

Till statsrådet Ulrika Messing

Genom beslut den 22 augusti 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Ulrika Messing att tillkalla en särskild utredare med uppgift att genomföra en översyn av *Glesbygdsverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken*.

Ulrika Messing förordnade den 1 september 2002 Erik Westholm som särskild utredare och Jan Amcoff som sekreterare.

Som stöd för utredningen har en referensgrupp fungerat. I den har ingått ämnessakkunnige Anders Ahlqvist, Finansdepartementet, departementsråd Gunnar Blomkvist, Näringsdepartementet, ämnessakkunnige Peter Ehn, Finansdepartementet, departementssekreterare Anna Hedberg, Jordbruksdepartementet, ämnessakkunnige Benny Jansson, Näringsdepartementet, departementssekreterare Terese Johnsson, Näringsdepartementet, departementssekreterare Nicklas Liss-Larsson, Näringsdepartementet, kansliråd Monika Sehlan, Näringsdepartementet, kansliråd Jonas Söderlund, Jordbruksdepartementet, departementssekreterare Cecilia Vestman, Finansdepartementet och departementssekreterare Matilda Åberg, Jordbruksdepartementet. Departementsrådet Brita Saxton, Näringsdepartementet och departementsrådet Karin Hermanrud, Jordbruksdepartementet har också lämnat synpunkter under utredningen.

Anita Olsson har varit utredningens assistent i regeringskansliet.
Härmed överlämnar utredningen betänkandet "Mot en ny lands-
bygdspolitik" SOU 2003:29.
Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 2 april 2003.

Erik Westholm
Utredare

Jan Amcoff
Sekreterare

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	19
1.1 Den nya regionala utvecklingspolitiken	19
1.2 Glesbygdsverkets utveckling och nuvarande uppdrag.....	20
1.3 Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket	26
1.4 Utredarens tolkning av uppdraget	27
2 Glesbygdsverkets gränssytor mot andra myndigheter	31
2.1 ITPS –Institutet för tillväxtpolitiska studier.....	31
2.2 Jordbruksverket	33
2.3 Livsmedelsekonomiska institutet	35
2.4 NUTEK – Verket för näringslivsutveckling	36
2.5 Konsumentverket.....	38
2.6 Utredningar inom näraliggande områden	39
3 Glesbygdsverket och den regionala utvecklingspolitiken	41
3.1 Landsbygdspolitik och regionalpolitik – två politiska kulturer?	41
3.2 Landsbygdspolitiska ansatser	42
3.3 Hela Sverige Ska Leva – kampanjen.....	43

3.4	Inträdet i EU: Nya mål och medel.....	44
3.5	Regionalpolitikens framväxt.....	45
3.6	En integrerad regionalpolitik.....	47
3.7	Från utjämning till utveckling.....	48
3.8	Den regionala utvecklingspolitiken.....	49
3.9	Inriktningen på tillväxt och utveckling.....	50
3.10	Glesbygdsverkets nuvarande situation.....	52
4	Glesbygdsverket som landsbygdens advokat	55
4.1	Kunskapsproduktion som huvuduppgift.....	55
4.2	Synpunkter på Glesbygdsverket.....	58
4.3	Uppdraget att påverka andra	60
4.4	Ett otydligt uppdrag.....	64
4.5	I frånvaron av en landsbygdspolitik: att spela på tomma ytor	65
4.6	Slutsatser.....	66
5	Den Lokala Arbetsmarknadsregionen som grund för landsbygds- och regionalpolitik	69
5.1	Den lokala arbetsmarknadsregionens tillkomst	70
5.2	LA-regionernas avgränsning.....	70
5.3	Kommunerna – de lokala arbetsmarknadernas minsta byggsten.....	71
5.4	De lokala arbetsmarknaderna i praktiken	72
5.5	Olika lokala arbetsmarknader för olika människor.....	75
5.6	Datatillgång.....	76
5.7	En mångfald regioner i praktiken.....	77
5.8	Slutsatser.....	77

6	Landsbygdens särskildhet	79
6.1	Landskapet och de glesa strukturerna	79
6.2	Stad och land växer samman.....	80
6.3	Tillgänglighet – en landsbygdsfråga.....	81
6.4	Landsbygdens företagande	83
6.5	Landsbygdens befolkningsutveckling.....	86
6.6	Landsbygden som boendemiljö	89
6.7	Landsbygdsutveckling	90
6.8	Landsbygden nära städerna	93
7	Hur ska landsbygden avgränsas?.....	97
7.1	Landsbygdsavgränsning i teori.....	97
7.2	Landsbygdsavgränsning i praktik.....	100
7.3	Slutsatser.....	107
8	Från jordbrukspolitik till landsbygds politik?	109
8.1	Den EU-gemensamma jordbrukspolitiken	109
8.2	Kritiken mot jordbrukspolitiken	110
8.3	Kraven på reformer går i olika riktning	111
8.4	Åternationalisering av jordbrukspolitiken	113
8.5	Stegvisa reformer under 1990-talet.....	114
8.6	Landsbygdsförordningen – ett steg mot en bredare landsbygdsutveckling.....	115
8.7	Det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet.....	116
8.8	Remissen på och kommentarer till det svenska LBU- programmet	118
8.9	Landsbygdsförordningen i andra länder	120

8.10	En studie av Landsbygdsförordningen	121
8.11	Leader- ett program för landsbygdsutveckling	122
8.12	Mål 1 och Mål 2	123
8.13	Halvtidsutvärderingen av jordbrukspolitiken	124
8.14	Den svenska ståndpunkten	125
8.15	EU:s utvidgning	126
8.16	Förenandet av lantbruk och landsbygdsutveckling.....	126
8.17	Slutsatser kring jordbrukspolitiken och LBU- programmet	128
9	Internationella jämförelser	131
9.1	Landsbygdspolitik i England	132
9.2	Landsbygdspolitikens mål och genomförande i Finland	136
10	Utredningens förslag	143
	Skriftliga källor	157
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Personer som har lämnat synpunkter/underlag under utredningsarbetet	163
<i>Bilaga 2</i>	Kommittédirektiv	169

Sammanfattning

Ett uppdrag som blev otydligt

Den här utredningen handlar om Glesbygdsverkets roll och uppdrag. Verket sorterar under näringsdepartement och sorterar under den regionala utvecklingspolitiken. Under senare år har flera förändringar medverkat till att Glesbygdsverkets uppdrag blivit otydligt och behöver ses över.

Eftersom den regionala utvecklingspolitiken har de lokala arbetsmarknadsregionerna (s.k. LA-regionerna) som sin geografiska indelningsgrund så har den landsbygdsdimension som tidigare fanns i regionalpolitiken tonats ned. Landsbygden bör, enligt nu rådande synsätt, inte betraktas isolerad från tätorter, städer och storstäder. Det ställer frågan om behovet av ett Glesbygdsverk på sin spets.

Den starka inriktningen på tillväxt i regionalpolitiken har också gjort att Glesbygdsverket fått en sidoordnad roll i den nya regionalpolitiken. Verket har mera haft sin tonvikt på frågor om välfärdens utveckling på landsbygden; frågor om boende, service, transporter osv.

Regionalpolitiken har också decentraliserats så att de huvudsakliga uppgifterna nu ligger i de regionala tillväxtprocesserna och det har medverkat till ett behov av att se över de statliga myndigheternas roll. Glesbygdsverket lämnades emellertid utanför den genomgång av myndighetsstrukturen som gjordes för att genomföra den nya regionalpolitiken och som ledde till en ny myndighetsorganisation (NUTEK, ITPS, Vinnova).

När nu Glesbygdsverkets roll utreds så handlar det därför om att pröva hur verket kan passa in i en redan färdig myndighetsstruktur och en redan formulerad "politik för tillväxt och livskraft i hela landet" (regeringens proposition 2001/02:4).

Vi har konstaterat att Glesbygdsverkets roll att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen är fylld av svårigheter. Verket är litet och

placerat i en geografisk och politisk periferi och uppgiften att påverka andra myndigheter att ta hänsyn till landsbygden har inte vilat på ett tydligt uppdrag. I huvudsak har verket ändå lyckas fylla sin expertroll och nå ut med sin kunskap och sina perspektiv på landsbygdens utvecklingsproblem.

Verket har däremot haft problem med legitimiteten för uppgiften att verka för landsbygdens intressen. Omgivningen har ofta uppfattat det som att Glesbygdsverket på "egen hand" formulerar politik. Det tycks finnas en paradox i uppdraget; att verka för en politik som tar mer hänsyn till landsbygden än vad den i riksdagen beslutade politiken gör.

Problemen hänger också samman med att Glesbygdsverket har haft så få operativa uppgifter och så lite myndighetsansvar. Det innebär att verket inte har deltagit så mycket i konkreta samarbeten med andra myndigheter och organisationer. Det betyder också att kunskapsproduktionen som ligger till grund för att påverka inte bottnar i egna erfarenheter eller är en följd av en verksamhet som Glesbygdsverket bedriver.

Riksdagsrevisorerna gjorde 2001 en översyn av Glesbygdsverket. I den översynen och i de följande remissvaren på den från andra myndigheter inom den regionala utvecklingspolitiken betonas att de Lokala Arbetsmarknadsregionerna är grunden för regionalpolitiken. En följd av det är att det inte riktigt finns plats för landsbygden som en separat kategori.

Landsbygdens särskildhet

I den här utredningen har landsbygdens särskildhet därför varit en huvudfråga. Är det något särskilt med landsbygden som gör att den behöver observeras och hanteras som en separat kategori i politik och i planering och utvecklingsarbete?

Vi delar uppfattningen att det finns ett starkt och ökat beroende mellan land och stad. Man kan inte tala om en specifik landsbygdsökonomi, de flesta människor är beredda att arbetspendla till större orter och städernas utbud av service är i stor utsträckning tillgänglig också för dem som bor på landsbygden. Det betyder att nationell politik i huvudsak inte behöver ta hänsyn till landsbygdens särart.

Vi menar emellertid att landsbygden också har sina egna förutsättningar som är tillräckligt specifika för att det ska finnas behov

av en särskild utvecklingsinriktad landsbygdsolitik utöver den som nu finns för de areella näringarna. En sådan politik kan göra att landsbygden bidrar på ett bättre sätt till nationella mål och till goda levnadsvillkor på landsbygden.

Vi bygger förslagen på att det finns några förhållanden som är karakteristiska för landsbygden och som motiverar insatser som specifikt riktar sig till landsbygden. Vissa av dem innebär problem att ta hänsyn till, andra är kvaliteter att bygga vidare på:

- Landsbygden har många funktioner som inte kan hållas isolerade från varandra. De areella näringarna är både näringsfång och naturresursförvaltare. Den förvaltningen måste i sin tur ha biologiska utgångspunkter som har att göra med biotoper och artrikedom. Den måste också beakta landsbygden som livsmiljö och kunna vårda och utveckla boendekvaliteter och landsbygdens värden för rekreation och upplevelser. Dessutom måste "globala", långsiktiga miljömål och krav på resurshushållning länkas samman med lokala och kortsiktiga behov. Denna komplexa situation ställer krav på kunskaper och insatser som går bortom sektorstänkandet.
- Landsbygden kännetecknas av sina glesa strukturer, i första hand en gles befolkning och i allmänhet också av ett tillgänglighetsproblem genom avstånd till större orter. Båda dessa förhållanden skapar landsbygdsspecifika svårigheter när det gäller möjligheten att upprätthålla kommersiell och offentlig service. Glesheten innebär generellt sämre infrastruktur på grund av att de höga fasta investeringskostnaderna ska delas på få hushåll.
- Det finns behov av att särskilt beakta företagandets villkor i glesa strukturer där egenföretagande och företag med någon enstaka anställd är särskilt viktigt och där "innovationssystemet" präglas av personrelationer. Detta företagande kan aldrig vila på täthet och skalfördelar. Det måste bygga på att den lokala miljön kan fungera stödjande för företag som inte har sin marknad och sina kunskapskällor i omgivningen.
- Landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling bygger i högre grad än tätortens på ett samspel mellan privata, offentliga och ideella insatser. Landsbygden, den glesa strukturen, tycks ha en förmåga att skapa och vidmakthålla utvecklingsprocesser utan att uppfylla krav på ett stort befolkningsunderlag. Frivilliga insatser görs för att kompensera för brister i kommersiell

och offentlig service eller för att ta tillvara möjligheter som finns i den lokala miljön. Människor fullgör uppgifter som inte kommunerna kan göra i områden med litet befolkningsunderlag. Ofta handlar det om lösningar som bygger på den verkligt lokala uppsättningen av personnätverk, institutioner, lokaler osv. Det kan gälla t ex alternativa driftsformer, samspel mellan kommun-föreningsliv, osv.

- Landsbygden är de facto en ”dimension” inom flera politikområden. Inom den regionala utvecklingspolitiken och inom landsbygdspolitiken finns särskilda stöd och program och andra insatser riktade mot landsbygden. För att det ska vara möjligt att maximera utbytet av dem och ta vara på lärdomarna av dessa insatser måste landsbygden ha en plats i planeringssystemet.
- Landsbygden som kategori har en internationellt stark ställning; i politik, i planering och inom forskningen. Landsbygden är därför en fruktbar ”dimension” för att kommunicera i internationellt utbyte. Mycket pekar på att landsbygdspolitik kommer att vara ett viktigt politikområde inom EU och i andra EU-länder under åtminstone 5–10 år framåt. Sverige behöver kunskaper om landsbygdens förhållanden som underbygger regeringens EU-politik. Om vi inte har det så kommer svensk landsbygd att bli utsatt för politik som är formad någon annanstans och som i mindre grad tar hänsyn till svenska förhållanden.

Landsbygden behöver därför lyftas fram så att det blir möjligt att beakta dess problem och skydda de värden som finns där och samtidigt ta tillvara möjligheterna till förnyelse och modernisering. Landsbygdspolitik ska ses som ett komplement till sektorspolitik och till den utvecklingsinriktade regionalpolitiken som i huvudsak har städer och tätorter som sin utgångspunkt.

Från jordbrukspolitik till landsbygdspolitik inom EU

En reformering av jordbrukspolitiken står på EU:s dagordning sedan över 20 år. Reformkraven har gått både i riktning mot avreglering och frihandel, mot ökade miljöhänsyn och behovet av att främja framväxten av en bredare social och ekonomisk utveckling

på landsbygden. I EU-politiken, liksom i olika utvärderingar och översyner betonas behovet av att se landsbygden mera i sin helhet. Också i Sverige betonar många aktörer vikten av att satsa mer på landsbygdsutveckling.

Samtidigt genomgår jordbruksnäringen förändringar som leder till ett behov av en mer aktiv planering för landskap och landsbygdssamhällen. Antalet personer som har sin huvudsakliga inkomst från jordbruket fortsätter att minska. Avreglering och andra förändringar inom jordbruket ställer krav på ett nytänkande som måste omfatta landsbygden i en vidare bemärkelse. På så vis finns det möjligheter att jordbrukspolitiken utvecklas långsiktigt från en näringspolitik för jordbruket till en utvecklingspolitik för landsbygden. En framsynt jordbruks- och landsbygdspolitik måste klara att stödja jordbruket i alla dess roller och samtidigt ta vara på landsbygdens förutsättningar i vidare mening.

Utredningens förslag

En politik för landsbygdens utveckling behöver formuleras. Utgångspunkten ska vara det nationella intresset av en landsbygd som är ekonomiskt livskraftig, som har höga natur- och kulturvärden och socialt välfungerande och levande byar, bygder och orter.

För att det ska vara möjligt föreslår vi att Glesbygdsverket flyttas från den regionala utvecklingspolitiken som sorterar under näringsdepartementet till politikområdet Landsbygdspolitik under jordbruksdepartementet. Vi har övervägt alternativet att föreslå att regionalpolitiken i efterhand kompletteras med landsbygdsspecifika målsättningar och att Glesbygdsverket skulle få en mer tydlig uppgift att stödja landsbygdsdelarna av de lokala arbetsmarknadsregionerna. Det skulle möjligen kunna ge verket ett starkare mandat, men vår bedömning är att det är ett stort steg att inom den nuvarande regionala utvecklingspolitiken bereda plats för landsbygdspolitik. Det skulle skapa oklarhet om grunden för den regionala utvecklingspolitiken och risken är stor att landsbygdens utvecklingsfrågor ändå skulle få en svag ställning. Om verket istället får ingå i en omformulerad landsbygdspolitik som sorterar under jordbruksdepartementet är förutsättningarna bättre att den vägen stödja de regionalpolitiska målsättningarna.

Vi föreslår också att Glesbygdsverket byter namn till Landsbygdverket men även i fortsättningen utgör ett separat verk.

Landsbygdsverket föreslås få uppgifter som berör både det som benämns glesbygder och den övriga landsbygden. I praktiken har verket under alla år haft uppgifter som innebär att Landsbygdsverket är en bättre beskrivning av dess verksamhet. Vi vill markera att verket ska ha uppgifter som kan gälla landsbygden i hela landet. Glesbygdsfrågor, frågor om kustsamhällena och frågor som rör andra typer av landsbygd ska alla kunna omfattas av verkets insatser.

Vi föreslår också att Jordbruksdepartementet byter namn till Landsbygds- och jordbruksdepartementet som en del av den pågående omvandlingsprocessen. Det är en förändring som markerar att de areella näringarna kommer att ses i sitt sammanhang och utgöra en del av samlad utvecklingspolitik för Sveriges landsbygd.

Glesbygdsverket är, liksom det landsbygdsverk som vi föreslår, ett litet verk som behövs för att bevaka och ta tillvara landsbygdens speciella förutsättningar. Därför är det nödvändigt att ge verket en avgränsad men distinkt uppgift. Det nya landsbygdsverket får uppgifter som har att göra med landsbygdens utvecklingsprocesser, samspelet mellan olika aktörer, spridande av goda exempel, inriktning på metodkunskap och lärande, leaderliknande arrangemang osv. Landsbygden avviker genom sin fysiska miljö, sina glesa strukturer, sitt småskaliga företagande och det ideella engagemanget i lokala utvecklingsfrågor från tätorter och städer. Tillgången till en analys- och utvecklingsfunktion med landsbygdsfokus är betydelsefull också utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv.

Under senare decennier har regionalpolitikens genomförande decentraliserats. I allt högre grad utformas och genomförs åtgärder och program regionalt eller lokalt. Därmed möjliggörs en anpassning till de särskilda förhållanden som råder på olika platser. Men det innebär också att skiftande erfarenheter görs. I den här utredningen har vi från många personer mött en önskan om ett organ som tar vara på de erfarenheter som görs i byar och bygder och sedan använder dem till att stötta dessa processer genom erfarenhetsåterföring, spridandet av goda exempel, utvärdering osv. Arbetet med de regionala tillväxtprogrammen och deras fortsättning måste bygga på att både tätorternas och landsbygdens utvecklingsförutsättningar beaktas i programarbetet. Här är det viktigt att Landsbygdsverket får en aktiv roll genom att bistå med kunskapsstöd.

Kunskapsinhämtningen om landsbygdens utvecklingsprocesser kräver en nära kontakt med genomförandeledet. Ett sätt att åstad-

komma detta vore att ge verket ansvar för pilotprojekt eller stödprogram som leder direkt till samarbete med lokala aktörer. Vi menar att det finns flera skäl att avstå från det i nuläget. De olika stödprogrammen hanteras idag lokalt och regionalt, ofta genom lokalt anpassade EU-program. Landsbygdsverket blir dessutom för litet för att ha omfattande operativa uppgifter. Däremot bör verket medverka som expertorgan och i utformning av insatser och i utvärdering. Leader+ som redan idag förvaltas av Glesbygdsverket bör dock ligga kvar. På längre sikt har Landsbygdsverket rimligen viktiga erfarenheter att tillföra också andra program.

De uppgifter som bör ligga på Landsbygdsverket är att:

- bedriva analys- och utredningsarbete och utveckla kunskap om landsbygdens utvecklingsprocesser.
- utvärdera effekterna av landsbygdspolitiska insatser och följa den internationella utvecklingen.
- förse regeringen med ett långsiktigt och strategiskt underlag för beslut som direkt riktar sig mot landsbygden eller särskilt påverkar landsbygden.
- medverka till att landsbygdens utvecklingsförutsättningar tas tillvara i arbetet med lokala och regionala program, främst regionala tillväxtprogram.
- förmedla kunskap till länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, och till offentliga, privata och ideella organisationer som är aktiva med landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling.
- förvalta gemenskapsinitiativet Leader+.

Vi föreslår också att det tillsätts en utredning för att fördjupa kunskapen inom områden som är strategiskt viktiga för landsbygdens framtid i Sverige. Under decennier var jordbrukspolitiken framgångsrik när det gällde att öka livsmedelsproduktionen och utveckla landsbygdsnäringarna. Sedan länge finns det emellertid en stor brist på överensstämmelse mellan denna politik och landsbygdens behov. Att belysa dagens och morgondagens viktiga utvecklingsfrågor på landsbygden och samtidigt forma uppgiften för en landsbygdsmyndighet skulle vara att reformera ett politikområde som egentligen inte omprövats på 50 år.

Två problemkomplex bör utredas. Det ena är frågor om *landsbygden som livsmiljö och dess utvecklingsmöjligheter* i vid bemärkelse

och det andra är *den glesa strukturens problem* i ett framtidsperspektiv. Nedan ska vi kortfattat peka på frågeställningar för en sådan utredning.

Många landsbygdsområden har uppenbara kvaliteter som drar till sig nya invånare. Samtidigt är flyttningar till landsbygden en slags "motström", något som i liten grad beaktas som en utvecklingsmöjlighet. Trycket på att flytta till landsbygden är störst i tätortsnära landsbygder i vissa delar av landet. Till stor del är det naturen, landskapet som är attraktionskraften. Vi menar att landsbygden som livsmiljö bör betraktas tillsammans med frågan om jordbrukets utveckling och natur- och kulturlandskapets framtid. Frågan måste ställas på vilket sätt som jordbruket kan utvecklas och stödjas för att fylla samhälleliga behov av ett varierat och attraktivt landskap, för boende och besökare. Finns det möjlighet att bygga vidare på den spontana utvecklingskraft som landsbygds miljön utgör, att koppla jordbruk och landskapsplanering till bostadsplanering, att utveckla bostäder för landsbygdens behov, att särskilt uppmärksamma bostadsfinansieringens problem på landsbygden osv.? Det är frågor som berör både LBU-programmet efter 2006 och diskussionen om vilka uppgifter jordbruket ska få samhällsstöd för att utföra. Hit hör också kustsamhällenas boendefrågor där de stigande fastighetspriserna leder till undanträngning av ekonomiskt svagare och ofta lokalt rotade hushåll.

Det andra delen av en utredning skulle utveckla kunskap om de glesa strukturernas problem i ett framtidsperspektiv. Även då är den demografiska utvecklingen en viktig bakgrund. Mycket talar för en befolkningsminskning i många landsbygdsområden. Hur ska den förändringen hanteras på bästa sätt? Vilka problem kan förutses när det gäller t.ex. att upprätthålla kommersiell och offentlig service. Det är också viktigt att se möjligheterna att främja småskaliga och "annorlunda" lösningar. Den tekniska utvecklingens konsekvenser bör behandlas. En viktig aspekt är de många exempel på samarbete över gränsen mellan privat, offentlig och frivilligsektor som finns på landsbygden. Människor fullgör uppgifter som inte kommunerna har råd att decentralisera till landsbygden. Relationen mellan land och stad är förstås viktig i det här sammanhanget. Kan ökad rörlighet göra att tätorterna kompenserar för gleshetens problem?

Dessa två teman, Landsbygden som livsmiljö och Den glesa strukturens framtid, har stark koppling till möjligheterna för företag att verka och utvecklas på landsbygden. Landsbygdsföretag är

ofta lokaliserade utifrån ägarens val av boendemiljö. En hög andel av inflyttarna till landsbygden är eller blir företagare. Samtidigt är tillgången till kommersiell och offentlig service viktiga för företagets verksamhet. Därför är en utredning av det slag som skisserats ovan också en utredning om ekonomisk förnyelse och utveckling.

Utredningen bör också ta upp hur forskning om landsbygden kan främjas. Landsbygdsforskningen är idag, vid sidan om den som handlar om lantbruket, tunn och splittrad och det finns egentligen inga starka miljöer för landsbygdsforskning. Sverige är härvidlag jämförelsevis dåligt rustat.

När det gäller verkets geografiska prioriteringar och indelningar föreslår vi följande utgångspunkter för Landsbygdsverkets arbete:

- Vi utgår från att landsbygden har två huvudsakliga karaktäristika; det ena är den fysiska miljön som är präglad av naturlandskapet, det brukade landskapet och den byggda miljön. Det andra är glesheten som ger speciella förutsättningar åt nästan all mänsklig aktivitet.
- Det finns ingen definition av land- och glesbygd som fungerar för alla behov. Modern statistik som är baserad på individer och hushåll ger möjligheter att i analyser variera avgränsningar och kriterier och därigenom öka kunskapen. Kriterierna för vad som är landsbygd och glesbygd kan således variera beroende på vilka förhållanden som avses och vad man vill uppnå med avgränsningen. Motiven för att finna en optimal definition av landsbygd och glesbygd har ersatts av motiv för att kunna variera skala och perspektiv: vi rör oss mot ett flexibelt rum i skilda bemärkelser
- Det är angeläget att kombinera denna flexibilitet med konsekvens så att man i största möjliga utsträckning får data som är jämförbara över en längre tid. Det innebär att en och samma analys så långt möjligt genomförs konsekvent med samma kriterier.
- Den geografiska prioriteringen av Norrlands inland och skärgårdsområden slopas.

1 Utredningsuppdraget

En särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av Glesbygdsverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken samt vid behov föreslå förändringar av dessa.

Utredaren skall:

- analysera vilken myndighetens roll bör vara i genomförandet av den nya politiken,
- analysera hur myndighetens uppdrag kan förändras för att samverka med den nya politiken,
- analysera om det är ändamålsenligt med myndighetens nuvarande geografiska prioriteringar och indelning av gles- och landsbygdsområden samt lämna förslag till eventuella förändringar av dessa,
- föreslå nya tydliga, mätbara och uppföljningsbara mål för myndighetens verksamhet, samt
- föreslå förändringar av myndighetsstrukturen för den regionala utvecklingspolitiken om detta föranleds av översynen.

1.1 Den nya regionala utvecklingspolitiken

Riksdagen beslutade i december 2001 om en ny regional utvecklingspolitik i enlighet med propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118).

Den nya politiken innebär att politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken slagits samman och bildar politikområdet regional utvecklingspolitik. Målet för politiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala

och ekologiska förhållanden. Den sociala dimensionen innefattar bl.a. jämställdhetsaspekter.

Effekterna av politiken skall främst mätas inom lokala arbetsmarknadsregioner. Med en lokal arbetsmarknadsregion avses en funktionell region där människor bor och arbetar. Kvinnors lokala arbetsmarknader är i de flesta fall mindre än männens. Dessa funktionella regioner består oftast av ett flertal olika områdestyper såsom glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden, små och medelstora städer samt i vissa fall även storstadsområden. De olika områdestyperna bör, enligt regeringen, inte betraktas som isolerade från varandra eftersom ett ömsesidigt beroendeförhållande i de flesta fall råder mellan dem. Genom ett sådant synsätt minskar betydelsen av den särskilda gles- och landsbygdsdimension som funnits inom ramen för den tidigare regionalpolitiken.

1.2 Glesbygdsverkets utveckling och nuvarande uppdrag

Glesbygdsverket skapades 1991 ur Glesbygdsdelegationen och är lokaliserat till Östersund. Fram till 1995 var namnet på myndigheten Glesbygdsmyndigheten. Det övergripande syftet med bildandet av myndigheten var att skapa en ansvarig myndighet för samordning och bättre utnyttjande av de insatser som genomfördes för gles- och landsbygdsutveckling (prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 1989/90:346).

De första åren efter Glesbygdsverkets bildande inriktades verksamheten främst mot att initiera och medverka i pilotprojekt som bedömdes vara av betydelse för glesbygdens utveckling. Den största delen av myndighetens anslag användes för projektfinansiering.

Under 1998 förändrades inriktningen mot en ökad betoning på myndighetens expertroll. Verksamheten med pilotprojekt fasades ut och ingår inte längre i verkets uppdrag. Arbetet har därefter inriktats mot analys- och utredningsarbete samt att genom dialog och processmedverkan påverka myndigheter och bolag att ta hänsyn till gles- och landsbygdens speciella förutsättningar. Glesbygdsverkets instruktion förändrades 1999 och anger nu att Glesbygdsverkets uppgift är att genom *påverkan* på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för

gles- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Glesbygdsverket skall enligt sin instruktion särskilt:

- verka för sektorssamordning av centrala myndigheter och statliga bolag, främst inom områdena arbete, utbildning, service och kommunikationer,
- bedriva analys- och utredningsverksamhet samt genomföra central uppföljning och utvärdering av glesbygdsinsatser,
- förmedla kunskap till främst länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan samt andra organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling,
- vara förvaltningsmyndighet för gemenskapsinitiativet Leader+ samt svara för sekretariatsuppgifter åt övervakningskommittén för Leader+.

Glesbygdsverkets uppdrag preciseras i det regleringsbrev som årligen utfärdas av regeringen. Med regleringsbrevet för år 2001 försvann en tidigare hänvisning till näringspolitiska mål och Glesbygdsverkets verksamhet kom i sin helhet att sortera under det dåvarande politikområdet Regionalpolitik.

Verkets verksamhet berördes av två huvudsakliga mål för politikområdet:

- att regionalpolitiken skall skapa förutsättningar för uthållig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket och
- att verksamheten inom utgiftsområdet främst skall underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att de bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

Med lanseringen av den nya regionala utvecklingspolitiken år 2002 kom Glesbygdsverkets verksamhet istället att sortera under detta nya politikområde. Målet med politiken är:

- väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Formuleringarna indikerar förändringar av både politikens geografiska prioriteringar och dess geografiska upplösningnivå. Den regionala utvecklingspolitiken riktar sig till hela landet, och de 81 lokala arbetsmarknadsregioner som NUTEK delar in landet i

pekas ut som dess geografiska målenheter. Inriktningen mot vissa prioriterade områden är inte längre lika tydlig och den särskilda gles- och landsbygdsdimension som tidigare funnits har tonats ned. När den nya regionala utvecklingspolitiken sätts och myndighetsstrukturen justerades berördes inte Glesbygdsverkets uppgifter. Istället initierades den separata översyn av myndigheten som här redovisas. Glesbygdsverkets verksamhetsmål som framgår av regleringsbrevet kvarstår alltså i stort sett oförändrade. Enligt regleringsbrevet för år 2003 skall verket inom verksamhetsgren kunskapsförmedling:

- öka kunskaperna om gles- och landsbygdsområdenas förutsättningar och behov genom att:
 - följa samt analysera situationen i gles- och landsbygdsområden,
 - stödja och informera organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Målen inom verksamhetsgrenen Stöd till program och processer är att:

- genomförandet av gemenskapsinitiativet Leader+ blir effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken.
- Glesbygdsverket genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde medverkar till att arbetet med lokala och regionala program, främst regionala tillväxtavtal och regionala tillväxtprogram, sker effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Det finns två huvudsakliga skillnader mellan 2003 års och föregående års regleringsbrev. För det första har målen rörande EG:s strukturfondsprogram för Mål 5b och gemenskapsinitiativet LEADER II tagits bort då arbetet med programmen i stort sett har avslutats. För det andra nämns inte samordningsmålet längre i regleringsbrevet. Bara två år tidigare utgjorde sektorssamordningen en egen verksamhetsgren, men verkets sektorssamordning kritiserades av riksdagens revisorer. Förändringarna innebär att Glesbygdsverkets verksamhetsområde snävas in till att i allt högre grad röra kunskapsförmedling. En utveckling i denna riktning har alltså redan pågått under ett antal år.

Regleringsbrevet för år 2003 lägger förutom ovanstående verksamhetsmål fyra uppdrag på Glesbygdsverket varav de två sistnämnda är återkommande och snarast av administrativ karaktär:

- att föreslå hur den regionala utvecklingspolitiken bör följas upp och effektutvärderas avseende servicemålet.
- att följa upp och sammanställa diskussionsunderlag för den framtida sammanhållningspolitiken avseende gleshetsaspekterna.
- att till NUTEK rapportera uppgifter avseende gemenskapsinitiativet Leader+.
- att redovisa utgiftsprognoser för kommande år.

Av årsredovisningen för år 2002 framgår att 4/5 av Glesbygdsverkets budget gick till verksamhetsgrenen Kunskapsförmedling. Glesbygdsverket följer och sammanställer utvecklingen inom ett antal prioriterade sektorsområden (arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service samt sektorsövergripande områden som befolkningsutveckling och migration).

Kunskapsförmedlingen sker både genom statistik- och rapportspridning, genom direkt kommunikation med avnämare och genom indirekt kommunikation via media. Under de senaste två åren har verket förutom externt producerade utvärdringar av EU-program och årsredovisningar, verksamhetsplaner, etc. publicerat 14 rapporter. Rapporternas karaktär och omfattning varierar ifrån enstaka sidor över populariserade informationsbroschyrer till regelrätta böcker. Glesbygdsverket för dialog med andra myndigheter och organisationer på både verksamhets- och handläggarnivå, genomför läns- och kommunbesök och medverkar som expert i utredningar.

Tabell 1.1. Glesbygdsverkets publikationer 2001–2002*

Bostadsmarknaden i sex inflyttningsrika områden	Planering för åretruntboende i kust och skärgård
Fickfakta om gles- och landsbygd	Regionala självstyrelseorgan och landsbygdens behov
Högre utbildning i gles- och landsbygd – om tillgänglighet och nya vägar till utbildning	Service och infrastruktur i samiska sommarvisten
Integrerad landsbygdsutveckling i Finland	Servicedatabasen – en lägesrapport till regeringen
Kartläggning av lärcentra	Sex inflyttningsrika bygder- en intervjustudie
Länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens syn på utvecklingen av service	Årsbok 2001
Metodbeskrivning inflyttningsrika bygder	Årsbok 2002

* exklusive nyhetsbrev, externt producerade utvärderingar av EU-program, årsredovisningar, verksamhetsplaner, etc.

Bland särskilda aktiviteter inom verksamhetsgrenen kunskapsförmedling återfinns under 2002 en kartläggning av förekomsten av och verksamheten vid lärcentra, en fallstudie av finsk landsbygdspolitik, en kartläggning av infrastrukturen i samiska sommarvisten, anordnandet av en konferens om inflyttning samt vidareutveckling av den servicedatabas verket tagit fram tillsammans med Konsumentverket. Verket redovisar också ett fåtal samråd med länsstyrelser om avgränsning av gles- och landsbygdsområden i enlighet med förordningen om landsbygdsstöd.

Inom verksamhetsgrenen Stöd till program och processer rapporterar Glesbygdsverket ett minskat arbete med 5b och LEADER II-programmen som avslutats. Inom Leader+ ger verket stöd via kontakter och verksamhetsledarträffar. Verket fungerar också som sekretariat för programmets övervakningskommitté och upprätthåller kontakter med programmets utbetalande myndighet, regeringskansliet och kommissionen. Upphandling av tjänster har genomförts. Glesbygdsverket har ledamöter i övervakningskommittéerna för flera andra EU-program.

Glesbygdsverket har också följt och i vissa situationer fungerat som rådgivare i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Verket deltar också i arbetet med att identifiera behov av sektorssamordning och utveckla metoder för samordning. Under 2002 har

Glesbygdsverket i enlighet med ett uppdrag också kartlagt utvecklingen av offentlig service i gles- och landsbygdsområden.

Glesbygdsverket anser sig uppfylla målen inom verksamhetsgrenen stöd till program och processer, men noterar att ett verk utan operativa resurser bara efterfrågats i mindre utsträckning i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Inom verksamhetsgrenen kunskapsförmedling menar verket att resultaten ”av naturliga skäl [är] svåra att bedöma”. Verket tycker sig ändå se resultat i formuleringar i centrala politiska dokument, i ”allt flitigare användning av material och underlag från verkets analys och utredningsverksamhet”. Enligt målgruppsundersökningar är avnämarna nöjda med verkets information.

Sammanfattningsvis ägnar sig Glesbygdsverket idag åt att samla in och sprida kunskap om förhållandena på gles- och landsbygden med tyngdpunkt på välfärd snarare än tillväxt. Verket är dessutom förvaltningsmyndighet för gemenskapsinitiativet Leader+. Anslaget för verksamheten har uppgått till ungefär 26 miljoner kronor per år de senaste åren. Antalet årsarbetskrafter uppgår till ungefär 30.

Inför 2002 gjorde Glesbygdsverket en omvärldsanalys och en strategi. I denna konstaterar verket att det aldrig har funnits en samlad landsbygdspolitik i Sverige. Vissa insatser för landsbygden har rymts inom regionalpolitiken medan andra har utgjort delar av EU:s jordbrukspolitik. Verket pekar också på att landsbygdsdimensionen tonas ner i den nya regionalpolitiken men att det ändå finns ett antal åtgärder med fokus på glesbygder, landsbygder och skärgårdar inom olika politikområden.

Glesbygdsverket beskriver i strategin sin egen roll att framställa underlag som behandlar hur nationella intentioner om goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen. Genom att arbetet är inriktat på kunskapsförmedling tar verket plats i den nya regionalpolitiken som särskilt inriktats på att vara en läroprocess för alla involverade. Verket framhåller sin roll som expertmyndighet som ska verka genom att analysera, utvärdera och sprida kunskaper.

Verkets strategi blir därför att fortsätta att analysera och synliggöra gles- och landsbygdens utveckling. När det gäller utvärdering och uppföljning så betonar man att det är de nationella intentionerna om likvärdiga levnads- och företagsvillkor som ska följas upp. Det sker bl.a. genom arbetet med den s.k. servicedatabasen som ger information om bl.a. tillgänglighet till service. Utvär-

deringarna av Leaderprogrammet och mål 5b-programmen ses som en viktig del av rollen som lärande i lokal och regional utveckling.

Konsumentverket har 2002 fått ett tydligare ansvar för att följa och befrämja tillgängligheten till kommersiell service. Glesbygdsverket pekar i strategin på att frågan om hur den offentliga servicen utvecklas i stället kommer att kräva ökade insatser. Andra områden som Glesbygdsverket pekar ut i strategin är de små arbetsmarknadernas funktion, hur olika utbildningssatsningar når gles- och landsbygdsbor, befolkningsutvecklingen och utvecklingen av infrastrukturen, särskilt kommunikationer och frågor kring drivmedelskostnader och tillgång till kollektivtrafik.

1.3 Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket

Riksdagens revisorer tog 2000 initiativ till en granskning av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. Slutrapporten offentliggjordes 2001 och har remissbehandlats (Rapport 2000/01:12).

Revisorerna konstaterar att stora förändringar skett inom regionalpolitiken sedan Glesbygdsverket bildades. Bland annat nämner de att näringspolitiken och regionalpolitiken har närmat sig varandra i stor utsträckning. Samtidigt har regionalpolitiken, liksom sektorspolitiken, regionaliserats. Revisorerna konstaterar vidare att kommunerna har fått ett ökat ansvar för välfärdspolitiken. De regionala tillväxtavtalen, som infördes 1998, är tänkta att fungera som effektiva samordningsinstrument på den regionala nivån. Riksdagens revisorer uppmärksammar även att Sveriges medlemskap i EU påverkat politikens förutsättningar och genomförande.

Vad gäller Glesbygdsverkets verksamhet menar Riksdagens revisorer att verket främst är engagerat i frågor som rör de välfärdspolitiska delarna av regionalpolitiken. I samband med insatser för att främja tillväxten i gles- och landsbygden betonas främst den offentliga sektorns ansvar för strukturfrågor. Efterfrågan på Glesbygdsverkets kompetens i arbetet med de regionala tillväxtavtalen har hittills varit låg. Det konstateras även att Glesbygdsverket inte egentligen utvärderar gles- och landsbygdspolitiska insatser.

På uppdrag av revisorerna genomfördes en analys av Glesbygdsverkets rapportproduktion under perioden den 1 januari 1997 till den 1 juli 2000. Analysen omfattade totalt elva rapporter. Analysen visar bl.a. att det är vanligt att rapporterna riktar sig till Regerings-

kansliet och till kommuner. Innehållet behandlar ofta gles- och landsbygdsfrågor som ett eget ämnesområde. Enligt analysen är det ovanligt att verkets rapporter går på djupet i sakfrågor som rör kommunikationer, högskoleutbildning, underlag för infrastrukturinvesteringar och andra frågor som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling på lång sikt.

Revisorerna anser att Glesbygdsverkets uppdrag är otydligt och att bristen på uppföljningsbara mål för vad verket förväntas prestera gör det svårt att bedöma om Glesbygdsverket är ett effektivt verktyg för att stimulera utvecklingen i gles- och landsbygden.

Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket genomfördes innan regeringen presenterade sitt förslag till en ny regional utvecklingspolitik. Förändringar av politiken som riksdagen beslutat om i enlighet med propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) har därför inte kunnat beaktas. Som en viktig utgångspunkt för granskningen har revisorerna använt den regionalpolitiska utredningens del- och slutbetänkanden jämte underlagsrapporter (SOU 2000:36 och 2000:87).

Både i riksdagsrevisorernas rapport och i den regionalpolitiska utredningen pekas på behovet av att se över Glesbygdsverkets roll och uppdrag. Den regionalpolitiska propositionen är motsägelsefull om syftet med detta. Å ena sidan betonar den att Glesbygdsverkets roll bör utvecklas och tydliggöras och att det är värdefullt med en myndighet som har till uppgift att beakta såväl tillväxt som välfärdsaspekter och som har fokus på lokala utvecklingsförutsättningar. Å andra sidan betonas att man bör tona ner den gles- och landsbygdsdimension som står i fokus för Glesbygdsverkets uppgifter.

I Glesbygdsverkets egen strategi är svaret på detta att det är angeläget att det finns en särskild myndighet som fokuserar gles- och landsbygden eftersom den mesta samhällsplaneringen utförs med urbana miljöer som norm.

