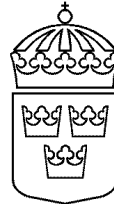


Förslag till riksdagen

2001/02:RR4

Riksdagens revisorers förslag angående Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken

2001/02:RR4



2001/02
RR4

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på egen initiativ granskat Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. Kärnan i Glesbygdsverkets uppdrag är att analysera regionala skillnader i välfärd och tillväxt som hänger samman med en gles befolkningsstruktur. Målet för verksamheten är att främst genom påverkan verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen.

I rapporten beskrivs hur regionalpolitiken och den regionalpolitiska myndighetsorganisationen förändrats sedan Glesbygdsverket bildades. Vidare beskrivs och analyseras Glesbygdsverkets verksamhet i förhållande till verkets och övriga regionalpolitiska aktörers uppdrag.

Glesbygdsverket bildades 1991 och hade inledningsvis till huvuduppgift att finansiera och samordna gles- och landsbygdspolitiska projekt. Ansvaret för regionalpolitiska åtgärder har sedan dess i stor utsträckning decentraliserats från central myndighetsnivå till den regionala nivån. Glesbygdsverket har inte längre några utvecklingsmedel utan ska i stället verka för gles- och landsbygdsbefolkningens bästa genom att sprida kunskap.

Glesbygdsverket har i princip 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 verket förmedlar leder till att befintliga resurser utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Den kartläggning som genomförts visar att stora förändringar skett inom regionalpolitiken sedan Glesbygdsverket bildades. Näringspolitiken och regionalpolitiken har närmast sig varandra alltmer. Regionalpolitiken liksom sektorspolitiken har regionaliserats. Kommunerna har fått ett ökat ansvar för välfärdspolitiken. De regionala tillväxtavtalen är tänkta att fungera som effektiva samordningsinstrument på den regionala nivån. Sverige har gått med i EU. Vidare har nyligen en stor omorganisation genomförts av myndighetsstrukturen inom de regional-, närings- och innovationspolitiska områdena utan att Glesbygdsverkets roll analyserats. Ett flertal myndigheter lades ner samtidigt som tre nya myndigheter bildades: Institutet för tillväxtpoli-

Analysen av Glesbygdsverkets verksamhet visar att verket främst är engagerat i frågor som rör de välfärdspolitiska delarna av regionalpolitiken. När det gäller insatser för att främja tillväxten i gles- och landsbygden riktas fokus främst mot den offentliga sektorns ansvar för strukturfrågor. Efterfrågan på Glesbygdsverket i arbetet med de regionala tillväxtavtalen har hittills varit låg på den regionala nivån. Glesbygdsverket bedriver inte någon egentlig utvärdering av gles- och landsbygdspolitiska insatser.

På uppdrag av revisorerna har en konsult gjort en innehållsanalys av Glesbygdsverkets rapportproduktion under perioden 1997 till 1 juli 2000 (elva rapporter totalt). En stor del av rapporterna har producerats externt eller tillsammans med andra. Det är vanligt förekommande att rapporterna riktar sig till Regeringskansliet och till kommuner. Rapporterna behandlar ofta gles- och landsbygdsfrågor som ett eget ämnesområde. Det är mer 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.

Den kartläggning som genomförts av Glesbygdsverkets verksamhet tyder inte på att myndigheten fungerar dåligt. Glesbygdsverkets uppdrag är däremot otydligt och 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.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken (2000/01:12). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. I avsnitt 2 redovisas en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på revisorernas förslag och revisorernas överväganden. I kapitel 3 redovisas förslagen.

2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

Revisorernas analys utmynnade i ett övergripande förslag om att Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken bör ses över. Revisorerna preciserade på vilket sätt man ansåg att en översyn borde ske. Revisorerna ansåg vidare att den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag borde förtydligas samt att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service. I revisorernas överväganden kommenterades även de exempel på brister som uppmärksammats i det sätt på vilket Glesbygdsverket valt att presentera befolkningsutvecklingen i gles- och landsbygden.

2.1 Översyn av Glesbygdsverkets roll inom regionalpolitiken

Rapporten

I rapporten beskrivs de stora förändringar som skett inom regionalpolitiken sedan Glesbygdsverket bildades samt den omorganisation som nyligen genomförts av myndighetsstrukturen inom det regional-, närings- och innovationspolitiska området. Mot bakgrunda av detta föreslår revisorerna att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. Vidare föreslås att regionalpolitiska problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur bör ställas i fokus för översynen. Förslaget preciseras ytterligare genom att revisorerna anser att översynen bör

- klargöra ansvarsfördelningen mellan de regionalpolitiska myndigheterna för att dels följa upp, dels främja den regionala välfärds- och tillväxtpolitiken ur ett glesbygds- och landsbygdsperspektiv
- kartlägga på vilka sätt de regionalpolitiska myndigheterna kan stödja kommuner, landsting, länsstyrelser, självstyrelseorgan, andra regionala och centrala myndigheter och övriga organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Remissinstanserna

Revisorernas förslag om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen har ett starkt stöd hos remissinstanserna. Ingen instans har tagit avstånd från förslaget. Några remissinstanser har lämnat synpunkter på inriktningen av den föreslagna översynen samt förslag på vad en översyn bör leda fram till.

Glesbygdsverket skriver att det i allt väsentligt tillstyrker förslaget om att verkets roll i regionalpolitiken bör ses över. Verket skriver att en översyn inte bara kan avse Glesbygdsverket utan måste ses i ett sammanhang med ansvarsfördelningen mellan alla regionalpolitiska aktörer samt vilka mål och redskap som ska användas inom politikområdet.

Enligt *Konsumentverket* bör Glesbygdsverket även i framtiden ha en central roll som främjande och uppföljande myndighet med fokus på de välfärds- och strukturpolitiska målen.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) anser att den av revisorerna påtalade bristen på uppföljningsbara mål för myndigheten måste avhjälpas. Översynen bör enligt institutet klarlägga ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och övriga myndigheter som hanterar näraliggande frågor. ITPS skriver att det numera är möjligt att inom regionalpolitiken skilja mellan uppgifter som är rent tillväxtpolitiskt motiverade och de som är fördelningspolitiskt motiverade. Glesbygdsverkets framtida mandat bör enligt ITPS stramas upp till att avse insatser inom det fördelningspolitiska området. Enligt ITPS mening bör en översyn inte resultera i ett förslag som skapar en myn-

dighet för att behandla ett problem i en viss bebyggelsestruktur, medan andra myndigheter redan har till uppgift att behandla samma problem i övriga Sverige.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) tillstyrker en översyn av Glesbygdsverkets uppdrag men vill begränsa översynen jämfört med revisorernas förslag. Myndigheten instämmer i bedömningen att det är viktigt att definiera ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som kommer att bedrivas av ITPS. En översyn av Glesbygdsverket bör utgå från statens behov av en myndighet med särskild uppgift att analysera och påverka levnadsförhållanden för gles- och landsbygdsbefolkningen inom välfärds- och serviceområdet. Operativa frågor inom det tillväxtpolitiska området bör dock hållas utanför översynen. Ett skäl för detta är enligt NUTEK att ytterligare reformer inom det tillväxtpolitiska området riskerar att ytterligare komplicera förutsättningarna för det pågående omställningsarbetet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län stöder revisorernas uppfattning att Glesbygdsverkets roll är otydlig och behöver klarläggas i relation till den regionalpolitiska myndighetsstrukturen i övrigt. Länsstyren har den allmänna uppfattningen att Glesbygdsverket i sin nuvarande roll blivit relativt anonymt och att efterfrågan på Glesbygdsverket med vissa undantag är låg i det egna arbetet. En viktig beståndsdel i föreslagna översynen är att se hur Glesbygdsverket på ett bättre sätt än hittills ska kunna vara ett stöd för länsstyrelserna och andra regionala organ i arbetet med glesbygdsfrågor i bl.a. tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att Glesbygdsverkets framtida roll främst torde bli att följa och främja regionalpolitiska hänsyn utifrån glesbefolkningsstruktur inom sektorspolitiken men även att främja välfärdspolitik i gles- och landsbygd. Länsstyrelsen ser framför allt vikten av att utveckla samverkan mellan ITPS och Glesbygdsverket för att kunna följa den regionalpolitiska utvecklingen ur ett helhetsperspektiv.

Länsstyrelsen i Norrbotten ser uppgiften att verka för sektorssamordning av centrala statliga organ som mycket angelägen och ser gärna att denna verksamhet får en större tyngd. Vidare framför man att Glesbygdsverket skulle kunna ha en tydligare roll när det gäller kompetensutvecklingen för de handläggare som arbetar med landsbygdsutveckling.

Länsstyrelsen i Stockholm anser att Glesbygdsverket bör avvecklas.

Enligt styrelsen för *Västra Götalandsregionen* bör översynen göras med inriktning mot att bättre integrera gles- och landsbygdsfrågorna i den övergripande tillväxt- och utvecklingspolitiken och mot att säkerställa en lokal och regional förankring av gles- och landsbygdspolitiska insatser.

Landstingsförbundet och *Svenska Kommunförbundet* har lämnat ett gemensamt svar. I svaret pekar man på den regionala och lokala nivåns ökande betydelse för tillväxt, utveckling och välfärd och vikten av att den föreslagna översynen tydligt tar fasta på denna utveckling och de nya förutsättningar som därmed skapas. Förbunden menar att de gles- och landsbygdspolitiska perspektiven måste bli en integrerad del av det alltmer kommunalt förankrade lokala och regionala utvecklingsansvaret.

Kommunförbundet Jämtlandslän och Skärgårdarnas riksförbund, anser att Glesbygdsverket bör stärkas och få ett utökat uppdrag.

SmåKom stödjer förslaget om en översyn men efterlyser en fördjupad analys av hur ett statligt organ kan möta efterfrågan av stöd i glesbygds- och landsbygdsutvecklingsfrågor ur de tre perspektiven: enskilda eller grupper av enskildas behov av stöd, kommunernas behov av stöd och den centrala statens behov.

Revisorerna

Efter det att revisorernas rapport publicerades har regeringen överlämnat en regionalpolitisk proposition till riksdagen (prop. 2001/02:4). I propositionen skriver regeringen att den avser att se över Glesbygdsverkets roll och uppgifter. Regeringen anger att den därefter har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till hur Glesbygdsverkets verksamhet bör förändras för att bättre kunna stödja den nya politiken för regional utveckling. Som underlag för beslutet anges revisorernas rapport.

Remissinstanserna stärker revisorernas slutsatser och förslag från granskningen om vilken inriktning en översyn av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken bör ha. Den i rapporten föreslagna översynen är bred och utgår från de problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur. Revisorerna ser inget tungt vägande skäl att inskränka förslaget om en översyn.

Inriktningen på den aviserade översynen beskrivs inte närmare i den regionalpolitiska propositionen. Revisorerna föreslår att en översyn av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken bör göras med följande inriktning:

- Översynen bör genomföras med utgångspunkt i de regionalpolitiska problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur.
- Översynen bör klargöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom den regionalpolitiska myndighetsorganisationen för att dels följa upp, dels främja den regionala välfärds- och tillväxtpolitiken ur ett glesbygds- och landsbygdsperspektiv.
- Översynen bör klargöra på vilket sätt den centrala regionalpolitiska myndighetsorganisationen bör stödja kommuner, landsting, länsstyrelser, självstyrelseorgan, andra regionala och centrala myndigheter och övriga organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

2.2 Förtydliga geografisk avgränsning av gles- och landsbygd

Rapporten

Revisorerna föreslår att regeringen bör förtydliga den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag. I rapporten redovisas att offentliga organ för närvarande använder fem olika definitioner för gles- och landsbygd. Andelen boende i gles- och landsbygd varierar mellan 7 % (Svenska Kommunförbundet) och 24 % (Glesbygdsverket). Orsaken till de många definitionerna är att den information som tas fram ska användas i olika syften.

Glesbygdsverket har hämtat sin definition från förordningen om stöd till kommersiell service. Som tätortsnära landsbygd räknar Glesbygdsverket ett område med 5 till 45 minuters pendlingsavstånd med bil till tätorter med mer än 3 000 invånare. Huvuddelen av de ca 2 miljoner människor som tillhör landsbygdsbefolkningen bor runt tätorter i södra Sverige. Till glesbygden hör de områden som har mer än 45 minuters pendlingsavstånd till motsvarande tätorter. Glesbygdsbefolkningen uppgår till knappt 200 000 personer. Huvuddelen bor i skogslänens inre delar. Enligt Glesbygdsverkets instruktion ska myndigheten verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre samt i skärgårdsområden.

I rapporten skriver revisorerna, med anledning av Glesbygdsverkets definition av gles- och landsbygd, att det framför allt är intressant att följa hur befolkningen rör sig över tätortsgränser till eller ifrån glesbygd och landsbygd ur ett samhällsplaneringsperspektiv, samt att det ur ett välfärdsperspektiv är intressant att följa hur många människor som bor utanför de servicecentrum som en tätort utgör. Revisorerna anser dock att det ur ett tillväxtperspektiv inte är lika motiverat att skilja på tätortsbefolkningen och den som bor på pendlingsavstånd utanför tätorten.

Revisorerna anser vidare att Glesbygdsverkets definition av gles- och landsbygdsbefolkningen är alltför vid ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Detta grundar sig bl.a. på slutsatsen att det är en mindre del av de 2 miljoner människorna på landsbygden som upplever sådana brister i tillgången på service och annan välfärd att det motiverar regionalpolitiska insatser.

Remissinstanserna

Glesbygdsverket stöder inte revisorernas uppfattning att den nuvarande definitionen av gles- och landsbygdsbefolkningen är alltför vid ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Verket menar att en snävare geografisk definition kraftigt skulle begränsa möjligheten att agera på system- och strukturnivå där en väsentlig del av verkets insatser görs i dag. Verket förespråkar att den nuvarande geografiska prioriteringen, som innebär att tyngdpunkten på verkets insatser ska inriktas mot skogslänens inre delar och skärgården, tas bort.

Glesbygdsverket anser att revisorernas bedömning att det är intressant att göra analyser med en uppdelning av landsbygd och tätort ur ett välfärdsperspektiv men att det inte är lika motiverat ur ett tillväxtperspektiv speglar ett mycket förenklat sätt att se på sambandet mellan tillväxt och välfärdspolitik.

Verket vänder sig vidare mot det resonemang som förs i rapporten om att Glesbygdsverket genom att välja en avgränsning där kommunernas centralorter inte finns med (tätorter över 3 000 invånare) sällar bort värdefull information om områdets försörjningskraft. Glesbygdsverket skriver att det är väl medvetet om hur inomregionala och lokala strukturer påverkar varandra. Glesbygdsverket menar att det genom att göra analyser som separerar centralorterna från landsbygdsdelarna gör det möjligt att också se och visa utvecklingstendenser som annars blir osynliggjorda. Verket menar att det finns mycket starka skäl för att göra denna typ av analyser.

Glesbygdsverket instämmer i revisorernas bedömning att det är stora skillnader i behoven av stöd och insatser inom vad verket definierar som landsbygd och att detta är grunden för varför Glesbygdsverket väljer att i många analyser göra en uppdelning mellan landsbygd och glesbygd i ett antal geografiska regioner.

Enligt *Konsumentverkets* mening finns det inte skäl för en geografisk avgränsning av Glesbygdsverkets uppdrag eftersom det skulle medföra att den nationella överblicken över gles- och landsbygdsbefolkningens villkor kraftigt begränsas.

ITPS uppmärksammar att antalet boende i gles- och landsbygd för närvarande varierar mellan 630 000 personer och 2 600 000 personer beroende på vilken definition som används. Myndigheten skriver att den politiska diskussionen om glesbygdsfrågor lätt blir förvirrad när olika avgränsningar och definitioner används av olika myndigheter. *ITPS* anser att olika myndigheters definitioner av vad som är glesbygd respektive landsbygd bör göras mer enhetliga.

Institutet skriver vidare att begrepp som gles- och landsbygd är så pass allmänna att de inte kan avse områden som i alla avseenden är lika. Det finns därför exempel på landsbygd med både positiv och negativ utveckling i olika välfärdsavseenden. *ITPS* pekar på möjligheten att som alternativ till att ha gles- och landsbygd som idémässig grund i stället arbeta med utgångspunkt i lokala arbetsmarknader. I praktiken måste många problem som hänger samman med gles bebyggelse och litet befolkningsunderlag lösas i kommunernas centralorter. Flertalet planeringsåtgärder för glesbygdens befolkning måste dessutom harmoniseras med kommunernas övriga initiativ.

Med anledning av revisorernas förslag om att förtydliga den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag skriver *ITPS* att om en översyn av Glesbygdsverket resulterar i att verket även fortsättningsvis ska engagera sig i både tillväxtpolitiska frågor och fördelningspolitiska frågor bör verkets omsorg avse svaga lokala arbetsmarknader i stället för geografiska ytor som definieras efter bebyggelsemönster.

Leder däremot en översyn, vilket *ITPS* förordar, till att Glesbygdsverkets uppgifter avgränsas till insatser som är fördelningspolitiskt motiverade bör de specifika problem som berör hushållens välbefinnande åtgärdas i de delar av landet där de förekommer. Uppdraget bör i det fallet inte avse en viss del av landet utan vara rikstäckande.

NUTEK förordar regionala arbetsmarknader som bas när det gäller analyser av tillväxten. Verket skriver att studier av förhållandena inom landsbygds- eller glesbygdsområden i tillväxksammanhang blir av underordnat intresse. Glesbygdsverkets metod med en indelning av Sveriges geografi i s.k. kvadraturer menar verket ger en intressant uppfattning om var människor bor men den fungerar mindre bra operativt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att Glesbygdsverkets insatser i alltför hög grad har varit koncentrerade till den norra delen av Sverige.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser det angeläget att närmare definiera begreppet gles- och landsbygdsbefolkning och instämmer i revisorernas uppfattning att en alltför bred målgrupp minskar möjligheterna att fokusera

Revisorerna

Revisorerna vidhåller sin bedömning att det framför allt är intressant att följa hur befolkningen rör sig över tätortsgränser till eller ifrån glesbygd och landsbygd ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Revisorerna anser vidare att det är intressant att skilja på människor som bor i och utanför tätorter ur ett välfärdsperspektiv men att detta inte är lika motiverat ur ett tillväxtperspektiv.

Revisorerna anser att frågan om vilken gles- och landsbygd som bör vara föremål för särskilda myndighetsinsatser bör behandlas i samband med den föreslagna översynen. Det är naturligt att den geografiska inriktningen utgår från den uppgift som en glesbygdsmyndighet ges i uppdrag att utföra. Revisorerna ser inget hinder i att en glesbygdsmyndighet ges ett landsomfattande uppdrag. Uppdraget bör dock vara avgränsat mot glesbygds- och landsbygdsområden som präglas av regionalpolitiska problem.

Revisorerna föreslår att frågan om vilken gles- och landsbygd som bör vara föremål för särskilda myndighetsinsatser tas upp i den föreslagna översynen av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken.

2.3 Ansvarsfördelning rörande stöd till kommersiell service

Rapporten

I rapporten redovisas att både Glesbygdsverket och Konsumentverket har regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen av kommersiell service. Konsumentverket har dessutom i uppdrag att redovisa vilka effekter det statliga stödet till kommersiell service har haft på hushållens varuförsörjningssituation. Vidare har NUTEK regeringens uppdrag att sammanställa en ekonomisk uppföljning av länsstyrelserna och självstyrelseorganens fattade beslut om stöd till kommersiell service. Den regionalpolitiska utredningen från 2000 konstaterade att det råder en viss otydlighet om vilken myndighet som bär huvudansvaret för utvecklingsinsatser gällande stöd till kommersiell service. I rapporten instämmer revisorerna i denna bedömning och anser att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service.

Remissinstanserna

Varken *Glesbygdsverket* eller *Konsumentverket* som är direkt berörda av förslaget tar ställning till revisorernas förslag i sitt remissvar. De båda verken menar dock att ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service i dag åvilar Konsumentverket och att Glesbygdsverkets insatser inom serviceområdet har en betydligt bredare ansats än bara det statliga stödet till kommersiell service. Glesbygdsverket påpekar att deras insatser inom serviceområdet omfattar betydligt fler serviceslag än bara

detaljhandel och att de även inbegriper frågor som t.ex. tillgänglighetsfrågor och servicesamordning.

Konsumentverket skriver att det under våren 2001 fick i uppdrag av regeringen att förbereda genomförandet av ett nationellt kompetens- och utvecklingsprogram riktat till landets lanthandlare. Verket menar att myndighetens roll inom området ligger i linje med den regionalpolitiska kommitténs förslag om att verket ska få ett samlat ansvar att utveckla och testa nya lösningar när det gäller kommersiell service.

Länsstyrelsen i Jönköping gör bedömningen att Glesbygdsverkets roll bör vara att bistå med övergripande kunskaper om landsbygds- och glesbygdsfrågor. Konsumentverket bör, som hittills, ha rollen att samordna stödhanteringen, ge råd och anvisningar, följa upp stödinsatser och även svara för utvecklingsarbetet inom området.

Länsstyrelsen i Kronobergs län konstaterar att Konsumentverket har det centrala myndighetsansvaret för frågor som rör stöd till kommersiell verksamhet på landsbygden. Verket har enligt Länsstyrelsens bedömning skött sina åligganden väl och bör få fortsätta med denna uppgift.

Länsstyrelsen i Västerbotten anser, när det gäller utvärdering/uppföljning av kommersiell service, att antalet aktörer borde begränsas till Konsumentverket eftersom otydligheten ökar när fler aktörer är inblandade.

Skärgårdarnas riksförbund anser inte att Glesbygdsverket bör få ett sektorsansvar för kommersiell service eftersom det enligt förbundets mening kan innebära att Glesbygdsverket förlorar sin analyserande och granskande roll. Verket bör enligt förbundet inte tyngas med handläggande sektorsuppdrag.

Revisorerna

Det uppkommer med nödvändighet gränsdragningsproblem mellan sektorsmyndigheter som Konsumentverket och sektorsövergripande myndigheter som Glesbygdsverket. Genom ett fungerande samarbete kan dubbelarbete undvikas. När det gäller utvecklingsinsatser är det viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig. Enligt revisorernas mening är det viktigt att en myndighet ges det samlade ansvaret för att utveckla och testa nya lösningar när det gäller kommersiell service. Revisorerna ser det därför som positivt att regeringen i den regionalpolitiska propositionen anger att den har för avsikt att ge Konsumentverket i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet (prop. 2001/02:4)..

2.4 Överväganden om saklighet

Rapporten

I rapporten skriver revisorerna att regeringsformen stadgar att en myndighet i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet (SFS 1974:152). Revisorerna gör bedömningen att det finns brister i det sätt på vilket Glesbygdsverket presenterat befolkningsutvecklingen i gles- och landsbygden genom att verket i alltför stor utsträckning lyft fram positiva tendenser.

Revisorernas slutsatser bygger främst på en analys av Glesbygdsverkets årsbok för 2000 gjord av ett konsultbolag med statistisk specialistkompetens. Revisorerna tar i rapporten även upp Glesbygdsverkets pressmeddelande till årsboken 2001 som exempel på hur Glesbygdsverket valt att presentera resultatet av en undersökning. Revisorernas iakttagelser och överväganden i denna fråga resulterade inte i något förslag i rapporten.

Remissinstanserna

Glesbygdsverket uttrycker en allmän kritik mot revisorernas konsultrapport för bristande kvalitet och noggrannhet. Verket skriver att det inte i någon del kan se att det brister i saklighet och opartiskhet i verkets rapportering av befolkningsutvecklingen. Verket anser att det iakttagit stor noggrannhet i att visa helhetsbilden av befolkningsutvecklingen samt betona effekten av denna. I analysarbetet har man funnit vissa fakta som inte tidigare varit kända och därför lyft fram dem i redovisningen. Glesbygdsverket skriver att revisorernas analys ”som antyder att verket skulle göra sig skyldigt till grundlagsbrott och överväganden till följd av detta saknar därför helt sin grund”.

