliseringsfällan – Angreppet på demokrati och välfärd", Rowolt Verlag och Symposion (svenska utg.) Stockholm 1997
7. Thörn Håkan, "Globaliseringens dimensioner – Nationalstat, världssamhälle, demokrati och sociala rörelser" Atlas förlag Avesta 2004
8. Hedengren Uriel, "Globalisering – hot eller möjlighet?", Natur & Kultur Eskilstuna 2006
9. Regeringens skrivelse 2005/06:204, "Sveriges politik för global utveckling", UD Stockholm 2006



10. Bauman Zygmund, "Globalization – The Human Consequences", Cambridge Polity Press 1998
11. De Vylder Stefan, "Utvecklingens drivkrafter – Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen", Forum Syds förlag, 2002
12. Greider William, "One World. Ready or Not. The Magic Logic of Global Capitalism, Simon & Schuster New York 1997



## 2 Sveriges landsbygdspolitik

Ronny Svensson

### **En blandning av jordbruks- och regionalpolitik samt lokala beslut**

När man tar del av officiella dokument kring Sveriges landsbygdspolitik finner man många bevis på en påstådd självklar och exakt koppling mellan begreppen jordbruks- och landsbygdspolitik trots att begreppet landsbygdspolitik rimligen bör omfatta alla de väsentliga instrument som påverkar landsbygdens vardagsliv, förändringar och framtid. Att jordbrukspolitiken har en väsentlig och i många delar av Sverige en avgörande betydelse för landsbygden och landsbygdspolitiken är också sant samtidigt som man måste notera att jordbrukets roll i både Sveriges och landsbygdens totala ekonomi klart minskar. Utan stora investeringar i breda infrastrukturrella funktionssystem kan jordbruket knappast utvecklas och landsbygdens framtida intäktsbehov garanteras.

Jordbruket med tillhörande skogsbruks- och trädgårdssektorer har under århundraden format det svenska landskapet samt en stor del av dess miljömässiga, sociala och kulturella struktur och värden. Det öppna landskapet, som kanske mest av alla landsbygdens många kvaliteter drar till sig nya invånare och nya näringar, är en nästan entydig effekt av ett effektivt och i många stycken högkvalitativt verkande jordbruksföretagande. Därför har jordbrukspolitiken också haft stor betydelse för hur landsbygden utvecklats och de framtidsinriktade utvecklingsmöjligheter som utgör en del av landsbygdens stora potential.

Om man ser till landsbygdsutvecklingen i skilda delar av landet finner vi att jordbruket med tillhörande binäringar har olika roller i skilda regioner. I norra Sverige finns visserligen ett aktivt jordbruk efter de stora älvdalarna och Norrlandskusten men andelen verk samma personer och jordbrukets bidrag till regionernas BNP minskar. Andra näringar bär mer och mer upp den totala sysselsättningen och bosättningen. Detta gäller i hög grad även industri-

bältet norr om Mälardalen i Bergslagen med näromgivningar. Söder om dessa regioner har jordbruket en fortsatt stor och ofta avgörande betydelse för landsbygdens samlade kvaliteter.

När den statliga regionalpolitiken fick en mer ambitiös och resursrik utformning i mitten av 1960-talet var ett av motiven att ersätta kraftigt minskad sysselsättning inom jord- och skogsbruket med andra jobb och näringar. Regionalpolitiken inriktades för 40 år nästan enbart på att utveckla skilda industrigrenar i Norrlandslänen och Bergslagen via stöd till flyttning av befintliga företag i vad som kallades överhettade områden i syfte att lösa en växande arbetslöshet och att ge dessa regioner ett mindre konjunkturkänsligt näringsliv.

Efter hand fick även den offentliga servicen en större roll i den statliga politiken via expansion av den offentliga sektorn där kommunernas verksamhet kraftigt byggdes ut parallellt med att staten själv utvecklade ett mer geografiskt spritt servicesystem. Detta skedde främst under 1960- och 1970-talen. Regionalpolitiken inriktades därefter mot en kraftig utbyggnad av högskoleväsendet, mot att stödja lokala initiativ och lokalt entreprenörskap samt mot infrastruktursatsningar inklusive 1980-talets ”paketpolitik”. Utan dessa utvecklade och bredare satsningar som marginellt sett påverkade landsbygden allra mest hade jordbrukspolitiken haft svårt att relativt ensam svara för en fungerande landsbygdspolitik. Den senare handlar dock i praktiken mest om summan av hela den offentliga sektorns investeringar och driftutgifter. Dessa satsningar bestämmer i sin tur i hög grad de privata och kooperativa sektorernas investeringar vad gäller storlek och lokalisering.

Om jordbrukspolitiken med binärningar hade en huvudroll för den faktiska landsbygdspolitiken fram till 1960-talets början – den tunga infrastrukturpolitiken med vägar, järnvägar, flyg och tele-satsningar har i ökad utsträckning under hela 1900-talet naturligtvis haft en allt viktigare roll för hela samhällets utveckling oavsett om det gäller större tätortsregioner eller landsbygd – kan vi säga att den statliga regionalpolitiken med nationella utvecklingsplaner för tunga och strukturbildande samhällsinvesteringar inklusive regionala s.k. länsplaner övertog denna roll fram till 1980-talets början.

I den ”tredje fasen” fick kommunerna en allt aktivare roll för att behålla men också stödja nyskapandet av verksamheter och jobb på landsbygden med kommuner som Bräcke, Pajala, Norberg, Arvika, Hällefors, Älvdalen, Orsa m fl. som viktiga föredömen för andra landsbygdssdistrikt. Byarörelsens framväxt i slutet av 1980-talet,

med i vissa regioner rötter från flera tidigare decenniers arbete, skall inte förglömmas som en viktig vattendelare mot tidigare perioder av folklig passivitet.

Denna stora att allt bredare rörelse fick en extra skjuts i och med Sveriges medlemskap i EU där mål 5b-satsningar blev ett startskott för ett allt intensivare utvecklingsarbete i hela landet. Den ”fjärde fasen” i de offentliga organens landsbygdsinriktade policy innebar bl.a. att landsbygdens människor nu fick instrument, motivation och ökade resurser för att försöka vända utvecklingen när det gäller boende, arbete, service, utbildning och kommunikationer. Vi fick särskilda miljö- och strukturprogram för landsbygden efter 1995, där jordbruksfonden och jordbrukspolitiken fick nya, kompletterande uppdrag och en injektion till mer aktiva insatser för att bevara och utveckla landsbygdens och jordbrukets alla positiva kvaliteter.

Kommissionen godkände i slutet av 1995 ett särskilt miljöprogram enkom för jordbruket och vi fick en av grunderna för ett mer uthålligt bruk av de svenska natur- och kulturresurserna. Trots dessa nya villkor var det inte alltid så att vare sig kommuner eller län enligt undersökningar gjorda av Glesbygdsverket upprättade särskilda program för landsbygdsområdenas utveckling med en sammanhållen policy för distriktet utanför centralorten. Detta senare har uppenbarligen förändrats under senare år i och med LBU-stöden från år 2000 och arbetet med Leader. Exempel på lyckade landsbygdssatsningar har blivit allt fler under 2000-talet. Utvärderingarna från ITPS visar trots detta att arbetsmarknaden på landsbygden knappast förändrats av strukturfondspolitiken under 1990-talet. De enskilda projektens effekter sägs ha varit kortsiktiga och avklingat efter dess avslutning.

På kort sikt kan det utan tvivel vara svårt att konstatera vilka långsiktiga effekter de tidiga EU-stöden kan ha fått. Den aktivitet som Leader-grupper, byaföreningar och landsbygdens kommuner idag visar upp på landsbygden i hela landet är dock ett tydligt tecken på att landsbygden håller på att både upptäcka, stärka och förädla sin breda utvecklingspotential. I de regionala tillväxtavtalen med start 1990 och tillväxtprogrammen därefter har landsbygden fått en ökad prioritet och i exempelvis det första tillväxtavtalet för Siljansregionen gavs landsbygden, jordbruket och dess förädlingsverksamhet, den småskaliga livsmedelsindustrin, det öppna landskapet och stödet till turismen samt nya tjänstenäringsen en huvudroll i det framtida utvecklingsarbetet.

Agenda 2000-politiken, där man band ihop en mer medveten miljöpolitik med jordbrukets inriktning mot ökad hållbarhet, blev en av de viktiga förändringarna av jordbrukspolitiken i början av detta sekel. EU:s Mål 1-stöd fick positiva effekter för landsbygdsutvecklingen i norra Sverige. Vi fick även ett nytt nationellt finansierat stöd till landsbygden i norr (där vi f.ö. har en lång svensk tradition) genom ett särskilt norrlandsstöd till jordbruket och nya resurser för att utveckla Leader även om merparten denna gång hamnade i södra Sverige.

I det nya Leader-programmet för perioden 2007–2013 kommer Leader-projekt sannolikt att finnas i hela landet. De kan tillsammans med kanske i första hand kommunernas ökade intresse för landsbygdens utveckling och dess ökade attraktivitet för inflyttning från storstäderna bidra till att vi får en mer aktiv och resultatgivande landsbygdspolitik de kommande åren. Resurserna för axel III kan dock bli knappa i relation till behovet av utvecklingsinsatser och därför behövs en diskussion om nationella tillskott för att säkra en positiv, integrerad helhetspolitik för den svenska landsbygden

### 3 Regionalpolitik – säker väg till regional balans?

Ronny Svensson

Den mer ambitiösa statliga regionalpolitiken startade i början av 1960-talet men regionalt viktiga statliga investeringar har givetvis en längre historia trots att riksdagen så sent som på 1940-talet ifrågasatte särskilda insatser för att underlätta trafik i Bottenviken året om. På 1950-talet diskuterade man flyttning av kapital istället för omflyttning av arbetskraft men både LO och den sittande regeringen vågade inte riktigt tillmötesgå kraven på investeringar i infrastruktur och nya företag i främst det industrifattiga Norrland. Opinionsen inom inte minst arbetarrörelsen och bonderörelsen blev under slutet av 1950-talet så stark att landshövding Näslund fick i uppdrag att se om det inte gick att flytta jobb istället för människor.

Den s.k. Näslundska utredningen (1), som kom 1963, lade grunden till en mer offensiv och aktiv regionalpolitik som sedermera kom att kallas regional utvecklingspolitik under 1990-talet trots att det i huvudsak var en gren på den gamla regionalpolitiska trädstammen. Den första propositionen (2) i detta nya spår ledde 1965 till en start av aktiva statliga insatser för att försöka vända eller åtminstone dämpa de stora flyttströmmarna från norra till södra Sverige. Bland instrumenten märktes lån och bidrag till företag som ville flytta in i det s.k. stödområdet och ekonomiskt stöd till yrkesutbildade personer som önskade flytta norrut.

Därefter följde en rad propositioner under åren med en tydlig slutpunkt i början av 1980-talet, då de s.k. sammanhållna regionalpolitiska ”paketen” till bl.a. Norrbotten, Bergslagen och varvsorterna efter västkusten satte punkt för en ”traditionell stödpolitik” i lite större skala. Under resten av 1980-talet utökade staten sina ansträngningar med början i en proposition från 1981 (Fälldinregeringen) för att främja lokala och regionala initiativ som grund för statliga medfinansieringar av en rik flora av lokalt viktiga framtidsinvesteringar. Under 1990-talet blev infrastruktursatsningar något

av en självklar linje för att försöka vända utvecklingen i ekonomiskt eftersatta regioner samtidigt som EU:s strukturfonder ”projektifierade” våra regionala drömmar (se bilaga nr 1 om Regionala ideologier m.m. i kortformat).

Dessa principer har i stort förstärkts under 2000-talet där staten mer spelar rollen av medaktör och finansär än drivande strukturskapare. Betydelsen av en uthållig och stark infrastruktur betonas alltmer i likhet med kommunernas och regionernas egenansvar för en positiv regional och lokal utveckling.

### **Motiv för regionala utvecklingsatsningar**

Att göra regionala satsningar i regioner med svåra strukturomvändningar har inte alltid varit enhälligt uppbackade av hela Riksdagen till skillnad från situationen i Norge, där det ända sedan 1950-talet funnits en stark koncensus kring omfördelning av vissa resurser för att minska de regionala obalanserna i sysselsättning och näringsstruktur (3).

De övergripande argumenten för regionalpolitik eller numera regional utvecklingspolitik, där man allt oftare lägger till utvecklings- och tillväxtpolitik, skulle kunna formuleras så här:

att vi tillgodoser starka demokratiska krav på att alla regioner skall få sin chans till en positiv utveckling

att vi skapar en mångfald av levnads- och kulturmönster som berikar hela samhället

att vi tillvaratar så mycket som möjligt av allt nedlagt samhällskapital i landet

att vi gör det möjligt för kommande generationer att välja fler samhällsmönster eller livsformer utifrån nya värderingar om vad ett bra samhälle är

att vi minskar riskerna för en överexploaterad miljö och gör det möjligt att bruka vår naturmiljö och våra naturresurser på ett hållbart och miljöriktigt sätt.

I den mer kortsiktiga och praktiska politiken har argumenten för statliga regionala satsningar kanske inte alltid varit så principiella utan det har oftast handlat om snabba krav på kompensationsinvesteringar när en kommun – gäller även stora kommuner som Göteborg, Trollhättan, Borlänge, Norrköping, Borås och Malmö och inte bara befolkningstunna bruks- eller landsbygdskommuner som Hällefors, Ljusnarsberg och Munkfors – förlorat sitt största



företag, sitt regemente eller annan viktig verksamhet som sjukhus och statlig serviceanläggning.

### Att värdera i efterhand inte helt enkelt

Att värdera perioden från 1965, då vi fick den första mer genomtänkta regionalpolitiska handlingsstrategin, fram till våra dagar är inte helt enkelt. Med facit i hand kan man säga sådant som utan dagens erfarenheter var omöjligt eller ointressant att formulera för 20 till 30 år sedan. Omvärlden har förändrats så mycket under dessa 40 år vad gäller näringsstruktur, finansiell infrastruktur, globalisering av ekonomin och människors värderingar att vi idag måste använda ett helt annat tänkande och helt annorlunda instrument för att lösa grundläggande regionala obalanser jämfört med 1960-talets perspektiv och aktörer på samtliga planeringsnivåer.

När man analyserar den regionala politiken under en längre period är det viktigt att säga att många olika typer och parallella offentliga insatser beslutats utifrån ett regionalt perspektiv utöver de mer näringsinriktade statliga insatserna, vilka brukar vara de som vi mest kommenterar och drar slutsatser ifrån när vi i efterhand ger den statliga regionalpolitiken ett visst betyg. I denna promemoria diskuterar vi både den stora regionalpolitiken, som utgörs av hela den statliga budgetens samlade geografiskt relaterade effekter, samt den lilla regionalpolitiken, som inskränker sig till statens i huvudsak företagsinriktade regionalt styrda medelsarsenal.

Det man därutöver måste ta med i en mer helhetsorienterad regional analys är de regionala och lokala insatserna som görs av landsting, regionala självstyrelseorgan samt de 290 kommunerna. Utan dessa senare insatser skulle en stor del av det statliga stödet inte fungera särskilt väl eftersom det ofta är den lokala/regionala miljön som avgör en satsnings kvalitet och långsiktiga effekter. Under de senaste 15 åren måste man dessutom även inbegripa de ideella insatserna på lokal nivå utan vilka många offentliga satsningar knappast kan fungera enligt antagna mål.

SmåKom tillhör de aktörer som gjort översiktliga utvärderingar av regionalpolitiken fram till 2000-talets början med början i proposition 185 från 1964. Kring de generella erfarenheterna har SmåKom bl.a. uttalat (4):

- *”att den offentliga sektorn under i första hand 1970-talet byggts ut på ett regionalt relativt medvetet sätt och främst gynnat de regio-*

*ner som genom sin tidigare ensidiga näringsstruktur har haft och fortfarande har de största omställnings-, sysselsättnings- och befolkningsproblemen*

- *att de regionala högskolorna – inte minst under 1990-talet – på ett mycket positivt sätt svarat upp mot regionernas krav på fler välutbildade människor samtidigt som de bidragit till en större mångfald av olika näringslivs- och servicesatsningar*
- *att de s k fria regionala utvecklingsmedlen från början av 1980-talet haft en stor betydelse för att främja den lokala kreativiteten i hela landet*
- *att det kommunala skatteutjämningsystemet skapat en i huvudsak bra kvalitet på välfärdsinstitutionerna och dess tjänster i så gott som samtliga kommuner och sannolikt varit den allra viktigaste förutsättningen för att minska landets regionala obalanser*
- *att det statliga stödet till tjänsteföretagen och utbyggnaden av tele-nätet under den senaste tioårsperioden gjort det möjligt att idag kunna utföra kvalificerade tjänster i samtliga regioner och förlägga traditionellt ”centrala” funktioner till små orter på landsbygden”.*

Idag skulle man kunna tillägga bl.a. följande punkter sett i ett lite bredare perspektiv:

- Av de statliga företagsinriktade stöden har transportstödet fungerat relativt väl. Transportstödet från mitten av 1970-talet vars syfte har varit att utjämna transportkostnaderna mellan olika regioner mätt i relation till den svenska marknadens tyngdpunkt har av företagen själva bedömts vara av stort värde. Det har framförallt hjälpt företagen inom bl.a. Träindustrin att konkurrera effektivare i södra Sverige
- Möjligheten att stödja små skolor med start i mitten av 1970-talet har haft en icke obetydlig effekt när det gäller att behålla små skolor på landsbygden trots ett litet elevunderlag. Drevdagen, Markitta och Västerljung var aktuella fall på 1970-talet som berördes av detta beslut. Under 1990-talets kris i den offentliga ekonomin kunde dock de tidigare regionala besluten inte hindra en relativt omfattande nedläggning av små skolor på landsbygden i hela landet
- Långsiktigt inriktade utvecklingsåtgärder som rymdcentrat i Kiruna och biltestverksamheten i Arvidsjaur och Arjeplog har tack vare satsningarnas storlek och kvalitet blivit framgångar för respektive arbetsmarknader och kommuner.

SmåKom har även analyserat nackdelarna och problemen med den förda politiken återgivna i flera dokument de senaste tio åren. Genom den inriktning som regionalpolitiken haft under nästan 40 år har den också medverkat till (5):

- ”att satsningarna på infrastrukturen varit alltför sparsamma och undermåliga i en stor del av Sverige
- att prissättningen på infrastrukturens användning i regionerna motverkat syftena med regionalpolitikens mål
- att industrisektorn fått alldeles för stor prioritet i den statliga politiken
- att den regionala och främst lokala nivån fått en svag och otillfredsställande roll i regionalpolitiken
- att läns- och länsdelsprogram för regional utveckling sällan beaktats i rikspolitiken
- att den högre utbildningen visserligen i stort är en ljuspunkt men i för liten omfattning utlokaliserats till övriga orter i respektive högskole/universitetsregioner
- att för liten andel av de statliga resurserna gått till befolkningens/personalens kompetenshöjning i relation till satsningarna på företagens lokaler och tekniska utrustning
- att regionalpolitiken sällan eller aldrig utvärderats tillräckligt snabbt och grundligt eller satts in i ett helhetsperspektiv.

Anledningen till att kritik av detta slag inte lett till större förändringar av den förda statliga politiken än vad vi under årens lopp kunnat registrera kan bero på att de statliga institutionerna haft en alltför suverän roll i politikens utformning och implementering men även utvärdering. Kommunerna har visserligen i praktiken fått ett större utrymme vid vissa ärendens behandling i några län men ”det folkliga” inflytandet är i stort relativt marginellt.

På den nationella nivån har regionalpolitiken dessutom fått en lägre dignitet under 1990-talet jämfört med tidigare. Orsaken är främst dels den ökade internationaliseringen av ekonomin och dels den politiska koncentrationen på statsbudgetens balansproblem samt den höga arbetslösheten. Trots att det finns en direkt relation mellan kravet att få ned arbetslöshetsnivån å ena sidan och ökad regional utveckling å den andra har kopplingen sällan fokuserats. I och med tillkomsten av de regionala tillväxtavtalen finns dock – ännu så länge mest på pappret – ett sådant samband”.

I efterhand kan vi naturligtvis inte värdera vilka effekter vi sannolikt fått om de regionalt inriktade offentliga insatserna haft en annan karaktär – exempelvis om vi satsat mer på infrastruktur och betydligt mindre på direkta företagsinsatser. Vi kan endast försöka värdera den faktiskt genomförda politiken. Jämförelser mellan de nordiska länderna kan utgöra ett komplement till våra inhemska analyser, som dock på 2000-talet blivit mer ambitiösa och frekventa tack vare ITPS tillkomst och framtagna rapporter (se nedan).

En analysgrund för att värdera både den gångna men också aktuella regionala utvecklingspolitiken är att relatera den till den omvärldsbild vi har idag och med viss sannolikhet får den närmaste framtiden. Trots osäkerheten i en sådan analys skulle man ändå med denna utgångspunkt kunna säga följande. Eftersom en stor del av regionalpolitiken och dess efterföljare inriktats mot företagsstöd som företagen själva sökt har det lett till att stora delar av regioner som exempelvis Dalsland, Bergslagen och flera regioner i Norrland knappast har den infrastruktur eller kvalitet på befintliga vägar, järnvägar och IT-system som krävs för att mer effektivt kunna konkurrera de kommande åren. Utan en kvalitativt väl fungerande infrastruktur blir det svårare att uppnå såväl en väl fungerande och nödvändig logistik som att underlätta inflyttning och inpendling till områdena ifråga.

Avsaknad av en gedigen kompetensutveckling av personal i befintliga företag och i nya företag i samma regioner kan bli lika ödesdiger som bristande samhällsservice. Frånvaron av stora delar av den privata tjänsteproduktionen blir ett tredje handikapp när framtidens arbeten mer och mer skapas inom tjänstesektorn. Eftersom den statliga politiken under alltför lång tid inriktats på stöd till och flyttning av varuproducerande företag inom tunga industri-sektorer inom nämnda regioner kan man säga att många lokala arbetsmarknader trots en allmänt sett bättre sysselsättning än tidigare och ett ökat nyföretagande ändå är lika sårbara idag och inför framtiden som de var för 30 eller 40 år sedan.

Om vi kopplar samman denna något dystra bild med att industrisektorn rationaliseras i ökad takt, att kommunerna inte kan över friställd personal inom den privata sektorn som under 1970-talet, att den offentliga och privata servicen kraftigt rustats ned och utflyttningen av ungdomar ökat de senaste åren blir det en tuff uppgift att via den offentliga regionala politiken försöka bygga upp en ny näringsbas och en mer uthållig samhällsmiljö i nämnda regioner.

Det kan dock vara på sin plats att påpeka att den globala ekonomins allt tyngre roll för den svenska ekonomiska utvecklingen och strukturomvandlingen inte bara medför svåra hinder för regioner med ensidig näringsstruktur och smal privat tjänstesektor. Den starka utvecklingen av gruvnäringen i inre Norrland har tack vare ökad efterfrågan på skilda malmråvaror och förädlad stål i exempelvis borte Asien medfört helt nya framtidsutsikter för kommuner som Storuman, Malå och Lycksele. Den europeiska trenden mot och den svenska politiken för att använda mer förnybara bränslen för att ersätta olja och kol som energikälla ger flera skogsregioner på landsbygden nya investeringar och fler jobb. Som indirekta effekter ökar bostadsbyggandet, viss service, inflyttning av välutbildad arbetskraft samt lokalbefolkningens framtidstro.

Under 2000-talet har det dock skett en påtaglig förändring av den regionala politiken på ett antal viktiga punkter som säkert kommer att underlätta byggandet av en mer robust regionstruktur i bl.a. Bergslagen och Dalsland. Det jag tänker på är bl.a. faktorer som:

- a) att länen eller de självstyrande regioner tagit över en större del av den tidigare statens roll när det gäller att satsa på en bättre underbyggd och mer framtidsinriktad regional utvecklingspolitik
- b) att många kommuner nu lärt sig att komma igen efter stora lokala arbetsmarknadskriser med hjälp av lokala resurser och finansiellt stöd från staten
- c) att EU-stödets utformning bidragit till att få med den lokala nivåns olika aktörer inklusive ideella organisationer i det lokala och regionala utvecklingsarbetet
- d) att IT-systemen blivit alltmer täckande när det gäller geografisk spridning, vilket bl.a. gynnat den privata tjänsteproduktionens utveckling i olika former av eftersatta regioner och samtidigt stärkt många befintliga företags konkurrensmöjligheter
- e) att kunskapen om metoder för en mer genomtänkt regional utvecklingspolitik utvecklats och spridits till hela landet
- f) att vi fått en regionaliserad regional utvecklingspolitik genom att länen själva mer och mer kunnat programmera olika insatser för en mer positiv framtid.

Vi har idag många exempel på hur regionala organ, lokala företag, ideella organisationer och kommuner i samverkan motverkat olika

kriser och genom mer utvecklade metoder kunnat ta sig ur skilda lokala kriser. Ett av de senare exemplen är Vansbro där man ett år efter nedläggningen av ortens största industriföretag, Finnveden AB, med cirka 120 anställda skapat nya arbeten för över hälften av personalen. Många studerar för att kunna söka andra jobb eller yrkesutbildar sig för att snabbare komma ut på en annorlunda arbetsmarknad. Tack vare den yrkesskickliga personalen från det nedlagda större företaget har nu flera företag i för orten nya high-tech-branscher kunna starta.

Andra kommuner som under de senaste tio åren kunnat vända en svår lokal näringsutveckling till en betydligt ljusare framtid är bl.a. Ovanåker i Hälsingland, Rättvik och Orsa i Dalarna, Årjäng i Värmland, Karlsborg i Västra Götaland samt Hultsfred i Kalmar län (6).

### Ny policy efter EU-inträdet – resultatlös?

När Sverige gick med i EU 1995 fick vi kanske inte någon avgörande ny kvalitativ regional utvecklingspolicy via den europeiska samarbetsorganisationen eftersom Sverige och Norge sedan länge trots kritik och flera ofullkomligheter ändå tillhörde de mest aktiva i hela Europa när det gäller att skapa en någorlunda regional balans. Däremot blev vi stimulerade att bättre värdera det vi gör via täta utvärderingar med syftet att ständigt och snabbare förbättra vår strategi för regional utveckling.

I TPS har under sin korta tid som nytt statligt verk gjort flera utvärderingar av såväl den EU-stödda politiken som mer traditionella svenska insatser för att minska regionala obalanser. I Norge har man prövat ett annat grepp med bl.a. en forskarledd kommission.

Sommaren 2004 gav TPS ut en skrift (7) där man i relativt kraftfulla formuleringar ifrågasatte många av de gjorda insatserna. Man säger om helheten att ...”Utvärderingens huvudslutsats är att man inte kan spåra några effekter av EU:s geografiska målprogram på den totala regionala utvecklingen. Under programperioden har de regionala skillnaderna snarast fördjupats än jämnats ut”. Att uttrycka sig mer kritiskt om en väsentlig del av den regionala utvecklingspolitiken är kanske inte möjligt. Frågan är vilka grunder TPS hade för sina omdömen?

TPS kan se flera enstaka projekt inom EU:s strukturfondspolitik i Sverige vilka hållit måttet men helhetsbedömningen är ändå

starkt negativ. Som grund för slutsatserna har man främst konstaterat:

- a) att inkomsten per capita i landets kommuner under perioden 1995–1999 inte konvergerat utan motsatsen – ökade inkomstskillnader kan noteras
- b) att stödkommunerna haft en sämre utveckling vad gäller inkomster, sysselsättning och befolkningsutveckling än övriga kommuner
- c) att det inte går att påvisa något samband mellan de totala investeringarna via EU:s geografiska program och utvecklingen inom 15 viktiga effektindikatorer inom bl.a. närings- och företagsutveckling, utbildning och kompetensutveckling samt omvärldsutveckling men också sysselsättning och befolkningsförändring.

ITPS egna förklaringar till denna dystra effektanalys är bl.a. att de samlade investeringarna på 17,8 miljarder under programperioden endast utgör mindre än en procent av de samlade fasta och immateriella investeringarna i Sverige och att det kan vara svårt att mäta effekterna av brokiga EU-program. Dessutom menar utredarna att EU:s och Sveriges stödstrategier förmodligen inte är tillräckligt väl utvecklade och att det funnits brister i implementeringen av programmen.

Min egen kommentar till den aktuella utvärderingen är att det finns andra förklaringar som behöver testas och att vi som vanligt inte vet vad som hade hänt i de svenska stödområdena utan EU-programmen. Kanske hade utvecklingen i det läget varit ännu värre i berörda regioner.

En viktig orsak till analysresultatet kan vara att en mycket stor andel av medlen inklusive den inhemska finansieringen använts till alltför många smärre projekt utan inbördes samordning. Det har helt enkelt varit svårt att finna en genomtänkt strategi där man successivt byggt upp en allt starkare utvecklingsmiljö i varje berörd kommun och region. På lokal nivå har dock flera EU-finansierade projekt under perioden fram t.o.m. 1999 medfört flera viktiga lokala nyinvesteringar inom servicesektorn, inom utbildningsområdet samt när det gäller nätverksbyggande och skapande av ett bättre entreprenörsklimat. På lokal nivå har många ideella föreningar varit mycket aktiva vilket bidragit till att utveckla flera strategier för att

lokalt ta tag i olika möjligheter och förebygga exempelvis en utslagning av offentlig service.

Det finns även anledning att granska den centrala verksamheten i regering, Riksdag och centrala ämbetsverk och bolag. I den centrala statsapparaten har det av allt att döma funnits en alltför stor tilltro till att EU:s strukturmedel skulle lösa en stor del av den regionala problematiken trots att nästan ingen del av medlen använts till att bygga upp den grundläggande infrastrukturen i de regioner som fått stödet. Utan bra vägar, järnvägar, flygtrafik och exempelvis post- och telesystem är det ytterst svårt att få ut en bestående positiv effekt av alla lokala satsningar inom exempelvis service- och nyföretagarprocesserna. Däremot har EU-medel kunnat användas till ökade IT-satsningar, vilket kommer att ge positiva bidrag till flera regioner i främst Mellan- och Nordsverige. Utvärderingen av den programperiod som avslutas 2006 blir av skälen ovan mycket intressant att ta del av.

### Blev det bättre efter 1999?

Under 2000-talet har vi haft flera administrativa nysatsningar för att utveckla den regionala utvecklingspolitiken. Vi har haft tillväxtavtal och tillväxtprogram, regionala utvecklingsplaner (RUP) samt tillväxtprogram (RTP). Dessutom har de självstyrande regionerna samt landsting och kommuner i samverkan på vissa håll andra typer av regionalt förankrade program i syfte att skapa en bättre fungerande samhällsstruktur och om möjligt en större ekonomisk tillväxt och mer framtidsinriktad arbetsmarknad.

Om vi ser till yttre indikatorer som befolkningsutveckling och grundläggande infrastruktur verkar det inte som om EU:s strukturfonder skapat ett annorlunda läge några år in på 2000-talet jämfört med 1990-talet. Det finns dock några utvärderingar som kan ge oss en bild av den regionala utvecklingspolitikens effektivitet och resultat under senare år. ITPS står bakom dem alla.

Halvtidsutvärderingen av de regionala tillväxtprogrammen (RTP), som kom i början av 2006 ((8), säger bl.a. att *...”tillväxtorienteringen är starkare och mer fokuserad nu än under RTA-perioden (perioden 2000–2003, min anm.). Tillväxtfrågornas legitimitet har ökat i det regionala utvecklingsarbetet, men har uttryckts starkare i programmen än i själva genomförandet. Detta indikerar att det finns svårigheter med att gå från ord till handling”*.