1.4 Utredarens tolkning av uppdraget

Utredningen har arbetat under jämförelsevis kort tid. Den har inte haft parlamentarisk förankring och inte heller tillgång till särskilda experter eller resurser att lägga ut beställningsuppdrag. Samtidigt är uppdraget komplext och kräver att flera politikområden gås

igenom och kopplas samman. Det har därför varit nödvändigt att prioritera starkt mellan olika insatser för att besvara direktivet.

Vi har valt att ändå ta ett ganska övergripande grepp och försöka att se till väntade förändringar som berör landsbygdens människor och verksamheter och landsbygden som miljö. I det arbetet har vi försökt att arbeta med ett långt perspektiv och analysera behovet av politik och planering under den kommande tioårsperioden. Däremot har vi inte ägnat så mycket uppmärksamhet åt att i detalj granska kvalitet och innehåll i Glesbygdsverkets nuvarande verksamhet. Det har inte heller behövts eftersom riksdagsrevisorerna nyligen gjort en genomgång av verket. Den pekar på att det snarare är verkets roll i ett vidare perspektiv som behöver utredas än frågan om hur verket fyller den nuvarande uppgiften. För att klargöra problem med den nuvarande rollen har det ändå varit nödvändigt att belysa vissa delar av verkets arbete.

I direktiven står att betydelsen av "landsbygdsdimensionen" minskar inom regionalpolitiken genom att gles-, landsbygds och skärgårdsområden inte bör betraktas som isolerade från tätorts- och stadsområden. Det är ett synsätt som slogs fast i den regionalpolitiska propositionen. Det är uppenbart att detta är något som måste tolkas med viss försiktighet; det finns ju kvar insatser som riktar sig till landsbygden och landsbygden finns med på skilda sätt i regionalpolitiken. Markeringen är ändå, tillsammans med frågan om landsbygdspolitiska mål inom regionalpolitiken och att Glesbygdsverket helt lämnades utanför den omorganisation av myndigheterna som gjordes 2001, tydlig nog. Landsbygden har tonats ner i regionalpolitiken och det har vi tagit som en given förutsättning.

Det ger oss också vår huvudfråga: *är landsbygden annorlunda än tätorten på sådana sätt att den behöver hanteras särskilt i politik och planering?* Om svaret på denna fråga är ja, så måste de lokala arbetsmarknadsregionerna kompletteras med perspektiv och insatser som förmår ta tillvara de specifika förutsättningarna. Det kan handla om värdefulla kvaliteter eller om särskilda svårigheter som motiverar insatser. Men det måste vara möjligt att peka ut dem. Om de finns och är viktiga så är inte de lokala arbetsmarknadsregionerna som ser tätort och landsbygd som en funktionell enhet ett tillräckligt instrument. Från den utgångspunkten vill vi diskutera Glesbygdsverkets framtida roll och uppdrag.

Vi har lagt något mer vikt vid internationella jämförelser än direktiven föreskriver. Vi har besökt landsbygdsmyndigheter/forskare i Finland, England och Norge. Från de två förstnämnda

länderna har vi gjort en särskild redovisning och från alla de tre länderna har vi hämtat underlag till diskussionen om motiv för en landsbygdspolitik.

Den tioåriga framförhållningen innebär inte med automatik att förslagen är tänkta att stå sig i tio år. På några punkter ser vi förslagen som del i en förändringsprocess som måste fortsätta med ytterligare successiva steg.

2 Glesbygdsverkets gränssytor mot andra myndigheter

I utredningsuppdraget ingår att klara ut Glesbygdsverkets relation till angränsande verk och myndigheter som kan ha liknande uppgifter eller uppgifter som behöver utföras i samspel med Glesbygdsverket. Några myndigheter pekats ut i direktiven och vi ska i det följande beskriva på vilket sätt deras verksamhet är relaterad till Glesbygdsverkets.

2.1 ITPS –Institutet för tillväxtpolitiska studier

ITPS är en statlig myndighet med ansvar för omvärldsanalyser, utvärderingar och delar av den officiella statistiken. ITPS analyserar den ekonomiska utvecklingen som underlag för närings- regional- och innovationspolitik. ITPS ansvarar också för en utlandsbaserad omvärldsbevakning i samråd med andra myndigheter.

ITPS arbetar nu i huvudsak inom tre utpekade områden. Området *Företagens dynamik* behandlar hur företag föds, växer och dör beroende på deras interna överlevnadsförmåga och omgivande villkor. Inom området *Arbetets omfattning* görs analyser av relationen mellan befolkningsförändring, arbetskraftsförsörjning och tillväxt. Det tredje området, *Människors kompetens*, fokuserar på människors kunskaper i arbetslivet. Här ingår också utvärderingar av statliga insatser för att påverka tillväxtorienterad utbildning och internationella utblickar. Den regionala utvecklingen uppmärksammas inom alla tre områdena. Det innebär att ITPS kan arbeta med frågor som ligger ganska nära Glesbygdsverkets arbete; kommunikationer, bosättningsmönster, osv.

ITPS har bara funnits sedan januari 2001 och håller ännu på att finna sina former. Om vi ser lite mer detaljerat på regleringsbrev för ITPS respektive Glesbygdsverket så finns det både likheter och betydande skillnader. ITPS är, liksom Glesbygdsverket, kunskapsinriktat och ska göra analyser och utvärderingar som kan ge under-

lag för en effektivare politikutövning. Båda myndigheterna har ett ansvar i förhållande till den regionala utvecklingspolitiken. Båda har en roll att stärka de regionala tillväxtprocesserna. ITPS har dessutom ett uppdrag att förbättra kunskapsunderlaget i frågor av betydelse för EU:s strukturfondsprogram.

ITPS har också ett uppdrag att utveckla kunskap inom det närings- och innovationspolitiska området och att tillhandahålla företagsstatistik liksom att bevaka den nationella och internationella utvecklingen inom dessa områden.

ITPS uppdrag inom regionalpolitiken innebär att också följa landsbygdens utveckling och presentera kunskap om problem och möjligheter ifråga om hur landsbygdsområdena kan bidra till den tillväxt och utveckling i hela landet som regionalpolitiken har som mål. Här är alltså en delvis överlappande uppgift med den som Glesbygdsverket har; att producera kunskap om utvecklingen i lands- och glesbygder. Det faktum att ITPS har sitt säte i Östersund ger också en anledning att fundera över hur de två myndigheternas arbete avgränsas i förhållande till varandra.

Som arbetet bedrivs idag så fyller de två myndigheterna ganska olika roller och utför knappast något dubbelarbete. Det finns några förhållanden som bidrar till det:

ITPS har etablerats efter det senaste regionalpolitiska beslutet som innebär att det är LA-regionernas utveckling som är målet för regionalpolitiken. För närvarande bygger ITPS upp databaser som kommer att möjliggöra analyser också på högre geografiska upplösningnivåer.

ITPS är som namnet antyder inriktat på tillväxt. ITPS definierar tillväxt som:

en viss volym ansträngningar som ska resultera i ett större produktionsresultat utan att olika kulturella, välfärdsmissiga och miljömässiga gränser överskrids.

Det innebär att både välfärdspolitiska och fördelningspolitiska aspekter finns med i bilden när tillväxtens villkor analyseras.

I praktiken har Glesbygdsverket närmast en inriktning mot att bevaka välfärdens utveckling i lands- och glesbygder. Det finns flera orsaker till att Glesbygdsverket har denna inriktning. Välfärdsfunktionerna är centrala frågor i områden där befolkningen minskar och olika samhällsfunktioner tunnans ut. Dessutom finns det här ett moment av en arbetsdelning mellan myndigheterna: eftersom andra myndigheter och organisationer arbetar med till-

växt så har det blivit naturligt att Glesbyggsverket ser det som mer angeläget att fokusera på välfärds- och tillväxtbefrämjande frågor. Det innebär att Glesbyggsverket och ITPS i huvudsak arbetar med olika sektorer av samhället.

I remissvaret på riksdagsrevisorernas granskning av Glesbyggsverket gör ITPS en tydlig uppdelning mellan fördelningspolitiska och tillväxtpolitiska uppgifter. ITPS föreslår att Glesbyggsverket bara ska ta sig an uppgifter inom det fördelningspolitiska området och att det ska vara ett rikstäckande uppdrag, dvs. inte avgränsas till lands- och glesbygd. Om, skriver ITPS,

en översyn leder till att Glesbyggsverket ska arbeta med både tillväxtpolitiska och fördelningspolitiska frågor bör verkets omsorg avse svaga lokala arbetsmarknader i stället för geografiska ytor som definieras efter bebyggelsemönster.

Glesbyggsverket har ett uppdrag att lämna förslag till hur det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas avseende den del av målet som avser en god servicenivå i alla delar av landet. Glesbyggsverket ska i detta arbete samråda med ITPS som av regeringen fått uppdraget att påbörja ett utvecklingsarbete om hur hela politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas. Här finns åtminstone en potentiell överlappning som här hanteras genom en uppmaning till samråd.

Flera tjänstemän från ITPS ingår i Glesbyggsverkets vetenskapliga råd, frågan om samlokalisering och viss gemensam administration har varit aktuell och man delar på vissa administrativa tjänster. I det praktiska arbetet förekommer däremot knappast något samarbete mellan myndigheterna. Det finns inga projektsamarbeten och inga regelbundna former för utbyte av information eller diskussioner om samarbete i det innehållsliga.

2.2 Jordbruksverket

Glesbyggsverket ligger under enheten för Regional utveckling och turism på Näringsdepartementet. Det innebär att verket hör till den regionalpolitiska sfären och inom den ska verka för goda levnadsförhållanden på landsbygden. Det politikområde som i statsbudgeten benämns landsbygdspolitik sorterar emellertid under Jordbruksdepartementet. Det som avses är i första hand det s.k. landsbygdsprogram som är en del av en pågående reform av EU:s jordbruks-

politik. Detta program, som behandlas närmare i kapitel 8, bedrivs i Sverige under beteckningen "Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006" vid Jordbruksverkets avdelning för landsbygdsutveckling (det s.k. LBU-programmet). Jordbruksverkets uppgift härvidlag är att genom det programmet verka för en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden.

Programmet är en del av reformen av EU:s jordbrukspolitik, den s.k. Agenda 2000 som beslutades i Berlin år 1999. Målet för reformen är ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart jordbruk. Programmet omfattar ca 20 % av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), i Sverige ca 16 miljarder kr för hela perioden inklusive medfinansiering och därutöver ett överhäng med åtaganden ingångna under den förra programperioden på ca 8 miljarder kr.

I Sverige används dessa medel i första hand till direktstöd till enskilda brukare av jordbruksfastighet, huvudsakligen som miljöstöd. Det finns emellertid också en öppning för användning till landsbygdsutveckling i mera generell bemärkelse. Länsstyrelserna är formellt beslutande i dessa stöd.

Med utgångspunkt i målsättningarna för arbetet finns en överlappning mellan Glesbygdsverket och Jordbruksverket. Båda verken ska verka för en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Eftersom Jordbruksverket gör detta i huvudsak genom att främja de areella näringarnas utveckling och Glesbygdsverket i huvudsak gör det på andra sätt så finns i det dagliga arbetet ganska få kontaktytor. Det är påfallande hur dessa två politikområden, med egentligen samma uppgift verkar vid sidan om och i stor utsträckning oberoende av varandra.

Ser man till målsättningarna med landsbygdspolitiken och den riktning i vilken EU:s jordbrukspolitik förändras så kommer frågan om samordning av Jordbruksverkets och Glesbygdsverkets insatser att framstå som en angelägen framtidsfråga; det handlar om att ge landsbygden en robust och hållbar struktur som förmår att kombinera högt ställda miljökrav med utvecklingen av en ekonomi som kan kompensera för en fortsatt nedgång av antalet hushåll som försörjer sig på lantbruk.

När det gäller den mer konkreta myndighetsutövningen så utgör Leaderprogrammet en gränsvyta mellan de båda verken. Glesbygdsverket har ansvaret för programmets organisering, genomförande och utvärdering medan Jordbruksverket har ansvar för utbetal-

ningar och kontroll av att Leadermedlen används i enlighet med regelverket.

2.3 Livsmedelsekonomiska institutet

Livsmedelsekonomiska Institutet (SLI) är en ekonomiskt inriktad myndighet som sorterar under Jordbruksdepartementet. SLI har 15–20 medarbetare och en budget på ca 8 miljoner kr. Institutet arbetar på vetenskaplig grund och med såväl nationella som internationella frågor. Forskningsledarna och ytterligare några anställda är disputerade. Denna myndighet har alltså i likhet med Glesbyggsverket en kunskapsproducerande uppgift. Uppdraget är att förse regeringen med ett långsiktigt och strategiskt beslutsunderlag för beslut och internationella förhandlingar. Institutet har mandat att engagera sig i frågor inom ett mycket brett område centrerat kring jordbruk och livsmedel. SLI har ett samarbete med Jordbruksverket som innebär att institutet kan arbeta med data som verket producerar i en ganska omfattande statistisk uppföljning av insatserna inom CAP.

Institutet ser EU:s jordbrukspolitik och dess reformbehov som sitt mest centrala område för studier och analyser. Den stora del av institutets verksamhet som berör jordbruks- och livsmedelsfrågor i sig och är av mindre intresse i en diskussion om Glesbyggsverket. Däremot finns beröringspunkterna mellan myndigheterna inom landsbygdsområdet. SLI bedömer att EU:s jordbrukspolitik förändras i riktning mot en bredare landsbygdspolitik som inte bara inbegriper de primära näringarna. Denna utveckling påskyndas av bl.a. överenskommelser i WTO och en del medlemsländer, bland dem Sverige. Vid SLI drivs f.n. fyra projekt inom området:

- att empiriskt undersöka jordbrukets betydelse för landsbygdsens utveckling,
- att hitta gemensamma drag för lyckade respektive mindre lyckade landsbygdsprojekt,
- att ställa dagens regelverk och program för landsbygdsutveckling inom EU mot kandidatländernas behov,
- att söka bedöma hur en rationell lantbrukare agerar med den mångfald signaler som dagens brokiga stödflora innebär.

Närheten till Glesbyggsverket gäller kunskapsorienteringen och uppdraget att informera regeringen. Båda har verksamhet inom

landsbygdsutveckling. Skillnaden mellan dem är att SLI är mer tydligt inriktat på jordbruk/livsmedel medan Glesbygdsverket har ett mer allmänt uppdrag kring landsbygdens strukturfrågor. En viss överlappning kan skönjas genom att SLI har breddat sin verksamhet mot landsbygdsutveckling även utanför jordbruket.

2.4 NUTEK – Verket för näringslivsutveckling

NUTEK, Verket för näringslivsutveckling, är ett statligt verk som funnits i sin nuvarande form sedan år 2001. Verket övertog namnet ifrån sin föregångare, Närings- och teknikutvecklingsverket, men delar av de tidigare verksamheterna kom istället att sortera under de nya myndigheterna ITPS och Vinnova. NUTEK:s uppgift är idag att ”stärka näringslivets förutsättningar och främja regional tillväxt”. Särskilt i regionalpolitiskt prioriterade områden skall verket förbättra förutsättningarna för företagande. Myndigheten skall utgå ifrån företagen och företagarnas behov (instruktion för Verket för näringslivsutveckling, SFS 2000:1178)

NUTEK:s angelägenheter faller både under det näringspolitiska området och under det politikområde som Glesbygdsverkets uppgifter sorterar, den regionala utvecklingspolitiken. Bägge myndigheterna skall verka inom verksamhetsgrenen ”Stöd till program och processer” inom verksamhetsområdet ”Programlagda utvecklingsprojekt”. Målet inom området är ”att öka samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling”. NUTEK skall:

- ”medverka till att arbetet med regionala tillväxtavtal och regionala tillväxtprogram sker effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken”.
- ”medverka till att genomförandet av de geografiskt avgränsade programmen inom EG:s strukturfonder sker effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken”.
- ”initiera och stödja projekt, med såväl regionala utvecklingspolitiska som näringspolitiska medel, främst inom de regionala tillväxtavtalen, som bidrar till ökad samverkan mellan olika politikområden och till hållbar regional utveckling”.

NUTEK har också ett särskilt uppdrag inom verksamhetsgrenen Stöd till program och processer som bör nämnas i en diskussion

om Glesbygdsverket. Verket skall koordinera ett myndighetsöverskridande arbete med att ta fram metoder och instrument som syftar till att förstärka samsyn, samverkan och samordning av regionala utvecklingsfrågor i ett hållbarhetsperspektiv. Detta arbete skall också ses som ett led i framtagandet av regionala tillväxtprogram.

NUTEK är central myndighet för både det av EU:s struktur-fondsprogram som riktar sig till unionens glesaste områden (Mål 1) och det som riktar sig till industri- och landsbygdsregioner (Mål 2). I Mål 2-programmens landsbygdsinriktade föregångare, Mål 5b, som avslutades år 1999 hade Glesbygdsverket motsvarande roll. Glesbygdsverket skall verka för att gemenskapsinitiativet Leader+ blir ”effektivt och i överensstämmelse med det nationella målet för den regionala utvecklingspolitiken” och ”med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde” medverka till genomförandet av lokala och regionala program, t.ex. de regionala tillväxtprogrammen.

NUTEK utför sitt uppdrag genom verksamheter inom fyra områden. Inom området *företagsfinansiering* arbetar myndigheten med att stödja företag i tidiga utvecklingsskedan. *Information* och *rådgivnings*verksamheten riktar sig till både företag och andra aktörer inom näringslivsutvecklingsområdet. Inom området *nätverk och mötesplatser* strävar NUTEK efter att underlätta kontakter, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan företag och andra aktörer inom området näringslivsutveckling. Den *regionala näringslivsutvecklingen* innebär att företagsfinansiering kombineras med affärsutvecklingsstöd och utbildning.

NUTEK:s verksamhet är påtagligt operativ och riktad mot företag. Glesbygdsverket är däremot huvudsakligen en kunskapsproducerande myndighet som i praktiken orienterat sig mot den regionala utvecklingspolitikens välfärdsinriktning snarare än tillvästinriktning. Efter att Glesbygdsverkets operativa verksamhet avvecklats och deras uppdrag att sektorssamordna landsbygdsinsatser tonats ned återstår knappast någon risk för överlappning mellan myndigheternas arbeten. Inte heller de berörda myndigheterna har uppfattningen att dubbelarbete skulle förekomma.

Liksom ITPS framhåller också NUTEK starkt ”regionen” som sitt geografiska mål. Samtidigt fungerar verket som central myndighet också för delar av de regionalpolitiska åtgärder som riktar sig mot landsbygden. Det åligger exempelvis NUTEK att till Näringsdepartementet redogöra för hur landsbygdslåneverksamheten ut-

vecklas. NUTEK är alltså i viss mån aktiva på samma geografiska nivå som Glesbygdsverket, men deras engagemang begränsar sig till verksamhet som enbart är tillväxtinriktad.

I sitt remissvar på Riksdagsrevisorernas rapport noterar NUTEK att Glesbygdsverket orienterat sig mot välfärds- och servicefrågor, dvs. bort ifrån de företagsorienterade tillväxtfrågor som står i fokus för NUTEK. NUTEK stödjer den inriktningen.

2.5 Konsumentverket

Verket arbetar med frågor av skiftande slag såsom varors säkerhet, kvalitet och miljöpåverkan, reklam och avtalsvillkor, hushållsekonomi, konsumentrelaterade handikappfrågor samt konsumentinformation.

Verket har också uppdrag som rör den regionala utvecklingspolitiken, där målet är en god servicenivå i hela landet. Verkets uppdrag är att utveckla det lokala och regionala arbetet för god tillgång till kommersiell service och att följa upp utvecklingen av tillgången till kommersiell service. Detta sker genom en rad insatser.

Konsumentverket är central myndighet för olika typer av stöd till kommersiell service i glesbygd. Verket tar fram föreskrifter om hur stöd i form av investeringsbidrag, landsbygdslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag ska tillämpas. Konsumentverket ger också på olika sätt stöd till länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i deras bedömningar och tillämpningar av stödet.

Verket arbetar också med att utveckla nya verktyg för utvärdering och uppföljning av serviceutvecklingen i lands- och glesbygd. Ett exempel är den servicedatabas som Konsumentverket utvecklat tillsammans med Glesbygdsverket på uppdrag av regeringen. Den innehåller uppgifter om hushållens tillgång till kommersiell och offentlig service och om vilka områden som är särskilt känsliga för butiksnedläggningar. Konsumentverket har numera ensamt ansvar för driften av servicedatabasen.

Konsumentverket arbetar både med kunskapsuppbyggnad kring kommersiell service på landsbygden, med stödjande verksamhet och operativt.

Verket har även utarbetat riktlinjer för lokala utvecklingsprogram för kommersiell service och stöder för närvarande länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan i arbetet med att ta fram programmen.

I dessa upprättas åtgärdsplaner för att behålla och utveckla kommersiell service. Arbetet bedrivs i breda länsvisa rådslag med företrädare för regionala organ, kommuner, lokala utvecklingsgrupper, statliga servicebolag, dagligvarukedjorna, lokala handlare m.m. De Lokala utvecklingsprogrammen ska genomföras 2004–2007.

Verket arbetar också med att utveckla och testa nya lösningar inom området kommersiell service i gles- och landsbygd.

Genom Konsumentverkets nya arbetsuppgifter inom ramen för regional utvecklingspolitik har verkets ansvar för tillgång till kommersiell service i alla delar av landet förtydligats.

Det finns några tydliga beröringspunkter mellan Konsumentverkets och Glesbygdsverkets ansvarsområden. Båda verken avrapporterar hur tillgången till kommersiell service utvecklas (i Glesbygdsverkets fall för landsbygden). Glesbygdsverket kompletterar servicedatabasen med befolkningsstatistik och med uppgifter om hur offentlig service utvecklas. Glesbygdsverket har uppdraget att utveckla ett sätt att utvärdera i vilken mån den regionala utvecklingspolitiken leder till avsedda effekter i fråga om målet ”en god servicenivå i alla delar av landet”.

2.6 Utredningar inom näraliggande områden

EU:s jordbrukspolitik håller på att reformeras. Med introduktionen av politikens s.k. andra pelare eftersträvas ett perspektiv som inte bara ser till produktionen av jordbruksprodukter, utan också till de areella näringarnas andra funktioner och landsbygdsverksamheter i övrigt. Denna politik genomförs under perioden 2000–2006 bland annat genom nationellt anpassade program för landsbygdsutveckling (LBU-program). I Sverige har detta program fått namnet Miljö och landsbygdsprogrammet. Programmen skall utvärderas efter halva tiden. Tanken är att kunna förbättra programmet medan det pågår. Halvtidsutvärderingen av det svenska LBU-programmet genomförs av en särskild utredare (Jo 2002:05 Utredningen om utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden). Utredaren skall utvärdera programmet gentemot de olika mål som finns angivna, redovisa svar enligt de frågor och indikatorer som EU föreskriver samt utvärdera det administrativa genomförandet av programmet. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete 15 november 2003.

Plan och bygglagen (PBL) trädde i kraft 1987. Sedan dess har den setts över och ändrats vid flera tillfällen. Villkoren för planering och byggande har förändrats i en rad avseenden under senare år. Såväl regering som riksdag och andra utredningar har pekat på behovet av en översyn av lagstiftningen. Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05) arbetar med frågor av stor betydelse för både samhället och enskilda som dessutom berör avvägningar mellan olika samhällsintressen. Därför har den fått formen av en parlamentarisk kommitté. Kommitténs uppdrag är att utreda hur plan- och bygglagstiftningen kan få en starkare roll som ett instrument för hållbar utveckling, hur den kan utvecklas för att bättre passa de förutsättningar för samhällsbyggande som nu råder, och hur beslutsprocesserna inom området kan effektiviseras samtidigt som också rättssäkerhet och medborgarinflytande tillgodoses. Kommittén inledde sitt arbete under slutet av 2002 och beräknas avsluta sitt arbete senast den 31 december 2004.

Regeringen menar att Sverige har en svåröverskådlig samhällsorganisation. EU-medlemskapet och de stora omställningar samhället står inför, exempelvis i termer av demografi och internationalisering, har dessutom aktualiserat frågan om hur den svenska förvaltningsmodellen hävdar sig. Utredningen om översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen skall analysera de omständigheter som skulle kunna ge upphov till behov att förändra samhällsorganisationen för att klara framtida välfärdsåtaganden och komma med förslag till förändringar. Den parlamentariska kommitté som har att utreda detta skall lämna ett delbetänkande senast 15 december 2003. Den beräknade tidpunkten för utredningens avslutande kommer att framgå av tilläggsdirektiv.

3 Glesbygdsverket och den regionala utvecklingspolitiken

Riksdagsrevisorernas rapport om Glesbygdsverket ger bilden av ett verk vars uppdrag har blivit mera otydligt genom förändringar inom regionalpolitiken. Det är i huvudsak fyra förändringar som har påverkat landsbygdsfrågornas hantering:

- a) en successiv förändring av regionalpolitiken från en inriktning på fördelning och välfärd till en inriktning på utveckling och tillväxt.
- b) en ny och mer decentraliserad organisation av regionalpolitiken där de huvudsakliga uppgifterna nu ligger i de regionala tillväxtprocesserna.
- c) en förändrad uppfattning om värdet av att i politik och planering hålla isär geografiska områden med olika karakteristika. Framför allt är det regionalpolitikens betoning av funktionella regioner, de lokala arbetsmarknadsregionerna, som gjort att värdet av särskilda insatser för landsbygden ifrågasatts.
- d) EU-medlemskapet.

3.1 Landsbygdspolitik och regionalpolitik – två politiska kulturer?

Det är ganska tydligt att när den nya regionpolitiken tog form genom utredningar och riksdagsbeslut under perioden 1996–2001 så tonades lands- och glesbygden ner alltmer. En ny myndighetsstruktur introducerades 2001 genom att flera myndigheter lades ner och tre nya myndigheter bildades: ITPS, Verket för Näringslivsutveckling och Vinnova. Glesbygdsverket lämnades, tillsammans med frågorna om mål för en gles- och landsbygdspolitik, utanför dessa utredningar.

När nu Glesbygdsverkets roll utreds så handlar det därför om att försöka passa in verket i en redan färdig myndighetsstruktur och en formulerad "politik för tillväxt och livskraft i hela landet" (regeringens proposition 2001/02:4). För att kunna fördjupa diskussionen om Glesbygdsverket behöver vi gå något tillbaka i tiden och granska förhållandet mellan regionalpolitik och landsbygdspolitik som det såg ut innan den nya regionalpolitiken formulerades. Det handlar om två delvis olika "politiska kulturer" som har vuxit fram vid skilda tidpunkter och i olika miljöer.

3.2 Landsbygdspolitiska ansatser

Landsbygdens roll i politiken är historiskt sett knuten till en strävan hos staten att främja de areella näringarnas utveckling. Jordbrukets skiftesreformer sedan 1500-talet, skogspolitiken som tog form under 1800-talet och etablerandet av Hushållningssällskapen är några exempel på tidiga insatser som fick omvälvande effekter på landsbygdssamhället. Genomgående har de haft sin grund i en önskan att främja folkförsörjningen. Med den moderna jordbrukspolitikens framväxt efter andra världskriget etablerades ett storskaligt system av subventioner som riktades till jordbruket vars geografiska utbredning vid denna tid sammanföll väl med de befolkade delarna av landsbygden. Syftet var egentligen inte att utveckla landsbygdssamhällena utan att öka livsmedelsproduktionen och samtidigt frigöra arbetskraft till den växande industrin som fanns i tätorterna. Egentligen handlade det, precis som tidigare, om att trygga folkförsörjningen. Mekanisering och specialisering skulle göra böndernas inkomster likvärdiga med industriarbetarnas, trygga livsmedelsförsörjningen och överföra arbetskraft till industrin. Utbildning och forskningsstöd till de areella näringarna växte kraftigt. Under början av 1960-talet uppmärksammades alltmer att urbaniseringen riskerade att utarma landsbygdsområdena.

Under 1970- och 1980-talen blev det alltmer uppenbart att de areella näringarna hade passerat sin för landsbygdssamhällena viktigaste tid. Under den tiden eroderade motiven för att med subventioner och regelverk öka produktionen. Det gav motiv och utrymme under 1980- och 90-talen för en förskjutning av intresset bort från det enskilda lantbrukets ekonomi och mot relationen mellan lantbrukshållet och det omgivande samhället. Fastighetslag-

stiftningen förändrades från att i första hand främja heltidsjordbruket till att också främja landsbygdsboendet. Skogsbruket avreglerades delvis och lantbruket öppnades för kombinations- sysselsättningar och för småskaligt ägande och brukande.

Under 1970- och 1980-talen genomgick också den svenska landsbygden en betydande social omvandling, bl.a. som en följd av flyttningsrörelser. Människor flyttade från land till stad men det fanns också en motrörelse som gav landsbygden inflyttare och nya kunskaper och impulser och som bidrog till att växande sektorer av ekonomin också nådde många landsbygdsområden. Landsbygdsbefolkningen hade en för befolkningstillväxt mycket ofördelaktig åldersstruktur efter 1950- och 60-talens utflyttningar, men från år 1970 och framåt i tiden balanserade nettoinflyttningen landsbygdens födelseunderskott. Också vissa glesbygdsområden fick fler invånare. Det växte fram ett behov av att se landsbygden som en mer komplex miljö med många funktioner och näringar och med allt starkare länkar till tätorter och städer.

När Glesbygdverket bildades 1991 under namnet Glesbygdsmyndigheten, så var det egentligen en omorganisering och utveckling av Glesbygdsdelegationen som hade etablerats 1977. När Glesbygdsdelegationen kom till så innebar det en landsbygdspolitisk ansats som skilde sig från den tidigare, både genom att den gick utanför de areella näringarna och att den inte såg statlig intervention som det viktigaste inslaget i politiken. Glesbygdsdelegationen sökte former, inte i första hand för att fördela resurser, utan för att stödja personer och institutioner som var aktiva i byar och bygder.

3.3 Hela Sverige Ska Leva – kampanjen

År 1987 lanserade Europarådet en stor satsning på landsbygdsutveckling som i Sverige fick beteckningen ”Hela Sverige ska leva”. Den kom att drivas som en kampanj, där staten via Glesbygdsdelegationen och länsstyrelserna stödde och uppmuntrade lokala utvecklingsinitiativ på landsbygden. Betoningen av s.k. ”underifrånperspektiv”, vikten av personnätverk och idén om att stärka innovativa arbetsmetoder tillhör landsbygdsutvecklingens kärnområden. I så måtto kan den sägas vara en föregångare till den utvecklingsinriktade regionalpolitiken.

”Hela Sverige ska leva”-kampanjen var en av drivkrafterna bakom framväxten av nya lokala utvecklingsgrupper som under 1990-talet växte kraftigt både i antal och i styrka på den svenska landsbygden. Fram till 1998 var det en viktig uppgift för Glesbygdsverket att samarbeta med denna framväxande folkrörelse och att stödja den med pilotprojekt, kunskapsförmedling och utvecklingsinsatser. Sedan 1998 har Glesbygdsverket inriktats mer mot en expertroll i förhållande till andra organisationer, i första hand de statliga.

Den ansats till landsbygdspolitik som funnits under denna 20-årsperiod har ändå i huvudsak riktat in sig på att stödja landsbygdens egna utvecklingskrafter. Det finns emellertid ingen samlad formulerad politik för gles- och landsbygdsfrågor i Sverige. De styrmedel som finns hanteras delvis inom regionalpolitiken och delvis inom jordbrukspolitiken. Till det regionalpolitiska området hör landsbygdsstödet som i olika former funnits sedan 1970-talet. Syftet var främst att ta tillvara de resurser och den tillväxt som finns inom små företag i regionalpolitiskt prioriterade områden. Vid tillämpningen av stödet avgörs vilka områden som ska räknas till landsbygden och dessa avgränsningar görs numera gärna så att landsbygdsstödet kan användas som medfinansiering av EU:s strukturfonder. År 2001 budgeterade staten 240 miljoner kronor för landsbygdsstödet.

Insatser för landsbygdens utveckling görs också inom ramen för länsstyrelsernas projektverksamhet och i arbetet med tillväxtprogrammen i länen. Länsstyrelserna har hand om stödet till kommersiell service som grundar sig på kommunernas varuförsörjningsplan. Detta stöd kan användas för att upprätthålla en tillfredsställande försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygder med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden.

3.4 Inträdet i EU: Nya mål och medel

EU-inträdet år 1995 innebar att en hel rad nya regionalpolitiska medel introducerades i Sverige. Av särskilt intresse i ett gles- och landsbygdsperspektiv var målprogrammen 5b och 6 som syftade till utveckling och strukturomvandling i landsbygdsområden respektive stöd till unionens mest glesbefolkade områden, samt gemenskapsinitiativet LEADER II som syftade till att stödja landsbygdens

utveckling med nya metoder utifrån lokala förutsättningar och initiativ. Dessa program har avlösts av Mål 1, Mål 2 och Leader+. Glesbygdsverket fungerar som förvaltningsmyndighet för Leader+, men utbetalande myndighet är Jordbruksverket. Under perioden 1995–1999 hade Glesbygdsverket en central roll också i genomförandet av Sveriges Mål 5b-program.

Budgeten för politikområdet landsbygdspolitik uppgick år 2001 till 3,7 miljarder kr. Merparten av medlen är reserverade för de areella näringarna. Landsbygdspolitiken domineras ett särskilt landsbygdsprogram, LBU, som omfattar en rad miljö- och landsbygdsåtgärder under perioden 2002–2006. Programmet har en budget på knappt 22 miljarder kr över en sjuårsperiod. Målen är att främja en ekologiskt, ekonomiskt, och socialt hållbar utveckling av jordbruket, skogsbruket och landsbygden. Det syftar till att ta tillvara jordbrukets positiva miljöeffekter och minimera dess negativa effekter. Det rymmer också åtgärder för att förbättra jordbrukets konkurrenskraft genom anpassning av jordbrukssektorn till nya förutsättningar (se kapitel 8). En stor del av medlen går till norra Sverige och till glest befolkade skogs- och glesbygdsområden i andra delar av landet. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för LBU-programmet. Till andra program som delfinansieras inom ramen för landsbygdspolitiken hör gemenskapsinitiativet Leader+ som totalt omfattar 1,2 miljarder kr under en sjuårsperiod och vissa åtgärder inom Mål 1-programmen med en sammantagen finansiering på ungefär 2,6 miljarder kr över samma sjuårsperiod.

Sammanfattningsvis har politiken för landsbygden växt fram ur en äldre sektorspolitik för jordbruket. Idag finns landsbygdsdestinerade åtgärder både inom de regionalpolitiska och landsbygdspolitiska områdena.

3.5 Regionalpolitikens framväxt

Regionalpolitiken är framväxt ur delvis samma förhållande som landsbygdspolitiken. Jord- och skogsbrukets rationalisering och industrialiseringen skapade under årtionden regionala obalanser. Så tidigt som på 1930-talet diskuterades i riksdagen problemet med landsbygdens avfolkning och de högre arbetslöshetstalen i glesbygdsområden. Inom både jord- och skogsbruket pågick redan en rationalisering som minskade behovet av arbetskraft. Samtidigt växte nya arbetskraftskrävande näringar fram i städerna. Politiskt

var detta ett dilemma. Å ena sidan behövdes arbetskraften i städerna, å andra sidan fanns en önskan om att hela landet skulle vara befolkat. Det senare var en viktig del av nationsbygget och det var ett sätt att garantera att landets naturresurser kunde utnyttjas.

Andra världskriget innebar livsmedelsbrist i stora delar av det importberoende Europa. Självförsörjning på livsmedel var efter världsskrigen viktiga nationella mål. Jordbruket måste rationaliseras så att produktionen kunde öka. Staten engagerade sig med subventioner och regelverk i jordbrukets rationalisering. Mekanisering, specialisering och koncentration frigjorde arbetskraft som flyttade till industriorterna. Under 1950- och 60-talen fanns det också ett behov av denna arbetskraft i takt med att industrin byggdes ut. Befolkningen växte i städer och tätorter medan landsbygden tunnades ut.

Genom att införa en politik med en geografisk dimension ville man sprida industrialiseringen också till delar av landet där arbetslösheten var stor och där produktionskostnaderna var låga. När det första lokaliseringstödet infördes 1952 var motiven både ekonomiska, sociala och försvarspolitiska.

Under början av 1960-talet uppmärksammades alltmer att urbaniseringen riskerade att utarma landsbygdsområdena. Stora delar av landsbygdssverige hade då en dramatisk folkminskning. Regionalpolitiken var otillräcklig och det saknades en klar målsättning. 1965 infördes statliga lån och bidrag till investeringar i norra Sverige. Syftet var att avlänka en del av tillväxten i överhettade regioner till landsdelar med underutnyttjade resurser. Så långt var alltså regionalpolitiken tydligt riktad mot landsbygdsregionerna. Landsbygdspolitik och regionalpolitik kunde interagera. Landsbygdens näringar fick stöd till rationalisering medan regionalpolitiken gav statliga lån och bidrag till industriinvesteringar som kunde nyttiggöra den arbetskraft som friställdes i jord- och skogsbruk. Den regionalpolitiken gick också under namnet "statens Norrlandspolitik".

Under 1970-talet förändrades regionalpolitiken. Oljekriser och internationell lågkonjunktur drabbade vissa branscher och därmed regioner hårt. Staten arbetade med "åtgärdspaket" för att upprätthålla verksamhet och sysselsättning inom krisdrabbade branscher och regioner i hela landet. Inledningsvis var det stöd för att hålla drabbade företag under armarna men under 1980-talet blev det alltmer fokusering på omställning till nya branscher och nyetablering av företag.

Under denna period expanderade den offentliga sektorn kraftigt och det är en viktig förklaring till att arbetslösheten kunde hållas tillbaka. Mycket av den offentliga servicen var knuten till den generella välfärdspolitiken och utbyggnaden kom därför hela landet till del. Dessutom utlokalisades under 1970-talet ca 10 000 statliga arbetstillfällen från Stockholm till 16 olika orter i landet.

3.6 En integrerad regionalpolitik

Regionalpolitiken utvecklades också till ett tvärsektorielt politikområde. Under 1980-talet uppmärksammades bl.a. utbildningens och forskningens betydelse för regional utveckling. Det blev alltmer tydligt att alla utgifter i statsbudgeten har någon form av regional omfördelningseffekt. Detta underströks senare genom begreppet ”den stora regionalpolitiken” som reflekterar att i princip alla samhällssektorer kan bidra till regional utjämning och utveckling.

1990-talets regionalpolitik fortsatte denna utveckling bort ifrån geografiskt avgränsade stödområden där regionalpolitiska stöd fördelades och mot ett mera sammansatt arbetssätt som tog i anspråk flera samhällssektorer och som riktade sig mer och mer mot hela landets olika slags regionala variationer. De synsätt som styrde regionalpolitiken förändrades först av den ekonomiska utvecklingen och sedan av medlemskapet i EU.

Den ekonomiska tillbakagången i början av 1990-talet satte hård press på statsfinanserna och försvårade för den typ av omfördelning till svaga regioner, branscher och företag som präglade regionalpolitiken. Välfärdssystemen skars ned, kompensationsstänkande fick vika för ansträngningar att få igång ekonomin.

Samtidigt uppmärksammades alltmer den svenska ekonomins internationella beroende. Den regionala diskussionen kom att byta fokus från relationen mellan svenska regioner, mellan land och stad, till frågan om hur svenska regioner skulle kunna vara internationellt konkurrenskraftiga. Forskningen om regional utveckling blev mer inriktad på de svenska stadsregioner och regionalpolitiken tog sig i ökande grad an städernas utvecklingsproblem (Westholm 1999).

3.7 Från utjämning till utveckling

En annan betydande förändring var det svenska EU-medlemskapet 1995. EU:s struktur- och regionalpolitik introducerade synsätt och regelverk som den svenska regionalpolitiken fick anpassas till. Dels förde det med sig nya geografiska stödområden och dels innebar det att svenska regionalpolitiska medel behövdes som medfinansiering i EU-systemet. I EU-politiken låg både förändrade beslutsvägar, nya geografiska samarbetsområden och nya sätt att verka för utveckling. Mer av programstyrning med breda perspektiv och ett tydligt krav på att regionerna själva skulle formulera sina problem och möjligheter och förslag till insatser. Här etablerades breda rådslag, s.k. partnerskap, i regionerna. På så vis förändrades styrningen av regionalpolitiken från att vara en traditionell statlig intervention enligt detaljerade regler till att grunda sig på program som skapades i regioner i samråd mellan aktörer från den offentliga, den privata, och den ideella sektorn. 1990-talets regionalpolitik hade således mycket gemensamt med 1980-talets landsbygdspolitiska utgångspunkter.

I propositionen Tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) formulerades denna vidare syn på vad regionalpolitik är. Här talade man om det *regionala utvecklingskapitalet*, som var en slags regionalisering av tanken bakom begreppet ”den stora regionalpolitiken”. Till det regionala utvecklingskapitalet räknade man både traditionell regionalpolitik och andra medel i statsbudgeten som kom länen till del. Hit hörde olika transportsatsningar, satsningar på högskolor, arbetsmarknadspolitik, jordbrukspolitik, miljöpolitik och närings- och handelspolitik. Nu gällde det för länen att betrakta detta kapital som en resurs i det regionala utvecklingsarbetet.

Förändringen av regionalpolitiken skedde stegvis genom beslut och handlingar på alla samhällsnivåer och framträdde därför inte så tydligt. Men skillnaden mellan den gamla regionalpolitiken och den som växte fram under sena halvan av 1990-talet var fundamental. Den tidigare *utjämnings*politiken försökte göra regionerna mer lika medan den framväxande *utvecklings*politiken tvärt emot byggde på att de är olika. Utvecklingspolitiken kunde bara motiveras om den klarade att bygga vidare på rumsliga skillnader. För att det ska vara möjligt måste regionalpolitikens innehåll växa fram inifrån regionen och bygga på en djup kunskap om vad som är dess förmåga eller kapacitet i förhållande till andra regioner. I skiftet från utjämning till utveckling ligger också ett skifte från en utifrån kommande

tilldelning av medel och regelsystem till en inifrånprocess med friare ramar.