Verket vänder sig också mot revisorernas bedömning att det skulle finnas en målkonflikt mellan att leverera bra beslutsunderlag och verka för bättre utvecklingsmöjligheter för en viss del av befolkningen (genom att agera för att mer resurser bör satsas på de glesst befolkade delarna av landet). Glesbygdsverket betonar att det inte ser några sådana konflikter. Verket skriver att det inte har någon roll som partsorgan eller att vara glesbygdsbefolkningens språkrör. Verkets roll är att producera korrekta faktaunderlag och analyser och att göra det ur ett landsbygdsperspektiv. Enligt verket vore det fullständigt förödande för den rollen om verket skulle uppträda som partsorgan.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) skriver i sitt remissvar att ett uppdrag att som myndighet främja ett visst intresse kan leda till målkonflikter och ger olika exempel på detta. Enligt SIKA kan det inte vara lätt för Glesbygdsverket att kraftfullt verka för det övergripande mål som formulerats och samtidigt upprätthålla det helhetsperspektiv på samhällsutvecklingen och medborgarnas intressen som, enligt verkets mening, bör ligga i myndighetsrollen.

SIKA anser att problem som kan uppkomma när myndigheter ges uppgifter som mera liknar en intresse- eller lobbyorganisation förtjänar att uppmärksammas mer generellt. Institutet pekar på problem när det gäller att upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet och de följer detta kan ha för en myndighets förmåga att förse regeringen med bra beslutsunderlag.

Länsstyrelsen i Dalarnas län skriver att den också uppmärksammat den tendens till ”ovetenskaplighet” och bristande objektivitet som verket visat upp. Det handlar enligt länsstyrelsen främst om en tendens att lägga tyngdpunkten vid beskrivningar av glesbygden på positiva faktorer och vid val av begreppet glesbygd.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Stockholms län kommenterar revisorernas analys att Glesbygdsverket kan sägas ha till uppgift att ständigt på-

minna regeringen om att ta hänsyn till gles- och landsbygdsbefolkningen med att de anser att det är tveksamt att en sådan uppgift ska ligga på en myndighet i ett längre perspektiv. *Västra Götalandsregionen* skriver att Glesbygdsverket i princip har två olika möjligheter att agera – utåt, genom att skapa opinion i glesbygdsfrågor, och inåt, genom att som expertmyndighet söka påverka andra statliga aktörer. Styrelsen menar att det är högst tveksamt om den förra uppgiften ryms inom en statlig expertmyndighets område.

Revisorerna

Revisorerna anser till skillnad mot Glesbygdsverket att det finns tillräckliga belägg för att det finns brister i det sätt på vilket Glesbygdsverket valt att presentera undersökningar om befolkningsutvecklingen. Den konstaterade bristen består i att verket i alltför stor utsträckning lyft fram positiva tendenser i ett pressmeddelande och i en sammanfattning av verkets årsbok för år 2000. Detta innebär en risk att läsaren får en bild av befolkningsutvecklingen som objektivt sett inte speglar rådande förhållanden. I likhet med flera remissinstanser tar revisorerna avstånd från detta.

Revisorerna vidhåller sin bedömning att det finns en målkonflikt mellan att leverera ett objektivt beslutsunderlag och att verka för att mer resurser bör fördelas till en viss del av befolkningen. För myndigheter med uppdrag av Glesbygdsverkets karaktär är det enligt revisorernas mening av central betydelse att myndigheten ständigt är medveten om denna konflikt och bedriver sin myndighetsutövning i den anda som grundlagen föreskriver.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 och avsnitt 2.2 om inriktningen av den av regeringen aviserade översynen av Glesbygdsverket.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Ulla Wester (s).

Vid ärendets slutgiltiga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och avdelningsdirektören Johan Hedlund (föredragande).

Stockholm den 16 oktober 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson



Rapport 2000/01:12

Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 14 juni 2001. Rapporten sänds nu ut på remiss. Revisorernas slutgiltiga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har beretts av revisorerna i tredje avdelningen. I avdelningen ingår Anders G Högmark (m) ordförande, Anita Jönsson (s) vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m), Conny Öhman (s), Ann-Kristine Johansson (s) Ann-Marie Fagerström (s).

Inom revisorernas kansli har avdelningsdirektören Johan Hedlund varit ansvarig för utredningsarbetet. Pol. stud. Bo Henriksson har deltagit som praktikant. Kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Stig Tegle har bidragit med synpunkter på rapporten.

Nordeg AB har på uppdrag av Riksdagens revisorer kartlagt och analyserat delar av Glesbygdsverkets skriftliga kunskapsproduktion. På uppdrag av revisorerna har Statisticon AB genomfört en översiktlig granskning av Glesbygdsverkets årsbok 2000. Syftet med undersökningen var att genomföra en bedömning av årsbokens förutsättningar att tjäna som beslutsunderlag.

Kärnan i Glesbygdsverkets uppdrag är att analysera regionala skillnader i välfärd och tillväxt som hänger samman med en gles befolkningsstruktur. Målet för verksamheten är att främst genom påverkan verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen.

I rapporten beskrivs hur regionalpolitiken och den regionalpolitiska myndighetsorganisationen förändrats sedan Glesbygdsverket bildades. Vidare beskrivs och analyseras Glesbygdsverkets verksamhet i förhållande till verkets och övriga regionalpolitiska aktörers uppdrag.

Glesbygdsverket bildades 1991 och hade inledningsvis till huvuduppgift att finansiera och samordna gles- och landsbygdspolitiska projekt. Ansvaret för regionalpolitiska åtgärder har sedan dess i stor utsträckning decentraliserats från central myndighetsnivå till den regionala nivån. Glesbygdsverket har inte längre några utvecklingsmedel utan ska i stället verka för gles- och landsbygdsbefolkningens bästa genom att sprida kunskap.

Glesbygdsverket har i princip 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 verket förmedlar leder till att befintliga resurser utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Den kartläggning som genomförts visar att stora förändringar skett inom regionalpolitiken sedan Glesbygdsverket bildades. Näringspolitiken och regionalpolitiken har närmast sig varandra alltmer. Regionalpolitiken liksom sektorspolitiken har regionaliserats. Kommunerna har fått ett ökat ansvar för välfärdspolitik. De regionala tillväxtavtalen är tänkta att fungera som effektiva samordningsinstrument på den regionala nivån. Sverige har gått med i EU. Vidare har nyligen en stor omorganisation genomförts av myndighetsstrukturen inom de regional- närings- och innovationspolitiska områdena utan att Glesbygdsverkets roll analyserats. Ett flertal myndigheter lades ner samtidigt som tre nya myndigheter bildades: Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Verket för innovationssystem (Vinnova).

Analysen av Glesbygdsverkets verksamhet visar att verket främst är engagerat i frågor som rör de välfärdspolitiska delarna av regionalpolitiken. När det gäller insatser för att främja tillväxten i gles- och landsbygden riktas fokus främst mot den offentliga sektorns ansvar för strukturfrågor. Efterfrågan på Glesbygdsverket i arbetet med de regionala tillväxtavtalen har hittills varit låg på den regionala nivån. Glesbygdsverket bedriver inte någon egentlig utvärdering av gles- och landsbygdspolitiska insatser.

På uppdrag av revisorerna har en konsult gjort en innehållsanalys av Glesbygdsverkets rapportproduktion under perioden 1997 till 1 juli 2000 (11 rapporter totalt)¹. En stor del av rapporterna har producerats externt eller

¹ Som rapporter räknas skrifter som behandlar centrala gles- och landsbygdspolitiska frågor, är empiriskt förankrade och innehåller ett ställningstagande från Glesbygdsverket (minimikrav att skriften rekommenderas till läsning)

tillsammans med andra. Det är vanligt förekommande att rapporterna riktar sig till Regeringskansliet och till kommuner. Rapporterna behandlar ofta gles- och landsbygdsfrågor som ett eget ämnesområde. Det är mer 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.

Den kartläggning som genomförts av Glesbygdsverkets verksamhet tyder inte på att myndigheten fungerar dåligt. Glesbygdsverkets uppdrag är däremot otydligt och 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.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. I fokus för en sådan översyn bör regionalpolitiska problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur ställas. Enligt revisorerna bör översynen klargöra ansvarsfördelningen mellan de regionalpolitiska myndigheterna för att dels följa upp dels främja den regionala välfärds- och tillväxtpolitiken ur ett glesbygds- och landsbygdsperspektiv. Vidare bör det ingå i översynen att kartlägga på vilka sätt de regionalpolitiska myndigheterna kan stödja de olika organ (kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter etc.) som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Revisorerna anser vidare att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service samt att den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag bör förtydligas.

Glesbygdsverket ska verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen. Det ska ske genom påverkan på olika samhällssektorer. Granskningen av Glesbygdsverket syftar till att undersöka om verket lever upp till de förväntningar som statsmakterna har på myndigheten. Riksdagens revisorer beslutade i oktober 2000 att genomföra en granskning av Glesbygdsverkets mål och resultatuppfyllelse. Som underlag för beslutet låg en på revisorernas eget initiativ framtagen förstudie (förstudie 2000/01:2). Förstudien visade att förutsättningarna för Glesbygdsverkets sätt att arbeta har genomgått betydande förändringar sedan mitten av 1990-talet. Någon utförlig uppföljning eller utvärdering av Glesbygdsverkets roll och verksamhet har inte genomförts sedan myndigheten skapades 1991.

1.1 Hur bildades Glesbygdsverket?

Glesbygdsverket skapades ur Glesbygdsdelegationen 1991 och är lokaliserat till Östersund. Glesbygdsdelegationen tillsattes 1977 och fick till uppgift att behandla för glesbygden specifika sysselsättnings- och serviceproblem. Inledningsvis bedrevs främst utredningsverksamhet men så småningom blev projektverksamheten, där olika pilotprojekt initierades allt viktigare. Under den av Europarådet initierade landsbygdskampanjen fick delegationen ett betydande anslagstillskott. Dessförinnan, under slutet av 1980-talet, uppgick delegationens ekonomiska resurser till ca 5 miljoner kronor (prop. 1989/90:76). Arbetsmarknadsutskottet beskrev det övergripande syftet med att skapa en särskild glesbygdsmyndighet på följande sätt:

Under senare år har alltfler myndigheter och organ arbetat med och avsatt resurser för glesbygds- och landsbygdsutveckling. Det är därför viktigt att insatserna samordnas och utnyttjas på bästa sätt. Den föreslagna myndigheten får ansvar för dessa samordningsfrågor (bet. 1989/90:AU13).

Budgetåret 1990/91 förfogade den dåvarande delegationen över ett anslag om 15 miljoner kronor. Anslaget har med små steg ökat år från år och uppgår för budgetåret 2001 till knappt det dubbla, 25 miljoner kronor. I årsredovisningen för 2000 anges att antalet årsarbetskrafter under budgetåret uppgick till 33 personer.

Under de första åren av verkets historia hade myndighetsuppgiften att ”initiera och medverka i projekt av pilotkaraktär av betydelse för glesbygdens utveckling” hög prioritet. I regleringsbrevet från början på 1990-talet anger regeringen att ca två tredjedelar av det totala anslaget bör gå till projektkostnader.

Under slutet av 1998 fördes en dialog mellan regeringen och Glesbygdsverket om myndighetens verksamhetsmål. Detta ledde till en delvis förändrad inriktning av verksamheten med bl.a. ökad betoning på myndighetens expertroll. Verksamheten med att driva pilotprojekt fasades ut under budgetåret 1998 och ingår numera inte i verkets uppdrag.

Den ekonomiska utvecklingen innebär att det sker en kontinuerlig struktur-omvandling. Utvecklingen har visat att nya arbetstillfällen främst skapas i tätbefolkade områden. Detta avspeglas också i den kontinuerliga befolkningsomflyttning som sker inom landet. Sammantaget innebär detta en risk för att det uppstår regionala skillnader i välbefinnande mellan dem som bor i tätbefolkade delar av landet och den del av befolkningen som bor i mer glesbefolkade delar.

I sin årsrapport för 2001 skriver Glesbygdverket att de flesta gles- och landsbygdsregioner står inför stora utmaningar. Näringslivets krav på snabb anpassning och förmåga till förändring ökar. Problem med att matcha utbud och efterfrågan av arbetskraft finns inom samtliga arbetsmarknadsregioner men problemen är mest kännbara i de befolkningsmässigt minsta och gles belägna regioner. Problemen ökar i takt med att befolkningen i många av dessa regionerna kontinuerligt minskar. Enligt Glesbygdverket är en av de stora utmaningarna inför framtiden att stimulera ökad inflyttning. Ett sätt att stimulera inflyttning är att hejda den minskning i utbudet av offentlig och kommersiell service som sker. Glesbygdverket konstaterar dock att utbudet av service fortsätter att minska (Glesbygdverket 2001a).

Vad menas då med gles- och landsbygd? Glesbygdverket har utformat en definition av gles- och landsbygder som grundar sig på ett områdes tillgänglighet till tätorter. Definitionen bygger på den avgränsning som finns i förordning 2000:283 om landsbygdsstöd som säger att glesbygd är större sammanhängande områden som karakteriseras av långa avstånd till service och arbetsmarknad. Som tätortsnära landsbygd räknar Glesbygdverket ett område med 5 till 45 minuters pendlingsavstånd med bil till tätorter med mer än 3 000 invånare. Till glesbygden hör de områden som har mer än 45 minuters pendlingsavstånd till tätorter med mer än 3 000 invånare. I avsnitt 6.2 redovisas 4 andra definitioner av gles- och landsbygd som används av EU, länsstyrelserna, SCB och Kommunförbundet.

Enligt Glesbygdverkets definition bor ungefär 2 % (190 000 personer) av befolkningen i glesbygd, ca 23 % (1 976 000 personer) i tätortsnära landsbygd och 75 % (6 717 000 personer) bor i tätorter (Glesbygdverket 2001a).

Glesbygdsverkets uppdrag och verksamhet har genomgått stora förändringar från det att myndigheten bildades. Enligt det nuvarande uppdraget ska verket fungera som en expertmyndighet inom regionalpolitiken. I detta kapitel beskrivs regionalpolitikens utveckling fram till i dag.

Den politik som i dag benämns regionalpolitik etablerades på 1960-talet. Syftet var inledningsvis huvudsakligen att avlänka eller överföra en del av den tillväxt som fanns i överhettade områden till områden med sämre tillväxt. Det skedde i stor utsträckning genom direkta ekonomiska stimulanser till enskilda företag.

Regionalpolitiken växte fram som ett svar på de regionala problem som uppstod i övergången från jordbrukssamhället till industrisamhället. Denna övergång spelade alltmer ut sin roll och i slutet på 1970-talet stod det klart att industrin inte längre kunde erbjuda nya arbetstillfällen i tillräcklig omfattning. Den offentliga sektorns möjligheter att expandera ägnades i stället alltmer regionalpolitiskt intresse.

Under första hälften av 1970-talet flyttades statliga arbetstillfällen från Stockholm till regionala centrum i landet genom att ett antal statliga verk utlokaliserades från Stockholm. Genom 1977 års högskolereform började även den högre utbildningen att användas som en regionalpolitisk åtgärd i större skala (Ds 1999:50). Under den senare delen på 1970-talet inriktades politiken på att finna ersättning för de arbetstillfällen som gått förlorade inom de gamla basnäringarna gruv-, varv- och stålindustri. Arbetsmarknadspolitiken och regionalpolitiken närmade sig därmed varandra alltmer. Tidigare hade insatserna i större utsträckning handlat om att stödja moderniseringen av de gamla basnäringarna (SOU 1995:27).

I samband med lågkonjunkturen i början på 1980-talet blev effekterna av den internationella konkurrensens påverkan på den svenska ekonomin allt tydligare. Strukturomvandlingen resulterade i krav på politiken att lösa akuta problem i befintliga verksamheter och att initiera och stödja nyföretagande i vissa regioner. Regionalpolitiken blev ett medel att lindra de regionala konsekvenserna av strukturomvandlingen. Politiken fick därmed uppgiften att stimulera tillväxten vid sidan av den traditionella uppgiften att fördela tillväxt (Ds 1999:50).

2.1 Regionalpolitikens inriktning under 1990-talet

Regionalpolitiken har varit föremål för flera stora utredningar under 1990-talet. Riksdagen har beslutat om ett flertal regionalpolitiska propositioner sedan 1991 då Glesbygdsverket bildades. Det är viktigt att följa hur regionalpolitiken förändrats under 1990-talet eftersom det ger en indikation på hur förutsättningarna för myndighetens verksamhet förändrats. De socialdemokratiska regeringarna har lagt fram tre propositioner under 1990-talet: proposition 1989/90:76 Om regionalpolitik för 90-talet, proposition 1994/95:161 Regionalpolitik och proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd. Dessutom lade regeringen Bildt fram proposition 1993/94:140 Bygder och regioner i utveckling.

De övergripande målen för regionalpolitiken har varit tämligen stabila under 1990-talet. De förändringar som skett i den förda politiken har i större utsträckning handlat om *hur* dessa mål ska nås.

2.1.1 Ökad delegering och decentralisering

I och med proposition 1989/90:76, Om regionalpolitik för 90-talet, ändrade regionalpolitiken till viss del inriktning. I stället för att formulera huvuddragen i de regionala problemen fokuserades i stället mer på vilka regioner som har problem. Det regionalpolitiska problemet knöts i minskad utsträckning till de traditionella strukturomvandlingsproblemen, dvs. omvandlingen från jordbrukssamhälle till industrisamhället och strukturomvandlingen inom industrin. Politiken inriktades i stället alltmer mot förutsättningar och egenskaper hos ett geografiskt område. Inflytande över de regionalpolitiska medlen och insatserna flyttades från centrum till regionerna (Ds 1999:50).

Målen och riktlinjerna för regionalpolitiken preciserades. Förslagen i propositionen syftade till att åstadkomma regional tillväxt och utjämning och kan sammanfattas med följande:

- Utvecklingsåtgärderna koncentrerades främst till Sveriges norra inland.
- Förslag lades om förbättrade och förenklade möjligheter att utveckla glesbygd och landsbygd i hela landet.
- Sektorssamordningen förstärktes och särskilda åtgärder för att förbättra infrastrukturen föreslogs.
- Regionalpolitikens genomförande decentraliserades kraftigt till länsstyrelserna.
- Resurserna för regionala utvecklingsinsatser förstärktes kraftigt.

Det då gällande målet för regionalpolitiken ”att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor” kvarstod. Målen preciseras dock ytterligare. Den dåvarande regeringen skrev 1990 att:

Regionalpolitiken bör främja en rättvis fördelning av välståndet mellan olika delar av landet, bidra till en balanserad befolkningsutveckling så att valfrihet beträffande bosättning, utbildning, arbete m.m. främjas. Vidare ska regionalpolitiken understödja en rationell produktion så att en hög ekonomisk tillväxt främjas och med hänsyn tagen till målet om en god miljö (prop. 1989/90:76).

Glesbygden fick relativt stor uppmärksamhet i propositionen. Det visas bl.a. genom att de regionalpolitiska insatserna koncentrerades till vissa regioner, framför allt Norrlands inland och Jämtland, där huvuddelen av den svenska glesbygden ligger.

Ökad decentralisering/delegering kräver kunskapsspridning, samordning och uppföljning, och det var mot bakgrund av bl.a. dessa argument som riksdagen tog beslut om att inrätta en Glesbygdsmyndighet.

2.1.2 Ökad målstyrning

Under 1990-talet har den regionalpolitiska utvecklingen fortsatt mot att de övergripande målen formuleras centralt medan inflytandet över hur och med vilka medel som målen bäst nås i allt större utsträckning decentrali-

serats/delegerats. Övertygelsen har stärkts om att det framför allt är genom att skapa goda grundläggande förutsättningar för tillväxt i landets olika regioner som de regionalpolitiska målen kan nås.

Detta har inneburit en större fokusering på vad som brukar kallas den *stora regionalpolitiken*. Regeringen har under senare år konstaterat att en felaktig grundsyn på regionala frågor inom viktiga samhällssektorer inte kan justeras med regionalpolitiska stöd. Det som krävs är i stället regionalpolitiska hängsynstaganden inom andra utgiftsområden. Detta kan t.ex. gälla insatser inom närings-, arbetsmarknads-, utbildnings- och forskningspolitiken samt investeringar i infrastruktur (prop. 1999/2000:1).

2.1.3 EU-medlemskapet

EU-medlemskapet har inneburit ändrade förutsättningar för regionalpolitiken. Genom EG:s strukturfonder tillförs stora områden i landet viktiga regionalpolitiska resurser varje år. Det gemensamma regelverket sätter dessutom gränser för hur regionalpolitiken får bedrivas. Bestämmelser om stödområden och hur företagsstöd får utformas är några exempel på detta. Det nationella inflytandet över delar av regionalpolitiken har därmed begränsats.

2.1.4 Decentralisering och kommunalisering

Frågan om hur statsmakternas beslut på ett effektivt sätt ska implementeras på lokal och regional nivå liksom frågan om hur maktfördelningen mellan stat, landsting och kommun bör ske för att öka den demokratiska förankringen är i grunden ingen regionalpolitisk fråga. Den sortens förändringar i samhällsorganisationen har dock betydelse för hur regionalpolitiken kan bedrivas. Eftersom Glesbygdsverket ska *verka genom påverkan* på olika samhällssektorer är det viktigt att undersöka vilka det är som ska påverkas och hur antalet aktörer och deras roller förändrats sedan Glesbygdsverket skapades.

Inom den statliga sektorn pekade REKO-STAT-utredningen 1997 på att det skett en *sektorsvis regionalisering* vilket gjort det svårare för länsstyrelserna att svara för sektorsövergripande samordning och utveckling (SOU 1997:13). Den parlamentariska regionkommittén (PARK-kommittén) skriver i sitt slutbetänkande att den decentralisering som pågått av statlig verksamhet sedan 1940-talet förstärkts under senare decennier. Detta exemplifieras med att kommunerna tagit över ansvaret för bl.a. skolan och civilförsvaret under 1990-talet. Inom den statliga sektorn har den regionala nivåns betydelse ökat inom områden som näringspolitiken, kommunikationerna, arbetsmarknadspolitiken och EG:s strukturfondsprogram enligt kommittén. Inom området offentlig service har kommunerna tagit över verksamhet som äldresjukvården (ädel-reformen), omsorgen om utvecklingsstörda och handikappade och delar av psykiatrin från landstingen (SOU 2000:85).

Det ökade åtagande som lagts på kommuner och landsting under en längre tid har gjort de lokala och regionala demokratiska nivåerna till betydelsefulla aktörer inom alltfler politikområden. Utvecklingen kan översiktligt beskrivas som att staten behåller ett övergripande ansvar för politikens inriktning genom att formulera dess mål. Samtidigt ges de kommunala självstyrelseorga-

nen allt större möjligheter att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå.

För närvarande bedrivs försök i fyra län med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun. De regionala självstyrelseorganen har t.ex. övertagit det regionala utvecklingsansvaret, beslutanderätten över regionalpolitiska utvecklingsmedel och ansvaret för länsplaner och infrastruktur från staten. I Gotlands län sker även försök med utvidgad länsförvaltning vilket innebär att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen inordnats i länsstyrelsen.

2.1.5 Regional näringspolitik

I propositionen Regional tillväxt - för arbete och välfärd (1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204) introducerades en ny *regional näringspolitik*. Syftet var att ”utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män”. I arbetet med att åstadkomma detta spelar de regionala tillväxtavtalen en nyckelroll.

De regionala tillväxtavtalen började gälla fr.o.m. den 1 januari 2000 och sträcker sig över en treårsperiod. Länsstyrelserna och självstyrelseorganen i de län som bedriver försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning har samordnat arbetet med att ta fram de regionala tillväxtavtalen. Avtalen har utarbetats i breda partnerskap mellan de olika parter som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå och är tänkta att fungera som ett instrument för bättre samverkan.

De utvecklingsmedel som finns avsatta för regionalpolitiskt prioriterade områden täcks till den övervägande delen av tillväxtavtalen. Genom avtalen ökar det regionala inflytandet över tillgängliga resurser liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än tidigare.

2.1.6 Utredning om den framtida regionalpolitiken

Regeringen tillsatte under våren 1999 en parlamentarisk kommitté (dir. 1999:2) med uppgift att lämna förslag om den framtida inriktningen och utformningen av den svenska regionalpolitiken. Kommittén tog sig namnet ”den regionalpolitiska utredningen”. I direktiven nämns särskilt kommitténs uppdrag att behandla den regionala utvecklingen i glesbygden respektive landsbygden. Bakgrunden till utredningsuppdraget är att det sedan den senaste omfattande utredningen med parlamentariskt inflytande om regionalpolitiken, *Fungerande regioner i samspel* (SOU 1989:55), skett väsentliga förändringar i förutsättningarna för att bedriva regionalpolitik i Sverige.