Författarna till rapporten ger positiva omdömen om de regionala processer som programmen satt igång och att de är starkare förankrade på ett bredare plan än tidigare program och planer. Författarna riktar dock kritik mot att direktiven till statliga myndigheter är otydliga vilket försvårar sektorssamordning och konkreta resultat på fältet. Det finns även en kritik mot att det privata näringslivet inte deltar aktivt i RTP-processen annat än undantagsvis, vilket i ännu högre grad gällde perioden 2000–2003.

I övrigt kan man säga att det kanske är för tidigt att utvärdera effekterna av RTP-programmen som skall fullföljas under 2007. Om vi ser till befolkningsutveckling, sysselsättning, näringsstruktur, den statliga servicens utveckling m.m. landet över kan vi dock redan nu slå fast att de skilda regionala utvecklingsprogrammen fram till idag inte tycks ha åstadkommit ett brott i flera av de nedåtgående trenderna för flera regioner i främst Mellansverige och Norrland. Inom ramen för detta allmänna omdöme finns dock flera lokala och regionala exempel på lyckade satsningar i län som Norrbotten, Jämtland och Dalarna.

### Delegationer för två problemområden

Enligt regeringens proposition nr 2001/2:4 önskade man inrätta två stycken tillfälligt arbetande delegationer efter inspiration av den s.k. omställningsgruppen som arbetat med strukturomvandlingen inom försvaret. I delegationerna, där statliga företrädare tillsammans med kommunerna och andra aktörer i Norrlands inland respektive Bergslagen med omgivningar ingick, skulle man försöka mobilisera den lokala utvecklingskraften för att lösa akuta näringslivs- och arbetsmarknadsproblem.

Medlen var processinriktat arbete men man fick inte några särskilda medel med vars hjälp en ny näringsstruktur skulle börja byggas upp i de aktuella områdena. Kommunerna och de lokala företagen kunde inte heller beordras att delta på ett visst sätt eller med särskilda resurser. Utgångsläget för de båda delegationerna var därmed något tufft jämfört med exempelvis omställningsgruppen och Bergslagsdelegationen.

I TPS säger i sin utvärdering (9) att målen med arbetet var otydligt angivna och för spretiga. Man säger vidare att ...”Uppdragen hade inte den konkretion som krävs för att kunna fungera som verksamhetsmål eller operativa mål”. Utvärderingsgruppen säger att de-

legationernas arbete egentligen inte går att utvärdera med tanke på de otydliga målen och att delegationerna skulle arbeta inom mycket stora geografiska områden över flera verksamhetsfält och politikområden.

Utvärderarna noterar dock att av delegationerna betalda omvärldsanalyser uppskattades av aktuella kommuner i likhet med det nätverksbyggande som processen bl.a. ledde till. I andra fall menar utredarna att flera kommuner hade kommit längre i sitt framtidsarbete och därmed såg nya omvärldsanalyser som onödiga. Det kunde t.o.m. bli ett hinder i de redan igångsatta lokala processerna för att bredda, förnya och stärka sitt näringsliv. Kritik riktas också mot att det privata näringslivet inte fanns med i processerna kärna annat än undantagsvis.

ITPS utredare säger också att igångsättningsfaserna var alldeles för långa för att man skulle hinna med något konkret utvecklingsarbete på så kort tid som delegationerna hade till sitt förfogande. Trots den starka kritiken säger ITPS att 10–15 kommuner av de totalt 71 inblandade ...*”förändrat sitt sätt att bedriva utvecklingsarbete. Dessa kommuner anger också att de har haft ett medvärde av utbytet med delegationerna”*. Andra kommuners företrädare har sagt att värdet av delegationernas arbete varit mindre eftersom varje kommuns miljö och kultur måste få styra de processer som skall skapa en mer uthållig situation i regioner som inlandet och Bergslagen. De senare har kommit längre i sitt lokala arbete och behöver kapital och entreprenörer som ”gör jobbet” Delegationens brist på resurser skapade ett extra handikapp för hela denna insats från regeringens sida.

Samarbetsorganisationen SmåKom varnade i sitt remissvar (10) på den statliga utredning som föregick Riksdagens beslut att säga ja till delegationerna för att inrätta de senare. Det var ju de små kommunerna som samarbetar inom bl.a. SmåKom som delegationerna riktades mot och organisationens tidigare erfarenheter av uppifrånstyrt processarbete var inte positivt. Bergslagen och dess många små kommuner hade haft sin egen statliga delegation under cirka 4 år och trots att den hade några hundra miljoner till förfogande var resultaten ringa. Dessutom hindrades de lokala och regionala processer som var igång när delegationen inrättades att utvecklas efter de lokalt formade och förankrade processerna. Detta medförde att det lokala utvecklingsarbetet gick i stå och ytterst lite kunde fortsätta att utvecklas när delegationen rest hem.

SmåKoms argument för att vara skeptiskt inställd till nya statliga delegationer formulerades i ovan nämnda remissvar på följande sätt grundat på erfarenheterna av främst Bergslagsdelegationens arbete:

- ”delegationens arbete bröt av drygt tre års spontant organiserade samarbete mellan drygt 20 bergslagskommuner, där dessa hade formulerat särskilda utvecklingsprogram för såväl lokal som regional och nationell nivå och påbörjat ett praktiskt genomförande-  
arbete. När detta arbete återupptogs efter delegationens 3.5-åriga historia var luften redan ur den kommunala satsningen och det lokala engagemanget
- delegationen skapade ett eget målprogram som i första hand hade formulerats av statliga tjänstemän på central nivå och som hade få anknytningspunkter till kommunernas egna program trots att ett par företrädare för kommunerna satt i delegationens lednings-  
grupp
- det tillfälligt uppbyggda kansliet rekryterade folk utifrån utan större kännedom om de berörda kommunernas förhållanden, po-  
litiska och fackliga kraftfält och villkor i övrigt
- de regionala statliga organen fick inte riktigt vara med annat än i undantagsfall, vilket skapade meningslösa motsättningar
- de statliga företrädarna i delegationen ”visste bäst” vad som skulle göras och det gjorde att få lokala politiker kände sig hemma i mål-  
program och konkreta handlingar
- arbetet blev väldigt mycket av idéutkast, konsultinsatser o.d. och lite konkret handling. Idag finns inget kommunalråd i området som kommer ihåg någon konkret insats som haft någon viktig be-  
tydelse för regionen
- projektperioden på drygt 3 år var alldeles för liten och resurserna små i relation till behoven. Jämför med 1983 års Norrbottenpaket på cirka 3 miljarder”.

”Malmfältsdelegationen fungerade lite bättre beroende på att få kom-  
muner berördes och att respektive kommuner inte hade startat något större utvecklingsprogram själva innan delegationen skapades. Pro-  
jektledaren var i detta fall också mycket handlingsinriktad och ville visa upp goda resultat redan från början. LAN-insatserna var mer gedigna än i fallet Bergslagen.

Av detta följer att en delegation för Norrlands inland för att lyckas behöver struktureras mot:

- a) en lokalt sammansatt delegation som får en rejäl budget

- b) att delegationen själv får välja vilka erfarenheter och kunskaper som skall köpas in utifrån
- c) att målen utgår från de mål som de berörda kommunerna formulerat inom ramen för gjorda regionala tillväxtavtal
- d) att den lokalt sammansatta delegationen – den kan ju själv adjungera personer utifrån till gruppen – får stöd av olika aktörer som aktiva företrädare för statliga organ, forskarsamhället, företagarsektorn samt lokala utvecklingsgrupper i regionen. Detta externa stöd kan formeras i en parallell referensgrupp till delegationen
- e) att processen att välja personer, organisation och mål får ta en viss tid eftersom ett utvecklingsarbete måste omfatta en tid av minst fem år för att bli meningsfullt.

*En delegation för Bergslagen, östra Värmland och Dalsland känns mindre relevant med tanke på alltför få beröringspunkter mellan de skilda kulturerna och regionerna. Vi vill här föreslå att staten tillsammans med kommunförbundet och SmåKom initierar en diskussion där samtalen leder fram till en viss struktur på ett aktiverat utvecklingsarbete. För SmåKom känns det mest meningsfullt att låta Dalslands kommunalförbund får fortsätta sitt positivt inledda utvecklingsarbete. Formerna för en satsning i Bergslagen måste diskuteras med berörda kommuner eftersom det nu finns erfarenheter av fyra olika samarbetsformer sedan 1984". (11)*

### **Från regionalpolitik till en politik för tillväxt**

Det har varit många debattinlägg under de år som gått sedan 1965 då staten intensifierade sitt regionala engagemang med mer kostsamma och ambitiösa statliga satsningar. Ett av de mer intressanta och senare inläggen i denna långa debatt om formerna för statliga interveneringar i regionernas utveckling och inbördes styrkeförhållanden har formulerats av Bjarne Lindström på Ålands statistik- och utredningsbyrå i Mariehamn (12).

Han kallar sin analys en "övergripande granskning" och är mest fokuserad vid de senaste tio årens politik, dock med en längre period i bakgrunden. Det som enligt Lindström försvårar en analys och utvärdering av den regionala utvecklingspolitiken är att den vill tillgodose många olika mål samtidigt vilket knappast är konfliktfritt. Den skall utöver att åstadkomma ökad ekonomisk tillväxt i

regionerna samt i landet som helhet även bidra till regional utjämning och nationell sammanhållning.

På regional nivå uppstår nya komplikationer med många aktörer inblandade och en svag koppling mellan politikens regionala styrning å ena sidan och den praktiska operativa nivån. Detta leder enligt Lindström till följande slutsats: *”Resultatet har blivit ett politikområde präglad av ständigt experimenterande och betydande osäkerhet om politikens egentliga ärende, vilka medel som leder till åsyftade effekter och vilka aktörer som är mest lämpade att utforma, ansvara för och genomföra politiken”.*

Lindström säger vidare att ...*”Sverige har aldrig utvecklats en politisk tradition eller administrativ praxis som på ett tydligt sätt tar fasta på olikheterna i förutsättningarna för att arbeta med utvecklingsfrågor inom sektoriellt respektive territoriellt baserade politikområden”.* Därefter blir hans slutsats följande: *”Detta har medfört att ett sammanhållet och operativt väl fungerande ansvar för de enskilda regionernas utveckling saknas, något som i sin tur påtagligt försämrat förutsättningarna för en med avseende på målsättningar och deltagande aktörer tydligt utformad regional utvecklingspolitik.”*

Hans egna slutsatser av denna sin kritik utmynnar i fem krav på den framtida regionala politiken, säkert ingalunda okontroversiella beroende på vilka värden man lägger in i denna i många regioner avgörande framtidspolitik. De fem kraven är:

1. Prioritera tillväxtmålet konsekvent
2. Fokusera mot det territoriellt mest centrala i varje region
3. Ersätt partnerskapet med ett effektivt erfarenhetsutbyte mellan central beslutsnivå och regionala ”doers”
4. Avveckla de selektiva regionala stöden som är kompensatoriska och inte som regel tillväxtbefrämjande
5. Begränsa antalet ansvariga aktörer.

Det är svårt att avgöra i vilken mån denna särskilda strategi kan ge oss en mer fulländad regional utvecklingspolitik eller inte. De ansvariga centrala politikerna är ju alltid beroende av vad som görs och krävs i skilda delar av landet, av befolkningens engagemang och politiska värderingar. Oavsett detta är det viktigt med inlägg som Lindströms eftersom han inte bara levererar kritik utan också kommer med en alternativt utformad handlingsstrategi. Om man ser hans inlägg och kritiken av regionalpolitiken utifrån de senaste hundra årens regionala utveckling i Sverige måste man ju medge att

de regionala olikheterna för ett sekel sedan tycks ha många drag med dagens regionala Sverige.

## **Bilaga**

(Författad av Ronny Svensson 1998)

### **Ideologier och perspektiv inom regionalpolitiken**

#### **30-tal**

\* Att få igång nationell ekonomi viktigast

#### **40-tal**

\* Flytta arbetskraft till expansiva regioner

#### **50-tal**

\* Kamp rörlig politik från centrum – aktiv regionalpolitik från basen

#### **60-tal**

\* Central styrning och ovanifrånperspektiv – kommunerna ”tar emot”

#### **70-tal**

\* Mer differentierad central regionalpolitik men industripolitik i stort

#### **80-tal**

\* Lokal och lokal nivå får betydelse – helhetspolitik genom ”paket”

#### **90-tal**

\* Infrastruktur i centrum och underifrånperspektivet sanktioneras

### **Regionalpolitikens historia i kortformat**

#### **30-talet**

\* Generell välfärdspolitik

\* Möller och Ohlin ville ha regional profil på statliga investeringar

\* Föga gehör för statlig regionalpolitik

**40-talet**

- \* Arbetarrörelsens efterkrigsprogram – rörlig arbetsmarknadspol
- \* AMS bildas för att underlätta en rörlig arb.m.pol. m.m.
- \* Norrland fick ingen ny isbrytare – alltför stort stöd

**50-talet**

- \* AMS får lokaliseringsbyrå för rådgivning
- \* Regeringskoalition – regionalpolitik i malpåse
- \* Rehn-Meidners modell – stöd ek. expansion där den finns
- \* Näslundska utredningen tillsätts

**60-talet**

- \* Lokaliseringsbidrag, lån, stödområde i norr på försök från 65
- \* Stora omflyttningar från norr till söder och från inland till kust
- \* Strängs beslut om investeringsfonder i regionalpolitiken
- \* Stark expansion av offentliga sektorn i hela landet
- \* Kommunreform förbereds
- \* Krav på någon form av ortsprioritering i norr
- \* Omflyttning av företag i centrum för regionalpolitiken
- \* Stöd även till orter i söder som Borås och Norrköping – textilkrisen
- \* ”Lilla regionalpolitiken” etablerad

**70-talet**

- \* Inre och yttre stödområde
- \* Ortsklassificering
- \* Öland och Gotland samt ”gråzon” tillkommer
- \* Små skolor i glesbygd får chans att överleva
- \* Transportstöd introduceras
- \* Könskvotering nytt instrument för att gynna kvinnor
- \* Stark expansion av offentlig sektor i hela landet – ”stora reg.pol.”
- \* Företagarföreningar blir Utvecklingsfonder (Uf)
- \* Stöd till service i glesbygd
- \* Beslut om nya högskolor
- \* Länsstyrelserna görs om till planeringsorgan

**80-talet**

- \* Paketpolitiken introduceras i Norrbotten, Bergslagen, Uddevalla etc.
- \* De lokala utvecklingsmedlen gör sitt intåg
- \* Pajala, Bräcke och Norberg i spetsen för en ”underifrånpolitik”

- \* Projekt och kultur på lokal och regional nivå främjas
- \* Stödområdena differentieras ännu mer
- \* Kommunernas förslag blir viktigare som beslutsunderlag
- \* Tillfälliga stödområden introduceras

### 90-talet

- \* Infrastruktursatsningar på vägar och järnvägar prioriteras i söder
- \* Högskoleutbyggnaden sätter fart – ”tredje benet” nytt grepp
- \* Särskilda insatser i orter som Norrköping, Arboga och Söderhamn
- \* De lokala utvecklingsgrupperna spelar en ny roll
- \* Alla kommuner driver en aktiv utvecklingspolitik
- \* EU-politiken introduceras – nya stödområden
- \* Regionala tillväxtavtal lyfter lokalt/regionalt perspektiv

### Lyckade satsningar i regional- och utvecklingspolitiken

- \* Utbyggnaden av de regionala högskolorna
- \* De fria lokala utvecklingspengarna
- \* Skatteutjämningsystemet
- \* Utbyggnaden av den offentliga sektorn
- \* En del infrastruktursatsningar som Rymdcentrat i Kiruna
- \* De nya IUC-anläggningarna med start i Olofström
- \* Vuxenutbildningen
- \* Flytt av tjänsteföretag på 90-talet

### Mindre lyckade satsningar

- \* Varvsstödet
- \* Paketpolitiken i stort
- \* Omflyttning av stora företag
- \* Ortsklassificeringen

### Källor

1. SOU 1963:58 ”Aktiv lokaliseringpolitik”. Utredningen och tankarna bakom den har även refererats på ett utförligt sätt i boken ”Regionalpolitik – igår, idag, imorgon” av Manfred Näslund och Sven Persson, Norstedt & Söner 1972



2. Prop. 1964 nr 185
3. Se Nord-Norgeplanen från 1952
4. SmåKoms remissvar mars 1998, ”2000-talet regionalpolitik behövs redan nu”
5. PM från SmåKom inför uppvaktn. av Regionalpol. Kommittén i juni 2000, ”Från regionalpolitik till politik för regioner”
6. Se bl.a. ”Utplåning eller pånyttfödelse” av Ronny Svensson, utgiven av TCO 2004
7. ITPS rapport A 2004:009, ”Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder”
8. ITPS rapport A 2006:013, ”Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen”
9. ITPS rapport A 2006:001, ”Tack för oss – En utvärdering av Inlands- och Tillväxtdelegationernas verksamhet”
10. PM från SmåKom i okt 2001, ”SmåKoms synpunkter på regionalpolitiska proppen”. Se även SmåKoms remissvar på den statliga regionalpolitiska utredningen i jan 2001, ”Kan vi undvara den statliga regionalpolitiken?”
11. Se även Umeå Universitets analys ”Effekterna av Malmfältsdelegationens arbete”, rapport nr 178 år 1987
12. ITPS rapport A2005:011 av Bjarne Lindström, ”Regionalpolitiken som tillväxtpolitik – Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken”



## 4 Trender i befolknings- utvecklingen

Kerstin Oremark

Landsbygdskommittén har uppdragit åt Statistiska centralbyrån att göra två alternativa framskrivningar (scenarier) av befolkningen med Glesbygdsverkets geografiska indelning som grund. Glesbygdsverket har delat in Sverige i fyra områden, Skogslänens inland, Skogslänen övrigt, Övriga Sverige och Storstadsregionerna. Inom varje område särskiljs tätorter, tätortsnära landsbygd och glesbygd. Sammantaget blir det därmed tolv prognosområden. Vi har valt att göra dessa framskrivningar för att få en bild av hur befolkningsförändringarna blir om nuvarande trender består och även få ett perspektiv på vad som behöver ske för att ändra på denna utveckling.

Alla prognoser och framskrivningar är behäftade med osäkerheter. Med denna reservation är slutsatserna följande:

- Folkmängden minskar i skogslänen, främst dess glesare delar.
- Den negativa åldersstrukturen visavi riksgenomsnittet består i dessa områden.
- Det krävs ett radikalt ändrat flyttningmönster för att bryta utvecklingen.

I båda alternativen har följande antaganden legat till grund för framskrivningen:

Födelseföretal bygger på observerad fruktsamhet i respektive område i förhållande till riket under åren 1999–2004. Skillnaden kvarstår under prognosperioden.

Dödligheten har antagits följa utvecklingen för riket under prognosperioden, dock med justeringar i förhållande till observerade avvikelser de senaste åren.

Omflyttningen har antagits följa det genomsnittliga mönstret och nivån för området under 1999–2004.

Utflyttningen baseras på antalet utflyttade personer 1999–2004. Utflyttningen i varje köns- och åldersklass varje prognosår beräknas genom utflyttningsrisker.

Inflyttningsantagandet är olika i de två alternativen. I det ena alternativet baseras antalet på inflyttningen 1999–2004 med en regional justering utifrån de senaste årens utveckling (trendscenariet).

I det andra alternativet har inflyttningen antagits ligga på en nivå som varje prognosår resulterar i en oförändrad totalfolkmängd. Detta scenario har vi valt att kalla nollframskrivning.

## Folkmängdsförändringar

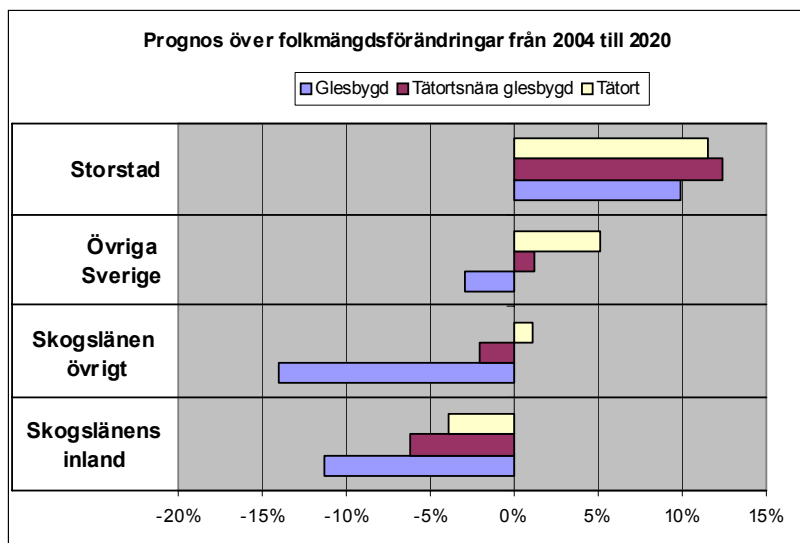
Av Sveriges folkmängd 2004 bodde 347 000 personer i Skogslänens inland, 1 415 000 i Övriga Skogslänen, 3 751 000 i Övriga Sverige och 3 498 000 i Storstadsområden. Om trenden från 1999–2004 fortsätter, enligt antaganden i föregående avsnitt, kommer Skogslänens inland att tappa sju procent av sin befolkning medan Övriga Sverige ökar med fyra procent och Storstäderna med tolv procent. Övriga delar av Skogslänen beräknas få bara en marginell minskning av sin folkmängd. Det innebär av storstädernas andel av totalbefolkningen ökar från 39 procent till 41 procent.

Tabell 1 Trendframskrivning av folkmängden från 2004 till 2020

	År	Skogslänens		Övriga		SUMMA
		inland	Skogslänen övrigt	Sverige	Storstad	
Glesbygd	2004	103 849	33 198	18 038	27 425	184 514
Glesbygd	2020	92 056	28 552	17 499	30 134	170 261
Glesbygd		-11%	-14%	-3%	10%	-8%
Tätortsnära glesbygd	2004	83 948	411 757	1 150 156	323 559	1 971 424
Tätortsnära glesbygd	2020	78 799	403 008	1 164 192	363 562	2 011 581
Tätortsnära glesbygd		-6%	-2%	1%	12%	2%
Tätort	2004	159 774	969 627	2 583 266	3 146 787	6 861 458
Tätort	2020	153 441	980 381	2 715 060	3 510 885	7 361 787
Tätort		-4%	1%	5%	12%	7%
<b>SUMMA</b>	<b>2004</b>	<b>347 571</b>	<b>1 414 582</b>	<b>3 751 460</b>	<b>3 497 771</b>	<b>9 017 396</b>
<b>SUMMA</b>	<b>2020</b>	<b>324 296</b>	<b>1 411 941</b>	<b>3 896 751</b>	<b>3 904 581</b>	<b>9 543 629</b>
<b>SUMMA</b>		<b>-7%</b>	<b>0%</b>	<b>4%</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>

Störst minskning drabbar glesbygden i skogslänen. Här blir befolkningsminskningen mellan 11 och 14 procent. Den tätortsnära glesbygden minskar endast i skogslänen. Trendframskrivningen

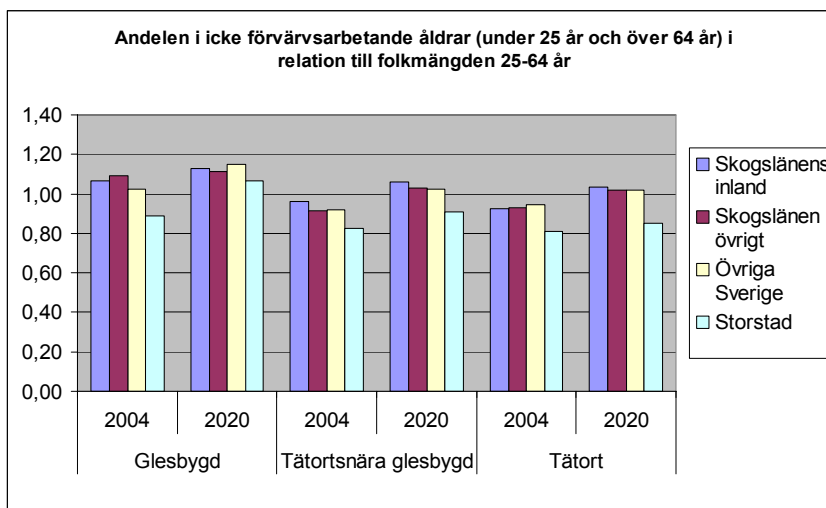
visar också på att även tätortsbefolkningen i skogslänen minskar något.



För att Skogslänens inland skall behålla oförändrad folkmängd krävs att flyttningsmönstret ändras radikalt. Nettoinflyttningen behöver uppgå till nära 1 200 per år att jämföra med minus 300 år 2004.

### Förändringar i åldersstrukturen

Med nuvarande trender kommer försörjningsbördan att öka i riket. År 2004 gick det 0,89 personer under 25 år och över 64 år på varje person i åldrarna 25–64 år. År 2020 har denna kvot ökat till 0,95. De regionala skillnaderna består. Försörjningsbördan ökar i samtliga delområden. Relativt hög försörjningsbörda 2004 består således även 2020. Av nedanstående diagram framgår att det endast är i storstäderna som försörjningsbördan är mindre än ett 2020.



Trenderna visar också på att de tidigare höga andelarna äldre (75-år) i Skogslänens inland och landets glesbygder fortsätter att öka. I Skogslänens glesbygder beräknas 14 procent vara över 74 år 2004 att jämföra med rikets totalt 10 procent och storstäderna 8 procent.

Även när det gäller barn och ungdomar förstärks den negativa demografiska bilden för landets glesare delar. Antalet grundskolebarn minskar kraftigt i skogslänen, framför allt i glesbygden (-15 procent) och den tätortsnära glesbygden (-9 procent). Som jämförelse kan nämnas utvecklingen i riket (+2 procent) och i storstadsområden (+9 procent).

## 5 Relationen stad – land

Gunnel Forsberg

Mitt budskap i denna PM om landsbygden är att vi fokuserar på fel problem. Problemet är inte uppdelningen mellan stad och land utan mellan de nya nätverksbaserade verksamheterna och den gamla industristrukturen som skapat olika miljöer med dynamiska platser å ena sidan och å andra sidan orter i händelsernas periferi där människorna tappat framtidstron. I landsbygderna kan det fortfarande finnas hopp, men i kommunens tätorter är uppgivenheten på vissa ställen stor. Känslan av övergivenhet är lika stor i orter i "landsorten" som i stadsområdenas miljonprogramsmiljöer med hög arbetslöshet.

### En rumslig klyvning

Stad och land är inte ett begreppspar i symbios. Begreppsparet utgör snarare en klassisk dikotomi mellan borgare och bönder, mellan urbant och ruralt. Denna geografiska tudelning är i praktiken en symbol för vår tendens att förstå världen genom uppdelning och särskiljande. Fundera ett tag över hur grundläggande för vårt tänkande denna dikotomisering egentligen är. På samma sätt som vi skiljer dåtid från framtid, kropp från själ, förnuft från känsla etc., gör vi uppdelningen mellan stad och land till en meningsfull beskrivning av ett rumsligt förhållande. Men vad är det egentligen som vi menar med uppdelningen? Vilket är syftet? Skiljer vi mellan stad och land för att synliggöra skillnaden mellan urbana näringar och rurala näringar? Eller för att beskriva stadslivet och stadsmänniskorna som någonting väsentligt annorlunda än lantlivet och "lantisarna"? Eller handlar det om att skilja det moderna, urbana projektet från den stationära och bakåtsträvande ruraliteten? Finns här en modernitetsförklaring?

I denna PM ska jag diskutera och problematisera några konsekvenser av uppdelningen och se hur den framträder inom forskning och allmändebatt. Jag vill också, genom att förskjuta perspektivet,

lyfta fram andra, kanske mer relevanta, beroendeförhållanden och konflikter.

### Omvandlingens dimensioner

Stadslandskapet har förändrats under historiens gång, men faktum är att landsbygden genomgått väl så omfattande strukturförändring. Vi känner alla till konsekvenserna för landskapsbilden av den strukturrationalisering som lantbruket genomgick under hela första halvan av 1900-talet. Mekanisering och rationalisering av livsmedelsproduktionen med därav följande frikoppling från lantarbete ledde till en omfattande inflyttning till staden som tog emot med sysselsättningstillfällen inom industrin. Denna kraftiga omvandling, som vände upp och ner på befolkningsförhållandet mellan stad och land, kulminerade på 1960-talet. Urbaniserings- och industrialiseringsprocesserna var genomförda. Hela landet var urbaniserat och industrialiserat såväl i stad som på land. Men vad som hänt därefter är mindre känt.

Förutom en kort period av ”grön våg” på 1970-talet uppfattas förändringen på landsbygden vanligtvis som en fortsättning på 1900-talstrenden. Vi erfar en ökad befolkningskoncentration till storstadsregionerna och en fortsatt uttunning i landet i övrigt.

Vad är det då som gör att alla fortsätter att bo i städer och fortsätter att flytta in till de stora städerna? Sanningen är den att alla inte gör det. Parallellt med en inflyttning till storstadsområdena och en utglesning i stora delar av landet pågår en motsatt ström av människor som lämnar storstaden för ett liv i en mer småskalig miljö. För utvecklingen – eller ska vi säga – avvecklingen är nämligen inte en linjär process. Det pågår flera olika processer samtidigt och förändringen kan många gånger te sig motsägelsefull. Det är mer sanningsenligt att tala om några trendbrott i landsbygdens utveckling. Förutom den förändring som vi kan se i landskapsbilden till följd av detta, har det också skett förändringar i bebyggelsemönster och befolkningssammansättning. Landsbygden krackelerar och faller sönder i en mängd olika sorters bygder med olika utvecklingsförutsättningar.

Forskningen om landsbygden har likaledes genomgått några trendbrott, eller kanske man ska säga paradigmskiften, sedan 1950-talet. I början på 1950-talet fick en grupp forskare i uppgift att utreda vad som var en tätort. Utredningen leddes av professorn i



kulturgeografi vid Uppsala universitet, Gerd Enequist, och den resulterade i en definition av tätorten baserad på storlek och täthet. Landsbygden blev därmed negativt definierad: allt som inte var tätort, allt som avvek från det urbana projektet blev glesbygd. Om vi med landsbygd menar det statistiska glesbygdsbegreppet går landsbygden att definiera och statistiskt beräkna. Men inte bara det, genom att ställa mycket modesta krav på befolkningsstorleken på en tätort (200 invånare), kom tätortsgraden i Sverige att framstå som mycket större – och landsbygdsgraden i motsvarande grad betydligt mindre – än vad som hade varit fallet om man valt en mer kvalificerad tätortsdefinition. På så vis fick vi världens minsta städer och kanske också världens glesaste glesbygd. Efter denna definitionsexercis kom landsbygden huvudsakligen att betraktas som jord- och skogsbruksbygd och forskningen om densamma kom nästan uteslutande att bedrivas inom lantbruksforskningen.

Men med den nya, inte så uppmärksammade, processen av omflyttning och viss inflyttning till (delar av) landsbygden, har nya forskningsfrågor uppstått. Man började på 1990-talet upptäcka att det inte utan vidare finns några självklara begrepp som kunde beskriva de processer som man började iaktta. Det blev problematiskt att hitta relevanta begrepp. Landsbygden visade sig vara en alltför grov kategorisering. Forskningen fann ett behov av att synliggöra de parallella processerna och tala om landsbygder i plural. Därmed kunde man ställa frågor om olika processer i olika landsbygder: Pågår det en kontraurbanisering på vissa platser? Eller en ruralisering? Eller pågår det flera processer samtidigt? Och vidare: vad är det som sker, och varför sker det? Flyttar människor till landet för en önskan om att komma tillbaka till någonting traditionellt och idealiserat? Eller är det ett uttryck för en postindustrialiseringsprocess? Är det så att vi efter massproduktion, -konsumtion och -boende, i tjänstesamhället fått större möjlighet att koppla loss bostaden från arbetsplatsen – och att det är effekterna av detta vi börjar skönja? Blir vi också som människor alltmer ”footloose”?