I den förändrade synen på regionalpolitiken låg också att det blev mer tydligt uttalat att den inte bara gäller avlägsna landsändar och glesbygd utan att insatserna kan göras över hela landet. Det växte fram en slags utvecklingspolitik för alla regioner, en s.k. *regionpolitik* som också omfattade en storstadspolitik med liknande inriktning (SOU 1997:13). Det som skiljde den från näringspolitik i allmänhet eller generell fördelningspolitik var dess uppmärksamhet på territoriella skillnader; dess mål kan variera mellan regionerna beroende på deras specifika förutsättningar. Statens kostnader för regionalpolitik uppgick år 2001 till 3,8 miljarder kr.

3.8 Den regionala utvecklingspolitiken

Frågan om hur geografiska områden ska definieras har traditionellt varit viktigare i regionalpolitiken än i landsbygds politik därför att den förra har haft ett antal ekonomiska stöd att fördela och att dessa stöd varit predestinerade för vissa regioner. I landsbygds politiken har definitionen av vad som är landsbygd och glesbygd i högre grad kunnat variera efter behov eftersom man har haft inriktning på antingen vissa sektorer, i första hand de areella näringarna där näringsgeografiska förhållanden bestämt avgränsningen, eller på att stödja lokala utvecklingsprocesser där avgränsningen mer bestämts i samspel med lokala aktörer (som t.ex. i Leaderprogrammet).

I den regionalpolitiska propositionen 2001/02:4 (En politik för tillväxt och livskraft i hela landet) togs ytterligare några steg som innebar att landsbygds politiken blev fjärrad från regionalpolitiken. Huvudmålet för regionalpolitiken formulerades som

väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

De lokala arbetsmarknadsregionerna, LA-regionerna, gjordes till den regionala utvecklings politikens geografiska byggsten. LA-regionerna gavs sin viktiga roll i egenskap av funktionella regioner. I utredningen konstaterades att den funktionella regionen tar sin utgångspunkt i den aktuella frågans funktionalitet. Som exempel angavs utbildning, infrastrukturplanering och arbetsmarknadsrelaterad pendling.

I propositionen betonades att fördelen med det funktionella regionbegreppet är att en region kan definieras utifrån människors och företags verkliga beteende. När det gäller arbetspendling används därför arbetsmarknadsregionen, en region som definierats för att vara funktionell ifråga om hur människor bor och arbetar. Förslaget i propositionen blev emellertid att LA-regionen skulle användas inte bara i frågor om arbetspendling utan som en funktionell region i alla frågor.

genom att betona LA-regionens roll för regional utveckling kan en tydligare och mer integrerad syn på regionala utvecklingsförutsättningar främjas över ett sammanhållet geografiskt område. Lokala arbetsmarknadsregioner består oftast av ett flertal områdestyper, såsom glesbygds- landsbygds- och skärgårdsområden, små och medelstora städer samt storstadsområden. Dessa olika områdestyper bör inte betraktas som isolerade från varandra eftersom ett ömsesidigt beroendeförhållande i de flesta fall råder mellan dem.

(Prop. 2001/02:4, s. 99).

I den här utredningen blir frågan om LA-regionerna av central betydelse. Eftersom regionalpolitiken har LA-regionerna som sin geografiska indelningsgrund görs inte längre skillnad på tätort och landsbygd. Det regionalpolitiska målet ”hållbara LA-regioner” bygger uttalat på att landsbygden inte har specifika utvecklingsförutsättningar som behöver hanteras i politik och utvecklingsarbete. Att landsbygden inte längre uppfattas som en relevant kategori inom regionalpolitiken framgår i flera av remissvaren på direktiven till denna utredning. I praktiken finns det dock kvar ett antal insatser riktade mot landsbygden.

3.9 Inriktningen på tillväxt och utveckling

Den stegvisa förändringen av regionalpolitiken, från en betoning på att fördela resurser åt svaga företag och regioner, till att sträva mot utveckling och tillväxt har också på ett annat sätt bidragit till att landsbygdspolitik och regionalpolitik glidit isär. Den regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) betonade att tillväxt och utveckling i alla regioner är målet. Regionalpolitiken blev sammanslagen med delar av näringspolitiken. Propositionen följdes upp genom att man skapade en ny myndighetsorganisation som var mer inriktad på att främja tillväxten än på att fördela resurser: NUTEK

(Verket för Näringslivsutveckling), ITPS (Institutet för Tillväxtpolitiska Studier) och Vinnova (Verket för Innovationsystem).

Den regionalpolitiska propositionen diskuterade också vad som krävs för att åstadkomma tillväxt och utveckling. I underlagsrapporten om ekonomisk geografi konstaterades att den mest slående iakttagelsen av verklighetens ekonomiska geografi är betydelsen av täthet (Liljeström/Strömquist 2000, s. 21):

Geografisk koncentration av företag och sysselsättning till större och mindre tätorter med omgivande regioner är en direkt återspeglning av att skalfördelar har ett mycket starkt inflytande på lokaliseringsmönstren och regional tillväxt.

I propositionen betonades vikten av s.k. regionförstoring, som innebär att större områden länkas ihop t.ex. genom bättre kommunikationer som möjliggör längre pendling. Det syftar bl.a. till att få ett större underlag för väl fungerande arbetsmarknader. Det är ett synsätt som också knyter an till ekonomisk teori om skalfördelar; ett större underlag skapar mer dynamik i olika avseenden. Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) formulerar det så här:

...ju fler människor som bor på ett ställe och ju fler arbetstillfällen som finns där, desto smidigare fungerar produktionen och omställningar inom produktionen.

Eftersom omstruktureringen av bosättningsmönstret sker långsamt (dels har vi inte råd med en snabb process, dels vill inte människor överge sina hemorter lika snabbt som näringslivets omvandling skulle kräva) blir den enda praktiska lösningen på kort sikt att underlätta den vardagliga geografiska rörligheten”.

(En introduktionsskrift om hur ITPS ser på sitt uppdrag, Östersund 2002.)

Empiriskt finns det ett överväldigande stöd för att regionstorlek spelar roll och utgör en väsentlig drivkraft för ekonomisk utveckling. Under många decennier har huvudtrenden också varit en regional koncentration av människor och företag. Men det här är synsätt som en politik för landsbygdens utveckling knappast kan vila på. Glesbygdsverket har istället utgångspunkten att:

gles- och landsbygden har betydande utvecklingsmöjligheter och kan med rätt förutsättningar bidra till en långsiktigt hållbar tillväxt.
(www.glesbygdsverket.se/verksamhet)

Dessa citat är till för att illustrera något som framträtt ganska tydligt under utredningsarbetet. Det är två olika synsätt som möts i

den regionala utvecklingspolitiken. Å ena sidan passar inte landsbygden med sina glesa strukturer in i det rådande tillväxtparadigmet. Å andra sidan tenderar "regionförstoringen" och strävan efter att länka samman landsbygder, tätorter och städer till större områden att dölja landsbygdens egna förutsättningar. De två synsätten fogades inte samman i det regionalpolitiska beslutet.

I stället har det i praktiken skapats en uppdelning ifråga om vad myndigheterna koncentrerar sig på. Glesbygdsverket har lämnat näringslivsfrågorna och har arbetat mer med s.k. välfärdsfrågor genom att analysera och bevaka utvecklingen av kommersiell och offentlig service på landsbygden, boendefrågor osv. NUTEK och ITPS arbetar med tillväxtfrågor som betraktas åtskiljda från välfärds- och servicefrågor. I remissvaren på detta utredningsuppdrag betonar NUTEK att den uppdelningen bör bestå. ITPS föreslår att Glesbygdsverkets uppgifter ska stramas upp till att avse det fördelningspolitiska området. Åtskiljandet mellan tillväxt och välfärdsfrågor framstår därmed som en faktisk del av regionalpolitiken.

3.10 Glesbygdsverkets nuvarande situation

Landsbygdspolitik och regionalpolitik har varit två linjer i geografiskt betingad politikutövning och har till stor del utvecklats parallellt i Sverige. Det har funnits en bred acceptans för att försöka åstadkomma en geografiskt balanserad utveckling i landet. Båda politikområdena har vilat på den generella välfärdspolitikens mål att individer och hushåll så långt möjligt ska ha lika möjligheter överallt.

Inriktningen på LA-regioner och på tillväxtfrämjande insatser är två sammanhängande skäl till att landsbygdsdimensionen nu tillmäts mindre betydelse i regionalpolitiken. Samtidigt finns det något paradoxalt i detta. Den utvecklingsinriktade regionalpolitiken lägger grunden till de *Regionala tillväxtprogram* som varje region i Sverige arbetar med. Dessa bygger på ett synsätt som varit grundläggande inom landsbygdsutvecklingen sedan Glesbygdsdelegationens tillkomst; starka inslag av nätverksbyggande, sektorsöverskridande samarbeten, utvecklingsinriktade insatser och en tillit till bygdens eller regionens egna resurser.

Det finns emellertid inslag av landsbygdspolitik också i den regionala utvecklingspolitiken. I propositionen 2001/02:04 slås fast att:

ansvaret för att uppfylla dess mål bör uppfyllas genom åtgärder inom bl.a. landsbygdspolitik och de areella näringarna.

Den landsbygdspolitik som sorterar under Jordbruksverket har således fått ett uppdrag att stödja den regionala utvecklingspolitiken (prop. 2001/02:4, s. 106). Ett sådant arbete har också påbörjats i samband med att de regionala tillväxtprogrammen tar form under 2003. I anvisningarna för programmet och i Jordbruksverkets regleringsbrev slås fast att LBU-programmet ska utgöra en integrerad del av tillväxtprogrammen. Det finns också flera inslag av landsbygdspolitik kvar inom regionalpolitiken, bl.a. landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service i glesbygden. Inom det s.k. Samordningsuppdraget som NUTEK koordinerar så pågår det också ett arbete att åstadkomma en bättre samordning mellan regionalpolitiken och landsbygdsprogrammet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det inte finns en sammanhållen landsbygdspolitik. Inom den regionala utvecklingspolitiken som sorterar under Näringsdepartementet finns Glesbygdverket och några landsbygdspolitiska styrmedel men målen för detta politikområde är formulerade så att landsbygden inte passar in. Inom Jordbruksdepartementet finns en landsbygdspolitik som är riktad mot de areella näringarna. En samverkan mellan dessa två politikområden är på väg att etableras i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. Denna samverkan gäller hur de areella näringarnas utveckling ska kunna inordnas i den regionala utvecklingspolitiken.

I kapitel 5 belyser vi några konsekvenser för landsbygden av att LA-regionerna gjorts till en så entydig norm i regionalpolitiken. Därefter, i kapitel 6, diskuteras förhållanden som pekar mot att det ändå finns anledning att i politik och utvecklingsarbete särskilt uppmärksamma landsbygdens förutsättningar.

4 Glesbygdsverket som landsbygdens advokat

Glesbygdsverkets roll att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen är fylld av svårigheter. Verket är litet och företräder tillbakagående strukturer i samhället. Det är placerat i en geografisk och politisk periferi och har en oklar ställning i förhållande till andra myndigheter. I huvudsak tycks det som att verket lyckas fylla sin expertroll och också nå ut med sin kunskap och sina perspektiv på landsbygdens utvecklingsproblem. Däremot har verket haft problem med legitimiteten att verka för landsbygdens intressen.

Vi finner några huvudsakliga förklaringar till att Glesbygdsverkets bristande legitimitet för uppgiften att främja gles- och landsbygdens utveckling:

- att Glesbygdsverket i så liten grad har haft operativa uppgifter och myndighetsansvar. Det innebär att verket bara i liten grad deltagit i konkreta samarbeten med andra myndigheter och organisationer. Det betyder också att kunskapsproduktionen som ligger till grund för att påverka andra myndigheter inte bottnar i egna erfarenheter eller är en följd av en verksamhet som Glesbygdsverket bedriver.
- att verket haft den obekväma uppgiften att verka för att andra verk och myndigheter ska ta hänsyn till landsbygdens förutsättningar.
- att verkets arbete inte vilar på en formulerad landsbygdspolitik.

4.1 Kunskapsproduktion som huvuduppgift

Enligt gällande förordning (SFS 1990:1008) ska Glesbygdsverket

genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena.

Glesbygdsverket ska särskilt:

- verka för sektorssamordning av centrala myndigheter och statliga bolag, främst inom områdena arbete, utbildning service och kommunikationer,
- bedriva analys- och utredningsverksamhet samt genomföra central uppföljning av glesbygdsinsatser,
- förmedla kunskap till främst länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan samt andra organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

I regleringsbrevet för 2003 knyts detta uppdrag till den regionala utvecklingspolitiken med tonvikt på dess mål att åstadkomma

väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

En viktig förändring av uppgiften görs i förhållande till tidigare år. Målet att verka för samordning av gles- och landsbygdsinsatser har tagits bort ur regleringsbrevet.

Glesbygdsverkets roll att påverka olika samhällssektorer ska uppnås med några olika medel. Verket ska arbeta med:

- att följa samt analysera utvecklingen i gles- och landsbygdsområden,
- att stödja och informera organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Utöver den expertroll som uttrycks i termer av att följa, analysera, stödja och informera har Glesbygdsverket vissa myndighetsuppgifter. Dels är verket förvaltningsansvarigt för Leaderprogrammet och dels har verket ett ansvar för att vid behov pröva länsstyrelsernas geografiska avgränsning av landsbygdsstödet. I huvudsak är verket dock en kunskapsorganisation men kunskapen ska användas för att "påverka" och "verka för".

Det kombinerade uppdrag som Glesbygdsverket haft att producera kunskap och att främja en viss utveckling rymmer vissa komplikationer. Uppdraget måste tolkas som att Glesbygdsverket ska göra fördjupade analyser kring sådant som kan vara fruktbart att förstå för att kunna upptäcka hot och möjligheter för landsbygden.

Enligt verkets instruktion och regleringsbrev är målgruppen för kunskapsproduktionen länsstyrelser och i förekommande fall

regionala självstyrelseorgan samt andra organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling. Den kunskap som produceras kan nå ut i form av rapporter, artiklar, via Glesbygdsverkets hemsida eller genom media. Den når också sina mottagare i direktkontakter mellan verkets personal och andra aktörer vid möten, i projektsamarbeten osv.

En kundundersökning som TEMO genomfört senast 2002 visar att Glesbygdsverkets kunskaper och arbetet med att sprida kunskap uppskattades och uppfattades av dess målgrupper. Sammantaget var ca 61 % nöjda med verkets information och dess förmåga att förmedla kunskaper och erfarenheter. Framför allt uppskattades den egna kunskapen hos verkets personal. De mottagare som svarat är nöjda med verkets förmåga att ge den information som de behöver och med att informationen är begriplig och korrekt.

Glesbygdsverket har en tydlig ambition att frågor om landsbygden ska belysas i media. Allmänheten tillhör inte verkets målgrupper men genomslag i media kan vara ett sätt att nå målgrupperna. De mediamätningar som gjorts visar att verket förekommer flitigt i media och de tre senaste åren har Observer noterat ca 2 000 pressklipp/år där Glesbygdsverket omnämns. Ofta är det i samband med att Glesbygdsverket tar del i debatten genom att ge ett landsbygdsperspektiv på aktuella frågor. Vid en SIFO-mätning beställd av Glesbygdsverket 2001 kände 40 % av de tillfrågade till verket och av dem var 50 % i huvudsak positiva och 5 % negativa. Med dessa ganska trubbiga mått framstår det som om den kunskap som Glesbygdsverket utvecklar får ganska stor allmän spridning. Genom utredningens kontakter med organisationer och människor på olika nivåer kan vi också konstatera att verkets studier och rapporter tycks få stor spridning. Glesbygdsverkets analyser figurerar verkligen i samhället. Men som riksdagsrevisorerna har påpekat så går det inte att dra långtgående slutsatser av dessa undersökningar när det gäller hur mycket Glesbygdsverkets kunskap har påverkat arbetet för goda levnadsförhållanden i landsbygdsområdena. De utgör inget mått på hur mycket Glesbygdsverket i sin expertroll påverkar arbetet i olika organisationer.

4.2 Synpunkter på Glesbygdsverket

I utredningen har vi också kunnat konstatera att Glesbygdsverket har problem med att få acceptans för sin kunskapsproduktion. I riksdagsrevisorernas rapport, i remissvaren, i kontakterna med olika myndigheter och organisationer framträder ett tydligt legitimitetsproblem. Frågor ställs om glesbygdsverkets objektivitet, om hur deras uppdrag att främja går ihop med myndighetsrollen, hur kunskapsproduktion går ihop med främjandet osv. Riksdagsrevisorerna menar t.ex. att Glesbygdsverket i alltför stor utsträckning lyfter fram de positiva tendenser som finns.

Remissbehandlingen av riksdagsrevisorernas rapport (2000/01:12) ger också en bild av hur Glesbygdsverkets kunskapsproduktion uppfattas. *Länsstyrelsernas* svar ger en mycket splittrad bild. I den ena extremen finns länsstyrelser som menar att den här typen av kunskapsproduktion är onödig, andra föreslår olika typer av förändringar av uppdraget medan några remissinstanser pekar ut Glesbygdsverkets arbete som verkligt angeläget och något att förstärka.

Från *kommunerna, kommunförbundens länsavdelningar* och *Småkom* har remissvaren inte gett någon tydlig anvisning om hur man ser på kunskapsproduktionen. Få har svarat och deras åsikter går starkt isär. Enligt instruktionen så tillhör inte kommunerna den huvudsakliga målgruppen för Glesbygdsverket. Glesbygdsverket har emellertid de senaste åren haft relativt mycket kontakter med kommunerna, bl.a. i form av kommunbesök. Man kan inte tala om så mycket samarbete utan det handlar mer om ett informationsutbyte. Kommunen får del av Glesbygdsverkets analyser av landsbygdens utveckling och verket får del av erfarenheter från den kommunala nivån. Den huvudsakliga nyttan av dessa besök beskrivs av Glesbygdsverket som att verket får kunskap som kan överlämnas till andra målgrupper, i huvudsak regeringskansliet.

Den *ideella sektorn* är när det gäller utvecklingsfrågor i landsbygdsområdena organiserad i lokala utvecklingsgrupper och på länsnivå i s.k. länsbygderåd. Folkrörelserådet är den nationella intresseorganisationen. Mellan Glesbygdsverket och Folkrörelserådet har det inte förekommit något organiserat samarbete de senaste åren. Länsbygderåden finns emellertid med i kundundersökningen och betraktas alltså i någon mån som en mottagare av den kunskap som Glesbygdsverkets producerar. Det finns också en passus i regleringsbrevet som anger att GBV ska stödja och informera ”organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling så att dessa

effektivt kan fullgöra sina uppgifter”. Det ger en möjlighet att se den ideella sektorn, som en målgrupp.

Den kritik som förs fram mot Glesbygdverket berör egentligen verkets uppdrag snarare än sättet att fullgöra det. Få har kritiserat verkets inriktning och vilka frågor som tagits upp för belysning. Verkets kompetens, kvalitén på själva analysen, är inte heller ett problem i förhållande till målgrupperna. Däremot finns kritik mot hur verket balanserar hot och möjligheter. Den går ut på att finns en tendens att framhålla det positiva, att snarare ge utrymme åt möjligheter som går ut över saktligheten.

Framför allt tycks det dock vara själva uppdraget som väcker diskussion. SIKÄ skriver i sitt remissvar på revisionsrapporten att det är ett problem att myndigheten har getts ett uppdrag som liknar en intresse- eller lobbyorganisation. Uppdraget att främja ett visst intresse kan leda till mållkonflikter, menar SIKÄ. Länsstyrelsen i Stockholm kallar Glesbygdverket en påtryckarorganisation för större resurser till landsbygden och förordar en nedläggning av verket. Liknande invändningar finns från flera länsstyrelser och andra organisationer.

Glesbygdverket har i remissvaret på Riksdagsrevisorernas rapport kommenterat den kritik som handlar om bristande opartiskhet. Verket påpekar att det inte ingår i uppdraget att vara partsorgan eller att vara glesbygdsbefolkningens språkrör. Verket beskriver sin roll som att producera korrekta faktaunderlag och analyser och att göra det ur ett landsbygdsperspektiv. Verket ser ingen mållkonflikt i detta.

Den stora tonvikten på kunskapsproduktion i Glesbygdverkets arbete gör att frågan om forskningsanknytning faller sig naturlig. Det måste ställas krav på Glesbygdverket att analyserna ska bygga på ett sakligt underlag, utföras professionellt och behandla väsentliga problem. Glesbygdverket har ett vetenskapligt råd som har kunnat diskutera vissa frågor kring verksamheten och också vilka analyser som görs och hur resultaten ska värderas. Det har emellertid varit fråga om ganska små och rådgivande insatser inom vissa områden. Någon egentlig vetenskaplig granskning har inte gjorts. En sådan prövning där verkets analyser utsattes för kritik och värdering i en vetenskaplig miljö skulle ha kunna ge Glesbygdverket både kvalitet och legitimitet.

Ändå tycks den kritik som riktas mot Glesbygdverket från omvärlden mer handla om själva uppdraget att främja än om kunskapsproduktionen som sådan. Men uppdraget att främja sitt sak-

område är inte något unikt eller särskiljande för just Glesbygdsverket. NUTEK ska t.ex. främja näringslivets utveckling och Konkurrensverket ökad konkurrens. Varken kvalitetsproblem eller främjanderollen kan egentligen förklara att Glesbygdsverket har problem med legitimiteten. Här ska vi gå vidare och diskutera hur främjandet skett.

4.3 Uppdraget att påverka andra

Glesbygdsverket har haft ett uppdrag som sektorssamordnare av centrala statliga organ när det gäller landsbygdsinsatser, främst inom områdena arbete, utbildning, service och infrastruktur. Sektorsamordning har skett bl.a. i direkt kommunikation med andra myndigheter. Ett viktigt inslag är att överläggningar på verksamhetsnivå hålls med andra verk och bolag. Det kan vara som en del av en långsiktig plan för att upprätthålla en dialog eller det kan ske med anledning av någon aktuell fråga. Ibland sker det på handläggarnivå där Glesbygdsverkets handläggare kan lyfta fram landsbygdens speciella förutsättningar. Verksamhetsberättelsen för 2001 pekar t.ex. på att verket genom möten, överläggningar och medverkan i olika former av processer informerat och haft dialog med ett tjugotal myndigheter och bolag.

År 1999 publicerade Glesbygdsverket en omfattande granskning av hur statliga myndigheter tar sitt regionalpolitiska ansvar. Analysen byggde på enkäter till landets samtliga kommuner, länsstyrelser och landsting samt intervjuer med företrädare för åtta utvalda myndigheter som granskningen särskilt gällde. I rapporten konstaterar Glesbygdsverket att uppdraget att ta regionalpolitiska hänsyn behöver preciseras bättre i instruktioner och regleringsbrev för statliga myndigheter. Dessutom rekommenderar verket att statliga myndigheter och bolag i årsredovisningarna ska rapportera vilka regionalpolitiska mål och krav som gällt. Dessutom föreslår man att statliga verksamhetsförändringar som berör gles- och landsbygden ska föregås av "landsbygdskonsekvensbeskrivningar" som upprättas i dialog med berörda regioner och kommuner.

Ett problem i det här arbetet är att de granskade myndigheterna inte har något uppdrag att ta hänsyn till hur deras agerande påverkar landsbygden. Det är regionalpolitiska hänsyn som ska tas och i det sammanhanget skiljer man inte mellan tätort och landsbygd. Glesbygdsverket löser det genom att låta regionalpolitiska

hänsyn vara en indikation också på något som kommer landsbygden till del. Verket skriver

regionalpolitisk hänsyn i allmänhet påverkar nästa alltid levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter i gles- och landsbygd.

Det är alltså myndigheten för gles- och landsbygdsfrågor som har utfört uppdraget att följa upp sektorssamordningen inom hela det regionalpolitiska fältet. Det tycks finnas två skäl till detta. Det ena är att ingen annan myndighet har haft uppdraget att följa upp regionalpolitiken. Numera har ITPS det. Det andra skälet är att det inte finns en specifik landsbygdspolitik som kunde utgöra underlag för en uppföljning av ett hänsynstagande till landsbygden. Det finns helt enkelt ingen uppmaning till myndigheter och bolag att de ska ta landsbygdshänsyn.

För skärgårdsfrågorna har Glesbygdsverket drivit sektorssamordning i form av ett Nationellt Skärgårdsforum som träffas några gånger per år under Glesbygdsverkets ordförandeskap. I detta forum finns företrädare för centrala myndigheter vars verksamhet har betydelse för skärgården samt berörda länsstyrelser och andra organisationer. Här tycks det finnas en väl fungerande sektorsamordning.

Glesbygdsverket bedömer i årsrapporten för 2001 effekterna av sektorssamordningen. Verket pekar på att det är en långsiktig process som måste vila på trovärdiga faktaunderlag. Eftersom samordningen handlar om

att få olika aktörer att utgå från ett helhetsperspektiv är det svårt att med säkerhet hävda ett absolut orsakssamband mellan resultat och insatser.

Verket påpekar också

...att det finns begränsningar för vad ett verk kan uppnå ifråga om sektorsamordning. I huvudsak handlar det om att identifiera målkonflikter mellan olika sektorspolitiska mål och att i dialog med berörda myndigheter söka finna lösningar eller uppmärksamma regeringen på behov av regelförändringar i myndighetsstyrningen.

I värderingen av Glesbygdsverkets kunskapsproduktion och i fråga om rollen att främja landsbygdens intressen är synpunkterna på Glesbygdsverket motstridiga och ofta ganska vaga. Ifråga om sektorssamordningen och sättet att utföra den kommer en mer precis kritik som omfattas av många aktörer fram i utredningen.

Den här kritiken tar fasta på att ett statligt verk inte kan verka för att samordna andra av det skälet att det inte har en överordnad ställning. Namnet sektorssamordning på denna uppgift ger intryck av att Glesbygdsverket ska göra en avvägning av skilda intressen. Men det är inte det som har skett. Glesbygdsverkets roll har snarare varit att förorda "landsbygdsvänliga" lösningar men utan att göra avvägningar mot andra intressen. Det handlar mera om att skjuta in en aspekt i andras beslutsfattande.

En svårighet som Glesbygdsverket haft i dessa frågor är att kunskapsproduktion, främjande och sektorssamordning varit verkets huvuduppgifter. Det innebär att verket har ganska få andra kontaktytor med verk och myndigheter och att kontakterna måste handla om hur olika företeelser ska betraktas snarare än om praktisk problemlösning. I andra verk, som har mer myndighetsutövning och mer operativ inriktning så blir samordningen ofta en följd av annat samarbete. Frågor om synsätt och prioriteringar löses då på ett enklare sätt.

Både revisionsrapporten och remissvaren ger intrycket av att Glesbygdsverkets bidrag i arbetet med de regionala tillväxtavtalen varit ganska marginella. Verket har, i likhet med många andra centrala verk och myndigheter, i stort hamnat vid sidan om dessa regionala processer. Det finns några återkommande förklaringar till detta. Arbetet med tillväxtavtalen var utpräglat regionala processer och de inrymde i sig själva en stor mängd kontakter på lokal och regional nivå för alla involverade. I arbetet med tillväxtavtalen gjordes ganska sällan djuplodande analyser. Här handlade det i första hand för de regionala aktörerna om att komma fram med konkreta projekt. Relationer upprättades därför i första hand med organisationer som kunde vara antingen finansärer eller genomförare. Båda dessa fanns i första hand i sfären av regionala aktörer.

Då Glesbygdsverket inte längre arbetar med pilotprojekt har verket inte den närvaro i lokalt och regionalt utvecklingsarbete som krävs för att bli direkt involverad i konkret utvecklingsarbete på läns- eller kommunnivå. Eftersom Glesbygdsverket inte heller har myndighetsansvar som berör arbetet med tillväxtavtalen så fanns det inte så många kontaktytor vid sidan om kunskapsförmedling. Här kan man säga att TEMO:s kundmätning som riktade sig till många av de aktörer som är viktiga i arbetet med tillväxtavtalen ändå visar att kunskapen har nått fram i hög utsträckning. Det ligger i kunskapens natur att den kan spridas och påverka utan att

det upprättas en direkt relation till den som producerade kunskapen.

Det är således en svårighet för Glesbygdsverket att vara inriktat på just kunskap och främjande. En annan svårighet är att Glesbygdsverket ofta företräder tillbakagåendets intressen. Landsbygdens strukturer är i olika sammanhang föremål för nerdragningar och uttunning. Glesbygdsverket blir en obekväm aktör genom att försöka bromsa de anpassningar som andra myndigheter vill göra med anledning av detta. I utredningen har vi mött synpunkten att det problematiska i detta är självklart:

...de flesta försöker hålla ”regional balans” borta från sin verksamhet.

Landsbygden är inte heller den enda ”aspekten” för andra verk att beakta. Det finns t.ex. så kallade horisontella mål som handlar om jämställdhet och miljöpåverkan. För en kraftfull sektorsamordning fordras därför en mycket tydlig sanktion och prioritering från det politiska systemet. Det har inte landsbygdsfrågorna haft.

I övrigt kan GBV verka för samordning av olika myndigheter via regeringskansliet. En viktig del av expertrollen är att försörja Näringsdepartementet med gles- och landsbygdsspecifik kunskap så att landsbygdens utvecklingsintressen kan tas om hand i avvägningen mot andra sektorsintressen och andra myndigheter. Men genom att landsbygden av departementet så lite uppfattats som en dimension i nationell politik så sker knappast sektorssamordningen utifrån ett gles- och landsbygdsperspektiv. Näringsdepartementet har varit en sällsynt beställare av Glesbygdsverkets kunskap. Glesbygdsverket har då inte fått tyngd i arbetet med sektorssamordning. Det framstår dessutom som ganska otydligt vad sektorssamordning egentligen är i sammanhanget.

Sammanfattningsvis tycks det som om GBV har en unik kunskap att tillföra men det har saknats förutsättningar för att den ska kunna nyttiggöras fullt ut. Det har inte funnits formella arrangemang för hur sektorssamordningen ska komma till stånd och det har saknats metoder för att följa upp hur andra verk beaktar landsbygden. Till detta kommer att landsbygdsdimensionen har tonats ned i den utvecklingsinriktade regionalpolitiken.

Glesbygdsverkets påverkan måste bygga på kunskap som efterfrågas i den politiska processen. Men eftersom landsbygdsdimensionen inte finns med i den utvecklingsinriktade regionalpolitiken så är regeringskansliets behov av redovisningar som avser just landsbygden inte så stort. Bara om det kan komma in med specifik

viktig och efterfrågad kunskap kan det vara motiverat. Formuleringen i Glesbygdsverkets regleringsbrev för 2003 sätter luppen på detta problem; målet för politikområdet är *väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner*. Arbetsmarknadsregionerna består av tätorter och deras omland. Uppdraget att följa och utvärdera utvecklingen i arbetsmarknadsregionerna vilar på ITPS och i någon mån på NUTEK.

4.4 Ett otydligt uppdrag

I brist på ett tydligt uppdrag har Glesbygdsverket själv formulerat behovet av kunskap. Verket har identifierat områden där mer kunskap på olika sätt kan påverka andra samhällssektorer att verka för goda utvecklingsmöjligheter på landsbygden. Här har verket inriktat sig på välfärds- och fördelningspolitiska frågor. I det arbetet utgår Glesbygdsverket från var människor bor. Det möjliggör t.ex. beräkningar av avstånd till service, kommunikationer, sysselsättning, större orter osv. Även i den här uppgiften är det emellertid ett problem att politiken inte är formulerad. Det finns t ex inte mål eller normer att jämföra mot. Det är ovanligt att det finns preciserat hur lång tid det ska få ta att resa till en viss välfärdstjänst. Glesbygdsverket är därmed hänvisat till att redovisa skillnader mellan olika delar av befolkningen. Med början 2003 har Konsumentverket ansvaret för frågor som rör tillgängligheten till kommersiell service.

Riksdagsrevisorerna påpekar att Glesbygdsverket i princip har två möjligheter att påverka utvecklingen i gles- och landsbygden. Det kan antingen ske genom att den kunskap verket producerar resulterar i att mer resurser fördelas till gles- och landsbygden eller att den kunskap man förmedlar leder till att befintliga resurser används effektivare. Med denna förenklade beskrivning av främjanderollen så framstår det som att det är den första av dessa båda roller som är problematisk. I Glesbygdsverkets omgivning reses invändningar mot att ett statligt verk har uppgiften att påverka resursfördelningen i samhället (t.ex. se till så att landsbygden får mer resurser). Det är den delen av uppdraget som i mycket ligger bakom benämningen "lobbyverk" och "kampanjverk". Ett statligt verk bör inte ha som mål att ändra resursfördelningen i samhället annat än om det kan visa att de politiska målen inte nås (enligt RR, s. 54).

Den andra möjligheten för Glesbygdsverket att påverka levnadsförhållandena i gles- och landsbygd är att se till så att de resurser som går till landsbygden används effektivare. Den kan utföras i första hand genom utvärdering och uppföljning av hur de tillgängliga resurserna i offentlig och privat sektor används. Den ger ett spelfält för arbetsuppgifter åt Glesbygdsverket. Det kan vara genom; pilotprojekt, utvärdering, analyser och utredningar, osv.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Glesbygdsverket har haft ett tydligt problem med sitt uppdrag att påverka och samordna. Främjanderollen har inte tillräcklig legitimitet och få aktörer i verkets omgivning har tyckt tycker att Glesbygdsverket ska ha rollen som sektorssamordnare. Också inom verket har man uppfattat detta som problematiskt. I regleringsbrevet för 2003 har samordningsuppgiften tonats ner men den finns kvar i verkets instruktion.

4.5 I frånvaron av en landsbygdsolitik: att spela på tomma ytor

I Sverige finns inte en samlad politik för landsbygdens utvecklingsfrågor. Det som i statsbudgeten benämns landsbygdsolitik utgörs huvudsakligen av LBU-programmet inom den EU-gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Programmets mål är att främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Insatserna för landsbygdsutveckling är i den svenska tillämpningen nästan helt knutna till jordbruksfastigheter och till jord- och skogsbruk.

Inom regionalpolitiken finns vissa stöd med särskild inriktning mot landsbygden, bl.a. landsbygdsstödet, delar av Leaderprogrammet och stöd till lokala utvecklingsprogram för landsbygden. Däremot finns det inte något samlat politiskt dokument med synsätt och målsättningar för landsbygdens utveckling. Istället har landsbygd dimensionen tonats ner i regionalpolitiken till förmån för de funktionella regionerna, definierade som lokala arbetsmarknadsregioner, s.k. LA-regioner (t.ex. regeringens prop. 2001/02:4, s. 99).

Om det hade funnits landsbygdsspecifika politiska mål så hade det varit en självklar uppgift för Glesbygdsverket att utveckla kunskap om hur dessa uppfyllts, vilka problem som funnits i det

arbetet, vilka skeenden på landsbygden som påverkat möjligheterna att uppfylla målen och kanske att också effektuera målen med olika insatser. Då hade den sortens kunskapsutveckling varit en mer legitim del av en politik för att främja landsbygdens utveckling.

Frånvaron av en formulerad gles- och landsbygdspolitik är en naturlig förklaring till att regeringskansliet varit en sällsynt beställare av Glesbygdsverkets kunskap. Den nedtonade landsbyggsdimensionen i regionalpolitiken har på så vis gjort Glesbygdsverkets uppdrag än otydligare också i förhållande till "beställaren".

Eftersom det inte finns en tydlig politisk beställning så får Glesbygdsverket till stor del på egen hand formulera vilken kunskap det är som ska produceras. Någon har uttryckt det som att verket får försöka "spela på tomma ytor", dvs. göra det som verket uppfattar som viktigt och som andra myndigheter inte redan gör. Uppdraget att verka för goda levnadsförhållanden på landsbygden får av Glesbygdsverket tolkas och omvandlas till konkreta insatser.

Innebörden av den redovisade kritiken mot Glesbygdsverket tycks handla om att verket på "egen hand" formulerar politik. Det tycks finnas en paradox i uppdraget; att verka för en politik som tar mer hänsyn till landsbygden än vad den beslutade politiken gör. Ju mer framgångsrikt Glesbygdsverket fyller denna uppgift desto större blir problemet med verkets legitimitet. Riksdagsrevisorernas rapport visar att Glesbygdsverket, genom att hålla liv i den landsbyggsdimension som regionalpolitiken skjutit åt sidan, närmast är ett störande moment i den övriga regionalpolitiken.

Till bilden hör också att gles- och landsbygdernas framtid är ett problematiskt politikområde, lite vid sidan om det rådande utvecklingsparadigmet. De mål som stakats ut inom den regionala tillväxtpolitiken är *tillväxt och utveckling i hela landet*. Men tillväxt är inte överallt det mest troliga scenariot och den hänsyn till landsbygdens förhållanden som Glesbygdsverket arbetar för gentemot andra statliga myndigheter och bolag är ofta något som kräver särskilda insatser. Kanske kan man säga att Glesbygdsverket finns i stället för en formulerad landsbygdspolitik.

4.6 Slutsatser

Glesbygdsverkets roll att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen är fylld av svårigheter. Verket är placerat i en geografisk och

politisk periferi och har en oklar ställning i förhållande till andra myndigheter. I huvudsak tycks det som att verket lyckas fylla sin expertroll och också nå ut med sin kunskap och sina perspektiv på landsbygdens utvecklingsproblem. Däremot har verket haft problem med legitimiteten att verka för landsbygdens intressen. Det går att spåra tillbaka till frånvaron av en landsbygdsdimension inom politikområdet och följderna av detta när det gäller vad man ska inrikta uppdraget på och vilka indikatorer på måluppfyllelse osv. som ska användas. Huvudmottagare av de analyser och den kunskapsproduktion som Glesbygdsverket står för är regeringskansliet och övrig statsförvaltning. Men Glesbygdsverket har kommit att agera mycket som en enskild institution med bristfällig integration både i regeringskansliet och i förhållande till andra myndigheter med angränsande uppdrag.

Arbetet är också riktat mot övrig offentlig sektor på regional och kommunal nivå. Verket har emellertid haft svårt att hitta sin roll i de regionala tillväxtprocesserna och i kommunalt utvecklingsarbete. Ett samlat intryck är att det saknas både en tydlig uppdragsgivare och tydliga avnämare.

5 Den Lokala Arbetsmarknadsregionen som grund för landsbygds- och regionalpolitik

De Lokala Arbetsmarknadsregionerna är den grundläggande geografiska enheten i den regionala utvecklingspolitiken. En följd av det är att landsbygden som särskild dimension i politik och planering tonas ner. LA-regionerna kan emellertid inte göra anspråk på att vara tillräckliga som geografiska instrument.

Vi ser följande problem med de Lokala Arbetsmarknadsregionerna:

- de utgår från pendling över kommungräns. Kommundelar som är så avlägsna att de i praktiken utgör en egen lokal arbetsmarknad riskerar därför att gå miste om regionalpolitisk insikt och omsorg. Dessa områden tillhör genom sin litenhet och sina perifera lägen de mest utsatta i landet.
- LA-regionerna utgår från en funktionell regionbildning. Men de beaktar bara en funktion, nämligen pendlingen till arbete. De hanterar inte alla andra funktionella regioner som människors livsmönster bildar; sjukvårdsregioner, skolregioner, detaljhandelsregioner osv.
- LA-regionen är en grov förenkling också av hur arbetspendlingen fungerar. En enkel uppdelning mellan mäns och kvinnors eller låg- och högutbildades LA-regioner visar stora skillnader. När man visar kartan över Sveriges LA-regioner så är det alltså en starkt generaliserad bild av arbetsmarknaden.
- Regionalpolitiska stöd och insatser har utan undantag en annan geografisk indelning än LA-regionernas.

Genom att istället arbeta med olika ”geografier” och växla perspektiv i analyser av utvecklingen liksom i regionala utvecklingsinsatser så öppnas möjligheter för en bättre kunskapsproduktion och åtgärder som bättre träffar sitt mål.

5.1 Den lokala arbetsmarknadsregionens tillkomst

Den indelning av riket i lokala arbetsmarknader (LA) som introducerades av SCB och dåvarande ERU år 1992 har fått ett stort genomslag. Den utvecklingsinriktade regionalpolitiken är grundad på en modifierad variant, LA-regionerna. Målet för regionalpolitiken är hållbara *lokala arbetsmarknadsregioner*. Det motiveras så här:

Den administrativa regionindelningen motsvarar i en del fall inte de behov och utgångspunkter som den aktuella frågans funktionalitet kräver. Fördelen med det funktionella regionbegreppet är att en region kan definieras utifrån människors och företagens verkliga beteende. När det gäller arbetspendling används därför ofta benämningen lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). Med LA-region avses en funktionell arbetsmarknadsregion, inom vilken människor bor och arbetar. (Regeringens prop. 2001/02:4, s. 99.)

Glesbygdverket sorterar under den regionala utvecklingspolitiken. Därför ställs frågan, bl.a. i direktiven till denna utredning, om hur LA-regionerna fungerar för verkets arbete som egentligen gäller landsbygdsdelarna av LA-regionerna. Riksdagens revisorer är tvektiga i denna fråga, men uppfattar i alla fall att problemet med LA-nivån är mindre i ett tillväxtperspektiv än i ett välfärdsperspektiv. Bland remissinstanserna på det här utredningsuppdraget förespråkar ITPS Lokala arbetsmarknader och NUTEK ”regionala arbetsmarknader” (troligen avses lokala arbetsmarknadsregioner) som en lämplig grund för Glesbygdverkets arbete.