Kommittén överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen under hösten 2000 (SOU 2000:87). Regeringen planerar att överlämna en regionalpolitisk proposition till riksdagen under hösten 2001. I slutbetänkandet föreslogs att regionalpolitiken i sin nuvarande form bör avvecklas och ersättas med en lokalt och regionalt anpassad välfärds- och tillväxtpolitik för hela landet. Utredningen lägger förslag på övergripande mål, delmål och medel för de tre

politikområdena regional strukturpolitik, regional stimulanspolitik och regional välfärdspolitik.

Regional tillväxtpolitik är den övergripande politiken som inrymmer både den regionala strukturpolitiken och den regionala stimulanspolitiken. Kommittén utgår från att Sveriges välfärd grundas på arbetet och företagsamheten på landets olika lokala arbetsmarknader. En åldrande befolkning, kommande lågkonjunkturer, minskande strukturfondsmedel och andra förändringar kan framgent komma att ställa betydligt större krav än i dag på de enskilda lokala arbetsmarknadernas bidrag till den nationella ekonomiska tillväxten. Det övergripande målet för den regionala tillväxtpolitiken föreslås vara ”väl fungerande lokala arbetsmarknader i alla delar av landet”. Som delmål föreslås att åstadkomma regionförstoring, ökad rörlighet, stärkt kunskapskapital och ökad lokal dynamik.

Den regionala välfärdspolitiken bör ha som övergripande mål att ”åstadkomma en likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet”. Som delmål föreslår utredningen: likvärdiga ekonomiska förutsättningar för välfärdspolitiken i alla delar av landet, en god tillgänglighet till grundläggande service i alla delar av landet och att motverka regionala obalanser i tillgänglighet till samhällsservice.

Förslagen till en ny politik ses som ett första steg på vägen mot en omorientering till ett nytt decentraliserat sätt att arbeta med den offentliga sektorns medel för regional utveckling. Utredningen drar slutsatsen att en framtida politik bör sträva efter att

- betona långsiktig ekonomisk tillväxt mer än kortsiktigt ökad konsumtion,
- stimulansskapande åtgärder bör få företräde framför kompensatoriska,
- grundläggande förutsättningar för företagsamhet bör på sikt betonas mer än sektorsstöd,
- ekonomisk tillväxt i företagen bör betonas mer än temporär ökning av sysselsättningen i de näringspolitiska inslagen,
- stimulans av, och satsningar på, företagande även inom de s.k. regionalpolitiskt prioriterade områdena, bör ingå som en del av den nationella näringspolitiken.

Kommittén konstaterar att den nationella politiken för regional utveckling till stora delar består av vanlig sektorspolitik. De anser att en decentralisering bör eftersträvas på sikt i syfte att öka effektiviteten i den offentliga sektorn.

Större krav ställs, och kommer att ställas på analysunderlag, uppföljningar och utvärderingar liksom kompetensen hos politikens ”genomförare”. Enligt utredningen finns det för närvarande betydande brister i tillgång till information och analysunderlag angående den regionala utvecklingen. För att bygga upp ett bättre beslutsunderlag och sprida erfarenheter mellan handläggare som arbetar med regionala utvecklingsfrågor föreslås att ett särskilt program utvecklas.

Flera av de förslag som utredningen redovisar om hur de välfärdspolitiska målen ska nås berör Glesbygdsverket. Bland annat föreslås att det bör utarbetas ett särskilt utvecklingsprogram för kommersiell service i serviceglea områden. Detta bör ske i respektive kommun och så långt möjligt vara ett kommunalt ansvar. Länsstyrelser/självstyrelseorgan bör ha ett samordningsansvar för denna process.

Enligt kommittén har en viktig uppgift i utredningsarbetet varit att definiera tydligare mål för vilken grundläggande service som ska finnas tillgänglig oberoende av var man bor. Utredningen skriver att de inte lyckats lösa denna uppgift fullt ut. Orsaken är bl.a. att det saknas underlag och modeller för att göra beräkningar av de samhällsekonomiska kostnaderna för olika alternativ. Det är därför viktigt att Konsumentverkets och Glesbygdsverkets servicedatabas utvecklas liksom modeller för att kunna göra adekvata samhällsekonomiska konsekvensberäkningar.

Möjligheten att bedriva pilotprojekt och testa nya servicelösningar bör öka. Utredningen anser att det för närvarande råder en viss otydlighet om vem som bär detta ansvar på myndighetsnivå. Utredningen föreslår att en myndighet, i första hand sektorsmyndigheten på området (Konsumentverket), ges ett tydligt uppdrag att utveckla och testa nya lösningar på det kommersiella serviceområdet. Enligt utredningen är Glesbygdsverkets eller Konsumentverkets möjligheter på detta område mycket begränsade i dag.

När det gäller förändringar inom det statliga serviceområdet föreslås att statliga myndigheter, med en särskild betydelse för service och välfärd, i samband med förändringar av verksamheten ska upprätta konsekvensbeskrivningar. I dessa bör bl.a. möjligheterna att ta till vara samordningsvinster med andra aktörer studeras.

Glesbygdsverket är den enda myndigheten som sorterar under politikområdet regionalpolitik. Uppdraget består i att via kunskap påverka andra aktörer så att de regionalpolitiska målen nås. Enligt riksdagens beslut ska målet för politikområdet regionalpolitik vara att den ska ”skapa förutsättningar för uthållig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket” (prop. 2000/01:1).

Politikområdet regionalpolitik omfattar åtgärder för att främja utvecklingen i främst regionalpolitiskt prioriterade områden. Regionalpolitiken är dock ett vidare begrepp än de åtgärder som finansieras via anslag inom politikområdet regionalpolitik. Till de regionalpolitiska åtgärderna räknas även åtgärder inom andra politikområden som vidtas i övervägande regionalpolitiskt syfte.

Förutom dessa regionalpolitiska åtgärder har insatser inom en rad andra politikområden stor betydelse för den regionalpolitiska utvecklingen. Denna del av regionalpolitiken brukar benämnas den stora regionalpolitiken.

De samhällssektorer som Glesbygdsverket har till uppgift att påverka för att främja utvecklingen i gles- och landsbygden ryms inom regionalpolitiken. Den regionalpolitiska utredningen från 2000 delar in medlen för att nå de regionalpolitiska målen i de tre delarna regional stimulanspolitik, regional välfärdspolitik och regional strukturpolitik. I detta kapitel beskrivs vad regionalpolitiken består av och därmed också vad som skulle kunna vara föremål för Glesbygdsverkets påverkan.

3.1 Den lilla regionalpolitiken

Inom den lilla regionalpolitiken ryms främst åtgärder av stimulanspolitisk karaktär. Riksdagen har beslutat att målet för den lilla regionalpolitiken är att ”verksamheten ska underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken” (prop. 2000/2001:1). Den regionalpolitiska utredningen från 2000 identifierar tre huvudsakliga regiontyper som kan behöva förstärkta resurser till följd av regionala problem:

- områden med ett mer eller mindre permanent behov av särskilda insatser, primärt glesbygdsregioner (regioner där befolkningsunderlaget är så litet att det är svårt att upprätthålla samhällsfunktioner som skola, sjukvård, post, dagligvaruhandel etc.),
- regioner i omstrukturering (ofta regioner med en stark specialiserad näringslivsstruktur där det måste finnas någon typ av omställningsförsäkring vid strukturerkriser) och
- tillväxtregioner (riktade insatser för att avhjälpa flaskhalsproblem).

Åtgärderna inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling, exkl. anslaget 37:1 IT-infrastruktur, benämns den lilla regionalpolitiken. I tabell 1 redovisas innehållet i den lilla regionalpolitiken på anslagsnivå för budgetåret 2001.

Tabell 1. Anslag inom den lilla regionalpolitiken för budgetåret 2001

Anslag inom Uo19	miljoner kronor
Allmänna regionalpolitiska åtgärder	1 675
Landsbygdsån	60
Täckande av förluster p.g.a. kreditgarantier inom regionalpolitiken	9
Ersättning för nedsättning av sociala avgifter	200
Transportbidraget	336
Glesbygdsverket	25
Europeiska regionala utvecklingsfonden 1995-1999	559
Europeiska regionala utvecklingsfonden 2000-2006	800
Utgifter för lokalisering av statliga arbetstillfällen till vissa kommuner	100
SUMMA	3 764

Källa: Budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1).

Huvuddelen av de regionalpolitiska insatserna finansieras alltså via anslaget Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Anslaget är i sin tur uppdelat på flera olika stödformer. Stöd via anslaget beviljas av länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen, NUTEK och regeringen. Beviljat stöd från anslaget 1999 uppdelat på olika stöd redovisas i tabell 2 nedan. De olika stödformerna riktas främst till företag för att stimulera nya och varaktiga arbetstillfällen. Stöd kan t.ex. sökas för investeringar i maskiner och byggnader men också för stöd till mjukare investeringar så som produktutveckling, patent, informationskampanjer och utbildning.

Medel till regionala utvecklingsprojekt och medel till projekt som medfinansieras av strukturfonderna är det i kronor räknat största regionala stödet. Ett av de viktigaste målen för projektverksamheten är att i samverkan med andra aktörer bygga upp resurser för att åstadkomma en positiv utveckling för näringslivet i regionen. Mer än hälften av projektmedlen används för medfinansiering av strukturfondsprojekt. Cirka 45 % av medlen används för att finansiera näringslivsprojekt. Under budgetåret 1999 gick 52 miljoner kronor till landsbygdsutvecklingsprojekt (NUTEK 2000).

Tabell 2. Beviljat stöd av länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, NUTEK och regeringen under 1999

Stödform	miljoner kronor
Regionala utvecklingsbidrag	402
Landsbygdsstöd	322
Småföretagsstöd	35
Stöd till kommersiell service	30
Sysselsättningsbidrag	173
Regional projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprojekt	615
SUMMA	1 577

Källa: Budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1).

Glesbygdsverket ska enligt sin instruktion genomföra ”central uppföljning och utvärdering av glesbygdsinsatser”. Vilka insatser inom den lilla regionalpolitiken är det då som kan betraktas som glesbygdsinsatser?

De regionalpolitiska medel som beskrivs ovan syftar i stor utsträckning till att stimulera företagande. Dessa företagsstöd kan naturligtvis betraktas som glesbygds- och landsbygdspolitiska insatser när stödet går till företag i området utanför tätorten. I budgetpropositionen för 2001 pekades följande insatser ut som statliga gles- och landsbygdsåtgärder under budgetåret 2000.

- Företag har beviljats landsbygdsbidrag och stöd till kommersiell service. Vissa projekt inom den regionala projektverksamheten och i vissa fall regionalt utvecklingsbidrag och småföretagsstöd bidrar till utvecklingen i gles- och landsbygdsområden.
- Folkrådet Hela Sverige ska leva och Skärgårdarnas riksförbund har erhållit bidrag för arbetet att utgöra en central röst för gles- och landsbygdsområden samt skärgården och för deras insatser för att främja utvecklingen av dessa områden.
- Konsumentverket har ett uppdrag att i samarbete med Glesbygdsverket fortsätta utvecklingsarbetet av en servicedatabas för att möjliggöra bl.a. löpande kartläggningar av hur tillgången till olika typer av service utvecklas i gles- och landsbygdsområden.
- Småkom, de små kommunernas samarbetsorgan, har beviljats bidrag för ett projekt med syftet att utveckla nya former för samordnade service-lösningar i olika kommuner.
- Gemenskapsinitiativet LEADER riktar sig specifikt till gles- och landsbygdsområden.
- De olika målprogrammen och vissa Interreg-program innehåller insatser för gles- och landsbygdsområden. Mål 5b Skärgården och Interreg Skärgården utgör två särskilda program riktade till skärgårdsområden.

3.2 Den stora regionalpolitiken

Den stora regionalpolitiken består främst av välfärds- och strukturpolitiska medel. I budgetpropositionen för 2001 nämns särskilt att åtgärder inom politikområdena IT, tele och post, landsbygdspolitik², näringspolitik, transportpolitik, och utbildningspolitik har stor betydelse för den regionalpolitiska utvecklingen. Utformningen av utjämnningssystemet för kommuner och landsting anges också ha stor betydelse för den regionalpolitiska utvecklingen.

Regional välfärdspolitik innefattar den politik som ska garantera alla medborgare en grundläggande välfärd och rimliga tillgångar till samhällsservice, oaktat tillväxt och utvecklingsförutsättningar. Detta sker främst genom omfördelning av köpkraft på individnivå och en omfördelning mellan kommuner och landsting för att korrigera för skillnader i kostnader och skatteintäkter.

På individnivå är de olika transfererings- och försäkringssystemen viktiga för att minska skillnader i köpkraft och välfärd. Arbetslöshetsförsäkring, bostadsbidrag, pensioner etc. är geografiskt oberoende system som korrigerar för skillnader i löner och arbetslöshet mellan olika regioner.

² Politikområdet landsbygdspolitik omfattar verksamhet för utveckling och vård av landsbygden. Åtgärderna är i stor utsträckning riktade till lantbruksföretag, men också andra företag på landsbygden. Målet för landsbygdspolitiken är "en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden". Under budgetåret 2001 satsas 3 755 miljoner kronor inom politikområdet landsbygdspolitik.

När det gäller tillgång till välfärdstjänster som vård, skola och omsorg är de kommunala kostnads- och intäktsutjämningsystemen grundläggande för att skapa förutsättningar för en likvärdig välfärd i hela landet.

Det har också betydelse för välfärden var olika servicefunktioner lokaliseras och hur kommunikationssystemen utformas. Det kan t.ex. handla om lokalisering av statlig verksamhet som post, apotek, systembolag, försäkringskassa och arbetsförmedling och lokalisering av privat verksamhet som banker och affärer. Till kommunikationer hör frågor om lokaltrafik, vägnätets sträckning och kvalitet samt tillgång till telekommunikationer. Goda kommunikations- och transportmöjligheter liksom tillgång till högre utbildning brukar betraktas som mycket centrala för den regionala strukturpolitiken.

3.2.1 Statliga myndigheter och bolag

Både verksförordningen och förordningen om regionalt utvecklingsarbete ålägger statliga myndigheter att ta regionalpolitisk hänsyn. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete anges att statliga myndigheter inom ramen för de uppdrag de har fått i sina instruktioner och regleringsbrev ska

- ta hänsyn till verksamhetens betydelse för ekonomisk tillväxt, sysselsättning och service i olika regioner i sin planering,
- beakta den regionala utvecklingsstrategin i sin planering av verksamheten,
- beakta möjligheterna till decentralisering av sin verksamhet,
- inom sina verksamhetsområden även i övrigt verka för att de regionalpolitiska målen uppnås,
- i god tid samråda med länsstyrelsen om de avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden,
- vid överväganden om verksamhetsminskningar, särskilt i de nationella regionalpolitiska stödområdena och EG:s strukturfondsområden, undersöka andra myndigheters verksamheter på orten och i regionen för att utvärdera om det genom samordning finns möjlighet till alternativa lösningar som gör det möjligt att behålla hela eller delar av verksamheten. För att minska verksamheten på dessa orter bör det finnas särskilda skäl.

Enligt verksförordningen ska myndighetens chef beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling samt jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förutom de generella riktlinjer som dessa två förordningar riktar till statliga myndigheter ger regeringen särskilda direktiv i regleringsbrev, instruktioner, ägardirektiv etc. till myndigheter och bolag om regionalpolitiskt hänsynstagande.

Glesbygdsverket bedriver för närvarande ett utredningsarbete där man kartlägger i vilken utsträckning statliga myndigheter och bolag tar regionalpolitisk hänsyn. Den första rapporten Tar statliga myndigheter och bolag regionalpolitiskt ansvar? publicerades 1999. Rapporten innehåller en kartläggning av vilka regionalpolitiska krav som ställs på sammanlagt åtta statliga myndigheter och bolag i gällande författningar, direktiv och avtal. I

rapporten redovisas även resultatet av en enkät till landets kommuner och län, där de fått betygsätta de statliga myndigheterna och bolagen (Glesbygdsverket 1999). Under våren 2001 planerar verket att avsluta en motsvarande kartläggning av arbetsmarknadsmyndigheternas regionalpolitiska ansvar.

Glesbygdsverket skriver att den viktigaste slutsatsen som verket hittills drar av kartläggningen är ”att det finns många brister på hänsynstaganden till regionalpolitiska mål från statliga verksamheter och att dessa i första hand beror på bristande styrning och uppföljning från regeringens sida”. Verket rekommenderar regeringen att förtydliga och konkretisera de regionalpolitiska målen för statens verksamheter. Statliga myndigheter och bolag bör åläggas att årligen redovisa hur de regionalpolitiska målen uppfyllts för den egna verksamheten. En slutsats som kan dras av Glesbygdsverkets rapport är att det är svårt att följa upp i vilken utsträckning olika statliga myndigheter och bolag tar regionalpolitisk hänsyn.

3.2.2 Kommuner och landsting

Kommuner och landsting svarar för utbudet av många centrala välfärdstjänster. Kortfattat kan den statliga styrningen av den regionala välfärdspolitiken i förhållande till kommuner och landsting beskrivas som att riksdagen fastställer nationella mål inom respektive sektor. Kommuner och landsting svarar för att verksamheten inom respektive sektor lever upp till de mål som riksdagen fastställt. Respektive sektorsmyndighet följer upp verksamhetens kvalitet och i vilken utsträckning målen nås. De kommunala utjämningsystemen syftar till att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

För att exemplifiera mål av regionalpolitisk betydelse som riksdagen fattat beslut om redovisas nedan övergripande mål hämtade från skollagen respektive hälso- och sjukvårdslagen.

- Alla barn och ungdomar ska, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen ska inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. (SFS 1982:763)
- Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. (SFS 1982:763).

3.2.3 Uppföljning

Den regionalpolitiska utvecklingen följs dels upp inom respektive sektor dels genom sektorsövergripande analyser. Den huvudsakliga uppföljningen baseras på uppgifter som ingår i den offentliga statistiken. Ansvaret för att ta fram den offentliga statistiken delas av Statistiska centralbyrån (SCB) och ett 25-tal sektorsmyndigheter med ett särskilt statistikansvar inom respektive sektor. SCB ansvarar för officiell statistik som griper över flera sektorer eller som saknar en entydig huvudanvändare eller där det påtagligt gagnar förtro-

endet för statistiken (ekonomisk, fördelnings- och välfärdsstatistik). SCB ansvarar även för långsiktiga prognoser/analyser om befolkning, utbildning och arbetsmarknad. Sektorsmyndigheterna ansvarar för att beställa sektor-bunden statistik inom sina fackområden (SOU 1999:96).

2001/02:RR4
Bilaga 1

Sektorsvis uppföljning

Inom respektive sektor finns som regel system för att följa upp hur välfärds-nivån ser ut i olika delar av landet. En stor del av den statistik som produceras går att jämföra på kommunal nivå. Myndigheter som Skolverket och Socialstyrelsen har till uppgift att följa utvecklingen i respektive sektor samt främja utvecklingen genom att bl.a. producera och sprida kunskap. Myndig-heterna svarar även för tillsynsinsatser som syftar till att kontrollera att verk-samheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och förordningar.

Av Skolverkets instruktioner framgår att myndigheten har till uppgift att verka för att de mål och riktlinjer som riksdag och regering fastställs förverk-ligas. Detta innebär bl.a. att verket ska följa upp och utvärdera skolväsendet och barnomsorgen. Vidare ska Skolverket bedriva tillsyn över skolväsendet och kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning (SFS 1991:1121).

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, stöd och service till vissa funktionshindrade m.m. i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet.

Socialstyrelsen ska verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. I detta uppdrag ligger bl.a. att följa utvecklingen inom och utvärdera verksamheterna och att vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskil-des rättigheter (SFS 1996:570).

Sektorsövergripande uppföljning

Inom det tillväxtpolitiska området har Institutet för tillväxtpolitiska studier till uppgift att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner. NUTEK har på regeringens uppdrag ansvarat för att utveckla ett analysverktyg för den regionala nivån som benämns RAPS (Regionalt Ana-lysis- och Prognos System). Analysverktyget syftar till att ge beslutsrelevant information för länsstyrelsernas och övriga regionala/lokala aktörers region-ala utvecklingsarbete. Systemet är uppbyggt för att det ska gå att göra nationella jämförelser mellan olika regioner och kommuner. På kommunnivå, lokala arbetsmarknadsområden, län och riket finns statistik i form av en databas för ämnesområdena befolkning, arbetsmarknad och regional eko-nomi. På kommunnivå finns kommuntabeller som innehåller statistik inom områdena befolkning, hushåll, tätorter, social omsorg, arbetsmarknad, indu-strisektorn, tjänstesektorn, utbildning, inkomster, ekonomi och politik. Läns-styrelserna har möjlighet att via licens erhålla en databas som möjliggör olika modellberäkningar.

Den uppföljning som bedrivs av den regionala välfärdspolitiken är främst sektorsinriktad. Inom Regeringskansliet bedrivs sedan 1998 ett försök med att utveckla en kommunal databas för att förbättra uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. Mot bakgrund av det pågående försöket beslutade regeringen i oktober 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att hantera den fortsatta utvecklingen (dir. 2000:69). Enligt förslag från Regeringskansliets arbetsgrupp ska databasen fr.o.m. 2002 innehålla nyckeltal och mått som beskriver förskola, grund- och gymnasieskola, skolbarnsomsorg, vuxenutbildning, individ- och familjeomsorg samt omsorg om äldre och funktionshindrade. Varje verksamhet ska enligt förslaget kunna beskrivas med avseende på ekonomi, volymer och kvalitet. Databasen ska därefter kompletteras med uppgifter om landstingens verksamhet (Ds 2000:48). Utredaren har redovisat ett förslag till en systemlösning för databasen i februari 2001. Slutredovisning av uppdraget ska ske i september 2001.

Riksdagen har ett ansvar för att följa upp hur regeringen och dess myndigheter förvaltar de medel riksdagen beslutat om. Återkopplingen i den parlamentariska styrnings- och ansvarskedjan sker genom att regeringen redovisar sitt och myndigheternas arbete med att uppfylla de av riksdagen fattade besluten. Den huvudsakliga redovisningen sker i budgetpropositionen. Redovisningen av myndigheternas verksamhet bygger i sin tur på myndigheternas årliga resultatredovisning i respektive myndighets årsredovisning.

Med utgångspunkt i denna styrkedja beskrivs i detta kapitel regeringens styrning av Glesbygdsverket och den återrapportering som sker av myndighetens resultat.

Riksdagens beslut om inriktning av den statliga verksamheten har främst karaktären av övergripande mål och ramar. Detta gäller både finansiering och verksamhet. Regeringen ska förverkliga de politiska besluten och har myndigheterna till sitt förfogande. Arbetet med att precisera mål och medelsanvändning delegeras i stor utsträckning till regerings- eller myndighetsnivå.

För den, i förhållande till riksdagen, mer detaljerade styrningen av myndigheterna har regeringen ett flertal typer av styrningsinstrument. Till de vanligaste hör budgetpropositionen, myndighetens regleringsbrev, författningar, utnämningmakten, informella kontakter mellan myndighet och departement och särskilda regeringsbeslut.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskriver en allmän redovisningskyldighet för regeringen. Budgetlagen ställer krav på att regeringen för riksdagen redovisar de mål som åsyftas och de resultat som har uppnåtts på olika verksamhetsområden (2 §). Bestämmelsen syftar enligt budgetlagspropositionen till att slå fast betydelsen av mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet. Regeringens redovisning ska ge "en rättvisande bild" av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar (45 §).

4.1 Övergripande mål

Statsmakternas målformulering följer en given struktur som innebär att riksdagen fastställer mål av övergripande natur och regeringen fastställer de mer detaljerade målen. Tidigare har riksdagen fattat beslut om övergripande mål för 27 olika utgiftsområden. Målen benämndes effektmål.

De effektmål som berört Glesbygdsverket fram till och med budgetåret 2000 återfanns i utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling och utgiftsområde 24 Näringsliv.