Med ett sådant perspektiv kan vi få syn på det faktum att omvandlingsprocessen fortfarande pågår. Men nu handlar det inte i första hand om geografiska avgränsningar av stad och land utan om föreställningar och idéer. Det postindustriella samhället har ett annat rumsligt bebyggelsemönster än jordbruks- och industrisamhället. Vi bygger nätverk istället för hierarkier, arenor för livet istället för platser, flöden istället för punkter, individuella lösningar istället för kollektiva.

## En nationell symbol

Stadlanddikotomin är inte en svensk företeelse. Uppdelningen är internationell, inom forskning såväl som inom vardagsdebatt. Landskapet får representera den nationella identiteten. I Sverige är landsbygden en svensk symbol. I England är landsbygden typisk brittisk. I Norge värnar man speciellt om de norska ”distiktene”. Inom såväl forskning som massmedia och kultur får landsbygden symbolisera hemmet, det förlorade paradiset, en Edens Lustgård, som många älskar att längta tillbaka till, men som man samtidigt är glad över att slippa vara i. Det intressanta är att landsbygdens själ blev ett intressant forskningsfält i samma takt som vi lämnade landet för ett liv i staden. Bilden av landsbygden tonar fram i samma takt som urbaniseringen. Det är genom att synliggöra landsbygden som en avvikelse som den urbana miljön får sin karaktär. Begreppen är relativa. Det är endast i relation till staden som landet kan förstås – och vice versa.

Det finns en begreppsförvirring här som kan ge oss en liten fingerisning om problemets kärna. Istället för landsbygd använder vi begreppet glesbygd som också fått en speciell myndighet att värna om sig. Men var börjar glesbygden? Egentligen menar vi då inte allt utanför tätorterna. Vi menar någonting annat, mer svårfångat. Menar vi all landsbygd som det är synd om? Eller innefattar begreppet också tätorter i glesbebyggd omgivning? Kan vi, och ska vi, försöka definiera begreppet geografiskt, eller ska vi beskriva det ideologiskt?

Forskningen har numera allt oftare lämnat den geografiska rumsligheten. Vi talar hellre om den mentala ruraliteten. Vi känner ju på oss när vi befinner oss i en rural miljö. Men vad är det som utmärker en ruralitet och som skiljer den från en urbanitet?

## Flöden och punkter

Vad är det som vi ”känner på oss”? Modern urbanforskning brukar beskriva staden som ett flöde. Det är alltså den ständiga rörelsen som ger staden sin speciella karaktär, i motsats till landets mer stationära liv med punktvisa förflyttningar. Ett problem med en stor del av den moderna urbanforskningen är dock att den inte ser staden i relation till landet. Landet och staden studeras frikopplade från varandra.

En traditionell bild är att städerna är snabbare när det gäller att ta till sig nyheter och innovationer, vilka sedan sprider sig ut till mer rurala miljöer. Ju större urban miljö, desto snabbare introduceras nyheterna. Huvudstaden ses som en importnod som tar in nymodigheter utifrån och sedan exporterar dem ut i landet. Som exempel på sådana nyheter brukar man nämna filmer, mode och teater. En film som har premiär i huvudstaden kommer först något år senare till den lilla biografen i småstaden. Men så är det ju inte längre. Filmer släpps över hela landet, modevaruhuskedjor exponerar i stort sett samma sortiment i alla sina rikstäckande butiker. Musiken är inte bara rikstäckande, den är också global, liksom andra konstyttringar.

Huvudsakligen tänker man dock på tekniska innovationer och produktionsystem. Inte heller här håller teorin. Nyheter kommer inte med nödvändighet först till huvudstaden för att spridas ut till landet. Mest påtagligt har detta varit i samband med introduktionen av den digitala tekniken, som i stor utsträckning upphävt den geografiska avståndsfriktionen. Eftersom de geografiska avstånden varit mest avgörande för villkoren på landsbygden, har de gleasa miljöerna många gånger varit snabbare på att anamma tekniken än man varit i de mer tätbefolkade delarna av landet.

### **Inte bara gemeinschaft**

En annan klassisk uppdelning är den mellan det gemensamma socialt formade livet på landet baserat på "gemeinschaft", vilket innebär att man känner varandra och håller samman genom sociala och familjemässiga nätverk, och den urbana, funktionellt organiserade strukturen, en gesellschaft, som baseras på affärsrelationer och intresseorienterade nätverk där man ständigt möter främlingar och känner sig trygg i det.

Men landsbygden består inte enbart av gemeinschaft och staden inte enbart av gesellschaft. Båda delarna finns och har nog alltid funnits företrädde både i staden och på landet. Yrkeslivet består som vi alla vet i allt större utsträckning av kvalificerade och kreativa uppgifter. Tjänstesektorn dominerar idag hela yrkeslivet. Även inom traditionell varuproduktion ingår en stor del tjänstemoment. Inte minst är detta tydligt på landet. Dagens lantbrukare blir i allt större grad tjänsteproducenter. Detta sker på två sätt: För det första så består många familj jordbruk av en brukande make och en

maka som delar sin arbetsinsats mellan arbete på gården och arbete inom vård- och omsorg. För det andra utför lantbrukaren en mängd tjänster. Maskinparken används för olika uppdrag och i form av landskapsvårdande insatser. Även en god djurhållning kan definieras som en utförd tjänst, såväl till djuren som till konsumenterna. "Tertiära" tjänsteyrken är inte längre någonting som hör staden till. Dessutom bor många människor med "urbana" yrken såväl på landsbygden som i staden.

### En statisk struktur förutsätter flöden

En statisk befolkningsstruktur förutsätter stor bruttorörlighet. När vi tittar på nettosiffror kan det te sig som om landsbygden är mycket stationär och oföränderlig. Men på grund av de demografiska villkoren, att vi som människor föds, åldras och dör, kommer en befolkning som inte rör sig att förändras snabbare än en befolkning som har stor rörlighet inom sig. För att landsbygden ska kunna bevara sin befolkningsandel och sin åldersstruktur, dvs. ha en förändringssiffra som är 0, krävs en ganska omfattande omflyttning. Eftersom vi dessutom har kunnat konstatera att det sker en föryngring av landsbygdsbefolkningen i motsats till befolkningsstrukturen i många tätorter, inser vi att här måste ha pågått en stor in- och utflyttning. Politiken baseras ofta på nettostrukturer, men människor lever utifrån brutto-förändringar. Både i stad och på land.

Eftersom utbudet av service och tjänster är mindre på landet, är landsbygdsbefolkningens rörelsemönster i många fall större än stadsbefolkningens. Hur man tolkar förhållandet beror mest på hur man mäter. För människors vardagsliv är det inte det linjära flödet som utmärker livet, det är snarare det repetitiva, återskapande flödet av verksamheter för att få vardagen att fungera. I den meningen finns inte någon självklar skillnad mellan att leva i staden eller på landet. De reproduktiva verksamheterna är i stor utsträckning desamma. Det linjära flödesperspektivet gäller förvisso en grupp av högre tjänstemän som frikopplats från vardagliga ansvarsuppgifter och som är på ständig resa mellan uppdrag. Dock är detta en liten grupp som har ett stödsystem av människor i sin omgivning för de mer vardagliga funktionerna.

## Vardagslivsperspektiv

Inom samhällsplaneringens område är definitionsfrågan ganska enkel. Det som är detaljplanlagt område är urbant, övrigt är landsbygd. Men det fysiska rummets utformning är ett klenkt verktyg för att förstå vad det innebär att leva på landet eller i staden. Viktigast är att människors vardagsliv inte så väl passar in på dikotomin. Det är också därför som ett vardagslivsperspektiv synliggör nya bilder: Vi känner på oss när vi kommit till staden, här finns en planerad bebyggelse, ett gatunät, en kvartersindelning osv. Den fysiska morfologin markerar inträdet i staden från landet. I medeltida städer markerades detta med murar och tullar, nu har städerna spritt sig långt bortom dessa.

## Landsbygden finns inte a priori – den "görs"

En översikt över utvecklingen av såväl forskning som politik visar att det finns en påtaglig parallellitet mellan utvecklingen inom landsbygdsfrågan och genusfrågan. Se nedanstående figur:

Phases: Dominant doctrines	Rural studies	Gender studies
Complementary	To make the rural visible Rural as poor and ageing Physical functions Geographical regions	To make gender visible Women as deviant actors Complementary functions Gender roles
Subordination	Rural/urban dichotomy Spatial division of labour Rural as depressed areas Urban as the norm	Women/men dichotomy Gender division of labour Women as victims Man as the norm
Empowerment	Rural development programmes Local empowerment "Green wave" Countryside as superior Questioning the urban norm	Women's participation programme Gender empowerment "Women can" Women as superior Questioning the male norm
Contesting dichotomies	Rurality as representation Ruralities, countrysides Bodily experiences Questioning the dichotomy	Gender as representation Femininities, masculinities Bodily experiences Questioning the dichotomy
Multidimensional	Other countrysides (R)urban identities	Other genders Degendered identities

*Källa:* Forsberg, G. (2001) Rural and Gender studies: A conceptual comparison. Norsk Geografisk Tidsskrift Vol. 55, s 152–160.

Men det finns en avgörande skillnad: Det genusvetenskapliga forskningen har varit bättre på teoriutveckling och har på ett fruktbart sätt analyserat det relationella förhållandet mellan män och kvinnor. På motsvarande sätt skulle det rurala perspektivet kunna utvecklas och förnyas genom att hämta inspiration just ur genusforskningen. Det ojämlika maktförhållandet mellan stad och land skulle på så vis kunna analyseras och utmanas och dess konstruerade dikotomi ifrågasättas.

Här har jag nu ifrågasatt ett antal sätt att särskilja mellan staden och landet och ingen av alternativen har visat sig särskilt meningsfull. Vad är det då kvar som skulle kunna skilja land och stad åt? Den frågan är antagligen fel ställd. Det handlar inte om att söka efter landsbygdens ”essens”. Lika lite som att söka efter den kvinnliga ”essensen”. Kanske är det mer fruktbart att, precis som när det gäller genusgeografisk teoribildning, fokusera på hur vi ”gör landsbygden”, dvs. hur vi konstruerar en bild av vad som ska förstås med landsbygd och som gör ruraliteten till något avvikande från urbaniteten. Först när vi identifierat den konstruktivistiska aspekten av landsbygden kan vi börja söka efter vad som är den verklighet som finns bortom konstruktionen. Detta är i analogi till genusforskningens orientering mot att analysera förhållandet mellan den socialt konstruerade könsidentiteten och den kroppsliga erfarenheten. Vi ”känner på oss” om vi är en man eller kvinna och vi känner på oss om vi befinner oss i staden och på landet. Men vad är det som gör detta och i vilken grad spelar socialt utformade ”glasögon” för roll i hur vi uppfattar världen och vår position däri?

### Nya utmaningar

Om man ändå ska försöka ge sig på att förklara vad det är som gör att man ”känner” när man är på landet, handlar det kanske om intensiteten i mänskliga möten. Kanske handlar det om antalet möten med människor man inte känner? I staden känner man sig trygg när man rör sig bland många okända människor, på landet känns motsvarande situation otrygg. Men kan man bygga politiska visioner utifrån detta?

Att foga samman ter sig i dag viktigare än att ytterligare förstärka klyvningen. I det perspektivet ter det sig lite märkligt med ett förslag om att inrätta en landsbygdsminister. Finns problemet i bristen på politiska åtgärder, eller handlar det om att våra föreställ-

ningar och myter om landsbygden försätter dem som är verksamma utanför städerna i en brydsam situation? Är det på grund av att vi betraktar landsbygden som avvikelse som landsbygdsföretag inte blir tagna på samma allvar som storstadsföretag, att de inte blir sedda om de inte presenteras som någonting udda och avvikande. Vare sig de beskrivs som pittoreska inslag eller avancerade projekt, tenderar de att betraktas som något oväntat. Kan en förändring av detta styras av politiska insatser? Eller tenderar alltför kraftfulla politiska satsningar att cementera bilden av landsbygden som oförmögen att klara sig på egen hand? Denna svåra balanskonst: att synliggöra obalanser utan att befästa är en av genusvetenskapens stora konsttrycke. Den problematiken är i högsta grad relevant även inom landsbygdsområdet.

Det finns problem på landsbygden, men skiljelinjen går som vi vet inte vid stadsmuren. Även om vi kan konstatera att det finns en gräns vid rimligt pendlingsavstånd från en arbetsmarknad, är det kanske inte där skon klämmer. Många av problemen får vi definiera utifrån andra kriterier. Jag tror ett av dessa stavas framtidstro.

**Publicerade skrifter på temat (Inom ramen för Mälardalsprojektet, vid Uppsala Universitet, kulturgeografiska institutionen):**

- Amcoff, J, 1999, *Medelklassen – en marginalgrupp på svensk landsbygd* Uppsats presenterad på Forskarforum kring lokal och regional utveckling. Östersund 16–17 november 1999.
- Amcoff, J. & Stenbacka. S., 1998, Den nya landsbygden – 2000-talets boendemiljö? I: Att bygga om Sverige, en antologi om boendemiljö. *Boinstitutets skriftserie 7*.
- Amcoff, J. (1997) *Folk och bostäder på landsbygden En studie i 13 församlingar i Uppland* Uppsats presenterad på Forskarforum kring lokal och regional utveckling. Östersund.
- Amcoff, J. 1997, Kontraurbanisering i Sverige? I: Westlund, H. (red) *Lokal utveckling för regional omvandling*. Rapport 100, Institutet för regionalforskning, Östersund.
- Amcoff, J., 1999, What is Rural/What is Urban?: Physical Objects and Social Representations, Paper prepared for ESRS-Lund.
- Amcoff, J., Forsberg G & Stenbacka, S., 1995. *Inflyttning och nybyggnation i Mälardalens landsbygd*. Arbetsrapporter nr 155. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Forsberg, G., 1999, *Strategisk planering i dynamiska landsbygder*, Uppsats presenterad på Forskarforum kring lokal och regional utveckling. Östersund 16–17 november.
- Forsberg, G. & Gunnerud Berg, N., 2003, 'Rural geography and feminist geography – discourses on rurality and gender in Britain and Scandinavia' In: Simonsen, K. & Öhman, J. (red) *Voices from the North*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd. pp
- Forsberg, G. red. (1994) *Befolkningsomflyttningar på landsbygden Kunskapsöversikt och statistisk analys*. Arbetsrapporter nr 55 Kulturgeografiska institutionen. Uppsala Universitet.
- Forsberg, G., 1996, Att vädra lantluft, *Byggforskning* nr 5, s. 14–16.
- Forsberg, G., 1997, Att förstå den nya landsbygdens mosaik. I: Westlund, H. (red) *Lokal utveckling för regional omvandling*. Rapport 100, Institutet för regionalforskning, Östersund.
- Forsberg, G., 1997, Är landsbygden en kvinnofälla? *Working Papers* No. 5a, Institutet för regionalforskning, Östersund.
- Forsberg, G., 1998, 'Landsbygden vi älskar att tycka synd om!' *Arbetsrapporter*.
- Forsberg, G., 1998, The differentiation of the countryside. In: Andersson, L. & Blom. T. (eds) *Sustainability and Develop-*



- ment. *On the future of Small Society in a Dynamic Economy*. Regional Science Research Unit. University of Karlstad.
- Forsberg, G., 1996, Landsbygdens nykolonisation I: Månsson (red) *Periferin i Centrum, Glesbygdsverket*, s. 31–46.
- Forsberg, G., 2005, "Landsbygder i omvandling" I: Forsberg, G., (red) 2005, *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala Publishing House, Uppsala, s. 203–214.
- Forsberg, G., 2005, Structural funds and Gender Mainstreaming: Counting heads or Changing Structures? In: Schmied; Doris: *Winning and Loosing. The Geography of Europe's Rural Areas. Perspectives on Rural Policy and Planning*, Aldershot: Ashgate Publishing, pp 203–215.
- Forsberg, G., Carlbrand, E. (1993) *Mälarbygden – en kreativ region? En studie av Mälardalens landsbygd i förändring*. Forskningsrapporter från Kulturgeografiska institutionen Uppsala Universitet.
- Forsberg, G., 1996, *Landsbygdsförändring och landsbygdsinflyttning – Bostadens och närmiljöns betydelse i ett handlingsperspektiv*. Forskarsymposiet Kvinnor och män i dialog om regionernas framtid. Arrangerat av institutet för regionalforskning, SIR och Nationellt ResursCentrum för kvinnor, NRC, NUTEK. 2–4 oktober 1996. Östersund. SIR:s Working Paper serie NO. 5d.
- Forsberg, G., 1996, *Mälardalens landsbygd i förändring*. Sammanfattning av ett pågående forskningsprojekt vid Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet. Landsbygdsforum i Uppsala (Uppsala universitet, STUNS, Sveriges Lantbruksuniversitet).
- Stenbacka, S., 1999. Actions of Newcomers in Rural Space – a startingpoint for examining countryside changes. Paper presented at the XVIII congress of the European Society for Rural Sociology. Lund, Sweden, 24–28 August 1999.
- Stenbacka, S. & Amcoff, J. 2000. *Framtidens boendemiljöer på landsbygden* Institutet för Bostadsforskning, Gävle.
- Stenbacka, S., 1996, *Landsbygdsboende och –bebyggelse i Mälardalen*. Uppsats presenterad på Forskarforum kring lokal och regional utveckling. 13–14 november 1996. Östersund.
- Stenbacka, S., 1997, *Landsbygdsboende och –identitet – geografiska och sociala aspekter*. Uppsats presenterad på nordiska forskarkursen "Sociale og kulturelle aspekter af by- og regionalud-

- vikling”. Institut for geografi og internationale udviklingsstudier. Roskilde universitet. Karlslunde 16–24 april 1997
- Stenbacka, S., 1999, Landsbygd i förändring – att studera platser genom att studera handlingar. Uppsats presenterad på Forskarforum kring lokal och regional utveckling. Östersund 16–17 november.
- Stenbacka, S. *Bostadens och närmiljöns betydelse för landsbygdsboende – pågående studie avseende boendemönster på Mälardalens landsbygd*. Uppsats presenterad på nordiska forskarkursen ”Vitenskaps- og metodeopfattelser i by- og regionforskning”. Avdeling for samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo 19–28 april 1996.

## 6 Landsbygdsarbetsmarknader eller arbetsmarknaden på landsbygden

Wolfgang Pichler, Utredare

En väl fungerande arbetsmarknad har varit ett centralt begrepp inom svensk politik i decennier. Regeringens mål är full sysselsättning med fyra procents arbetslöshet och 80 procents sysselsättning<sup>1</sup> vilket förväntas uppnås när efterfrågan på arbete möter utbudet på det samma på ett effektivt sätt. Det används en rad olika instrument för att denna matchning ska fungera. I en något förenklad bild kan dessa instrument sorteras i satsningar på mikronivå (arbetsmarknadspolitiken) och i satsningar på makronivå (finanspolitiken). Under 1990-talet har också den territoriella dimensionen av arbetsmarknaden fått större betydelse. Väl fungerande *lokala* arbetsmarknaderna har därför också en avgörande betydelse inom regionalpolitiken<sup>2</sup>. Det görs insatser för att öka rörligheten på arbetsmarknaden så att brist på arbetskraft lokalt eller regionalt motverkas. Inte minst utifrån ett lands- och glesbygdsperspektiv är det emellertid nödvändigt att vidga vyerna. Dessa arbetsmarknader är i ännu större utsträckning än andra arbetsmarknader beroende av hur företagandet i den lokala eller sociala ekonomin utvecklas.

### Landsbygdsarbetsmarknader

Sverige består i dag av knappt nittio lokala arbetsmarknader<sup>1</sup> (LA). I samtliga finns det mer eller mindre stora inslag av såväl tätortssom glesbygds- och landsbygdsområden. Skillnader vad gäller förutsättningar är stora utifrån ett geografiskt perspektiv. Lokala arbetsmarknader i Norrlands inland skiljer sig avsevärt från lokala arbetsmarknader kring storstäderna med avseende på ytstorlek och tillgänglighet men också i befolkningsstruktur, flyttmönster och

---

<sup>1</sup> Regeringskansliet (2005): En arbetsmarknad för alla. En skrift om regeringens arbetsmarknadspolitik.

<sup>2</sup> Regeringen (2001): En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Regeringens proposition 2001/02:4

strukturomvandling. Utifrån ett landsbygdsperspektiv är det svårare att se nyttan med denna indelning. Även om det är möjligt att identifiera ett antal landsbygds-LA (figur 1), med mer eller mindre karakteristiska egenskaper, så osynliggörs för det mesta landsbygderna i de övriga lokala arbetsmarknaderna<sup>3</sup>.

Med utgångspunkt i dessa begränsningar diskuteras landsbygdsarbetsmarknader ofta synonymt med mindre lokala arbetsmarknader<sup>4</sup>. Mindre lokala arbetsmarknader har under en lång tid präglats av en minskade befolkning, utflyttning av ungdomar, ökad genomsnittsålder m.m., vilket ofta inte bara leder till en försämrad servicenivå utan också till särskilda ekonomiska problem för ett stort antal mindre kommuner<sup>5</sup>.

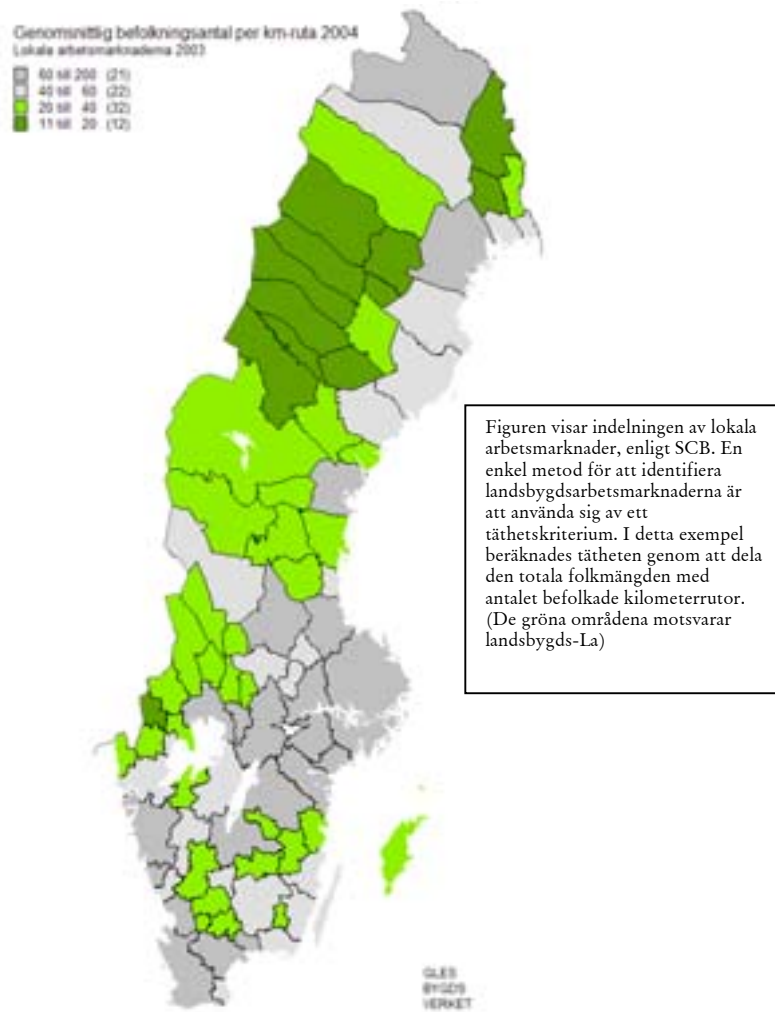
---

<sup>3</sup> Westholm, E. Amcoff J. (2003): Mot en ny landsbygdsolitik. SOU 2003:29.

<sup>4</sup> Johannsson, M. (2001): Tillväxten kommer på landsbygden. FORMAS, miljöforskning.

<sup>5</sup> Sundsström, B. Tingvall L. (2006): Färre kommuner. Om små kommuners problem och utmaningar. Arbetsmaterial. Ansvarskommittén.

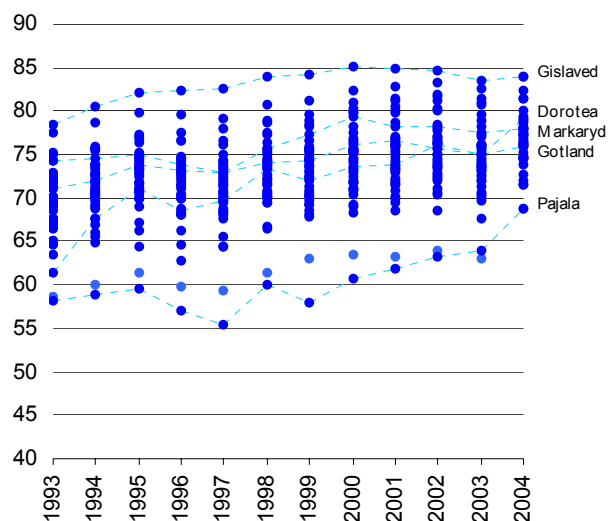
Figur 1



Ett annat problem är att näringsstrukturen i mindre lokala arbetsmarknader ofta är svagt differentierad och anses därför också vara sårbar för yttre (globala) marknadsförändringar. Det konstateras att branschbredden är en central faktor för rörligheten på arbetsmarknaden, vilket också har konsekvenser för hur matchningen i en lokal arbetsmarknad fungerar. Mindre arbetsmarknader har i det avseendet stora nackdelar eftersom de karakteriseras av en smal, i

många fall mycket smal, branschbredd och begränsade möjligheter till en effektiv matchning mellan utbud och efterfrågan. Detta medför ofta ett varaktigt negativt netto för flyttning både till arbete och studier samt ett beroende av nettoinflyttning av högskoleutbildade<sup>6</sup>.

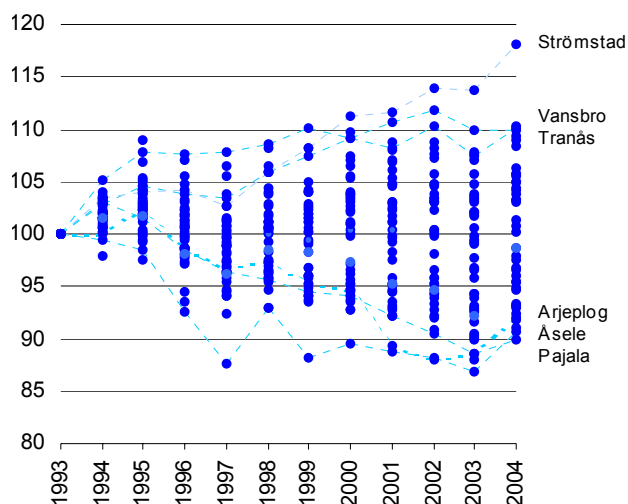
**Figur 2 Landsbygdsarbetsmarknader – utveckling förvärvsintensitet vs utveckling förvärvsarbete**



Förvärvsintensitet i olika landsbygds LA (enligt figur 1) 1993–2003 (2004)<sup>7</sup>,  
Källa SCB, bearbetad av Glesbygdsverket. Obs! 2004 års statistik.

<sup>6</sup> Nygren O., Persson L. O. (2001): Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen. TCO.

<sup>7</sup> Fr. o. m. år 2004 har det gjorts några förändringar i bearbetningarna avseende sysselsättningsdata. En ny källa används för att identifiera företagare och en mindre justering av metoden för att klassificera anställda har gjorts. Mer information om förändringarna finns på [www.scb.se/rams](http://www.scb.se/rams)



Antalet förvärvsarbetande 1993–2003 (2004) i olika landsbygds LA (enligt figur 1),

källa SCB, Index 1993 = 100.

Många små lokala arbetsmarknaders demografiska utveckling förväntas också ha drastiska effekter på hur dessa lokala arbetsmarknader kommer att fungera i framtiden. I de mörkaste framtidsbilder förutsägs att de helt kommer att upphöra att fungera, inte minst för att de flesta lediga jobb avser sådana som tillgodoser en åldrande befolknings behov av vård och omsorg och andra nödvändiga samhällsbetalda personliga tjänster.<sup>8</sup> Andra tjänster inom de privata näringarna kan tänkas bli svårare att tillgodose. Även om det är tveksamt om denna framtidsbeskrivning verkligen slår in<sup>9</sup>, så är det emellertid klart att en allt snävare ålderstruktur kommer att förändra många regioners utvecklingsförutsättningar i grunden.

I ett något kortare perspektiv förväntas att arbetsmarknaden förbättras i sin helhet, men tillgången på arbetskraft är fortfarande betydande inom ett brett spektrum av yrken på arbetsmarknaden. Det medför en god potential att höja sysselsättningen utan att det uppstår allvarliga bristsituationer<sup>10</sup>. Enligt AMS kommer arbets-

<sup>8</sup> Nygren O., Persson L.O. (2001)

<sup>9</sup> Rauhut D., Malmberg G. (2003): Vem försörjer vem? Försörjningsbördan och ekonomisk tillväxt. A2003:011, ITPS.

<sup>10</sup> AMS (2006): PM Landsbygdskommittén.

kraftefterfrågan och tillgången på utbildad arbetskraft variera väsentligt mellan regioner, särskilt inom vissa sektorer, och i vissa regioner riskerar rekryteringssvårigheterna att bli betydligt mer framträdande om inte effektiva insatser vidtas. Detta gäller i ännu större utsträckning mindre arbetsmarknader som på grund av sin litenhet ofta har påtagliga svårigheter att rekrytera rätt kompetens inom regionen.

En effektiv åtgärd för att förhindra inläsningar i befintliga strukturer är regionförstoring. Regionförstoringen, beräknad efter pendlingen över kommungränser, har ökat under flera decennier. Bilismen och ökade infrastruktuursatsningar har medfört att människor kan söka sig allt längre bort för att finna arbete. Det leder till att både arbetstagare som arbetsgivare har ett större utbud och att matchningen på arbetsmarknaden fungerar bättre, vilket i sin tur medför att den ekonomiska tillväxten ökar. Regionförstoring minskar också risken att regioner drabbas av konjunkturella eller strukturella störningar som de mera isolerade arbetsmarknaderna.

Regionförstoring innebär också att boende och arbete blir alltmera åtskilt. Nya bosättningsmönster<sup>11</sup> har vuxit fram och med det också ett ökad landsbygdsboende<sup>12</sup>, särskilt i områden som kan betecknas som storstadsnära, men också, om än i mindre omfattning, i landsbygdsområden med god tillgänglighet till större arbetsmarknader<sup>13</sup>. Möjligheten att bosätta sig efter sina egna önskemål kan inte heller bara förklaras utifrån förbättrade kommunikationsmöjligheter utan även utifrån att arbetslivet har blivit mera flexibelt. Ett ökat antal män och kvinnor har under de senaste åren fått möjligheten att forma sitt arbetsliv mer flexibelt och distansarbete är numera ett vanligt inslag<sup>14</sup>.