Indelningen av landet i LA och LA-regioner grundar sig på ett antal överväganden och var vid tillkomsten omgiven av en rad förbehåll. Här ska vi diskutera några viktiga begränsningar när det gäller LA-regionernas värde i analyser och åtgärder. Det är en viktig diskussion för att det finns ett genuint problem i att Glesbygdverkets arbete inte passar in en politik som så tydligt ser tätort och landsbygd som en funktionell enhet.

5.2 LA-regionernas avgränsning

Indelningen av riket i LA baseras på pendlingsströmmar. Den kom till i början av 1990-talet med uttalat syfte ”att skapa referensytor som är lämpliga vid studier av och jämförelser av bl.a. arbetsmarknadens funktionssätt mellan olika typer av regioner”

(SCB 1991, s. 23). Etablerade indelningar som byggde på andra kriterier avfärdades som mindre användbara för detta syfte. Eftersom LA-indelningens kriterier bygger på pendling förändras också regionerna om pendlingsmönstret ändras. Indelningen av riket i LA uppdateras därför vart femte år av SCB.

Kriterierna för de lokala arbetsmarknadernas avgränsning är gjorda efter vissa överväganden. Om en kommuns totala utpendling överstiger 20 % eller om dess utpendling till en viss annan kommun överstiger 7,5 % av dess förvärvsarbetande bildar kommunen en LA tillsammans med andra kommuner. De kommuner vars utpendling understiger ovan stipulerade andelar bildar LA i sig själva. Avgränsarna presenterar inget oavhängigt argument för kriterierna och det är uppenbart att de är ganska godtyckligt valda. Krav på t.ex. 15 eller 30 % utpendling (som ursprungligen också prövades) resulterade i andra indelningar. "Ledstjärnan för det slutliga valet har varit att få enhetliga regler med ett resultat som i stort överensstämmer med den allmänna uppfattningen om hur landets indelning i lokala arbetsmarknader bör se ut" enligt SCB och ERU (SCB 1991 s. 26.)

År 1997 introducerade NUTEK en variant av SCB:s indelning kallad *LA-regioner*. Tanken med den är att få en kontinuitet i indelningen genom att föregå den väntade utvecklingen och i förväg slå samman de LA som bedöms komma att växa samman inom den närmaste framtiden. I NUTEK:s variant har den LA-indelning SCB:s kriterier genererar justerats på ett sätt som är avsiktligt normativt. I grund och botten bygger emellertid NUTEK:s LA-regioner för närvarande på den indelning av riket i LA som SCB baserade på pendlingsdata från år 1993.

När de lokala arbetsmarknaderna avgränsades första gången gjordes en klassificering av LA i så kallade F-regioner och då fanns begreppet "Rurala lokala arbetsmarknader". Den indelningen har emellertid används mycket begränsat.

5.3 Kommunerna – de lokala arbetsmarknadernas minsta byggsten

En detaljerad kartläggning av pendlingsströmmar skulle ha krävt att alla människors bostäder och arbetsplatser koordinatsatts. Med hänvisning till svårigheter med datatillgång och en strävan att följa den etablerade administrativa indelningen och därmed underlätta

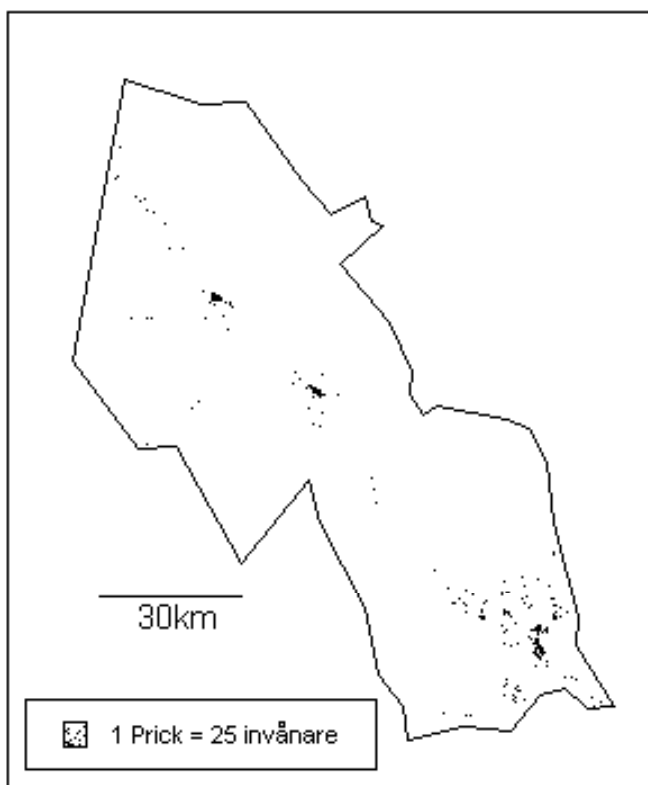
en verbal beskrivning av de lokala arbetsmarknaderna, kom istället kommunerna att användas som minsta geografiska byggsten i indelningen. Samtidigt var man medveten om att indelningen därmed förlorar i precision (SCB 1991, s. 26). Många av Sveriges kommuner är nämligen så stora, framför allt i landsbygdsområden, att förutsättningarna för arbetspendling till andra kommuner varierar kraftigt beroende på var i kommunen man bor. Variationerna i storlek påverkar också graden av funktionell integration. En förortskommun till en storstad är t.ex. vanligtvis integrerad i en större region, medan en glesbefolkad fjällkommun i praktiken kan bestå av flera funktionella områden åtskilda av höga berg eller djupa skogar, vissa av dem nära kommungränsen andra långt därifrån. Låt oss konkretisera detta med några exempel.

5.4 De lokala arbetsmarknaderna i praktiken

Kommunindelningen fick sin nuvarande utformning 1974, efter årtal av kommunsammanslagningar. Den nya indelningen baserades på bl.a. centralortsteorin som har en tydligt funktionell ansats. Genomsnittskommunen fungerade därför sannolikt ganska väl som funktionell region på 1970-talet.¹ I de kommuner som, för att få en rimlig befolkningsstorlek eller kontinuitet i den administrativa indelningen, gjorts mindre eller större till ytan än centralortsprincipen motiverat var förhållandena annorlunda. I exempelvis Sundbybergs kommun pendlade 69 % av den förvärvsarbetande befolkningen till arbetsplatser i andra kommuner redan år 1970. (Idag är andelen över 90 %.) Invånarnas arbetsmarknad omfattade uppenbarligen också områden utanför kommunens gränser redan då.

¹ När SCB applicerar kriterierna för LA-regionsindelningen på 1970 års pendlingsstatistik bildar de 284 kommunerna 187 regioner.

Figur 5.1. Befolkningskarta över Älvdalens kommun



I andra änden av spektret finns kommuner som Älvdalen. Älvdalens kommun består till ytan mest av ödemark. Befolkningen är koncentrerad till tre områden. Merparten av kommunens ungefär 8 000 invånare bor kring centralorten i kommunens sydöstra del. I Särna och Idre med omnejd (norra delen av kommunen) bor ungefär 3 000 invånare. Pendlingen från kommunens centralort till dessa bygder är 8–15 mil enkel resa. Pendlingsutbytet mellan centralbygden och kommunens norra del uppgick bara till en handfull personer under 1970-talet (FoB 1970, FoB 1975). Därefter har inte pendlingsutbytet redovisats på subkommunal nivå, men av en kartläggning av läget år 1989, baserad på milrutor, framgår att färre än 25 personer pendlade denna sträcka (SNA 1993). Exempelkommunen ovan, Älvdalen kom att föras till Moras LA i kraft av

stort pendlingsutbyte mellan Älvdalens "centralbygd" och Mora. (I SCB:s indelning som baseras på faktisk pendling bildar Älvdalen numera åter egen LA, medan den i NUTEK:s variant ingår i Moras LA-region.) Det innebär att de 3000 invånarna i Särna/Idrebygden betraktas som om de helt och fullt är en del av Moras arbetsmarknad vars centrum ligger 12–18 mil bort beroende var i norra kommundelen de bor.

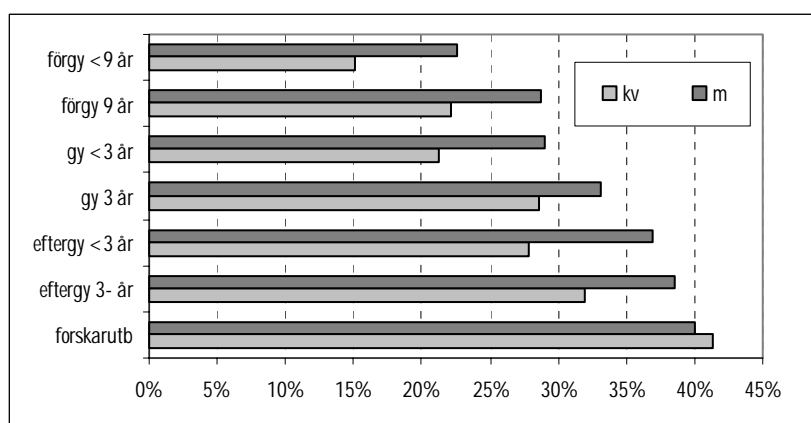
Brist på homogenitet och inre integration i kommunerna, de lokala arbetsmarknadernas byggstenar, är vanligast i ytstora kommuner med liten befolkning. Flera exempel från Norrland på denna brist i LA-regionernas precision finns i Glesbygdsverkets årsbok 2002, s. 141ff. Likartade förhållanden råder emellertid på många håll i landet. Stockholms LA-region sträcker sig exempelvis ända upp till Hallstavikstrakten, tio mil från Stockholms centrum. Landsbygden kring Hallstavik ingår samtidigt i de områden där företag kan beviljas landsbygdsstöd. Att Hallstavik med omnejd (ca 10 000 invånare) förs till Stockholms lokala arbetsmarknad hänger rimligen bara samman med områdets kommundel tillhörighet, Norrtälje. (Pendlingsutbytet uppgick 1989 till några tiotal personer.) Befolkningstyngdpunkten i Norrtälje kommun ligger i sin tur tillräckligt nära Storstockholm för att kommunen ska räknas till Stockholms LA. Den variant av indelningen i LA-regioner som NUTEK lanserade år 1997 innebär att regionerna som regel görs ännu större. NUTEK har fört samman de 109 LA som SCB avgränsade år 1993 till 82 LA-regioner. (Stockholms LA utgör dock undantag eftersom den delats i två LA-regioner av NUTEK.)

Kommunerna används alltså som minsta byggsten när de lokala arbetsmarknaderna avgränsas trots att många kommuner inte ens i sig själva fungerar som faktiska lokala arbetsmarknader eller har homogena pendlingsmöjligheter till andra kommuner. Vid avgränsningen argumenterades för att denna brist i precision är av mindre vikt vid studier av lokala arbetsmarknaders funktionssätt, det syfte för vilket indelningen skapades. I analysen måste man förenkla och renodla i jakten på generella mönster. När LA-regionerna istället används som grundläggande enhet för hela regionalpolitiken blir det mera problematiskt. Om också Glesbygdsverkets arbete med analys och åtgärder formuleras på LANivå riskerar de kommundelar som är så avlägsna att de i praktiken utgör egna lokala arbetsmarknader att gå miste om regionalpolitisk omsorg. Dessa områden tillhör genom sin "litenhet" och sina perifera lägen de mest utsatta i hela landet.

5.5 Olika lokala arbetsmarknader för olika människor

Hur stor den faktiska utpendlingen är hänger också samman med kommunernas befolkningssammansättning. I kommitténs direktiv slås bland annat fast att kvinnors lokala arbetsmarknader oftast är mindre än mäns.

Figur 5.2. Andel pendlare över kommungräns 1998 efter utbildningsnivå och kön



Källa: SCB, Am32SM0002, s. 12.

Man skulle kunna lägga till andra variabler som också påverkar de förvärvsarbetandes möjliga pendlingsavstånd. Exempelvis spelar inkomstnivå roll, liksom närvarokrav på arbetsplatsen. En välbetald akademiker med möjligheter att jobba hemma några dagar i veckan har helt andra möjligheter att pendla än en undersköterska. Detta är faktorer som kriterierna bakom indelningen i LA och LA-regioner över huvud taget inte beaktar. De tar bara hänsyn till pendling över kommungräns. Undersköterskorna i en kommun med en stor andel välbetalda akademiker antas alltså mer benägna att pendla än sina kollegor i en kommun med en liten andel välbetalda akademiker.

Det faktum att olika grupper tenderar att ha olikstora lokala arbetsmarknader innebär rimligen ett behov av flexibilitet i synen på lokala arbetsmarknader. Mot bakgrund av olika gruppers varierande pendlingsbenägenhet finns det tveksamheter också kring NUTEK:s sammanfogande av LA till större LA-regioner. Det är

nämligen oklart i vilken mån den regionförstoring som skett är en konsekvens av strukturomvandling och ökad genomsnittlig utbildning eller om den beror på ökad pendling i allmänhet. I den mån det förra gäller kan de förväntningar som ligger till grund för NUTEK:s indelning visa sig felaktiga. Den bygger bland annat på att ”små kommuner som tidigare t.ex. genom förekomsten av en stark industri bildat en självständig LA-region” (NUTEK R 1998:36) skall växa samman. Så även vid analys av arbetsmarknaderna finns problem med att geografiskt bestämma arbetsmarknadsregioner. Det avstånd människor är beredda att dagligdags arbetspendla varierar inom vida gränser med bl.a. kön och yrke.

Den regionalpolitiska utredningen konstaterar att olika samhällsfunktioner har olika geografisk räckvidd. Den funktionella regionen för exempelvis specialistsjukvård omfattar i vissa fall hela riket, medan den funktionella regionen för busshållplats bara sträcker sig några hundra meter. Om man går utanför relationen mellan individen och arbetsplatsen så får vi alltså ett mångfacetterat landskap som också behöver hanteras som ett sådant.

5.6 Datatillgång

Fördelen med att använda begrepp som Lokala Arbetsmarknadsregioner är att man får ett underlag för att analysera samhällsförändringar. Alla indelningar har sina svagheter men givet att de är kända och kan hanteras så kan det ändå var motiverat att använda dem. De Lokala Arbetsmarknadsregionerna har använts för många viktiga analyser av regional utveckling. Framför allt har det tidigare funnits ett större behov än det nu gör att slå fast vissa indelningar och kategorier för att få möjlighet att göra jämförande studier över tid och mellan områden.

I takt med att det växer fram statistik som baserar sig på geografiskt högt upplösta data försvagas detta argument. SCB kan nu bryta ned all geokodad statistik på rutor. Såväl Glesbygdsverket som Jordbruksverket bygger idag upp sina regionala databaser utifrån sådana s.k. rutdata. Även ITPS planerar att bygga upp en liknande databas med mycket hög geografisk upplösningsnivå. Ytterligare exempel på myndigheters ansträngningar i denna riktning finns i Riksdagens revisorers rapport. Det finns knappast något som hindrar att andra statistikproducenter koordinatsätter

sina data. Det är en utveckling som möjliggör att man skiftar perspektiv och skala beroende på vilket problem man arbetar med.

Riksdagens revisorer anför brist på jämförbarhet som argument mot Glesbygdsverkets indelning (2001 s. 55) i glesbygd och landsbygd. Vi menar att det inte kan vara något viktigt argument.

5.7 En mångfald regioner i praktiken

I arbetet med att faktiskt genomföra regionalpolitiken är det uppenbart att det är en mer flexibel geografi som måste gälla. Här finns en mängd olika indelningar beroende på vilka insatser som görs. Bara inom EU:s regionalpolitik finns flera regiontyper ofta baserade en blandning av funktionella och administrativa kriterier. I flera fall görs avgränsningarna på regional och lokal nivå.

Ytterligare ett exempel på detta är det Landsbygdsstöd som är ett av de regionalpolitiska instrumenten. Det är länsstyrelserna som här bestämmer vad som ska räknas till landsbygd. Hur de gör det varierar, men avgränsningen sker nästan undantagslöst på en subkommunal nivå. Ofta fungerar församlingsgränser som gränser för stödområdena. Det visar behovet av att arbeta med en annan geografi än lokala arbetsmarknadsregioner när det är landsbygdens förhållanden som ska hanteras.

5.8 Slutsatser

Indelning av riket i lokala arbetsmarknader, LA, var ursprungligen tänkt som en geografisk indelning att använda för studier av arbetsmarknaders funktionssätt. I den användningen har indelningen uppenbara förtjänster. Däremot har indelningarna av landet i LA och LA-regioner svagheter som blir problematiska när de används som grundläggande geografisk byggsten för hela regionalpolitiken. Ur ett gles- och landsbygdsperspektiv är det särskilt problematiskt att LA-regionerna osynliggör de små bygder som är så avlägsna att de funktionellt sett inte hänger samman med sina kommuners centralbygd, utan i praktiken bildar en egen lokal arbetsmarknad.

Olika samhällsfunktioner har olika geografisk räckvidd. Vår slutsats är att man måste arbeta med en variabel geografisk indelning beroende på vilken fråga man studerar och på vilka regionalpolitiska åtgärder det gäller. Det är ett förhållningssätt som ligger

väl i linje med de resonemang som konstruktörerna av LA-indelningen förde när dessa kom till. Så sker också i praktiken.

Vi vill förorda en rumslig flexibilitet i arbetet med att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Hänvisningen till att LA-regioner är grunden för regionalpolitiken kan inte vara ett argument för att tona ner eller utelämna landsbygden som en kategori i politik och planering. Däremot är det ett problem för Glesbygdsverket att LA-regionerna uppfattas som så viktiga i den regionala utvecklingspolitiken.

6 Landsbygdens särskildhet

Har landsbygden specifika förutsättningar som kan motivera att det finns en landsbygdspolitik? I det här kapitlet diskuteras några förhållanden som kan motivera att man ser landsbygden som något särskilt. De aspekter vi tar upp; landskapet och den glesa strukturen, befolkningsfrågan, boendet, företagandet, utvecklingsprocesser och fysisk planering hänger påtagligt samman och går i varandra. Det stärker intrycket av att det inte är tillräckligt med sektorspolitik för att landsbygden ska utvecklas utifrån sina egna villkor.

6.1 Landskapet och de glesa strukturerna

I det här kapitlet ställer vi frågan: *Är det något särskilt med landsbygden som gör att den behöver observeras och hanteras som en separat kategori i politik, planering och utvecklingsarbete?* För att det ska vara möjligt att ge svar på frågan så behöver vi någon form av definition av landsbygden. Det finns förstås en betydande litteratur om detta begrepp och det finns oändligt många definitioner som används i skilda länder och regioner, i organisationer, i samband med politiska styrmedel, utvecklingsprojekt osv. Erfarenheten visar att det inte går att skapa en enhetlig definition som är användbar i alla situationer. Problemet med att hitta en enhetlig definition beror på den stora variationen ifråga om sociala ekonomiska och miljömässiga förhållanden som ryms inom det som människor uppfattar som och benämner landsbygden. Det måste finnas ett utrymme för olika definitioner utifrån de fenomen och sammanhang som studeras i varje enskilt fall. När det gäller mer precisa definitioner som används i skilda sammanhang hänvisas till kapitel 7.

Vi menar att i grunden skiljer sig landsbygden från tätorten i två avseenden. Det ena är att landsbygden präglas av sin speciella fysiska

miljö; naturlandskapet, det brukade landskapet, den byggda miljön. Det andra är de glesa strukturerna, avståndet, som påverkar nästan alla mänskliga aktiviteter. Den fysiska miljön och glesheten får därför ligga till grund för diskussionen om hur landsbygden skiljer sig från staden på andra sätt.

Utgår man från den fysiska miljön som ett särdrag för landsbygden så börjar den vid stadsgränsen. Det är också så som begreppet används i vardagsspråket. Det knyter an till Glesbygdsverkets tätortsnära landsbygd som börjar vid fem minuters bilresa till en större ort. I den här landsbygden har de flesta människor på många sätt likartade förutsättningar som de som bor i större orter. Men lika fullt beaktar människor skillnaden i sitt vardagliga handlande t.ex. när de väljer bostad eller skapar sig den identitet som kan ligga till grund för engagemang i lokal utveckling. Det är alltså relevant att se denna landsbygd som en från tätorten åtskild miljö; den har en rad annorlunda förutsättningar än tätorten.

Det andra landsbygdkriteriet, glesheten, får sitt genomslag bortom det bekväma avståndet till större orter. Den glesa landsbygden är förknippad med skillnader ifråga om tillgänglighet, sociala relationer, försörjningsmönster, föreningsliv, aktiviteter osv. Befolkningsunderlaget för olika funktioner blir för litet, kostnaderna för verksamheter ofta högre.

Det finns med andra ord anledning att skilja på landsbygder som har en stor befolkning inom bekvämt räckhåll, och glesbygder där tillgängligheten till service och arbetsmarknader är påtagligt sämre och där den egna bygden också präglas av begränsade samhällsstrukturer.

6.2 Stad och land växer samman

Urbaniseringen är en av 1900-talets omvälvande samhällsprocesser, studerad av forskare från allehanda vetenskapliga discipliner. Frågan om vad som egentligen menas med begreppspar som urbant och ruralt eller stad och land har också varit föremål för stor uppmärksamhet. Tillkomsten av förorter och stadslika landsbygdsamhällen visade tidigt att begreppsparet inte kunde förstås som ett motsatspar. Istället lyftes idén fram om ett urban-ruralt kontinuum där det kan vara svårt att dra någon definitiv gräns. Tanken att platser kan radas upp längs en skala från extrem glesbygd till storstad kritiserades emellertid redan på 1960-talet. Då noterade

forskare grannskap som fungerade som byar mitt i storstäderna och urbana människor på landsbygden (t.ex. Pahl 1966). Alltsedan dess har det ofta gjorts gällande att samhällen som det svenska egentligen är genomurbaniserade (t.ex. Ds 1989:22). Det skulle innebära att sociala relationer, försörjning, ekonomins utveckling, kulturella särdrag osv. inte skiljer sig åt på viktiga sätt mellan land och stad. Det varjedagliga utbytet, både genom människors förflyttning och genom att media når alla hushåll på ett likartat vis, antas ha blivit så stort att skillnaderna försvinner. Vi menar att de skillnader som finns är tillräckliga för att motivera att man ser landsbygden som en särskild miljö som har sina specifika förutsättningar och problem.

6.3 Tillgänglighet – en landsbygdsfråga

Trots att landsbygds miljön funktionellt sett ofta ingår i större geografiska enheter skiljer den sig ifrån stadsmiljön genom sin gleshet. Den tar sig uttryck i form av speciella problem och annorlunda utvecklingsförutsättningar. Regionalpolitiska utredningen visade att 96–98 % av befolkningen har tillgång till elementär service inom 10 kilometers avstånd eller 10 minuters restid med bil. Med en sådan beskrivning framstår glesheten som ett problem som numera bara berör ett fåtal människor. Inom denna mil finns dock avsevärda skillnader mellan stad och land. Att bo på landet är inte som att bo i vilken stadsdel som helst, inte ens på den riktigt tätortsnära landsbygden. Här skall vi belysa detta med data från SCB:s levnadsnivåundersökningar.

Levnadsnivåundersökningarna är inte idealiska för ändamålet. Dels baseras de på intervjumaterial som förvisso är omfattande, över 10 000 personer svarade under 1998–1999, men de sakförhållanden som här intresserar oss kartläggs inte bäst genom denna sorts studier¹. Dels är den geografiska upplösningnivån trubbig. Som landsbygdsbor räknas respondenter som uppgett sig bo ”på ren landsbygd med högst ett fåtal hus inom synhåll” eller ”i by eller mindre ort på landsbygden med i huvudsak en- eller tvåfamiljshus”. Här åsyftas alltså tydligt vardagsspråkets landsbygdsbegrepp och inte några hela kommuner eller större regioner. Enligt SCB:s beräkningar fångar denna avgränsning ungefär ¼ av rikets befolkning.

¹ En illustration av detta kan hämtas just ifrån levnadsnivåundersökningarna. År 1986/86 överlappade levnadsnivåundersökningarnas frågor om utbildningsnivå med SCB:s då ny-skapade utbildningsregister. Exempelvis uppgav sig då 21,8 % av befolkningen ha högskoleutbildning i levnadsnivåundersökningen, men enligt registerdata var andelen bara 16,6 %.

Omräknat till ortsstorlekar innebär det ungefärligen att platser (inklusive tätorter enligt SCB:s kriterier) med färre än drygt 1 000 invånare kategoriserades som landsbygd av de svarande. Som jämförelse redovisas samtliga svarande samt H-region² 1 och 2. H-region 1 omfattar Stockholms län utom Norrtälje kommun. H-region 2 omfattar 13 kommuner kring Göteborg och 9 kommuner kring Malmö/Lund. (Kategorierna är alltså inte varandra helt uteslutande, men tätortsgraderna i H-region 1 och 2 uppgick år 2000 till 96,5 respektive 92,5 %.)

Tabell 6.1. Levnadsförhållanden i stad och land 1998–1999. Andel av befolkningen.

Variabel	H1 Stockholm	H2 Göteborg/ Malmö	Lands- bygd	Samtliga
Saknar tillgång till bil	26,6	19,9	5,7	18,2
Äger eller disponerar två eller flera bilar	20,4	23,6	44,5	25,2
Närmsta busshållplats inom 500m	93,7	90,0	58,1	85,1
Bussförbindelse minst var 30:e minut på morgnar	87,4	80,2	15,2	57,9
Bilpendlar till arbetet	38,6	55,7	73,7	51,8
Restid till arbetsplatsen fram och åter <45 min	43,6	60,0	62,8	66,6
Livsmedelsbutik inom 2 km	95,5	92,1	47,6	85,0
Post inom 2 km	87,0	80,8	29,8	72,8
Grönområde för promenader inom 500 m	80,0	77,9	96,1	83,9
Utbyter tjänster med grannar	64,4	66,5	80,3	68,4
Deltagit flera ggr i gemensamma boendeaktiviteter	17,8	15,3	18,2	14,1
Trivs mycket bra med bostadsområdet	68,3	68,4	79,4	71,0
Anser bostadsområdet vara mycket vackert	23,7	28,2	49,0	30,0

Källa: SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden 1998–1999.

² Med H-regionerna eftersträvas en indelning av riket i 6–7 områden med homogena befolkningsunderlag.

Tillgången till kollektiva transporter är sämre på landsbygden än annorstädes. Endast en bråkdel av landsbygdsborna har tillgång till frekventa busskommunikationer. Detta kompenseras med mera bilåkande. Nästan hälften av landsbygdsborna har tillgång till två eller flera bilar. Andelen landsbygdsbor utan tillgång till bil är liten. Över 90 % av både männen och kvinnorna uppger att de "nästan alltid" har möjlighet att disponera en bil dagtid på vardagar. Övriga tider är andelarna ännu högre.

Trots att betydligt fler landsbygdsbor bilpendlar till arbetet är andelen som tillbringar mindre än 45 minuter per dag till arbetsresor inte större på landsbygden än i riket. Det antyder att landsbygdsbornas arbetsresor räknat i kilometer är längre än genomsnittligt, något som också betyder högre pendlingskostnader.

Tillgång till elementär service såsom post och butik inom gångavstånd är sämre på landsbygden. Å andra sidan har förstås nästan alla landsbygdsbor "ett grönområde där man kan ta en promenad på någon halvtimme" inom 500 meter.

Att döma av levnadsnivåundersökningarna är grannsammanhållningen starkare på landsbygden än på andra håll. Landsbygdsborna uppger sig i högre grad än genomsnittligt delta i gemensamma boendeaktiviteter och de utbyter också i högre grad än andra tjänster med sina grannar. I likhet med andra studier visar också levnadsnivåundersökningarna att landsbygdsborna uppskattar sina boendemiljöer mera än andra.

Glesheten är alltså förknippad med både särskilda problem och särskilda möjligheter. Jämfört med tätortsmiljöer är servicen i alla avseenden sämre på landsbygden. Samtidigt antyder levnadsnivåundersökningarna att den sociala samhörigheten är starkare på landsbygden än i staden. I kombination med landsbygdens meningsbärande sida ger detta annorlunda utvecklingsförutsättningar. Det bekräftas av att lokala utvecklingsgrupper på ideell basis är vanligast på landsbygden.

6.4 Landsbygdens företagande

Den regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) diskuterade möjligheterna att främja en dynamisk utveckling för företag i olika regioner. I en underlagsrapport till propositionen konstaterades att den mest slående iakttagelsen av verklighetens ekonomiska geografi är betydelsen av täthet (Liljeström/Strömquist 2000, s. 21):

Geografisk koncentration av företag och sysselsättning till större och mindre tätorter med omgivande regioner är en direkt återspeglning av att *skalfördelar har ett mycket starkt inflytande på lokaliseringsmönstren och regional tillväxt.*

Empiriskt finns det ett överväldigande stöd för att storlek spelar roll och utgör en väsentlig drivkraft för ekonomisk utveckling. Under många decennier har huvudtrenden också varit en regional koncentration av människor och företag.

I propositionen betonades också värdet av kluster, dvs. att företagen ingår i ett system där företag och organisationer är relaterade till varandra och att utbytet mellan dem ger upphov till innovationer. Kluster är ofta regionala. I regionalpolitiken betonas också vikten av att öka underlaget för företagets rekrytering genom att sträva efter större sammanhängande arbetsmarknader. Det kan ske genom s.k. regionförstoring, som innebär att större områden med glesa strukturer länkas ihop t.ex. genom bättre kommunikationer som möjliggör pendling. Det är ett tänkande som knyter an till ekonomisk teori om agglomerationsfördelar och skal-ekonomi.

I propositionen betonas också att den lokala miljön i en vidare bemärkelse är viktig för företagets utveckling. Lokala tillgångar som sociala relationer, kapital, kultur och företagsklimat har betydelse för företagets överlevnad och utvecklingsförmåga.

Om dessa lokala tillgångar kan kombineras med att regionen är öppen, dvs. har ett rikt kontaktnät utanför den nära omgivningen, såväl nationellt som internationellt så finns goda förutsättningar för att regionen ska vara ekonomiskt livskraftig.

Hur passar landsbygden in i diskussionen om täthet och kluster, om sociala relationer och ett system av företag och organisationer? Landsbygden kännetecknas av gleshet och avstånd och uppfattas därför ofta som missgynnad i dessa avseenden. Färre företag och organisationer inom räckhåll kan ge sämre möjligheter att bygga upp de lärande lokala system som klustertänkandet är baserat på. I landsbygdsområden kan inte ens en "förstorad" region alltid ge ett befolkningsunderlag som kan bidra till en dynamisk utveckling.

Teknisk utveckling mot bättre kommunikationer kan emellertid göra att närområdets befolkningsstorlek inte blir avgörande. Ett större rum blir tillgängligt genom ökade möjligheter att resa och arbetspendla men också genom relationer som byggs upp med hjälp av Internet, media osv. Tidsavstånden krymper och ekonomiska

och sociala relationer blir allt mindre lokalt bundna. Både organisationer och människor skapar sådana relationer som gör att den enskilda platsen vävs samman med sin omvärld. Det är en utveckling som kan ge anledning att ompröva betydelsen av täthet och gleshet, stort och litet. Globaliseringen, i betydelsen internationaliserad ekonomi, kan hota landsbygdsområden med marginalisering men det kan också ge nya möjligheter om lokala förutsättningar verkligen kan tas tillvara.

Det finns en framväxande diskussion om möjligheten att förnyelseförmågan allt mindre har att göra med koncentration och täthet. I regionalpolitiken liksom i andra studier betonas att innovationer och entreprenörskap växer fram som en följd av sociala relationer och nätverk. En stark platsidentitet, tillsammans med starka externa nätverk, ger en bygd dess utvecklingspotential (Johannisson 2002). Det är ett synsätt som lyfter fram det starka lokalsamhället. Ett sådant kännetecknas av väl utvecklade relationer där människor interagerar med varandra i flera olika roller. Det är också ett samhälle där människor är väl förtrogna med den fysiska miljön, naturen och bebyggelsen. En sådan kännedom om de lokala tillgångarna, om den fysiska miljön, om förhållningssätt och kompetens hos övriga i lokalsamhället är i sig en tillgång som kan göra den lilla eller glesa miljön dynamisk. Detta är en av förklaringarna till att den ideella sektorn just i landsbygdsområden ofta är ett viktigt komplement till den privata och den offentliga. I Sverige har utvecklingen av lokala utvecklingsgrupper på landsbygden visat att den ideella sektorn, byggd på sociala relationer och platsgemenskap är en viktig utvecklingskraft (Westholm 1999). I rapport nr 4 i den regionalpolitiska utredningen visar Marianne Bull att det lokala utvecklingsarbetet kan ha stor betydelse för att stödja småskaligt entreprenörskap.

Det här tänkandet innebär att vissa aktiviteter i ett glest befolkat landskap, precis som i en stad, kan vara integrerade i en "global" ekonomi medan andra verksamheter är helt relaterade till det lokala underlaget och den lokala ekonomin. Statsvetaren Sasskia Sassen benämner det *the space economy* och menar att en framtidsdiskussion om landsbygden måste rymma perspektivet att det kommer att bli mer och mer vanligt med sådana kopplingar och att de blir viktigare. (Sassen, KSLA-konferens 2002). Ishotellet i Jukkasjärvi är det kanske mest spektakulära exemplet på ett företag som upprättat en direkt relation med en "global" omvärld utan skal fördelar eller något större befolkningsunderlag i den egna regionen.

Johannisson pekar på att den starkare kopplingen mellan lokala nätverk och "globala" relationer innebär att förnyelsekraften i en bygd blir allt mindre kopplad till frågan om centrum/periferi. Han föreslår ett paradigmskifte som skulle göra det möjligt att bättre förstå de nya möjligheterna till företagande och entreprenörskap i glesbefolkade områden.

Det finns flera skäl att ta upp dessa förändringar i en diskussion om behovet av politik och planering för landsbygden. De framväxande villkor för entreprenörskap som här skisseras berör både stad och land är knutna till vissa förhållanden som är vanliga på landsbygden. De underlättas av att människor är mångsysslare och växlar mellan anställning/företagande respektive involvering i den sociala ekonomin. De växer fram i områden som är för glesa för att den offentliga sektorn ska kunna utvecklas fullt ut. De får bäst genomslag där resurser från alla delar av samhället samverkar. Gemensamt agerande i lokalsamhället är en nyckel till framgång.

Det här sättet att se på företagande kan ses som ett komplement till det som framfördes i den regionalpolitiska utredningen. Det vilar på samma element av sociala strukturer och nätverksbyggande men det poängterar att landsbygden med sina ofta fysiskt glesa strukturer inte bara missgynnas av globaliseringen, utan också kan ha goda och ökande möjligheter att utveckla ett entreprenörskap.

Eftersom det inom både EU:s landsbygdspolitik och Sveriges politik för de areella näringarna finns ett uttalat mål att öka företagandet och bredda landsbygdsföretagandet så kan det vara motiverat att särskilt uppmärksamma möjligheten till småskaligt entreprenörskap som finns i landsbygds miljön. Kunskapen inom det här området är ännu bristfällig. För att utveckla ett stöd till entreprenörskap i den lilla skalan behövs ytterligare kunskap om hur dessa processer går fram och hur de skiljer sig åt mellan bygder med olika förutsättningar i form av traditioner, identitet, näringsfång osv.

6.5 Landsbygdens befolkningsutveckling

I diskussionen om framtiden för bygder och regioner är befolkningsutvecklingen en grundfråga. Befolkningens ålderssammansättning bestämmer till stor del den ekonomiska utvecklingen, den påverkar behovet av samhällelig service, den bestämmer arbetsmarknaden osv. Alla insatser som görs för att nå de regional-

politiska målen vilar på människorna som finns i regionerna och samtidigt är dessa människor målet för insatserna. Befolkningsutvecklingen är också, jämfört med andra variabler, någorlunda förutsägbar. Därför är den demografiska analysen en nödvändig grund för den utvecklingsinriktade regionalpolitiken.

Nygren/Persson (2001) har analyserat den framtida befolkningsutvecklingen i Sveriges lokala arbetsmarknader och visat att utvecklingen i stora delar av landet är ganska problematisk med en förväntad befolkningsminskning i 70 av 109 lokala arbetsmarknader. I huvudsak är det små lokala arbetsmarknader som har en förväntad befolkningsminskning.

Det kan dock noteras att befolkningsutvecklingen ofta sett annorlunda ut i kommunernas och regionernas landsbygder än i deras tätorter. Detta framgår inte vid kommun eller regionvis redovisning eftersom tätortsbefolkningen är i majoritet i nästan alla svenska kommuner och lokala arbetsmarknader.

Den svenska urbaniseringen kulminerade under 1950- och 60-talen. Då flyttade framför allt de yngre landsbygdsborna till staden och landsbygden fick en genomsnittligt äldre befolkning. År 1970 kännetecknades landsbygden av att andelen pensionärer var hög medan de familjebildande 25–35-åringarna var relativt sett ovanliga på landsbygden. Det förde med sig höga dödstal och låga födelsetal. De demografiska förutsättningarna för befolkningstillväxt på landsbygden var alltså mycket dåliga vid denna tid.

Under 1970-talet vände trenden och idag är landsbygdsbefolkningen i stort sett lika stor som för 30 år sedan. Samtidigt har det skett en föryngning så att landsbygden nu kännetecknas av många barnfamiljer och många barn. Det är en utveckling som framför allt beror på förändrade flyttmönster. Människor har i ökande grad valt att bosätta sig på landsbygden. Det reflekterar i sin tur de förbättrade pendlingsmöjligheterna, det faktum att många människor uppskattar landsbygdens boendemiljö och den allt större vikt människor tillmäter sitt boende.

Landsbygdsbefolkningen är alltså generellt sett ung. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg de regionala skillnader som finns också mellan olika landsbygder. I stora delar av norra Sverige är åldersstrukturen ett påtagligt problem både på landsbygden och i tätorterna.

Den relativt sett unga landsbygdsbefolkningen ger förutsättningar för en fortsatt levande landsbygd i stora delar av landet. Det förtjänar dock att understrykas att flyttrörelserna är avgörande för

den framtida utvecklingen, något som de senaste trettio årens förändringar illustrerar. En stor del av de barn som växer upp på landsbygden flyttar till tätorter när de flyttar hemifrån. Det som bestämmer landsbygdens framtida befolkningsutveckling är om den flyttström som går i motsatt riktning förmår väga upp utflyttningen.

Till de viktigaste grupperna bland inflyttare till landsbygden hörde under de gångna 30 åren barnfamiljer med arbetarklassbakgrund. En allt mindre del av befolkningen tillhör arbetarklassen och en allt större andel av befolkningen har sina rötter i urbana miljöer. Det kan tala för ett minskat intresse för landsbygdsboende. Å andra sidan finns ett tydligt tryck på landsbygdsboende kring de större städerna södra Sverige. Med ökande pendlingsmöjligheter växer också möjligheterna.

Landsbygdsbefolkningens storlek varierar också säsongvis. Sverige tillhör de fritidshustätaste länderna i världen och en stor del av svenskarna tillbringar delar av året på landsbygden. I många skärgårds- och fjällområden spelar dessa variationer stor roll för den lokala ekonomin. Fritidsbefolkningen ger underlag för turism och service men kan också vålla problem just genom sin ojämnhet; samhällen blir halvtomma delar av året, fastighetspriserna tränger undan lokalbefolkningen och flaskhalsproblem ifråga om service är några sådana problem. Tydligast är de i skärgårds- och fjällområden. Fritidshuset har fått en allt bättre standard och med en växande andel pensionärer med mycket fritid och med fritidens växande betydelse är det rimligt att tänka sig att mera tid kommer att tillbringas i fritidshus i framtiden.

Det främsta skälet att se landsbygden som en särskild kategori i befolkningsfrågan är just att den har en annorlunda utveckling. Enda sättet att kunna bedriva en politik för tillväxt och utveckling i hela landet är att ta vara på de specifika möjligheter som finns. Genom att också se landsbygdens avvikande mönster kan politiken inriktas på att ta tillvara möjligheter och minska svårigheter. På vissa håll kommer det att finnas behov av politik och planering som faktiskt handlar om tillbakagåendets problem. Hur kan man optimalt utnyttja krympande resurser? På andra håll kan landsbygdens attraktionskraft för boende ses som en möjlighet att ta tillvara.

6.6 Landsbygden som boendemiljö

Studier visar att landsbygdens attraktivitet som boendemiljö framför allt är kopplad till den fysiska och sociala miljön och att flyttningarna styrs av en önskan om en viss livsmiljö snarare än av tillgången till arbete. (se t.ex. Amcoff 2000 för en översikt). En ökande pendlingsbenägenhet och ett svagare band mellan arbetsplats och bostad tycks bidra till att värderingar blir än viktigare när människor väljer boendemiljö. Den regionalpolitiska utredningen visade att bara en mindre del (<20%) av de människor som flyttar anför arbetsmarknadsrelaterade skäl till sitt byte av hemort. Den vanligaste motiveringen är istället en önskan om "miljöbyte". (SOU 2000:36, Rapport 2). Det är en långsiktig trend där boende och fritidssysselsättningar har flyttat fram sina positioner som meningsbringare i människors liv under hela 1900-talet (t.ex. Daun 1980).

Denna typ av flyttningar sker förstås inte vart som helst. Människors beslut om var de ska bo styrs av en kombination av materiella och immateriella faktorer; möjligheten till försörjning, bostadens pris, sociala relationer, tillgång till service. Också sådant som platsers image, lokal kultur, landskap osv. spelar stor roll (se t.ex. Kåks/Westholm 1994). För den som flyttar är de flesta platser helt ointressanta. Ofta finns en dragning till en specifik trakt, en ort eller en viss slags miljö. Individerna/hushållet söker sin boendemiljö på ett sätt som påminner om hur ett äktenskap blir till: kriterierna är mycket finstämda men samtidigt komplexa, inte många kan komma ifråga.

Människors livsmiljöer skiljer sig mera inom regioner än mellan regioner. Det innebär att det i högre grad är regionernas delar än regionerna som attraherar inflyttare. Den som permanentar sin sommarstuga eller tar över en gård drivs som regel inte av de möjligheter som finns i den region den ligger, utan av dess omedelbara miljö; ett speciellt läge i landskapet en speciell utsikt eller en speciell by. På samma vis finns inflyttare till storstäder som attraheras av de centrala nöjeskvarteren, men inte de kringliggande sovstäderna eller industriområdena. Dessa bosättningar genereras på en mycket lokal nivå. Därför bör de inte heller tolkas på en regional nivå. I sina egna perspektiv bosätter sig människor på platser, inte i funktionella regioner.