Uppdelningen i utgiftsområden är grov och det har ansetts svårt att få till stånd en tydlig koppling mellan mål, kostnader och resultat. Formerna för riksdagens målstyrning ändrades i och med budgetpropositionen för 2000/01. Nytt för budgetåret 2001 är att statsbudgeten delats i 47 olika politikområden för vilka mål formulerats. Övergripande mål formuleras inte längre på utgiftsområdesnivå. Politikområden kan ses som en underindelning av utgiftsområdena. De kan utgöra en del av ett utgiftsområde men ett politikområde kan också bestå av anslag från flera utgiftsområden.

För att uppnå de övergripande mål som riksdagen beslutat om krävs att dessa mål bryts ned på myndighetsnivå och att de styrmedel som regeringen har till sitt förfogande utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. I departementskriften Vad kostar det att regera? rangordnas regeringens olika styrinstrument med avseende på vikt. Rangordningen baseras på en enkät ställd till myndighetschefer. Regleringsbrev samt budgetpropositionen/budgetbeslut uppfattades som de styrinstrument som har den avgjort största påverkan på myndigheternas arbete (Ds 2000:27).

Att ett styrinstrument har stor påverkansförmåga är inte det samma som att det fungerar bra. Tvärtom var det endast 60 % av de tillfrågade myndighetscheferna som ansåg att regleringsbrevet respektive budgetpropositionen fungerade bra som styrinstrument. Kritiken mot regleringsbrevet som styrmedel handlade främst om målformulering, detaljeringsgrad i målformulering samt återrapporteringskraven. Denna kritik är inte ny. Förvaltningspolitiska kommissionen pekade 1997 ut Regeringskansliet som den svaga länken i mål och resultatstyrningen. Kommissionen påpekade brister i både målformulering och informationshantering (SOU 1997:57).

Finansutskottet har under de senaste åren vid behandlingen av vårpropositionen tagit upp olika generella frågor om mål- och resultatstyrning sett ur riksdagens perspektiv. Utskottet har redovisat vissa riktlinjer för hur man anser att ett utvecklingsarbete bör bedrivas. Utskottet framhåller det angelägna i att målen görs mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna. Utskottet skriver vidare att det är av värde om målen uttrycks i sådana termer att de kan vara utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör, enligt utskottet, inte vara alltför vagt eller allmänt formulerade (1999/2000:FiU20).

Som ett led i arbetet med att utveckla Regeringskansliets resultatstyrning ger Finansdepartementet ut en handledning för hur regleringsbrev och andra styrdokument bör utformas (Finansdepartementet 2000). I handledningen presenteras kriterier för mål av god kvalitet. Finansdepartementets kvalitetskriterier kan sammanfattas i förkortningen SMART. Förkortningen står för Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidssatta. Enligt handledningen bör dessa kriterier ”kunna vara vägledande vid formulerandet av såväl mål för att styra verksamheten som mål för att styra myndigheterna”. Generellt sägs att dessa kriterier är enklare att uppfylla för mål på lägre nivå, t.ex. mål för verksamhetsgrenar än för mål för politikområden. Kvalitetskriterierna beskrivs på följande sätt i Finansdepartementets handledning:

Strävan ska vara så specifika och tydliga mål som möjligt. Orsaken till detta är dels att målen ska kunna tjäna som ett styrinstrument, dels att öka förutsättningarna för att kunna mäta och följa upp målen. Det är också angeläget att målen accepteras. Ett sätt att öka acceptansen är att sätta upp mål som uppfattas som realistiska och möjliga att nå. I vissa fall kan det vara lämpligt att ange när målet ska vara uppnått. Vissa mål kanske inte är tänkta att uppnås på ett års sikt. Uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen underlättas om målet är tidssatt. Om inte annat anges ska resultatet uppnås under det budgetår regleringsbrevet avser.

4.2 Regeringens mål för Glesbygdverket

2001/02:RR4
Bilaga 1

I Glesbygdverkets instruktion (SFS 1990:1008) anges att verket har till uppgift att ”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”.

Av instruktionen framgår vidare att verket särskilt ska:

- 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+.

I Regleringsbrev preciserar regeringen årligen myndighetens uppdrag. Där anges i huvudsak målen för verksamheten inför kommande budgetår, myndighetens ekonomiska ramar och vilken information om prestationer och resultat som myndigheten ska rapportera till regeringen. Regleringsbreven utgör kärnan i mål- och resultatstyrningen. Otydlig målformulering och bristande återrapporteringskrav ger dåliga förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av statliga medel.

Enligt Glesbygdverkets regleringsbrev för 2001 ska myndigheten verka inom politikområdet regionalpolitik. De tidigare effektmålen i utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling överensstämmer i allt väsentligt med de mål som formulerats för politikområdet regionalpolitik:

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

I regleringsbrevet för 2001 hänvisas endast till politikområdet regionalpolitik. I regleringsbrevet för 2000 angavs även att effektmålet under utgiftsområdet 24 Näringsliv ”att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed öka sysselsättningen för både män och kvinnor” berörde Glesbygdverkets verksamhet.

Som Glesbygdverkets del av effektmålen preciserades att ”främst genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgården”. Detta mål motsvarar Glesbygdverkets instruktion.

Den övergripande målsättningen för Glesbygdverkets verksamhet - att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles-

bygds- och landsbygdsbefolkningen - har varit densamma sedan myndigheten bildades. Inför budgetåret 1998 ändrades målformuleringen i verkets instruktion genom att regeringen angav att *det är främst genom påverkan på olika samhällssektorer* som Glesbygdsverket ska verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter.

De olika verksamhetsmålen som regeringen årligen formulerar i myndighetens regleringsbrev var tämligen stabila fram till och med 1998. Dessförinnan var det främst EU-medlemskapet som innebar vissa förändringar i verksamhetsmålen. Verksamhetens inriktning och dess förändring åskådliggörs i ekonomiska termer i tabell 3.

Tabell 3. Glesbygdsverkets kostnader fördelade på verksamhetsmål

	1998	1999	2000	2000
Verksamhetsmål	Andel av kostnader	Andel av kostnader	Andel av kostnader	Kostnad (Mkr.)
Sektorssamordning	16 %	19 %	19 %	5 873
Beslutsunderlag	16 %	22 %	21 %	6 561
Kunskapsunderlag	24 %	44 %	33 %	10 345
EG:s strukturfonder	21 %	15 %	26 %	8 130
Pilotprojekt	22 %			
Totalt	100 %	100 %	100 %	30 909

Källa: Glesbygdsverket 2000.

Glesbygdsverket beskriver utvecklingen på följande sätt i sin årsredovisning för budgetåret 1999:

Glesbygdsverkets uppdrag har koncentrerats avseende såväl verksamhetsmålen som sakområden. Redan 1998 upphörde verksamhetsmålet uppföljning och utvärdering och ingår till vissa delar i målet om beslutsunderlag. Arbetet med pilotprojekt upphörde 1998 och en tydligare inriktning mot insatser för att ta fram beslutsunderlag samt starkare betoning av myndighetsbevakningen angavs. Dessutom omformulerades målen om utredning och analys samt rådgivning till att numera utgöra delar av beslutsunderlag och kunskapsförmedling. Likaledes preciserades de sakområden som verket ska fokusera. Dessa är arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service.

4.3 Glesbygdsverkets verksamhetsgrenar

För budgetåren 1999 och 2000 formulerade regeringen fyra verksamhetsmål för Glesbygdsverket. Enligt dessa skulle målet för myndighetens verksamhet vara att:

- verka för *sektorssamordning* av centrala myndigheter och statliga bolag, främst inom områdena arbete, utbildning, service och kommunikationer,
- i egenskap av expertorgan tillhandahålla regeringen *beslutsunderlag* för gles- och landsbygdsolitik. Underlaget ska bestå av aktuella beskrivningar över och analyser av utvecklingen i gles- och landsbygdsområden samt av uppföljning av effekterna av gles och landsbygdsolitiska insatser,

- genom *kunskapsförmedling* stödja främst länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan samt andra organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling så att dessa i sin tur på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter beträffande gles- och landsbygdens utveckling samt
- fungera som *förvaltningsmyndighet* för gemenskapsinitiativet Leader+ samt svara för sekretariatsuppgifter åt övervakningskommittén för Leader+³.

Den 1 april 2001 genomfördes en omorganisation av Glesbygdsverket. Antalet enheter minskade från 6 enheter till 4 enheter. Av årsredovisningen för 2001 framgår att knappt hälften av personalen arbetade vid administrations- och informationsenheterna vid slutet av 2000. Verksledningen redovisas som en del av administrationen. Antalet tjänster fördelade på olika enheter redovisas i tabell 4.

Tabell 4. Antal tjänster fördelade på enheter 2000-12-31

Enhet	Antal tjänster 2000-12-31	Andel tjänster 2000-12-31
Administration	12,25	35 %
Information	3,75	11 %
Arbetsmarknad/utbildning	6	17 %
Infrastruktur/service	4	11 %
Strukturfonder	4	11 %
Planering/analys	5,5	15 %
Summa	35,5	100 %

Källa: Glesbygdsverket 2001b

För att översiktligt beskriva den verksamhet som myndigheten bedriver är det lämpligt att utgå från de fyra verksamhetsmål som regeringen formulerat i verkets regleringsbrev för budgetåren 1999 och 2000. Verksamhetsbeskrivningen är i huvudsak hämtad från Glesbygdsverkets årsredovisningar för budgetåren 1999 och 2000.

4.3.1 Sektorssamordning

Målet är att verka för samordning av glesbygds- och landsbygdsinsatser, främst inom områdena arbete, utbildning, service och infrastruktur. Glesbygdsverket ska informera centrala statliga myndigheter och statliga bolag om gles- och landsbygdens behov samt följa i vilken utsträckning som de centrala myndigheterna och de statliga bolagen tar hänsyn till gles- och landsbygdens behov (Statsliggaren för år 2000).

Verksamheten består framför allt i att delta i och initiera möten med centrala myndigheter och andra aktörer vars verksamhet har inflytande på levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för dem som bor på lands- och glesbygd. I årsredovisningen för 2000 redovisar Glesbygdsverket att verket

³ Detta verksamhetsmål avser budgetåret 2000. För 1999 var motsvarande mål att genomförandet av EG:s strukturfondsprogram för Mål 5b och gemenskapsinitiativet LEADER 2 blir effektivt och i överensstämmelse med nationella regionalpolitiska mål.

genom överläggningar och möten informerat och följt 24 centrala statliga myndigheter, 6 affärsverk och statliga bolag, 10 högskolor och ytterligare 8 centrala nationella organisationer. Därutöver har Glesbygdsverket remissbehandlat 9 utredningar till myndigheter, bolag och organisationer under budgetåret 2000.

Myndighetskontakterna har skett både på verksledningsnivå och mellan handläggare. På handläggarnivå försöker Glesbygdsverket delta i och följa planerings- och utvecklingsprocesser i myndigheterna. Det förekommer även att utvecklingsarbete eller kunskapsuppbyggnad sker i samverkan mellan Glesbygdsverket och andra myndigheter. Av årsredovisningen framgår vidare att verket även försöker att arbeta reaktivt på aktuella händelser. Som exempel nämns bl.a. kontakter med Energimyndigheten rörande de driftstörningar som uppstod i elförsörjningen under vintern 2000/01.

I en sammantagen bedömning av resultatet av verkets sektorssamordningsinsatser under 2000 skriver verket följande:

Att uppnå ökat hänsynstagande till gles- och landsbygdens behov bland centrala myndigheter och bolag, handlar om en långsiktig informationsprocess med utgångspunkt från trovärdiga faktaunderlag samt ett nätverksbyggande för att skapa förtroende för verkets kunskapsunderlag. Eftersom målsättningen är att skapa ett ökat hänsynstagande hos de myndigheter verket har kontakt med kommer också ett lyckat resultat att framstå som en effekt av denna myndighets arbete, varvid det är svårt att spåra orsakssamband med Glesbygdsverkets insatser.

I årsredovisningen för 1999 redovisades bl.a. kunskapsuppbyggnad, att kvinnornas situation lyfts fram mer i tillväxtavtalen och att glesbygdens villkor och behov tas upp i rapporter från olika myndigheter som en effekt av sektorssamordningsverksamheten.

4.3.2 Beslutsunderlag till regeringen

Målet är att i egenskap av expertorgan tillhandahålla regeringen beslutsunderlag för gles- och landsbygdsolitik. Underlaget ska bestå av aktuella beskrivningar över och analyser av utvecklingen i gles- och landsbygdsområden samt av uppföljning av effekterna av gles- och landsbygdsolitiska insatser (Statsliggaren för år 2000).

Glesbygdsverket redovisar i årsredovisningen för 2000 att verket under budgetåret remissbehandlat sammanlagt 35 statliga utredningar, departementskrivelser eller jämförbara utredningar där Regeringskansliet begärt synpunkter. Glesbygdsverket har vidare medverkat med en expert i Regionalpolitiska utredningen samt bistått Regeringskansliet och Bredbandsutredningen med underlag. Dessutom har myndigheten medverkat i OECD:s arbetsgrupp för landsbygdsutveckling.

Den allmänna utvecklingen i gles- och landsbygden beskrivs både i en årsrapport till regeringen och i en årsbok. Årsboken bygger på årsrapporten men innehåller även vissa fördjupningsstudier. Mer avgränsade analyser genomförs och redovisas i separata rapporter. I kapitel 6 beskrivs Glesbygdsverkets

kunskapsproduktion utförligare med utgångspunkt i den analys av remisser och rapporter som genomförts inom ramen för denna granskning.

I april 1998 gav regeringen Konsumentverket ett uppdrag att tillsammans med Glesbygdsverket utveckla och upprätthålla en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service. Både Glesbygdsverket och Konsumentverket har regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen av kommersiell service. Konsumentverket har dessutom i uppdrag att redovisa vilka *effekter* det statliga stödet till kommersiell service har haft på hushållens varuförsörjningssituation. NUTEK har regeringens uppdrag att ”sammanställa en ekonomisk uppföljning av länsstyrelserna och självstyrelseorganens fattade beslut om stöd till kommersiell service”.

En första version av databasen beräknas bli klar för externa användare under 2001. Inledningsvis kommer basen att innehålla de fem servicetyperna; dagligvaror, post, bank, systembolag och apotek. Parallellt med detta uppdrag har Glesbygdsverket på eget initiativ börjat lägga in uppgifter om viss offentlig service; skolor, sjukhus, vårdcentraler och ambulansstationer i databasen. Syftet med databasen är enligt uppdraget

- att ge underlag för en årlig redovisning till regeringen om hushållens tillgång till service och hur den utvecklas,
- att ge underlag för att följa upp hur väl de avtal om servicenivåer som ingås mellan staten och servicegivarna efterlevs i praktiken,
- att ge underlag för länsstyrelsernas, de regionala självstyrelseorganens och kommunernas arbete med att utveckla breda samförstånds lösningar och samordnade servicestrategier samt
- att med hjälp av de bakgrundsfakta som kan sammanställas från databasen effektivisera länsstyrelsernas och kommunernas arbete med stöd till kommersiell service.

I årsredovisningarna för 1999 och 2000 redovisas inga genomförda uppföljningar av gles- och landsbygdspolitiska insatser. Vid diskussioner med Glesbygdsverket har framkommit att verket ser på sitt utvärderingsuppdrag som att uppdragsgivaren har en beställningsmöjlighet vad gäller utvärdering. Glesbygdsverket ska vara förberett på att få och utföra ett utvärderingsuppdrag. Några egna initiativ till central utvärdering av gles- och landsbygdspolitiska insatser har inte tagits de senaste åren. Enskilda utvecklingsprojekt som finansieras via regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, småföretagsutveckling etc. kan benämnas gles- och landsbygdsinsatser i kraft av att de riktas mot gles- och landsbygdsområden. Enligt Glesbygdsverket utvärderar de inte effekterna av lokala projekt. Orsaken är att de bedömer att de lokala förutsättningarna och villkoren kan vara mycket olika. De arbetar snarare med att sprida erfarenheter av projekt mellan regionala och lokala aktörer.

I en sammantagen bedömning av resultatet av verkets insatser för att tillhandahålla regeringen beslutsunderlag för gles- och landsbygdspolitiken under 2000 skriver verket följande:

Målet är att tillhandahålla regeringen underlag för gles- och landsbygdspolitiken, vilket också skett i betydande omfattning. Glesbygdsverket har tillhandahållit regeringen underlag i ca 45 under året aktuella ärenden. Inriktningen

på de underlag som efterfrågats speglar verkets kunskapsuppbyggnad sedan ett antal år tillbaka och gäller ett brett perspektiv av frågor.

Verket märker en ökad efterfrågan på den specialkunskap som finns i verksamheten, framför allt vad gäller möjligheten att anlägga ett tvärsektorie-llt perspektiv på frågor samt att analysera tillgänglighetsaspekter och andra geografiska dimensioner. Detta märks dels på den ökande strömmen av remisser, dels på önskemål och förfrågningar om att ingå i utredningar och andra processer (Glesbygdsverket 2001b).

4.3.3 Kunskapsförmedling

Målet är att genom kunskapsförmedling stödja främst länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan men även andra organ som är strategiska för utvecklingen av gles- och landsbygden så att dessa i sin tur på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter beträffande gles- och landsbygdens utveckling. Målet är också att Glesbygdsverket ska öka sitt deltagande i pågående regionala processer genom insatser i myndighetens kompetensområde och därmed vara en part i genomförandet av de regionala tillväxtavtalen (Statsliggaren för år 2000).

Verkets prestationer beskrivs till stor del bestå av kontakter med länsstyrelser, självstyrelseorgan och andra regionala och lokala organ. Under 2000 genomfördes nio länsbesök och 30 kommunbesök samt 4 regionala konferenser. Till de regionala konferenserna inbjuds bl.a. länsstyrelser, länsarbetsnämnder, landsting, samt högskolor och universitet. En fortlöpande kunskapsförmedling sker genom att verket besvarar förfrågningar om statistik och analysresultat från olika aktörer. Verkets hemsida utnyttjas flitigt. En ökning har skett från 100 besökare per dag under 1999 till toppnoteringen 180 per dag under oktober 2000.

Glesbygdsverket har endast i liten utsträckning medverkat som aktör i genomförandet av tillväxtavtalen. I en analys av Glesbygdsverkets roll i tillväxtavtalen skriver verket att de, i likhet med de flesta andra berörda myndigheter inte blivit efterfrågade i någon större utsträckning. Den troliga orsaken anser verket är – förutom att Glesbygdsverket inte är medfinansier – att tillväxtavtalen är ”regionernas spelplan och att nationella myndigheter inte ska lägga sig i det operativa arbetet” (Glesbygdsverket 2000). Den största insatsen beskrivs som att verket deltagit i Näringsdepartementets arbetsgrupp som analyserat gles- och landsbygdsaspekter i avtalen. I vissa län har verket även medverkat direkt i programskrivningsprocessen med analysunderlag. Under perioden maj 1998 till september 2000 uppskattar verket att det totalt lagt ner 0,4 årsarbetskrafter på tillväxtavtalen.

Vad gäller effekterna av Glesbygdsverkets insatser inom verksamhetsgrenen kunskapsförmedling hänvisas till en undersökning som undersökningsföretaget SKOP genomfört av hur målgruppen för Glesbygdsverkets informationsverksamhet uppfattar verkets insatser. Resultatet från denna undersökning redovisas i kapitel 6.

Målet är att avslutningen av EG:s strukturfondsprogram för Mål 5b och gemenskapsinitiativet LEADER II samt genomförandet av det nya gemenskapsinitiativet LEADER+ blir effektivt och i överensstämmelse med nationella regionalpolitiska mål. Glesbygdverket ska utföra uppgiften som förvaltningsmyndighet för LEADER+ på ett sådant sätt att genomförandet av programmet underlättas och att återflödet av medel från EG:s strukturfonder påskyndas (Statsliggaren för år 2000).

Det övergripande målet för mål 5b har varit att skapa sysselsättning på landsbygden genom att framför allt utveckla småföretagen. Huvudsakligen handlar det om att stödja nyföretagande och förstärka kompetensen för ökad konkurrenskraft. Fem geografiska områden har berörts: västra, norra, sydöstra Sverige samt Gotland och skärgården.

I varje område finns en regional beslutsgrupp (för norra regionen finns två), som fattar beslut om enskilda projekt. I beslutsgruppen finns företrädare för kommuner, länsstyrelse och länsarbetsnämnd. Länsstyrelsen är sekretariat åt beslutsgrupperna.

För varje område finns dessutom en övervakningskommitté med företrädare från EU-kommissionen, berörda departement, branschorganisationer, fackliga organisationer, kommuner, m.fl. Dess huvudsakliga uppgift är styrning och uppföljning av 5b-projekten. Glesbygdsvverkets uppgift har varit att ansvara för central samordning av mål 5b-insatserna. Inför programperioden 2000-2006 har mål 5b upphört och ersatts av nya mål 2. Glesbygdverket har inget motsvarande centralt samordningsuppdrag under den kommande programperioden.

Syftet med gemensamhetsinitiativet LEADER+ är att stödja hittills oprövade och innovativa utvecklingsstrategier som rör landsbygdens utveckling. Enligt regeringsbeslut är mål 1-området (Norrland och de södra skogslänen) undantaget från den kommande LEADER-verksamheten i Sverige. Som skäl för detta anges att LEADER+ liknande verksamhet kan bedrivas inom ramen för mål 1.

Glesbygdverket har fått i uppdrag att fungera som förvaltningsmyndighet för LEADER+. Jordbruksverket är utbetalande myndighet⁴. Sverige beräknas få 323 miljoner kronor under programperioden 2000-2006 vilket innebär ett krav på medfinansiering i motsvarande omfattning från svenska staten eller andra offentliga aktörer. Till detta kommer även ett krav på privat finansiering på i genomsnitt 30 % av den samlade projektkostnaden i form av kontantinsatser eller ideella arbetsinsatser. Detta innebär att Glesbygdverket i egenskap av förvaltningsmyndighet kommer att utöva inflytande över pro-

⁴ Med utbetalande myndighet avses den myndighet som rekvirerar medel från EG-kommissionen, tar emot betalningar från kommissionen och betalar ut stöd. För LEADER+ gäller att den utbetalande myndigheten (Jordbruksverket) innan ett stöd betalas ut ska kontrollera att utbetalningen är förenlig med beslutet om stöd och gemenskapsreglerna samt att den stämmer överens med programdokumentet (SFS 1999:1424).

jektmedel motsvarande ungefär en miljard kronor under projektperioden (ca 170 miljoner kronor per år).

Enligt förordningen (1999:1424) med förvaltning av EG:s strukturfonder är förvaltningsmyndighetens uppgift att gentemot EG-kommissionen ansvara för att förvaltningen och genomförandet av de olika programmen sker effektivt och korrekt. Dessutom ska myndigheten inom ramen för programdokumentet aktivt verka för att programmet genomförs och att de mål som anges i dokumentet uppnås.

Inför den kommande programperioden 2000-2006 har Glesbygdverket utarbetat det nationella Leader+ programmet. Under hösten 2000 och våren 2001 har det svenska programmet beretts av kommissionen och formella förhandlingar har genomförts vid flera tillfällen. Programmet är dock ännu inte fastställt av kommissionen.

Godkänns det svenska programmet kommer medlen att betalas ut till 12 LAG-grupper (Local Action Group) som utgörs av ett lokalt förankrat partnerskap som består av representanter från lokalbefolkning, näringsliv och offentliga aktörer i den södra delen av Sverige.

Glesbygdsvverkets arbete inom strukturfondsprogrammen har under budgetåren 1999 och 2000 präglats av att dessa befinner sig i en brytningsperiod mellan två programperioder. Detta har inneburit en stor arbetsbelastning för Glesbygdverket i och med att arbetet med att avsluta en programperiod bedrivits parallellt med förberedelsearbetet inför den nya perioden. Långsiktigt kommer endast Glesbygdsvverkets uppgift som förvaltningsmyndighet för LEADER+ att kvarstå under programperioden 2000-2006.