Å andra sidan är den ökade flexibiliteten i arbetslivet också ett resultat av en ökad konkurrens på arbetsmarknaden. Detta medför ökade krav på närhet till en differentierad arbetsmarknad och möjligheter till vidareutbildning. Förändringarna i arbetslivet orsakar också flera slags övergångar fram och tillbaka mellan förvärvsarbete och annan verksamhet. På så sett får arbetsmarknaden också flera dimensioner i den meningen att det är möjligheterna att realisera

<sup>11</sup> Amcoff J. (2000): Samtida bosättning på svensk landsbygd. Geografiska regionstudier nr. 41, Uppsala Universitet.

<sup>12</sup> Glesbygdsverket (2001) Årsbok 2001.

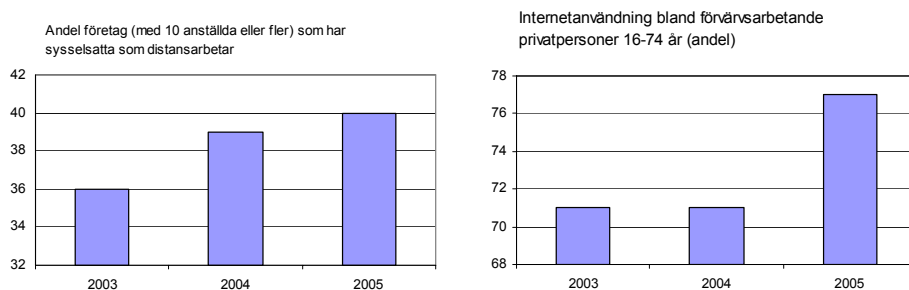
<sup>13</sup> Westlund H., Pichler W. (2005): Settlement Patterns on the Swedish Countryside in the Emerging Knowledge Society. In: Social Capital and Development Trends in Rural Areas. Ito, Westlund, Kobayashi, Hatori (Eds). Vol. 2. MARG, Kyoto University.

<sup>14</sup> Hultén K. (2005): Leva och arbeta i hemmet. Effekter av distansarbete i hemmet för privatliv och arbetsliv. Arbetsmarknad & arbetsliv 2005. Årgång 11/2.



varierande individuella val när det gäller utbildning, yrke, vidareutbildning, arbetsgivare, arbetstider och boende som står i centrum, snarare än att enbart matcha de arbetslösa med lediga jobb<sup>15</sup>.

Figur 3



Källa: SCB – urvalsundersökning

Regionförstoring handlar alltså om att skapa tillgänglighet till flera människor och företag genom att bryta ner kulturella och administrativa barriärer och genom infrastrukturella åtgärder. Regionförstoring är också ett viktigt inslag inom den tillväxtorienterade regionalpolitiken och anses som *den enda möjligheten* att kortsiktigt förbättra effektiviteten på det regionala produktionssystemet<sup>16</sup>. Denna strategi bestäms i första hand av en överordnad logik vilket innebär att utvecklingen i företag såväl som samhälle styrs ”uppifrån-och ned”.

De politiska målsättningarna avser dock också fungerande och livskraftiga regioner där social och geografisk närhet är viktiga ingredienser. Det gäller inte bara skapande av innovationssystem och industriella kluster i befolkningstäta områden – även den lokala (landsbygds)-utvecklingen bygger i grunden på samma premisser<sup>17</sup>. Utgångspunkten är dock i mycket högre utsträckning det lokala

<sup>15</sup> Persson, L.O. (2003): Workshop 1 – Demografi och arbetsmarknad. I: de glesa strukturerna i den globala ekonomin – kunskapsläge och forskningsbehov. KSLA, Årg. 142/2.

<sup>16</sup> Westholm E. (2003): Leaving Rurality behind. Re-orientation of spatial policies in Sweden. Institutet för Futures Studies. 2003:12

<sup>17</sup> Regeringen (2001): En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Reg. Prop. 2001/02:4

områdets särart som livsmiljö för människorna, det vill säga ett ”nedifrån-och-upp” perspektiv.

### Arbetsmarknaden på landsbygden

Lantbruket har förlorat sin dominerande ställning och utgör i dag en relativ liten del av samtliga sysselsatta även på i flesta landsbygder<sup>18</sup>. Andelen sysselsatta inom lantbruket har minskat med 10 000 personer under de senaste tio åren och dess andel av samtliga sysselsatta utgjorde år 2003 drygt 1,7 procent. Men fortfarande är näringslivet på landsbygden starkt beroende av jord- och skogsbruket, därtill knuten industri- och tjänsteproduktion, och i vissa landsbygder ligger lantbrukets sysselsättningsandelar kvar på nivåer över 20 procent<sup>19</sup>.

En expansiv offentlig sektor kompenserade till viss del bortfallet inom lantbruket men efter de stora ekonomiska och samhälleliga förändringarna under 1990-talet har även denna sektor börjat minska, vilket också påverkat landsbygden<sup>20</sup>. På många håll har denna utveckling resulterat i ett ökat lokalt engagemang. Många organisationer på landsbygden inriktat mot den sociala ekonomin tar över uppgifter från den krympande offentliga sektorn. De kan på det sättet bibehålla lokala servicefunktioner och arbetsställen men det har i förlängning också inneburit andra marknadsorienterade aktiviteter<sup>21</sup>.

En reaktion på dessa strukturella förändringar är att olika ”nya” näringar har vuxit fram på landsbygden<sup>22</sup>. Besöksnäring, småskalig livsmedelsproduktion, träförädling, verkstadsindustri men även typiska urbana näringar, som företagstjänster m.m., visar ökade sysselsättningsandelar på landsbygden<sup>23</sup>. I jämförande undersökningar i Norden framkommer att både konventionella landsbygdsnäringar, som jordbruk, men också andra, i många fall nya lands-

<sup>18</sup> Glesbygdsverket (2003): Årsboken 2003.

<sup>19</sup> Regeringskansliet (2000): Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige, år 2000–2006. Jordbruksdepartementet.

<sup>20</sup> Sätre Åhlander A-M (2003): The social economy – a level for local economic development? In: Persson, Sätre Åhlander Westlund (eds) Local Response to Global Changes. Arbetslivsinstitutet.

<sup>21</sup> Sätre Åhlander A-M (2003): Kollektivt entreprenörskap: Om utvecklingen som trotsar den ekonomiska klokheden. In: Ute och inne i svenskt arbetsliv. Otter von, C. (Ed). Arbetslivsinstitutet. 2003:08.

<sup>22</sup> Glesbygdsverket (2002): Årsbok.

<sup>23</sup> OECD (2003): The future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas. OECD.

bygdsnäringar, förmår verka innovativt även i mer eller mindre perifera landsbygdsregioner. Det har visat sig att framgångsrika företag i dessa regioner ofta förfogar över stora kontaktnät både inom och utanför regionen vilket utnyttjas för att förnya företagen. På så sätt bidrar dessa företag också till att förnya arbetsmarknaden på landsbygden<sup>24</sup>. Men enstaka framgångsföretag gör emellertid ingen framgångsrik landsbygdsregion. Skillnaderna mellan olika landsbygder kan till synes vara stora trots likartade förutsättningar. Undersökningar om framgångsfaktorer visar att det ofta handlar om svårfångade faktorer, som socialt kapital och ledarskap<sup>25</sup>, men det visar sig också att det måste finnas en ekonomisk utvecklingsanda<sup>26</sup> i en region, vilken ibland tycks vara underordnad i regioner med en stark social ekonomi<sup>27</sup>.

Ekonomiska och samhälleliga förändringar har också påverkat sättet att försörja sig. Tidsbegränsade anställningar och deltidssysselsättning har ökat i hela Sverige under 1990-talet. Mångsysslare, kombinationssysselsatta och egenföretagare har visserligen alltid varit ett mer eller mindre typiskt inslag på landsbygden<sup>28</sup>, men dessa försörjningsformer utgör i dag en större andel av arbetskraften och har på så sätt blivit en erkänd del av landsbygdens arbetsliv och arbetsmarknad. För att kunna försörja sig på landsbygden är det också alltmer nödvändigt att anpassa sig till de lokala förutsättningarna och resurserna. Det har därför konstaterats att perifera landsbygden i dag är mer av ett småföretagarland än ett jordbruksland<sup>29</sup>.

Det pågår alltså en utveckling mot att människor i allt högre utsträckning pendlar till arbeten (regionförstoring), men samtidigt ökar även alternativa försörjningsformer. Utifrån dessa två utvecklingstendenser kan man också diskutera hur landsbygdens arbetsmarknad förändras i ett centrum-periferi perspektiv. Man kan tänka sig att det finns landsbygder som p.g.a. sin närhet till större städer inte nämnvärt skiljer sig från stadens möjligheter och utbud<sup>30</sup>. Bo-

<sup>24</sup> Aradóttir E., et al (2005): Innovation Systems and the Periphery. Nordic innovations Centre.

<sup>25</sup> Bryden J, Hart K (2001): Dynamics of rural areas. Arkleton Center. (svenska delen av: Persson L.O., Ceccato V, National Report – Sweden, Nordregio.

<sup>26</sup> Johannisson B (2004): Den lokala ekonomins kraftkällor. I: Lokal ekonomi för hållbar tillväxt, Nutek. B2004:3

<sup>27</sup> Pichler W, Johansson P (2001): Factors of Growth in Predominantly Rural Regions: Identifying Policy Priorities. Glesbygdsverket.

<sup>28</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (1989): Urbaniserad glesbygd. Ds 1989:22.

<sup>29</sup> KSLA-nytt (2002): Hur planeras boendet på landsbygden? 3-2002, årgång 2002.

<sup>30</sup> Reiter O. (2003): Landsbygden som resurs. KSLA Tidskr. 142:25.

ende i sådana landsbygder är en del av en urban arbetsmarknadsregion med en mer eller mindre urban försörjningsstrategi. Å andra sidan finns landsbygder som p.g.a. sina avstånd till större städer ofta har ett relativt litet utbud av arbetstillfällen. För att kunna försörja sig krävs det ofta särskilda (rurala) strategier som måste utgå från lokala förutsättningar<sup>31,32</sup>. Mellan dessa motsatspoler finns en glidande skala där urbana och rurala försörjningsstrategier överlappar varandra<sup>33</sup> och det är troligt att det förekommer urbana respektive rurala försörjningsstrategier i båda miljöerna<sup>34</sup>.

### Försörjningsstrategier i ett territoriellt perspektiv

Försörjning genom anställning eller genom inkomster av företagande eller genom kombination av detta är grundvalen för individens försörjning. Både antalet anställda och antalet företagare följer visserligen ett konjunkturmönster, och det gäller även antalet personer som kombinerar olika försörjningsformer, men det verkar ändå som att kombinationer av försörjningsformer ökar<sup>35</sup>. Under 1990-talet har antalet personer som kombinerar företagande med anställning ökat till två procent av de sysselsatta år 2000 och antalet personer som kombinerar olika anställningar ligger på cirka fem procent år 1999<sup>36</sup>.

Enligt en skrift från Regeringskansliet visar andelen kombinatorer, dvs. personer som kombinerar företagande och anställning, inga större regionala variationer<sup>37</sup>. Andelen är högst i regioner med sekundära centra, men andelen kombinatorer är ungefär lika hög i storstadsregioner samt i småregioner med privat sysselsättning.

---

<sup>31</sup> Gunnarsdotter Y. (2005): Från arbetsgemenskap till fritidsgemenskap. Den svenska landsbygdens omvandling ur Locknevis perspektiv. Doctoral Thesis 2005:3. SLU.

<sup>32</sup> Sätre Åhlander A-M (2003): Kollektivt entreprenörskap: Om utvecklingen som trotsar den ekonomiska klokheden. In: Ute och inne i svenskt arbetsliv. Otter von, C. (Ed). Arbetslivsinstitutet. 2003:08.

<sup>33</sup> Forsberg G. (1997): Att förstå den nya landsbygdens mosaik. In: Lokal utveckling för regional omvandling. SIR, Westlund H. (red). Rapport 100.

<sup>34</sup> Persson L. O., Wiberg U. (1995): Microregional Fragmentation. Contrasts Between a Welfare State and a Market Economy. Physica-Verlag.

<sup>35</sup> Regeringskansliet (2003): Företags- och anställningsformer i förändring. Ds 2003:27

<sup>36</sup> Glesbygdverket (2002): Årsbok 2002.

<sup>37</sup> Regeringskansliet (2003): Företags- och anställningsformer i förändring. Ds 2003:27

**Tabell 1** Kombinatorer i ett regionalt (år 2000) respektivelandsbygdsperspektiv (år 1999)

Regionfamilj	Kombinatorer	Företagare	Anställd
1 Storstadsregioner	2,2	9,8	88,0
2 Universitet och högskoleregioner	1,9	7,0	91,1
3 Regionala centra	1,7	6,6	91,7
4 Sekundära centra	2,3	7,5	90,2
5 Småregioner, privat sysselsättning	2,1	8,7	89,2
6 Småregioner, offentlig sysselsättning	1,8	7,7	90,5

Källa: AKU

	Glesbygd			Efterströva landsb.			Tätort			Totalt		
	Män	Kv	Tot	Män	Kv	Tot	Män	Kv	Tot	Män	Kv	Tot
Skogslänens mt.	6,9	4,2	5,7	5,5	3,5	4,5	5,6	3,6	4,6	6,0	3,7	4,9
Skogslänens mt.	7,0	3,8	5,6	5,8	3,6	4,8	5,5	3,6	4,6	5,6	3,6	4,7
Storstäder	5,4	4,8	5,1	5,0	4,6	4,8	6,3	5,1	5,7	6,2	5,0	5,6
Övriga Sverige	4,5	3,1	3,9	5,2	3,7	4,5	5,4	3,7	4,6	5,3	3,7	4,6
Biliet	6,5	4,1	5,4	5,3	3,8	4,6	5,8	4,3	5,1	5,7	4,2	5,0

Källa: SCB

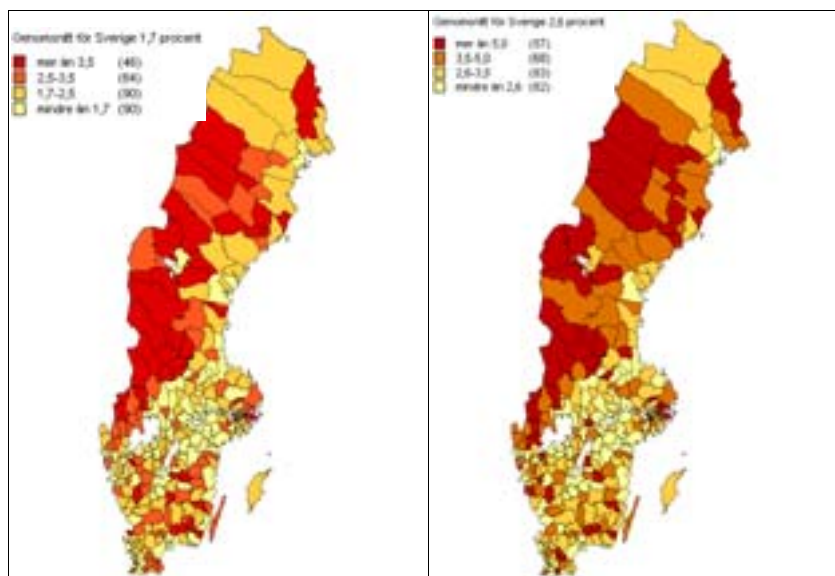
Även Glesbygdens sammanställning av kombinatorer visar ungefär samma fördelning mellan regioner, men de inomregionala skillnaderna är i viss mån större. Framför allt de perifera landsbygdsområdena, alltså områdena som ligger längre än 45 minuters bilresa från större tätorter, har i samtliga regioner en hög andel kombinatorer.

Denna bild kan kompletteras med andelen förvärvsarbete med fler än en anställning. Även om statistiken inte visar huruvida arbetena sker parallellt över året framträder ett mönster som åtminstone antyder att de perifera (landsbygds)-arbetsmarknaderna har andra förutsättningarna för män och kvinnor att försörja sig. Andelen män med fler än en anställning i skogslänens gles- och landsbygder är särskild höga, samtidigt som andelarna för båda könen också är höga i storstäderna. En del av skillnaderna kan förmodligen förklaras med livsstilsten och utifrån det också ses som ett fritt val, men ofta är denna typ av sysselsättning också en reaktion på svagheter i den specifika arbetsmarknaden<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Persson L.O (2003): Promoting sustainable labour markets in rural settings. ? In: Persson, Sätre Åhlander Westlund (eds) Local Response to Global Changes. Arbetslivsinstitutet.

Företagande har blivit en viktig beståndsdel i arbetslivet på landsbygden. Företagande utanför jordbruket kan i vissa områden uppgå till 2–3 företag per brukningsenhet<sup>39</sup>. Det betyder att den växande sysselsättningen återfinns i småföretag inom bl.a. service- och näringslivet.

**Figur 4: Nya företagare (aktiva och passiva), 2003. Procent av sysselsatta. Kvinnor resp. män**



Det innebär också att landsbygdens betydelse för utvecklingen av näringsliv och sysselsättning är betydande. Glesbygdsverkets delrapport om företagande på landsbygden<sup>40</sup> visar att andelen nyföretagande<sup>ii</sup> är särskild hög i mera perifera landsbygdsregioner. De uppvisar emellertid, enligt den officiella statistiken<sup>iii</sup>, en liten andel genuint nya företag, men har samtidigt de största andelarna nyföretagare. En förklaring är förmodligen att dessa i större utsträckning kombinerar företagareverksamhet med anställningar.

<sup>39</sup> Reiter O. (2003): Landsbygden som resurs. KSLA Tidskr. 142:25.

<sup>40</sup> Glesbygdsverket (2005): Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder.

## Slutsatser

- Arbetsmarknaden på landsbygden är på inget sätt homogen. Å ena sidan finns den expansiva storstadsnära landsbygden, som är tätt kopplad till en urban arbetsmarknad, å andra sidan finns det perifera landsbygder där arbetsmarknaderna är små och har tydliga inslag av självförsörjning i mikroföretag, kombinatörer och kombinationssysselsättning.
- Även perifera landsbygdsarbetsmarknader kan ha goda tider, men dessa landsbygdsarbetsmarknader är mycket utsatta för snabba förändringar. Försvinner ett företag med ett tiotal anställda på en landsbygdsort har det ofta större konsekvenser än om ett större företag läggs ned i en större stad.
- Denna sårbarhet för (yttre) förändringar har analyserats för mindre bruksamhällen<sup>41</sup>, men det bör också diskuteras utifrån landsbygdens (struktur-)omvandling, särskilt med hänsyn till de förändringar som sker inom landsbygdens svikande kärnverksamhet – lantbruket – men också utifrån de rådande demografiska förändringarna.
- En (lokal) landsbygdsstrategi bör ha sin utgångspunkt i det lokala områdets särart, som livs- och produktionsmiljö, dvs. anlägga ett ”nedifrån-och-upp”- perspektiv, men bör också se kopplingarna till urbana miljöer som kan minska sårbarheten på landsbygden, inte minst genom relevanta infrastruktursatsningar (”uppifrån-och-ned”).

---

<sup>41</sup> Nutek (2002): Sårbara industriregioner – sårbarhet i lokala arbetsmarknadsregioner och kommuner till följd av industriell omstrukturering. B 2002:1

<sup>i</sup> SCB genomför årliga beräkningar om antalet lokala arbetsmarknaderna. Nutek har under år 2005 genomfört en uppdatering av deras, mer långsiktiga, indelningen av lokala arbetsmarknaderna som kallas för funktionella analysregioner (FA).

<sup>ii</sup> Definitionen av nyföretagande utgår från individens egen uppfattning om de är företagare eller ej i sin deklaration. En individ som har deklarerat en vinst eller förlust av företagande mellan 1997 och 1998 som inte deklarerade någon företagsinkomst 1996 och 1997 räknas som ny företagare 1998.

<sup>iii</sup> Den officiella statistiken över nyföretagandet tillhandahålls i Sverige av ITPS. Den uppskattar antalet genuint nya företag. Statistiken visar alltså inte det faktiska antalet nyföretagare utan endast de nystartade företagen.





# 7 Landsbygdens ekonomi och företagande

Johan Klaesson och Lars Pettersson

## Introduktion

Sverige har en omfattande landsbygd och en stor del av landets befolkning lever på ett sådant sätt att landsbygden är en naturlig del av deras vardag. Visserligen framgår det av Statistiska centralbyråns (SCB) statistik att omkring 84 procent av befolkningen bor i tätorter, men detta bör inte förväxlas med urbaniseringsgrad eftersom vi då inkluderar en mängd mycket små orter som inte har några utpräglade stadsmiljöer. Om vi ser till internationella definitioner för vad som skiljer stad och land i detta avseende finner vi att minimum storlek för tätorter ofta är betydligt högre än den svenska statistiken (200 invånare boende i områden med sammanhängande bebyggelse). Enligt exempelvis OECD:s definition för hur ekonomin kan delas in i regioner präglade av landsbygd eller stadsmiljöer är större delen av Sverige att betrakta som landsbygd. Tillämpas OECD:s definition för vad som räknas som landsbygd på länsnivå för den svenska ekonomin är det endast Stockholms- och Skåne län som inte uppfyller kriteriet, dvs. att omkring två tredjedelar av landets befolkning bor landsbygdsregioner.

Beroende på vilken minsta nivå som används för vad som betraktas som en stadsmiljö framstår också landsbygden som mer eller mindre omfattande. Om vi utgår från SCB:s statistik för befolkning i landets tätorter från år 2000 (senast tillgängliga) och använder nivån 2 000 personer som kriterie för minsta nivå av tätortsstorlek finner vi att omkring 27 procent av befolkningen i riket bodde utanför tätorterna, som vi kan kalla landsbygd. Ökar vi kriteriet till 10 000 personer innebär det att drygt 43 procent av befolkningen bodde på landsbygden. Använder vi kriterier för minimumvärd hos tätorter med 15 000 respektive 20 000 personer finner vi att 48 respektive 52 procent av befolkningen bodde på landsbygden. Detta betyder att utifrån landsbygdsdefinitioner som är vanligt förekommande internationellt kan vi konstatera att upp emot

halva befolkningen bor i områden som kännetecknas av landsbygdsboende.

Produktivitetsutvecklingen som alltjämt pågår inom jordbruket innebär att jordbrukssektorn och landsbygden hela tiden förändras. Det moderna jordbruket förmår att producera årsbehovet av mat för en genomsnittlig individ på en ett område stort som en villatomt, eller ca 2 500 kvadratmeter (Emanuelsson, 1988). I det post-industriella tjänste- och servicesamhället utgör rörligheten en viktig grund för hur vi lever och arbetar. Det genomsnittliga dagliga transportavståndet har uppskattats till omkring 50 kilometer (Andersson och Sylwan, 1997). Tack vare ökad rörlighet och förbättrad tillgänglighet upplever delar av landsbygden en ny renässans som innebär att både landsbygdens och städernas fördelar kan utnyttjas av hushållen. Detta sker genom att hushåll kan bo på landet med närhet till staden, eller tvärtom bor i staden med närhet till landet. Utvecklingen kan spåras genom stigande fastighetspriser, ny användning av mindre gårdar för exempelvis hästar, m.m.

Den svenska landsbygden uppvisar både starka och svaga sidor. De tätortsnära områdena tillhör de mest expansiva, tillsammans med ett antal regioner som får sin näring genom turism och besöksbranscherna. Samtidigt är utvecklingen i många avseenden svag i de mest glesbefolkade delarna av landet, särskilt skogslänen i norrlands inland. Detta betyder att landsbygden består av en heterogen samling regioner som inbördes skiljer sig åt med avseende på lokala förutsättningar för utveckling. Detta är också väsentligt att beakta i analyser av företagande på landsbygden, som kännetecknas av variationer i marknadsvillkor som till stor del bestäms av geografiska och platsanknutna förhållanden.

I detta kapitel riktar vi intresset dels mot att analysera landsbygdens företagande utifrån ett stad-land perspektiv och landsbygdens ekonomiska geografi, dels vilka speciella villkor som finns för platsanknutet företagande och entreprenörskap på landsbygden.

## Stad och Land

I olika sammanhang har det uppmärksammats att det finns behov av en definition av vad man menar när man diskuterar och analyserar landsbygdens situation och utveckling. För att underlätta diskussioner och jämförelser mellan olika typer av områden har en indelning av Sveriges kommuner genomförts på jordbruksverket.

Syftet med indelningen är att belysa olika utvecklingstendenser i olika delar av landet. Indelning har gjorts på kommunnivå, dvs. kommunen är den minsta byggstenen och områdesgränser sammanfaller alltid med kommungränser. Anledningarna till att använda kommunen som minsta nivå är två, dels är kommunen i Sverige en relativt stark beslutande nivå och dels finns det en mängd statistik framtagen på den kommunala nivån. Indelningen har gjorts i fyra olika grupper av kommuner.

**Figur 1** Sveriges kommuner indelade i fyra kategorier



För det första har vi det som vi kallar Storstadsområden som inbegriper de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Till storstadsområdena räknas också kranskommuner som domineras av kärnkommunerna i dessa områden. För det andra har vi de områden som kallats Stadsområden, hit räknas de kommuner som har en tätortsbefolkning som överstiger 30 000 personer och även kommuner som har starka pendlingsströmmar till dessa kommuner. Resten av Sveriges kommuner delas in i två grupper baserade på befolkningstätheten. De kommuner som har mer än 5 invånare per kvadratkilometer hör till gruppen som kallas Landsbygd. De kommuner som har mindre än 5 invånare per kvadratkilometer hör till gruppen Gles Landsbygd. De geografiska grupperingarna i dessa fyra grupper framgår av figuren ovan. För att indelningen ska kunna anses vara lyckad så eftersträvas det att grupperna ska vara så homogena som möjligt, dvs. utvecklingstendenser ska likna varandra inom gruppen och de stora skillnader som vi vet finns mellan Sveriges kommuner ska i så stor utsträckning som möjligt fångas i variationen mellan kommungrupperna.

### **Landsbygdens ekonomiska geografi**

I detta avsnitt ska vi använda indelningen i det tidigare avsnittet och belysa utvecklingen i Sverige i ett antal olika dimensioner. Vi börjar med befolkningsutvecklingen vilken kanske är den viktigaste variabeln om man snabbt vill få en bild av hur det ser ut i en viss region. Befolkningsutvecklingen samvarierar med många andra variabler och är ju också på sätt och vis en avspiegling av hur det är att bo och leva i en region. Tabellen nedan visar befolkningen år 1995 och år 2005 i de fyra olika typerna av kommuner och för riket som helhet. Under dessa 10 år har befolkningen i landet ökat med 2,4 procent. Denna ökning har emellertid inte kommit alla delar av landet till del. I storstadsområdena har befolkningsökningen varit mycket snabbare och överstiger 9 procent. För den glesa landsbygden har, å andra sidan, minskningen i relativa termer varit ännu snabbare och är nästan 11 procent. Stadsområden ökar med drygt 3 procent medan landsbygden minskar med ungefär samma siffra.

**Tabell 1**      **Befolkning**

	1995	2005	Procentuell förändring
Storstadsområden	2 917 851	3 182 475	9,1
Stadsområden	2 577 180	2 659 585	3,2
Landsbygd	3 016 816	2 915 387	-3,4
Gles Landsbygd	325 649	290 305	-10,9
Riket	8 837 496	9 047 752	2,4

Som helhet betyder detta att de stora kommunerna och deras omland växer befolkningsmässigt medan övriga kommuner minskar.

Under perioden från år 1995 till år 2004 har antalet arbetstillfällen i Sverige ökat med ungefär 8,5 procent eller ca 325 000 arbetstillfällen. Över 210 000 av dessa arbetstillfällen har växt fram i storstadsregionerna som ökat antalet med över 15 procent. Av de fyra grupperna av kommuner har antalet arbetstillfällen ökat i tre grupper. Det är bara på den glesa landsbygden som arbetstillfällena minskat. Minskningen är ungefär 5 000 arbetstillfällen eller knappt 4 procent.

**Tabell 2**      **Antal arbetstillfällen**

	1995	2004	Procentuell förändring
Storstadsområden	1 381 627	1 595 630	15,5
Stadsområden	1 138 398	1 234 146	8,4
Landsbygd	1 190 597	1 211 339	1,7
Gles Landsbygd	126 300	121 382	-3,9
Riket	3 836 922	4 162 497	8,5

I nästa tabell redovisas utvecklingen i ekonomiska termer genom utvecklingen av bruttoregionprodukten (BRP). Med en regions bruttoregionprodukt menas värdet av produktionen i regionen minus värdet av de insatsvaror som används. I tabellen har inflationen räknats bort så vi har jämförbara penningvärden för år 1995 respektive år 2003 (1995 års penningvärde). I riket som helhet har BRP växt med över 26 procent som ger ett medelvärde på över tre procent om året. Inledningsvis kan sägas att BRP har vuxit i alla de fyra grupperna av kommuner. Tillväxten är emellertid inte jämt fördelad. I de kommuner som tillhör den glesa landsbygden har BRP

växt med knappt tre procent under hela perioden medan den växt med över 40 procent i storstadsområdena. Det kan också sägas att av de fyra områdena är det bara storstadsområdena som har en tillväxt under perioden som är större än medlet för riket.

**Tabell 3 Bruttoregionprodukt\***

	1995	2003	Procentuell förändring
Storstadsområden	709 223	1 005 654	41,8
Stadsområden	503 978	616 633	22,4
Landsbygd	513 751	569 349	10,8
Gles Landsbygd	60 652	62 422	2,9
Riket	1 787 604	2 254 060	26,1

\*I 1995 års penningvärde

I nästa tabell gör vi en enkel jämförelse mellan den totala landarealen och den totala åker arealen i de fyra grupperna. Andelen åkerareal är störst i storstadsområdena ( nästan 25 %) medan den är som minst på den glesa landsbygden (under en halv procent). Detta betyder att befolkning och åkerandel korrelerar med varandra. Detta är i sig ett intressant resultat, men det betyder ju inte att åkarna ligger i städerna utan snarare speglar det faktum att vi har ett historisk arv där befolkningscentra har växt fram i jordbruksbygderna. Vidare drivs resultatet av att storstadsregionerna rent ytmässigt sett är en mycket liten andel av Sverige (strax över 2 %) medan den glesa landsbygden står för mer än halva Sveriges yta. Majoriteten av Sveriges åkermark (över 68 %) ligger i kommuner som tillhör kommungruppen landsbygd.

**Tabell 4 Sammanlagd åkerareal och total areal år 2003**

	Sammanlagd åkerareal (km <sup>2</sup> )	Total areal (km <sup>2</sup> )*	Andel åkerareal
Storstadsområden	2 176	8 753	24,9
Stadsområden	6 704	48 135	13,9
Landsbygd	17 027	146 534	11,6
Gles Landsbygd	779	206 856	0,4
Riket	26 686	410 278	6,5

\* Landareal

Sveriges kor för mjölkproduktion har minskat med över 10 procent under den relativt korta perioden mellan år 1999 till år 2003. Korna för mjölkproduktion är till över 70 procent lokaliserade (år 2003) i kommungruppen landsbygd. Det är också detta område där minskningen i relativa tal varit minst. Detta betyder att det finns en tendens att mjölkproduktionen koncentreras till landsbygdskommunerna relativt de andra tre kommungrupperna.