Empiriska studier visar att det framför allt är den fysiska miljön som gör att människor tillskriver landsbygden en mening och

uppfattar den som annorlunda än staden (se t.ex. Halfacree 1995 eller Haartsen m.fl. 2000). I vardagspråket går gränsen mellan stad och landsbygd där tätortens finmaskiga gatunät och detaljplanerade bebyggelse övergår i ett landskap präglat av de areella näringarna. Landsbygden är en meningsfull kategori. Den mening som tillskrivs landsbygden ligger till grund för människors handlingar och engagemang oavsett hur stora likheterna mellan stad och land är i andra avseenden.

När det gäller boendet så har frågan om huruvida landsbygden behövs i politik och planering eller om det räcker med Lokala Arbetsmarknadsregioner ett klart svar. Befolkningsutvecklingen kan inte förstås på ett tillfredsställande sätt utifrån de större regionerna. Landsbygden har uppenbara kvaliteter som påverkar bosättningsmönstret. Här finns en stor möjlighet för politik och planering; att bygga vidare på den spontana utvecklingskraft som landsbygdsmiljön utgör, att koppla jordbruk och landskapsplanering till bostadsplanering, att utveckla bostäder för landsbygdens behov, att särskilt uppmärksamma bostadsfinansieringens problem på landsbygden osv. Det är ett outvecklat fält just för att det inte finns en utvecklingsinriktad samhällsplanering för landsbygdens behov.

6.7 Landsbygdsutveckling

Landsbygdsutveckling är ett sedan länge etablerat begrepp både i Europa och i många andra länder. Det finns som namn på vetenskapliga institutioner och det förekommer flödigt i planering och utvecklingsarbete på skilda nivåer. Precis som ordet landsbygd så har det varit föremål för ett stort antal definitioner. Det är svårt att slutgiltigt fånga vad det är fråga om, men fenomenet som det syftar på är tillräckligt distinkt och verkligt och seglivat för att begreppet ska överleva ändå. Kearny (m.fl. 1994) talar om landsbygdsutveckling som en process som försöker integrera ekonomiska, sociokulturella och miljömässiga mål (Jmf målet för den regionala utvecklingspolitiken.) Moseley (1996:20) beskriver det som

En uthållig process av ekonomisk, social, kulturell och miljömässig förändring som syftar till långsiktigt goda levnadsvillkor för hela landsbygdssamhället.

I Sverige har Larsson (2002) gjort en viktig bestämning för att komma förbi det faktum att ”utveckling” aldrig kan vara intresse- eller värdeneutralt genom att betona att i arbete med landsbygdsutveckling är utveckling en *förändring i avsedd riktning*.

Att ordet landsbygdsutveckling är så starkt och etablerat beror förstås på att det finns en verklighet bakom. I Sverige har det sedan årtionden bedrivits lokalt utvecklingsarbete i samverkan mellan ideella organisationer, offentlig sektor och företag. Det sker framför allt på landsbygden (Bull, Regional pol. utr., rapport 4). Under 1990-talet formades dessa insatser till en tydlig folkrörelse organiserad på skilda nivåer; lokalt i utvecklingsgrupper, regionalt i länsbygderåd och på nationell nivå i Skärgårdsrådet och Folkrörelserådet. Här organiserades tusentals lokala grupper; byalag, hembygdsföreningar, intresseföreningar samhällsföreningar osv. Drivkraften i denna rörelse är ett engagemang i lokalsamhället som tycks vara i hög grad knuten till just landsbygden. De enskilda samhällena är tillräckligt små och avgränsade för att få människor att engagera sig i lokala frågor. Ofta hämtas kraften ur både en känsla av kris genom att samhällsfunktioner och befolkningsunderlag sviktar, och upplevda möjligheter till utveckling och förnyelse som människor ser i sin lokala miljö.

De olika EU-programmen, mål 5b, mål 6 och Leaderprogrammet och senare mål 1 och mål 2 har tveklöst påverkat denna mobilisering. Programmen har i många fall drivit fram någon form av lokal organisering. Bygder som har inflyttning och starka lokala grupper har använt stödpengar både till att bevara viktiga funktioner och till att utveckla nya verksamheter. Områden där det saknats ideella insatser och förändringsarbete har istället blivit mer utsatta. Så har t.ex. leaderprogrammen skapat en öppen kanal för personer och företag inom sina geografiska områden till utvecklingsprojekt, mötesplatser, internationella kontakter, utbildningar osv.

Det faktum att frivilligsektorn, eller ideella insatser, tycks vara vanligare på landsbygden kan ha att göra med att människors engagemang ofta handlar om den enskilda platsen, den verkligt lokala miljön. På landsbygden är denna väl avgränsad och överblickbar. Den regionalpolitiska utredningen drar slutsatsen att

humankapital och socialt kapital är lika viktiga, ibland viktigare, som finansiellt kapital vid skapande, befastande och återskapande av regional utvecklingskraft. De gynnar den entreprenöriella företagsamheten och de får en särskild betydelse för utvecklingen i regioner utanför storstadsområdena. (SOU 2000:87, s. 117).

Det är viktigt här att konstatera att det inte är någon "funktionell region" som är förutsättningen för den ideella sektorns styrka. Det som får människor att satsa tid och arbete är ett geografiskt område som kan avgränsas till en enskild by eller möjligen en socken. Det är när byns olika funktioner är hotade eller behöver utvecklas som människor mobiliserar sig och som lokala utvecklingsgrupper bildas. Redan en kommun, även om den är liten, tycks vara en för stor geografisk enhet för att det ska etableras lokala utvecklingsprocesser. Människor har en diffus uppfattning om var kommunernas territorier börjar och slutar. I ännu högre grad gäller det den funktionella regioners gränser.

Ju mindre befolkning som nås inom pendlingsavstånd ifrån en plats, desto mera är dess befolkning hänvisad till sin egen förmåga att skapa försörjning. Det är inte bara för att antalet arbetstillfällen är mindre på arbetsmarknader med liten befolkning, utan också för att de små arbetsmarknaderna är mera beroende av exogena tillväxtpulser och rörlighet. I så måtto är de svagare. Det lokala engagemanget som tar sig uttryck i nätverk och lokala utvecklingsgrupper är alltså av större betydelse i glesbygder där glesheten inte kan överkommas med pendling till andra orter.

Den lilla skala som landsbygdsutveckling utspelar sig i, innebär ofta ett beroende av relativt få personer. Därför är det processer som utspelar sig ojämnt i tid och rum. Bygder som tycks ha relativt lika förutsättningar kan utvecklas åt helt olika håll; den ena förlorar sin befolkning och sina företag medan den andra får nya inflyttare och nya verksamheter. I alla slags landsbygder finns områden som visar upp ökande befolkning. I avlägsna glesbygder, på den tätortsnära landsbygden, i byar, i småorter och städer finns exempel på både tillväxt och tillbakagång under de senaste decennierna.

Landsbygden, den glesa strukturen, har alltså en förmåga att skapa och vidmakthålla utvecklingsprocesser, utan att uppfylla krav på täthet eller skalfördelar. En del av dessa frivilliga insatser görs för att kompensera för brister i kommersiell och offentlig service. Människor fullgör uppgifter som inte kommunerna har råd att decentralisera till landsbygden. Ofta handlar det därför om olika typer av platsspecifika lösningar.

Den landsbygdsutveckling som har skett i Sverige de senaste två årtiondena är ganska dåligt känd. Utvärderingarna av EU-programmen är delvis styrda ifrån Bryssel och tenderar att vara tämligen formella och fyrkantiga. När det gäller vad som verkligen händer i olika områden så stannar kunskapen till stor del bland dem som verkar

i respektive program eller bygd. Till viss finns det samlad erfarenhet i länsorgan och kommuner. I den här utredningen har vi från många personer mött en önskan om just detta; att ta vara på de erfarenheter som görs i byar och bygder, att stötta dessa processer, erfarenhetsåterföring, spridandet av goda exempel, utvärdering osv.

6.8 Landsbygden nära städerna

Det kan också finnas ett behov av att i politik och planering särskilt uppmärksamma den landsbygd som ligger nära större städer och som oftast domineras av ett jordbrukslandskap. I dessa områden ställs det stora och ofta motsatta krav på landsbygden. Den fysiska miljön, natur- och kulturlandskapets framtid står i centrum. Landskapet ska kunna bestå med livsmedelsproduktion, livsmiljö, biologisk mångfald och resurshushållning. Ifråga om arbetsmarknad och service är dessa områden i hög grad sammanväxta med städerna genom pendling. Samtidigt ligger deras boendekvalitet just i att de är avskilda och artskilda från staden.³

Stadsnära landsbygder är ofta attraktiva för bosättning och människor väljer att flytta till landsbygden även om det innebär längre arbetsresor. Attraktionskraften ligger främst i livsmiljön, bl.a. i närheten till naturen och i landskapet. Men i det moderna odlingslandskapet används produktionsformer som inte automatiskt skapar vare sig ett attraktivt kulturlandskap eller biologiska mervärden. Begreppet *agrodesign* har vuxit fram för åtgärder som avsiktligt påverkar produktionslandskapet så att de ska kunna fylla olika krav, t.ex. genom formandet av småskaliga och variationsrika miljöer. Agrodesign handlar om att finna nya vägar att kombinera rationell jordbruksproduktion med mer biodiversitet, större möjligheter till friluftsliv men även attraktiva förutsättningar för permanent och fritidsboende. Begreppet riktar blickarna mot det faktum att människor i alla tider format kulturlandskapet.

Ser man tio år framåt så är det rimligt att anta att motiven ökar för en sådan landskapsplanering. Ingenting tyder på att betydelsen av landsbygdens boendekvaliteter ska minska. Samtidigt går jordbruket i olika riktningar och dessa kan påverkas med utformningen av jordbruksstöd och med en sektorsövergripande planering som kan samordna olika intressen. Å ena sidan ökar fortfarande jord-

³ Diskussionen bygger på bidrag av Eivor Bucht och Ole Reiter vid en workshop under konferensen De glösa strukturerna i den globala ekonomin, KSLA den 14–15 oktober 2002.

brukets specialisering och koncentration som gör landskapet mer ensidigt och trivialt, å andra sidan görs en mängd insatser för att jordbruket ska anpassas till krav på miljöhänsyn och landskapsvård. I flera länder i Europa, bl.a. i England och Irland arbetar man medvetet för att utveckla byar i den här riktningen och samtidigt värna om deras identitet. I Danmark finns också en aktiv samhällsplanering med syfte att landsbygden ska få fler innevånare utan att dess specifika värden äventyras.

I Sverige är dessa synsätt ännu ganska lite utvecklade. Den typen av territoriell samhällsplanering är i första hand en fråga för kommunerna, men kommunal planering innebär framför allt planering för tätorter. I kommuner med mellanstora och större städer finns ett behov av en utvecklingsinriktad kommunal planering för hela det kommunala territoriet. Avsaknaden av en sådan planering innebär att sektorspolitiken får genomslag när det är samordning som behövs. Landsbygdsområdena förlorar de specifika kvaliteter som gör dem värdefulla.

En progressiv syn på kultur- och naturlandskapet är att det ska tillfredsställa olika mänskliga behov som finns på landsbygden och i staden. Det kan ske utifrån ett bevarandeperspektiv t.ex. med insatser som görs för att vidmakthålla sådana värden som skapades "av sig själv" genom tidigare brukningsmetoder. Det kan också ske i ett utvecklingsperspektiv som tar sin utgångspunkt i dagens förutsättningar och som formas i en sammanvägning mellan de olika intressen som riktas mot landsbygden. De insatser som behövs kan sedan utföras på skilda sätt. För att lantbrukaren, enskilt eller i samverkan med andra lantbrukare, skall kunna utveckla sitt företag på ett effektivt sätt, kräver detta en delvis ny form av utvecklingsplanering som inbegriper lantbrukarens krav. Alternativt kan insatser utföras t.ex. i form av ett riktat uppdrag till lantbrukarna, av kommunen eller ideellt av en lokal utvecklingsgrupp etc. I dessa samverkansformer diskuteras också behov av ny kunskap om landsbygdens resurser och potential, som förutsättning för att kunna formulera och genomföra nya strategier och planer. Frågan om den demokratiska förankringen t.ex. genom tillämpning av reglerna i PBL kan behöva övervägas ytterligare.

Det är uppenbart att dessa frågor till stor del måste hanteras lokalt och i samverkan mellan många intressenter. Institutionen för Landskapsplanering vid SLU har etablerat en verksamhet som bl.a. bygger på "rådslag" där landsbygdens olika aktörer gemensamt diskuterar och analyserar förutsättningarna för landsbygdens

utveckling. Rådslagens arbete syftar till att skapa "sambandskontrakt" om landsbygden mellan lokala, kommunala och regionala aktörer. Det kan ses som ett försök att gemensamt formulera strategier och planer för landsbygdens utveckling. Förhoppningen är att rådslagen genererar erfarenheter och kunskaper till gagn för utveckling av såväl informella som formella styrmedel för landsbygdens utveckling.

Ett liknande anslag finns i Janken Myrdals rapport om bondens nya uppdrag (Ds 2001:68) där han diskuterar den mångfunktionella landsbygden som en förskjutning av behovsspektrat. Utifrån ett alternativt produktionsbegrepp som utgår från *behov* och *brist* diskuterar Myrdal landsbygdens ökande multifunktionalitet. Vissa behov kan inte hanteras av en marknad och därför behövs ett nytt kontrakt mellan bonden och samhället om vilka behov bonden ska få ersättning för att tillfredsställa.

Det är tydligt att dessa förändringar måste ske på både nationell och på lokal nivå. Dels finns det "globala" och nationella krav som de lokala processerna måste beakta. Det kan handla om miljömål, krav på resurshushållning, produktionskrav osv. En mängd regelsystem måste samverka och insatser för att stödja förändringen kan göras från olika politikområden. Erfarenheterna från lokala försök och processer behöver göras tillgängliga, dels för att spridas till andra bygder och dels för att nationell politik ska kunna utformas så att den stödjer dessa processer. Här kan både EU:s och en eventuell nationell landsbygdpolitik spela en pådrivande roll.

7 Hur ska landsbygden avgränsas?

Modern statistik som är baserad på individer och hushåll ger möjligheter att i analyser variera avgränsningar och kriterier och därigenom öka kunskapen. Kriterierna för vad som är landsbygd och glesbygd kan variera beroende på vilka förhållanden som avses och vad man vill uppnå med avgränsningen. Motiven för att finna en optimal definition av landsbygd och glesbygd har ersatts av motiv för att kunna variera skala och perspektiv: vi rör oss mot ett flexibelt rum i skilda bemärkelser.

Det finns ingen definition av landsbygden som fungerar för alla behov. Vi utgår från att landsbygden har två huvudsakliga karakteristika; det ena är den fysiska miljön som är präglad av det brukade landskapet och den byggda miljön. Det andra är glesheten som ger speciella förutsättningar åt nästan all mänsklig aktivitet. Med detta synsätt börjar landsbygden där tätorten slutar. På denna tätortsnära landsbygd är de flesta aktiviteter kopplade till tätorten men människor uppfattar det som landsbygd och förutsättningarna är i vissa avseenden också landsbygdens. Längre bort från tätorterna blir landsbygden speciell i fler avseenden. Det handlar om både möjligheter och hinder, t.ex. kostnader för att upprätthålla service eller för olika utbytesrelationer, restider osv. Vi menar att åtskillnaden av fysiska miljöer räcker långt som grundelement. I analysarbete är det ofta är fruktbart att utgå från individen och ställa frågan; hur många människor har en individ inom ett visst avstånd.

7.1 Landsbygdsavgränsning i teori

Varje studie som görs av landsbygden och varje insats som görs för landsbygden möter frågan om hur man ska avgränsa och definiera vad som är landsbygd. En översikt över landsbygdsforskning och över hur landsbygdsbegreppet används i planering och utvecklings-

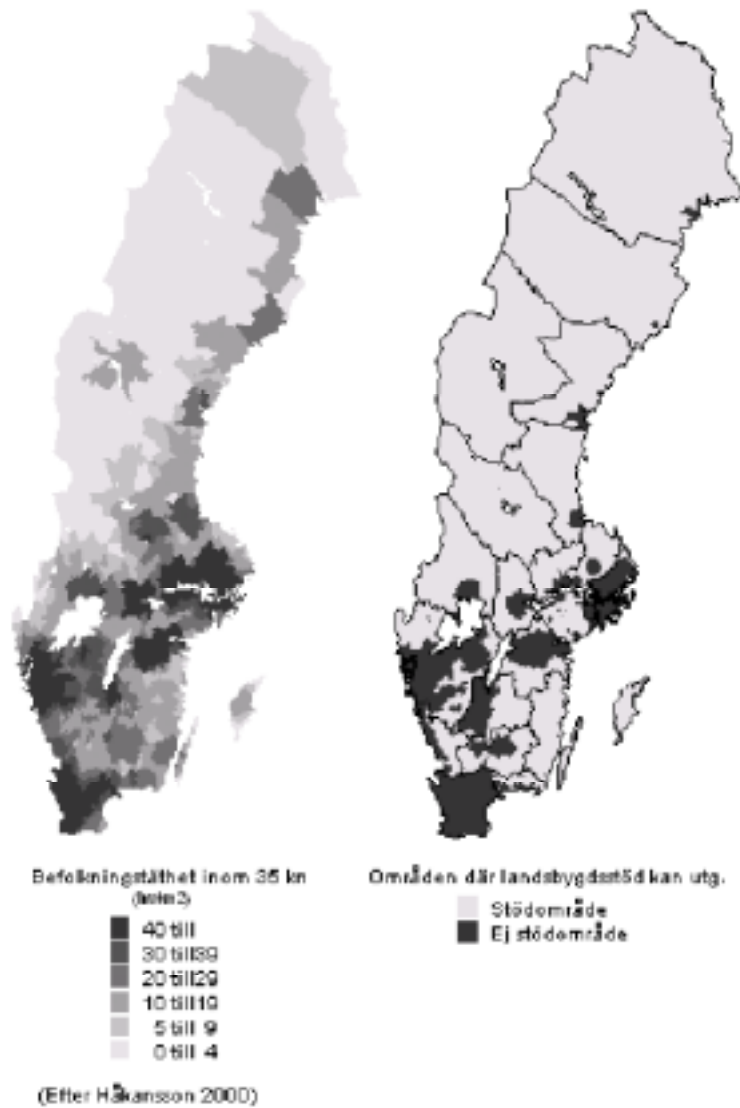
arbete i skilda länder visar upp en stor variation när det gäller vad landsbygd är och vilken skala man ska använda för att studera den. Den här mångfalden kan förklaras av den stora variationen i sociala ekonomiska och miljömässiga förhållanden mellan olika områden som människor uppfattar som landsbygd.

Vi utgick i det förra kapitlet från två huvudsakliga förhållanden som kännetecknar landsbygd. Det ena var den fysiska miljön som kännetecknas av naturlandskapet, det brukade landskapet och den byggda miljön som ger en rad speciella förutsättningar för människor även i närheten av större orter. Det andra var de glesa strukturerna. När det är långt till större orter får glesheten betydelse för det sociala och ekonomiska livet i vid bemärkelse. Vi gjorde därför skillnad på landsbygd och glesbygd utan att ge en exakt definition.

Inom samma avstånd ifrån en plats når man ett större antal människor i tätbefolkade regioner än i glesbefolkade. Regionalpolitiska utredningen lyfter fram detta som en viktig förklaring till att vissa regioner tenderar utvecklas bättre än andra. När många människor kopplas samman i en region kan fler branscher etablera sig vilket ger en mer dynamisk arbetsmarknad, större underlag för service osv.

Befolkningstätheten varierar stort i Sverige. Det gäller även hur stor befolkning som kan nås inom 3–4 eller 5–6 mil ifrån en plats. Olika landsbygders möjligheter att kompensera sin egen gleshet med pendling till näraliggande befolkningskoncentrationer, varierar stort. Detsamma gäller regionförstoringens potential. Stora delar av landet är så glest befolkat att inte ens utökade möjligheter till dagpendling skulle leda till att särskilt många fler människor skulle kunna interagera. Det finns därför anledning att skilja på landsbygder med stor befolkning inom räckhåll – och därmed en stor arbetsmarknad och ett stort serviceutbud – och bygder som kännetecknas av gleshet som ger litet underlag för service, glesbygder. Kartan visar befolkningstätheten inom 35 kilometer från olika platser i riket.

Figur 7.1. Befolkningsstäthet 1990 inom 35 km från landets församlingskyrkor och områden där landsbygdsstöd kan utgå



Landsbygdsstödet stödnivåer varierar stort. I delar av landet är landsbygdsstödet dessutom villkorat. Detta innebär att kartan endast ger en översiktlig bild av var stöd kan utgå.

Kartbilden visar att det finns fem stora områden i Sverige vars invånare når fler än 100 000 andra människor inom 35 kilometers avstånd; Mälardalen, ett stort område kring Göteborg, ett område som omfattar merparten av Skåne, ett område kring Örebro och ett i centrala Östergötland. Andrarangsområden kan identifieras kring Halmstad, Jönköping, Skövde, Karlstad, Falun-Borlänge och Gävle. Större delen av landet ligger dock utanför dessa områden. Till de extremt glesa områdena vars invånare bara når några tusen personer inom 35 kilometer hör Norrlands inland (utom Storsjöbygden), norra Värmland, västra Dalsland, Norduppland samt delar av Småland, Öland och Gotland. Dessa områden är att betrakta som glesbygd trots att de inbegriper en och annan mindre tätort.

7.2 Landsbygdsavgränsning i praktik

Glesbygdsverket har en egen ”definition” av landsbygd och glesbygd. Många andra myndigheter och organisationer har egna sätt att dela in riket i stad och land. Redan denna mångfald ger en signal om att det knappast är möjligt att hitta en indelning som passar i alla sammanhang. Låt oss ändå se på ett urval indelningar och undersöka hur väl de passar den indelning i landsbygd och glesbygd som presenterats ovan.

7.2.1 Glesbygdsverkets indelning i tätorter och landsbygd

Glesbygdsverket delar in riket i tätorter, tätortsnära landsbygd och glesbygd för analytiska ändamål. Med tätorter avser verket ansamlingar av hus med högst 200 meters luckor (i enlighet med SCB:s täthetskriterium) som härbärgerar fler än 3000 invånare samt deras omedelbara omgivning. Med tätortsnära landsbygd avses områden inom 45 minuters bilresa ifrån tätorterna och med glesbygd övriga områden.

Glesbygdsverkets indelning av riket i tätorter, tätortsnära landsbygd och glesbygd:

Tätorter: Tätorter >3 000 invånare enligt SCB:s avgränsning och områden inom 5 minuters bilresa till tätorten.

Tätortsnära landsbygd: Område med 5 till 45 minuters bilresa till tätorter >3 000 invånare.

Glesbygd: Område med mer än 45 minuters bilresa till tätorter >3 000 invånare.

Källa: Glesbygdsverkets årsbok 2002.

Glesbygdsvirket lägger tydlig vikt vid vardagsspråkets åtskillnad mellan stad och land. Det framgår inte minst av den stora uppmärksamhet verket ägnat bosättningsmönster. I indelningen märks det genom att man använder sig av SCB:s täthetskriterium. För att analysera arbetsmarknader och tillgång till service har Glesbygdsvirket också behov av en indelning som återspeglar möjligheterna till arbetspendling. I verkets indelning märks det genom det storlekskriterium som stipulerats för tätortsbegreppet och genom de tidsavstånd som satts upp för landsbygd och glesbygd.

Glesbygdsvirket drar gränser vid 5 och 45 minuters bilfärd kring tätorter med minst 3 000 invånare. Riksdagens revisorer riktar kritik mot att skillnaden mellan 5 och 45 minuters bilresa är avsevärd. Kritik kan också riktas mot att välja en tätort med minst 3 000 invånare som kriterium på tätort som erbjuder service och arbete. Det är stor skillnad att bo tio minuters bilresa från en tätort med 3 000 invånare i Norrlands inland och att göra det på Västgötaslätten. På Västgötaslätten finns måhända *flera* näraliggande tätorter med 3 000 invånare och dessutom många mindre tätorter och en tätare befolkad landsbygd med invånare som bidrar till det befolkningsunderlag som finns inom pendlingsavstånd. Denna invändning gäller m a o oavsett vilket storlekskriterium man sätter på tätorten.

En motsvarande indelning i gles- och landsbygder finns också för skärgårdsområdena. Dessutom tar Glesbygdsvirket sin indelning till grund för att klassificera hela kommuner. Kommuner med minst 30 % av sin befolkning i tätortsnära landsbygd eller glesbygd, enligt verkets definition, klassificeras som "tätortsnära landsbygds-kommuner" eller "glesbygdskommuner". Övriga kommuner klassi-

ficeras som "tätortskommuner". Här gör verket alltså en funktionell definition, men på basis av icke-funktionella data.

Mot bakgrund av de principer som väglett den svenska kommunindelningen finns anledning att vara försiktig med användandet av en sådan klassificering. En viktig strävan bakom 1974 års kommunindelning var att varje kommun skulle bestå av en centralort samt dess naturliga omland. Därför består nästan alla svenska kommuner idag av både tätorts- och gles-/landsbygdsområden. Kommuner konstruerade med ledning av denna princip låter sig rimligen inte kategoriseras vare sig som rurala eller urbana.

Låt oss illustrera med ett exempel från Värmland. Sunne och Munkfors är två grannkommuner några mil norr om Karlstad. Båda kommunernas centralorter har ca 4 000 invånare. Omkring dem breder landsbygd ut sig. Kommunerna är i så måtto jämförbara. De två kommunernas landsbygdsbor lever rimligen under likartade villkor. Detsamma gäller tätortsborna. Ändå klassificeras Sunne som glesbygdskommun och Munkfors som tätortskommun. Anledningen är att Munkfors har snävare kommungränser och därmed mindre landsbygd än Sunne. Landsbygden i Munkfors kommun omfattar bara 141 km². Sunne kommun är nästan tio gånger så stor till ytan. Detta är visserligen av betydelse i t.ex. kommunalekonomiska sammanhang (Sunne kommun har t.ex. sannolikt större kostnader för skolskjutsar), men att lägga en klassificering som denna till grund för t.ex. stöd eller program för landsbygdsutveckling är orimligt. Det finns inga skäl att tro att landsbygden i Munkfors har några radikalt annorlunda utvecklingsvillkor än landsbygden i Sunne kommun bara därför att andelen landsbygdsbor är olika.

Det finns många andra sätt att definiera landsbygden som används aktivt i statliga verk och myndigheter.

7.2.2 Statistiska centralbyrån: Tätort och icke-tätort

Statistiska centralbyrån delar in Sverige i tätort och icke tätort utifrån ett täthetskriterium och ett storlekskriterium. Nuvarande kriterier har använts sedan år 1960.

Statistiska centralbyråns indelning av riket i tätorter och icke-tätorter

Tätort: Hussamlingar med minst 200 invånare såvida avståndet mellan husen normalt icke överstiger 200 meter.

Icke-tätort (f.d. glesbygd): Områden som inte uppfyller tätortskriterierna.

Källa: Statistiska centralbyrån 1962.

Kriterierna kan verka exakta och objektiva, men notera ordet ”normalt” i täthetskriteriet. Man kan säga att detta ord avspeglar avgränsningens karaktär av ”social konstruktion”. Det är vardagsspråkets kategorisering i tätort och landsbygd som fångas av denna indelning.

Med ett storlekskriterium på 200 invånare har vi tillsammans med några grannländer de minsta tätorterna i världen. Redan inför måttets introduktion för över 40 år sedan hävdade kritiker att 200 invånare var för få för att ge en plats stadlika drag. Det gäller naturligtvis i än högre grad numera. Inget hindrar dock att måttets storlekskriterium modifieras så att det hyggligt kan fånga de miljöer som i vardagslag kallas för tätort och landsbygd. Såväl levnadsnivåundersökningarna som andra studier antyder dock att gränsen i vardagspråket går vid ungefär 1 000 invånare snarare än 200.

7.2.3 Gles- och landsbygd i landsbygdsstödsförordningens bemärkelse

Under vissa förhållanden kan investeringsstöd utgå till landsbygdsföretag. Det syftar till ökad tillväxt och sysselsättning. Ytterst är det länsstyrelserna som efter samråd med Glesbygdsverket och sina kollegor i grannlänerna fastslår inom vilka områden stödet lämnas.

Som stöd för sina beslut har de SFS 2000:283, "Förordning om landsbygdsstöd". Där fastslås vad som menas med begreppen:

9 § Med glesbygd avses i denna förordning stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service.

10 § Med landsbygd avses i denna förordning områden med liknande förhållanden som i glesbygd enligt 9 §, men med kortare avstånd till större orter och service.

Både stödets syfte och de citerade lagparagraferna klargör att lagen här avser att ringa in gles- och landsbygd bortom pendlingsavstånd från större befolkningsskoncentrationer. De områden som Länsstyrelserna avgränsat stämmer också hyggligt väl överens med de områden som bara når en mindre befolkning inom avstånd för daglig pendling, se figur 7.1 ovan. Trots att avgränsningen skall ske enhetligt i hela riket finns det stora skillnader. Länsstyrelserna har valt olika vägar och många län utgår ifrån den etablerade församlingsindelningen i sin klassificering. Andra län nyttjar modifierade varianter av SCB:s tätortsavgränsning där tätorter över en viss befolkningsstorlek utesluts ifrån stöd. Ytterligare en variant innebär att stöd förbehålls områden inom någon bestämd radie kring länets tätorter. Många län har också gjort justeringar för att anpassa stödområdena till de avgränsningar som styr EU:s regionalpolitik för att på så vis kunna ta landsbygdsstöd i anspråk vid medfinansiering av exempelvis program delfinansierade av strukturfondsmedel. Något län räknar hela länet som berättigat till landsbygdsstöd.

7.2.4 EU

Ibland brukar de regionalt avgränsade målprogram som finansieras av EU:s strukturfonder, dvs. mål 1 och 2, presenteras som inriktade mot glesbygd och landsbygd. EU avser tydligt att fånga funktionella områden med dessa program. Båda programmen omfattar såväl tätorter som glesare områden.

Mål 1 syftar till att främja utveckling och strukturell anpassning i områden som släpar efter i utvecklingen. Mål 1 är huvudsakligen inriktat mot NUTS2¹-nivå med en bruttoregionalprodukt under-

¹ NUTS2 motsvarar för svensk del indelningen av riket i 8 Riksområden. I praktiken avviker dock Mål 1-området en del från denna indelning.

stigande 75 % av genomsnittet i EU. De svenska delarna av stödet kommer med på grundval av undantagskriterier, nämligen tidigare Mål 6-områden. Mål 6 var i sin tur ett specialkonstruerat program för de allra glesast befolkade delarna av EU. Det upphörde år 1999.

Mål 2 syftar till att stödja ekonomisk och social omställning i områden med strukturella problem. Det finns flera alternativa kriterier. I Sverige är fyra områden berörda. Med ”områden med strukturella problem” kan både industriregioner, stadsdelar och landsbygd avses. Det framstår därför som långsökt att hävda att Sveriges Mål 2-områden skulle motsvara rikets landsbygd.

I EU:s regionalpolitik ingår också gemenskapsinitiativet Leader+. Programmet ska utifrån lokala förutsättningar och initiativ stödja nya och innovativa metoder som rör landsbygdens utveckling och förnyelse. Med landsbygden avses i Sverige i detta fall områden med minst 4 km till en tätort med 20 000 invånare samt skärgårdsöar utan fast landförbindelse. Inom Mål 1-området finansieras dock Leaderliknande projekt inom ramen för detta program. Inom återstående landsbygdsområde har 12 bygder valts ut som Leader-områden.

Eftersom de områden som berörs av dessa program är framförhandlade och delvis bygger på att det finns en lokal vilja att arbeta tillsammans är avgränsningarna knappast lämpliga att använda generellt.

7.2.5 Svenska kommunförbundet

Svenska kommunförbundets kommungruppsindelning

Glesbygdskommun: Kommun med mindre än 5 inv/km² och mindre än 20 000 invånare.

Landsbygdskommun: Kommun med mer än 6,4 % av nattbefolkningen sysselsatta inom jord- och skogssektorn, en tätortsgrad under 70 % och som inte är glesbygdskommun.

Källa: www.svekom.se

Svenska kommunförbundet har indelat alla kommuner i nio grupper med avseende på strukturella egenskaper, exempelvis befolkningsstorlek och näringsstruktur. Avsikten med gruppe-

ringen är att underlätta analyser och jämförelser. De kriterier som ställs upp för grupperingen är av blandat slag. Liksom i Glesbygdsverkets definition kommer SCB:s tätortskriterier till användning, men de kompletteras med kriterier om befolkningstäthet och – storlek samt försörjningsstruktur. Valen av kriterier saknar logisk grund. Det är problematiskt att använda Svenska kommunförbundets bestämning av glesbygd- och landsbygd mera allmänt också därför att den är en kommunklassificering och därmed låser indelningen till kommunernas administrativa gränser.

7.2.6 Jordbruksverket och Konsumentverket

Allt fler myndigheter drar nytta av de ökade möjligheterna att utnyttja data med en hög geografisk upplösningsnivå. Det innebär att man utgår ifrån data om områden avsevärt mindre än kommuner eller regioner och sedan aggregerar dem till valfri geografisk nivå. Bland de myndigheter som arbetar på detta vis finns Jordbruksverket och Konsumentverket som bägge utgår ifrån rutdata och anpassar den geografiska upplösningen efter behov.

7.2.7 F-region 9 Rurala lokala arbetsmarknader

Med de lokala arbetsmarknaderna (LA) introducerade SCB och ERU också ett antal förvärvsregioner (F-regioner) (Denna indelning bör ej sammanblandas med NUTEKs snarlika, men mindre sofistikerade, gruppering av LA till s.k. "regionfamiljer") (NUTEK R 1997:11). Liksom LA-indelningen syftade också bildandet av F-regioner till att underlätta analys av arbetsmarknadens funktionssätt och regional utveckling. De tio F-regionerna är tillkomna genom klusteranalys. Till grund för denna låg data från fyra områden på LA-nivå; areal och befolkning; utbildningsstruktur; näringsstruktur; företagsstruktur. En av de tio grupperna av LA som föll ut ur analysen benämns "Rurala LA". Den omfattar 18 LA, de flesta belägna i Norrlands inland.

7.3 Slutsatser

De sätt att avgränsa gles- och landsbygden som redovisats här är naturligtvis bara några exempel bland många. Det är knappast är möjligt att finna en enda definition som täcker begreppet landsbygd i alla sammanhang. Det reflekterar också det faktum att det finns en mångfald frågor som är relaterade till landsbygdsdimensionen. Beroende på avsikter och praktiska begränsningar kommer definitionerna att se olika ut i olika sammanhang. Ibland kan också ett visst mått av brister i precision eller andra svagheter accepteras av praktiska skäl. I andra fall är de av väsentlig betydelse.

Här har vi argumenterat för grundläggande sätt att avgränsa landsbygd och glesbygd, fysisk miljö och gleshet. Den fysiska miljö som kännetecknar landsbygden och skänker kategorin mening i vardagspråket präglas av de areella näringarna, jord- och skogsbruk. Denna fysiska miljö ger genom sin gleshet också upphov till både möjligheter och praktiska problem med avstånd till arbetsplatser och service.

I närheten av större befolkningskoncentrationer kan problemen hanteras genom bilpendling, något som dock inte innebär att de försvunnit. Där befolkningsunderlaget inom dagpendlingsavstånd är så litet att det hämmar den ekonomiska utvecklingen, dvs. i glesbygden, kvarstår problemen i högre grad. Det är svårt att bestämma någon exakt gräns för detta. Det beror på att dagpendlingsavstånd, oavsett om det mäts i kilometer eller restid varierar mellan olika grupper av människor och mellan olika ärenden.

8 Från jordbrukspolitik till landsbygdpolitik?

En reformering av jordbrukspolitiken har stått på EU:s dagordning sedan över 20 år. Reformkraven har gått både i riktning mot avreglering och frihandel, mot ökade miljöhänsyn och behovet av att främja framväxten av en bredare social och ekonomisk utveckling på landsbygden.

I Agenda 2000, i halvtidsöversynen av CAP och i en mängd olika EU-dokument, betonas också behovet av se landsbygden mera i sin helhet. Gränsen mellan jordbruk och landsbygd i stödsystemet perforeras genom beslut på skilda nivåer; i varjdedagliga beslut på lokal och regional nivå, i de olika medlemsländerna och på EU-nivå i samband med utvärderingar och inriktningsbeslut. Det sker också i Sverige, om än långsamt.

På så vis finns det möjligheter att jordbrukspolitiken utvecklas successivt från en näringspolitik för jordbruket till en utvecklingspolitik för landsbygden. En framsynt jordbruks- och landsbygdpolitik måste klara att stödja jordbruket i alla dess roller och samtidigt ta vara på landsbygdens förutsättningar i vidare mening.

8.1 Den EU-gemensamma jordbrukspolitiken

Den gemensamma jordbrukspolitiken (Common Agricultural Policy, CAP) utgör ett av EU:s ursprungliga kärnområden. De huvudsakliga instrumenten för politiken är en gemensam marknad/gemensamma priser för jordbruksprodukter, gemensam finansiering över EU-budgeten av politiken samt gemenskapspreferens, dvs. produkter producerade inom EU skall ha företräde jämfört med produkter från tredje land. Beslut som rör CAP fattas av ministerrådet och baseras formellt på kvalificerad majoritet (Nalin 2000). EU-budgeten finansieras i sin tur av medlemsländernas avgifter, bestående av gemensamma tullar och producentavgifter, samt bidrag relaterade till storleken på BNP och den privata kon-

sumtionen i respektive land. CAP finansieras genom jordbruksfonden och är en del av den EU-gemensamma budgeten.

De ursprungliga målen för den gemensamma jordbrukspolitiken slogs fast i Romfördraget.

Enligt fördraget skall jordbrukspolitiken ha som mål att:

Höja produktiviteten inom jordbruket och på så sätt:

- tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard,
- stabilisera marknaden,
- trygga försörjningen,
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

EU:s budgetkostnader för jordbrukspolitiken uppgår till omkring 40 miljarder euro, eller ca 350 miljarder kronor per år. Kostnaderna för CAP står för ungefär hälften av EU-budgeten som i sin tur motsvarar drygt en procent av medlemsländernas samlade bruttonationalprodukt, BNP.

8.2 Kritiken mot jordbrukspolitiken

En reformering av EU:s jordbrukspolitik har varit på dagordningen sedan 1970-talet när överproduktionen blev ett påtagligt problem för de flesta jordbruksprodukter. Den huvudsakliga kritiken mot CAP grundar sig på att det genomsubventionerade jordbruket passar illa ihop med EU:s grundläggande idéer om fria och rörliga marknader där EU strävar efter att produktionsresurserna ska styras till områden där de hävdar sig bäst. Ekonomer har ofta kritiserat CAP för att leda till en misshushållning med resurser. Prisstöd och inkomststöd låser in kapital i jordbrukssektorn och håller priserna uppe på jordbruksmark. Dessutom leder de till högre matpriser för Europas konsumenter. De värden som därmed skapas kommer ofta andra än jordbrukare till del (von Urff, 2002). Den svenska parlamentariska kommittén för reformering av CAP (KomiCAP) pekar på välfärd förluster på grund av CAP på mellan 1 och 2,75 % av BNP (Nalin 2000).

Kritiken mot CAP handlar också om dess miljöpåverkan. De växande miljöproblemen knutna till jordbruket har varit föremål för mycket kritik och krav på en annan inriktning av jordbrukspolitiken. Det finns en fundamental motsättning mellan de bruk-

ningssystem som CAP drivit fram och de växande kraven på miljöhänsyn.

CAP kritiseras också ofta för att ha utvecklats till ett komplext och svåröverskådligt system där de olika insatserna inte sällan motverkar varandra och där det är mycket svårt att värdera vad enskilda insatser får för effekter. Detta kan i sin tur ge politiken legitimitetsproblem.

Till de CAP-relaterade problem som tillkommit på senare år hör galna-ko-sjukan, etiska spörsmål såsom djurskyddsfrågor och en tilltagande debatt om de globala orättvisor som EU:s jordbrukspolitik ger upphov till. En följd av exportsubventioner och tullar och stöd till produktionen inom EU är att utvecklingsländer har svårt att få avsättning för sin egen livsmedelsproduktion.

8.3 Kraven på reformer går i olika riktning

Inom EU har diskussionen om CAP gått i olika riktningar. Den avregleringsinriktade reformlinjen har verkat för att minska subventioner och exportstöd och för att öppna EU:s jordbruk för konkurrens på världsmarknaden. Här har EU i Uruguayrundan av WTO-förhandlingarna i princip gjort utfästelser om nedskärningar av marknadsstöd, handelshinder och exportstöd även om åtgärderna på grund av olika undantagsbestämmelser ännu bara fått begränsad verkan. Överenskommelsen är egentligen bara bindande när det gäller exportstöden. En ny förhandlingsrunda, Doha-rundan, har inletts med målet att avveckla globala handelshinder och underlätta för utvecklingsländerna att öka sin handel och höja levnadsstandarden. Denna förhandlingsrunda ska vara klar senast år 2005, då konkreta beslut ska finnas om hur och när olika handelsstörande jordbruksstöd ska avvecklas.