Av årsredovisningen för 2000 framgår att arbetsuppgifterna sammanhängande med den föregående strukturfondsperioden främst bestått i att stödja genomförandeorganisationerna inom mål 5b och LEADER 2 i avslutningsfasen av projektverksamheten. Sju olika årsrapporter har producerats av Glesbygdverket och överlämnats till kommissionen. Vidare har verket arbetat med att sätta i gång de utvärderingsuppdrag som upphandlats under 1999. Utvärderarna har producerat de första delrapporterna. Glesbygdverket har kvalitetsgranskat dessa och överlämnat dem till kommissionen.

Under 2000 har Glesbygdverket haft i uppdrag att vara sekretariat för programskrivningen för mål 2 öarna och har tillsammans med förvaltningsmyndigheten (Länsstyrelsen i Jönköpings län) utarbetat ett nationellt programdokument. På uppdrag av länsstyrelsen har Glesbygdverket även utarbetat ett programkomplement, dvs. det operativa dokument som innehåller en mer detaljerad beskrivning av vilka insatser som kan stödjas samt övriga förutsättningar för programmets genomförande.

Glesbygdverket är representerat av ledamöter i övervakningskommittéerna för mål 1 södra skogslänen, mål 1 norra Norrland samt för mål 2 öarna.

4.4 Regeringens återrapportering till riksdagen

Regeringens återrapportering till riksdagen rörande effekter av Glesbygdsvverkets prestationer sker årligen i budgetpropositionen. Återrapporteringen är i regel kortfattad. I budgetpropositionen för 2001 redovisas resultatbedöm-

ningen för Glesbygdsverket samlat med Statens institut för regionalforskning. Regeringen skriver att:

2001/02:RR4
Bilaga 1

SIR och Glesbygdsverket har enligt regeringens bedömning uppfyllt målen för verksamheterna. Såväl SIR som Glesbygdsverket har stärkt sina roller som expertmyndigheter under året och bidragit till att gles- och landsbygdsfrågor samt regionala frågor uppmärksammats i samhällsdebatten. Bägge myndigheterna har vidare bidragit med relevanta underlag för regionalpolitiska beslut.

4.5 Ny verksamhetsgrensindelning 2001

Inför budgetåret 2001 ändrades Glesbygdsverkets verksamhetsgrensindelning. Myndigheten har numera följande verksamhetsgrenar:

- *Sektorssamordning av centrala statliga organ.* Målet är att verka för samordning av gles- och landsbygdsinsatser, främst inom områdena arbete, utbildning, service och infrastruktur.
- *Kunskapsförmedling.* För verksamhetsgrenen finns delmålen ”Analys och uppföljning” samt att ”stödja och informera organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling så att dessa på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter”.
- *Stöd till program och processer.* För verksamhetsgrenen finns delmålen:
 1. Att avslutningen av EG:s strukturfondsprogram för mål 5b och gemenskapsinitiativet LEADER II samt genomförandet av det nya gemenskapsinitiativet LEADER+ blir effektivt och i överensstämmelse med nationella regionalpolitiska mål.
 2. Glesbygdsverket ska delta som rådgivare och informatör i pågående regionala processer genom insatser inom sitt kompetensområde och därmed vara en aktiv part i genomförandet av regionala tillväxtavtal.

Vid samtal med Näringsdepartementet har framkommit att förändringen av verksamhetsgrensindelningen främst var av teknisk karaktär och inte var ämnad att ändra på inriktningen av Glesbygdsverkets verksamhet.

De myndigheter och organ som är verksamma inom det regionalpolitiska området är förutom Glesbygdsverket främst länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen i vissa län och de från den 1 januari 2001 nya myndigheterna Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Ansvaret för att genomföra och administrera de olika regionalpolitiska åtgärderna på regional nivå vilar i huvudsak på länsstyrelserna eller i förekommande fall de regionala självstyrelseorganen, medan Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) har det övergripande ansvaret på nationellt nivå. NUTEK ska dessutom följa upp regionala utvecklingsinsatser och stödja de regionala aktörerna i deras arbete.

Glesbygdsverket och ITPS har främst uppgiften att producera och sprida kunskap inom politikområdet för att främja en effektiv användning av offentliga medel samt för att uppnå eftersträlvade effekter.

Regionalpolitikens två övergripande mål är tillväxt och fördelning. Innehållet i regionalpolitiken kan beskrivas utifrån åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för tillväxt i alla regioner och åtgärder som syftar till att åstadkomma en rimlig fördelning av välståndet mellan olika regioner. Som redovisats ovan kan medlen för att nå de regionalpolitiska målen delas in i tre delar: regional stimulanspolitik, regional välfärdspolitik och regional strukturpolitik.

Figur 1. Regionalpolitiken indelad efter delmål och medel

Fördelning	Tillväxt	
Välfärdspolitik	Strukturpolitik	Stimulanspolitik

Det finns inga tydliga gränser mellan dessa regionalpolitiska medel. Många åtgärder kan ha betydelse för en rad olika mål och kan därmed ses ur olika perspektiv. En satsning på vägnätet kan t.ex. gynna näringslivet och resultera i högre tillväxt samtidigt som den också kan leda till ökad välfärd i form av ökad tillgänglighet till service.

Syftet med ovanstående indelning av regionalpolitiken är att den ska tjäna som en modell för att beskriva hur ansvarsfördelningen ser ut mellan Glesbygdsverket och övriga statliga aktörer inom sektorn. För att kunna analysera de olika aktörernas ansvarsområden i förhållande till Glesbygdsverkets verksamhet krävs dock att *medlen* för att nå de regionalpolitiska målen preciseras ytterligare. Man bör skilja på

- genomförandet av regionalpolitiska insatser, dvs. finansiering, administration eller ansvar för att driva regionalpolitiska åtgärder (utföra),
- att producera kunskap om olika regionalpolitiska medel i främjande syfte, dvs. vad som kan beskrivas som att effektivisera regionalpolitiska insatser (främja) samt
- uppgiften att följa utvecklingen inom olika sektorer och regioner ur ett regionalpolitiskt perspektiv (följa).

Figur 2. Regionalpolitiken indelad efter delmål, medel och uppgifter

	Fördelning		Tillväxt
	Välfärdspolitik	Strukturpolitik	Stimulanspolitik
Utföra regionalpolitiska insatser			
Främja			
Följa			

5.1 Omorganisation av regionalpolitikens myndighetsstruktur

Den 1 januari 2001 genomfördes en stor omorganisation av den centrala myndighetsstrukturen på det närings- och regionalpolitiska området. Tre nya myndigheter bildades: en nationell myndighet för företagsutveckling (Verket för näringslivsutveckling), en myndighet för analyser, omvärldsbevakning och utvärdering (Institutet för tillväxtpolitiska studier) samt en myndighet för forskning och utveckling (Verket för innovationssystem).

Bildandet av de tre nya myndigheterna innebär att Närings- och teknikutvecklingsverket (gamla NUTEK) delats i tre delar till vilka verksamhet som tidigare bedrivits av Statens institut för regionalforskning (SIR), Sveriges Tekniska attachéer (STATT), Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och delar av Rådet för arbetslivsforskning (RALF) förts. Inom det regionalpolitiska området innebar detta en tydligare uppdelning mellan utförandet av de regionalpolitiska insatserna och utvärderingen av insatserna.

Riksdagen har ställt sig bakom bildandet av Verket för näringslivsutveckling och Institutet för tillväxtpolitiska studier i enlighet med de riktlinje som redovisades i proposition 1999/2000:71 om vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken (bet. 1999/2000:NU17, rskr. 1999/2000:258). Under våren 2000 ställde sig riksdagen även bakom bildandet av Verket för innovationssystem genom beslut i enlighet med förslaget i proposition 1999/2000:81 om forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering (bet. 1999/2000:UbU17, rskr. 1999/2000:257).

Under hösten 1999 och 2000 har näringsutskottet behandlat flera motioner som rör Glesbygdswerkets uppdrag. Förslag har väckts om att föra över NUTEK:s regionalpolitiska verksamhet till Glesbygdswerket och om inrättandet av en glesbygdombudsman. Dessutom har förslag väckts om att Glesbygdswerket bör ges i uppdrag att utreda situationen för homo- och bisexuella i landsbygd och glesbygd. Utskottet har valt att avstyrka samtliga motioner.

Med anledning av motionerna om den regionalpolitiska myndighetsorganisationen uttalade utskottet under hösten 1999 att man ansåg att det är av stor vikt att myndighetsorganisationen på det regionalpolitiska området fungerar effektivt. Utskottet pekade på att behovet av samordning och samsyn i regionalpolitiska frågor kan lösas genom ett ökat och mera fast organiserat samarbete mellan de myndigheter som har regionalpolitiska uppgifter. Vidare hänvisades till det då pågående utredningsarbetet angående myndighetsorganisationen inom det närings- och regionalpolitiska området (bet. 1999/2000:NU2). Under hösten 2000 avstyrktes motionerna med hänvisning

5.2 Verket för innovationssystem

Av Verket för innovationssystemets instruktion framgår att verket ska främja utvecklingen av effektiva svenska innovationssystem inom verksamhetsområdena teknik, transport, kommunikation och arbetsliv. Med innovationssystem avses nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskap produceras, sprids och används.

Verket har även till uppgift att kartlägga kunskapsbehov, initiera och finansiera behovsmotiverade forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt, liksom att verka för att kunskaper sprids och nyttiggörs.

Verket ska, enligt instruktionen, samverka med berörda regionala, nationella och internationella aktörer. Särskilt ska samverkan ske med Verket för näringslivsutveckling och Institutet för tillväxtpolitiska studier (SFS 2000:1132).

5.3 Verket för näringslivsutveckling

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) arbetar med utgångspunkt i de regionalpolitiska och näringspolitiska mål som riksdagen fastställt. Verket ska i så stor utsträckning som det är möjligt integrera arbetet mellan dessa båda politikområden i verksamheten (Statsliggaren 2001). Verket ska särskilt samverka med Verket för innovationssystem och Institutet för tillväxtpolitiska studier (SFS 2000:1178).

Verket för näringslivsutveckling har övertagit Närings- och teknikutvecklingsverkets uppgifter inom regionalpolitiken inklusive EG:s strukturfonder (prop. 2001/01:01). NUTEK är vidare den centrala myndighet som har ett övergripande ansvar för de regionala tillväxtavtalen. Myndigheten ska stödja och bidra till utvecklingen av den regionala näringspolitiken samt främja ökad samordning mellan aktörer med anknytning till företagsutveckling.

NUTEK har tre verksamhetsgrenar: företagsfinansiering, information och rådgivning samt stöd till program och processer.

Verksamhetsgrenen information och rådgivning handlar om att ge företag och företagare lättillgänglig och samlad information samt viss marknadskompletterande rådgivning. Denna verksamhet berörs främst av de näringspolitiska målen. För verksamhetsgrenarna företagsfinansiering och stöd till program och processer finns både näringspolitiska och regionalpolitiska mål preciserade.

Företagsfinansiering

Företagsfinansieringen inriktas på tidiga utvecklingskedan och finansiering för tillväxt. Tillsammans med ALMI Företagspartner AB utgör NUTEK ett nationellt kompetenscentrum för företagsutveckling, entreprenörskap och finansiering.

Det regionalpolitiska målet för NUTEK:s verksamhet inom verksamhetsgrenen företagsfinansiering är att medverka till tillväxt i stödföretagen och därmed bidra till att åstadkomma nya varaktiga arbetstillfällen.

2001/02:RR4
Bilaga 1

Stöd till program och processer

De regionalpolitiska målen för NUTEK:s verksamhet inom verksamhetsgrenen är att

- medverka till att genomförandet av de geografiskt avgränsade programmen inom EG:s strukturfonder sker effektivt och i överensstämmelse med nationella regionalpolitiska mål,
- påskynda arbetet med utbetalningar från Europeiska regionala fonden under perioden 1995-1999,
- utveckla metoder för regionala utvecklingsstrategier och programarbete tillsammans med berörda organ samt metoder för att åtgärder inom skilda sektorer ska leda till en hållbar ekonomisk tillväxt och en balanserad regional utveckling,
- initiera och stödja projekt som bidrar till att utveckla näringslivet i främst nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden.

En genomgång av NUTEK:s uppdrag inom politikområdet regionalpolitik visar att myndigheten har centrala uppgifter vad gäller både att främja den regionalpolitiska utvecklingen genom att finansiera olika insatser samt genom att producera kunskap om regionalpolitiska insatser och vad gäller att följa den regionalpolitiska utvecklingen.

Uppdrag att främja den regionalpolitiska utvecklingen

De främjande insatserna består dels av att bedriva och finansiera regionalpolitiska åtgärder, dels av att via stöd och erfarenhetsspridning medverka till att länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan effektiviserar sina regionalpolitiska åtgärder. Som exempel på de främjande aktiviteter som verket bedriver kan nämnas att NUTEK

- disponerar anslag inom politikområdet regionalpolitik till en sammanlagd summa av ca 1,4 miljarder kronor⁵.
- är den myndighet som har det övergripande ansvaret på central myndighetsnivå för arbetet med tillväxtavtalen. Verket ska utveckla kunskaper och metoder för regional näringslivsutveckling och bistå lokal och regional nivå med metodstöd i anslutning till genomförandet av de regionala tillväxtavtalen.
- är den myndighet som det övergripande ansvaret på central myndighetsnivå för den verksamhet som bedrivs inom strukturfondsprogrammen.

⁵ Anslagen 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder, anslagspost 22 (439,7 Mkr.), 33:2 Landsbygdslån (60 Mkr.), 33:5 Transportbidrag (336 Mkr.), 33:7 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 1995-1999, anslagspost 1 (547,6 Mkr.). Dessutom tillkommer tre äldre anslag.

- ska samordna länsstyrelsernas, de lokala självstyrelseorganen samt det egna kvalitetsarbetet avseende regionalpolitiskt företagsstöd.
- tillsammans med Boverket är huvudansvarigt för det svenska sekretariatet i EU:s samarbete om regional utvecklingsplanering (ESPD). Syftet med den rumsliga och funktionella utvecklingsplaneringen är att åstadkomma en balanserad och hållbar utveckling för Europeiska unionens territorium (Statsliggaren 2001).

Uppdrag att följa den regionalpolitiska utvecklingen

NUTEK:s arbete med att följa utvecklingen inom politikområdet regionalpolitik kretsar i stor utsträckning kring att på nationell nivå beskriva hur de regionalpolitiska medlen används samt vad åtgärderna förväntas leda till för effekter. Vidare ska verket bistå Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Post- och telestyrelsen (PTS) i deras uppdrag att beskriva den regionala utvecklingen. Som exempel på aktiviteter som verket bedriver för att följa utvecklingen inom det regionalpolitiska området kan nämnas att NUTEK

- ska bistå PTS med kompetens att analysera den pågående utbyggnaden av IT-infrastruktur med hög överföringshastighet från regional utvecklingssynpunkt.
- ska redovisa och kommentera projekt som bidrar till att utveckla näringslivet i nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden.
- ska bistå ITPS i uppdraget att beskriva den regionala utvecklingen i Sverige under 2000.
- ska redovisa hur länsstyrelser och självstyrelseorgan använt de regionalpolitiska medlen samt redovisa förväntade effekter på den inomregionala balansen.

I nedanstående figur beskrivs översiktligt inom vilka delar av regionalpolitikens delområden som NUTEK kan sägas ha sina huvudsakliga uppgifter. Uppdelningen av NUTEK:s verksamhet på delområden är grov. Att markering saknas i den välfärdspolitiska kolumnen ska inte tolkas som att myndigheten överhuvudtaget inte berör den regionala välfärdspolitiken. I stället ska figuren tolkas som att den övervägande delen av de regionalpolitiska insatser som NUTEK bedriver kan hänföras till tillväxtpolitiken.

Figur 3. NUTEK:s ansvarsområden inom regionalpolitiken

	Fördelning		Tillväxt
	Välfärdspolitik	Strukturpolitik	Stimulanspolitik
Utföra regionalpolitiska insatser		X	X
Främja		X	X
Följa		X	X

5.4 Institutet för tillväxtpolitiska studier

Syftet med institutets verksamhet är att medverka till att målen inom de regionalpolitiska och näringspolitiska områdena nås. Institutet har övertagit den verksamhet som Statens institut för regionalforskning (SIR) tidigare bedrev. Institutet har även övertagit delar av Närings- och teknikutvecklings-

verkets verksamhet. Dessutom har de tekniska attachéerna inordnats i myndigheten. Bildandet av den nya myndigheten motiverades bl.a. av en önskan att sätta ökat fokus på utvärderingar av insatser och program inom regionalpolitiken, näringspolitiken och innovationspolitiken. Vidare ska institutet täcka tidigare brister i tillgången på tvärsektorieella och övergripande analyser med relevans för bl.a. regionalpolitiken samt brister i statistik och analyser av regionala effekter och andra samhällsekonomiska konsekvenser av politiska initiativ (bet. 1999/2000:NU17).

Enligt budgetpropositionen för 2000 blir myndighetens främsta uppgift att analysera och granska insatser inom olika politikområden ur ett tillväxt- och utvecklingsperspektiv för att ge kunskapsunderlag till Regeringskansliet och övriga beslutsfattare inom den statliga förvaltningen samt regionala organ och andra avnämare. I förhållande till regionalpolitikens två övergripande mål: tillväxt och fördelning ska Institutet för tillväxtpolitiska studier främst fokusera på delmålet tillväxt.

Av regleringsbrevet för 2001 framgår att institutet har tre verksamhetsgrenar. För verksamhetsgrenarna omvärldsanalys och utvärderingar finns både regionalpolitiska och näringspolitiska mål preciserade. Verksamhetsgrenen företagsstatistik är främst inriktad mot det näringspolitiska området. Institutet har dock i uppdrag att integrera de två politikområdena så långt det är möjligt i verksamheten.

Uppdrag att främja den regionalpolitiska utvecklingen

Till skillnad från NUTEK bedriver eller finansierar inte ITPS några egna direkta regionalpolitiska insatser. Institutets uppdrag att systematiskt utvärdera tidigare politiska åtgärder är av främjande karaktär. Generellt kan utvärdering sägas syfta till att öka träffsäkerheten i den förda politiken genom en effektivare användning av offentliga resurser. Som exempel på andra uppgifter av främjande karaktär inom det regionalpolitiska området kan följande uppdrag nämnas:

- att bistå Verket för näringslivsutveckling i arbetet med att utveckla kunskaper och metoder för regional näringslivsutveckling
- att fortlöpande kartlägga och utveckla kompetensen och metoderna för att analysera olika närings- och regionalpolitiska insatser, samt effekterna av andra faktorer som påverkar förutsättningarna för tillväxt
- att göra en sammanställning av de mer omfattande utvärderingar som under de senaste åren har gjorts av närings- och regionalpolitiska åtgärder, inklusive strukturfondsprogrammen (Statsliggaren 2001).

Uppdrag att följa den regionalpolitiska utvecklingen

ITPS har ett generellt uppdraget att följa den regionalpolitiska utvecklingen ur ett tillväxtperspektiv. För att ytterligare beskriva verksamheten kan följande uppdrag nämnas. Enligt regleringsbrevet för 2001 ska ITPS

- utveckla metoderna för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner med hjälp av regionala prognoser och indikatorer,

- med bistånd från NUTEK beskriva den regionala utvecklingen i Sverige under år 2000 och
- i samarbete med NUTEK och andra berörda aktörer göra en samlad bedömning av den statistik som behövs för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen ur olika aspekter.

I nedanstående figur beskrivs översiktligt inom vilka delar av regionalpolitikens delområden som ITPS kan sägas ha sina huvudsakliga uppgifter. På samma sätt som för översiktsskildern över NUTEK:s verksamhet bör figuren inte tolkas bokstavligt utan ses som en fingervisning över var i den regionalpolitiska organisationen myndigheten befinner sig.

Figur 4. ITPS ansvarsområden inom regionalpolitiken

	Fördelning		Tillväxt	
	Välfärdspolitik	Strukturpolitik	Stimulanspolitik	
Utföra regionalpolitiska insatser				
Främja		X	X	
Följa		X	X	

5.5 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen ska

- svara för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar,
- särskilt med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde samt
- främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete ska länsstyrelsen och i förekommande fall det regionala självstyrelseorganet verka för att de regionalpolitiska målen uppnås i länet och i detta syfte samordna det statliga och inomregionala utvecklingsarbetet. Som beskrivs i avsnitt 2.1.1 har länsstyrelsen/självstyrelseorganet en mycket central roll vad gäller genomförandet av regionalpolitiken. De regionalpolitiska uppgifterna består främst i att

- fördela olika regionalpolitiska stöd (se avsnitt 2, tabell 2),
- samordna åtgärder för regional utjämning och utveckling,
- verka som samordnare och genomförare av de regionala tillväxtavtalen (se avsnitt 2.1.5),
- arbeta med uppföljning och utvärdering av sin regionalpolitiska verksamhet och
- i vissa fall utgöra förvaltningsmyndighet för EG:s strukturfonder.

En av länsstyrelsens verksamhetsgrenar benämns ”Regionalpolitik, näringspolitik och konkurrens”. Som mål för verksamhetsgrenen under budgetåret

2001 har regeringen bl.a. fastställt att länsstyrelsen ska sträva efter att förbättra samordningen av åtgärder för regional utjämning och utveckling, hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, samhällsplanering samt användningen av statliga och kommunala medel för sådana åtgärder.

En allmän beskrivning av hur länsstyrelserna arbetar med frågor som rör gles- och landsbygdsutveckling finns i avsnitt 6.4.

5.6 Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva

Folkrörelserådet är en ideell förening bestående av drygt 50 folkrörelseorganisationer som till största delen finansieras via statsbidrag. Föreningen bildades 1989 och har som syfte att bedriva opinionsarbete för att lyfta fram landsbygdens frågor och sprida erfarenheter och goda exempel från lokalt utvecklingsarbete. Knappt 4 000 lokala utvecklingsgrupper är organiserade i föreningen. Staten är rådets huvudfinansier⁶. Statsbidraget grundar sig på propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62). Regeringen framhöll där att man hade för avsikt att under kommande år, inom ramen för anslaget för regionalpolitiska åtgärder, bevilja rådet 9,5 miljoner kronor årligen. Verksamheten ska grunda sig på de rekommendationer som uttalas på den av rådet anordnade landsbygdsriksdagen.

5.7 Glesbygdsverket i den regionalpolitiska organisationen

NUTEK:s och ITPS ansvarsområden inom regionalpolitiken har tidigare beskrivits i en översiktsbild. En motsvarande översiktsbild för Glesbygdsverket redovisas i figur 5.

Figur 5. Glesbygdsverkets ansvarsområden inom regionalpolitiken

	Fördelning		Tillväxt
	Välfärdspolitik	Strukturpolitik	Stimulanspolitik
Utföra regionalpolitiska insatser			
Främja	X	X	X
Följa	X	X	X

Glesbygdsverkets uppgift är inte att driva eller finansiera regionalpolitiska insatser utan att fungera som en expertmyndighet i frågor som berör gles- och landsbygdens utveckling. Verkets uppdrag att utgöra förvaltningsmyndighet för gemensamhetsinitiativet LEADER+ innebär att verket administrerar regionalpolitiska insatser. Glesbygdsverket har dock små möjligheter att påverka vilka projekt som ska erhålla stöd. Verkets möjligheter att påverka ligger främst i det arbete man utfört med att ta fram de svenska programdokumenten och i att via kunskapsförmedling stödja de olika projekten under programperioden.

Glesbygdsverkets uppdrag pekar på att myndigheten ska verka inom regionalpolitikens samtliga delområden, dvs. välfärds-, struktur- och stimulans-

⁶ Under 1999 uppgick anslaget till 10,6 miljoner kronor. Medlemsavgifterna uppgick till 165 000 kronor under samma år enligt rådets årsredovisning.

politiken. ITPS och NUTEK har inget tydligt uppdrag vad gäller välfärdspolitiken. Dessa myndigheter har dock ett bredare uppdrag i och med att de enligt respektive regleringsbrev ska arbeta med utgångspunkt i både regional- och näringspolitiken samt för ITPS del även innovationspolitiken. Glesbygdsverkets uppdrag avgränsar dessutom, till skillnad från de andra myndigheternas uppdrag, bort tätortsbefolkningen.