**Tabell 5** Kor för mjölkproduktion

	1999	2003	Procentuell förändring
Storstadsområden	10 523	7 904	-24,9
Stadsområden	98 827	88 508	-10,4
Landsbygd	318 260	287 292	-9,7
Gles Landsbygd	20 910	17 819	-14,8
Riket	448 520	401 523	-10,5

Nästa tabell visar sysselsättningsutvecklingen i näringsgrenen jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske enligt SCB:s näringsgrensklassificering. År 1995 var sysselsättningen över 88 000 personer för att till år 2003 ha minskat till drygt 71 000, det betyder att 17 000 jobb försvann under åtta år. Detta motsvarar en relativ minskning på ungefär 19 procent. Under samma period ökade antalet jobb i hela ekonomin med ungefär 6,5 procent. Störst var den relativa minskningen i den glesa landsbygden respektive landsbygden. Av de 17 000 arbetstillfällena som försvann fanns dock 11 000 i landsbygdskommunerna, vilket betyder att cirka 65 procent av de jobb som försvann under perioden tidigare fanns i dessa kommuner.

**Tabell 6** Sysselsättning i jordbruk, skogsbruk, jakt, fiske

	1995	2003	Procentuell förändring
Storstadsområden	7 700	7 172	-6,9
Stadsområden	20 900	17 486	-16,3
Landsbygd	52 540	41 412	-21,2
Gles Landsbygd	7 125	5 371	-24,6
Riket	88 265	71 441	-19,1

Som vi har sett så är näringsgrenarna jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske på tillbakagång. För att kontrastera mot den bilden ska utvecklingen i två snabbväxande branscher redovisas. Branschen personliga och kulturella tjänster samt branschen kreditinstitut, fastighetsförvaltning och företagstjänster är två tjänstenäringsområden som växer snabbt i Sverige. Den första av dessa branscher växte med över 16 procent under perioden från år 1995 till år 2003, den andra branschen växte med hela 32 procent. Branschen personliga och kulturella tjänster växte i alla kommungrupperingar utan kommungruppen gles landsbygd, där den minskade med ungefär 3,5 procent. Den ökade emellertid i landsbygdsgruppen med 14 procent.

**Tabell 7** Sysselsättning i personliga och kulturella tjänster

	1995	2003	Procentuell förändring
Storstadsområden	107 368	128 332	19,5
Stadsområden	68 445	79 307	15,9
Landsbygd	57 037	65 041	14,0
Gles Landsbygd	10 144	9 775	-3,6
Riket	242 994	282 455	16,2

Sysselsättningen i branschen kreditinstitut, fastighetsförvaltning och företagstjänster ökar emellertid i alla fyra kommungrupper. Detta innebär att vi har en bransch som växer överallt i landet.

**Tabell 8** Sysselsättning i kreditinstitut, fastighetsförvaltning, företagstjänster

	1995	2003	Procentuellförändring
Storstadsområden	218 488	306271	40,2
Stadsområden	110 051	140583	27,7
Landsbygd	69 619	81749	17,4
Gles Landsbygd	8 201	9114	11,1
Riket	406 359	537717	32,3

Vi avslutar detta avsnitt med att jämföra befolkningens utbildningsnivå i de fyra kommungrupperna. I tabellen nedan redovisas befolkningsandelarna som har en högsta utbildningsnivå på minst tre års högskola. Det innebär att de har minst en kandidatexamen eller motsvarande. År 2000 låg denna andel på 12,7 procent för ri-



ket som helhet, år 2005 hade denna andel stigit till 15,7 procent. Högst utbildningsnivå finner vi i storstadsområdena och minst är den i gruppen gles landsbygd. Om vi ser till de procentuella förändringarna av andelarna är bilden något annorlunda. Den största relativa förändringen i andel högutbildade återfinns i kommungruppen landsbygd och den näst största i gruppen gles landsbygd.

**Tabell 9** Andel av befolkningen 16–74 år med eftergymnasial utbildning, 3 år eller mer

	2000	2005	Procentuell förändring
Storstadsområden	17,5	21,0	20,0
Stadsområden	12,8	16,1	25,8
Landsbygd	7,9	10,0	26,6
Gles Landsbygd	6,9	8,7	26,1
Riket	12,7	15,7	23,6

### Platsbundna och små företag på landsbygden

Omkring 168 000 personer var sysselsatta inom jordbruket år 2003 (JO 30 SM 0401). Sysselsättningen inom jordbruket minskade med omkring 5 procent mellan åren 1999 och 2003 och denna utveckling är en del av en mera långsiktig trend. Vi kan emellertid konstatera att minskningen var relativt större under de sista åren på 1990-talet jämfört med de första åren av 2000-talet. Omkring en tredjedel av alla sysselsatta inom jordbruket var kvinnor. Kvinnorna är på detta sätt representerade som verksamma inom jordbruket men är i mindre utsträckning representerade som företagare (Jordbruksverket, 2006). Inom jordbruket dominerar företagsformen enskild firma och det handlar i stor utsträckning familjeföretag utan andra anställda än de som finns inom hushållet.

Sysselsättningsstudierna som genomfördes av SCB och som riktades mot jordbruket år 1999 och 2003 visar också att antalet företag inom näringen som har en diversifierad verksamhet ökar snabbt. Denna grupp av jordbruksföretag växte med 50 procent mellan åren 1999 och 2003. Detta motsvarade närmare 1000 företag per år som diversifierar sin verksamhet (Jordbruksverket 2005 och JO 30 SM 0401). Även om det finns mätproblem och definitionsfrågor rörande när ett företag är diversifierat och i vilken omfattning som en verksamhet måste bedrivas för att räknas in (det finns

exempelvis olika uppgifter i fråga om antal företag med diversifierad och kompletterande verksamhet från olika källor) är bilden entydig i fråga om att de diversifierade företagen ökar i antal på landsbygden. Som framgår av tabellen nedan finns det flera olika inriktningar av kombinationsverksamheter som jordbruksföretagen har. En majoritet av företagen hade emellertid en inriktning mot entreprenadverksamhet.

**Tabell 10** Kombinationsverksamheter vid jordbruksföretagen 2002, antal företag med verksamheter av olika slag

Turism	Uthyrn. lokal	Hantverk	Förädl. gårdsprod	Direktförsäljn. Gårdsprod	Förädl. trä	Vattenbruk	Prod. av förnyelsebar energi	Entreprenad	Övrigt	Totalt antal företag
2 205	2 382	918	1 208	2 501	1 279	358	929	13 848	7 196	20 362

Källa: Jordbruksverket 2005, bearbetning av tabell 1 i rapport 2003-02-14 från SCB.

Ett av de största problemen och ett många gånger upplevt hinder för små företag, inte minst nystartade företag, är att hantera fasta kostnader. Verksamheter som förutsätter investeringar i kapital, eller långsiktiga hyreskontrakt mm, innebär att de fasta kostnaderna många gånger blir höga och förutsätter därför en förhållandevis omfattande produktion. Företag som är verksamma inom branscher som kännetecknas av omfattande initiala investeringar, dvs. att produktionen är kapitalintensiv, och låga rörliga kostnader måste ha möjlighet att producera förhållandevis stora volymer för att bli ekonomiskt framgångsrika. Intäkten från producerade och sålda varor och tjänster ska täcka först och främst de rörliga kostnaderna, därefter ska bidrag lämnas till de fasta kostnaderna och sedan till den vinst som krävs för att inte produktionsfaktorerna (arbete och kapital) ska övergå i annan mer vinstgivande produktion.

På marknader med hög grad av priskonkurrens krävs att de fasta kostnaderna kan slås ut på ett stort antal sålda och producerade varor och tjänster. Detta är en förklaring till att agglomerationsekonomier ger starka avtryck i den ekonomiska geografin. I detta avseende har städernas och den tätortsnära landsbygden en fördel genom sin tillgänglighet till en större marknadspotential (köpkraft). Detta är också något som avspeglar sig i de ovan beskrivna skillnader i ekonomisk utveckling i landet. Det är därför viktigt att

ha i åtanke de skillnader som finns mellan olika typer av landsbygd och även de skillnader som finns mellan landsbygdens och städernas villkor för företagande.

Landsbygden har ett antal fördelar för företagande som kan fungera som katalysator för entreprenörskap. En sådan fördel är att det på många platser finns tillgång till lokaler som kan utnyttjas till relativt låga kostnader, dvs. det finns en möjlighet att övervinna problemet med en del av de fasta kostnader som nämns ovan. En annan fördel är de platsanknutna resurserna som framförallt är betingade av naturen. Dels handlar det om naturen som produktionsresurs inom de areella näringarna, dels att naturen i sig själv är attraktiv och lockar till sig såväl besökare som permanent boende. En mängd fritidssysselsättningar förutsätter närhet till naturen som innebär att många människor antingen väljer att bo på landsbygden eller efterfrågar närhet och tillgänglighet till landsbygden.

Den många gånger glesa marknadsstrukturen som finns på landsbygden – som beror av gleshet hos befolkningen – är en förklaring till att en stor andel av företagandet på landsbygden sker småskaligt. Omkring 80 procent av alla företag på landsbygden saknar anställda enligt Statistiska centralbyråns (SCB) offentliga statistik. Detta kan jämföras med att motsvarande andel för hela den svenska ekonomin är omkring två tredjedelar. Bland företagen i städerna är det således en klart mindre andel som saknar anställda jämfört med landsbygden.

I den mån som det råder brist på större anställare på landsbygden är det också möjligt att småskaligt egenföretagande frammanas och för en del ses som en förutsättning för att kunna bo kvar på landsbygden. Flexiblere arbetsformer och förbättrad teknik för informationsöverföring och kommunikationer bidrar också till att göra det möjligt att bo och ha sitt företag på landsbygden trots att kunder finns i städerna. Sannolikt har företagare utan anställda lättare för att utnyttja dessa nya villkor för företagande, som i mindre utsträckning låser fast företag till stadsmiljöer, jämfört med företag med anställda. Vi kan därför förvänta oss att framförallt företag utan anställda som är verksamma inom branscher där den geografiska lokaliseringen i förhållande till avsättningsmarknaden spelar en mindre roll är de som blir tidiga i en omlokaleringsprocess där naturen och landskapet som attraktiv boendemiljö spelar en roll.

Tabellen nedan visar antal arbetsställen och andel av dessa som saknar anställda på landsbygden. Vi kan se att det framförallt är jordbruket som har en stark ställning och också har en hög andel

företag utan anställda. Det är välkänt att många av dessa företag har en liten omfattning på sitt företagande och att jordbrukshushållen som regel också har en annan inkomstkälla som är större än de inkomster som härrör från jordbruket. En intressant notering är sedan att finans och företagstjänster både utgörs av ett relativt stort antal företag och att många av dessa saknar anställda. Inom denna grupp finns sannolikt en mängd företag som lokaliserats på landsbygden utifrån motivet ovan om att boendevillkoren lockar till sig företag på ett nytt sätt genom de nya framväxande arbetsformerna.

**Tabell 11 Arbetsställen på landsbygden efter bransch 2002**

Bransch	Antal arbetsställen	Andel som saknar anställda	Bransch	Antal arbetsställen	Andel som saknar anställda
Livsmedel, dryck	1 180	59 %	Finans och företagstjänster	25259	80 %
Jordbruk	87 503	93 %	Utbildning, forskning	3189	38 %
Övr. skog, jakt och fiske	14 506	90 %	Vård och omsorg	6090	33 %
Tillverkning, utvinning	15 699	61 %	Personliga och kulturella tjänster	14247	66 %
Energi, vatten och avfall	1 438	63 %	Offentlig förvaltning	470	19 %
Bygg	17 481	66 %	Ej specificerad verksamhet	36322	95 %
Handel och kommunikation	31 993	63 %	Totalt	255 377	80 %

*Källa:* SCB och Jordbruksverket (2005).

Småskaligt företagande är sannolikt också något som även i framtiden kommer att vara viktigt för landsbygdens ekonomi. I små företag med få anställda kan inte olika former av risker kopplade till enskilt anställda poolas på samma sätt som i större företag. Om en anställd blir sjuk i ett litet företag innebär det – förutom en ekonomisk påfrestning – att en arbetsbörda måste delas på de övriga få som arbetar. Det finns därför naturliga förklaringar till att valet blir att driva företag utan anställda och sedan istället köpa tjänster av andra som också driver företag utan anställda. Nätverksekonomier kan därigenom växa fram och grunden för dessa blir det egna företagandet. Nätverksekonomierna förutsätter emellertid också att glesheten inte blir för stor, eftersom det då blir svårt att finna lämpliga samarbetspartners.

Landsbygdens nätverksekonomi fungerar på liknande sätt som tjänsteutbyte mellan jordbrukare. Det är välkänt att jordbrukare som bor nära varandra många gånger har ett utbyte som innebär att de var och en har lite olika specialiseringar och att de sedan byter tjänster med varandra. Det handlar exempelvis om att investeringar görs i olika typer av maskiner och att ett tjänsteutbyte sedan leder till en effektivare användning av resurserna (alla behöver inte investera i exakt samma maskiner som sedan används en kort period under året). Ett tecken på att denna form av ekonomi har en stor betydelse på landsbygden och inom jordbruket finner vi också i den föregående tabellen ovan som visar hur stor andel av ”kombinationsföretagen” inom jordbruket som är inriktade mot entreprenadverksamhet.

Detta innebär att dagens och morgondagens företagande på landsbygden kan ses som att den bygger på en tradition med rötter längre tillbaka i tiden. De flexibla arbetsformerna som ny teknik för med sig och landsbygdens högre tillgänglighet genom allt bättre infrastruktur för transporter bidrar till att omvandla företagandet. Det är viktigt att ha i åtanke att utifrån sysselsättningsutveckling är det de privata tjänstemarknaderna som växer mest, och har så gjort sedan den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft. Enligt SCB:s sysselsättningsdata är drygt hälften av landets arbetstillfällen inom privata tjänster (ca 2,1 miljoner anställda). De offentligt anställda har under de senaste drygt tio åren varit ett konstant antal som motsvarar ca 1,2–1,3 miljoner anställda. Sysselsättningen inom tillverkningsindustrin följer ett liknande utvecklingsförlopp som delar av jordbrukssektorn, dvs. där arbete ersätts med kapital. Produktionen inom tillverkningsindustrin minskar inte men däremot reduceras antalet anställda hela tiden och motsvarar i dag omkring 700 000 personer. En utmaning för landsbygden är därför sannolikt att, precis som i andra västekonomier, utveckla näringslivet mer i riktning mot tjänsteproduktion och verksamheter där areella verksamheter kombineras med annat företagande.

### **Gröna näringar – naturvårdande företag**

De gröna näringarna som är baserade på sin koppling till naturen och där den brukade jorden såväl som skogen och andra resurser som är låsta i sin lokalisering på landsbygden har en särskild ställning på landsbygden. Utifrån de av naturen givna förutsättningarna

finner vi också grunderna till en del av landsbygdens produktionsförutsättningar. Dessa näringar är framförallt en del i livsmedelsproduktionen och i en numera växande – men ännu så länge begränsad – omfattning också inom energiområdet.

När det gäller jordbrukets naturvårdande funktioner är det intressant att konstatera att en stor del av landets historiska jordbruksområden finns i förhållandevis tätbefolkade områden i södra och mellersta Sverige. Befolkningskoncentrationerna i landet finns med andra ord också i stor utsträckning i närheten av stora delar av det odlade och även betade jordbrukslandskapet. Detta innebär emellertid inte att vi säkert kan uttala oss om huruvida det finns ett kausalt samband mellan å ena sidan de kollektiva nyttigheter som jordbruket bidrar med och befolkningsutveckling, men dessa egenskaper samvarierar i stor utsträckning geografiskt.

Under de senaste åren har jordbrukets roll som energiproducent rönt ökad uppmärksamhet. Detta kan förklaras med stigande priser för andra energislag. Jordbrukets bidrag på dessa marknader är idag mycket liten. Etanolfabriken i Norrköping är den största tillverkaren av bioenergi från jordbruket, med en produktion som baseras på ett underlag som motsvarar ca 20–25 tusen hektar (Jordbruksverket, 2006:1). Annan energi vars härkomst är från jordbruket är främst salix, havre och halm för eldning samt raps för drivmedelsanvändning. Tillsammans svarar dessa energislag idag för omkring 2 procent av den svenska åkerarealen (ibid).

När det gäller energiproduktionens framtid inom jordbruket är sannolikt skatteuttag som görs på dessa marknader en central fråga. Fossila bränslen bär i dag jämförelsevis höga skatter, medan biobränsle är befriat från energiskatter. Lönsamheten för bioenergi och dess förmåga att utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ inom jordbruket beror med andra ord i hög utsträckning på att denna skattebefrielse finns kvar. Lönsamhetskalkyler för produktion av biobränsle inom jordbruket visar att raps och salix är de mest intressanta inriktningarna (ibid). Inom biobränsleområdet möter också jordbruket stark konkurrens från skogsbruket, och konkurrenssituationen är också viktig att beakta för jordbrukarens långsiktiga val om produktionsinriktning. Biobränsle torde i allmänhet gå en jämförelsevis god framtid till mötes eftersom knapphet och konkurrensen om de globala fossila resurserna ökar. Dels är dessa resurser i någon mening ändliga, dels innebär industrialiseringen av utvecklingsländer att efterfrågan ökar. Detta betyder att alternativ

med liknande egenskaper som de fossila bränslena kan förväntas bli allt mer intressanta och efterfrågade på dessa marknader.

Jordbruket har en naturlig position i kedjan för livsmedelsproduktionen. Såväl köttprodukter som odlade växter som används inom livsmedelsproduktionen har sitt ursprung inom jordbruket. På dessa marknader, främst vad gäller förädlade och bearbetade produkter, konkurrerar det svenska jordbruket med andra länder och det råder en förhållandevis hög grad av priskonkurrens. Konkurrensen skärps i samband med att transportkostnader och transporttider reduceras. Möjligheter för att erhålla ett pris som är högre än vad som normalt etableras på dessa marknader består i att produkter kännetecknas av kvalitativa egenskaper som innebär att konsumenternas betalningsvilja är stark. Konsumenternas tycke och smak är därmed avgörande för att ett högt pris ska kunna tas ut för en produkt. I detta sammanhang spelar också markandsföring och varumärkesbyggande en stor roll.

Vi kan konstatera att en betydande del av förädlingsvärdet hos livsmedel skapas i distribution och detaljistledet. Konsumenterna väljer att handla i butiker som passar deras tycke och smak. Många barnfamiljer föredrar exempelvis stormarknader som både erbjuder dagligvaror och vissa segment av sällanköpsvaror på grund av att denna form av handel blir effektiv för dem. Butiker byggs också upp utifrån beteendemönster hos konsumenter som handlar och detta används som utgångspunkt för hur exempelvis olika varor placeras och för hur butiker planeras. När diskussioner förs om huruvida olika produkter är framgångsrika eller ej är det därför viktigt att också beakta på vilket sätt som dessa presenteras för kunder. Olika koncept av butiker är också utvecklade för olika delar av marknaden. Exklusiva och dyra produkter säljs som regel i en annan typ av miljö jämfört med mera standardiserade produkter. En viktig förutsättning för att exempelvis småskalig livsmedelsproduktion av unika och exklusiva produkter ska kunna bli lönsam är ofta det sätt som produkterna kommer ut på marknaden och det sätt som varumärken byggs upp.

Livsmedelskedjan fungerar således på ett sätt som innebär att jordbrukarens andel av det totala priset som den slutliga konsumenten betalar för en produkt ofta blir jämförelsevis begränsad. Detta kan också förklaras med att konkurrens ofta är stor i jordbrukarens del av kedjan, medan den är betydligt mer begränsad i grossist- och detaljistdelarna. Detta förhållande torde vara svårt att påverka. Emellertid kan jordbrukare gå samman, eller genom att

själva växa sig större, och vertikalt integrera sin verksamhet. Med detta menas att för att för att få del av de vinster som finns i de senare delarna av förädlingskedjan måste jordbrukarna då också arbeta med denna typ av produktion. Det finns åtskilliga exempel på detta runt om i landet som ofta bygger på mindre Kooperationer eller att flera jordbrukare går samman och bildar ett gemensamt bolag, alternativt att ett jordbruksföretag växer och blir stort.

### Lokala utvecklingskrafter

Utveckling och framväxt av såväl befolkning och företag sker som regel inte på ett slumpmässigt sätt. Istället är det utvecklingskrafter som kommer från en regions egna förutsättningar som driver på med olika former av utvecklingsmotorer. Under de senaste decennierna geografiska koncentrationer i form av olika klusterbildningar rönt stor uppmärksamhet. Som förklaringar till dessa fenomen brukar anges dels de olika kombinationsekonomier som kan uppstå mellan företag, dels de skalekonomier som etableras när många företag (ofta med en given inriktning) lokaliseras i varandras närhet.

I sammanhanget kan man också referera till så kallade geografiska utvecklingsblock.<sup>1</sup> Utifrån denna ansats är det vanligt att framväxten av nya företag, nya produkter och produktionsmetoder m.m. kan förklaras med att det finns något eller några ledande företag/innovationer/utvecklingsmotorer som ger möjlighet för andra att utveckla innovationer som kan nå marknaden. På en aggregerad makro eller global nivå kan liknelsen göras med att ledande innovationer som exempelvis datorn öppnar upp för komplementära produkter, dvs. produkter som bygger på att datorn finns alla hem och företag. De ledande innovationerna bereder vägen för andra att följa i dess spår. På samma sätt fungerar en lokal ekonomi för platsbundna verksamheter vars produkter inte transporteras, dvs. en stor del av tjänstemarknaden, lokalt producerade livsmedel för närmarknaden, turism, mm. En ledande verksamhet i den lokala ekonomin innebär förutsättningar för andra verksamheter att utvecklas utifrån de marknadsförutsättningar som skapas. Vi kan här relatera till en mängd exempel inom besöksnäringar som finns etablerade på landsbygden (Åre, Siljansbygden, skidorter i

---

<sup>1</sup> Termen "utvecklingsblock" introducerades av Erik Dahmén (1988).



fjällen som Sälen, Göta kanal, Öland, Gotland, Ullared, ”Glasriket”, Astrid Lindgrens värld, Österlen, m.m.).

Lokala och regionala utvecklingsmotorer kan i viss utsträckning stimuleras med politiska medel. Genom att exempelvis etablera olika former av kunskapscentra och kreativa mötesplatser kan innovativa processer starta. En viktig funktion hos kunskapscentra är de överspillningseffekter som stimuleras fram genom möten mellan människor. Kunskap och erfarenheter kan överföras som med nya utgångspunkter kan betyda att nya marknadsmöjligheter kan identifieras just genom att kompetenser kombineras på nya sätt.

Ledande utvecklingsmotorer kan således bestå i såväl företag på privata marknaden som offentliga företag och institutioner. Dessa bidrar sedan till att nya marknadsmöjligheter växer fram på ett endogent sätt. Utveckling blir därför också starkare på vissa platser jämfört med andra och det handlar således inte om slumpmässiga processer utan snarare att redan givna komparativa fördelar som lokalt och regionalt utvecklas och omsätts till marknadsmässiga verksamheter.



## 8 Kapitalförsörjning för landsbygdsföretagare

Leif Berndtsson

### Inledning

En beskrivning av kapitalförsörjning för landsbygden är inte helt enkelt att genomföra. Det finns en hel del fakta att ta del av. I följande text redovisas en del av de rapporter som skrivits under senare år. En problematik är att kunna dra rätt slutsatser ur det omfattande materialet. Det finns undersökningar av företagets situation men utan att det är specifikt för landsbygdens företagare. Statistik visar att det på landsbygden finns en högre andel små och medelstora företag än i storstadsregioner. Därmed skulle det vara ett sätt att avläsa den företagsgruppens situation och därmed få mer kännedom om landsbygdsföretagens förhållanden. Problemet kvarstår emellertid att det fortfarande inte är specifikt de företag som finns på landsbygden som beskrivs. I de nedan redovisade rapporterna, bl.a. från Nutek, sker det i allmänhet en regionindelning av landet. Svaren grupperas efter den regionindelningen och därmed ger det något mer information om regionala skillnader. Ett kvarstående problem är att det fortfarande är mycket stora geografiska områden som beskrivs. Inom dessa områden finns såväl mindre städer, större tätorter, tätortsnära landsbygd och glesbygd. Det försvårar tolkningen av rapporterna avseende landsbygdens förhållanden.

En annan problematik är att många av de små och mindre företagen på landsbygden har en mycket nära koppling till ägaren och dennes boende. När det gäller försörjning av kapital är det därmed en nära koppling till möjligheten att belåna sina bostäder. Den problematiken har Glesbygdsverket beskrivit i en rapport 2003, *Bolån på landet*.

Ytterligare problematik är att flera av rapporterna innehåller resultat som uttrycker att det inte är något problem med kapitalförsörjning. Nutek (2006) säger exempelvis att 9 av 10 företag beviljas de krediter som de söker. Flera banker och kreditgivare inom lant-

brukssektorn anser att det i huvudsak är goda möjligheter för att bevilja de krediter som efterfrågas av lantbruksföretagen. Samtidigt innehåller andra rapporter eller t o m samma rapporter andra budskap som uttrycker svårigheter eller ibland stora problem med att få fram tillräckligt med kapital. Något som stärker den negativa bilden är de mer "mjuka" undersökningarna som genomförts av bl.a. Småkom och KSLA och som redovisas i det följande. Under de senaste åren har en mängd initiativ tagits när det gäller att finna nya kompletterande och ibland alternativa finansieringslösningar som exempelvis kreditgarantiföreningar, medlemsbanker, m.m. Det kan tolkas som en tydlig signal av att marknaden för kapitalförsörjning inte till fullo fungerar som alla parter förväntar sig.

Det är mot den bakgrunden som följande text skall läsas. Befintliga rapporter är inte helt samstämmiga men i den här beskrivningen överväger problematiken med att få fram erforderliga krediter. Den övergripande bedömningen är att de befintliga undersökningarna snarast underskattar kapitalförsörjningsproblemen på landsbygden. Mängden av initiativ för att finna alternativa lösningar talar starkt för det. I slutet av PM lämnas några reflektioner som ytterligare kan belysa dessa komplexa frågor om kapitalförsörjning för landsbygdsföretagare.

### **Analys av landsbygdsföretags finansieringssituation**

Under de senaste åren har det genomförts ett antal studier om företagets finansieringssituation.

Den senaste har Glesbygdsverket presenterat 060531; *Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder*. Till den omfattande rapporten finns en särskild *Underlagsrapport kapitalförsörjning*. Glesbygdsverket skriver i sin sammanfattning att "företagandets villkor skiljer sig mer mellan olika delar av landet än mellan landsbygds- och tätortsområden". De skriver också att deras rapport bör ses som inledningen på ett mer omfattande arbete för att närmare studera bl.a. tillväxtperspektiv och utvecklingskraft i olika delar av landet. I rapporten beskrivs resultat av genomförda intervjuer med företagare på landsbygden. De visar på ett tydligt problem med att skaffa kapital vid start av företag men även vid utveckling av företaget. Problemet är störst i norra Sverige och då särskilt på gles- och landsbygder. Den låga värderingen av fastigheter ökar problemet i norra Sverige.

En stor undersökning genomfördes av Nutek; *Företagens villkor och verklighet 2005. R 2005:10*, där ett stort antal företag har besvarat en enkät. Materialet visar bl.a. att 18,6 procent av de undersökta företagen anser att "begränsad tillgång till lån" är ett ganska stort eller mycket stort hinder för tillväxt. En något större andel, 20,3 procent av de undersökta företagen, anser att "begränsad tillgång till externt ägarkapital" är ett ganska stort eller mycket stort hinder för tillväxt.

I Nuteks studie från 2002 *Företagens villkor och verklighet 2002. Tillväxt i småföretag B 2003:4*, konstateras att företag i glesbygd<sup>1</sup> generellt upplever större tillväxthinder än företag i storstadsområden, både när det gäller tillgången till lån och externt ägarkapital.

En annan rapport från Nutek; *Kapitalförsörjning i småföretag* presenterades i mars 2006. Där ser Nutek att företag i stödområde A och B som har tillgång till viss kapitalförsörjning genom regional näringslivsutveckling ändå bedömer sina möjligheter till lån och krediter som sämre än företag i andra regioner. Undersökningen visar att företag inom stödområde B i lägre utsträckning beviljas lån jämfört med övriga grupper av regioner. I en fördjupad analys framkommer dock inga signifikanta resultat vad gäller andelen företag som beviljas eller inte beviljas lån eller krediter inom stödområdena. Nutek konstaterar att det inte finns en entydig bild av företag och företagare i ett geografiskt sammanhang. Det bör observeras att Nuteks undersökning har svårt att skilja på företagens placering inom en kommun. Variationerna kan vara stora beroende på om företaget finns nära ett kommuncentrum eller i utkanten av en kommun.

Rapporten lämnar även följande slutsatser;

Utlandsfödda företagsledare har svårare att få lån eller krediter till sina företag än svenskfödda företagsledare. Kvinnliga företagsledare har sämre möjligheter än manliga företagsledare även om denna skillnad i första hand är hänförlig till faktorer som branschtillhörighet, företagets ålder och regiontillhörighet och inte företagarens kön. Hög omsättning och fler än fem anställda förbättrar sannolikheten att beviljas lån medan låg omsättning och färre än fem anställda på motsvarande sätt minskar möjligheten att beviljas lån.

---

<sup>1</sup> Definitionen glesbygd utgår här från Nutek: s regionfamiljebegrepp. Nutek: s definition utgår från lokala arbetsmarknadsregioner med kommuner som minsta byggsten. Med glesbygd avses i detta sammanhang företag inom regionfamiljerna 5 och 6.

Glesbygdsverket skriver i sin *Underlagsrapport kapitalförsörjning*:

I rapporten *Bättre finansiering för kommersialisering av innovationer* (N2004/5322/NL) konstaterades att det finns en brist på statligt kapital inom förkommersiell finansiering och en brist på ägar kapital i den tidiga startfasen. I rapporten lämnas också ett antal förslag till åtgärder för att förbättra situationen.

Även den statliga utredningen Tillväxtdelegationen<sup>2</sup> konstaterar att problem med att hitta finansiering ofta hindrar entreprenörer och företagare att komma igång eller växa.

Inlandsdelegationen<sup>3</sup> konstaterar att inlandet har behov som särskilt måste uppmärksammas i den pågående diskussionen om näringslivets kapitalförsörjning. Alla de åtgärder som vidtagits sägs vara välbehövliga men inte tillräckliga för att företagens behov av kapital ska tillfredsställas. Det behövs också ett stort inflöde av kapital till inlandet och företagen bör söka vägar till bättre finansiering genom marknadsprövade, gemensamma projekt.

Leif Berndtsson<sup>4</sup> konstaterar i rapport från KSLA att pengar ibland är en begränsande faktor för utveckling av företag, speciellt i vissa delar av landet. Företag upplever att tillgång på kapital kan, i vissa områden, vara ett av de största hindren för tillväxt. En anledning till skillnader mellan stad och landsbygd skulle kunna vara att det är svårare för kreditgivare att bedöma kreditvärdigheten hos perifert belägna företag jämfört med sådana som ligger i storstadsregioner. Avståndet mellan kreditgivare och kredittagare har ökat till följd av nedläggningen av bankernas lokalkontor, menar Berndtsson, och detta kan ge negativa konsekvenser då personkännedomen minskar.

Forskaren Tor Pettersson, Uppsala universitet är inne på liknande beskrivningar om betydelsen av bankernas ändrade struktur i sin artikel *När banken lämnade byn, Nutek 2006:1 Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*. Han anser att den förändrade bankstrukturen på ett påtagligt sätt försämrat landsbygdens kapitalförsörjning. Pettersson sätter in den nuvarande situationen i ett tidsperspektiv och ser flera orsaker men där förändringar inom banksektorn utpekas som avgörande.

---

<sup>2</sup> SOU 2004:126.

<sup>3</sup> SOU 2004:135.

<sup>4</sup> Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift, Årg. 142, nr 4 och nr 11, år 2003: Kapital för landsbygdsföretagare.