En annan huvudlinje har varit protektionistisk och betonat att en konkurrensutsättning skulle vara förödande för europeiskt jordbruk och har i princip bromsat reformeringen av jordbrukspolitiken. Mellan dessa positioner har det utvecklats en "tredje väg" baserad på tanken att europeiskt jordbruk skulle vara unikt och måste kunna stödjas på grund av sin mångfunktionalitet. Enligt det synsättet så producerar jordbruket andra nyttigheter än livsmedel som kan vara motiverade att stödja. Det handlar om förvaltandet av naturresurser, landskapsvård, miljö och den sociala betydelsen av levande landsbygdssamhällen. Utmaningen för EU har under den

senaste tioårsperioden varit att kombinera kraven på frihandel med att utveckla en jordbruks- och landsbygdspolitik som kan ta beakta de mångsidiga behoven på Europas landsbygd. (Lowe m.fl., 2002).

EU:s huvudlinje i förhållande till WTO och kraven på förändringar från omvärlden har varit att förändra karaktären på jordbruksstöden snarare än att skära ner dem. Ett sätt att göra detta är att förstärka stödet till miljövänligt jordbruk. Genom att inte längre begränsa stöden till jordbrukproduktionen hoppas man få ett argument för att behålla stora delar av subventionerna men med en ny inriktning. En sådan reformlinje har kunnat vinna bred uppslutning därför att den innebär en möjlig kompromiss mellan kraven på avskaffande av marknadsregleringarna och en fortsättning av stöden till jordbrukarsamhället.

Det finns också reformkrav som går mer tydligt utanför jordbrukarsamhället. Dessa krav grundar sig på att många landsbygdsområden släpar efter ekonomiskt och att det inte kan åtgärdas inom ramen för en jordbrukspolitik utan fordrar en bredare landsbygdspolitik som är utvecklingsinriktad snarare än subventionsinriktad. Det finns också idag betydande inslag av sådan politik, t.ex. i Leader-programmet som i sin helhet betalas ur Jordbruksfonden eller Mål 1-programmen som delvis betalas därur. En reform av jordbrukspolitiken i riktning mot social och ekonomisk utveckling av landsbygden har också en rättviseaspekt. I takt med att jordbrukets ekonomiska betydelse minskar framstår det som alltmer orimligt att jordbrukare har tillgång till stöd som andra utsatta grupper inte kan få del av och som därför inte effektivt kan användas till att bygga nya hållbara strukturer på Europas landsbygd.

Reformkraven på jordbrukspolitiken har rests i decennier. Det har sin bakgrund i att jordbruket varit både politiskt prioriterat och svarat för en stor del av landsbygdsekonomin. I många av EU:s medlemsländer har jordbrukssysselsättningen sjunkit från en andel närmare 20–30 % av den totala sysselsättningen ner till några få procent på bara några decennier. Kostnaderna för jordbrukspolitiken har däremot inte minskat. Bönderna och deras starka institutioner har framgångsrikt gjort anspråk på pengarna. Skälen att gå dem till mötes har för EU:s del handlat om både faktiska problem som skulle drabba många landsbygder på kort sikt om stöden avvecklades och om att jordbrukarna har haft en stark politisk ställning och en stark institutionell struktur i Europa.

Kraven på att jordbrukspolitiken istället bör vara en angelägenhet för de enskilda medlemsländerna är en följd av låsningarna.

8.4 Åternationalisering av jordbrukspolitiken

Den ökande betydelsen av direktstöd i förhållande till marknadsregleringar har gett upphov till en diskussion om inte dessa stöd skulle finansieras fullt ut av de enskilda medlemsstaterna. Argumentationen vilar på att nyttan av direktstöden, mer än marknadsregleringarna, går att knyta till enskilda bönder i enskilda medlemsländer. Därför skulle de kunna finansieras nationellt. Det finns också de som menar att även storleken på direktstöden skulle beslutas av de enskilda medlemsländerna. Då skulle varje land kunna bestämma i vilken grad t.ex. ett småskaligt traditionellt jordbruk ska stödjas och på vilka villkor stöd ska utgå.

Diskussionen om en eventuell åternationalisering av jordbrukspolitiken rymmer också den "eviga" frågan om i vilken grad olika medlemsstater bör få och faktiskt får tillbaka sina avgifter till EU. Genom CAP omfördelas resurser mellan medlemsländerna på ett sätt som inte innebär en utjämning mellan jämförelsevis rika respektive mindre rika länder. Danmark, Grekland, Spanien, Irland, Portugal och Frankrike är nettobidragstagare i jordbrukspolitiken medan Tyskland, Nederländerna, Österrike, Finland, Belgien, Italien och Sverige är nettobidragsgivare. År 1999 motsvarade exempelvis Tysklands andel av inbetalningarna till Garantifonden 10 miljarder Euro medan endast 4,5 miljarder Euro från fonden gick tillbaka till Tyskland (von Urff, 2002).

Frågan om en åternationalisering av jordbrukspolitiken möter emellertid betydande juridiska och politiska svårigheter. Ett problem är att nationella subventioner står i strid med den grundläggande principen inom EU att nationella stöd inte får snedvrیدا marknaden. Det är svårt att tänka sig ett generellt undantag för den principen för jordbrukets marknadsregleringar och direktstöd. När det gäller den s.k. andra pelaren som är inriktad på strukturpolitiska insatser finns inte dessa begränsningar.

Till svårigheterna med en åternationalisering hör att jordbruket idag är sammanväxt med övrig EU-politik och att den ekonomiska omfördelning mellan länder som sker genom jordbrukspolitiken ingår i uppgörelser som grundar sig på skillnader inom andra politikområden. En del jordbruksstöd har introducerats som kom-

pensation till en eller flera medlemsländer för nackdelar som uppstått t.ex. i EU:s finansieringssystem. Ju fler skilda länder och regioner som tar plats i EU desto svårare kan det emellertid bli att hålla samman jordbrukspolitiken. De stora skillnaderna mellan länder i jordbrukets ekonomiska och sociala betydelse är drivkrafter för att jordbruket istället ska bli en fråga för de enskilda medlemsländerna.

8.5 Stegvisa reformer under 1990-talet

Under de första åren på 1990-talet genomfördes vissa reformer, (framför allt den s.k. MacSharry-reformen) som innebar att man sänkte prisstöden och kompenserade detta med direktstöd till brukarna. På så vis försökte man bl.a. att minska överproduktionen. Sedan 1992 har också betydande belopp satsats på miljöinsatser inom jordbruket men dessa har knappast kunnat motverka effekterna av det högintensiva jordbruk som CAP i stort favoriserar (von Urff, 2002).

År 1995 formulerade Franz Fischler i sin egenskap av Jordbrukskommissionär i EU en strategi för ytterligare reformer. Fischler förutsåg att liberaliseringen av världshandeln skulle fortsätta och tvinga EU till reformer. Dessutom väntades EU:s planerade utvidgning med ett antal länder öka trycket på förändringar. I de tio ansökarländerna är ca 10 miljoner människor (23 % av den förvärvsarbetande befolkningen) sysselsatt inom jordbrukssektorn medan motsvarande siffra för de nuvarande EU-länderna är 7,3 miljoner eller 5 %. Det faktum att EU:s befolkning kommer att öka med 29 % och jordbruksmarken med 45 % är en stor utmaning för CAP (von Urff, 2002).

Fischler lyfte också upp ett antal andra förändringar på dagordningen bl.a. behovet av att sträva mot en diversifierad landsbygdsekonomi och att ställa högre miljökrav på jordbruket.

År 1996 var Fischler ordförande vid en konferens i Cork med deltagande av ett stort antal stater, regionala och lokala offentliga organisationer, ideella organisationer, näringslivsföreträdare osv. Konferensen utmynnade i en bred europeisk konsensus om betydelsen av en bredare landsbygdsutveckling som kunde ge Europas landsbygder en ny ekonomisk bas grundad på de varierade förutsättningarna i olika regioner. I manifestet Cork Declaration slogs det bl.a. fast att jord- och skogsbruk är en viktig länk mellan

Europas invånare och naturmiljön och att jordbrukarnas uppgift är att förvalta naturen. Samtidigt uttalar manifestet att jordbruk inte längre är en dominerande ekonomisk aktivitet och att dess betydelse minskar så att landsbygdsområdena måste få hjälp att utveckla en allsidig ekonomi. (The Cork Declaration, 1996.)

EU:s ministerråd tog emellertid inte till sig manifestet. I flera medlemsländer fanns ett stort motstånd mot varje reform som kunde minska jordbrukarnas inkomster. Framför allt var det förslagen om att fasa ut direktstöden som mötte motstånd. Istället utvecklades en kompromiss som i Berlin 1999 antogs under namnet Agenda 2000. Det var en reform som rymde både fortsatta direktstöd och vissa inslag av förnyelse i den riktning som Cork Declaration krävde.

8.6 Landsbygdsförordningen – ett steg mot en bredare landsbygdsutveckling

Förnyelsen fanns framför allt i the Rural Development Regulation (1257/99), Landsbygdsförordningen. Förordningen avser att ge stöd till jordbrukets förändringar i miljövänlig riktning och för jordbruksföretagen att bli mindre beroende av jordbruksproduktionen. Diversifiering och vidareförädling får stöd samtidigt som vissa öppningar finns för insatser som inte är knutna till jordbruket. I huvudsak bygger den på en fortsättning av ett antal olika stöd som nu samordnades i en ramförordning.

Inom Landsbygdsförordningen fanns emellertid ett medel som var nytt: Artikel 33 om anpassning och utveckling av landsbygdsområden. Den rymmer möjligheten att använda jordbruksstöden till landsbygdsutveckling också utanför jordbrukssektorn och ger möjlighet till stöd åt företag, föreningar och organisationer lokaliserade på landsbygden.

Förordningen bygger på subsidiaritetsprincipen. Det rymmer ett brett spektrum av insatser som varje medlemsland fick forma till sitt eget program. Endast stöd till miljövänligt jordbruk var obligatoriska. Utformandena av de programmen skedde i breda samråd med nationella organisationer och regionala myndigheter.

8.7 Det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet

Sveriges *Miljö- och landsbygdsprogram 2000–2006*, det s.k. *LBU-programmet*) omfattar ekonomiskt stöd som ska bidra till en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Programmet grundar sig på ett s.k. integrerat synsätt vilket innebär att ett antal enskilda stöd samverkar till att långsiktiga mål uppnås.

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för genomförandet av LBU-programmet. Det finns också en rådgivande kommitté under Jordbruksdepartementet som skall fungera som ett forum för information och diskussion mellan representanter för organisationer och myndigheter berörda av programmets genomförande. Kommittén består av representanter för cirka 30 organisationer och myndigheter och har inte någon beslutande funktion.

Omfattningen och inriktningen av programmet skiljer sig åt i olika delar av landet och det är länsstyrelserna som fattar beslut om stöd till enskilda jordbrukare. Särskilda insatser görs för att upprätthålla lantbruket i områden med svaga förutsättningar för jordbruk.

Stöden i miljö- och landsbygdsprogrammet är indelade i två insatsområden:

1. *Ekologiskt hållbar utveckling på landsbygden*

Det finns elva olika sätt att ge jordbrukarna ersättning för miljöinsatser i anslutning till jordbruket. Det handlar t.ex. om ekologisk produktion och landskapsvård i form av skötsel av betesmarker och slätterängar, och om att bevara biologisk mångfald och att minska utsläppen av kemikalier. Dessutom ryms här ett kompensationsbidrag till mindre gynnade områden, stöd till kompetensutveckling och investeringsstöd.

2. *Ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden*

Här ligger tyngdpunkten på riktade och kostnadseffektiva projekt för att höja både jordbruksföretagens och andra företags konkurrenskraft. Det rör sig t.ex. om investeringar i jordbruksföretag, startstöd för unga jordbrukare, utbildning i ekonomi, samt investeringar i bearbetning och marknadsföring. Det övergripande målet är att främja sysselsättning, tillväxt och bosättning på landsbygden.

Här prioriteras projekt som innebär samarbete i projekt mellan personer och grupper av personer.

Programmet omfattar ca 22 miljarder kr för perioden 2000–2006 (ca 6 miljarder kr gäller åtaganden från tidigare programperiod). Sverige har valt att i hög grad hålla LBU-medlen kvar inom jordbrukssektorn och målet för det svenska programmet är att fördubbla antalet jordbruksföretag med kombinationsverksamhet. Huvuddelen av programmet utgörs av olika miljöstöd till svenskt jordbruk.

1,3 miljarder kr går till insatser för en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Mindre än en halv miljard av dessa är tillgängliga utanför jordbruket. Det är denna mindre del (0,5 miljarder av totalt 22 miljarder kr) som gör att man talar om LBU-programmet som ett program för landsbygdsutveckling snarare än som näringspolitik för jordbruket.

Turismen är ett av de områden som går utanför jordbruket i det svenska programmet. I LBU-programmet formuleras öppningen mot andra stödmottagare än jordbrukare så här:

Landsbygdsturism, både med koppling till jord- och skogsbruk och utan direkt koppling till dessa sektorer, kan omfatta exempelvis: kultur-, upplevelse-, vildmarks- och ekoturism, bo på lantgård, fritidsfiske, jakt, vandringsleder, fältvandringar, fågelskådning, bergsklättring, ridning och campingplatser m.m. Utvecklingen av nya servicekoncept är av stor betydelse där marknadsföringsinsatserna ofta är strategiska för utvecklingen av landsbygdsturismen. ...Erfarenheter visar att det är svårt att marknadsföra lantbruksanknutna turismtjänster isolerat. Kraven på kvalitet och professionalism är genomgående höga inom branschen.

Stöd till ”Byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden” kan också gå till företag och organisationer som inte har direkt anknytning till jordbruket. Fortfarande är emellertid förutsättningen att ”effekterna blir väsentliga för lantbruket och landsbygden”.

I LBU-programmet formuleras inriktningen på detta stöd så här:

Det finns på skilda håll ett behov av att stödja grupper på landsbygden som verkar för att utveckla den del av den sociala ekonomin som har anknytning till utvecklingen av ett ekologiskt, ekonomiskt, socialt hållbart och konkurrenskraftigt lantbruk, jordbrukets omställning eller som på annat konkret sätt medverkar till en levande landsbygd.

Den sociala ekonomin bedöms vara av betydelse för landsbygdens överlevnad. Stöd till lokala grupper, byalag, kooperativ etc. för vissa i

förväg definierade verksamheter kan bl.a. tillföra ett ökat engagemang hos människor för bygdens överlevnad...

I dessa båda delar av artikel 33 i det svenska LBU-programmet finns alltså möjligheter att använda medel till annan landsbygdsutveckling än den som kanaliseras via ett stöd till innehavare av jordbruksfastighet. Men bara någon procent av LBU-medlen är avsatta för detta och formuleringarna håller kvar kravet på lantbruksanknytning och nytta för lantbruket. Landsbygdsolitik är i Sverige egentligen en näringsolitik för lantbruket.

8.8 Remissen på och kommentarer till det svenska LBU-programmet

I remissvaren på det planerade LBU-programmet finns en stor mängd synpunkter som har att göra med avvägningen mellan lantbruket och övrig landsbygdsutveckling. *LRF* och några *länsstyrelser* framhåller att grunden för en hållbar utveckling och en livskraftig landsbygd är ett lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk. Det är remissvar som med olika formuleringar menar att LBU-medlen inte bör splittras utan användas till att på olika sätt stödja jordbruket. Men det finns också många organisationer som pekar på möjligheterna att gå utanför lantbruket. Folkhälserådet, Hushållningssällskapet, LEADER nätverket, Beslutsgruppen mål 5b västra Sverige, Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att åtgärder under artikel 33 bör ges hög prioritet under den kommande programperioden. Det påpekas att

Sverige består av betydligt mer landsbygd än jordbruk.

De anser, med olika tonvikt och formuleringar, att det är av vikt att ett helhetsgrepp tas på landsbygdsfrågorna. Enligt Folkhälserådet är promemorian alltför inriktad på att diversifiera enbart lantbruket. Folkhälserådet anser att

vi ser det som allvarligt att det inte tas några rejäla steg mot en sammanhållen landsbygdsolitik för Sverige.

Ovanstående instanser samt KSLA, SNF och Lst W, Y, Z anser att artikel 33 åtgärderna inte bör begränsas till enbart lantbrukare. Hushållningssällskapet anser (med nuvarande programupplägg) att

de nuvarande satsningarna från jordbruksfonden riskerar att falla mellan stolarna om inte skrivningar görs som tydligt medger breda satsningar för lokal utveckling och ett helhetsperspektiv på landsbygdsutveckling.

Kommun- och Landstingsförbundet påpekar att en samordning måste ske av alla de insatser som har betydelse för landsbygdens utveckling. Landsbygdsprogrammet anses inte vara tillräckligt som samordningsinstrument. KSLA påpekar att

de areella näringarna utgör grundpelaren för landsbygdens livskraft men det är synnerligen angeläget med komplement från andra näringsgrenar.

Landsbygdsprogrammet anses ta detta helhetsgrepp. Hushållnings-sällskapens förbund anser att

det är skäligt att en relativt stor andel av programmet riktar sig till bredare landsbygds-satsningar.

Länsstyrelsen i G, S och T län anser att det är viktigt att investeringar i infrastruktur på landsbygden prioriteras. Denna typ av investeringar bedöms ha samma vikt som generella stöd till jordbruket. (Utdrag Jordbruksverkets PM 99-09-15: Remissammanställning LBU-programmet)

I en större studie av Landsbygdsförordningen (Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II, Dwyer et al 2003) – dras slutsatsen att det svenska LBU-programmet är för lite utvecklat när det gäller lantbrukets betydelse för landskapsutvecklingen. Den diskussionen knyts till frågan om hur programmet fungerar i förhållande till annan landsbygdsutveckling. Programskrivningarna innehåller breda synsätt och tar upp frågor kring landsbygdsekonomin, landsbygden som boendemiljö och skogsbrukets betydelse. Men i åtgärderna faller dessa frågor bort. Med nuvarande inriktning befarar man att programmet inte blir en drivkraft för landsbygdens utveckling därför att jordbruket behandlas för isolerat och lämnas utanför *"the bigger picture"*. Framför allt efterlyser studien ett närmande mellan detta program och andra insatser för landsbygdsområdena.

Framför allt i områden där jordbruket har stor betydelse befarar man att programmet kommer att reduceras till ett specifikt stöd till jordbruket. I mål 1 området, där jordbrukets strukturer och institutioner är svagare, finns enligt denna brittiska bedömning, bättre

möjligheter att LBU-programmet ska kunna samspela med andra insatser för att stärka landsbygdsområdena.

Sammanfattningsvis finns det i Sverige ett betydande stöd bland många organisationer med landsbygdsintressen för en bredare syn på landsbygdsutveckling än den som kommer till uttryck genom den svenska tillämpningen av LBU-programmet.

8.9 Landsbygdsförordningen i andra länder

Låt oss så göra en liten utblick och se hur Landsbygdsförordningen utformats i några andra Europeiska länder. I vissa områden har programmet fått en inriktning mot bevarande av befintliga strukturer (t.ex. Österrike, Skottland, delar av Tyskland) medan andra länder använder stödet mera till att skynda på förändringar och modernisering av jordbruket (t.ex. Spanien).

Frankrike har använt sitt program till att pröva att skapa ett nytt kontrakt mellan staten och den enskilde bonden. Bonden involveras via ett 5-årsavtal i ett sammanhållet program för att förnya sitt företag på basis av både miljöaspekter och med hänsyn till utvecklingsmöjligheterna i respektive region. Programmet syftar till att stödja bönder som vill producera varor och tjänster som lokalsamhället efterfrågar men inte kan betala fullt ut för. Syftet är att skapa en långsiktigt hållbar förnyelse av lantbruksföretagen (von Urff, 2002).

I det franska programmet betonas landsbygden som ett produktionslandskap för en mångfald av varor och tjänster. Programmet har sin tyngdpunkt i diversifiering av jordbruksföretag men arbetar också med frågor som har med landsbygdsbefolkningens behov i allmänhet att göra. Frågor om serviceförsörjning och förbättring av infrastrukturen finns med i programmet.

Andra länder har öppnat mer tydligt för användning av RDR till generell landsbygdsutveckling. I England är RDR-medlen tillgängliga för t.ex. lokala utvecklingsprojekt utan koppling till jordbruket. Det kan handla om restaurering av byar, utveckling av infrastruktur, turismutveckling, miljöprojekt osv. I Spanien drev det nationella leadernätverket en framgångsrik kampanj för RDR användning utanför jordbruket. Det möjliggjorde att man lanserade en nationell motsvarighet till Leader, det s.k. PRODER-programmet, som baseras på territoriellt baserade partnerskap för landsbygdsutveckling. I Finland förverkligas delar av LBU-programmet

genom Leaderliknande lokala grupper (ALMA-aktionsgrupper) försorg.

Den här typen av bredare landsbygdsutveckling som ett sätt att komma ur jordbruksberoendet går tillbaka till 1980-talet i flera EU-länder (Westholm 1991). Begreppet Integrated Development Programmes (IDP) etablerades som en föregångare till LEADER-programmet. I dessa tidiga landsbygdsprogram togs de första stegen mot den metodik som senare etablerades inom struktur-fonderna. De var inriktade på att företag, offentlig sektor och frivilligsektorn, eller det civila samhället i breda rådslag och på lokal/regional nivå skulle formulera problem och lösningar.

Agenda 2000 innebar således en satsning på ett mer miljöinriktat europeiskt jordbruk och på utvecklingen av en mer mångsidig ekonomi på landsbygden. I huvudsak är medlen inriktade på förändringar av just jordbruksföretagens inriktning men öppnar möjligheter att se jordbrukets roll i relation till landsbygden i stort. Här finns viktiga ansatser till en integrerad landsbygdsutveckling.

8.10 En studie av Landsbygdsförordningen

I den refererade studien Europe's Rural Futures (Dwyer m.fl., 2003) har utvecklingen analyserats land för land. En övergripande slutsats som dras i studien är att programmet inte uppnår sin ambition att åstadkomma integrerade utvecklingsprocesser.

Studien visar att förordningen ändå har fört med sig en hel del förnyelse och framgångsrika miljöinsatser och utvecklingsprojekt. De insatser som i det här tidiga skedet av programmet uppfattas som framgångsrika är ofta sådana som redan var på gång i respektive land och som kunnat drivas vidare eller slutföras med hjälp av RDR-medel. Det tyder på att här finns det en potential för framgång i den mån programmet kan arbeta långsiktigt och kopplas samman med övrig regionalpolitik.

När de gäller miljöinsatserna så visar den brittiska studien att förordningen har haft värdefulla effekter. Miljöfrågorna har fått en högre prioritet både i jordbruket och där insatser gjorts inom annan landsbygdsutveckling. Men skillnaderna är stora mellan medlemsländerna och i första hand tycks de spegla miljöfrågans ställning i olika länder. Finns det starka miljöorganisationer och myndigheter så får miljöfrågan stor tyngd. I själva verket tycks

programmet ha haft minst effekt på miljön i länder och regioner där miljöbelastningen är som högst.

En annan slutsats är att landsbygdsförordningen i nästan alla länder sorterar under jordbrukets administrativa institutioner. Dessa är specialiserade på att förvalta just jordbruket och på genomförandet av den tidigare gemensamma jordbrukspolitiken. De har ofta svårt att utveckla mångfacetterade arbetssätt, sådana som utvecklats inom t.ex. arbetet med strukturfonderna och som förmår att arbeta utifrån verkligt lokala förhållanden.

8.11 Leader- ett program för landsbygdsutveckling

Leader är ett landsbygdsprogram i EU som har funnits sedan 1991 då det introducerades som en följd av många års försök med lokalt baserade utvecklingsprojekt. Leader är ett s.k. gemenskapsinitiativ som betalas ur Jordbruksfonden. Verksamheten bedrivs i Sverige av tolv LAG-grupper (lokala aktionsgrupper) som själva beslutar vilka projekt de vill stödja. Programmet har sin bakgrund i behovet av att åstadkomma nätverk och institutioner bortom jordbruket i Europas landsbygdsområden (Larsson, 2002). Dess syfte är att stimulera social och ekonomisk utveckling i angränsade landsbygdsområden. I den meningen har Leaderprogrammet arbetat förberedande med metodutveckling när det gäller en ny landsbygdsekonomi. Programmets ambitioner har varit att:

- lyfta fram innovativa projektidéer och arbetssätt,
- att idéerna skulle kunna fungera som modell,
- att överföring av gjorda erfarenheter skulle ske till andra landsbygdsområden inom EU.

Det som skiljer Leader från andra utvecklingsprogram inom strukturfonderna är målsättningen att vara innovativt och inriktningen på nätverksarbete. Leader+ ska vara något av en experimentverkstad för att hitta nya vägar till en hållbar utveckling av landsbygden. (www.glesbygdsverket.se)

Innehållsligt betonar Leaderprogrammet att de olika åtgärderna ska främja varandra. Arbetet bedrivs inom:

- förädling av naturresurser,
- landsbygdsturism,
- miljö, kultur och livskvalitet,

- småföretag, hantverk och lokal service,
- utbildning,
- tekniskt bistånd.

Den programperiod som nu rullar (det s.k. Leader +) finansieras med 340 miljoner kr från Jordbruksfonden inom CAP och ca 600 miljoner kr i nationell medfinansiering. Den senare kommer i huvudsak från länsstyrelser, landsting och kommuner. Leader-programmet är i storlek någorlunda jämförbart med den del av LBU-programmet som handlar om en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Leaderprogrammets organisation kan tjäna som exempel på den orediga organisation som präglar landsbygdsfrågornas hantering i Sverige. Glesbygdverket är förvaltningsmyndighet och har ansvaret för programmets utveckling, administration och utvärdering. Det innebär att Leaderprogrammet som är ett utpräglat landsbygdsutvecklingsprogram inte primärt sorterar under politikområdet landsbygdsutveckling. Jordbruksverket har ansvaret för utbetalningarna och kontroll av utbetalningar. Jordbruksverket har också en del rapportering kring Leader riktad till länsstyrelserna.

Leaderprogrammet är intressant på några olika sätt i diskussionen om landsbygds politikens organisering och dess förhållande till den regionala utvecklingspolitiken. Programmet har arbetat i form av territoriellt baserade partnerskap som involverar privat, offentlig och ideell sektor. Arbetsformen är densamma som nu används i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen i den svenska regionalpolitiken. Leaders inriktning på innovation och kravet på modellvärde som finns i Leader gör att erfarenheterna bör kunna tas till tillvara i tillväxtprogrammen. Hittills har emellertid de flesta leaderprogram bedrivits med ganska lite kontakt med de länsvisa tillväxtprocesserna. Leader erbjuder ett tillväxtarbete som tar sin utgångspunkt i de glesa strukturer som kännetecknar landsbygden.

8.12 Mål 1 och Mål 2

EU:s jordbruks- och landsbygds politiska insatser genomförs också genom strukturfondernas målprogram

De två Mål 1-program som berör Sverige riktar sig till de glesast befolkade delarna av unionen. Dit räknas större delen av Norrland

och nordvästra Svealand. Programmen syftar till att etablera nya företag i detta område, till att utveckla tillväxten i näringslivet och motverka utflyttning. Båda programmen delfinansieras av jordbruksfonden och innefattar åtgärder som i andra delar av landet motsvaras av åtgärder i LBU-programmet. Båda programmen innehåller också åtgärder för utveckling av rennäringen och samebyarna som delfinansieras av jordbruksfonden samt en rad åtgärder av mindre intresse i landsbygds- och jordbrukspolitiska sammanhang.

Det finns inga LAG-grupper som uppbär stöd inom ramen för Leader+ i de nordligaste länen. Istället är det tänkt att också Leader-liknande verksamhet skall rymmas inom ramen för Mål 1-programmen. Tanken är att de Leader-liknande grupperna ändå skall verka under samma förutsättningar och delta i utbyten med de ”äkta” Leader-grupperna. Därför skall de godkännas av Glesbygdsverket för att kunna beviljas stöd. Stöd till Leader-liknande verksamhet inom Mål 1 är främst tänkt att utgå inom ramen för de respektive åtgärder som motsvarar LBU-programmets ”Projektstöd för utveckling av landsbygden”, dvs. artikel 33-åtgärder och specificerade åtgärder delfinansierade av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Den sammanlagda finansieringen för jordbruks- och landsbygdpolitiska åtgärder inom Mål 1-programmen budgeteras till ungefär 2,5 miljarder kr under programperioden 2000–2006.

I Sverige finansieras inte åtgärder i Mål 2 av jordbruksfonden och vare sig politikområdet landsbygdpolitik eller den vidare jordbrukspolitiken i formell bemärkelse kanaliseras denna väg. Mål 2 syftar till att stimulera näringslivsutvecklingen i utsatta industri- och landsbygdsregioner så en del åtgärder direkt riktade till landsbygden ryms ändå inom programmen.

8.13 Halvtidsutvärderingen av jordbrukspolitiken

I EU:s halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2000–2006 (Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy) hanteras en del av svårigheterna som har åtföljt genomförandet av Agenda 2000. Halvtidsöversynen gäller hela jordbrukspolitiken och innehåller förslag som rör marknadsregleringarna och direktstöden inom jordbruksproduktionen CMO (Common Market Organisation). Men en övergripande prioritering i halvtidsutvärderingen är stärkandet av insatser för en hållbar utveckling av landsbygden.

Inom CMO är förslagen inriktade på att interventionen i marknaderna ska bli ett skyddsnät som inte stör utbytet med världsmarknaden på olika produkter. Inkomststöden ska frikopplas från produktionen så att de så lite som möjligt påverkar jordbrukarnas produktionsbeslut. Man föreslår att direktstöden frikopplas från produktionen och istället blir ett inkomststöd som utgår till varje jordbruk baserat på historiska produktionsvolymerna. Dessa frikopplade, gårdsbaserade inkomststöd rymmer en frihet för bonden att öka sin marknadsorientering men stöden villkoras så att de uppfyller krav på miljöorientering, livsmedelssäkerhet och djurhälsa.

Kommissionen föreslår också en mer markerad inriktning på landsbygdsutveckling. Syftet är dels att fortsätta minska marknadsregleringarna och att skapa en större acceptans bland EU-medborgarna samtidigt som man kan ta sig an konsumentkrav och miljö- och djurhälsoproblem. De åtgärder som föreslås innebär att man gör den s.k. moduleringen, nedskärningen av direktstöd, tvingande i successiva steg fram till 2006. De medel som därigenom frigörs distribueras till medlemsländerna för åtgärder som har med landsbygdsutveckling att göra. På så vis kan man öka insatserna inom landsbygdsutvecklingsprogrammen (RDR).

8.14 Den svenska ståndpunkten

Bland medlemsländerna är Sverige, tillsammans med bland andra Storbritannien och Danmark, i princip för en kraftfull reformering av EU:s jordbrukspolitik.

Den svenska regeringen har i samband med halvtidsutvärderingen formulerat sin inställning till kommissionens förslag. Sverige stöder kommissionens synsätt att livsmedelsproduktionen ska inriktas mot marknaden och inte mot stödsystemen. Sverige välkomnar också att perspektivet flyttas från de gamla stödsystemen till hållbar utveckling, djurmiljö, säkra livsmedel och landsbygdsutveckling och stöder därför en förstärkning av resurserna till miljö- och landsbygdsutveckling. Den svenska regeringen trycker på att EU:s jordbrukspolitik försvårar u-ländernas konkurrenssituation vilket dels är en global utvecklings- och rättvisefråga och dels leder till högre livsmedelskostnader för konsumenterna.

Den svenska ståndpunkten är att en utfasning av de generella stödsystemen skulle gagna konsumenterna som får lägre priser och skattebetalarna vars börda lättar. Det senare är inte minst viktigt för Sverige som nettobetalare till EU-budgeten. Producenterna får verklig frihet att producera på marknadens villkor och nuvarande orättvisor inte minst mot fattiga länder minskar. En del av de frigjorda resurserna kan användas till miljövård – och landsbygdsutveckling. Det kan vara att betala lantbruket för att upprätthålla sådana värden som marknaden inte betalar för, t.ex. biologisk mångfald och öppna landskap. Det kan också vara att främja framväxten av nya ekonomiska verksamheter.

8.15 EU:s utvidgning

Utvidgningen av EU med tio nya medlemsländer kommer att ytterligare öka trycket på reformer av jordbruks- och landsbygdpolitiken genom att det tillkommer så många stora jordbruksländer. Antalet jordbrukssysselsatta i EU ökar från 7,3 till ca 17 miljoner och jordbruksmarken ökar med 45 % (von Urff, 2002).

I överenskommelsen mellan EU:s regeringschefer och de s.k. kandidatländerna den 13 december 2002 var jordbruks- och landsbygdpolitiken därför en nyckelfråga. Överenskommelsen rymmer en särskild ordning för hur de tillkommande länderna successivt ska anslutas till den gemensamma jordbrukspolitiken från den 1 maj 2004 när de kan bli medlemmar.

De nya medlemsländerna får genast tillträde till marknadsregleringarna inom CAP. Direktstöden till jordbrukare kommer att fasas in under 10-årsperiod. För RDR-förordningen gäller en särskild infasning och insatser görs för att hantera strukturproblem i de tillkommande landsbygdsområdena. Med början vid inträdesdagen kommer ett särskilt program med 80 % finansiering från EU att vara tillgängligt.

8.16 Förenandet av lantbruk och landsbygdsutveckling

Vi har nu skildrat en pågående (om än långsam) politikförändring från ett starkt fokus på jordbrukets produktion till en inriktning på att arbeta för en modernisering av landsbygdsregionerna även

utanför de areella näringarna. Det betyder alls inte att lantbruket har spelat ut sin roll. Jordbruksföretagen utvecklas åt två skilda håll; vissa företag fortsätter mot specialisering och mekanisering för att klara konkurrensen med omvärlden i den traditionella livsmedelsproduktionen, kanske också på en avreglerad marknad. Den rationalisering som på så vis drivs fram för med sig ökande produktion. Om marknaden är begränsad måste andra jordbruksföretag hitta nya sätt att överleva. Vidareförädling, diversifiering, sökandet efter nya produkter och tjänster är några sådana utvecklingsvägar.

Jordbruket kommer på så vis att successivt spela flera olika samhällliga roller. Tillsammans är de av största betydelse för landsbygden och därmed för hela samhället. Lantbruksföretagen har en uppgift att på biologisk grund producera mat och fibrer. De utgör grunden för en betydande del av det svenska näringslivet inom livsmedelsbranschen och i skogsindustrin. I den enskilda bygden utgör lantbruksföretagen noder i den lokala ekonomin, som arbetsgivare och genom att fylla ett antal funktioner; att ge underlag för service, delta i landsbygdens institutioner etc.

I Ds 2001:68 (Den nya produktionen – det nya landskapet) för Janken Myrdal en diskussion om grunden för ett framtida samhällsstöd till lantbruket. Utgångspunkten är att det finns mänskliga behov som gäller naturen och landsbygden utöver de som tillfredsställs genom en effektiv livsmedelsproduktion. Dessa andra behov måste lyftas fram och diskuteras som en grund för en omformulering av samhällets uppdrag till lantbruket. Kollektiva och privata betalningar kommer att behöva samverka för att tillfredsställa dem. Myrdal pekar på att den här förändringen kan vara del i en större omställning där människan tar ett större ansvar för kommande generationer samtidigt som den enskilde individen kan tillåta sig och har möjlighet att utvidga sitt behovsspektrum till nya områden.

Det synsätt som präglar rapporten ligger väl i linje med de förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken som faktiskt pågår. Det vilar på att natur- och kulturlandskapet utanför tätorterna rymmer värden som är värda att försvara även för stadsborna. Alla människor använder i någon bemärkelse landsbygden. De allra flesta vistas en betydande del av sin tid där. Även för den som inte själv upplever landsbygden utgör den både en länk till historien och ett kapital inför framtiden vars värde är svårt att överblicka. Det brukade landskapets framtid är ett område som

politiken inte kan avhända sig, utan bör formulera med stor omsorg.

8.17 Slutsatser kring jordbrukspolitiken och LBU-programmet

En framsynt jordbruks- och landsbygdpolitik måste klara att stödja jordbruket i alla dess roller och samtidigt verka för en bredare ansats; landsbygden har förutsättningar som inte är direkt knutna till landskap och natur och som också är viktiga för att hållbara landsbygdsregioner på sikt ska kunna etableras.

En reformering av jordbrukspolitiken har stått på EU:s dagordning sedan över 20 år. Reformkraven har gått både i riktning mot avreglering, frihandel, miljöhänsyn och behovet av att främja framväxten av en bredare social och ekonomisk utveckling på landsbygden.

Samtidigt är det många medlemsländer som värnar den traditionella sektorspolitiken. Utvidgningen med tio nya länder gör det än mer uppenbart att en politik som främjar jordbrukets modernisering inte kan lösa de stora och regionalt varierande problem som många av Europas landsbygdsområden står inför.

I Agenda 2000, i halvtidsöversynen av CAP och i en mängd olika EU-dokument, betonas också behovet av att se landsbygden mera i sin helhet. Gränsen mellan jordbruk och landsbygd i stödsystemet perforeras successivt genom beslut på alla nivåer; i varjededagliga beslut på lokal och regional nivå och nationell nivå, och inom EU i samband med utvärderingar och inriktningsbeslut. Det sker också i Sverige, om än långsamt.

Jordbruksverket strävar i sitt arbete med LBU-programmet efter att landsbygdsinsatserna ska fogas ihop med tillväxtprogrammen. I det regionalpolitiska beslutet finns samtidigt ett krav på att landsbygdpolitik och politikområdena inom de areella näringarna ska medverka till att målen för den regionala utvecklingspolitiken uppnås (prop. 2001/2002:4, s. 106). I regleringsbrevet för länsstyrelserna för 2003 anges det som ett mål att jordbruksåtgärderna inom LBU- och Mål 1 programmen ska hjälpa till att uppnå de regionalpolitiska målen.

Remissvaren på LBU-programmet visar att det finns ett brett stöd för en sådan utveckling. För att den ska komma tillstånd måste den utvecklings- och processinriktning som präglar regional-

politiken också få prägla LBU-programmet som nu i huvudsak består av olika former av individ/hushållsbaserat direktstöd.

Det är sannolikt att det i anslutning till den gemensamma jordbrukspolitikerna under lång tid framöver kommer att finnas ekonomiska stöd som territoriellt är bundna till landsbygdsområdena. Om den avsedda samordningen mellan LBU-programmet och tillväxtprogrammen lyckas så får vi i praktiken en landsbygdsdel av regionalpolitiken. Medan den svenska regionalpolitiken tonar ner och delvis avvisar landsbygden som kategori så växer det in en ny landsbygdspolitik via jordbrukspolitikerna. Det öppnar möjligheten att föra en mer nyanserad politik som inte döljer utan tillvaratar landsbygdens specifika utvecklingsförutsättningar.

9 Internationella jämförelser

I flera länder i Europa har det etablerats en särskild politik för landsbygdens utveckling vid sidan av regionalpolitiken. Det är sprunget ur nationella behov, men innebär samtidigt att de EU-program som riktar sig till landsbygden kan utnyttjas för understödja en önskad inhemsk utveckling.

I utredningens direktiv ingår att överväga att göra internationella jämförelser i begränsad omfattning, främst baserade på befintliga studier. Vi har utökat denna ambition och gjort besök i Norge, Finland och Storbritannien för att få perspektiv på de svenska frågeställningarna. Förutom möten med officiella representanter har utredningen intervjuat fristående experter och hållit ett seminarium kring utredningsuppdraget vid Gloucestershire University, UK och ett vid Norsk Senter for Bygdeforskning vid Norges Tekniska och Naturvetenskapliga Universitet. Syftet har varit att diskutera utredningens frågor med specialister från andra länder. Vi har också haft personliga konsultationer med enstaka experter i Spanien och Tyskland och Kanada. Därutöver har vi genom litteratur och EU-dokument tagit del av situationen i övriga EU-länder.

Ur dessa kontakter har vi valt att redovisa närmare situationen i England och i Finland. De får utgöra exempel på länder som har valt att formulera en tydlig landsbygds politik och som har organiserat statsförvaltningen på två skilda sätt för att genomföra en sådan politik. De två fallen belyser både vad en landsbygdsdimension i politik och planering kan innebära och frågan om hur landsbygds politik kan bedrivas i praktiken. Mellan dessa båda länder och Sverige finns dock stora kulturella, politiska, ekonomiska och territoriella skillnader som gör att paralleller måste dras med stor

försiktighet. Exempelen redovisas för att vidga perspektivet utanför den svenska regionalpolitikens domäner.

9.1 Landsbygdspolitik i England

Den landsbygdspolitik som beskrivs i det följande gäller för England men sorterar under Storbritanniens regering. Övriga delar av Storbritannien (Skottland, Wales och Nordirland) har sin egen politik som utformats i respektive landsdel.

Den landsbygdspolitik som nu genomförs i England kan sägas var sprungen ur en svår kris under 1990-talets sista år när galna-ko-sjukan spred sig över landet. Den politiska diskussionen dominerades inledningsvis av avståndstaganden; landsbygdens negativa image fick en ny skjuts; landsbygden beskrevs som urspårad, hopp-löst konservativ, beroende av subventioner för att överleva. Nu var den också förgiftad – rent av en farlig miljö att vistas i.

Denna nya jordbrukskris kom att skynda på en utveckling som varit på väg under många år och som har sin motsvarighet i de flesta EU-länder: ett försök att formulera en framtid för landsbygdsområdena där lantbruket inte längre dominerar ekonomin. Ett steg i denna förändring var formulerandet av en ny landsbygdspolitik i ett s.k. "white paper" 2000: *Our Countryside – the Future – a Fair deal for England*. I detta dokument slås landsbygdens värden och möjligheter fast och kopplas till en uppsättning politiska mål och åtgärder.

En väsentlig förändring skisserades genom att landsbygden betraktas ur ett konsumtionsperspektiv snarare än som ett produktionslandskap. Från en stark tonvikt på att producera livsmedel breddades perspektivet till att handla om landsbygden i dess vidare sociala och ekonomiska sammanhang. Frågor om tillgången på service, bostäder, social marginalisering, landsbygdens transporter osv. kom upp på dagordningen. Ett annat steg var ett namnbyte på departementet från Ministry of Agriculture, Food and Fishery till Department of the Environment, Food and Rural Affairs.