Av den utredningsverksamhet och de propositioner som legat till grund för bildandet av de nya myndigheterna framgår att man velat dela upp det regional- och näringspolitiska området mellan NUTEK och ITPS. Tanken är att NUTEK ska svara för att på central nivå implementera politiken medan ITPS roll ska vara att i efterhand utvärdera den genomförda politiken. Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken i förhållande till de nyligen bildade myndigheterna har överhuvudtaget inte analyserats i de utredningar som låg till grund för bildandet av den nya myndighetsorganisationen.

Eftersom Glesbygdsverkets uppdrag i stort sett täcker hela det regionalpolitiska fältet täcks också stora delar av ITPS och NUTEK:s uppdrag. I praktiken finns det dock stora skillnader mellan den verksamhet Glesbygdsverket bedriver och ITPS och NUTEK:s uppdrag. Förhållandet mellan Glesbygdsverkets verksamhet och övriga regionalpolitiska myndigheters uppdrag utvecklas närmare i avsnitt 7.

I detta kapitel redovisas resultatet av de olika undersökningar som genomförts för att kartlägga Glesbygdsverkets verksamhet.

6.1 Den skriftliga kunskapsproduktionen

Som ett led i att kartlägga Glesbygdsverkets verksamhet har revisorerna låtit Nordeg AB kartlägga och analysera delar av verkets skriftliga kunskapsproduktion. Syftet med den undersökning som har genomförts är att fördjupa kunskaperna om innehållet i den kunskap som produceras, vilka aktörer Glesbygdsverket vänder sig till och hur verket lyckas med sin påverkan. Totalt har 11 rapporter och 7 remissvar studerats. Dessutom har 7 propositioner analyserats för att söka efter influenser av Glesbygdsverkets kunskapsproduktion.

Glesbygdsverkets rapporter

De skrifter Glesbygdsverket publicerar är av olika karaktär och består bl.a. av egenproducerade utredningar, skrifter skrivna av externa författare, forskningsrapporter, referat från konferenser, opinionsundersökningar etc. Nordogs undersökning har avgränsats till de skrifter som definierats som rapporter. Sammanlagt uppfyllde 11 skrifter de urvalskriterier som formulerats för rapporter under perioden från 1997 och framåt (första halvåret 2000). De studerade rapporterna redovisas i tabell 5. En rapport har i detta avseende definierats som en skrift som

1. behandlar teman eller frågor som ligger centralt sett utifrån Glesbygdsverkets uppdrag som stabsmyndighet respektive förändringsagent och
2. är empiriskt förankrad samt
3. innehåller egna ställningstaganden, med minimikrav att skriften i ett förord eller liknande rekommenderas till läsning.

Tabell 5. Analyserade rapporter från perioden 1997 till juli 2000

Titel	År	Utförare
Synen i Sverige på viktiga åtgärder för gles- och landsbygd	2000	extern
Årsbok 2000 – utveckling i gles- och landsbygder	2000	intern
Årsrapport 2000 – utvecklingen av befolkning, sysselsättning och service i glesbygd	2000	intern
Servicedatabasen – en ny kunskapsbank	2000	samverkan
Skolan mitt i byn	1999	extern
Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar?	1999	intern
Åtgärdsprogram för kunskapsintensiv produktion i gles- och landsbygd	1999	samverkan
Byapolitiska profiler och demokratisk förnyelse – på kommunal och lokal nivå	1998	extern
Näringsakt Norrlands inland	1998	samverkan
Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet	1997	samverkan
Service i gles- och landsbygd – analys och åtgärder	1997	samverkan

Källa: Nordeg 2001

Urvalskriterierna innebär att allmänt informationsmaterial och dokument skrivna av externa författare där verket inte tar ställning till innehållet inte ingår i urvalet av rapporter. Detsamma gäller för redovisning av statistiska

uppgifter som inte förses med analys och ställningstagande, folklivsorienterat material, konferensdokumentationer, fotoreportage och projektkataloger.

Det bortsorterade materialet kan innehålla central information för att beskriva utvecklingen i gles- och landsbygder. Att till exempel dokumentera forskningskonferenser är ett effektivt sätt att sprida aktuella forskningsresultat till en större krets av läsare. Kärnan av den kunskap om utvecklingen i gles- och landsbygder som Glesbygdsverket självt producerar bör dock fångas upp i det studerade materialet.

Rapporternas innehåll och karaktär har analyserats med hjälp av ett särskilt utvecklat schema för innehållsanalys. En grov indelning av rapporterna baserad på verkets verksamhetsmål för budgetåret 2000 visar att produktionen fördelas jämnt mellan sektorssamordning (3), beslutsunderlag (5) och kunskapsförmedling (4). Den lilla övervikt som produktionen av beslutsunderlag har avspeglas också i målgruppsbilden där Regeringskansliet är vanligast förekommande.

Nordeg skriver att rapportproduktionen präglas av att Glesbygdsverket gärna samverkar med andra aktörer och att konsulter - framför allt forskare - har engagerats vid flera tillfällen. Rapporterna är av mycket disparat natur; och resultatet antyder att strategin bakom valet av ämnen - om det har formulerats en sådan - är att täcka hela fältet av rapporttyper. I tabell 6 redovisas resultatet av kategoriseringen av rapporter på kategori och primär målgrupp.

Tabell 6. Rapporttyp och primär målgrupp

Rapporttyp		Rapportens primära målgrupp	
Program	3	Regeringskansliet	7
Kunskapsöversikt	2	Kommuner	6
Metod- eller utvecklingsprojekt	2	Länsstyrelser	3
Debattmaterial	2	Sektorsmyndigheter	2
Kunskapssyntes	1	Hela kretsen (ospecificerat)	2
Statistikrapport	1	Landsting	1
Problemanalys	1	Företag	1
Opinionsundersökning	1	Allmänheten	1
Historik, prognos (antaganden)	1	Kunskapsproducenter	0
		Medier	0
		Intresseorganisationer	0

Anm. Flera svarsalternativ får avges per rapport.

Undersökningen av vilken typ av empiri rapporterna bygger på antyder att befintlig statistik och befintliga rapporter bearbetas och används så långt det är möjligt innan ny datainsamling företas. Enligt Nordeg går det att utläsa att rapporterna - även program och debattmaterial - har en koppling till kunskapsproduktionen. I detta sammanhang är det dock viktigt att påminna om att urvalsmetoden ställer krav på att rapporterna ska ha en empirisk förankring.

För att beskriva innehållet i kunskapsproduktionen har de studerade rapporterna klassificerats utifrån vilken typ av frågor som behandlas i rapporten (aspekt) och om rapporten syftar till att beskriva, förklara eller att föreslå något (rapportens perspektiv). Resultatet av denna analys, som redovisas i tabell 7, visar att det är vanligt förekommande att rapporterna behandlar gles- och landsbygdsfrågor som ett eget ämnesområde (meta-nivå) och att de tar upp och beskriver olika problem. När det gäller Glesbygdsverkets förslag till

åtgärder som bör vidtas är dessa vanligen allmänt formulerade. Verket är vidare försiktigt med att i sina rapporter involvera sig i målsättningsarbetet. Däremot argumenterar man, enligt Nordeg, energiskt för vad som krävs för måluppfyllelse.

Tabell 7. Klassificering av innehållet i Glesbygdsvverkets rapporter

Aspekt	Perspektiv		
	Beskrivande	Förklarande	Förslag till handling
Problemanalys, områdesbeskrivning, behovsbedömning	6	2	
Meta-nivå (styrsystem, U&U)	3	2	3
Styrmedel (val & utformning)	1	-	3
Resurser, finansiering	-	-	2
Organisering, implementering,	1	-	1
Effekter, effektivitet	1	1	-
Prestationer	1	-	-
Principer, mål, målsättningsarbete	-	-	-

Anm. Som mest noteras tre aspekter per rapport: de tre viktigaste bestäms utifrån huvudkaraktären hos rapporten. Indelningen i aspekter följer i grova drag en enkel produktionsmodell. Med meta-nivå menas att rapporten behandlar gles- och landsbygdspådrag som ett eget ämnesområde. U&U står för utvärdering och uppföljning.

Nordeg sammanfattar sina intryck från genomgång av rapporterna med kommentaren ”att rapportproduktionen förmedlar ett ganska starkt intryck av en myndighet som fokuserar starkt på ansvarsområde, samverkar med andra aktörer inom sektorn och envetet trycker på genom att påvisa både möjligheter och brister och drar sig inte för att klandra t.o.m. Regeringskansliet”.

Remissvar och genomslag i propositioner

De urvalskriterier som har tillämpats innebar att endast remissvar på betänkanden (SOU, Ds) som mognat ut i propositioner⁷ har studerats. Detta har resulterat i ett stort bortfall. Under den studerade perioden har Glesbygdsvverket producerat ett 60-tal remissvar. En betydande del av bortfallet utgörs av yttranden till andra myndigheter. En ännu större andel faller bort eftersom utrednings- och remissarbetet inte resulterat i en proposition vid tidpunkten för undersökningens genomförande. Det stora bortfallet i undersökningen begränsar möjligheterna att dra slutsatser om Glesbygdsvverkets arbete med att besvara remisser.

Den bild som tonar fram genom den lilla undersökning som företagits visar att myndigheten i allt väsentligt svarar när man blir ombedd att lämna synpunkter, att det finns en koppling av viss styrka till verkets uppdragsområde men att remisserna endast berör mindre delar av detta område. Till detta kommer att verket vanligen ingår i ett ganska stort sällskap av remissinstan-

⁷ Remissvar kopplade till följande utredningar ingår i undersökningen: Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89), Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86), Utländska förvärv av fritidsfastigheter i Sverige (prop. 1998/99:126), Små företag och konkurrenslagen (prop. 1999/2000:140), Rätt plats för vindkraften (prop. 1999/2000:134), Kontrakt för arbete – rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (prop. 1999/00:98), Statsgarantier för investeringar i bostäder (prop. 2000/01:26).

ser, varav flera har starkare kopplingar till de teman och frågor som aktualiseras genom (utredningarna och) propositionerna.

Innehållsmässigt domineras remissvaren av styrmedelsfrågor – framför allt utformning av styrmedel (t.ex. bidragsvillkor). Det förekommer även inslag som belyser förutsättningar för beslut och kvalitetskritik av bakomliggande utredningar. Argumenteringen för de ståndpunkter som intas är i regel kortfattad. Referenser till egen kunskapsproduktion förekommer inte, och i 6 fall av 7 finns det inget som heller antyder att så skulle kunna vara fallet. Ett genomgående intryck är, enligt Nordeg, att synpunkterna har skrivits utifrån ingående kunskap om villkoren för att driva företag, leva och bo i gles- och landsbygd.

Det har inte gått att styrka något inflytande från verkets rapporter på de studerade remissvaren eller från remissvaren på propositionerna. Verkets kunskapsproduktion återspeglas alltså inte på något tydligt sätt ens i dess egna remissutlåtanden.

Nordeg skriver att resultatet delvis kan förklaras av brister i undersökningstekniken men även av att propositioner inte har samma krav på källredovisning som exempelvis forskningsrapporter. Det är också troligt att utfallet hade kunnat se annorlunda ut om det i urvalet propositioner hade ingått någon eller några propositioner inom Glesbygdsverkets primära ansvarsområde.

Syftet med bearbetningen av remisser och propositioner har varit att undersöka hela kedjan från myndighetens kunskapsproduktion till av regeringen avgivna förslag. Att det i undersökningen inte går att styrka att Glesbygdsverkets kunskapsproduktion utövat något inflytande över beslutsberedningen i Regeringskansliet, behöver inte betyda att Glesbygdsverket spelar en mindre viktig roll som stabsorgan. Enligt Nordeg kan det mycket väl vara så att Glesbygdsverket utövar stort inflytande i avseenden som inte fångas upp av denna undersökning, t.ex. genom att få gehör för förslag på frågor som bör utredas, bemanning av utredningar och synpunkter framförda under hand.

6.2 Glesbygdsverkets årsbok 2000

För att närmare undersöka Glesbygdsverkets arbete med att följa utvecklingen i gles- och landsbygden har Riksdagens revisorer låtit Statisticon AB genomföra en översiktlig granskning av Glesbygdsverkets årsbok 2000. Syftet med undersökningen var att redovisa en värdering av de analyser och tolkningar som Glesbygdsverket gör i sin årsbok samt en bedömning av årsbokens tillgänglighet och förutsättningar att tjäna som beslutsunderlag.

Glesbygdsverket redovisar varje vår utvecklingen i gles- och landsbygder i en årlig rapport till regeringen. I juni 2000 utkom för första gången Glesbygdsverkets årsbok. Tanken är att årligen ge en samlad bild av huvuddelarna i Glesbygdsverkets analysarbetet. Årsboken är den kanske viktigaste kunskapskällan för den som vill skaffa sig en bild av hur levnadsförhållandena ser ut i landets gles- och landsbygder. Innehållet är, i enlighet med Glesbygdsverkets uppdrag, främst inriktat mot frågor som rör arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och service. För varje år sker en fördjupad

analys inom ett ämnesområde som presenteras i årsboken. I årsboken för år 2000 var temat flyttströmmar. I årsboken för år 2001 analyseras vad som karakteriserar de landsbygdsområden som har en förhållandevis hög inflyttning.

Granskning av analyser och tolkningar i Glesbygdsverkets årsrapport 2000

Statisticons granskning av årsboken är i huvudsak fokuserad på de delar av årsboken som rör statistiska analyser av befolkningsutvecklingen. Granskningen har skett utifrån följande tre frågeställningar:

- Är definitionerna bakom analyserna relevanta för beskrivningen av befolkningsutvecklingen?
- Är analyserna relevanta och korrekta i förhållande till det statistiska underlag som föreligger?
- Är analyserna presenterade på ett lättillgängligt sätt?

Glesbygdsverket har utformat en definition av gles- och landsbygder som grundar sig på ett områdes tillgänglighet till tätorter. Som tätortsnära landsbygd räknar Glesbygdsverket ett område med 5 till 45 minuters pendlingsavstånd med bil till tätorter med mer än 3 000 invånare. Till glesbygden hör de områden som har mer än 45 minuters pendlingsavstånd till tätorter med mer än 3 000 invånare. Detta är Glesbygdsverkets huvudsakliga definition av gles- och landsbygd. Verket använder även andra definitioner för att beskriva utvecklingen. I några avsnitt talar verket om glesbygd som områden utanför tätorter med fler än 200 invånare plus en buffertzona på en kilometer. Ibland talas om glesbygdskommuner. Glesbygdsverket gör också en geografisk avgränsning i skogslän i inland, övriga skogslän samt storstäder och övriga Sverige. Detta är naturligt eftersom Glesbygdsverket utnyttjar kunskap som andra aktörer och andra kunskapsproducenter med andra definitioner tagit fram. I tabell 8 redovisas hur andelen boende i gles- och landsbygd varierar i olika källor med olika definitioner.

Tabell 8. Andel boende i "gles- och landsbygd" enligt olika definitioner

Källa	Andel boende i "gles- och landsbygd"
SCB	16 %
Länsstyrelsen	29 %
Kommunförbundet	7 %
EU	13 %
Glesbygdsverket	24 %

Källa: Statisticon 2001

Statisticons slutsats är att det är rimligt att olika glesbygdsdefinitioner fungerar olika väl i olika sammanhang. Enligt dess bedömning redogör Glesbygdsverket, i årsrapporten, på ett bra sätt för de olika möjliga definitionerna och är väl medvetet om problematiken.

Att växla mellan olika definitioner och indelningar vid beskrivningen av befolkningsutvecklingen medför dock ett problem att få ett helhetsgrepp kring befolkningsutvecklingen i olika delar av landet.

Statisticon anser att Glesbygdsverket sammantaget väl täcker in såväl åldersstruktur, utbildningsnivå, sysselsättningsaspekter, service som flytt-

strömmar i sin presentation av glesbygdens befolkningsutveckling. Verket presenterar i sin rapport en rik informationsmängd av olika jämförelser mellan olika regioner i landet. På några punkter är dock Statisticon kritiskt till den framställning som görs av utvecklingen i gles- och landsbygder.

Enligt Statisticons bedömning är rapporten svårläst, vilket begränsar dess värde som beslutsunderlag. Det beror bl.a. på att Glesbygdverket ofta växlar mellan olika definitioner och indelningar vid beskrivningar av befolkningsutveckling. Enligt rapportförfattarnas bedömning innebär det att det är svårt för en läsare att få ett helhetsgrepp kring befolkningsutvecklingen i olika delar av landet. Som exempel nämns bl.a. beskrivningar av demografiska aspekter i olika regioner där antalet jämförelser och definitioner är många.

Sammanfattningen är främst inriktad mot att i huvudsak beskriva de positiva tendenser som finns i statistiken. Det faktum att glesbygdsregioner minskar sin befolkning nämns, men denna information tenderar att försvinna i mängden av positiva skrivningar om utvecklingen på landsbygden. Statisticon skriver att den bild man får av årsrapporten är att det pågår en viss utflyttning från glesbygden, men att inflyttningen är i stort sett lika stor som utflyttningen. Dessutom slås fast att fler människor än de som i dag bor i glesbygden vill bo där, om förutsättningar bara finns för detta. Detta indikerar en positiv bild inför framtiden.

När Glesbygdverket presenterade årsboken för 2001 valde verket även denna gång att fokusera på utflyttningen från tätorter till gles- och landsbygder. I rapporten jämförs bl.a. befolkningsutvecklingen i gles- och landsbygden totalt med ett urval av områden i gles- och landsbygden där inflyttningen varit större än utflyttningen under perioden 1994-1998. Glesbygdverket presenterar denna jämförelse i pressmeddelande för årsrapporten under rubriken "Ökad befolkning i många gles- och landsbygder" på följande sätt.

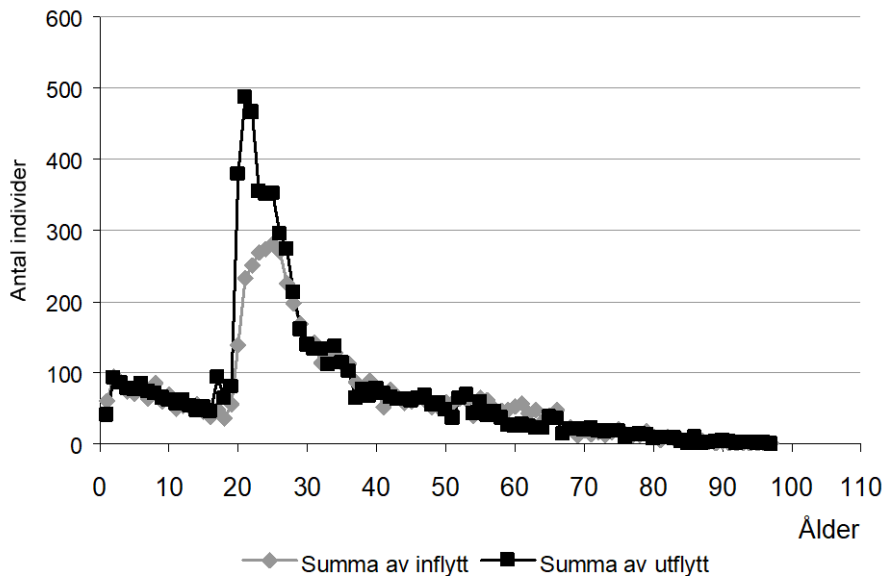
Resultaten från studien visar att när gles- och landsbygder generellt sett har haft befolkningsminskningar på 2 % har befolkningen i de inflyttningsrika gles- och landsbygdsområdena ökat med 2 %. Inflyttningen har alltså varit så omfattande att den uppväger minskande födelsetal och ungdomarnas utflyttning. Skillnaderna i skogslänens inland är mest uppseendeväckande. Där har befolkningen i de inflyttningsrika gles- och landsbygdsområdena ökat med 4 %.

Det framgår inte i pressmeddelandet att befolkningen i de inflyttningsrika bygder som valts ut består av 22 400 personer och att en befolkningsökning på 2 % motsvarar ca 450 personer, ca 90 personer per år i snitt. Den ökning som Glesbygdverket beskriver som mest uppseendeväckande, dvs. befolkningsökningen i vissa bygder i skogslänens inland motsvarar en befolkningsökning på 190 personer under 5 år. Totalt bor 2,2 miljoner människor i gles- och landsbygden.

Försörjningsbasen och i slutändan överlevnaden för glesbygden definieras i stor utsträckning av regionens försörjningskraft. Glesbygdverket har genom sin definition av gles- och landsbygd definierat bort centralorterna ur sin statistik. Detta innebär att värdefull information om den omkringliggande regionen faller bort. Om centralorten utarmas påverkas livet för dem som bor i den kringliggande gles- och landsbygden. Om detta perspektiv ansätts är

bilden mer alarmerande än vad verket presenterar i sin årsrapport enligt Statisticon. Befolkningen i tätorterna i glesbefolkade kommuner har minskat under 1990-talet. I diagram 2 åskådliggörs en beräkning som Statisticon utfört utifrån Glesbygdsvverkets statistik som visar hur ungdomar flyttade från glesbygdskommuner 1999. Diagrammet visar att det sker en kraftig utflyttning i åldersgruppen 20-30 år. Det är främst i åldersgrupperna kring 60 år som summan av inflyttare överstiger antalet utflyttare i diagrammet.

Diagram 2. Flyttströmmar brutto i 23 glesbygdskommuner 1999



Källa: Statisticon 2000

6.3 Glesbygdsvverkets målgruppsundersökning

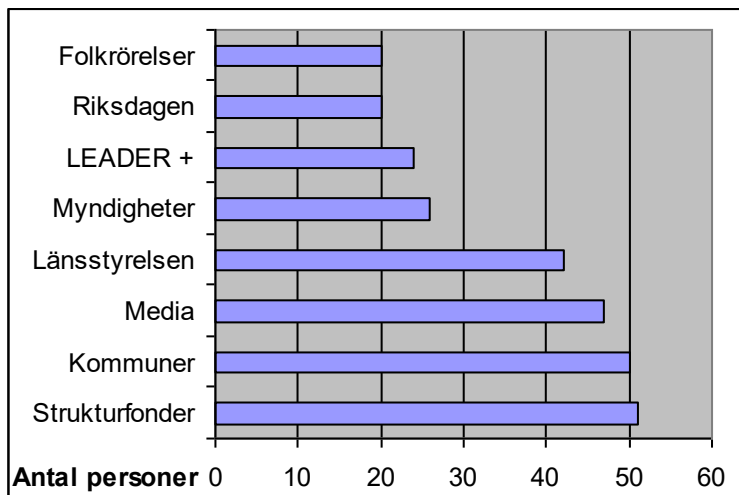
Under hösten 2000 har opinionsundersökningsföretaget SKOP på uppdrag av Glesbygdsvverket intervjuat drygt 200 personer som ingår i målgruppen för verkets informationsverksamhet. I undersökningen ställs bl.a. frågor om hur målgruppen upplever Glesbygdsvverkets produkter och personal, vilken nytta de tillfrågade har av Glesbygdsvverket och hur de kommit i kontakt med myndigheten. Stora delar av den bedömning som Glesbygdsvverket gör av den egna verksamhetens effekter och resultat i årsredovisningen för 2000 baseras på SKOP-undersökningen.

På uppdrag av Riksdagens revisorer genomförde statistikonsultföretaget Bring Statistics & Research AB en kvalitetsgranskning av motsvarande rapport för 1999. Kvalitetsgranskningen pekade på en rad brister i den redovisade undersökningen. Granskarna drog slutsatsen att det är svårt att utifrån

den redovisade undersökningen dra några slutsatser om Glesbygdsverket och dess verksamhet och att undersökningen inte bör tillmätas för stor betydelse vid en bedömning av hur Glesbygdsverket fungerar. Flera av bristerna i 1999 års rapport återfinns även i 2000 års rapport.

Glesbygdsverket har valt ut intervjupersonerna i undersökningen. Av undersökningen framgår inte vilket urvalsförfarande som använts. Detta, liksom avsaknaden av uppgifter om rapportens syfte och andra kvalitetsbrister, gör resultaten svårtolkade. Totalt tillfrågades 280 personer av vilka 78 % medverkade i undersökningen. Glesbygdsverket har redovisat en förteckning över vilka personer som ingick i urvalet för 2000 års undersökning för revisorerna. I diagrammet nedan visas hur många som ingått i urvalet för undersökningen uppdelat på 8 undergrupper.