Tillbaka till Glesbygdsverkets underlagsrapport:

Åhlström<sup>5</sup> skriver att möjligheter att sälja ofta är avgörande för ett riskkapitalbolags långsiktiga överlevnad. På orter med en svag andrahandsmarknad för företag blir därför riskkapitalbolagens risktagande ofta orimligt stort. Åhlström drar slutsatsen att det inte är omöjligt att finansiera bra företagsprojekt i glesbygden, men tröskeln är betydligt högre än för motsvarande projekt i storstadsområden.

Samarbetsorganisationen för de mindre kommunerna, Småkom, har under 2004/2005 genomfört en enkät ut till sina medlemskommuner. Svaren har lämnats av kommunalråd, kommunchef eller näringslivschef. Svaren är samstämmiga och de beskriver stora problem med kapitalförsörjning för både företagens lånebehov och för hushåll som vill låna till bostadshus. Organisationen har under 2005 ytterligare bearbetat frågeställningen och har formulerat en pm i nov 2005 där de sammanfattar problemen med bl.a. följande punkter:

- Främst de stora affärsbankerna har minskat sitt intresse för att låna ut till småföretag och hushåll på landsbygden.
- När lokala bankkontor läggs ner försämras servicen.
- Nya förmånsrättsregler försvagar möjligheter att lämna säkerhet för lån.
- Nya låneformer som factoring och leasing används allt mer men de upplevs som dyrare och krångligare.
- Kommunerna tvingas i allt större utsträckning påta sig rollen som "företagsakut" genom att ta över småföretags fastigheter och göra lokalinvesteringar åt enskilda företags behov.
- Riskkapital i skilda former har svårt att nå ut till småföretagen på landsbygden vare sig riskkapitalet kommer från stora bolag eller enskilda s.k. affärsänglar.
- Hushållen har mycket svårt att få lån till ombyggnader och nybyggnader av bostäder utanför centralorterna i landsbygdsdistrikten över hela landet men med tyngdpunkt i Mellan- och Norra Sverige.

---

<sup>5</sup> Åhlström (2002).

## Slutsatser

Från Glesbygdsverkets rapport:

### Slutsatser

Det tycks finnas en stor enighet om att kapitalförsörjningsfrågorna är viktiga för framför allt nystartade, unga företag och företag som vill expandera. Både i regeringens budgetproposition, i struktur-fondsprogram, i tillväxtprogram, hos myndigheter, i motioner till riksdagen och hos näringslivets företrädare lyfts dessa frågor fram som väsentliga för tillväxt och ett ökat nyföretagande. Även i den begynnande valrörelsen och i uttalanden från egentligen alla riksdagspartier lyfts kapitalförsörjningsfrågorna och vikten av fler småföretag fram. Däremot så skiljer sig bedömningen åt om vilken typ av insatser som behöver göras och i vilken omfattning samt på vilket sätt som marknaden behöver kompletteras.

Gemensamt för de flestas uppfattning är att speciellt tillgången på såddkapital, dvs. finansiering i företagets tidiga utvecklingsskeden, är problematisk. Detta gäller både privat och offentligt kapital. Denna slutsats dras också av bl.a. ISA, Nutek och VINNOVA i en gemensam promemoria<sup>6</sup>. I många länder sköts såddsatsningar av privatpersoner men detta är mindre vanligt i Sverige<sup>7</sup>. Enligt KTH är bankerna huvudsakliga externa finansiärer i mellan 50 till 70 procent av företag med mellan 5 till 200 anställda. Riskkapital och företagsänglar står för en ytterst liten procent, särskilt utanför storstadsområdena<sup>8</sup>.

Det finns alltså mycket som tyder på att kapitalförsörjningsfrågorna är ett stort problem för många småföretag, inte minst i gles- och landsbygdsområden. Ett tydligt problem är den låga värderingen av fastigheter i många gles- och landsbygdsområden. Den låga värderingen av fastigheter försämrar företagets lånemöjligheter och sätter extra press på de enskilda företagarna eller ägarna att lämna personliga borgensåtaganden för att deras företag ska få banklån. Bankernas delvis förändrade sätt att arbeta, centralisering av beslutsrätt och brist på kunskap och kännedom om de lokala företagen är andra faktorer som försvårar företagets situation.

---

<sup>6</sup> ISA/Nutek/VINNOVA (2004). Vår syn på tillväxt. En grund för en tillväxtorienterad näringspolitisk strategi.

<sup>7</sup> www.svensktnaringsliv.se 2005-02-08. Svenskt Näringsliv. Bättre kapitalförsörjning.

<sup>8</sup> Kungliga Tekniska Högskolan: Underlagsrapport till ITPS; Utvärdering av förmånsrättsreformens effekter utifrån ett kreditgivningsperspektiv.



Tillgången till eller utbudet av riskkapital är också sämre i landsbygdsområden, inte minst med tanke på branschstrukturer och de många småföretagen. Riskkapitalföretagen och småföretag har ofta svårt att nå varandra. Många av bolagen har sin huvudsakliga verksamhet i storstadsområden och de är ofta också inriktade mot nya, expansiva branscher. Även om det finns riskkapitalaktörer som arbetar med andra geografiska inriktningar så är regelverk och intresse ofta inriktade mot snabbväxande och lite större företag. Mikroföretag och många andra småföretag med små kapitalbehov är inte lika intressanta. En förekommande uppfattning är att riskkapitalbolagen har resurser att satsa, men att de ofta inte vill ta risken att gå in tidigt i små projekt. Riskkapitalbolagen ställer också höga krav på tillväxt, avkastning och ofta inflytande i företagets ledning. Detta gör att många företag varken kan eller vill ställa upp på villkoren. Här kommer kreditgarantiföreningarna in som ett viktigt komplement.

En ytterligare indikation på att finansieringsfrågorna upplevs som allt mer problematiska för småföretag i gles- och landsbygdsområden är att många nya initiativ och idéer kring kreditgarantiföreningar, riskkapitalfonder, lokala medlemsbanker, JAK-banker etc. har aktualiserats under den senaste tiden. Alla dessa initiativ är tecken på att marknaden inte fullt täcker de behov som finns, åtminstone inte i alla delar av landet. Drivkrafterna bakom företagande inom social ekonomi är delvis andra eller bredare än enbart vinst och tillväxt. Här fungerar inte heller de traditionella formerna för kapitalförsörjning och finansiering tillräckligt bra.

## Genomförda förändringar

Under den senaste tiden har några förändringar genomförts, eller är planerade, som har betydelse för landsbygdens kapitalfrågor. Här nämns de endast i punktform:

- Förmånsrättsreglerna återställs till den tidigare nivån som gällde före förändringen. Det genomfördes i mars 2006 och är en positiv förändring men som det är för tidigt att kunna avläsa några påtagliga effekter av.
- Statens Bostadskreditnämnd har i februari 2006 lämnat förslag till regeringen om utökade kreditgarantier till bostäder på landsbygden. Något beslut är ännu inte fattat.

- Sedan i november 2005 har ALMI fått ökade möjligheter till att ge kreditgarantier för specifika insatser.
- I förberedelsearbetet för de kommande EU-programmen för regional utveckling och för landsbygdsutveckling finns möjligheten att ta tillvara det s.k. Jeremie-programmet med. Det öppnar för ett ökat EU-stöd till skapandet av lokala och regionala finansieringsformer.

### Förslag till strategier

Med lämnade redovisningar och slutsatser finns det anledning att formulera några strategier för fortsatt arbete med kapitalfrågor för landsbygden.

- Strategi för anpassat regelsystem.  
En samlad genomgång av befintliga regelverk för såväl kreditgivning som stödgivning till företag och bostäder på landsbygden bör genomföras. Redovisade rapporter innehåller ett antal exempel på upplevda flaskhalsar och hinder för tillväxt i nuvarande system. De erfarenheter som finns på lokal nivå bör tas tillvara i en sådan genomgång. Genomgången skall ha fokus på att komma med konkreta förslag till åtgärder för ett mer anpassat och landsbygdsinriktat regelsystem.
- Strategi för ökad mångfald i kreditgivningen.  
Stimulera olika initiativ till lokala och regionala lösningar på kompletterande och alternativa finansieringsformer. Inom ramen för kommande Strukturfondsprogram och Landsbygdsprogram finns nya möjligheter som bör tas tillvara. Det är angeläget att mångfalden stimuleras på ett sätt som tar tillvara befintliga aktörers kunskap och erfarenhet. Det avgörande är ett ökat utbud av finansieringsformer som är anpassade till landsbygdens förutsättningar.
- Strategi för attityder och värderingar.  
Rapporterna innehåller många exempel där creditsökande upplever värderingar och attityder hos kredithandläggare negativt. Ändrade regelsystem kan bara delvis förändra den situationen. Ökad kunskap om landsbygdens förutsättningar och befolkningsförändringar kan vara värdefullt för att minska det upplevda avståndet mellan centrala huvudkontor och lokala lånebehov. Med många aktörers gemensamma insats kan en samlad,

och i verkligheten upplevd, förbättring ske. Det kan övervägas om det finns utrymme för initiativ till strategiska informationsinsatser.

- Strategi för lokal och regional kapitalanskaffning.  
En del initiativ under senare år har sin grund i att allt mer av dagens sparande sker i andra former än genom inlåning i den lokala banken. Den lokala inlåningen har liten koppling till den lokala utlåningen. Initiativ har tagits för att inlånaren i större utsträckning skall kunna påverka var det inlånade kapitalet används. Det finns sparare som medvetet vill välja en sparform där det sparade kapitalet också används lokalt eller regionalt. Nuvarande regelsystem stimulerar inte sådana initiativ utan istället anges flera restriktioner och begränsningar för en ökad sådan utveckling. Det kan finnas skäl att uttala en strategi för en ökad lokal och regional anpassning även av inlåningen.

### **Åtgärder för en bättre kapitalförsörjning**

Landsbygdens företagande behöver särskilda insatser för att kunna tillgodose kapitalbehovet. Utöver beskrivna strategier redovisas i det följande en del av de förslag som aktörer presenterat i olika rapporter.

#### Glesbygdsverkets förslag

- Stort behov av lokala lösningar som tillgodoser olika geografiska områdets behov och även olika branschers behov. Även differentierade finansieringslösningar efterfrågas.
- Staten bör stödja framväxt av lokala och regionala lösningar som bygger på det engagemang som finns. Samverkan mellan privata och statliga insatser bör eftersträvas och befintligt regelverk bör anpassas.
- Ta tillvara möjligheten att använda strukturfondsmedel för att genom Jeremie kunna skapa regionala och lokala finansieringslösningar
- Fortsatt stöd för att stimulera starten av s.k. kreditgarantiföreningar. Ta tillvara den kunskap som finns hos olika aktörer lokalt och regionalt.

## KSLA:s förslag

- Ökad forskning behövs för att veta mer om hur mycket kapitaltillgången begränsar tillväxten. Dessutom går det inte med dagens statistik att utläsa den geografiska fördelningen av utlåningen och då speciellt till landsbygdsbaserade företag.
- Öka tillgången på lånegarantier och såddkapital
- De ursprungliga sparbanksidéerna med stark lokal förankring och en nära samverkan med företagen prövas nu i ny form genom de s.k. kreditgarantiföreningarna.
- Företagsutvecklare är viktiga aktörer i ledet mellan företagare och kreditgivaren. Det behövs fler och det bör ingå stöd till sådan verksamhet i arbetet med att förbättra företagens lånemöjligheter.

## Småkoms förslag, bl.a.:

- Förbättra lånemöjligheten för bostäder på landsbygden. Utöka kreditgarantierna.
- Sammanslutningar för att skapa riskkapital ihop med bl.a. Almi, länsstyrelser, strukturfonder, m.fl.
- Kreditgarantiföreningar
- Fler lokala sparbanker, gärna nystart
- Använd finska modellen med Finnvera
- Ta tillvara lokala och regionala medel som exempelvis vattenrengleringsmedel för att lägga grund till kreditgarantifonder.

## Lokalekonomi-aktörers förslag: (JAK-banken, EKO-banken, Kooperativ utveckling, Folkrorelserådet, m.fl.)

- Gör det möjligt att skapa lokala sparformer som tillgodoser personers intressen att spara lokalt för lokal utveckling.
- Gör det möjligt att placera pensionssparande i lokala fonder
- Inför gärna skatteförmåner i ett lokalt sparande i lokala fonder.

## Övrigt

- Utred närmare Finnveras verksamhet i Finland. Flera aktörer pekar på deras verksamhet som värd att till vissa delar överföras till Sverige.
- Studera närmare arbetet med s.k. mikro-krediter som i allt större utsträckning används för de riktigt små och inledande lånebehoven i många länder, ex Norge.

- Stimulera insatser för att öka kunskaperna om landsbygdens utvecklingsmöjligheter hos kapitalmarknadens aktörer. Exempel på riktade insatser till fastighetsmäklare finns inom Leaderplus-programmet.

## Reflektioner

Det finns utrymme i denna PM att avslutningsvis komma med några reflektioner om situationen med bristande kapitalförsörjning på landsbygden.

Ett vanligt problem är att aktörer använder begrepp och termer som inte har samma betydelse för alla parter. Medvetenheten om det är anmärkningsvärt låg. Ett exempel är ordet riskkapital. Många mindre företagare upplever brist på riskkapital medan det i många fall är brist på lån som de egentligen beskriver. Ett annat exempel är statistiken som Nutek har i sin senaste rapport om beviljade krediter i förhållande till ansökta krediter. Den visar att en mycket stor andel av ansökan om krediter beviljats. Samtidigt visar rapporten att en hög andel av företagen säger att de har svårigheter att få krediter beviljade. Troligen har det stor betydelse på vilket sätt som den lånesökande blir bemött av den person som handlägger ärendet. En företagare som upplever att handläggaren är tveksam fullföljer antagligen i många fall inte sin begäran i en konkret ansökan. Tveksamheten tolkas som ett avslag hos företagaren men det syns inte i statistiken.

Det finns en uppenbar risk att kreditärenden lätt hamnar ”mellan stolarna” när det skall hanteras av många olika parter. Särskilt gäller det mindre företag där det finns en ovana att hantera dessa ärenden. De går oftast till sin normala bankkontakt och när det lämnas ett negativt besked om en kreditförfrågan så är det ett stort steg att gå vidare till andra aktörer. Här finns ett stort behov av resurspersoner som kan agera som ”lots” för företagen.

I tidigare beskrivna rapporter finns flera exempel på problem att finansiera företagsidéer på landsbygden. Några pekar på brister i förståelse för landsbygdens utvecklingsmöjligheter hos kreditgivarnas aktörer. Det finns ett stort behov av insatser för att öka den förståelsen. Med en starkt förändrad utveckling av företagandet på landsbygden, inte minst inom turism och bioenergi, finns det uppenbara möjligheter för nya affärsidéer. De företagen kommer att vara i stora behov av en positiv grundsyn på sina kreditansökningar.

Rapporterna visar också på stora skillnader inom bankväsendet av synen på krediter till landsbygdsföretagare. Positiva exempel som nämns är en del fristående sparbanker samt några starka lokala bankkontorschefer. Deras agerande har en avgörande positiv betydelse. Det är angeläget att dessa goda exempel lyfts fram. Kanske utrymme för en utmärkelse "Årets kreditgivare". Ett ökat samarbete mellan lokala och regionala aktörer är angelägen och erfarenheter av de bildade kreditgarantiföreningarna pekar på att det ger en ökad förståelse för kreditbehoven. Det är i det arbetet viktigt att de befintliga bankerna på marknaden involveras eftersom det i grunden är de som kommer att stå för den största delen av beviljade krediter.

I arbetet med strukturfonderna finns det från en del företagare en tveksamhet att arbeta med projekt och bidrag. Regler som upplevs som krångliga och utbetalning i efterskott har begränsat utnyttjandet i många fall. De möjligheter som nu finns i de nya programmen att använda delar av medlen till att skapa lokala och regionala fonder för ökade kreditmöjligheter kan förhoppningsvis öka intresset för deltagande från fler företag. Samma möjligheter bör i minst lika stor utsträckning tas tillvara inom det nya Landsbygdsprogrammet. Lantbrukets diversifiering samt utveckling av mikro-företagandet på landsbygden kommer att leda till ökade kreditbehov.

I olika studier av landsbygdens utveckling och i många kontakter med personer på landsbygden finns det en gemensam nämnare; en stark känsla för sin bygd och för dess utveckling. Denna kraft bör tas tillvara även inom kreditväsendet. Det finns med stor sannolikhet en stark vilja att kunna placera en del av det egna sparandet på ett sätt som direkt eller indirekt kommer bygdens utveckling till del. Efter ett flertal diskussioner med banker om den möjligheten framkommer ett befintligt regelverk som nästan omöjliggör ett sådant sparande. De exempel som ändå finns är inom EKO- och JAK-banken. Regelverket för placering av kapital i lokala fonder bör skyndsamt utredas.

Slutligen lämnas en mer övergripande kommentar. Oavsett vilka förslag till nya krediter eller garantier som staten tar beslut om så är det slutligen den handläggande tjänstemannen på banken, myndigheten eller organisationen som avgör vilken effekt som förändringen får. Inom kapitalområdet finns flera olika aktörer som på olika sätt har en konkurrenssituation. Det gäller inte bara de affärsmässiga bankerna utan även mellan olika rådgivnings- och stöd-

beviljande organ. Det finns ett behov av ett väsentligt ökat samarbete mellan dessa parter som företagen är hänvisad till i sitt utvecklingsarbete. Det kan övervägas om aktörer som leder arbetet med regional utveckling och de s.k. tillväxtpartnerskapen i ökad utsträckning bör engagera sig i kapitalförsörjningsproblematiken på landsbygden. Det förutsätter att dessa aktörer samtidigt ser landsbygdsföretagens utvecklingsmöjligheter. Det kan möjligen vara kommunernas roll att i större utsträckning stimulera kontakten mellan aktörerna. Nutek och Glesbygdsverket bör få i uppdrag att aktivt följa och utveckla dessa samarbetsformer.

## Referenser

- Glesbygdsverket (2006). Småföretagande i gles- och landsbygder – huvudrapport
- Glesbygdsverket (2006) Kapitalförsörjning i gles- och landsbygder- underlagsrapport
- Glesbygdsverket (2003). Bolån på landet. Om finansiering av bostäder i gles- och landsbygder. Östersund.
- ITPS (2005). Delrapportering av uppdraget att utvärdera förmånsrättsreformens olika effekter. Dnr. 1-012-2004/0283.
- JAK-medlemsbank. [www.jak.se](http://www.jak.se) (2006-05-22).
- Kjellberg, O, Olsson, K (2005). Lokalt kapital utvecklar bygden. Nutek. Lokal ekonomi för hållbar tillväxt. B 2006:1.
- Kungliga Skogs- och Lantbruksakademins Tidskrift. (Årg. 142, nr 4 och nr 11, år 2003).Kapital för landsbygdsföretagare.
- Kungliga Tekniska Högskolan (2005). Utvärdering av förmånsrättsreformens effekter utifrån ett kreditgivningsperspektiv. Underlagsrapport till ITPS.
- Nutek 2006:1 Lokal ekonomi för hållbar tillväxt. När banken lämnade byn
- Norrlandsfonden (2006). [www.norrlandsfonden.se](http://www.norrlandsfonden.se) (2006-03-16).
- Nutek (2003). Företagens villkor och verklighet. Tillväxt i småföretag. B 2003:4. Stockholm.
- Nutek Infonummer 028-2004. Finansiering av näringsfastigheter i glesbygd – problem och möjligheter. En rapport om lokalförsörjning inom stödområdet.
- Nutek (2005). Företagens villkor och verklighet 2005. Dokumentation och svarsöversikt.
- R 2005:10. Stockholm.

Nutek (2006). Kapitalförsörjning i småföretag. Extern finansiering – efterfrågan och tillgång för småföretagen. R 2006:5.

Regeringskansliet (2005). Regeringens åtgärder för fler och växande företag.

Riksdagen (2006). Protokoll 2005/06:93.

Riksdagen. Svar på fråga 2005/06:1024.

Småkommunernas samarbetsorgan, Småkom, pm november 2005

SOU 2004:126. Tillväxtdelegationens slutbetänkande.

SOU 2004:135. Slutbetänkande av Inlandsdelegationen.

TCO. Promemoria om nya kapitaltäckningsregler. (2006-03-20).

Åhlström, P (2002). Pengar sökes. Landsortens finansiella infrastruktur. LO.

[www.mikrokredit.nu](http://www.mikrokredit.nu)



## 9 Internet och landsbygden

Bo Dahlbom

Med Internet blir det åter möjligt att leva och verka på den svenska landsbygden. Med Internet kan tjänsteutövning och service, information och marknadsföring, vård och utbildning, samarbete och kunskapsarbete, affärer och myndighetsutövning, bedrivs över nätet, med hög kvalitet och effektivitet, oberoende av var du är. Efter den avfolkning som jordbrukets mekanisering och industri-tillverkningens rationalisering inneburit kan vi nu med Internet se möjligheterna till ett småföretagande som åter kan väcka liv i landsbygden.

Men att en viss teknik gör någonting möjligt innebär inte att detta sker. Människor väljer att förverkliga vissa möjligheter, medan andra får ligga outnyttjade. För att kunna besvara frågan om landsbygdens framtid räcker det inte att vi tittar på Internet. Vi måste också se hur det samhälle ser ut som Internet är med och formar. Det är det samhället som kommer att avgöra vilka möjligheter människorna väljer att utveckla.

Fem mäktiga processer förändrar det moderna samhället: Genom *automatisering* ersätts småskaligt hantverk av automatiserad, storskalig verksamhet. *Globalisering* innebär att världen växer samman. Genom *kommersialisering* får marknaden, handel och privatkonsumtion, allt större betydelse. *Systemiseringen* innebär allt tätare informations- och kontrollsystem. Genom ständig *rationalisering* ifrågasätter, analyserar och konkurrensutsätter vi gamla föreställningar och vanor.

Dessa fem processer har fått en väldig kraft av IT-utvecklingen och särskilt av Internet. Tillsammans skapar de ett Sverige där produktionen automatiserats och arbetslivet domineras av tjänster. Dessa finns antingen tillgängliga som automatiserade tjänster över nätet eller utövas mer hantverksmässigt i möten mellan människor. Sverige blir alltmer integrerat i Europa och resten av världen, med ett näringsliv och medborgare som rör sig alltmera obehindrat på

den globala marknaden. Handel snarare än tillverkning dominerar näringslivet och sätter allt större prägel på samhällsliv och värderingar. Samhället får sin prägel av mötesplatser, handelsplatser, och städernas betydelse ökar därför.

2000-talets Sverige finns där svenskarna finns, och vi finns allt oftare ute i världen, i arbete, studier, för umgänge och upplevelser. När vi reser ut i världen vill vi ta Sverige med oss. Det globala Sverige har en väl utvecklad utrikesförvaltning som hjälper svenska företag och svenskar, främjar svenska intressen och bidrar till hållbar utveckling, säkerhet och globalt välbefinnande.

Detta utåtriktade **Sverige i världen** har samtidigt här hemma skapat attraktiva mötes- och marknadsplatser för affärer, kultur, upplevelser och rekreation. **Sverige som mötesplats** är ett öppet, attraktivt samhälle, med en världsledande infrastruktur – IT, logistik och transporter – som gör det enkelt och smidigt att komma hit, ha möten, och resa härifrån igen.

I det globala Sverige är infrastruktur och tjänster anpassade till en allt rörligare befolkning. Vård, skola, omsorg och myndighetsutövning finns på nätet för självbetjäning och som uppsökande service och tillsyn på samhällets mötesplatser. Allt fler tjänster blir dimensioner i din tillvaro, tillgängliga överallt, när som helst.

Så länge tillverkningen dominerade ekonomin bodde människor på landet. När tillverkningen automatiseras lämnar de landsbygden. Med ett växande utbud av produkter och tjänster ökar handelns betydelse och människor samlas vid handelsplatserna i de allt snabbare växande städerna. Den globala marknaden finns visserligen på nätet, men den finns också i de stora städerna världen över. Där finns sysselsättning, möjligheter, kontakter, utmaningar, upplevelser. Vi kan se fram emot en allt mera avfolkad landsbygd. Finns det något som talar emot en sådan utveckling? Jag kan se tre faktorer som kan bromsa eller rentav vända en sådan utveckling.

Landsbygdens tillgångar kan på enstaka platser motivera ett näringsliv som är tillräckligt omfattande för en levande landsbygd även med långt driven automatisering. Gamla klusterbildningar med grund i verkstadsindustrin kan få oväntat stöd av en innovationspolitik med förkärlek för kluster. Med Internet kan även en glest befolkad landsbygd ha en rimlig servicenivå, såväl vad gäller medborgare som näringsliv. Inte minst har Internet betydelse för utvecklingen av besöksnäringen i alla dess dimensioner och i den mån landsbygden kan erbjuda attraktiva besöks- och mötesplatser kan den bli en del av Sverige som mötesplats. Detta gäller knappast

den svenska landsbygden som helhet, utan kräver fokuserade satsningar på områden som gärna kombinerar tillgångar av värde för såväl tillverkningsindustrin som besöksnäringen.

Genom systemisering och globalisering görs alltmer av offentlig och kommersiell tjänsteutövning tillgänglig över Internet. Företag lokaliserade på landsbygden kan utveckla, marknadsföra och sälja tjänster över nätet och även leverera produkter så länge leveranserna inte är alltför tidskritiska. Men de konkurrerar med andra företag utanför de stora marknadsplatserna på villkor som blir allt tuffare. Det som först var en fördel vänds snart till en nackdel. Programvaruföretag, ekonomiadministration, reseservice, callcenters, och andra liknande företag, som inledningsvis drog fördel av tillgång på arbetskraft och ett relativt lågt kostnadsläge möter konkurrens från företag i andra delar av världen med ännu mer av dessa fördelar.

Rationaliseringen innebär att våra samhällens utformning, var vi bor och vad vi gör, bestäms av ekonomiska villkor. I ett samhälle där sysselsättning innebär att mötas i affärer, handel, service och tjänsteutövning växer städerna. Men de stora städerna kan för många bli eländiga boplatser med hög arbetslöshet i gettoiserade stadsdelar utan hopp, oändliga arbetsresor och små möjligheter att ta del av det stora utbudet av kulturupplevelser. Arbetslivet där blir mera enahanda, samtidigt som fritiden fylls av paketerade upplevelser vilka, med allt större teknisk finess, sprids till alltmera passiviserade konsumenter. I jämförelse med sådana städer kan landsbygden erbjuda rikare möjligheter till ett meningsfullt liv. Med detta i åtanke kan staten välja att driva en politik som innebär medvetna satsningar på landsbygden i avsikt att gå emot marknadens krafter. Frågan är hur stora sådana, inåtvända, satsningar vi mäktar med. Landets globala konkurrenskraft kräver ju samtidigt mer utåtriktade satsningar på uppbyggnaden av städerna, de globala handelsplatserna, och en internationell verksamhet.

2000-talets samhälle domineras av städer, men där finns naturligtvis också landsbygd. Inte minst finns där en landsbygd som omger stadskärnorna i allt vidare cirklar. Dessa regioner erbjuder attraktiva boplatser för en rörligare befolkning som delar sin tid mellan land och stad, inte varje dag, men kanske flera gånger i veckan. Med en vård, skola och myndighetsutövning som integreras i samhället, med Internet som kraftfullt arbetsredskap, med ett resultatriktat arbetsliv, och med väl utbyggda IT-stödda kommunikationer, kan dessa regioner effektivt kombinera stadens hektiska

trängsel med landsbygdens lugnare rörelse, i ett allt rörligare, röri-  
gare samhälle.

De bilder vi gör oss av framtiden präglas av vår tid. Vår tid kän-  
netecknas av en fantastisk teknisk utveckling. Vi har börjat förstå  
vad denna utveckling innebär och hur den formar och förändrar  
vårt samhälle. Med viss tillförsikt kan vi förutsäga de närmaste de-  
cenniernas utveckling mot ett allt rörligare samhälle, med svens-  
karna som nomader snarare än bönder, beroende av en allt effekti-  
vare infrastruktur och tjänstestruktur, såväl i världen som på mö-  
tesplatserna här hemma. De satsningar som behövs för att bygga  
det globala företaget Sverige är minst lika omfattande som de som  
byggde 1900-talets folkhem. Vi skall bygga ett nytt samhälle, inte  
bygga om det gamla.

# 10 Miljöersättningar och landsbygdsutveckling

Urban Emanuelsson

## Inledning

De areella näringarna har genomgått många drastiska förändringar i Sverige under 1900-talet. En sådan förändring som kanske föga uppmärksammats av den stora allmänheten är att särskilt jordbruket har fått en helt annan roll som producent av attraktiva landskap under de senaste 20 åren.

Naturligtvis har jordbruket sedan länge varit en av huvudaktörerna när det gäller att forma landskap. Tills helt nyligen var detta dock bara en mer eller mindre omedveten biprodukt utöver matproduktionen. Också tills helt nyligen och kanske också fortfarande på sina håll, betraktas jordbruket ur miljösynpunkt bara som en "bov". "Jordbruket sprider gifter, utrotar djur och växter och har en stor roll när det gäller övergödningen av haven."

Nyttoproduktionen i ett miljöperspektiv gärna sammanlänkad med råvaruproduktion av råvara till såväl energi som livsmedel kan fortsatt och i utveckling utgöra en framgångsfaktor. Den senaste tiden har kopplingarna mellan landskap och livsmedel ibland tydliggjorts genom produktinformation. Exempelvis kan närlandskap eller brukare som vi känner igen, stöttas genom valet av produkter. Även lokal upphandling, exempelvis inom kommuner, kan göra sambandet mellan landskapet nära och livsmedlen tydligt.

Naturligtvis finns det fortfarande stora miljöproblem förknippade med jordbruket, men samtidigt börjar det alltså bli allt mer uppenbart för många att jordbruket är en förutsättning för många av de miljövärden, kulturvärden och rekreativa värden som finns i det svenska landskapet. Med en blygsam start i mitten av 1980-talet har det inom ramen för den EU-anknutna svenska jordbrukspolitiken, senare landsbygdspolitiken, vuxit fram så kallade miljöersättningar. Dessa miljöersättningar som har sin historiska grund i de jordbrukssubventioner som i olika form funnits sedan 1930-talet, är numera ett etablerat sätt att betala jordbrukare för att de på olika

sätt modifierar och utvecklar sina brukningssystem så att landskapet producerar sådana värden skattebetalarna efterfrågar. Dagens jordbrukslandskap kan ses vara ett resultat av naturligtvis dagens jordbruksteknik, den efterfrågan det finns på olika produkter men också de mer produktionsinriktade subventioner som betalas jordbrukarna men alltså också miljöersättningarna.

Det är mycket tveksamt om det funnits mer än mycket små arealer naturbetesmarker i Sverige idag om det inte funnits miljöersättningar kopplade till hävden av dessa marker. Det är i sammanhanget ovan viktigt att framhålla att landskapet så som vi uppfattar det idag och en mycket betydande del av den biologiska mångfalden som finns i Sverige är beroende av att det fortsatt finns förutsättningar för jordbruk i landet och att detta jordbruk använder sådana hävdformer som fortsatt gynnar miljövärden, exempelvis den biologiska mångfalden.

Rent konkret kan man uttrycka det så att ett mycket stort antal arter skulle utrotas eller bli mycket sällsynta i Sverige om vi förlostrar ett diverst jordbruk från Sverige. Inte minst betyder djurhållningen på betesmarkerna oerhört mycket i detta sammanhang.