Den process som arbetet med ett landsbygdspolitiskt manifest satte igång flyttade fokus från jordbruket till landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling i allmänhet. Genom att regeringen bestämde att landsbygdens framtid var en central politisk fråga så fick andra sektorsintressen fogas in i den. Så skedde t.ex. med jord-

brukssektorn som infogades i de landsbygdspolitiska målen och blev en förutsättning för att kunna uppfylla dem.

Man strävade efter att vrida politiken både från det stora reglerade system som jordbrukspolitiken representerade och från privatiseringsidén och lägga mer uppmärksamhet på landsbygdens lokala utvecklingsprocesser.

Landsbygdspolitiken infogades på så vis det som labourpartiet kallar den sociala marknadsekonomi. Den markerar slutet på den privatiseringsinriktade Thatcher-eran men också en uppgörelse med den ”beroendekultur” som man menade hade dominerat under 1970-talet.

I det landsbygdspolitiska dokumentet gick man längre än tidigare med att formulera dels allmänna politiska mål och synsätt och dels precisa politiska mål. De allmänna målen var av karaktären: människor på landsbygden ska få hjälp att skapa sin egen framtid. Politiken målar upp en vision av ett landskap som utvecklas men med en bevarad och utökad biodiversitet. De specifika målen byggde på att man angav t.ex. vilka servicenivåer som ska upprätthållas, vilka ekonomiska sektorer som skulle främjas osv.

Det landsbygdspolitiska manifestet markerade inte bara ett nytt förhållningssätt till landsbygdens situation. Det var också starten på en landsbygdspolitisk satsning. En ny landsbygdsorganisation, the Countryside Agency, hade genom sammanslagning av flera olika organisationer skapats redan 1999 och den fick ett vidsträckt mandat. Man kan säga att landsbygdsutveckling som politikområde flyttade mot centrum i brittisk politik. Countryside Agency har idag ca 650 anställda.

Countryside Agency arbetar med landsbygdsfrågorna med en rad skilda metoder. Den har åtta regionala kontor som sysslar med rådgivning och finansiering av projekt för att stimulera individer och organisationer att agera.

De utsatta målen för verksamheten är:

- att bevara och utveckla Englands landsbygd,
- att skapa sociala och ekonomiska möjligheter för människorna på landsbygden,
- att hjälpa alla, oavsett var de bor och vilken bakgrund de har, att uppleva landsbygden och dela den ovärderliga tillgång som landsbygden är.

Countryside Agency arbetar över ett brett register med både implementering av stödprogram, pilotprojekt, kunskapsproduktion och "främjande av landsbygdens intressen".

När det gäller direkt genomförande erbjuder de:

- stöd till byutvecklingsplanering. Det är en handlingsplan som baseras på lokala sociala, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar,
- stöd till projekt kring serviceutveckling: t.ex. rörliga serviceutbud, barnomsorg, och stöd till kommersiell service,
- stöd till småskaliga transportsystem.

Kunskapsproduktionen sker bl.a. i form av en betydande statistikproduktion. Den årliga rapporten *The State of the Countryside* presenterar data för 20 tematiska indikatorer som tillsammans ska ge en bild av den sociala, miljömässiga och ekonomiska situationen.

Programmet för "Rural Proofing" handlar om att se till så att inte sektorspolitik inom olika områden skadar landsbygden. Till det centrala i verksamheten hör att Countryside Agency pekats ut som "Rural Advocate", landsbygdens advokat. Styrelseordföranden är utsedd av regeringen att försvara landsbygdens intressen gentemot alla andra verksamheter i staten.

För att det ska kunna ske så finns det en metod för sektorsamordning som utgör en formell del av politik landsbygdspolitiken. Alla som formulerar politik inom departement och verk måste fråga:

*Har det vi nu gör en annorlunda effekt på landsbygden än i städerna?
Om det är så: – vilka anpassning/kompensation behövs för att säkra landsbygdens behov och förhållanden?*

Alla departement måste årligen rapportera hur detta arbete bedrivs. The Countryside Agency har gjort en metod, en checklista för sektorsmyndigheter. För var och en av dess punkter finns en beskrivning av på vilket sätt det är en särskild landsbygdsfråga och hur respektive sektor kan "landsbygdsanpassa" sin politik.

Områdena är:

Gles service

Dyrare Service

Större transportbehov

Färre tillfällen att utbyta information

Små lokala marknader
Svag infrastruktur
Småskalig ekonomi
Näringslivet bundet till areella näringar
Sociala behov utspridda
Speciella sociala behov
Låg institutionell täthet
Markfrågor
Landskapskvaliteter och landskapskaraktär
Krav på tillgänglighet för allmänheten

Målen och indikatorerna har utformats i regeringskansliet och grundar sig på den beslutade landsbygdspolitiken. Den politiska grunden för denna politik betonas i våra intervjuer som avgörande.

När det gäller definitioner av landsbygd så finns det ingen enhetlighet i England. The Countryside Agency använder flera olika definitioner, vissa har de gjort själva andra kommer in i arbetet genom att den statistik man producerar inte bara växer fram inom den egna organisationen. Den flexibla inställningen till avgränsningar och till geografisk upplösning i analysen menar man är nödvändig för att kunna utnyttja den växande statistik som finns tillgänglig också för små geografiska områden och för att kunna identifiera och beskriva de varierande villkor som Englands landsbygdsbefolkning lever under.

I England finns också en parallell organisation som har ungefär lika många regionkontor som the Countryside Agency. Det är de s.k. RDA:s, Regional Development Agencies som har en tydlig inriktning på ekonomisk utveckling/tillväxt/klusterbildningar osv. De är egentligen en slags motsvarighet till det som sker i våra län: kraftsamling kring ekonomisk utveckling. Innehållsligt har de en ställning som i förhållande till the Countryside Agency som motsvarar den som ITPS och NUTEK har i förhållande till Glesbygdsverket. Även i England finns således en organisatorisk uppdelning mellan arbete gentemot näringslivet och insatser som också riktar sig direkt mot den enskilda människans välfärd; landskap, servicetillgänglighet, transporter osv. och där det geografiskt mer handlar om landsbygd än om hela regioner.

9.2 Landsbygdspolitikens mål och genomförande i Finland

Den finska landsbygdspolitikens formuleras i "helhetsprogrammet". Där finner man inte bara abstrakta mål, utan också specificerade konkreta mål att arbeta mot. Målen är tillkomna efter förhandlingar mellan en grupp som samordnar politiken (samarbetsgruppen för landsbygdspolitik, YTR), regeringsministerier och samhällsorganisationer. Bland målen i nu gällande helhetsprogram finner man, f.n. ett hundratal små och stora punkter, t.ex.:

- Möjligheter att för boende i avfolkningskommuner inrätta glesbygdsavdrag i statsbeskattningen utreds.
- Musikprogram från landsbygden i Finlands radiokanaler.
- Stöd till bybutiker.
- Beredning av strategier för att säkerställa tillgång på kommunal personal i glesbygd.
- Fem professurer för landsbygdsvetenskap inrättas.
- Slopas läskedrycksskatt på bärsaft.
- Höjt statsbidrag till enskilda vägar.

Helhetsprogrammet effektueras genom en bred och en snäv inriktning hos landsbygdspolitikerna. Dessa begrepp används här på ungefär samma vis som när man i Sverige talar om en stor och liten regionalpolitik. Figuren sammanfattar hur det är tänkt att fungera:

Figur 9.1. Det landsbygdspolitiska systemet i Finland



Källa: Landsbygdspolitiken samarbetsgrupp 2001.

Den finska landsbygdspolitiken koordineras av samarbetsgruppen för landsbygdspolitik (YTR). Det är ett nätverk med företrädare för ministerier och andra betydelsefulla organisationer i samhället (t.ex. finska LO och byarörelsen SYTY som motsvarar svenska

”Folkrörelserådet hela Sverige ska leva”). Gruppen sammanträder 6–8 ggr per år. Nätverket har ett utskott om ca 60 personer som möts oftare. Utskottet leds av en deltidsanställd generalsekreterare. I regeringskansliet sorterar landsbygdspolitiken under jordbruksministeriet, men involverar genom sin organisation också andra departement i genomförandet, särskilt miljö- och inrikesministerierna.

Den *breda* landsbygdspolitiken syftar till att influera vardagspolitiken på olika nivåer. I denna strävan har YTR en viktig uppgift. Nätverket kopplar samman såväl olika sektorsområden som enskilda byalag och statsförvaltningen i sin organisation. På riksnivå finns också ett icke-officiellt nätverk av parlamentariker som samlar en knapp fjärdedel av ledamöterna i Finlands riksdag. På så vis eftersträvas att landsbygdens perspektiv skall beaktas i all politikutövning.

Den *snäva* inriktningen hos landsbygdspolitiken består av insatser riktade direkt till landsbygden. De kanaliseras genom en rad utvecklingsprogram och lokala eller tematiska utvecklingsgrupper och följs upp med de forskningsinsatser som också ingår i landsbygdspolitiken.

De utvecklingsprogram som finns styrs i hög grad av EU-medlemskapet, men präglas ändå av den finska landsbygdspolitiken. Bland utvecklingsprogrammen märks strukturfondernas målprogram, Leader+ och det Regionala utvecklingsprogrammet för landsbygden (ALMA). EU-programmen kompletteras med det leaderliknande, men nationellt finansierade programmet POMO+.

ALMA motsvarar närmast insatsområde 2, ”Ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden” i det svenska LBU-programmet. I Finland finns två separata LBU-program, ett horisontellt med olika slag av direktstöd till jordbruksnäringen och ett regionalt (ALMA) med stöd till förädling av produkter från primärproduktion samt till landsbygdens sociala och ekonomiska välbefinnande. Åland har ett eget program. Precis som i andra EU-länder består LBU-verksamheten huvudsakligen av direktstöd till jordbruket. Budgeten för ALMA motsvarar bara en dryg tiondel av det horisontella programmets budget. Med ALMA har dock finländarna nyttjat möjligheterna med att bredda målgrupperna för den gemensamma jordbrukspolitiken. Fem av de åtta åtgärderna i ALMA stöder sig på artikel 33 och är riktade mot landsbygdsbor eller landsbygdsföretagare i allmänhet. De är alltså öppna även för

ansökningar från projekt med ringa eller ingen anknytning till de areella näringarna.

Målet för Leader+ i Finland liksom i andra länder är att pröva nya idéer i utvecklingen av landsbygden. Programmet är riktat mot småskaliga åtgärder som är anpassade till lokala särdrag. Leader täcker 25 utvalda områden i södra och västra Finland, dvs. utanför Mål 1-områdena. De goda erfarenheterna av föregående Leader-program gjorde att man i Finland år 1997 kompletterade EUs gemenskapsinitiativ med en nationell motsvarighet, POMO. Liksom Leader har också detta program fått en efterföljare som i analogi med Leader+ kallas POMO+. I likhet med Leader-programmet genomförs det under perioden 2001–2006. På så vis kan leaderliknande verksamhet i ytterligare sju områden finansieras.

I Finland genomförs två program inom Mål 1 under perioden 2000–2006, ett riktat mot norra Finland och ett mot östra. Inget av programmen är i sin helhet inriktat mot landsbygden, men bägge programmen har egna prioriteter för landsbygdsinsatser. I östra Finland strävar man efter att bredda den ekonomiska basen på landsbygden, medan man i norra Finland strävar efter att bromsa utflyttningen ifrån regionens landsbygd. Ungefär en fjärdedel av resurserna är reserverade för ”verksamhetslinjer” för landsbygdens utveckling.

I den finska landsbygdspolitiken har det varit angeläget att få med alla nivåer i politikens genomförande, från offentliga sektorns tjänstemän till byalag och enskilda bybor. Det märks inte minst genom att nästan hela Finlands territorium (utom städer med fler än 15 000 invånare) täcks av ett lokala aktionsgrupper vars verksamhet finansieras genom något av ovan nämnda program. Sammanlagt finns ett sextiototal lokala aktionsgrupper som i detalj utformar och genomför åtgärder. Programmen Leader+ och POMO+ genomförs i sin helhet av dessa grupper medan Mål 1-programmen och ALMA delvis kanaliseras genom dem. Detta är emellertid inte oproblemiskt. Programmen har olika villkor och stödnivåerna varierar stort. Sammantaget berörs 422 av Finlands 448 kommuner helt eller delvis av den snäva landsbygdspolitiken. I berörda områden bor 2,4 miljoner invånare (varav 1 milj. i ”äkta” Leader+ områden). De lokala aktionsgrupperna uppmanas också att ansöka om projektpengar inom ramen för andra utvecklingsprogram som inte riktas särskilt till landsbygden, t.ex. INTERREG eller EQUAL.

Vid sidan av denna regionalt inriktade programverksamhet utser YTR temagrupper som arbetar med att utveckla någon speciell sektor. Bland temana finns exempelvis landsbygdsturism, distansarbete, ungdom, den avlägsna landsbygden och växelverkan stad-land. Temana varierar i viss mån över tid, liksom gruppernas kontinuitet. Vissa teman är aktuella kortare perioder medan andra är mer långlivade. Ungefär hälften av medlemmarna i en temagrupp brukar vara offentliga tjänstemän, men också dessa grupper har tentakler åt olika håll, både vertikalt och horisontellt. YTR ansvarar också för FoU verksamhet av nationellt intresse inom landsbygdsrelaterade områden. Detta tar formen av forskarnätverk. YTR kan beställa uppdragsforskning eller bevilja ansökningar från forskare. Till finansieringen av denna verksamhet finns 3,3 miljoner € under 4-årsperioden.

I Finland tycks inte finnas någon kritik mot YTR som lobbyorganisation. Företrädarna för YTR tror att denna skillnad gentemot Sverige har att göra med Finlands lägre grad av urbanisering, finländarnas närmare band till landsbygden och en därmed sammanhängande större acceptans för stöd till landsbygden. Andra förklaringar skulle enligt finländarna kunna sökas i att YTR håller en låg profil i den allmänna debatten och prioriterar konkret verksamhet, en mindre kritisk debattradition eller att YTR involverat också sina potentiella kritiker i nätverket.

9.2.1 Landsbygdspolitikens framväxt i Finland

Vid sidan av landsbygdspolitikerna finns i Finland fortfarande en regionalpolitik. Den kanaliseras ut över landet via ett antal regionala centra men sorterar under inrikesministeriet som också huserar en skärgårdsdelegation. Delvis tycks det råda en konkurrenssituation om uppmärksamheten mellan dessa politikområden, men företrädarna för landsbygdspolitikerna menar att de har en styrka i sin tvärssektoriella organisation och sitt involverande av berörda områdens invånare.

Den regionalpolitik som växte fram i Finland under 1960- och 70-talen motiverades i hög grad av landsbygdens behov. Så småningom stod det klart att handel och förädlingsverksamhet ändå tenderade att koncentreras till tätorterna. Företrädare för den finska landsbygdspolitikerna menar att regionalpolitik främst blir en politik för tätorter och städer eftersom staden är norm i dagens

urbana samhälle. Under 1980-talet togs därför de första stegen mot en särskild landsbygdspolitik. I sin nuvarande form kom politiken igång 1988, Europarådets kampanjår för landsbygden. Så småningom har det ändå visat sig möjligt, att få den europeiska landsbygdspolitiken att understödja den finska. Nuvarande program gäller under perioden 2001–2004.

Sammanfattningsvis finns en självständigt formulerad landsbygdspolitik och genomförandemodell i Finland. Den bygger på ett försök att få EU:s resurser att samverka med nationella satsningar och att komplettera EU-programmen med nationella program. Genomförandet bygger på en nätverksorganisation och en strävan att länka samman det lokala engagemanget med insatser som görs i det politiska systemet.

10 Utredningens förslag

Förslag: En politik för landsbygdens utveckling behöver formuleras. Utgångspunkten ska vara det nationella intresset av en landsbygd som är ekonomiskt livskraftig, som har höga natur- och kulturvärden och socialt välfungerande och levande byar, bygder och orter.

Den regionala utvecklingspolitiken slår fast att landsbygden inte ska ses som isolerad från tätorter, städer och storstäder och att "landsbygd dimensionen" därför bör tonas ner. Vi delar uppfattningen att det finns ett starkt och ökat beroende mellan land och stad. Man kan inte tala om en specifik landsbygdsekonomi, de flesta människor är beredda att arbetspendla till större orter och städernas utbud av service är i stor utsträckning tillgänglig också för dem som bor på landsbygden. Det betyder att nationell politik i huvudsak inte behöver ta hänsyn till landsbygdens särart.

Vi menar emellertid att landsbygden också har sina egna förutsättningar och resurser som är tillräckligt specifika för att det ska finnas behov av en särskild utvecklingsinriktad landsbygdspolitik utöver den som nu finns för de areella näringarna. En sådan politik kan göra att landsbygden bidrar på ett bättre sätt till nationella mål och den kan bidra till goda levnadsvillkor på landsbygden.

Vi bygger förslaget på att det finns några förhållanden som är karakteristiska för landsbygden och som motiverar insatser som specifikt riktar sig till landsbygden. Vissa av dem innebär problem att ta hänsyn till, andra är kvaliteter att bygga vidare på:

- Landsbygden har många funktioner som inte kan hållas isolerade från varandra. De areella näringarna är näringsfång och har samtidigt ett uppdrag som naturresursförvaltare. Den förvaltningen måste i sin tur ha biologiska utgångspunkter som har att göra med biotoper och artrikedom. Den måste också

beakta landsbygden som livsmiljö och kunna vårda och utveckla boendekvaliteter och landsbygdens värden för rekreation och upplevelser. Dessutom måste ”globala”, långsiktiga miljömål och krav på resurshushållning länkas samman med lokala och kortsiktiga behov. Denna komplexa situation ställer krav på kunskaper och insatser som går bortom sektorstänkandet.

- Landsbygden kännetecknas av sina glea strukturer, i första hand en gles befolkning och utspridda produktionsresurser och i allmänhet också av ett tillgänglighetsproblem genom avstånd till större orter. Båda dessa förhållanden skapar landsbygds-specifika svårigheter när det gäller möjligheten att upprätthålla kommersiell och offentlig service. Glesheten innebär generellt sämre infrastruktur på grund av de höga fasta investeringskostnaderna som ska delas på få hushåll.
- Det finns behov av att särskilt beakta företagandets villkor i glea strukturer där egenföretagande och företag med någon enstaka anställd är särskilt viktigt och där ”innovationssystemet” präglas av personrelationer. Detta företagande kan aldrig vila på täthet och skalfördelar. Det måste bygga på att den lokala miljön kan fungera stödjande för företag som inte har sin marknad och sina kunskapskällor i omgivningen.
- Landsbygden sociala och ekonomiska utveckling bygger i högre grad än tätortens på ett samspel mellan privata, offentliga och ideella insatser. Landsbygden, den glea strukturen, tycks ha en förmåga att skapa och vidmakthålla utvecklingsprocesser utan att uppfylla krav på ett stort befolkningsunderlag. Frivilliga insatser görs för att kompensera för brister i kommersiell och offentlig service eller för att ta tillvara möjligheter som finns i den lokala miljön. Människor fullgör uppgifter som inte kommunerna kan göra i områden med litet befolkningsunderlag. Ofta handlar det om lösningar som bygger på den verkligt lokala uppsättningen av personnätverk, institutioner, lokaler osv. Det kan gälla t ex alternativa driftsformer, samspel mellan kommun-föreningsliv, osv.
- Landsbygden är de facto en ”dimension” inom flera politik-områden. Inom den regionala utvecklingspolitiken och inom landsbygdspolitiken finns särskilda stöd och program och andra insatser riktade mot landsbygden. För att det ska vara

möjligt att maximera utbytet av dem och ta vara på lärdomarna av dessa insatser måste landsbygden ha en plats i planeringssystemet.

- Landsbygden som kategori har en internationellt stark ställning; i politik, i planering och inom forskningen. Landsbygden är därför en fruktbar "dimension" för att kommunicera i internationellt utbyte. Mycket pekar på att landsbygdspolitik kommer att vara ett viktigt politikområde inom EU och i andra EU-länder under åtminstone 5-10 år framåt. Sverige behöver kunskaper om landsbygdens förhållanden som underbygger regeringens EU-politik. Om vi inte har det så kommer svensk landsbygd ändå att bli utsatt för politik som är formad någon annanstans och som i mindre grad tar hänsyn till svenska förhållanden.

Landsbygden behöver lyftas fram så att det blir möjligt att beakta dess problem och skydda de värden som finns på landsbygden och samtidigt ta tillvara möjligheterna till förnyelse, modernisering och tillväxt. Landsbygdspolitik ska ses som ett komplement till sektorspolitik och till den utvecklingsinriktade regionalpolitiken som i huvudsak har städer och tätorter som sin utgångspunkt. Målet för en landsbygdspolitik bör därför motsvara det regionalpolitiska målet om social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet men avse landsbygden.

Det är viktigt att också beakta skillnaderna mellan olika landsbygdsområden. Det finns inte en enda bild som kan sammanfatta de varierande sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållandena i Sveriges landsbygder. På vissa håll är gleshet och avstånd ett dominerande problem medan det i den tätortsnära landsbygden inte alls behöver vara det. På motsvarande sätt kan frågan om natur- och kulturlandskapets förvaltning vara en helt central utvecklingsfråga i en bygd medan den är oviktig i en annan. Tillsammans beskriver emellertid de olika punkterna ovan ett antal förutsättningar som är tillräckligt distinkta för att motivera särskild omsorg i nationell politikutövning.

Förslag:

- Glesbygdsverket flyttas från Näringsdepartementet till Jordbruksdepartementet, men fortfar att vara en självständig myndighet.
- Glesbygdsverket byter namn till Landsbygdsverket.
- Jordbruksdepartementet byter namn till Landsbygds- och Jordbruksdepartementet.
- anslaget 33:4 Glesbygdsverket under utgiftsområde *19 Regional utjämning och utveckling* förs till politikområdet Landsbygdspolitik under utgiftsområdet *23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*. På så vis blir förslaget statsfinansiellt neutralt.

Inom den regionala utvecklingspolitiken betonas starkt behovet av att se stad och land som en funktionell enhet. Det är en av flera förklaringar till att Glesbygdsverket inte passar in i detta politikområde. Det återspeglas också i det faktum att Glesbygdsverket lämnades utanför den förändring av myndighetsstrukturen som gjordes för att genomföra regionalpolitiken. Vi har övervägt att föreslå att regionalpolitiken i efterhand kompletteras med landsbygdsspecifika målsättningar och att Glesbygdsverket skulle få en mer tydlig uppgift att stödja landsbygdsdelarna av de lokala arbetsmarknadsregionerna. Det skulle möjligen kunna ge verket ett starkare mandat.

Vår bedömning är att det är ett stort steg att inom den regionala utvecklingspolitiken bereda plats för landsbygdspolitik. Det skulle skapa oklarhet om grunden för den regionala utvecklingspolitiken och risken är stor att landsbygdens utvecklingsfrågor ändå skulle ha ett svagt mandat. Om verket istället får ingå i en omformulerad landsbygdspolitik som sorterar under Jordbruksdepartementet är förutsättningarna bättre att den vägen stödja de regionalpolitiska målsättningarna.

Förslaget att placera Glesbygdsverket under Jordbruksdepartementet bygger på följande överväganden. Inom Jordbruksdepartementet finns redan politikområdet Landsbygdspolitik. Åtgärderna är för närvarande i stor utsträckning riktade till lantbruksföretag men både strukturella förändringar på landsbygden och förändringar inom

politikområdet pekar mot behov av en landsbygdsolitik med en bredare ansats.

EU:s jordbrukspolitik söker sig nya vägar. En av dem går mot avreglering och frihandel som kompletteras med betydande direktstöd till jordbruket och utvecklingsinsatser för landsbygden genom EU-finansierade landsbygdsprogram. I EU-politiken, liksom i olika utvärderingar och översyner betonas behovet av att se landsbygden mera i sin helhet. Också i Sverige betonar många aktörer vikten av att satsa mer på landsbygdsutveckling.

Samtidigt genomgår jordbruksnäringen förändringar som leder till ett behov av en mer aktiv planering för landskap och landsbygdsamhällen. Antalet personer som har sin huvudsakliga inkomst från jordbruket fortsätter att minska. Avreglering och andra förändringar inom jordbruket ställer krav på ett nytänkande som måste omfatta landsbygden i en vidare bemärkelse. På så vis finns det möjligheter att jordbrukspolitik utvecklas långsiktigt från en näringspolitik för jordbruket till en utvecklingspolitik för landsbygden. Under Jordbruksdepartementet kan Glesbygdverket också fylla ett behov av en tydlig roll som expertmyndighet i de förändringar av landsbygdsolitiken som drivs på av EU och av den svenska regeringen.

Förslaget att Glesbygdverket byter namn till Landsbygdsverket men även i fortsättning utgör ett separat verk grundar sig på följande överväganden. Verket föreslås få uppgifter som berör både det som benämns glesbygder och den övriga landsbygden. I praktiken har verket under alla år haft uppgifter som innebär att Landsbygdsverket är en bättre beskrivning av dess verksamhet. Vi vill markera att verket ska ha uppgifter som kan gälla landsbygden i hela landet. Glesbygdsfrågor, frågor om kustsamhällena och frågor som rör andra typer av landsbygd ska alla kunna omfattas av verkets insatser.

Vi föreslår också att Jordbruksdepartementet byter namn till Landsbygds- och jordbruksdepartementet som en del av den pågående omvandlingsprocessen. Det är en förändring som markerar att de areella näringarna kommer att ses i sitt sammanhang och utgöra en del av en samlad utvecklingspolitik för Sveriges landsbygd.

Förslag: En utredning tillsätts för att fördjupa kunskapen inom områden som är strategiskt viktiga för landsbygdens framtid i Sverige. Utredningen ska också föreslå landsbygdspolitiska målsättningar och strategier.

Förslaget att tillsätta en utredning om landsbygdens framtid i Sverige grundar sig på behovet av en mer utvecklad landsbygdspolitik. Under decennier var jordbrukspolitiken framgångsrik när det gällde att öka livsmedelsproduktionen och utveckla landsbygdsnäringarna. Sedan länge finns det emellertid en stor brist på överensstämmelse mellan denna politik och landsbygdens behov. Att belysa dagens och morgondagens viktiga utvecklingsfrågor på landsbygden och samtidigt forma uppgiften för en landsbygdsmyndighet skulle vara att reformera ett politikområde som egentligen inte omprövats på 50 år.

Vi föreslår därför en utredning om landsbygdens framtid med en horisont som är åtminstone 10 år bort. Två problemkomplex bör utredas. Det ena är frågor om *landsbygden som livsmiljö* och dess utvecklingsmöjligheter i vid bemärkelse och det andra är *den glesa strukturens problem* i ett framtidsperspektiv. Nedan ska vi kortfattat peka på frågeställningar för en sådan utredning.

Många landsbygdsområden har uppenbara kvaliteter som drar till sig nya invånare. Samtidigt är flyttningar till landsbygden en slags "motström", något som i liten grad beaktas som en utvecklingsmöjlighet. Trycket på att flytta till landsbygden är störst i tätortsnära landsbygder i vissa delar av landet. Till stor del är det naturen, landskapet som är attraktionskraften. Vi menar att landsbygden som livsmiljö bör betraktas tillsammans med frågan om jordbrukets utveckling och natur- och kulturlandskapets framtid. Frågan måste ställas på vilket sätt som jordbruket kan utvecklas och stödjas för att fylla samhällsbehov av ett varierat och attraktivt landskap för boende och besökare samtidigt som det producerar livsmedel. Finns det möjlighet att bygga vidare på den spontana utvecklingskraft som landsbygds miljön utgör, att koppla jordbruk och landskapsplanering till bostadsplanering, att utveckla bostäder för landsbygdens behov, att särskilt uppmärksamma bostadsfinansieringens problem på landsbygden osv.? Det är frågor som berör både LBU-programmet efter 2006 och diskussionen om vilka uppgifter jordbruket ska få samhällsstöd för att utföra. Hit hör också frågor om kustsamhällenas boendefrågor där de stigande fastighets-

priserna leder till undanträngning av ekonomiskt svagare och ofta lokalt rotade hushåll.

Utredningen skulle också utveckla kunskap om de glesa strukturernas problem i ett framtidsperspektiv. Även då är den demografiska utvecklingen en viktig bakgrund. Mycket talar för en befolkningsminskning i många landsbygdsområden. Hur ska den förändringen hanteras på bästa sätt? Vilka problem kan förutses när det gäller t ex att upprätthålla kommersiell och offentlig service. Det är också viktigt att se möjligheterna att främja småskaliga och "annorlunda" lösningar. Den tekniska utvecklingens konsekvenser bör behandlas. En viktig aspekt är de många exempel på samarbete över gränsen mellan privat, offentlig och frivilligsektor som finns på landsbygden. Människor fullgör uppgifter som inte kommunerna har råd att decentralisera till landsbygden. Relationen mellan land och stad är förstås viktig i det här sammanhanget. Kan ökad rörlighet göra att tätorterna kompenserar för gleshetens problem?

Dessa två teman, Landsbygden som livsmiljö och Den glesa strukturens framtid, har stark koppling till möjligheterna för företag att verka och utvecklas på landsbygden. Landsbygdsföretag är ofta lokaliserade utifrån ägarens val av boendemiljö. Samtidigt är tillgången till kommersiell och offentlig service viktiga för företagets verksamhet. Därför är en utredning av det slag som skisserats ovan också en utredning om ekonomisk förnyelse och utveckling.

En utredning bör också ta upp hur forskning om landsbygden kan främjas. Landsbygdsforskningen är idag, vid sidan om den som handlar om lantbruket, tunn och splittrad och saknar egentligen starka miljöer.

Förslag: Landsbygdsverkets uppdrag blir (i väntan på den föreslagna utredningen) att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet.

Verket ska särskilt:

- bedriva analys- och utredningsarbete och utveckla kunskap om landsbygdens utvecklingsprocesser.
- utvärdera effekterna av landsbygdspolitiska insatser och följa den internationella utvecklingen

- förse regeringen med ett långsiktigt och strategiskt underlag för beslut som direkt riktar sig mot landsbygden eller särskilt påverkar landsbygden
- medverka till att landsbygdens utvecklingsförutsättningar tas tillvara i arbetet med lokala och regionala program, främst regionala tillväxtprogram
- förmedla kunskap till länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, och till offentliga, privata och ideella organisationer som är aktiva med landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling.
- förvalta gemenskapsinitiativet Leader+

Landsbygdsverkets uppgift att främja genom påverkan på olika samhällssektorer tonas ned

Landsbygden avviker genom sin fysiska miljö, sina glesa strukturer, sitt småskaliga företagande och det ideella engagemanget i lokala utvecklingsfrågor från tätorter och städer. Detta innebär att också dess utveckling på många sätt är speciell. Tillgången till en analys- och utvecklingsfunktion med landsbygdsfokus är betydelsefull också utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv.

Glesbygdsverket är, liksom det landsbygdsverk som vi föreslår, ett litet verk som behövs för att bevaka och ta tillvara landsbygdens speciella förutsättningar. Därför är det nödvändigt att ge verket avgränsade och distinkta uppgifter. Det nya landsbygdsverket får uppgifter som har att göra med landsbygdens utvecklingsprocesser, samspelet mellan olika aktörer, spridande av goda exempel, inriktning på metodkunskap och lärande, leaderliknande arrangemang osv.

Landsbygdens särskilda utvecklingsförutsättningar innebär att det finns ett behov av riktade utvecklingsinsatser. Utvärderingsansvaret för nationella insatser riktade mot landsbygden och sådana som är initierade av EU bör ligga på Landsbygdsverket.

Inom såväl utvärderings- som analys- utredningsområdena finns också erfarenheter och rön att dra nytta av internationellt. Dels finns andra länder med likartade förhållanden och dels finns andra länder med likartade program. Genom att följa den internationella utvecklingen inom området kan verket lägga viktiga insikter till de lärdomar som kan dras av utvecklingen i Sverige.

Under senare decennier har regionalpolitikens genomförande decentraliserats. I allt högre grad utformas och genomförs åtgärder

och program regionalt eller lokalt. Därmed möjliggörs en anpassning till de särskilda förhållanden som råder på olika platser. Men det innebär också att skiftande erfarenheter görs. I den här utredningen har vi från många personer mött en önskan om ett organ som tar vara på de erfarenheter som görs i byar och bygder och sedan använder dem till att stötta dessa processer genom erfarenhetsåterföring, spridandet av goda exempel, utvärdering osv. Arbetet med de regionala tillväxtprogrammen och deras fortsättning måste bygga på att både tätorternas och landsbygdens utvecklingsförutsättningar beaktas i programarbetet. Här är det viktigt att Landsbygdsverket får en aktiv roll genom att bistå med kunskapsstöd.

Kunskapsinhämtningen om landsbygdens utvecklingsprocesser kräver en nära kontakt med genomförandeledet. Ett sätt att åstadkomma detta vore att ge verket ansvar för pilotprojekt eller stödprogram som leder direkt till samarbete med lokala aktörer. Vi menar att det finns flera skäl att avstå från det i nuläget. De olika stödprogrammen hanteras idag lokalt och regionalt, ofta genom lokalt anpassade EU-program. Landsbygdsverket blir dessutom för litet för att ha omfattande operativa uppgifter. Däremot bör verket medverka som expertorgan och i utformning av insatser och i utvärdering. Leader+ som redan idag förvaltas av Glesbygdsverket bör dock ligga kvar. På längre sikt har Landsbygdsverket rimligen viktiga erfarenheter att tillföra också andra program.

Glesbygdsverkets samordningsroll har visat sig problematisk. Riksdagens revisorer antyder att verket misstolkat innebörden i denna uppgift och att möjligheterna att bedriva samordning minskat sedan verket bildades. Vi föreslår att uppgiften att verka för sektorsamordning i förhållande till andra myndigheter tas bort. Däremot bör verket naturligtvis samarbeta med övriga myndigheter

Vi har konstaterat att Glesbygdsverket har haft få operativa uppgifter och därför på senare år kommit mindre i kontakt med det som sker på landsbygden. Glesbygdsverket har gjort analyser av utvecklingen men inte så mycket fångat upp erfarenheter från specifika program och processer. Vårt förslag till verksamhet innebär att nuvarande analysverksamhet relativt sett får mindre utrymme. Skälen för detta är att vi vill prioritera insatser för stöd till landsbygdsutveckling och en större kontakt med fältet och att uppgiften att statistiskt följa förändringar i befolkning, service och näringsliv i huvudsak åvilar ITPS.

ITPS och Glesbygdsverket har idag en något oklar gränsyta. Båda myndigheterna är kunskapsinriktade och ska göra analyser och utvärderingar. Ändå förekommer det knappast dubbelarbete eftersom de i huvudsak har olika uppgifter och inriktning. ITPS uppmärksammar inte specifikt landsbygdsens förhållanden. Vi vill göra uppdelningen tydligare. ITPS har ansvaret för att analysera den regionala utvecklingen i Sverige. I den uppgiften ingår att när så är motiverat särskilt analysera förändringar som berör landsbygden. Men Landsbygdsverket ska inriktas mer mot specifik kunskap om landsbygdsens utvecklingsprocesser. Det innebär att verket gör mer riktade utvärderingar och studier av landsbygdsens förhållanden. Landsbygdsverket ska aktivt medverka när insatser planeras och genomförs; nationellt och regionalt men också kunna vara ett stöd åt kommunerna i arbete med program och planering för landsbygdsens behov.

Mellan NUTEK och Glesbygdsverket finns i den nuvarande ordningen knappast någon överlappning. NUTEK:s verksamhet är påtagligt operativ och riktad mot företag. I vårt förslag kommer NUTEK:s roll att bli oförändrad och NUTEK har kvar de stöd som särskilt berör landsbygden; landsbygdsstödet och de lokala utvecklingsprogrammen. Landsbygdsverkets roll blir att följa upp, att ta vara på erfarenheterna, att sprida goda exempel och att medverka vid utformningen av olika stöd till landsbygden, dvs. att bidra med landsbygdsspecifik kunskap.

Mellan Glesbygdsverket och Konsumentverket finns idag ett samarbete framför allt när det gäller servicedatabasen som är ett instrument för planering och beslut på alla nivåer. Den förändring som vi föreslår ger inte anledning att förändra rollfördelningen mellan de två verken.

Det nya Landsbygdsverket etableras som en separat myndighet vid sidan om Jordbruksverket. Jordbruksverket och Glesbygdsverket har idag en kontaktyta framför allt när det gäller det delade ansvaret för LEADER+. Jordbruksverket har utbetalningsansvaret och vissa kontrollfunktioner medan Glesbygdsverket har förvaltningsansvaret för programmet. Vi föreslår att den uppdelningen består.

Landsbygdsprogrammet, som omfattar ca 22 miljarder kr för innevarande sjuårsperiod, sorterar under Jordbruksverket. I arbetet med att förnya och bredda det svenska LBU-programmet inför nästa programperiod (med start 2007) kommer Landsbygdsverket att ha en viktig uppgift. För att kunna utgöra en förnyelsekraft är

det ändå bättre att Landsbygdsverket är en självständig myndighet än att det utgör en så liten del av Jordbruksverket att den riskerar att bli obetydlig. LBU-programmets förnyelse kommer att kräva ett nära samarbete mellan Landsbygdsverket och Jordbruksverket.

Glesbygdsverket och Livsmedelsekonomiska Institutet har idag inget samarbete. Medan SLI utför ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet bör det nya Landsbygdsverket ha sin tyngdpunkt i kunskap om landsbygdens planerings- och utvecklingsfrågor i en vidare mening. Myndigheterna bör kunna komplettera varandra utan problem och samtidigt samverka om förnyelse av landsbygdspolitiken.

Mellan Landsbygdsverket och de olika myndigheter som nu nämnts måste det efterhand utvecklas både ett samarbete och en närmare gränsdragning. Den utredning som vi samtidigt föreslår får avgöra om det behövs ytterligare justeringar i myndighetsorganisationen.

Landsbygdsverket blir med dessa förskjutningar i uppdraget inriktat på de resurser som finns på landsbygden och de som tillförs landsbygden ska användas effektivt. Den kunskap som växer fram ska användas både i utformningen av politik men också direkt där den behövs; i lokalt och regionalt utvecklingsarbete.

Förslag: När det gäller verkets geografiska prioriteringar och indelningar föreslår vi följande utgångspunkter för Landsbygdsverkets arbete:

- Landsbygden har två huvudsakliga karakteristika; det ena är den fysiska miljön som är präglad av de areella näringarna. Det andra är glesheten som ger speciella förutsättningar åt nästan all mänsklig aktivitet.
- Det finns ingen operativ definition av land- och glesbygd som fungerar för alla behov. Modern statistik som är baserad på individer och hushåll ger möjligheter att i analyser variera avgränsningar och kriterier och därigenom öka kunskapen. Kriterierna för vad som är landsbygd och glesbygd kan således variera beroende på vilka förhållanden som avses och vad man vill uppnå med avgränsningen.
- Det är angeläget att kombinera denna flexibilitet med konsekvens så att man i största möjliga utsträckning får data som är jämförbara över en längre tid. Det innebär att en och samma

analys så långt möjligt genomförs konsekvent med samma kriterier.

- Den särskilda geografiska prioriteringen av Norrlands inland och skärgårdsområden slopas.

Empiriska studier visar att vardagsspråkets landsbygdsbegrepp refererar till en speciell typ av fysisk miljö. Den börjar där stadens detaljplanerade områden övergår i ett landskap präglat av de areella näringarna. Det har inväntats att detta är en skillnad utan relevans i många sammanhang, därför att den stadsnära landsbygden och staden är funktionellt och kulturellt sammanväxta. Vi menar att det finns skillnader och att det är en lämplig principiell gränsdragning för att det är så människor uppfattar skillnaden mellan land och stad. Det gör landsbygden till en meningsfull kategori t.ex. vid val av boendemiljö och fritidsaktiviteter.

Gleshetens problem kan idag till viss del hanteras genom de pendlingsmöjligheter som vuxit fram de gångna decennierna. Förutsättningarna för att på detta sätt övervinna gleshetens nackdelar varierar dock stort. Avgörande för möjligheterna på en plats är hur stor befolkning som nås inom ett visst tids- eller km-avstånd.

När det gäller synen på hur man mer operativt ska avgränsa lands- och glesbygd så följer vi en allmän utveckling. Möjligheterna bör tas tillvara att fullt ut använda modern statistik. Motiven för att finna en optimal definition av landsbygd och glesbygd har ersatts av motiv för att kunna variera skala och perspektiv beroende på vilken fråga som studeras eller vilken politisk åtgärd som ska hanteras. Vi rör oss mot ett flexibelt rum i skilda bemärkelser. Glesbygdsverket arbetar redan i den riktningen och samma synsätt har i huvudsak t ex Jordbruksverket. Ett verk som har en öppen inställning till avgränsningarna har också bättre möjligheter att utnyttja data och undersökningar från skilda miljöer; forskning vid universitet och högskolor, konsultinsatser osv. Samtidigt är det viktigt att betona att där så är möjligt bör detta arbetssätt bedrivas med konsekvens inom olika typer av analyser så att man får jämförbarhet över tid.

Glesbygdsverket har i många analyser använt en definition som innebär att man utgår från tidsavstånd med bil från närmsta tätort som är större än 3 000 invånare. Områden mer än 5 minuters bilresa från en sådan ort benämns tätortsnära landsbygd, områden mer än 45 minuters bilresa benämns glesbygd. Vi menar att det är

motiverat att utgå från människors vardagsliv men att det bör vara möjligt att variera kriterierna.

En typ av analys som ofta på ett bra sätt speglar gleshetens problem och möjligheter är att undersöka hur stor befolkning som nås inom ett visst avstånd från en individ eller ett hushåll. Det ger befolkningsunderlaget som individen/hushållet har inom räckhåll och detta säger ofta mer om tillgången på service, arbetstillfällen osv. än närheten till en ort av en viss storlek. Den typen av analyser arbetar Konsumentverket med. Vi föreslår att Landsbygdsverket ges i uppdrag att på basis av sin geografiskt högt upplösta befolkningsstatistik göra sådana analyser.