Diagram 3. Urvalspopulationen i Glesbygdsverkets målgruppsanalys



Källa: Bring Statistics & Research AB 2000

Enligt Glesbygdsverket rör det sig om en totalundersökning för samtliga undergrupper utom för gruppen Leader+. Detta innebär att diagram 3 även ger en god bild av hur verket ser på den totala målgruppen för sin informationsverksamhet.

Resultatet av SKOP:s undersökning visar att de som tillfrågas som grupp räknat överlag har goda erfarenheter av Glesbygdsverket och verkets produktion. De som haft kontakter med Glesbygdsverket har ombetts betygsätta kontakterna på en femgradig skala där 5 motsvarar mycket bra och 1 mycket dåligt. Medelbetyget ligger på 3,9. Högst betyg ger undergruppen strukturfonder med ett medelbetyg på 4,1.

Svarande som uppger att de fått information från Glesbygdsverket under det senaste året har ombetts gradera denna information på en femgradig

skala. Medelbetyget för verkets olika informationskanaler⁸ ligger runt 3,5. Högst medelbetyg (4,1) får kategorin ”direktkontakter med anställda”.

En av frågorna berör effekterna av Glesbygdsvverkets verksamhet. De tillfrågade ombads att uppge i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att ”Glesbygdsvverkets arbetet gör att man i större utsträckning tar hänsyn till glesbygdens och landsbygdens behov”. Genom att påståendet inte skiljer mellan om det är den svarande själv som faktiskt har ändrat sitt handlande eller om det är någon annan som förväntas ta ökad hänsyn till gles- och landsbygdens behov är det svårt att dra några slutsatser av resultatet. Knappt 40 % av de svarande uppgav att de instämmer helt och hållet i påståendet. Drygt 50 % instämmer delvis. Ca 10 % av de svarande tar helt eller delvis avstånd från påståendet att Glesbygdsvverkets arbete gör att man i större utsträckning tar hänsyn till gles- och landsbygdens behov.

6.4 Kunskapsförmedling till länsstyrelser och självstyrelseorgan

Glesbygdsvverkets instruktion pekar särskilt ut länsstyrelser och självstyrelseorgan som en viktig målgrupp för verkets kunskapsförmedling. Länsstyrelserna och självstyrelseorganen har också en mycket central roll inom regionalpolitiken som finansär av regionalpolitiska insatser, samordnare av arbetet med tillväxtavtalen och med ett uppdrag att samordna statlig verksamhet inom respektive län.

I Glesbygdsvverkets målgruppsundersökning som beskrevs i det föregående avsnittet ställdes frågan ”Hur stor nytta har du av Glesbygdsvverket och dess material och utredningar i ditt arbete?”. Av Glesbygdsvverkets förteckning över målgruppen för verkets informationsverksamhet framgår att länsstyrelsegruppen representeras av 42 personer, ett länsråd och en handläggare för stöd till offentlig service från varje län. Av de 31 personer som besvarat frågan uppgav 3 att de hade mycket stor nytta av Glesbygdsvverket, 17 personer svarade att de hade ganska stor nytta av Glesbygdsvverket, 9 inte särskilt stor nytta och 2 ingen nytta alls. Det är oklart hur bortfallet på 11 personer fördelar sig mellan länsråd och handläggare för kommersiell service.

Kommungruppen representeras av 50 personer som var kommunstyrelsens ordförande i kommuner med en hög andel boende i glesbygd eller skärgård. Av de 41 personer som besvarat frågan uppgav en sjättedel (7 personer) att de hade mycket stor nytta av Glesbygdsvverket och dess material och utredningar i sitt arbete. Drygt hälften av de svarande (24 personer) uppgav att de hade ganska stor nytta av Glesbygdsvverket. En fjärdedel uppgav att de inte hade särskilt stor nytta (6 personer) eller ingen nytta alls (4 personer) av Glesbygdsvverket i sitt arbete⁹.

⁸ I SKOP:s rapport redovisas betyg för följande informationskanaler: tryckta rapporter, nyhetsbrev, brev från generaldirektören, genom tidningar, radio eller TV, glesbygdsvverkets hemsida, direktkontakter med Glesbygdsvverkets anställda.

⁹ Av de svarande totalt angav en av fem att de hade mycket stor nytta av Glesbygdsvverket och dess material och utredningar i sitt arbete, varannan ansåg sig ha ganska stor nytta av Glesbygdsvverket. Ca 20 % valde svarsalternativet ”inte särskilt stor nytta” och 7 % valde alternativet ”ingen nytta alls”.

För att kartlägga i vilken utsträckning Glesbygdsverkets kunskapsproduktion används på regional nivå har en intervjuundersökning genomförts inom ramen för revisorernas granskningsarbete. Den regionala enheten (eller motsvarande) vid 4 länsstyrelser¹⁰ har besökts. Dessutom har kompletterande intervjuer genomförts via telefon vid 2 länsstyrelser/självstyrelseorgan och 4 kommunala länsförbund. Syftet har varit att, utifrån den verksamhet som bedrivs, kartlägga vilka erfarenheter som finns av Glesbygdsverket och i vilken utsträckning Glesbygdsverkets kunskaper utnyttjas i det egna utvecklingsarbetet.

Den generella bilden av länsstyrelsernas och länsförbundens erfarenheter av Glesbygdsverket är att det är relativt sällan som man har kontakt med myndigheten. Huvuddelen av dem som tillfrågats har deltagit i de regionala konferenser som Glesbygdsverket anordnat för att presentera sin verksamhet. Konferenserna får i regel goda omdömen och uppges väcka intresse för myndighetens verksamhet. På länsstyrelsen tycks de handläggare som arbetar med stöd till kommersiell service och LEADER projekt vara de som har den tätaste kontakten med Glesbygdsverket.

Flera av dem som arbetat med regionala utvecklingsfrågor under en längre period upplevde att Glesbygdsverket var en tydligare aktör när det kunde finansiera pilotprojekt. Under senare år när verket renodlat sin roll som expertmyndighet uppfattar man det som att verkets fokus flyttats från länsnivån till förmån för den centrala nivån (regering, centrala myndigheter).

Länsstyrelsernas insatser för att främja gles- och landsbygdsutvecklingen

Utvecklingsarbetet i länen kretsar kring tillväxtavtalet och är främst inriktat mot näringslivsutveckling. Den naturliga samarbetspartnern i frågor som rör regional utveckling är NUTEK. De finansiella medel som finns avsatta för regional utveckling går i huvudsak till företagsutveckling. I Norrlandslänet kommer en stor del av finansieringen från mål 1-programmet.

Det är svårt att få någon samstämmig bild av vilka insatser som ska betraktas som gles- och landsbygdsutveckling. Landsbygdsutveckling spänner över alla fält och gles- och landsbygden är på samma sätt som övriga delar av länet föremål för länsstyrelsens utvecklingsinsatser. Vissa enskilda projekt som länsstyrelserna finansierar upplevs dock som utpräglade landsbygdsutvecklingsprojekt. I Norrlandslänet återfinns dessa främst inom ramen för mål 1-verksamheten.

Stöd till kommersiell service

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen förfogar över de medel som finns avsatta för att stödja kommersiell service i gles- och landsbygden. Länsstyrelsen stöttar handlare med investeringsbidrag. Länsstyrelsens handläggare bidrar med kunskap och kan förmedla erfarenheter mellan butiker.

¹⁰ Länsstyrelsen i Dalarnas, Norrbottens, Västerbottens och Stockholms län har besökts. I Stockholm diskuterades främst skärgårdsfrågor.

Det uppges vara viktigt att hjälpa handlarna att knyta extra tjänster till butiken som tipstjänst, systembolag, post etc. Det kan även vara värdefullt med en "neutral länk" mellan olika butiker för att få till stånd ett samarbete.

Det sammantagna intrycket från de intervjuer som genomförts är att länsstyrelserna har positiva erfarenheter av Glesbygdsverkets insatser på detta område. Vissa handläggare såg Konsumentverket som en viktigare samarbetspartner på riksplånet. Det finns förhoppningar om att den servicedatabas som Konsumentverket och Glesbygdsverket utvecklar ska komma att utgöra ett värdefullt underlag för arbetet med stöd till kommersiell service.

Analysen på länsnivå

De besökta länsstyrelserna uppger att de själva har brist på resurser för att göra analyser. De stora greppen tas inför utarbetandet av regionala planer och tillväxtavtal. Samarbete sker ofta med länsarbetsnämnden, landstinget och länets kommuner. Befolkningsanalyser görs löpande och rapporteras till SCB. Intrycket från de intervjuer som genomförts är att Glesbygdsverkets kunskapsunderlag inte används i någon större utsträckning i detta arbete. Vid länsstyrelser uttrycktes förvåning över att de inte haft mer kontakter med Glesbygdsverket med tanke på att verket har ett så uttalat uppdrag att bistå länsstyrelserna med kunskapsunderlag. Samtidigt som denna kritik uttalades var man också noga med att påpeka att länsstyrelsen själv kunde ha varit mer aktiv i att efterfråga stöd från Glesbygdsverket.

Länsstyrelsen följer inte i någon större utsträckning hur välfärdsnivån i olika delar av länet utvecklas baserat på tätorter, landsbygd och glesbygd. Orsaken är bl.a. att kommuner och landsting ansvarar för stora delar av denna verksamhet. Länsstyrelsens samordningsinsatser sker främst inom ramen för arbetet med tillväxtavtalen.

Hur kan Glesbygdsverket bättre stödja länsstyrelser och självstyrelseorgan?

Länsstyrelserna känner i regel till Glesbygdsverkets analyser av befolkningsutvecklingen och den statistik som tas fram inom ramen för Glesbygdsverkets och Konsumentverkets uppdrag att utveckla en servicedatabas. Intrycket från de intervjuer som genomförts är att länsstyrelserna anser att statistiken är intressant men att den inte används i det egna arbetet i någon större utsträckning. En anledning till detta är att det finns ett starkt intresse av att följa utvecklingen på kommunal nivå och att Glesbygdsverkets statistik är kommun- och länsövergripande.

Vid intervjuerna har länsstyrelserna fått frågor om vilken typ av kunskap det råder brist på och som Glesbygdsverket skulle kunna bidra med. Enligt de tillfrågade skulle Glesbygdsverket kunna stödja verksamheten genom att:

- Samla och sprida exempel på lyckade projekt (utvärderingar) mellan olika delar av landet.
- Genomföra regionala analyser i syfte att ge beslutsfattare en fullständig bild av näringslivsstruktur, sysselsättning, serviceutbud, befolkning m.m. i länens gles- och landsbygdsregioner.
- Följa upp hur länsstyrelsens stöd riktas geografiskt inom länet.

— Arbeta med kompetensutveckling av handläggare i frågor som rör landsbygdsutveckling.

2001/02:RR4
Bilaga 1

7.1 Mål för Glesbygdsverket

Granskningen av Glesbygdsverket utgår från de mål statsmakterna uttalat för myndigheten. De nuvarande regionalpolitiska målen har kritiserats för att vara otydliga och svåra att följa upp (SOU 2000:87). En otydlighet på politikområdesnivå ställer höga krav på att de mål som formuleras på myndighetsnivå är tydliga. Ett tydligt uppdrag är en grundläggande förutsättning för att Glesbygdsverket ska kunna identifiera vad det är myndigheten ska åstadkomma inom regionalpolitiken.

Generellt kan de mål som har formulerats för verksamhetsgrenar/verksamhetsmål under budgetåren 1999-2001 sägas tala om vad Glesbygdsverket ska göra. De pekar dock inte ut vilka effekter det är tänkt att verksamheten ska leda till under en viss period. Utgår man från Regeringskansliets kriterier för mål av god kvalitet kan verksamhetsmålen kritiserats för att inte vara specifika, mätbara eller tidsatta i någon större utsträckning. Detta gör det enligt revisorernas uppfattning svårt att värdera Glesbygdsverkets insatser.

En uppföljning av huruvida Glesbygdsverket lever upp till de mål som regeringen formulerat för myndigheten blir därmed relativt trivial. Det hänger samman med att det främst går att undersöka om verket bedrivit de olika verksamhetstyper som pekats ut i regleringsbrevet. Den återrapportering som sker från Glesbygdsverket till regering och från regering till riksdag påverkas också av en otydlig målformulering.

De brister som revisorerna kan konstatera i målstyrningen av Glesbygdsverket hänger delvis ihop med uppdragets karaktär, dvs. att verka genom att producera och sprida kunskap. Det är svårt att i en målformulering beskriva vad det är man önskar att myndigheten ska uppnå under ett budgetår. Det är likaså svårt att härleda Glesbygdsverkets prestationer till den faktiska utvecklingen i gles- och landsbygdsregioner. En jämförelse som gjorts med andra myndigheter vars verksamhet också har information som huvudsakligt påverkansmedel visar dock att det är möjligt att formulera skarpare mål och återrapporteringskrav.

7.2 Den regionalpolitiska myndighetsorganisationen

I det utredningsarbete och i de direktiv som låg till grund för bildandet av den nya myndighetsorganisationen på det närings- och regionalpolitiska området diskuteras överhuvudtaget inte Glesbygdsverkets roll. I regleringsbrev respektive ägardirektiv för NUTEK, ALMI, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Verket för innovationssystem läggs stor vikt vid samordning och samarbete mellan de olika aktörerna. Några motsvarande direktiv om hur dessa myndigheter ska förhålla sig till Glesbygdsverket och vice versa finns inte.

I den nya myndighetsorganisationen bär NUTEK det centrala myndighetsansvaret för genomförandet av regionalpolitiken medan ITPS givits huvudansvaret för uppföljning och utvärdering av politiken. Revisorernas bild av

Glesbygdsverkets uppdrag är att det överlappar dessa två myndigheters uppdrag, dels när det gäller att stödja andra regionalpolitiska aktörer, dels när det gäller uppföljning. Sett till Glesbygdsverkets faktiska verksamhet ligger verket framför allt nära ITPS. Glesbygdsverket har tolkat sitt uppdrag som att frågor som rör företags- och näringslivsutveckling, dvs. stimulanspolitiska insatser, ligger utanför verkets uppdrag vilket innebär en tydligare avgränsning mot NUTEK.

Förutom Glesbygdsverkets geografiska avgränsning är det tydligt att verket lägger större vikt vid regionalpolitikens välfärdspolitiska mål än vad övriga myndigheter fått i uppdrag att göra. Förenklat kan den regionalpolitiska myndighetsorganisationen på central nivå sägas bestå av två stora myndigheter som fokuserar på tillväxt- och strukturfrågor samt en mindre myndighet, dvs. Glesbygdsverket, som fokuserar på struktur- och välfärdsfrågor i vissa delar av landet.

7.3 Glesbygdsverkets verksamhet

Glesbygdsverket har inte något eget operativt ansvar för direkta insatser som kan påverka utvecklingen i gles- och landsbygd. Verket kan heller inte bestämma hur andra aktörer ska agera utan endast argumentera för sin sak. Revisorerna drar slutsatsen 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 utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Möjligheten att påverka resursfördelningen mellan gles- och landsbygden och andra delar av landet bygger på att verket lyckas följa upp i vilken utsträckning de regionalpolitiska målen nås. Beroende på vilken målavvikelse det rör sig om kan resultatet bestå i att mer resurser fördelas till välfärds- eller tillväxtpolitiska insatser.

Glesbygdsverkets möjligheter att främja utvecklingen i gles- och landsbygden utan att det sker en omfördelning av resurser bygger på att offentliga och privata resurser utnyttjas mer effektivt eller att man medverkar till näringslivets utveckling i gles- och landsbygden.

7.3.1 Uppföljning av den regionalpolitiska utvecklingen

Målet för regionalpolitiken är att skapa förutsättningar för uthållig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Av de analyser som gjorts av Glesbygdsverkets arbete med att följa den regionala utvecklingen drar revisorerna slutsatsen att uppföljningen främst är inriktad mot de välfärds- och fördelningspolitiska målen. Uppföljningen av de tillväxtpolitiska målen täcks i stor utsträckning av andra aktörer. ITPS är huvudaktör och har bl.a. regeringens uppdrag att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner. Glesbygdsverket lägger heller inte ner så stor kraft på att följa upp i vilken utsträckning de tillväxtpolitiska målen nås ur lands- och glesbygdsbefolkningens perspektiv.

Regionalpolitisk uppföljning bedrivs av många olika myndigheter. Vad är det då som är unikt med Glesbygdsverkets uppföljning? Glesbygdsverket har utvecklat egna mätmetoder som utgår från var människor bor. Det gör det möjligt att bl.a. beräkna avstånd till serviceställen, kommunikationer, större orter, sysselsättning och service. Glesbygdsverket är dock inte helt ensamt om att göra funktionella regionala analyser. Inom kommunikationsområdet gör t.ex. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) analyser av transporter som utgår från var befolkningen bor. Inom området kommersiell service delar verket sitt uppföljningsuppdrag med Konsumentverket.

En styrka med Glesbygdsverkets uppföljningsarbete är att det utgår från ett sektorsövergripande perspektiv. Genom att summera iakttagelser från olika sektorer kan man få en bättre bild av gles- och landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor.

Verket har ambitiösa planer för den fortsatta utbyggnaden av en servicedatabas över offentlig service. Förverkligas dessa planer kan det bli möjligt att göra relativt omfattande analyser av gles- och landsbygdsbefolkningens tillgänglighet till både privat och offentlig service. Uppdelningen av befolkningen i tätorts-, glesbygds- och landsbygdsbor begränsar dock möjligheten att samköra verkets egna statistik med andra statistikkällor. Det går att analysera hur långt barn och ungdomar har till närmaste skola, men det säger ingenting om kvaliteten på den undervisning som erbjuds. Detta begränsar naturligtvis informationsvärdet. För att kunna dra slutsatser på basis av mer kvalitativa uppgifter är även Glesbygdsverket hänvisat till statistik som baseras på kommungrupper eller regionala arbetsmarknader.

Enligt revisorernas bedömning täcks en stor del av den välfärdspolitiska uppföljningen genom den sektorsvisa uppföljningen. Inom de flesta sektorer finns ett system för att bevaka att olika välfärdstjänster håller en jämn och likvärdig kvalitet. I regel finns en eller flera myndigheter med ansvar att bevaka kvaliteten på den verksamhet som bedrivs och att följa i vilken utsträckning uppsatta mål nås. Genom Skolverkets uppföljning kan t.ex. barn- och ungdomsskolan, särskolan och vuxenutbildningen i landets glesbygdskommuner jämföras med resten av riket. Genom Skolverkets tillsynsverksamhet är det möjligt att ingripa om det finns brister i en kommuns skolverksamhet. Möjligheten att göra sektorsvisa och sektorsövergripande analyser inom det välfärdspolitiska området kommer sannolikt att öka som en följd av Regeringskansliets arbete med att bygga upp en databas för uppföljning inom den kommunala sektorn. Möjligheten att analysera skillnader mellan glesbygdskommuner och andra kommuner kommer därmed också att öka.

Ett generellt problem för Glesbygdsverkets möjligheter att påverka gles- och landsbygdsbefolkningens villkor genom den uppföljande verksamheten är, enligt revisorernas bedömning, bristen på mål eller norm att jämföra med. Det är t.ex. mycket ovanligt att det finns mål eller regler om tillgänglighet, dvs. det är ovanligt att det inom respektive politikområde finns preciserat hur lång tid någon maximalt ska anses behöva färdas för att få tillgång till en viss välfärdstjänst. Glesbygdsverket är därmed hänvisat till att redovisa skillnader mellan olika delar av befolkningen. Revisorerna gör bedömningen att det är oklart vad som bör följas upp och hur resultaten ska tolkas.

De flesta som flyttar gör det för att de vill flytta och inte för att de måste flytta. Regionalpolitiken innehåller inga mål om att styra befolkningens val av boende i förhållande till någon idealbild. Däremot finns en strävan efter att möjliggöra för människor att välja var de vill bo.

Glesbygdsverket följer befolkningsutvecklingen noga utifrån de tre grupperna tätortsbor, landsbygdsbor och glesbygdsbor och de fyra regionerna: skogslänens inland, skogslänen övrigt, storstadsregioner och övriga Sverige. Däremot är verket försiktigt när det gäller att göra prognoser om den framtida befolkningsstrukturen. Glesbygdsverkets analyser innebär att vi i Sverige har en god bild av hur många som bor på landsbygden, i glesbygden och i tätorter med fler än 3 000 invånare samt hur befolkningen flyttar mellan och inom respektive kategori. Information om hur befolkningen rör sig över tätortsgården till gles- och landsbygden är intressant ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Boverket är central myndighet inom denna sektor.

En myndighet ska i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (SFS 1974:152). Enligt revisorernas bedömning finns det brister i det sätt som Glesbygdsverket skildrar befolkningsutvecklingen i gles- och landsbygden genom att verket i alltför stor utsträckning lyfter fram de positiva tendenser som finns. Årsrapporter och annan statistik bör på ett objektivt sätt skildra verkligheten.

Ur ett regionalpolitiskt perspektiv gör revisorerna bedömningen att information om befolkningsförändringar är värdefull eftersom den kan fungera som en prognos för var det kan uppstå regionalpolitiska problem. Utbudet av offentlig och kommersiell service riskerar att avta med en glesare befolkningsstruktur. Ett begränsat arbetskraftsutbud försvårar näringslivets utveckling. Ur ett välfärds perspektiv är det därför intressant att följa var i landet människor bor uppdelat på tätorter och glesbygder. Ur ett tillväxtperspektiv är det dock inte lika motiverat att skilja på tätortsbefolkningen och dem som bor på pendlingsavstånd utanför tätorten.

Enligt Glesbygdsverket speglar verkets definition av landsbygden väl de flesta människors uppfattning om vad som är landsbygd. Detta behöver dock inte vara styrande för var centrala myndighetsinsatser gör mest nytta ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Revisorerna gör bedömningen att det finns stora skillnader i behovet av regionalpolitiskt stöd mellan de områden som ryms inom definitionen av landsbygd. Förutom att det är stor skillnad mellan att bo 5 minuter och 40 minuter utanför en tätort har det sannolikt också stor betydelse var i landet man bor, hur långt det är till sjukhus, BB, universitet etc. Av den totala landsbygdsbefolkningen bor knappt 5 % i skogslänens inre delar. Det är rimligt att anta att det är en mindre del av de två miljoner landsbygdsborna som upplever betydande problem med tillgången till offentlig och kommersiell service. Av Glesbygdsverkets årsbok för 2000 framgår t.ex. att 84 % av familjerna på landsbygden har mellan 5 och 10 minuters bilresa till närmaste butik. Det är likaså rimligt att anta att det är en mindre del av landsbygdsborna som har nämnvärt svårare att försörja sig än dem som bor innanför närmaste tätortsgården.

Regeringens expertmyndighet

Av diskussioner med Glesbygdsverket har framgått att man anser sig ha goda kontakter med Regeringskansliet och att det finns en efterfrågan på myndighetens tjänster från flera olika departement. Verket utnyttjas flitigt som remissinstans. De efterforskningar som gjorts efter spår av Glesbygdsverkets remissvar och kunskapsproduktion i propositioner har dock gett liten utdelning. Det går inte att dra några långtgående slutsatser av detta eftersom antalet propositioner som var möjliga att studera var få samt att de innehållsmässigt låg en bit ifrån Glesbygdsverkets kärnområden.

Revisorerna bedömer att remissverksamheten och verkets analyser av samhällsutvecklingen är en viktig uppgift. Myndighetens uppdrag innebär en försäkring om att gles- och landsbygdens perspektiv inte faller bort i det politiska beslutsfattandet. Glesbygdsverket kan sägas ha till uppgift att ständigt påminna sin uppdragsgivare om att ta hänsyn till gles- och landsbygdsbefolkningen. Även om regeringen väljer att bortse från Glesbygdsverkets påpekanden, konsekvensanalyser, etc. kan verket sägas ha gjort nytta genom att gles- och landsbygdsperspektivet funnits med i beredningsarbetet.

I myndighetsuppdraget ligger att genomföra central utvärdering av glesbygdsinsatser. Några större utvärderingar av hur olika regionalpolitiska insatser fungerar ur ett gles- och landsbygdsperspektiv har dock inte genomförts under senare år. Enligt revisorernas bedömning borde utvärderingar av hur den förda politiken fungerar tillhöra kärnan i en expertmyndighets verksamhet. Att undersöka hur gles- och landsbygdspolitiska insatser fungerar är viktigt för att kunna förbättra pågående regionalpolitiska satsningar liksom för arbetet med att ta fram nya regionalpolitiska program.