Både på ett internationellt plan och i Sveriges riksdag har det beslutats om mål för att bevara den biologiska mångfalden. Utan att man kanske riktigt förstod det från början har miljöersättningarna i det svenska jordbruket blivit kanske det viktigaste instrumentet för denna politik. Samtidigt har det också allt mer blivit tydligt att det i många bygder är en stor fördel att det betalas ut miljöersättningar. Landsbygdsföretagen, naturligtvis inte minst jordbruket, får en bredare ekonomisk bas samtidigt som landskapet kan behålla sin attraktivitet både för att behålla och locka nya boende men också locka besökande.

### **Argumentation för nya lösningar**

I denna ganska komplicerade verklighet, där miljöersättningarna tillkommit successivt och i grunden på ett ganska oplanerat sätt, finns det behov både för en vidareutveckling kring de demokratiska aspekterna på miljöersättningarna och kring möjligheterna att bli mer resurseffektiva när det gäller att uppnå samhällets olika mål. Med andra ord, det behövs ett utvecklingsarbete för att i framtiden få fram bättre metoder att rätt ersätta eller betala för den nytta som dagligen produceras i större eller mindre omfattning inom jordbru-

ket. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att dagens miljöersättningar helt skall ersättas av andra miljöersättningsformer, men det behövs kompletterande former och det är verkligen dags för en vidareutveckling.

Under rubriken "Modeller för framtiden" ges ett antal förslag på sådana kompletterade arbetsformer av vilka flera idéer skulle kunna prövas i morgondagens landsbygdsprogram.

Tre viktiga aspekter bör finnas med genomgående i den fortsatta utvecklingen av arbetsformer. Den första aspekten gäller i vad mån liknande miljöersättningar finns internationellt och hur vårt svenska arbete kan relateras till en internationell utveckling. Det är viktigt att dialog- och erfarenhetsutbyte stimuleras inom näringarna men också bland rådgivare och tjänstemän samt bland dem som finner ett engagemang i landskapsfrågan. Goda erfarenheter måste kunna återvinnas. Den andra aspekten gäller det faktum att jordbruket inte är ensamt i Sverige om att vara en areell näring. Både skogsbruket och rennäringen berör ytmässigt en avsevärt mycket större yta. Också fisket berör mycket stora ytor. Inom dessa tre areella näringar spelar miljöersättningar, eller betalning för miljönytta en betydligt mindre roll idag än när det gäller jordbruket. Detta har sina historiska förklaringar, men också politiska. Skogsbruket i Sverige spelar en avsevärt mycket större roll än vad det gör i övriga Europa. Det finns idag ett intresse av att diskutera huruvida skogsbruk, rennäring och fiske i framtiden också kan tillämpa mer av miljöersättningsförfarande än vad som idag sker. Slutligen, en av de kanske viktigaste aspekterna när det gäller att utveckla miljöersättningar i framtiden rör frågan om vem som "har initiativet" eller kanske vem "som sätter agendan" när det gäller konkret tillämpning i en bygd av olika former av miljöersättningar.

### Underifrån- och ovanifrån-perspektiv

Hittills har initiativet legat hos myndigheterna. Man kan uttrycka det så att det rått ett uppifrånperspektiv. Detta uppifrånperspektiv har motiverats med att de miljömål som bl.a. miljöersättningarna är till för att uppnå, bäst kan tillämpas och förstås av en central myndighet som till sina regionala organ i sin tur delegerar det vidare arbetet. Överblicken finns på den nationella nivån och detta har motiverat att arbetet härifrån kan dirigeras. Företrädarna för principen om ett underifrånperspektiv pekar på att om initiativen

kommer från lokal nivå och utformningen av miljöersättningar huvudsakligen motiveras utifrån lokala behov och ambitioner då blir arbetet effektivare och kan bättre samordnas med annat arbete i en bygd. Människor delaktighet blir större vilket får positiva psykosociala återverkningar. *Det finns dock all anledning att inte se på ett polariserat sätt på det ganska fiktiva motsatsparet ovanifrånperspektiv- underifrånperspektiv. Tvärtom gäller det snarare att kombinera dessa två synsätt.*

Det är viktigt att nationella mål, bl.a. miljömålen får en ordentlig draghjälp av miljöersättningarna, och att dessa ersättningar utformas så att de blir samhällsekonomiskt rationella, men det gäller också att verkligen i framtiden finna former för ett betydligt större lokalt engagemang och en klart ökad möjlighet till lokalt inflytande och lokal initiativrätt som både bejakar brukarnas privata intressen och samhällets förväntan och krav. Dagens natur- och kulturmiljöområden med höga värden är ibland satta på kartan av bland annat folkrörelsen i form av en engagerad svensk miljörörelse eller av forskare och tjänstemän som i sin hembygd finner objekt som uppmärksammas. Allt är inte en fråga om Staten eller det lokala. Sverige är ett litet land med nära kopplingar mellan exempelvis tjänstemän och brukare.

Underifrån- och ovanifrån-perspektiv handlar i flera sammanhang om perspektiv som tar sin utgångspunkt i olika geografiska avgränsningar. Det är ofta så att det som upplevs bäst för en bygd kan strida mot vad som är bäst för ett län eller en nation tillämpat på byn. Vidare kan det nationella perspektivet stå mot t.ex. EU-perspektivet. Det finns alltså ofta grundläggande problem när det gäller att förena olika geografiskt motiverade perspektiv. En dålig strategi är att förneka dessa problem. Erkänns problemen kan detta sedan leda till att man söker finna nya former där olika geografiska perspektiv kan förenas. Ett sådant sätt är att i ock för sig klart och tydligt erkänna t.ex. ett miljöproblem som växthuseffekten eller utrotandet av arter. Åtgärderna för att lösa sådana miljöproblem måste också regionaliseras och t.o.m. fördelas lokalt. Men hur man sedan utför de lokala åtgärderna eller hur man fördelar sina ansträngningar mellan olika problemlösningar måste bli betydligt mer flexibelt. Att summan av olika lokala åtgärder sedan trots allt når upp till vissa trösklar är dock fortfarande nödvändigt och här kan olika ekonomiska styrmedel ha stor betydelse.

Denna valfrihet kan också vara mycket positiv för att förena miljöansträngningar med andra verksamheter som kan leda till en



mer livaktig landsbygdsutveckling. Det är viktigt att det finns modeller för hur det kan gå att utforma många olika former av landsbygdsutvecklingsstrategier.

Olika strategier behövs för olika bygder. Fyra viktiga perspektiv bör man ha med sig vid en vidare diskussion om olika modellförslag.

1. Hur kan strategierna utformas så att många av samhällets mål berörs samtidigt? Alltså att många olika miljö-, sociala- och ekonomiska mål kan påverkas samtidigt av t.ex. ett projekt.
2. Hur kan de nationella och regionala målen t.ex. miljömålen tillämpas på ett lokalt plan?
3. Går det att ta fram ”paletter av åtgärder” som kan tillämpas på olika sätt på olika platser? Hur säkerställer man att tillämpningen blir så bra anpassad som möjligt till den lokale brukarens förutsättningar och intressen?
4. Hur kan man integrera olika nivåer så att alla känner sig delaktiga i samhällsbygget och exempelvis miljövården

## Förförståelse

### Jordbrukets olika inriktningar

Mycket förenklat kan man säga att det hittills i även den mer initierade debatten varit så att mellanbygdernas betesdjursdominerade jordbruk har setts som de jordbruk som har de största potentialerna att tillföra samhället stora miljö- och kulturella värden, medan de spannmålsintensiva slättbygderna upplevts som de mest problematiska bygderna med minst potential när det gäller produktionen av landskaps, natur- och kulturvärden. Denna syn är kanske inte så svårförklarad om man ser utvecklingen i ett relativt kort perspektiv. Men anstränger vi oss att se dessa frågor i ett lite längre perspektiv är det uppenbart att även slättbygderna har stora möjligheter att ”breda” sin produktion från relativt ensartad matproduktion till en produktion som också inrymmer t.ex. återskapande av våtmarker men även ytor för rekreation och energiproduktion i goda kombinationer. Så kallad rationell produktion i samexistens med annan värdeproduktion. Häst- och fårskötseln bör också på

ett bättre sätt än idag kopplas ihop med naturvårds- och kultur- miljöersättningar.

### Landsbygdsutveckling

Bland naturvårdare och ekologiskt inriktade forskare har det rätt länge funnits en diskussion om att miljöersättningarna inte enbart skulle appliceras på konkreta skiften i landskapet, t.ex. att det inte bara skulle vara det konkreta värdena i en betesmark som motiverar ett visst miljöersättningsbelopp. Man har sett betydelsen av hela landskap t.ex. att flera betesmarker i en trakt gemensamt ger basen för vissa djur- och växtarters förekomst där. Man kan också motivera ett landskapssynsätt utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv. För att se historiska sammanhang i ett landskap räcker det ofta inte bara med att uppleva en betesmark, en skog eller en fägata. Ur ett mer renodlat rekreativt perspektiv behövs också ett landskaps- synsätt. Skall man vandra i ett beteslandskap är det ofta så att man behöver gå genom flera hagmarker, kanske på en sammanbindande vandringsled. Skall det exempelvis vara motiverat med bra parkeringsmöjligheter kanske inte bara 4 ha betesmark är tillräckligt för att attrahera folk.

Men också utifrån bondens perspektiv kan det vara av stort värde att ha ett landskapsperspektiv eller kanske skall vi benämna det bygdeperspektiv. Produktutveckling och marknadsföring av ett landskap kan då bli mera rationellt. Samverkan som då behövs mellan bönder i ett landskap kan skapa nya utvecklingsmöjligheter. Flera landsbygdsföretag som delvis bygger sin turistiska verksamhet på landskapets värden inom ett begränsat område underlättar antagligen marknadsföringen. Området blir också mer attraktivt för besökande. Att få med deltidsbönder, andra landsbygdsboende och t.o.m. sommarboende i landsbygdsutvecklingsverksamheter underlättas antagligen av att flera gårdar samtidigt jobbar inom ett gemensamt landskap som man arbetar med att förbättra.

Det finns alltså anledning att det tillskapas miljöersättningssystem som stimulerar ett antal brukare i en bygd att samverka när det gäller hävd, restaurering och nyskapande av miljöer i ett gemensamt landskap. Under rubriken "Landskapsinitiativ med lokalt ursprung" förs nedan fram en konkret idé om hur ett sådant ersättningsystem kan utformas.

## Betesmarkerna

Betesmarker och speciellt då naturbetesmarker är något av en grundbult för en landsbygdsutveckling som syftar till att uppnå en rad mål beträffande miljö, kultur och rekreation. Det är av stor vikt att denna kunskap finns spridd bland politiker och administratörer som idag arbetar med landsbygdsfrågor. Här är inte platsen att redogöra för de problem och möjligheter som är kopplade till betesdrift. Mycket kortfattat kan man dock konstatera att vinterstallning är ett stort problem i framtiden i och med att en modern djurhållning som behövs för en livskraftig betesmarksförvaltning behöver moderna stallplatser. Ekonomiskt kan detta vara ett betydande problem för många brukare.

Ett mer forskningsrelaterat problem är att vi idag hävdar en areal naturbetesmark som antagligen på många sätt ytmässigt är tillräckligt stor för att uppnå t.ex. mål beträffande biologisk mångfald. Kvaliteten på den hävd som där utförs kan vara för låg, det finns indikationer på en utarmning av både fauna och flora trots att relativt stora arealer hävdas. Uppföljning och forskning behövs här så att brukarna i tid kan få sådan information att de kan modifiera hävden.

## Andra areella näringar

Ovan har påpekats att det finns anledning att i en diskussion om miljöersättningar också beröra frågan om miljöersättningar inom skogsbruket, renskötseln och fisket (här kan också vattenbruk inkluderas). Under "Modeller för framtiden" förslås ett antal miljöersättningssystem som ansluter till denna diskussion.

## Anknytningen till tätorterna

Ett mycket viktigt perspektiv som ofta inte tillräckligt beaktas i studier och diskussioner som berör landsbygden är perspektivet på hur kopplingen mellan land och stad i framtiden kan stärkas. Friskvårdsperspektivet har under de senaste åren fått en allt större tyngd i detta sammanhang. Också en väl fungerande allemansrätt är här en viktig komponent. Kommunerna är antagligen mycket viktiga när det gäller att koppla samman landsbygdsutveckling t.ex. på landskapsnivå med de avnämare som finns i tätorterna. Därför pre-

senteras nedan också en modell för hur detta administrativt kan ske.

Den tätortsnära landsbygden är här speciellt viktig, och det är av stor vikt att större tyngd ges åt denna "zon" både utifrån ett bebyggelse-, och infrastrukturperspektiv samt ur en klassisk naturvårds- och kulturmiljövårdsutgångspunkt. Specifikt finns det också anledning att uppmärksamma bristen på personer med invandrabakgrund i areella yrken och i sådana yrken som berör landskapet.

### **Klimat**

Större uppmärksamhet när det gäller växthuseffekten och ett högre oljepris har gjort att diskussionerna om kraftigt ökad biobränsleproduktion blivit aktuell. I de förslag som presenteras nedan läggs därför en hel del vikt vid att söka kombinera biobränsleodling med andra funktioner i landskapet som kan vara till gagn för miljön. Det bör här också framhållas vikten av multifunktionell markanvändning samt forskning som syftar till att kombinera biobränsleproduktion med andra funktioner som är positiva i landskapet. Det finns risk för att biobränsleproduktionen bara blir en aktivitet som söker lösa ett miljöproblem medan denna odling kan bli negativ ur andra utgångspunkter.

### **Miljövård och naturvård**

För att uppnå Sveriges miljömål och specifikt de som rör biologisk mångfald finns idag en rad styrmedel. Många av dessa styrmedel upplevs antagligen mer påtagliga för allmänheten än miljöersättningarna. Naturreservat upplevs antagligen som det mest påtagliga styrmedlet. Det finns ett betydande värde i att vi i Sverige har en hel uppsättning av styrmedel när det gäller markanvändning. Det ligger dock ett pedagogiskt värde i att det finns en rad styrmedel som verkar i landskapet, och på människorna som brukar eller rekreerar sig i landskapet. I samband med att man diskuterar hur miljöersättningar i framtiden kan utformas behövs en diskussion om hur dessa styrmedel på ett mer rationellt och kompletterande sätt kan användas i landskapet. T.ex. kan man föra en diskussion om hur Natura 2000 systemet kan göras mer intressant och positivt i ett landsbygdsutvecklingsperspektiv. Vidare kan instrument som

”Rödlistan” diskuteras, samt strandskyddslagstiftning m.m. Slutligen finns det inom miljöersättningssystemet idag delar som bättre behöver utformas så att de kan bli effektivare när det gäller att bidra till att miljömålen nås. Eko-stödet är ett sådant.

### **Kulturmiljövårdens roll**

Kulturmiljövården finns idag med i de flesta diskussioner när det gäller landskapets hävd och förvaltning. Monetärt förfogar dock denna sektor över betydligt mindre resurser än t.ex. naturvården. Det finns ofta anledning att på ett tidigt stadium i olika planerings- och utvecklingsprocesser att lyfta fram kulturmiljövårderna. Ofta är dessa värden t.o.m. mer kända i en bygd än naturvårderna. Det gäller därför att i t.ex. framtida utvecklingsarbeten om miljöersättningar mycket påtagligt engagera kulturmiljövården. Dessutom finns det stor anledning att på många sätt arbeta för att sudda ut den delvis artificiella gränd som finns mellan naturvård och kulturmiljövård. Detta kan antagligen göras inom hela den del av utbildningsväsendet som berör landskapet, allt från gymnasienivån till universitetsutbildningar och fördjupningsutbildningar av t.ex. bönder, turistpersonal och stadsplanerare.

### **Utbildning**

Fortfarande råder det en brist på integrerat landskapsvetande inom t.ex. naturbruksgymnasierna, SLU och andra universitet som utbildar människor som kommer att arbeta med areella näringar. Detta kan ses som en eftersläpning, där utbildningsanstalterna inte fångat upp det faktum att t.ex. bönder idag producerar och får specifikt betalt för landskapsproduktion inkluderande t.ex. biologisk mångfald. Här finns dock inte utrymme för att gå in i detalj och föreslå olika utbildningar och utbildningsutvecklingar. En uppmaning skall dock riktas till huvudmännen för de ovan nämnda utbildningarna att uppmärksamma frågan.

Specifikt föreslås dock under ”Modeller för framtiden” att bönder blir mer aktiva i hela den ”produktionskedja” som leder till bättre landskapskvalitet. Här fordras alltså en specifikt utformad vidareutbildning som antagligen kan uppdras till JV i samarbete med SLU.

## Forskning

Som framgår av denna skrivelse finns det en rad utvecklingsområden där forskning behövs kring landskapet. Det är både fråga om naturvetenskap, men också i stor utsträckning humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Tvärvetenskapligt arbetssätt är viktigt i detta sammanhang. För att miljöersättningssystem skall fungera väl behövs dock specifikt sådan forskning som arbetar på en övergripande landskapsnivå, alltså sådan forskning som kan ge underlag till de ramar som måste sättas t.ex. på nationell nivå och hur utvärderingsresultat kan återkopplas i systemet. Det behövs också forskning och utvecklingsarbete som kan stimulera fram lokala förevisningsmodeller i landskapet som kan användas i bl.a. vidareutbildningen av t.ex. bönder i detta sammanhang.

## Internationellt

Att utveckla miljöersättningsmodeller relativt isolerat i Sverige är inte särskilt rationellt. Även om vi kommit relativt långt här i landet med detta utvecklingsarbete så finns de mycket att lära genom att ta del av andra jämförbara länders utvecklingsarbete. Storbritannien är ett sådant land även om t.ex. miljöersättningarna i detta land är mera koncentrerade till områden som valts ut av myndigheterna. Österrike är ett land där skogen spelar större roll i detta sammanhang. I USA finns t.ex. ett system med anbudsförfarande när det gäller vilket landskapsavsnitt som ska få del av vissa miljöersättningsformer.

Speciellt intressant för Sverige är det också att samverka med flera central- och östeuropeiska länder där det fortfarande finns mycket stora natur- och kulturvärden i landskapet. Ett internationellt samarbete stärker också på sikt våra möjligheter att informera och få acceptans för våra miljöersättningsformer. En viktig internationell aspekt i detta sammanhang är också de krav från tredje världen på I-länderna att inte ställa upp handelshinder för jordbruksprodukter och subventionera sin egen matproduktion. Ett större fokus på ersättningar i landskapet tillgodoser i viss mån sådan kritik.

## Framtiden

Ett aktivt utvecklat scenarie-arbete behöver snarast initieras om det skall vara möjligt att tillgodose de krav idag som finns på en betydligt större delaktighet lokalt när det bl.a. gäller landsbygdsutvecklingens koppling till miljöersättningarna.

Alla de som i framtiden kommer att arbeta med landskap på ett eller annat sätt kommer att vara del av ett landskap som påverkas på ett mycket mångskiftande sätt utifrån. Denna komplexitet kommer att ställa stora krav på samhället när det gäller planering och rationellt genomförande av planer. Sköts detta på ett tämligen traditionellt sätt från myndigheternas sida, finns risk att positiv energi hos t.ex. bönder och boende på landsbygden försvinner.

Konsten blir alltså att arbeta med ett komplext landskap som t.ex. måste ”klara av vissa miljömål” samtidigt som den enskildes initiativ uppmuntras och fås att vidareutvecklas.

Avslutningsvis före förslagen, tre utmaningar:

1. Hur hanterar man den mycket skiftande förändrings- och samverkansviljan i olika bygder. Hur kan bakgrundsmaterial, stimulansåtgärder mm samt forskning kring detta område bidra till att vi i framtiden inte får en alltför snedvriden kartbild av var man lyckats och var man inte alls tagit upp ”landskapsutmaningen”
2. Hur får man med stadsbor i verksamheterna. Kopplingen mellan stad och land är inte alls särskilt given idag. Risken finns att den ytterligare kan försvagas på många håll. Landsbygdsutveckling är inte bara en sak för landsbygdsboende. Vi bör hitta nya former för att öka de tätortsboendes engagemang i specifika bygder.
3. Delvis redan övergivna jordbruksområden i norra Sveriges glesbygder innehåller många gånger mycket stora potentiella värden. Att helt avföra dessa områden från agendan är antagligen en betydande misshushållning med resurser. Här behövs en utveckling av strategier för hur man hanterar bygder ” som redan förlorat sin sista bonde”, men vars resurser skulle kunna utnyttjas och ge både jobb och en god attraktiv miljö

## Modeller för framtiden

*Nedan beskrivs ett antal förslag som syftar till att bidra till ett hållbart nyttjande av naturresurserna, ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Förslagen har som ledande tema samhällets behov av ett hållbart nyttjande av naturen. Förslagen grundar sig alltså på de behov som identifierats vetenskapligt och som också identifierats politiskt och gjorts till beslutad svensk politik, i de flesta fall av en enig svensk riksdag. Förslagen är så utformade att de definieras på nationell nivå, regler och ramar sätts här, medan genomförandet huvudsakligen hänger på att lokala och regionala grupper och sammanslutningar tar initiativet till att agera.*

Förslagen skall dock inte ses så att de skulle helt ersätta system som idag finns för att klara t.ex. flera miljömål. Förslagen skall ses som komplement och som försök som kan vidgas om de faller väl ut.

### A Landskapsinitiativ med lokalt ursprung

Under de senaste åren har en diskussion startats om behovet av statliga styrmedel på landskapsnivå. Hittills har nästan alla ekonomiska styrmedel som berör jordbruket betalats ut på skiftes- eller gårdsnivå. De ekonomiska styrmedel, ersättningar, som förekommer är huvudsakligen utformade så att de skall svara mot en väl definierad kvalitet på ett skifte. Samtidigt har det påpekats från flera håll att många av värdena i landskapet inte bara bygger på de enskilda värdena inom enskilda skiften, utan dessutom också bygger på summan av många olika värden i ett större landskapsavsnitt. Denna insikt har varit välkänd inom ekologin relativt länge, kulturmiljövården omfattar också ett liknande synsätt. Från ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv är synsättet också relevant. För små enheter ger inte arbetstillfällen som kan försörja landsbygdsboende. Vidare finns det stora svårigheter för allmänheten att rekreera sig i ett alltför uppsplittrat landskap. Skall man kunna på ett meningsfullt sätt vandra t.ex. i betade hagmarker fordras hyggligt stora arealer som också kan hållas ihop t.ex. med definierade leder med t.ex. stängselövergångar.

Det förfaller därför initialt som om det finns ett starkt behov av att stimulera skötseln av sammanhängande landskap. Jordbruksverket har nyligen gjort en sammanställning av olika argument i frågan utan att direkt ta ställning. HagmarksMISTRA har nyligen (2006) publicerat en rapport om huvudsakligen naturvårdsvärdena med



mer sammanhängande betesdominerade beteslandskap. I både jordbruksverkets liksom HagmarksMISTRAs rapport finns många argument för en samlad landskapssyn. Dock är det inte självklart ur ett ekologiskt/naturvårdsmässigt perspektiv att gynandet av mer sammanhållna landskap är att föredra. Invändningen har att göra med att om man utgår från en given ekonomisk pott för t.ex. skötsel av betesmarker innebär en koncentration av de ekonomiska resurserna mot mer sammanhängande landskap samtidigt att perifert liggande betesmarker blir missgynnade och kan mista de ersättningar som varit allokerade dit. I flera sammanhang kan detta innebära att hotade och sällsynta arter får stryka på foten samtidigt som vinsterna i de mer sammanhängande landskapen naturvårdsmässigt inte uppväger förlusterna i de perifera ytorna.

Dilemmat är i huvudsak ett naturvårdsproblem, i enstaka fall kan det vara ett problem för kulturmiljövården medan detta dilemma är obetydligt när det gäller ekonomisk bärkraft eller sett ur ett rekreativt perspektiv.

Ett konkret förslag om att gynna hela landskap med ekonomiska styrmedel måste samtidigt ha en inbyggd mekanism som innebär att mycket värdefulla perifera områden inte missgynnas. Idag pågår också ett arbete att från länsstyrelsernas sida peka ut värdefulla större landskapsavsnitt och ta fram strategier för att säkra dessa landskap. Ett sådant arbete kan ses som ett top-down projekt och stå i motsättning till den modell som föreslås här. Länsstyrelsernas arbete behöver dock inte stå i motsats till det underifrånperspektiv som här skissas, om det i princip huvudsakligen går ut på att utifrån relativt objektiva kriterier peka ut områden. Ett sådant utpekande skall dock bara ses som ett form av bakgrundsarbete och hjälp till de lokala grupper som bör vara de som tar initiativet till "landskapsprojekt".

Konkret föreslås alltså att det skall avsättas medel för att finansiera miljöersättningar på landskapsnivå. "Landskapsersättningen" skall vara utöver de skiftes- eller gårdsdefinierade miljöersättningar som redan utgår. Ersättningen skall utgå till samtliga ytor som bidrar till att kriterierna för landskapsersättning kan uppnås inom det område som anmälts och godkänts.

Ett "landskap" skall kunna anmälas till länsstyrelsen av en grupp brukare. Förslagsvis kan storleken på "landskapen" ligga på nivån 300–3000 ha.

Specificerade kriterier skall utformas regionalt för vad som skall uppnås för att ett landskap skall erhålla landskapsersättning. Detta

innebär dock inte att ett landskap skall behöva ha nått upp till kvalificeringsnivån för att bli preliminärt godkänt. Vad som behövs för att kunna bli preliminärt godkänt är att det finns sådana realistiska planer som visar att kvalificeringsnivån skall kunna uppnås t.ex. inom tre år. Landskapsersättningen utgår dock ej förrän kvalificeringsnivån uppnåtts. Ersättningsnivån skall dock vara så hög att det ger en ordentlig motivation till att undersöka om ett landskap är värt att anmäla, preliminärt planera åtgärder och sedan genomföra åtgärderna fram till att ersättningarna börjar falla ut.

Förutom de absoluta nivåer som skall uppnås bör också mycket stora höjningar av de kvalificerande värdena höja den ersättning som skall betalas ut till ett landskap. Denna extra bonus för att landskapsvärdena höjts mycket avsevärt måste dock tidsbegränsas till exempelvis fem år.

De värden som kan bedömas kan i princip delas upp i tre delar:

1. Biologisk mångfald med huvudinriktning på hävdade naturbetesmarker
2. Kulturmiljövärden.
3. Rekreativt värde där allmänhetens möjlighet att nå de intressanta områdena och vandra i dem har stor betydelse. Parkeringsplatser, informationsskyltar, stättor och vandringsleder är exempel på viktiga anläggningar som bidrager till att kvalificera ett landskap för landskapsersättning.

## **B Anbudsförfarande**

En något mer myndighetsdriven variant av de ovan beskrivna förslaget kan vara ett förslag att myndigheterna vid analyser av vad som är brister i olika regioners landskap utlyser möjligheten för enskilda brukare eller flera brukare i samverkan att inkomma med anbud på nyskapade, restaurerade eller tillgängliggjorda landskap. Anbudena kan då vara inriktade på olika geografiska landskap i en region, så det är inte självklart vilket landskap som i slutändan verkligen blir restaurerat. Det är alltså inte myndigheternas prioriteringar som avgör att ett specifikt landskap blir restaurerat, snarare är det kvaliteten och priset som avgör att ett av flera landskap blir det som "vinner" och blir restaurerat. Amerikansk modell.

## **C Projekt som skall ha effekt på minst tre olika områden**

En form av projekt som speciellt bör stimuleras är sådana där flera olika värden eller åtgärder för att uppnå miljömål kan förenas. Ett

sådant exempel kan vara en våtmark som restaureras och som ger bra fågelbiotoper (biologisk mångfald) minskar kväve/fosforbelastningen, och där biobränsle produceras. Sociala värden också.

#### **D Bioenergiprojekt med bredare nyttoprofil**

Under de senaste åren har det vuxit fram en allt större medvetenhet om att de fossila bränslena bör ersättas i mesta möjliga grad. Bio-bränslena är ett mycket betydande alternativ. Därför pågår det en hel del utredningsverksamhet och forskning kring hur biobränsleproduktionen i Sverige kan öka. De projekt som skisseras är ofta strikt inriktade på att få fram så mycket bioenergi som möjligt per ytenhet till så lågt pris som möjligt. Bioenergiproduktionen kan därför tyvärr komma att negativt påverka andra miljövärden som t.ex. biologisk mångfald och möjligheter till rekreation. Ett förslag kunde därför vara att tillskapa specifika ersättningar till sådan bioenergiproduktion som kunde visa upp ett eller flera tydliga andra miljövinster samtidigt som biobränslet producerades.

#### **E Kommunal och bondesamverkan som kan utveckla när-natur**

Hittills har miljöersättningarna till jordbruket helt styrts via länsstyrelserna och mottagare har uteslutande varit heltids- eller deltidjordbrukare. Inte minst med tanke på det intresse som idag finns för närnatur, och närnaturens stora roll i ett folkhälsoperspektiv, vore det önskvärt att samverkan mellan kommuner och enskilda brukare kunde stimuleras, inte minst inom tätortsnära landskap.

I någon mån har flera av de kommunala naturvårdssatsningar som gjorts och som delvis statligt finansierats tagit fasta på detta behov. Framöver kan en utvärdering av dessa satsningar vara en del i ett mer detaljerat beslutsunderlag för att tillskapa en miljöersättningsform som skulle främja samverkan mellan lokala markanvändare och kommunerna. Konkret kan man skissa denna typ av miljöersättning på följande sätt. Denna ersättning skall vara utöver de ordinarie miljöersättningar som utgår till varje brukare som uppfyller t.ex. kvalitetskrav när det gäller betesmarker. Miljöersättningen skall sökas av kommunen i samverkan med en eller flera brukare. Miljöersättningen skall utbetalas till brukarna, och till 75 % vara statligt finansierad och till 25 % kommunalt finansierad. För att erhålla denna form av ersättning skall krav både rörande

naturvård, kulturmiljövård samt rekreation vara tillgodosedda. Inte minst skall rekreationsfaktorn betonas.

#### **F Bönder som experter i systemet**

Hittills har hela det administrativa arbetet när det gäller miljöersättningar legat på statliga tjänstemän, mestadels på länsstyrelserna. Både brukare och politiker uttrycker ibland tveksamhet om det verkligen skall behövas så pass mycket administration för att miljöersättningarna skall utbetalas. Systemet har ofta ansetts krångligt och besvärligt. Helt klart är att det gäller hela tiden att arbeta för ett system som är så tydligt och enkelt som möjligt. Men samtidigt finns det ett klart behov av att kvalitetssäkra de åtgärder och resultat som brukarna får betalt för av samhället. Högkvalitativa landskap som svarar till de behov som samhället idag ställer när det gäller biologisk mångfald, kulturmiljö och rekreation kommer inte bara fram med generella markanvändningsmetoder. Ett betydande utvecklings-, planerings och uppföljningsarbete behövs. Man kan jämföra dessa landskap med biltillverkning, det är inte bara tillverkningen på verkstadsgolvet som gör att det blir en bra bil, planering, teknisk utveckling, krocktester m.m. behövs också. Likadant är det med landskapen.

Det kan därför vara viktigt att "utvecklings- och tillverkningskedjan" när det gäller landskap blir något mer integrerad och att också den administrativa och utvecklingsmässiga delen av denna kedja genererar jobb på landsbygden. Det finns därför skäl att starta en utveckling som kan leda till att vissa bönder i framtiden kan som en del av sin näringsverksamhet också ha en administrativ, planerings- och uppföljningsdel som kan både beröra dem själva men också andra bönder. Detta fordrar att det tillskapas en kompletterande utbildning för de bönder som kan ha intresse av att vidga sin roll i produktionen av värdefullandskap. Systemet skulle inte göra länsstyrelsernas arbete obehövt men böndernas medverkan kan åtminstone flytta delar av länsstyrelsernas verksamhet ut på landsbygden.