Skriftliga källor

- Amcoff, J., *Samtida bosättning på svensk landsbygd*. Geografiska regionstudier Nr 41.
- Blehr, B., 2000. Lokal gemenskap: En specificerande begreppstömning. *Laboratorium för folk och kultur*. 2/2000.
- Bull, M., 2000. *Lokalt utvecklingsarbete och småskaliga entreprenörer – en strategisk allians I framtidsorienterade förändringsprocesser*. Rapport 4 från Regionalpolitiska utredningen.
- Cork Declaration – A Living Countryside* – 9th November 1996. The European Conference on Rural Development.
- Daun, Å., 1980, *Boende och livsform*.
- Ds 1989:22. *Urbaniserad glesbygd – verklighet och vision*, Johannisson, B., L-O. Persson och U. Wiberg.
- Ds 2001:68. *Den nya produktionen – det nya uppdraget. Jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv*. Janken Myrdal.
- Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennet, H., Lowe, P., och Ward, N., 2003. *Europe´s Rural Futures – The Nature of Rural Development I. Rural Development in an Enlarging European Union*. WWF, Land Use Policy Group m.fl.
- ESDP – Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska Unionen. Mot en balanserad och hållbar utveckling av EU:s territorium. EU-kommissionen 1999.
- Forsberg, G., *Föreنا staden och landsbygden*. Framtider Nr 2 2002.
- French National Rural Development Plan 2000–2006. Decision No: C 2000, 2521.
- Garvill, J., G. Malmberg och K. Westin, 2000, *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*. Rapport 2 från Regionalpolitiska utredningen.
- Glesbygdsverkets roll i den nya regionalpolitiken*. Rapport 200/01:12 Riksdagens Revisorer.
- Glesbygdsverket, *Årsredovisning 2001*.
- Glesbygdsverket, *Årsredovisning för Glesbygdsverket 2002*.

- Glesbygdsverket, *Verksamhetsplan 2002*.
- Glesbygdsverket, *Verksamhetsplan 2003*.
- Glesbygdsverket, *Årsbok 2002*.
- Haartsen, T., P., Groote och P.P.P., Huigen, 2000, Continuities and discontinuities in representations of the rural in the Netherlands, I: Haartsen, T., P. Groote och P.P.P., Huigen, *Claiming Rural Identities – Dynamics, Contexts, Policies*.
- Halfacree, K., 1995, Talkning about rurality. Social representations of the rural as expressed by residents of six English parishes, *Journal of Rural Studies* Vol 11 No 1, s. 1–20.
- Håkansson, J., 2000, *Changing Population Distribution in Sweden – Long Term Trends and Contemporary Tendencies*, Gerum Kulturgeografi 2000:1.
- Johannisson, B., The Sparse Nordic Settlements in the Global Economy: Challenges for a New Generation of Entrepreneurs. Paper presented at the conference “*Sparse Populated Regions in the Global Economy*”. Stockholm. October 14–15th 2002.
- Jordbruksverket, *Årsredovisning 2001*.
- Jordbruksverket, *Verksamhetsplan, 2001*.
- Kearney B, Boyle G.E., & Walsh J.A., 1994, *EU LEADER Initiative in Ireland; evaluation and recommendations*. Dublin, Dept of Agriculture, Agriculture House.
- Kåks, H., och E. Westholm, 1994, *En plats i tillvaron. Studier av flyttning till landsbygden*. DFR-Rapport 1994:8, Dalarnas forskningsråd.
- Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp, 2001, *En landsbygd för människor – viljans landsbygdspolitik. Landsbygdspolitiskt helhetsprogram för perioden 2001–2004. Sammandrag*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2000.
- Larsson, L., 2002, *När EU kom till byn. Leader II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling*. Geografiska Regionstudier Nr 50. Uppsala Universitet.
- Liljeström, Å. Och Strömquist, U., 2000, *Den nya ekonomiska geografin – Scenarier fram till år 2010*. Rapport 3 från Regionalpolitiska utredningen.
- Livsmedelsekonomiska Institutet, *Årsrapport 2001*.
- Lowe, P., Buller, H., Ward, N., 2002. Setting the next agenda? British and French Approaches to the second Pillar of the Common Agricultural Policy. *Journal of Rural Studies* 2002.

- Mid Term Review of the Common Agricultural Policy.* Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels COM 2002.
- Miljö- och Landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006.* Regeringskansliet, Jordbruksdepartementet juli 2000.
- Moseley, M.J., Derounian, J.G. & Allies, P.J., 1996, Parish Appraisals – a Spur to Local Action? A review of the Gloucestershire and Oxfordshire Experience *Town Planning Review* 67 (3): 309–29.
- Nalin, E., 2000. *Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik reformeras?*
- SLI-rapport 2000:1. Livsmedelsekonomiska Institutet.
- NUTEK, *Årsredovisning 2001.*
- NUTEK, 1997, *Regioner på väg mot år 2015. Förutsättningar, fakta och tendenser*, R 1997:11.
- NUTEK, 1998, *Småföretag och regioner i Sverige 1998*, R 1998:36.
- Nygren, O, Persson, L-O., 2001. *Det enkelriktade Sverige.* TCO-rapport.
- Näringsdepartementets Verksamhet 1999–2001. Hela Sverige ska växa och alla ska vara med.
- Nöjd kundmätning Glesbygdverket Hösten 2002. *Undersökning bland kunder som haft kontakt med Glesbygdverket.* TEMO.
- Pahl, R, 1966, The rural-urban continuum, *Sociologia Ruralis* 6 (3–4), s. 299–327.
- Persson, L-O., Westholm, E., 1994. *Europas landsbygd i förändring.* ERU-rapport.
- Pettersson, Ö., Socio. *Economic Dynamics in Sparse Regional Structures.* Gerum Kulturgeografi. Kulturgeografiska Institutionen, Uppsala Universitet.
- Publicitetsanalys Glesbygdverket April–september 2002. Observer Sverige.
- Rabinowicz, E., Thomson, J., Nalin, E., 2001. *Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement.* SLI-report 2001:3. Livsmedelsekonomiska Institutet.
- Regeringens proposition 1989/90:76.
- Regeringens proposition 1997/98:62. *Tillväxt för Arbete och Välfärd.*
- Regeringens Proposition 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*
- Riksdagens revisorer, *Glesbygdverkets roll i regionalpolitiken,* Rapport 2001/02:12.

- Riksdagens Revisorers förslag angående Glesbygdsvverkets roll i regionalpolitiken. 2001/2002:RR4.*
- Rothstein, B., 1999, Fel på ideologiapparaten. *Moderna Tider*, september 1999.
- Rural Development programme for England.* DG Agriculture. Decision No: C (2000) 3003.
- Rural Proofing in 2001/02. A Report to Government by the Countryside Agency. Cheltenham.
- Rural Proofing Government policy makers checklist. The Countryside Agency. Cheltenham.
- Rural Renaissance – A new Future for our rural communities. South West England Regional Development Agency.
- SOU 2000:87. *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande.*
- SOU 1997:13. *Regionalpolitik för hela Sverige.* Betänkande av REKO-STAT-utredningen.
- State of the Countryside 2001.* Countryside Agency. Cheltenham.
- Statistiska centralbyrån, 1992, *Lokala arbetsmarknader och förvärvsregioner. Nya geografiska indelningar för regionala analyser.* Information om arbetsmarknaden 1991:7.
- Statistiska centralbyrån, 1962, *Folkräkningen den 1 november 1960: V Indelningar, tätortsavgränsning, befolkningsutveckling, m.m.*
- Statistiska centralbyrån, 1974, *Folk- och bostadsräkningen 1970. Del 8 Förvärvsarbetande dagbefolkning efter näringsgren, yrke, mm samt utpendling och inpendling i kommunblock, kommuner och tätorter.*
- Statistiska centralbyrån, 1979, *Folk- och bostadsräkningen 1975. Del 7:2 Pendling mellan enskilda tätorter*
- Statistiska centralbyrån, 2000, *Statistiska meddelanden AM32SM0002.*
- Sveriges Nationalatlas, 1993, *Arbete och fritid.*
- Uppdrag avseende genomförandet av utvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006.* Skrivelse 20/6 2001 från SLI till Regeringskansliet/Jordbruksdepartementet.
- Von Urff, W., 2002, *Expectations and Challenges – Reasons for Re-initiating the Discussion on a CAP Reform.* Paper presented at workshop: "Desireable Evolution of the CAP: Contribution" Organised by Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) and the Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Rurale (DATAR) in Brussels, 23 September 2002.

- Westholm, E., 1991. *Landsbygd i EG*. ERU-rapport nr 58. Expertgruppen för Forskning om Regional Utveckling. Stockholm.
- Westholm, E., 1999. Nordic rural research at another crossroad – Rural exodus reveals divergent trends *Paper presented at the XVIII Congress for Rural Sociology, Lund, Sweden 24–28 August, 1999*.
- Polèse, M., Shearmur, R., 2002. *The Periphery in the Knowledge Economy. The Spatial Dynamics of the Canadian Economy and the Future of Non-Metropolitan Regions in Quebec and the Atlantic Provinces*. Canadian Institute for research on Regional Development. University of Quebec.
- Översyn av *Miljö- och Landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*. Jordbruksverket 2001:19.
- Regleringsbrev för länsstyrelserna, Glesbygdsverket, Institutet för tillväxtpolitiska Studier, Verket för Näringslivsutveckling och Jordbruksverket avseende 2003.

Personer som har lämnat synpunkter/underlag under utredningsarbetet

Adriansson, Åke, landsbygdsutvecklare, norra Bohuslän
Anders Ahlqvist, länsstyrelseenheten, Finansdepartementet
Andersson, Torsten, preses i Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, f.d. landshövding och f.d. ordförande i LRF
Almås Reidar, professor, Norsk Senter for Bygdeforskning, Norges Tekn och Naturvetsk Univ, Trondheim
Almqvist, Bengt, ordf. i Skärgårdarnas Riksförbund, styrelseledamot i Glesbygdsverket
Angemar, Anders, ordförande i Småkom
Bjelvenstam, Jonas, statssekreterare, Näringsdepartementet
Blomqvist, Gunnar, Näringsdepartementet
Bond, Staffan, f.d. sekreterare i Glesbygdsdelegationen,
Boström, Johan, styrelseledamot i Folkrörelserådet
Breivik, Tryggve, Nordland Fylkeskammare, Norge
Bucht, Eivor, professor, landskapsplanering, SLU, ledamot av Glesbygdsverkets vetenskapliga råd
Bull, Marianne, sociolog, konsult
Burell, Ulla, landsbygdsutvecklare, Hedemora Kommun
Bylund, Ann-Christin, rektor, Sveriges Lantbruksuniversitet
Cederwärn, Jan, stf generaldirektör, Glesbygdsverket
Clason Åke, direktör, Hushållningssällskapens Förbund
Carlbrand, Ellinor, handläggare, LRF
Dahlström, Mats, t.f. chef, Folkrörelserådet
Deronian, James, lecturer, University of Gloucestershire, UK
Dwyer, Janeth, reader, University of Gloucestershire, UK
Ehn, Peter, länsstyrelseenheten, Näringsdepartementet
Ekman, Ann-Kristin, fil.dr., Högskolan Dalarna, ledamot av Glesbygdsverkets vetenskapliga råd
Elg, Mats, enhetschef, informationsenheten, Glesbygdsverket
Eliasson, Kent, analytiker, ITPS
Enochsson, Pia, generaldirektör, Glesbygdsverket

Ericsson, Kjell, kommunalråd, Årjängs kommun, ledamot av Glesbygdsvetenskapliga styrelsen

Eriksson, Per-Ola, generaldirektör, Verket för Näringslivsutveckling, NUTEK

Gustafsson, Maria, enheten för varuförsörjning och service, Konsumentverket

Green, Monika, riksdagsledamot och ledamot av Glesbygdsvetenskapliga styrelsen

Halvarsson, Sune, stf generaldirektör, Verket för Näringslivsutveckling, NUTEK

Havnevik, Kjell, professor, Institutionen för Landsbygdsvetenskap, SLU

Hedberg, Anna, departementssekreterare, Miljö- och landsbygdsvetenskapliga enheten, Jordbruksdepartementet

Hermanrud, Karin, departementsråd, Jordbruksdepartementet

Holmberg, Bo, landshövding, Södermanlands län

Holmér, Johan, ansvarig för regionalpolitiska frågor på enheten Luftfart och samhälle, Luftfartsverket

Jansson, Benny, RUT-enheten, Näringsdepartementet

Johannisson, Bengt, professor, Växjö Universitet, ledamot i Glesbygdsvetenskapliga rådet

Johansson, Lena, generaldirektör, Livsmedelsvetenskapliga Institutet

Johansson, Mats, docent, ITPS, ledamot av Glesbygdsvetenskapliga rådet

Johansson, Ulf, enhetschef, Enheten för Tillväxt och Regional Utveckling, Sv Kommunförbundet/Landstingsförbundet

Johnsen, John Petter, Norsk Senter for Bygdeforskning, NTNU, Trondheim

Johnsson, Terese, Näringslivs och simplex-enheten, Näringsdepartementet

Jönsson, Lars, enhetschef, Konsumentverket

Kallin, Jan, enhetschef, administrativa enheten, Glesbygdsvetenskapliga enheten

Kemi, Pasi, enhetschef, projektstödsenheten, Jordbruksverket

Karlsson, Erland, avdelningschef, Landsbygdsvetenskapliga avdelningen, Jordbruksverket

Lagerroth, Nils, utvecklingsledare, Svenska nätverket för Leader+, Hushållningssällskapens Förbund

Landau, Michael, chefsjurist, Glesbygdsvetenskapliga enheten

Larsson Lars, fil.dr., expert på det svenska Leaderprogrammet

Lavander, Per, ordförande i kommunstyrelsen, Arvidsjaur kommun

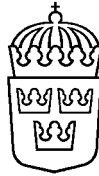
Levin, Stina, huvudsekreterare, utvärderingen av LBU-programmet

Liljelund, Lars-Erik, generaldirektör, Naturvårdsverket
Lindell, Karin, generaldirektör, Konsumentverket
Lindén-Brandt, Elisabeth, ordförande i regionberedningen, tillväxtprogrammet, Region Dalarna
Liss-Larsson, Niklas, departementssekreterare, Regional utveckling och tillväxt, Näringsdepartementet
Lundgren, Olle, chef för EU:s strukturfonder, Näringsdepartementet
Malmberg, Gunnar, enhetschef, ITPS
Meistad, Torill, Norsk Senter for Bygdeforskning, NTNU, Trondheim
Messing, Ulrika, minister för regional utveckling
Molde, Jan, enhetschef, Analysenheten, Glesbyggsverket
Moseley Malcolm, professor, Rural Community Development, University of Gloucestershire
Mulgan, Geoff, director, Strategy Unit, Cabinet Office, Brittiska regeringskansliet
Myrdal, Janken, professor i agrarhistoria, Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU
Niemi, Risto-Matti, Jordbruksministeriet, Finland
Noguera, Joan, dr, Inst för utvärd. av landsbygdsolitik, UDERVAL, Valencia Universitet
Nypeöius, Eva, ledamot kommunstyrelsen, Gotlands kommun
Nykvist, Ann-Christin, jordbruksminister
Olausson, Martin, enhetschef, utvecklingsenheten, Glesbyggsverket
Olsson, Kåre, ordf JAK-banken
Persson, Lars Olof, Nordregio, ledamot av Glesbyggsverkets vetenskapliga råd
Persson, Per, utredare, landsbygdsavdelningen, Jordbruksverket
Powell, John, senior research fellow, University of Gloucestershire, UK
Reiter, Ole, professor i landskapsplanering, SLU, Alnarp
Risinger, Björn, avdelningschef, Naturvårdsverket
Rye, Johan Fredrik, forskare, Norsk Senter for Bygdeforskning, Trondheim
Rönningen, Katrina, forskare, Norsk Senter for Bygdeforskning, Trondheim
Saxton, Brita, departementsråd, Regional utveckling och tillväxt, Näringsdepartementet
Schönbeck, Carolina, utredare, Glesbyggsverket
Shearmur, Richard, professor of Urban and Regional Economics, University of Quebec,

Sehlan, Monika, Analysenheten, Näringsdepartementet
Selman, Paul, professor, Environmental Planning/Landscape,
Gloucestershire University, UK
Sommestad, Lena, miljöminister
Sten, Roland, utredare, landsbygdsavdelningen, Jordbruksverket
Stålgren, Hans-Olof, projektledare, Svenska Nätverket för Leader +
Sumelius, John, Professor i lantbruksekonomi, Helsingfors universitet
Svensson, Harald, utredare, verksledningssekretariatet, Jordbruks-
verket
Svensson Leif, f.d. länsråd
Svensson, Ronny, kanslichef, SmåKom
Söderlund, Jonas, Konsumentenheten, Justitiedepartementet
Sörell, Eva, byrådir, enheten för varuförsörjning och service, Kon-
sumentverket
Thalin, Lena, regional utvecklingschef, Gotlands kommun
Tivell, Anders, SLU Kontakt Landsbygd, Sveriges Lantbruksuniversitet
Trapp, Caroline, förbundsordförande, Lantbrukarnas Riksförbund,
LRF
Uusitalo, Eero, landsbygdsråd vid jordbruksministeriet och huvud-
sekreterare i landsbygds politikens samarbetsgrupp i Finland
Uusmann, Ines, generaldirektör, Boverket
von Urff, Winfried, professor i jordbrukspolitik, Münchens Tek-
niska Universitet
Waldenström, Cecilia, tekn.dr., SLU/Kontakt, Sveriges Lantbruks-
universitet
Wakeford, Richard, director general, Countryside Agency, non-
executive director at Department of the Environment, Food and
Rural Affairs Ministry, DEFRA. Member of the Governments
Sustainability Commission
Vestman, Cecilia, Kommunenheten, Justitiedepartementet
Westlund, Hans, docent, ITPS, ledamot av Glesbygdsverkets
vetenskapliga råd
Wiberg, Ulf, professor, Umeå Universitet, ledamot av Glesbygdsverkets
vetenskapliga råd
Wiberg, Anders, enhetschef, Institutet för Tillväxtpolitiska Studier,
ITPS
Wikman, Eva, lantbruksexpert, Länsstyrelsen Dalarna
Wragg, Amanda, Reserarch Fellow, Countryside and Community
Research Unit, Gloucestershire University, UK
Wramner, Per, särskild utredningsman inom Jordbruksdepartementet för
uppföljning av LBU-programmet

Åberg, Matilda, departementssekreterare, Miljö- och landsbygds-
enheten, Jordbruksdepartement
Öberg, Sture, generaldirektör, Institutet för Tillväxtpolitiska Stu-
dier, ITPS
Öman, Kristina, VD i Skogslandet-Leader II AB
Österberg, Sven Erik, riksdagsledamot och ledamot i Glesbygds-
verkets styrelse

Kommittédirektiv



Översyn av Glesbygdsverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken

Dir.
2002:112

Beslut vid regeringssammanträde den 22 augusti 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av Glesbygdsverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitik som riksdagen beslutat om (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) samt vid behov föreslå förändringar av dessa. Utredaren skall

- analysera vilken myndighetens roll bör vara i genomförandet av den nya politiken,
- analysera hur myndighetens uppdrag kan förändras för att samverka med den nya politiken,
- analysera om det är ändamålsenligt med myndighetens nuvarande geografiska prioriteringar och indelning av gles- och landsbygdsområden samt lämna förslag till eventuella förändringar av dessa,
- föreslå förändringar av myndighetsstrukturen för den regionala utvecklingspolitiken om detta föranleds av översynen, samt
- föreslå nya tydliga, mätbara och uppföljningsbara mål för myndighetens verksamhet om detta föranleds av översynen.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 februari 2003.

Bakgrund

Glesbygdsverkets utveckling och nuvarande uppdrag

Glesbygdsverket skapades 1991 ur Glesbygdsdelegationen och är lokaliserat till Östersund. Fram till 1995 var namnet på myndigheten Glesbygdsmyndigheten. Det övergripande syftet med bildandet av

myndigheten var att skapa en ansvarig myndighet för samordning och bättre utnyttjande av de insatser som genomfördes för gles- och landsbygdsutveckling (prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 1989/90:346). Bakgrunden var bl.a. att allt fler myndigheter och organ arbetade med, och avsatte resurser för, ändamålet.

De första åren efter Glesbygdsverkets bildande inriktades verksamheten främst mot att initiera och medverka i pilotprojekt som bedömdes vara av betydelse för glesbygdens utveckling. Den största delen av myndighetens anslag, som då uppgick till drygt 15 miljoner kronor per år, användes för projektfinansiering.

Under slutet av 1998 fördes en dialog mellan regeringen och Glesbygdsverket om myndighetens verksamhetsmål. Denna ledde till en delvis förändrad inriktning av verksamheten med bl.a. ökad betoning på myndighetens expertroll. Arbetet har därmed inriktats mot analys- och utredningsarbete samt medverkan i diskussioner om sektorssamordning i samband med utrednings- och planeringsprocesser inom myndigheter och kommittéer. Verksamheten med pilotprojekt fasades ut under budgetåret 1998 och ingår numera inte i verkets uppdrag.

Glesbygdsverket har i dag till uppgift att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena. Gles- och landsbygdsområden kategoriseras av Glesbygdsverket huvudsakligen i två grupper: tätortsnära landsbygd som omfattar områden som finns inom 5 till 45 minuters bilresa från tätorter med mer än 3 000 invånare samt glesbygd som omfattar områden med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med mer än 3 000 invånare. I glesbygdsområden bor ca två procent av Sveriges befolkning. Tätortsnära landsbygdsområden omfattar drygt 22 procent av befolkningen.

Glesbygdsverket skall enligt sin instruktion särskilt

- verka för sektorssamordning av centrala myndigheter och statliga bolag, främst inom områdena arbete, utbildning, service och kommunikationer,
- bedriva analys- och utredningsverksamhet samt genomföra central uppföljning och utvärdering av glesbygdsinsatser,
- förmedla kunskap till främst länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan samt andra organ som har betydelse för gles- och landsbygdsutveckling,

- vara förvaltningsmyndighet för gemenskapsinitiativet Leader+ samt svara för sekretariatsuppgifter åt övervakningskommittén för Leader+.

Anslaget uppgår för budgetåret 2002 till knappt 26 miljoner kronor.

Antalet årsarbetskrafter uppgick 2001 till ca 33.

Förändringar av regionalpolitiken under 1990-talet

Sedan Glesbygdverket bildades har regionalpolitiken förändrats. Detta har varit betingat dels av förändringar av den nationella politiken, dels av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Inledningen av 1990-talet präglades av en ökad insikt om de regionala utvecklingsförutsättningarnas betydelse för företagets konkurrenskraft och tillväxt. Betydelsen av att alla Sveriges regioner måste bidra till den nationella tillväxten uppmärksammades i ökad utsträckning.

När Sverige 1994 inträdde i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och 1995 blev medlem i Europeiska unionen förändrades på flera genomgripande sätt förutsättningarna för den nationella regionalpolitiken. Politiken kunde inte längre avgöras enbart genom beslut fattade av Sveriges riksdag.

EG:s konkurrenslagstiftning, som gäller inom hela EU- och EES-området, begränsar t.ex. möjligheterna att lämna direkta stöd till företag.

Härutöver påverkar, direkt och indirekt, EG:s struktur- och regionalpolitik den svenska regionalpolitiken. Dels genom att den genom medfinansieringsprincipen delvis styr inriktning, omfattning och utformning av den nationella regionalpolitiken, dels genom att den styr den geografiska avgränsningen. Den geografiska avgränsningen påverkas av EG:s riktlinjer om statligt stöd till regionala ändamål och av den europeiska strukturpolitikens indelning av unionen i målområden.

EU-medlemskapet har också bidragit till att delvis nya verktyg och arbetsformer införts. Genom en ökad grad av programstyrning kom regionalpolitiken i högre grad än tidigare att präglas av ett helhetsperspektiv. Programstyrning innebär bl.a. att insatser av olika aktörer inom olika politikområden och verksamheter skall bidra till att uppfylla en samlad långsiktig utvecklingsstrategi.

I och med riksdagens beslut att godkänna regeringens förslag om program för regionala tillväxtavtal i propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204) lades en grund för en delvis ny regional näringspolitik för alla regioner i Sverige. Grundantagandet är att genom att öka den ekonomiska tillväxten i landets alla regioner skall den sammanlagda svenska ekonomiska tillväxten öka. De regionala tillväxtavtalen, vilka i hög grad utformades med EG:s strukturfondsprogram som förebild, genomförs i samverkan mellan lokala, regionala och centrala parter utifrån en utvecklingsstrategi för varje län. Genom införandet av tillväxtavtalen kom programarbetsformen att institutionaliseras i form av en nationell regional näringspolitik.

Under 1990-talets senare hälft uppmärksammades inom regionalpolitiken allt mer behovet av ett väl fungerande utvecklingsarbete på kommunal nivå. Ett motiv för detta är en ökad förståelse för den lokala miljöns betydelse för näringslivets konkurrenskraft och tillväxt. En arbetsmetod med denna inriktning är den som bl.a. har praktiserats inom ramen för den s.k. omställningsgruppens arbete. Omställningsgruppen inrättades inom Näringsdepartementet som en följd av de av regeringen initierade arbetet med utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturuomvandlingar inom Försvarsmakten (skr. 1999/2000:33, bet. 1999/2000:NU10). Gruppens arbete har bl.a. inriktats mot att bidra med kompetens och resurser för genomförandet av omvärldsanalyser som kan ligga till grund för lokala långsiktiga utvecklingsstrategier.

Sammantaget har de förändringar av regionalpolitiken som skedde under 1990-talet medfört att ansvaret för åtgärder i syfte att främja den regionala utvecklingen ytterligare har decentraliserats från central myndighetsnivå till den lokala och regionala nivån. Hanteringen av EG:s strukturfondsprogram och införandet av de regionala tillväxtavtalen har bl.a. bidragit till detta.

Landsbygdspolitiken

Målet för landsbygdspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Detta mål inbegriper en hållbar livsmedelsproduktion med ökad miljöanpassning, ökad sysselsättning, regional balans och uthållig tillväxt. Jordbrukets

natur- och kulturvärden skall värnas och dess negativa miljö-påverkan minimeras.

Politikområdet landsbygdspolitik sorterar under utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Åtgärderna är i stor utsträckning riktade till lantbruksföretag men i viss utsträckning också till andra företag på landsbygden. Politikområdet omfattar verksamhet vid Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Vid Europeiska rådets möte i Berlin våren 1999 beslutades om viss reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Syftet är att öka jordbrukets konkurrenskraft genom en ökad marknadsorientering med sänkta administrativa priser. Ett annat syfte är att minska jordbrukets negativa effekter på miljön och att förenkla det jordbrukspolitiska regelverket. För att underlätta jordbrukets anpassning och strukturförändring i samband med reformeringen av marknadsordningarna togs ett steg mot en integrerad landsbygdspolitik. Med detta menas att den gemensamma politiken för utveckling av landsbygden bör åtfölja och komplettera andra instrument i den gemensamma jordbrukspolitiken och därmed bidra till att uppnå de jordbrukspolitiska målen.

Verksamheter i jordbrukets, skogsbrukets och renskötselns företag bedrivs ofta i kombination med annat förvärvsarbete eller annat företagande på landsbygden. En sådan bred verksamhet förbättrar förutsättningarna för kvinnors företagande på landsbygden. Detta motverkar även till viss del den problematiska demografiska utvecklingen och bidrar till ekonomisk tillväxt och utveckling av den lokala ekonomin.

I ett flertal av de regionala tillväxtavtalen har naturresurserna och möjligheterna till vidareförädling av produkter från jord- och skogsbruket angetts vara viktiga tillväxtfaktorer.

Den nya regionala utvecklingspolitiken

Riksdagen beslutade i december 2001 om en ny regional utvecklingspolitik i enlighet med propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118).

Den nya politiken innebär att politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken slagits samman och bildar politikområdet regional utvecklingspolitik.

Målet för politiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Den sociala dimensionen innefattar bl.a. jämställdhetsaspekter.

Effekterna av politiken skall främst mätas inom lokala arbetsmarknadsregioner. Med en lokal arbetsmarknadsregion avses en funktionell region där människor bor och arbetar. Kvinnors lokala arbetsmarknader är i de flesta fall mindre än männens. Dessa funktionella regioner består oftast av ett flertal olika områdestyper såsom glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden, små och medelstora städer samt i vissa fall även storstadsområden. De olika områdestyperna bör inte betraktas som isolerade från varandra eftersom ett ömsesidigt beroendeförhållande i de flesta fall råder mellan dem. Genom ett sådant synsätt minskar betydelsen av den särskilda gles- och landsbygdsdimension som funnits inom ramen för den tidigare regionalpolitiken.

I den nya regionala utvecklingspolitiken betonas vikten av samordning av insatser inom olika politikområden. Politiken bör i första hand genomföras genom insatser inom de politikområden vars investeringar och insatser har stor strukturell betydelse för att målet för den regionala utvecklingspolitiken skall uppnås. Ansvaret för att målet uppnås bör främst uppfyllas genom åtgärder inom följande politikområden:

- regional utvecklingspolitik
- näringspolitik
- arbetsmarknadspolitik
- utbildningspolitik
- transportpolitik
- de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem
- landsbygdspolitik och politikområdena inom de areella näringarna, samt
- kulturpolitik.

Den nya regionala utvecklingspolitiken innebär bl.a. att betydelsen av lokala utvecklingsförutsättningar och det lokala engagemanget för en hållbar regional utveckling betonas i högre grad än tidigare. En följd av detta är bl.a. att man avser att inrätta lokala utvecklings-

program för kommersiell service samt lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete. Programmen skall baseras på breda partnerskap inom vilka företrädare för näringsliv och för offentlig och ideell sektor på lokal nivå ingår, bl.a. kommuner och s.k. lokala utvecklingsgrupper. Programmen bedöms vara av störst betydelse för gles- och landsbygdsområden.

Länsstyrelsernas roll som statliga företrädare på länsnivån tydliggörs inom den nya politiken, främst genom att de tilldelas ett bredare ansvar för samordning av statliga insatser i exempelvis arbetet med de regionala tillväxt- och utvecklingsprogrammen från 2003, i enlighet med propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138). Riksdagens beslut med anledning av propositionen innebär också att samverkansorganen skall utarbeta program för länets utveckling och ges möjlighet att utarbeta regionala tillväxtprogram från och med 2004. För närvarande ansvarar länsstyrelserna, med undantag av Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län där försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan bedrivs, för dessa uppgifter. Förändringen möjliggör ett ökat kommunalt inflytande över regionala utvecklingsfrågor i de län kommunala samverkansorgan bildas.

Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket

Riksdagens revisorer tog 2000 initiativ till en granskning av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. Slutrapporten offentliggjordes 2001 och har remissbehandlats (Rapport 2000/01:12).

Revisorerna konstaterar att stora förändringar skett inom regionalpolitiken sedan Glesbygdsverket bildades. Bl.a. nämner de att näringspolitiken och regionalpolitiken har närmat sig varandra i stor utsträckning. Samtidigt har regionalpolitiken, liksom sektorspolitiken, regionaliserats. Revisorerna konstaterar vidare att kommunerna har fått ett ökat ansvar för välfärdspolitiken. De regionala tillväxtavtalen, som infördes 1998, är tänkta att fungera som effektiva samordningsinstrument på den regionala nivån. Riksdagens revisorer uppmärksammar även att Sveriges medlemskap i EU påverkat politikens förutsättningar och genomförande.

Vad gäller Glesbygdsverkets verksamhet menar Riksdagens revisorer att verket främst är engagerat i frågor som rör de välfärdspolitiska delarna av regionalpolitiken. I samband med insatser för

att främja tillväxten i gles- och landsbygden betonas främst den offentliga sektorns ansvar för strukturfrågor. Efterfrågan på Glesbygdsverkets kompetens i arbetet med de regionala tillväxtavtalen har hittills varit låg på den regionala nivån. Det konstateras även att Glesbygdsverket inte egentligen utvärderar gles- och landsbygds-politiska insatser.

På uppdrag av revisorerna genomfördes en analys av Glesbygdsverkets rapportproduktion under perioden den 1 januari 1997 till den 1 juli 2000. Analysen omfattade totalt elva rapporter. Analysen visar bl.a. att det är vanligt att rapporterna riktar sig till Regeringskansliet och till kommuner. Innehållet behandlar ofta gles- och landsbygdsfrågor som ett eget ämnesområde. Enligt analysen är det ovanligt att verkets rapporter går på djupet i sakfrågor som rör kommunikationer, högskoleutbildning, underlag för infrastrukturinvesteringar och andra frågor som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling på lång sikt.

Revisorerna anser att Glesbygdsverkets uppdrag är otydligt och att bristen på uppföljningsbara mål för vad verket förväntas prestera gör det svårt att bedöma om Glesbygdsverket är ett effektivt verktyg för att stimulera utvecklingen i gles- och landsbygden.

I rapporten konstaterar revisorerna även att en stor omorganisation nyligen genomförts av myndighetsstrukturen inom de regional-, närings- och innovationspolitiska områdena. Omorganisationen omfattade inte Glesbygdsverkets roll.

Med anledning av granskningen föreslår revisorerna att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. Revisorerna lämnar även förslag till inriktning för en översyn.

Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket genomfördes innan regeringen presenterade sitt förslag till en ny regional utvecklingspolitik. Förändringar av politiken som riksdagen beslutat om i enlighet med propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) har därför inte kunnat beaktas. Som en viktig utgångspunkt för granskningen har revisorerna använt den regionalpolitiska utredningens del- och slutbetänkanden jämte underlagsrapporter (SOU 2000:36 och 2000:87).

Ställningstaganden till Glesbygdsverkets framtida roll i propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet

Regeringen bedömer i prop. 2001/02:4, i likhet med Riksdagens revisorer och myndigheten själv, att en översyn av Glesbygdsverket bör genomföras. Syftet är att utveckla och tydliggöra verkets roll inom den nya regionala utvecklingspolitiken. Som grund för ställningstagandet anges även den nya myndighetsstrukturen inom de regional-, närings- och innovationspolitiska områdena som infördes 2001. Den nya strukturen innebär att tre nya myndigheter bildats: Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Verket för innovationssystem (VINNOVA). Dessa myndigheter har bl.a. till uppgift att främja regional utveckling genom olika stimulans- och strukturåtgärder.

Regeringen konstaterar att det är värdefullt med en myndighet som har till uppgift att beakta och väga samman såväl tillväxt- som välfärdsaspekter och som fokuserar på lokala utvecklingsförutsättningar. Glesbygdsverkets roll är att främja och följa utvecklingen i dessa båda avseenden.

Riksdagen godkände i december 2001 regeringens förslag till ny regional utvecklingspolitik. Samtidigt avslog riksdagen det förslag till inriktning av översynen som Riksdagens revisorer föreslår. Motivet för detta är att regeringen i propositionen aviserar en översyn av Glesbygdsverket och därefter avser att återkomma till riksdagen i frågan (bet. 2001/02:NU2, rskr. 2001/02:116). Riksdagen delar regeringens syn att Glesbygdsverkets roll bör tydliggöras. Vikten av mätbara och uppföljningsbara mål för myndighetens verksamhet poängteras i sammanhanget. Riksdagen erinrar även regeringen om dess tidigare ställningstagande om att förändringar av ansvarsfördelningen mellan relevanta myndigheter för att effektivisera verksamheten inte kan uteslutas. Slutligen konstateras att Riksdagens revisorers granskning av Glesbygdsverket utgör en bra utgångspunkt för den planerade översynen.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till Glesbygdsverkets framtida roll i genomförandet av den nya regionala utvecklingspolitiken. Utifrån en analys skall utredaren lämna förslag till tydliggöranden och förändringar av nuvarande

uppdrag och arbetsuppgifter så att dessa effektivt bidrar till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås.

Utredaren skall analysera hur Glesbygdsverkets uppdrag främjar måluppfyllelsen av främst den regionala utvecklingspolitiken samt förhåller sig till myndigheter med närliggande uppdrag. I detta ingår att analysera vilka uppgifter som utförs av både Glesbygdsverket och närliggande myndigheter. Förslag som lämnas skall innehålla konsekvensanalyser som beskriver hur ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och övriga myndigheter påverkas. Vid behov skall förslag lämnas i syfte att förändra eller tydliggöra ansvarsfördelningen.

Utgångspunkten för uppdraget skall vara att främja en ändamålsenlig verksamhet och organisation som bidrar till att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken. Utredaren skall i sitt arbete utgå från behovet att främja lokala utvecklingsförutsättningar, där såväl tillväxtaspekter som välfärdsaspekter sammanvägs och beaktas. Förslagen skall vara av sådan karaktär att regeringens behov av en expertfunktion inom området, inriktad mot analys- och utredningsverksamhet, uppföljning och utvärdering samt kunskapsförmedling, uppfylls.

Med utgångspunkt i den roll och det uppdrag som utredaren föreslår gälla för Glesbygdsverket skall han eller hon föreslå eventuella förändringar av verkets verksamhet och dess inriktning. Förslag till arbetsformer som stärker möjligheten att effektivt fullfölja uppdraget skall särskilt beaktas.

Utredaren skall föreslå mål för verksamheten som är anpassade till den roll och det uppdrag som föreslås gälla för myndigheten. Målen skall även vara anpassade till den verksamhetsstruktur som gäller för politikområdet regional utvecklingspolitik, och som bl.a. påverkar utformningen av regleringsbrev. Målen skall vara tydliga, mätbara och uppföljningsbara och uppfylla riksdagens och regeringens behov av att följa upp på vilket sätt Glesbygdsverket är ett effektivt verktyg som bidrar till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Utredaren skall särskilt analysera betydelsen för Glesbygdsverkets framtida roll av den förändrade regionala samhällsorganisation som riksdagen beslutat om i enlighet med regeringens förslag i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138). Beslutet innebär bl.a. att länsstyrelsernas roll som statliga företrädare på länsnivån tydliggörs inom den nya regionala utvecklings-

politiken, främst genom att de tilldelas ett bredare ansvar för samordning av statliga insatser i exempelvis arbetet med de regionala tillväxt- respektive utvecklingsprogrammen. Utredaren skall analysera konsekvenserna av länsstyrelsernas förtydligade roll, bl.a. för Glesbygdsverkets nuvarande uppdrag att verka för sektors-samordning av centrala myndigheters och statliga bolags verksamheter. Regeringen bedömer att en sammanhållen effektiv statlig länsförvaltning är ett prioriterat intresse vid organisering av den regionala statsförvaltningen.

Utredaren skall vidare analysera om Glesbygdsverkets nuvarande geografiska prioriteringar (skogslänens inre delar och skärgårdsområden) som framgår av verkets instruktion samt den indelning i gles- och landsbygdsområden som verket använder är ändamålsenliga. I sammanhanget bör den nya regionala utvecklingspolitikens betoning av lokala arbetsmarknadsregioner särskilt uppmärksammas. Utredaren skall i anslutning till detta analysera behovet av och ändamålsenligheten hos andra möjliga avgränsningar som kan ligga till grund för Glesbygdsverkets uppdrag. I detta skall dels andra geografiska avgränsningar analyseras, t.ex. områden med gles befolkningsstruktur, dels avgränsningar av mer funktionell karaktär, t.ex. i syfte att uppmärksamma faktorer och processer som är viktiga för att främja lokala utvecklingsförutsättningar.

Utredaren skall i anslutning till arbetet med att bedöma ändamålsenligheten med olika avgränsningar särskilt analysera förhållandet mellan Glesbygdsverkets och Jordbruksverkets uppgifter och vid behov lämna förslag för att tydliggöra ansvarsfördelningen dem emellan. Båda myndigheterna arbetar idag för att främja utvecklingen i gles- och landsbygdsområden utifrån respektive myndighets förutsättningar, befogenheter och roller. Det är främst den ökade vikten av generell landsbygdsutveckling inom landsbygdspolitiken, som Jordbruksverket ansvarar för, och dess förhållande till Glesbygdsverkets nuvarande och framtida uppdrag som bör behandlas i sammanhanget. Utredaren skall beakta landsbygdspolitikens ökade betydelse inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Regeringen har nyligen förändrat myndighetsstrukturen inom bl.a. de regional- och näringspolitiska områdena. Erfarenheten av förändringen är god. I samband med uppdraget kan emellertid utredaren lämna förslag till förändringar i syfte att erhålla en ändamålsenlig samverkan och tydlig ansvarsfördelning. Utredaren skall främst analysera Glesbygdsverkets roll i relation till övriga centrala

myndigheter av särskild betydelse för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, främst Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Utredaren skall, vid behov, föreslå förändringar av myndigheternas verksamhet i syfte att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre måluppfyllelse.

I uppdraget ingår att analysera och bedöma vilken eller vilka målgrupper Glesbygdsverket främst bör vända sig till för att så effektivt som möjligt främja genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. I detta sammanhang bör även relationen till icke-offentliga lokala och regionala aktörer av relevans förtydligas. Utredaren skall analysera Glesbygdsverkets nuvarande målgrupp och bedöma vilken nytta målgruppen har av verkets arbete, bl.a. när det gäller verkets expertroll. De uppföljningar av de regionala tillväxtavtalen som genomförts skall också beaktas i denna del av uppdraget. Utredaren bör särskilt uppmärksamma den regionalisering som skett av regionalpolitiken under 1990-talet.

Utredaren bör överväga att göra internationella jämförelser i begränsad omfattning. För ändamålet bör främst befintliga studier utnyttjas.

Utredaren skall samråda med Glesbygdsverket, Jordbruksverket, NUTEK och ITPS samt andra berörda myndigheter. Samråd skall även ske med den utredare som har i uppdrag att lämna förslag till inriktning, effektivisering och organisering av statens insatser för företagsutveckling på regional nivå (dir. 2001:103).

En viktig utgångspunkt för arbetet är den granskning av Glesbygdsverket som Riksdagens revisorer genomfört.

Förslag som läggs skall vara statsfinansiellt neutrala.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 28 februari 2003.

(Näringsdepartementet)