#### **G Internationella projekt med tydlig koppling till bygder som själva tagit initiativet**

I stort sett alla de problem som finns i Sverige när det gäller att bevara och restaurera landskap med hög kvalitet finns också i de flesta europeiska länder. Många gånger är hoten faktiskt värre och situationen sämre på många håll i Europa jämfört med Sverige. Sverige

kan genom sina bönder och sina administratörer av miljöersättningarna faktiskt bidra till en gynnsammare utveckling ute i Europa genom internationellt samarbete. Särskilt gäller detta länder i östra Europa. Gemensamma projekt som innefattar en eller flera kommuner eller län i Sverige och motsvarande i ett eller flera europeiska länder kan med stor sannolikhet verka stimulerande och utvecklande både för de svenska partnererna och dess europeiska partners. Det är viktigt att sådana projekt mycket klart drivs och innefattar lokala brukare och lokala bondeorganisationer och organisationer som sysslar med landsbygdsutveckling.

## **H Hur skogen kan komma in i systemet**

Jordbruksmark och skogsmark påverkas idag i Sverige av mycket olika styrmedelssystem. Subventioner och miljöersättningar har idag en avgörande roll för hur det faktiska jordbruket ser ut i landet. När det gäller skogsbruket är det snarare regelverket om vad som är tillåtet och förbjudet för skogsägaren som har störst betydelse för hur det faktiska skogsbruket utformas. Skogsbruket står i princip på egna ekonomiska ben medan jordbruket är starkt beroende av att medel förs över till detta från andra samhällssektorer. En sektor, nämligen avsättandet av reservat inom naturvården, kulturmiljövården och rekreationen styrs också genom ren ekonomisk överföring från andra sektorer i samhället. Skillnaden mellan jordbruket och skogsbrukets natur- och kulturvård kan sägas vara att samhällets ekonomiska överföring styrs till övervägande del via reservat inom skogsbruket och via miljöersättningar inom jordbruket.

Ett betydande problem för naturvården inom skogen är att den rimliga hänsyn som en skogsägare bör ta varierar högst avsevärt mellan olika skogsägare. De som drivit ett hårt och så som myndigheterna tidigare såg det rationellt skogsbruk har små värden att ta hänsyn till idag. Den däremot som av olika skäl drivit ett försiktigt och naturvårdande skogsbruk har idag stora värden som "fordrar" hänsyn. Ekonomiskt är det alltså fördelaktigt idag att ha låga värden i sin skog. Ett sådant system befrämjar inte naturvårderna. Staten har hittills i viss mån sökt lösa detta problem genom den ekonomiska kompensation som naturvårdsavtal kan ge markägare och genom inköp av speciellt naturvårdsintressant skog. S.k. landskapsekologisk planering har setts som ett sätt att för många markägare inom ett gemensamt landskap optimera naturvårdshänsynen. Tyvärr leder inte denna planering särskilt långt då det inte hittills

funnits ett ekonomiskt incitament att fördela de ekonomiska uppoffringar som behöver göras på ett rimligt sätt mellan markägarna. Förslagsvis kunde en miljöersättning inom skogsbruket konstrueras så att sådan ersättning utbetalas till skogsägarna i ett landskapsplaneringsområde. Ersättningarna betalas ut i proportion till de ekonomiska uppoffringar som får göras. Dessutom bör samtliga skogsägare också med en form av skogsbruksavgift bidra till den pott av pengar som till större delen kommer från staten. För att få ta del av denna form av miljöersättningar skall ambitionsnivån för det landskapsplanerade området ligga klart över vad som är den lagstadgade skyldigheten för markägarna.

## I Rennäringen

Rennäringen erhåller idag betydande statliga bidrag. Dessa bidrag skall ses mot bakgrund av det stora kulturella värde som finns i att den traditionella rennäringen nära kopplad till samekulturen bevaras. Dessa bidrag skall också ses i ljuset av det förtryck samerna tidigare utsatts för av svenska staten och den kulturellt utsatta situation de befinner sig idag. Men samtidigt kan man också säga att denna subvention av rennäringen är en ren parallell till den subvention som utgår till jordbruket. Därför kan det finnas anledning att i framtiden mera tydligt betona miljöaspekterna på den subvention som skall utbetalas till rennäringen. Som en parallell till jordbruket bör alltså rennäringen i framtiden också i allt större utsträckning få en del av sin subvention överförd till en miljöersättning vars storlek ställs i proportion till de miljö- och landskapsåtgärder som rennäringens företag utför. Redan idag kan man betrakta den rovdjursersättning som utbetalas i proportion till antalet rovdjursföryngringar inom en sameby som en typ av miljöersättning. Miljöersättningar kopplade till rennäringens företag kan utvecklas, med bl.a. komponenter som betetryck, rovdjursförekomst, kulturmiljövård, underlättande av vandringsturism. Betonas skall att det alltså kan bli stora ambitioner ifråga om hur mycket natur/kulturvård som kommer att ske inom olika samebyar med denna föreslagna miljöersättningsmodell. Vissa samebyar kan exempelvis arbeta mycket ambitiöst och få ut betydande summor, medan andra byar finner att det passar dem bättre med lägre ersättningsnivåer och mindre ambitiösa miljöåtgärder kopplade till renskötseln.

## **J Kustfiske**

Kustfisket är också en areell näring som både inrymmer miljömässigt och kulturella aspekter som både kan ses som negativa och positiva utifrån samhällets utgångspunkt. Samtidigt är dock utrymmet för kustfisket starkt kringskuret p.g.a. högsjöfiskets effektivitet som hotar många fiskbestånd. En grundläggande förutsättning för att kustfisket skall kunna komma att i framtiden spela en positiv roll för landsbygdsutvecklingen är att det får del av fångstkvoter som idag utnyttjas av högsjöfisket. Kan man på detta sätt skapa grundläggande förutsättningar för ett kustfiske återstår dock att utveckla ett miljöersättningssystem som i någon mån kan likna det som redan idag finns inom jordbruket.

Ett sådant miljöersättningssystem innebär att man i likhet med vad som skett inom jordbruket överför rena subventionsmedel till miljöersättningar som kan driva fram ett långsiktigt hållbart kustfiske till gagn inte bara för fisket utan också för naturvård, kultur- miljö- och rekreation och lokal landsbygdsutveckling. Ett miljöersättningssystem för kustfiske kan innehålla åtagande och åtgärder som har att göra med antal fiskedagar, redskapskonstruktion, fiskeavlysta områden permanent eller periodiskt, hantering av djur som säljar och skarvar samt kulturmiljö- och rekreationsbefrämjande åtgärder.

## **K Eko-odlingens roll**

Inom jordbrukets miljöersättningssystem finns idag det s.k. eko-odlingsstödet. Detta stöd fungerar idag som form av "paket" av miljö- och djuretiska åtgärder. Systemet är idag inte i alla delar särskilt väl samordnat med de andra miljöersättningsformerna. Det bör därför finnas anledning att se över eko-stöd. Detta för att utnyttja eko-medlen bättre för att uppnå miljömålen. T.ex. bör eko-stödet bättre kunna utnyttjas för att minska kväveutlakning, för att minska växthusgasavgången samt att på ett mer effektivt sätt bidra till bevarande och stärkande av biologisk mångfald. Ekostödet bör också ses över med tanke på att det skall kunna ge bättre effekt när det gäller rekreation i landskapet för besökande allmänhet.

## **L Behovet av internationell acceptans av multipelt inriktad ersättningsmodell**

Sverige var tidigt ute när det gällde att skapa relativt effektiva miljöersättningssystem. Redan innan vi gick med i EU hade vi miljöersättningssystem som sedan faktiskt i någon mån har kommit att kopieras av flera EU-länder. Också i resultattermen kan man konstatera att Sverige genom relativt kraftfulla miljöersättningssystem bromsat och även stoppat negativa miljötrender som fortfarande pekar neråt i många EU-länder. Arealen naturbetesmark är ett bra sådant exempel. I någon mån har Sverige också mött motstånd på den europeiska nivån när det gäller att införa ett ambitiöst miljöersättningsprogram. Många EU-länder har på ett relativt konservativt sätt velat hålla kvar produktionsstöd och produktionsliknande stöd. Sådana stöd har vi också i Sverige men samtidigt har lantbruket på många sätt aktivt bejakat att medel förs över från dessa stödformer till miljöersättningar. Ekonomiskt ändrar detta inte den övergripande jordbruksekonomin i Sverige så utifrån ett lönsamhets- och sysselsättningsperspektiv görs här inte några förluster. Ett starkt argument för att flytta medel från det som benämns pelare 1 till pelare 2 i EU:s jordbrukspolitik är att pelare två dvs. ersättningar som till stora delar är miljöersättningar, anses långsiktigt både mer acceptabla i ett internationellt handelspolitiskt perspektiv, men också för EU:s skattebetalare är det mer uppenbart vad det är som man betalar för.

Sverige bör mot bakgrund av detta bli bättre på att visa upp sina system och sina relativa framgångar. Alltså att bli mer aktivt i ett internationellt miljö/jordbrukspolitik sammanhang. Vi måste alltså föra en aktiv dialog med våra EU-partners på detta område. Denna dialog bör inte bara föras genom våra politiker, utan också genom föreningsliv, landsbygdsboende, brukare och forskare och administratörer.

## **M Internetportal**

Ett genomgående tema i de ovan förslagna modellerna är att brukare och boende på landsbygden men även stadsbefolkning skall ha större möjligheter att ta initiativ till positiva åtgärder i landskapet när det gäller naturvård, miljövård, kulturmiljövård och rekreation. De miljöersättningsmedel som samhället skall betala ut bör i framtiden innehålla en betydligt större andel av medel som blir tillgängliga för brukarna och andra grupper efter initiativ "underifrån". Med andra ord skall delar av initiativet flyttas från myndigheterna



till enskilda och föreningar. En sådan politik är komplicerad och bara testad i mindre skal. Samtidigt skall den också vara ekonomiskt effektiv så att man uppnår samhällets mål på ett medlägsta möjliga kostnader. För att kunna kombinera möjligheterna till initiativ underifrån, måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet fordras dock bra kunskaper och faktaunderlag. En förutsättning för att det lokala initiativet skall få genomslag är att man på lokal nivå enkelt och kostnadsfritt kan få del av de grundfakta och grundförutsättningar som finns på olika håll i landskapet. T.ex. kan det vara av stort värde att det finns kartunderlag som visar t.ex. förutsättningar för våtmarksrestaurering, befintliga naturbetesmarker, igenvuxna naturbetesmarker mm. Utan tillgång till sådana data är möjligheterna för lokala initiativ inte så bra. Risken kan finnas om grundfakta saknas att det målas upp projekt som inte har en realistisk grundförutsättning.

Det vore därför av stor vikt att en effektiv internetportal skapas som innehåller en rad fakta om grundförutsättningar för sådana modeller som skisserats ovan. Utöver temakartor och liknande material behövs också enkelt hanterbara expertsystem och enkelt fungerande GIS-metoder. Med sådana förutsättningar kan lokala grupper skaffa sig grunddata och arbeta med olika idéer på ett mera realistiskt sätt. Det gäller alltså bryta myndigheternas kunskapsmonopol i viss mån. Kan detta ske ökar möjligheterna till ett verkligt lokalt engagemang som också på allvar bidrar till att miljömål kan uppnås. Landsbygdsutvecklingen kan också främjas bättre om den kan ha miljöarbete som en av sina ekonomiska motorer.

### **Strategi för genomförande**

För att en strategi skall bli framgångsrik fordras att den har en mycket tydlig målsättning. Det kan därför vara på sin plats att här åter upprepa målsättningen för den skiss som här presenterats för användandet av miljöersättningar i landsbygdsutvecklingen. Målsättningen är alltså att miljöersättningar skall både leda till bevarandet och tillskapandet av nya värden i landskapet samtidigt som dessa medel skall bidra till en livskraftig ekonomisk och social utveckling på landsbygden. Att bl.a. bidra till att miljömålen uppnås är av central betydelse här, samtidigt som att arbetet med att uppnå miljömålen skall bidra på ett substantiellt sätt till landsbygdsutvecklingen i Sverige.

Här skall också framhållas att de ”Modeller för framtiden” som här presenterats inte skall ses som en ersättning för hela det miljöersättningssystem som finns idag. Modellerna som presenterats här skall ses som komplement och kanske i vissa fall skall de kunna ersätta delar av dagens miljöersättningssystem.

*Förslagen som presenterats under ”Modeller för framtiden” är inte alla helt nya. Varianter av förslagen har tidigare presenterats i olika statliga utredningar och skrifter bl.a. utgivna av Boverket.*

För tillfället finns det ett antal statligt anknutna aktiviteter som berörs av de föreslagna modellerna. I vissa fall är det också så att modellerna redan i liten pilotskala testas på något vis.

Den kanske viktigaste delen i denna genomförandestrategi blir att anknyta till ett antal befintliga och kommande system och regelverk och att föreslå att vid genomförandet av dessa system och regelverk stora ansträngningar skall göras att inom dess ram testa de föreslagna modellerna. Naturligtvis kommer inte de föreslagna modellerna att kunna testas i full skala, men en kombination av pilottest och annat utvecklings- och forskningsarbete kan leda fram till att man t.ex. vid revisionen av Landsbygdsprogrammet 2009 har möjlighet att införa några av de här föreslagna modellerna i någon form. I den svenska tillämpningen av EU:s nästa landsbygdsprogram bör det sedan finnas möjligheter att i relativt stor omfattning genomföra de föreslagna modellerna.

#### **- Landsbygdsprogrammet**

1/1 2007 skall ett nytt Landsbygdsprogram börja gälla för Sverige. Under våren 2006 arbetade Regeringen fram detta program, som sedan gått på remiss och därefter skickats in till EU-kommissionen. Jordbruksverket kommer att arbeta med den detaljerade implementeringen av programmet. Programmet har sin tyngdpunkt i miljöersättningar som på ett tämligen fast och regelmässigt sätt beskriver hur ersättningarna relaterar till olika typer av arealer och dessa arealers skötsel. Programmet innehåller dock också delar som innebär att de enskilda länsstyrelserna har möjligheter att regionalt anpassa en del av miljöersättningarna samt att tillämpa ett ”leaderliknande” arbetssätt.

Dessa delar av programmet föreslås utnyttjas för pilotprojekt som kan testa och utveckla några av de modeller som presenterats ovan.

**Förslag:** Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att inom ramen för det kommande landsbygdsprogrammet genomföra pilotprojekt som syftar till att i begränsad skala testa några av de ovan föreslagna modellerna. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Nutek, LRF, Riksantikvarieämbetet, Sametinget och Glesbygdsverket bör medverka i detta arbete.

#### **- Regionala landskapsstrategier**

Regeringen har 2006 uppdragit åt sju länsstyrelser att bedriva ett arbete med att utveckla regionala landskapsstrategier. Målet är att pröva ett nytt förhållnings- och arbetssätt för att uppnå bevarande och hållbart brukande av naturresurser utifrån en helhetssyn på landskapsnivå. Ett antal statliga verk har här en stödjande och korresponderande roll. De ovan föreslagna modellerna har en betydande relevans i detta sammanhang.

**Förslag:** Regeringen uppdrar till de ovan utpekade länen att utreda och pröva de möjligheter som kan finnas att tillämpa de ovan föreslagna modellerna inom ramen för den landskapstrategi som dessa län nu arbetar med.

#### **- Lokala miljömedel**

I dag finns s.k. lokala miljöprojektsmedel riktade till landets kommuner. Inom ramen för de kommunala projekt som blivit ett resultat av dessa medel finns det flera exempel på arbetssätt som liknar de modeller som presenterats ovan.

**Förslag:** Regeringen uppdrar åt SLU, Svenska kommunförbundet, Boverket och Naturvårdsverket att insamla relevanta resultat från de ovan angivna kommunala projekten, för att kunna använda dessa resultat i en utvärdering och utveckling av några av de ovan föreslagna modellerna. Speciellt viktigt i detta sammanhang är att beakta sambandet landsbygd och tätorter.

#### **- Europeiska landskapskonventionen**

Sverige har antagit den europeiska landskapskonventionen. För tillfället pågår ett arbete som leds av Riksantikvarieämbetet med att tillämpa konventionen i Sverige. Landskapskonventionen anknyter på många sätt till de modeller som presenterats ovan.

**Förslag:** Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag av Regeringen att beakta de ovan angivna modellerna och redovisa hur dessa kan komma att påverka konventionsarbetet, samt omvänt redovisa konventionens påverkan på framtida miljöersättningsystem.

#### **- Biosfärsområden**

MAB skapades 1970 med målet att öka medvetenheten om samspelen mellan människa och miljö. Programmet har bland annat hittills utsett 459 biosfärsområden i 97 länder i alla världsdelar. Styrelsen för Unescos vetenskapsprogram MAB (Man and the Biosphere) har nyligen beslutat utse Kristianstads Vattenrike till Biosfärsområde.

Kristianstads Vattenrike omfattar cirka 100 000 ha och utgör en stor del av Kristianstads kommun med Helgeåns våtmarksområde i centrum, flankerat av bördiga åkermarker och delvis extensivt brukade torra sandiga marker. Det är ett kulturlandskap där delar av Linderödsåsen och Nävlingeåsen ingår, liksom de kustnära delarna av Hanöbukten och staden Kristianstad.

Biosfärsområdena definieras av landets lokala och nationella myndigheter med målet att de ska tjäna som levande laboratorier för försöksverksamhet kring land, vatten och biologisk mångfald. Biosfärsområden är viktiga i arbetet för att skapa modeller för hållbar utveckling.

Kristianstads Vattenrike har redan på flera sätt kommit att tillämpa delar av de modeller som föreslås ovan. Det finns därför anledning att använda sig av erfarenheterna från Kristianstads Vattenrike vid ett fortsatt utvecklingsarbete av olika former av miljöersättningar.

**Förslag:** Regeringen ger Kristianstads Vattenrike i uppdrag att tillsammans med relevanta regionala högskolor och universitet utveckla demonstrationsmodeller för olika former av miljöersättningsmodeller.

#### **Forskning kring miljöersättningsmodeller**

Forskning bedrivs idag kring miljöersättningar, naturresursförvaltning, m.m. som berör landskapets utveckling. Olika utlysningar har gjorts och kommer inom snar framtid att göras på detta eller angränsande områden av Naturvårdsverket och Mistra. Det saknas dock ett tydligt fokus på tillämpad forskning på förekommande eller föreslagna miljöersättningsmodeller. Det finns alltså anledning att efterlysa utvecklings- och forskningsarbete som direkt studerar

befintliga miljöersättningsmodeller och föreslagna sådana. Det skulle också vara lämpligt att sådan forskning utnyttjar sig av konkreta landskapsavsnitt.

**Förslag:** Regeringen ger Formas i uppdrag att utlysa forskningsmedel kring det ovan angivna området.

#### **Undervisning som rör landskapet och miljöersättningsmodeller**

Undervisningssystemet måste bli mer aktivt när det gäller att förmedla kunskaper och färdigheter som gör att "värdeproduktionen" i landskapet befrämjas. Detta gäller inom gymnasieskolan och speciellt naturbruksgymnasierna samt universitetsvärlden och då speciellt Sveriges lantbruksuniversitet.

**Förslag:** Regeringen ger SLU i uppdrag att, med bistånd av relevanta naturbruksgymnasier, utreda och komma med förslag på hur undervisningen om landskap och landskapets olika värden, samt kopplingen till miljöersättningssystemen, kan stärkas.

#### **Internationell "markandsföring"**

Som ovan nämnts är det viktigt att sätta in Sveriges arbete med miljöersättningar i ett internationella sammanhangen, inte minst gentemot EU. Sverige har hittills varit tämligen passivt när det har gällt att "visa upp" vad vi uppnått när det gäller miljöersättningsmodeller. Likaså har Sverige inte heller visat något större intresse när det gäller att påverka andra länders politik i dessa frågor. Nederländerna kan här nämnas som ett exempel på ett land som agerar mycket aktivt internationellt när det gäller landskap och miljöfrågor kopplade till landskapet, t.ex. bevarandet av den biologiska mångfalden.

Inte minst har dessa frågor stor relevans för möjligheterna att bevara stora delar av Europas gemensamma biodiversitet. Som ett resultat av denna insikt har Centrum för Biologisk Mångfald sedan några år i samarbete med Länsstyrelserna i Blekinge och Kalmar län bedrivit ett projekt "Kulturlandskap i Sydost" som framförallt har syftat till att höja medvetandegraden om dessa frågor i SO Europa inte minst Rumänien. Samtidigt syftar projektet mer generellt också till att göra Sveriges ansträngningar när det gäller kopplingen miljöersättningar och landsbygdsutveckling mera kända i Europa.

**Förslag:** Regeringen uppdrager åt Centrum för Biologisk mångfald och Länsstyrelserna i Kalmar och Blekinge län att inom ramen för projektet "Kulturlandskap i Sydost" utveckla sådana modeller som föreslås ovan, i anslutning till ett internationellt perspektiv, i samarbete med partners i sydöstra Europa.

# 11 Landsbygdskommitténs rådslag 2005

Kommitténs idé är, att med ett öppet och utåtriktat arbetssätt och genom dialog och samråd, involvera företrädare för myndigheter, näringsliv, organisationer och övriga intresserade att medverka till skapandet av en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Av den anledningen har kommittén arrangerat åtta rådslag och ett avslutande rådgivande samtal.

För att så långt som möjligt fånga in regionala variationer har rådslag genomförts i Gällivare, Lycksele, Östersund, Västerås, Karlstad, Trollhättan, Emmaboda och Lund. Det avslutande samtalet med en bred målgrupp genomfördes i Visby den 12 april.

Totalt har ca 650 personer deltagit i rådslagen. Deltagarna har huvudsakligen företrätt länsmyndigheter, kommuner, de areella näringarna, småföretag, lanthandeln, kooperationen, lokala utvecklingsgrupper samt folkrörelseorganisationer med flera.

Rådslagen har lagts upp så att kommittén informerat om sina direktiv och sin arbetsplan. Gruppdiskussioner har sedan skett utifrån följande frågeställningar.

1. Vilka är de mest strategiska insatserna för att landsbygden skall utvecklas?
2. Hur fungerar det nuvarande Miljö- och landsbygdsprogrammet?

Punkt 2 kompletterades med frågan om vilken målsättning det nya landsbygdsprogrammet bör ha och vilka målgrupper som programmet bör riktas till.

Rådslagen har avslutats med en dialog, där gruppordförande presenterat samlade intryck från dialogen. Skriftliga sammanfattningar har sedan sammanställts av respektive gruppordförande. Hittills har ca 60 bidrag inkommit. Dessa ska bearbetas, sammanställas och utgöra ett underlagsmaterial inför det fortsatta arbetet att ta fram förslag till långsiktig strategi för hållbar landsbygdsutveckling.

Kommittén har redan nu beaktat erfarenheter från rådslagen i sitt arbete med att ta fram förslag till riktlinjer för ett nytt Landsbygdsprogram.

Rådslagsdeltagarna har visat ett stort intresse för landsbygdens utvecklingsfrågor. En erfarenhet kommittén kan dra från rådslagen är att det finns stora skillnader i förutsättningar för regional utveckling. Deltagarna har generellt varit överens om betydelsen av att åtgärder vidtas som allmänt förstärker landsbygdens utvecklingsförutsättningar. Goda konkurrensförutsättningar för näringar med bas i jord, skog och vatten har ofta lyfts fram. Därutöver har betydelsen av miljövårdande insatser och insatser inom kulturlandskapsvården, betonats. Den samlade infrastrukturens betydelse har ofta påtalats. Åtgärder, som främjar tillgången till kommersiell och offentlig service, har generellt lyfts fram som en förutsättning för utveckling.

Behovet av helhetssyn har genomgående betonats. Alla politikområden måste, enligt redovisade åsikter, ta ett samlat ansvar för landsbygdens utveckling. Därför bör sektorssamverkande åtgärder på alla nivåer prioriteras. Det anses betydelsefullt att framtida stimulansinsatser inte styrs av centrala direktiv så att regional, kommunal och lokal anpassning försvåras. Det finns ett starkt behov av att kommunerna på ett mer aktivt sätt medverkar i utvecklingsarbetet och att regioner och län ges större frihet när det gäller att ta tillvara och stödja de speciella utvecklingsförutsättningarna. Behovet av ett breddat partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer har framförts vid flera rådslag.

Eftersom landsbygden har särskilda förutsättningar som starkt skiljer sig från tätorter och städer behövs en speciell landsbygdspolitik, som skapar bättre förutsättningar för att kunna utveckla de tillgångar som finns lokalt.

Nedan ges den första översiktliga presentationen av innehållet i den erhållna dokumentationen från rådslagen. Strecksatserna presenteras utan rangordning och är som tidigare nämnts ännu ofullständiga.

#### **Fråga 1. Vilka är de mest strategiska insatserna för att landsbygden skall utvecklas?**

- Landsbygdsutveckling bygger på den lokala nivån och de lokala organisationernas medverkan.



- De storskaliga planeringsstrukturerna är inte anpassade till landsbygdnivån. Därför föreslås att helhetsperspektivet skall vara "ledstjärnan". Det gäller såväl för myndighetsutövning, planeringsarbete som i allmänt stimulansarbete. Sektorssamordnande insatser bör vidtas inom samtliga offentliga nivåer.
- Landsbygdsutvecklingsperspektivet bör breddas och inte bara betraktas som jordbruksutveckling. Samarbetet mellan det breda landsbygdsutvecklingsperspektivet och jordbruket måste bli bättre.
- Det behövs en speciellt riktad politik för landsbygden.
- Lantbruket är en grundläggande bas för att landsbygden ska överleva.
- Det finns en projektrötthet. Ett långsiktigt hållbart utvecklingsarbete bör ersätta kortsiktiga projektinsatser.
- Möjligheter till attraktivt boende och kommersiell och offentlig service stimulerar inflyttning, vilket även leder till att företagsamhet och nyföretagandet ökar.
- God tillgänglighet till skola, dag- och fritidshem samt trygga välfärdslösningar för äldre har lyfts fram.
- Skattesystemet bör anpassas till möjligheterna att bo på landsbygden.
- För att det ska bli attraktivare att bo på landsbygden anses att förbättringar måste ske inom flera olika områden t.ex.: kommunikationsområdet, liberalare strandskyddsregler, förbättrade lånemöjligheter, stärkta förutsättningar för ökad trygghet genom förbättrad tillgång till polis, brandkår, ambulans och säkerställd tillgång till energi och telefoni.
- När det gäller att främja företagandet nämns följande insatser, stöd småföretagandet i uppbyggnadsfasen, förenkla regelsystemet, stimulera vidareförädling inom jord och skog, förbättra tillgången till riskkapital, utveckla turismen, starta verksamheter inom rekreations- och livsmiljöområdet, utveckla tjänsteföretagandet.
- Jord- och skogsbruket utgör en viktig basnäring.
- Vikten av att stimulera kommuner och företag till lokal upphandling för att förbättra lokalekonomiska förhållanden framhålls.
- Stimulera inflyttning, arbeta med attitydförändringar och skapa en positiv bild av landsbygden
- Genomför insatser som stimulerar ungdomar och kvinnor att välja landsbygden som livsmiljö

**Fråga 2. Hur fungerar det nuvarande miljö och Landsbygdsprogrammet? Vilken målsättning bör det nya programmet ha och vilka målgrupper bör programmet riktas mot?**

- För begränsat, utestänger viktiga målgrupper, som finns utanför jordbruket
- LBU har ett snårigt regelverk och administration. Förenklingar efterfrågas. Det har gått för mycket pengar till administration. Avsaknaden av möjligheter till förskottering av beviljade medel är ett problem.
- Miljöinriktningen är positiv. Programmet har gynnat den biologiska mångfalden.
- Utveckling är en långsiktig process behovet av förlängda projektider efterfrågas.
- Investeringsbidraget i programmet har varit viktigt.
- Krav på projektanknytning till jordbruksföretag har gett ”krystatade” konstellationer och projektinnehåll.
- Kompensationsbidraget är en nödvändighet för att ge förutsättningar för spridd jordbruksproduktion med djurhållning.
- Genom det nuvarande programmet har man lyckats att bibehålla produktionen i mindre gynnsamma områden. Fortsatt LFA-ersättning anses nödvändig ur konkurrenssynpunkt.
- Indirekt har programmet gynnat turismnäringen. De jordbruksföretag som producerar ”ett landskap för upplevelser” har gynnats.

*Om det nya Landsbygdsprogrammet*

- Landsbygdsprogrammet bör vidgas, landsbygdsutveckling får inte uppfattas som detsamma som lantbruksutveckling.
- Det är angeläget med fortsatt stöd till den målgrupp Landsbygdsprogrammet riktar sig till idag d.v.s. de areella näringarna.
- Leadermodellen bör användas som metodik över hela landet inom axel tre.
- Några framför att leadermetoden skall kunna användas inom samtliga axlar. Underifrånperspektivet, ideellt, offentligt och privat partnerskap och innovativitet skall betonas.
- Fortsatta miljöinsatser för att hävda kulturlandskapet. Angeläget med fokus på miljöstöden även framöver.

- Stärk tillgången till och utveckla nya samordnade former för service och välfärdslösningar.
- Stärk livskvalitet, stimulera den ideella sektorns medverkan.
- Tillgången till kultur, idrott och övriga verksamheter är viktigt ur ett livskvalitetsperspektiv.
- Stärk det regionala, kommunala och lokala inflytandet. Låt den lokala och kommunala nivån vara med att påverka innehållet i den framtida programutformningen. Arbete i partnerskap rekommenderas.
- Ta vara på vunna erfarenheter i genomfört arbete. Samordna exemplifierings-, administrations- och rådgivningsinsatserna inom hela LBU-området.
- Utveckling av småskalig livsmedelsproduktion och kombinationsverksamhet inom jordbruksföretag behövs. Det är viktigt att stödja näringar med basen i jord-, skogs- och vattenbruk.
- LFA områdena bör finnas kvar.
- Det är viktigt att behålla investeringsstödet.
- Ekologisk odling bör stimuleras.
- Kommunernas insatser inom landsbygdsutvecklingsområdet behöver stimuleras, så att landsbygden på ett mer påtagligt sätt integreras när kommunen utarbetar utvecklingsstrategier etc.
- Villkoren för småföretagande på landsbygden bör förbättras.
- Fisket och fisketurismens utvecklingsmöjligheter bör stimuleras.
- Energiproduktion är ett utvecklingsbart område.
- Stimulansmedel behövs för lokalt utvecklingsarbete och för utveckling av entreprenörskap.
- Affärsmässighet och hållbarhet är viktiga nyckelord.
- Det behövs speciella satsningar för ungdomar och kvinnor.
- Verksamheter finns generellt till insatser inom Natura 2000 och till insatser inom skogsområdet.
- Förstärkta kompetensutvecklingsinsatser behövs inom alla områden i landsbygdsprogrammet.
- Mer helhetssyn och samverkan mellan ”axlarna”.
- Skapa möjligheten att skaffa riskkapital.
- Det regelverk som utarbetas måste vara administrativt enkelt.
- Det måste fortsatt vara möjligt att erhålla förskottering av beviljade bidrag.
- Landsbygdsprogrammet bör ha en nära koppling till övrigt regionalt utvecklingsarbete och kopplas till de regionala utvecklingsplanerna (RUP).

- Samla alla landsbygdsinsatser inom ett program.
- Stöd behövs till mikroföretagande.
- Stimulera insatser inom folkhälsoverksamhet.