Glesbygdsverket har i uppdrag att redovisa i vilken utsträckning centrala statliga verk och myndigheter tar hänsyn till gles- och landsbygdens behov. Av de uppföljningsresultat som redovisats hittills att döma har dock Glesbygdsverket inte lyckats fullt ut med att bedöma om de studerade myndigheterna borde ha tagit mer regionalpolitisk hänsyn än vad man faktiskt gjort. Detta är sannolikt en svår uppgift. Glesbygdsverket konstaterar bl.a. att otydliga målformuleringar försvårar uppföljningsarbetet.

Enligt revisorernas bedömning är det viktigt att Glesbygdsverkets ställningstaganden i frågor som rör fördelning av resurser mellan olika delar av befolkningen vilar på väl genomförda analyser. Granskningen av Glesbygdsverket tyder på att verkets strategi är att täcka så många frågor som rör gles- och landsbygdsbefolkningen som möjligt i stället för att satsa på att belysa några få frågor grundligt. Verket har t.ex. inte prioriterat djupare sektorsvisa analyser i sin rapportproduktion. Detta gör att verket har svårt att hänvisa till den egna kunskapsproduktionen i sakfrågor som rör kommunikationer, utbildningsväsendet, infrastrukturinvesteringar etc.

Revisorerna bedömer att det finns en inneboende konflikt mellan att leverera ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att verka för bättre levnads- och utvecklingsmöjligheter för en viss del av befolkningen. Den naturliga myndighetsuppgiften är att fördjupa kunskapen om olika regionalpolitiska

problem för att förbättra regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Om huvudsyftet i stället är att verka för att mer resurser ska satsas på de glest befolkade delarna av landet kan det på kort sikt vara mer verkningsfullt att med kraft peka på de problem som finns. På lång sikt riskerar det dock enligt revisorenas uppfattning att urholka förtroendet.

Målgrupper

De mål som formulerats för två av Glesbygdsverkets tre verksamhetsgrenar talar om att stödja organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling så att dessa kan verka mer effektivt. Till de regionalpolitiska aktörerna brukar länsstyrelser, självstyrelseorgan, landsting och kommuner, andra myndigheter och statliga bolag räknas. Därtill kommer aktörer som bedriver regionalt utvecklingsarbete på eget initiativ, företag, ideella organisationer, byalag m.m. Vissa tilldelas regionalpolitiskt stöd medan andra arbetar ideellt. De ca 4 000 lokala utvecklingsgrupperna återfinns i denna grupp.

Glesbygdsverket betonar vikten av kunskapsförmedling på regional, kommunal och lokal nivå. Av årsredovisningen framgår också att man lägger stor vikt vid kontakter med kommunerna. Under 2000 genomfördes exempelvis 30 kommunbesök och 9 länsbesök. Glesbygdsverkets personalresurser motsvarar drygt 30 helårstjänster. Utgår man från de 2,2 miljoner människor som bor i gles- och landsbygden över hela landet är det, enligt revisorernas uppfattning, uppenbart att verket inte har förutsättningar att förmedla ett lokalt anpassat stöd till alla de organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling. Även om Glesbygdsverket skulle avgränsa sina insatser till de 120 000 personer som bor i glesbygden i skogslänens inland och till skärgårdsbefolkningen utgörs målgruppen av ett betydande antal aktörer.

Glesbygdsverket och stimulanspolitiken

Målet för den lilla regionalpolitiken är att underlätta för näringslivet att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla de regionalpolitiska målen. Huvuddelen av insatserna i den lilla regionalpolitiken är av stimulanspolitisk karaktär. Genomförandet av tillväxt- och stimulanspolitiken kretsar kring de regionala tillväxtavtalen. Den uppföljning som gjorts av tillväxtavtalen visar att Glesbygdsverket inte medverkat i arbetet i någon större utsträckning. En anledning till detta kan enligt revisorernas bedömning vara att verkets kunskaper inte efterfrågats i någon större utsträckning.

Av det faktum att Glesbygdsverket inte prioriterar stöd till företag och näringslivsutveckling drar revisorerna slutsatsen att fokus riktas mot offentlig sektor när det gäller insatser för att främja tillväxten i gles- och landsbygden.

Struktur- och välfärdspolitik

En fungerande välfärd är en förutsättning för tillväxt. Glesbygdsverket har, i enlighet med sitt uppdrag, engagerat sig hårt i frågor som rör bredbandsutbyggnad, väg- och transportfrågor, universitet och högskolor, post- och tele-

frågor etc. Detta är exempel på frågor som är viktiga både för befolkningens levnadsförhållanden och för företagens möjligheter att utvecklas.

Glesbygdsverket ska verka för sektorssamordning av centrala statliga organ inom områdena arbete, utbildning, service och infrastruktur. Det är oklart vilka dessa glesbygds- och landsbygdsinsatser är. Som redovisats i avsnitt 3.1 pekas sex insatser ut inom den lilla regionalpolitiken som gles- och landsbygdspolitiska insatser i budgetpropositionen för 2001. Ingen av dessa är dock egentligen aktuell för någon sektorssamordning från Glesbygdsverket.

Enligt ordboken innebär samordning att organisera olika verksamheter för ett gemensamt syfte. Sedan Glesbygdsverket bildades har det skett en delegering av uppgifter från centrala myndigheter till regionala myndighetsorganisationer. Detta märks särskilt inom näringspolitiken, kommunikationerna, arbetsmarknadspolitiken och EG:s strukturfondsprogram (SOU 2000:85). Vidare har verksamhet flyttats över från staten till kommuner och landsting. Under 1999 bildades två nya myndigheter, Distansutbildningsmyndigheten respektive Rikstrafiken, med ansvar för samordning som berör gles- och landsbygdsbefolkningen. På regional nivå har länsstyrelsernas samordningsmöjligheter ökat genom de regionala tillväxtavtalen.

Revisorerna bedömer att Glesbygdsverkets möjligheter att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande genom att medverka till att centrala statliga aktörer sinsemellan samordnar sin verksamhet har minskat sedan verket bildades. Den verksamhet som Glesbygdsverket redovisar i sina årsredovisningar under verksamhetsgrenen sektorssamordning beskriver heller inte den typen av samordningsinsatser. Enligt Glesbygdsverket är målsättningen med sektorssamordningen att "skapa ett ökat hänsynstagande hos de myndigheter verket har kontakt med". Detta pekar på att det underliggande målet för verksamheten är omfördelning, dvs. att myndigheter och bolag ska satsa mer resurser på gles- och landsbygdsbefolkningen.

Glesbygdsverket beskriver att sektorssamordningsverksamheten även består av att på handläggarnivå delta i och följa planerings- och utvecklingsprocesser i olika myndigheter. De exempel på insatser som Glesbygdsverket lämnar tyder på att verket kan medverka till att befintliga resurser utnyttjas på ett effektivare sätt, t.ex. analyser av tillgänglighet till ambulans- och räddningstjänst och deltagande i Rikstrafikens referensgrupp. Det går dock att ifrågasätta om det rör sig om "sektorssamordning av centrala statliga organ". Enligt revisorernas bedömning ligger den här typen av insatser närmare målet att stödja och informera organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Kärnan i Glesbygdsverkets uppdrag är att analysera regionala skillnader i välfärd och tillväxt som hänger samman med en gles befolkningsstruktur. Det finns sannolikt ett värde med institutioner som sätter gles- och landsbygdsbefolkningens bästa i centrum för sin analys av samhällsutvecklingen. Den kartläggning som revisorerna genomfört av Glesbygdsverkets verksamhet tyder inte på att myndigheten fungerar dåligt. Glesbygdsverket egna undersökningar ger en bild av att verket är uppskattat av dem som man ser som sina målgrupper. I brist på uppföljningsbara mål är det dock svårt att uttala sig om huruvida Glesbygdsverket är ett effektivt verktyg för att stimulera utvecklingen i gles- och landsbygden. De mål som formulerats för myndigheten är inte realistiska i förhållande till de resurser som avsatts för verksamheten. Revisorerna är medvetna om att det kan vara svårt att formulera specifika, mätbara och uppföljningsbara mål för kunskapsproducerande myndigheter. Det bör dock vara möjligt att nå längre än vad man gjort hittills.

Utgångspunkten för revisorernas överväganden är de förändringar som skett i regionalpolitiken sedan myndigheten bildades. Under 1990-talet har näringspolitiken och regionalpolitiken närmast sig varandra alltmer. Regionalpolitiken liksom sektorspolitiken har regionaliserats. Kommunerna har fått ett ökat ansvar för välfärdspolitiken. De regionala tillväxtavtalen är tänkta att fungera som effektiva samordningsinstrument på den regionala nivån. Sverige har gått med i EU. Vidare har nyligen en stor omorganisation genomförts av myndighetsstrukturen inom det regional-, närings- och innovationspolitiska området utan att Glesbygdsverkets roll analyserats närmare.

Se över Glesbygdsverkets roll inom regionalpolitiken

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. I fokus för en sådan översyn bör regionalpolitiska problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur ställas. Översynen bör klargöra ansvarsfördelningen mellan de regionalpolitiska myndigheterna för att dels följa upp dels främja den regionala välfärds- och tillväxtpolitiken ur ett glesbygds- och landsbygdsperspektiv.

Glesbygdsverket ska medverka till att effektivisera sektorspolitiken. Det är dock oklart i vilken utsträckning Glesbygdsverket har möjlighet att stödja kommuner, landsting, länsstyrelser, självstyrelseorgan, andra regionala och centrala myndigheter och övriga organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling så att dessa på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter. Revisorerna menar att det vore värdefullt med en långsiktig strategi för dessa stödinsatser. Enligt revisorernas mening bör det ingå i den föreslagna översynen att kartlägga på vilka sätt de regionalpolitiska myndigheterna kan stödja de olika organ som har betydelse för gles- och landsbygdens utveckling.

Den regionalpolitiska utredningen konstaterade att det råder en viss otydlighet om vilken myndighet som bär ansvaret för utvecklingsinsatser för stöd

till kommersiell service. Revisorerna instämmer i denna bedömning. Revisorerna anser att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service.

Revisorerna anser att regeringen bör förtydliga den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag. Definitionen för gles- och landsbygden är framför allt lämplig för att beskriva var befolkningen bor och hur befolkningen flyttar¹¹. Revisorerna anser att den nuvarande definitionen av gles- och landsbygdsbefolkningen är alltför vid ur ett regionalpolitiskt perspektiv. En alltför bred målgrupp minskar möjligheterna att fokusera på de regionalpolitiska problem som uppkommer till följd av en gles befolkningsstruktur.

Den granskning som gjorts av Glesbygdsverkets befolkningsanalyser visar att verket lyfter fram de små positiva tendenser som finns på bekostnad av de problem som finns med ett minskande befolkningsunderlag i redan glest befolkade regioner. Det är viktigt att belysa den komplexitet som finns i befolkningens flyttrörelser.

¹¹ Som tätortsnära landsbygd räknar Glesbygdsverket ett område med 5 till 45 minuters pendlingsavstånd med bil till tätorter med mer än 3 000 invånare. Huvuddelen av de ca 2 miljoner som tillhör landsbygdsbefolkningen bor runt tätorter i södra Sverige. Till glesbygden hör de områden som har mer än 45 minuters pendlingsavstånd till motsvarande tätorter. Glesbygdsbefolkningen uppgår till knappt 200 000 personer. Huvuddelen bor i skogslänens inre delar.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1997/98:AU:11, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1989/90:AU13, *Regionalpolitik för 90-talet*.

Bring Statistics and Research AB 2000, *Promemoria angående Skops Rapport till Glesbygdsverket*. Redovisning av ett uppdrag från Riksdagens revisorer (dnr 2000:64(4)).

Ds 2000:27, *Vad kostar det att regera?*

Ds 2000:48, *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt - förslag till kommunal databas*.

Ds 1999:50, *Regionalpolitiken*.

Finansdepartementet 2000, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2001, en handledning för Regeringskansliet*.

Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.*

Glesbygdsverket 1999a, *Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar?*

Glesbygdsverket 1999b, *Årsredovisning för 1988*.

Glesbygdsverket 2000a, *Årsredovisning för 1999*.

Glesbygdsverket 2000b, *Glesbygdsverkets roll i tillväxtavtalen*. PM 2000-09-29.

Glesbygdsverket 2000c, *Årsbok 2000*.

Glesbygdsverket 2001a, *Årsrapport*.

Glesbygdsverket 2001b, *Årsredovisning för 2000*.

Glesbygdsverket 2001c, *Årsbok 2001*.

Kommittédirektiv 1999:2, *Utredning om den framtida regionalpolitiken*.

Kommittédirektiv 2000:69, *Fortsatt utveckling av en kommunal databas samt tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet*.

Nordeg 2001, *Glesbygdsverket – påverkansförsök och effekter därav*. Redovisning av uppdrag från Riksdagens revisorer (dnr 2000:64(4)).

NUTEK 2000, *Regionalpolitiskt finansiellt stöd budgetåret 1999*, R 2000:12.

Näringsutskottets betänkande 1999/2000:NU17, *Vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken*.

Näringsutskottets betänkande 1999/2000:NU2, *Regional utjämning och utveckling*.

Näringsutskottets betänkande 2000/01:NU2, *Regional utjämning och utveckling*.

Regeringens proposition 1989/90:76, *Om regionalpolitik för 90-talet*.

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

Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Regeringens proposition 1999/2000:71, *Om vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken*.

Regeringens proposition 1999/2000:81, *Om forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering*.

Riksdagens revisorer, *Glesbygdsvverkets mål och resultatstyrning*. Förstudie 2000/01:2.

SFS 1974:152, *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*.

SFS 1982:763, *Hälso- och sjukvårdslag*.

SFS 1990:1008, *Förordning med instruktion för Glesbygdsvverket*.

SFS 1991:1121, *Förordning med instruktion för Statens skolverk*.

SFS 1996:1059, *Lagen om statsbudgeten*.

SFS 1996:570, *Förordning med instruktion för Socialstyrelsen*.

SFS 1998:1634, *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.

SFS 2000:1132, *Förordning med instruktion för Verket för innovationssystem*.

SFS 2000:1133, *Förordning med instruktion för Verket för tillväxtpolitiska studier*.

SFS 2000:1178, *Förordning med instruktion för Verket för näringslivsutveckling*.

SOU 1989:55, *Fungerande regioner i samspel*.

SOU 1995:27, *Regional framtid*.

SOU 1997:13, *Regionalpolitik för hela Sverige*.

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*.

SOU 1999:96, *Statistikreformen*.

SOU 2000:85, *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*.

Statisticon 2001, *Granskning av Glesbygdsvverkets årsbok*. Redovisning av ett uppdrag från Riksdagens revisorer (dnr 2000:64(4)).

Statsliggaren för år 2000. Ekonomistyrningsverket.

Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:UbU17, *Forskning för framtiden - en ny organisation för forskningsfinansiering*.

Huvuddelen av de regionalpolitiska insatserna finansieras via anslaget för Allmänna regionalpolitiska åtgärder. I denna bilaga beskrivs syfte och regelverk för de olika stödformerna. Länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen, NUTEK och regeringen beslutar om utbetalning av stöd. Uppgifterna i bilagan är hämtade från budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) och NUTEK:s uppföljning av hur anslaget fördelats på olika stödformer. Den senaste uppföljningen avser budgetåret 1999 (NUTEK 2000).

Tabell 1. Beviljat stöd av länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, NUTEK och regeringen under 1999

Stödform	miljoner kronor
Regionala utvecklingsbidrag	402
Landsbygdsstöd	322
Småföretagsstöd	35
Stöd till kommersiell service	30
Sysselsättningsbidrag	173
Regional projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprojekt	615
SUMMA	1 577

Källa: Budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1).

Regionalt utvecklingsbidrag

Regionalt utvecklingsbidrag kan ges för investeringar av olika slag till verksamheter som bedöms bli lönsamma och varaktiga. Regionalt utvecklingsbidrag ges både till hårda och mjuka investeringar. Med hårda investeringar avses till exempel byggnader och maskiner. Med mjuka investeringar avses till exempel produktutveckling, patent, licenser, informationskampanjer och utbildning. Stödet kan beviljas om det bedöms nödvändigt för att en investering ska komma till stånd.

Stöd kan utgå till företag inom följande verksamheter: industriell och industriliknande verksamhet, industriserviceverksamhet, tjänste- och serviceverksamhet med större marknad än den lokala eller regionala marknaden, turistverksamhet, framställning av fasta bränslen samt uppförande av lokaler för uthyrning. Stöd kan dessutom ges till annan verksamhet som bedöms få väsentlig betydelse för näringslivet i regionen.

Landsbygdsstöd

Landsbygdsstöd omfattar landsbygdsbidrag, landsbygdslån, konsultcheck. Stöd kan lämnas till små och medelstora privata företag som bedriver verksamhet på marknadsmässiga villkor för att främja investeringar, ökad sysselsättning och tillväxt.

Likheterna med regionalt utvecklingsbidrag är stora. Stöd lämnas främst som bidrag men kan i vissa fall även ges som lån. Konsultcheck är en särskild variant av landsbygdsstöd. Landsbygdsbidrag är ett s.k. försumbart stöd, vilket innebär att det finns ett tak på 800 000 kronor för en treårsperiod.

Landsbygdsstöd får lämnas i stödområdena A och B enligt förordningen 1999:1382 om stödområden för vissa regionalpolitiska företagsstöd, gles-

bygd och landsbygd. Länsstyrelsen i respektive län meddelar föreskrifter om vilka områden som ska omfattas av stödet. I Norrbottens län omfattas hela länet förutom centralorten Luleå och några omkringliggande orter. I Västerbottens län är endast vissa församlingar i Umeå kommun undantagna.

Småföretagsstöd

Ramverket för småföretagsstöd och regionalt utvecklingsbidrag är i allt väsentligt detsamma. Skillnaden är att småföretagsstödet målgrupp är företag med upp till 50 anställda. Syftet med stöden är att främja investeringar och att de ska bidra till den ekonomiska tillväxten.

Stöd till kommersiell service

Stöd kan lämnas till kommuner och näringsidkare. Stöd beviljas inte om det finns mer än ett företag med samma verksamhetsinriktning på orten eller i dess närhet. Stödet kan utgå i form av:

- Hemsändningsbidrag till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning till hushåll av dagligvaror.
- Investeringsbidrag för utgifter för investeringar i byggnader eller utrustning eller kompetenshöjande insatser. Investeringsbidrag kan även lämnas för utarbetande av åtgärdsprogram som syftar till att förbättra företagens lönsamhet och service till hushållen, för samlokalisering av försäljningsställen med annat detalj- eller tjänsteföretag vars huvudsakliga verksamhet riktar sig till konsumenter.
- Landsbygdslån där kapitalbehovet är ansenligt och projektet särskilt intressant.
- Servicebidrag på upp till 200 000 kronor per år för att hindra eller fördröja nedläggning av butiker som är särskilt viktiga för konsumenters varuförsörjning.

Sysselsättningsbidrag

Sysselsättningsbidraget kan ges till företag eller annan verksamhet som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen. Stödet kan utgå till företag inom vissa branscher, annan verksamhet som har avgörande betydelse för näringslivet i regionen eller verksamhet som på annat sätt har en särskild regional betydelse samt ideella organisationer eller intresseorganisationer som utlokaliserar verksamhet från Stockholmsregionen.

Regional projektverksamhet och medfinansiering av strukturfondsprojekt

Medel till regionala utvecklingsprojekt och medel till projekt som medfinansieras av strukturfonderna är det i kronor räknat största regionala stödet. Huvuddelen av projektmedlen fördelas av länsstyrelserna och självstyrelseorganen. Ett av de viktigaste målen för projektverksamheten är att i samverkan med andra aktörer bygga upp resurser för att åstadkomma en positiv utveckling för näringslivet i regionen.

Länsstyrelserna och självstyrelseorganen beviljar projektmedel till en mängd olika aktiviteter i form av utredningar, försöksverksamhet och informationsinsatser (t.ex. turistikampanjer och mässor). Projektens omfattning har en mycket stor spännvidd, från 10 000 kronor till flera miljoner kronor per projekt.

I den uppföljning som NUTEK gör av den regionala projektverksamheten finns en uppdelning av projektmedlen per ämnesområde. Ca 45 % av medlen används för att finansiera näringslivsprojekt. Till landsbygdsutvecklingsprojekt gick 52 miljoner kronor vilket motsvarar 8 % av de samlade projektmedlen. Mer än hälften av projektmedlen används för medfinansiering av strukturfondsprojekt.

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:12 Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken

Remissyttranden

Följande instanser har yttrat sig med anledning av rapporten:

Glesbygdsverket

Konsumentverket

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)

Sametinget

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Västra Götalandsregionen

Folkrörelserådet hela Sverige ska leva

Kommunförbundet Jämtland

Kommunförbundet Västerbotten

Landstingsförbundet

Kommunförbundet

Skärgårdarnas riksförbund

SmåKom

Näringsdepartementet har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig. Centrum för regional vetenskap vid Umeå universitet, Kommunförbundet Fyrbodalen och Kommunförbundet Norrbotten har inte svarat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 2

Många remissinstanser har enbart tagit ställning till det övergripande förslaget om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsrollen. Ingen remissinstans säger sig vara emot förslaget. Flera instanser har lämnat synpunkter på inriktningen av en översyn och några har lämnat förslag på hur ett framtida uppdrag bör utformas för en glesbygdsmyndighet.

Synpunkter på det övergripande förslaget om att se över Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. I fokus för en sådan översyn bör regionalpolitiska problem som hänger samman med en gles befolkningsstruktur ställas. Översynen bör klargöra ansvarsfördelningen mellan de regionalpolitiska myndigheterna för att dels följa upp, dels främja den regionala välfärds- och tillväxtpolitiken ur ett glesbygds- och landsbygds perspektiv. Vidare föreslås att det även bör ingå i översynen att kartlägga på vilket sätt de regionalpolitiska myndigheterna kan stödja de olika organ (kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter etc.) som har betydelse för gles- och landsbygds utveckling.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket tillstyrker i allt väsentligt förslaget om att myndighetens roll i regionalpolitiken bör ses över. Verket påpekar att man redan innan revisorerna påbörjade sin granskning startat en dialog med Näringsdepartementet om en sådan översyn. Verket delar också uppfattningen att en översyn inte bara kan avse Glesbygdsverket utan måste ses i ett sammanhang med ansvarsfördelningen mellan alla regionalpolitiska aktörer samt vilka mål och redskap som ska användas inom politikområdet.

Konsumentverket

Konsumentverket skriver att revisorernas generella skäl för en översyn av ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och andra myndigheter är relevanta. Regeringens förslag till regionalpolitiska mål och medel i 2001 års regionalpolitiska proposition bör enligt verket ligga till grund för en samlad bedömning av hur de regionalpolitiska myndigheternas verksamhet bäst kan stödja de olika organ som har betydelse för gles- och landsbygds utveckling.

Enligt Konsumentverket bör Glesbygdsverket även i framtiden ha en central roll som främjande och uppföljande myndighet med fokus på de välfärds- och strukturpolitiska målen.

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) instämmer i revisorernas förslag om en översyn. En påtalad brist på uppföljningsbara mål för myndigheten måste avhjälpas. Översynen bör enligt institutet klarlägga ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och övriga myndigheter som hanterar närallgande frågor. ITPS skriver att det numera är möjligt att inom regionalpolitiken skilja mellan uppgifter som är rent tillväxtpolitiskt motiverade och de som är fördelningspolitiskt motiverade. ITPS, NUTEK och VINNOVA verkar på det tillväxtpolitiska området. Glesbygdsverkets framtida mandat bör enligt ITPS stramas upp till att avse insatser inom det fördelningspolitiska området. Enligt ITPS mening bör en översyn inte resultera i ett förslag som skapar en myndighet för att behandla ett problem i en viss bebyggelsestruktur medan andra myndigheter redan har till uppgift att behandla samma problem i övriga Sverige.

Verket för näringslivsutveckling

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) tillstyrker en översyn av Glesbygdsverkets uppdrag men vill begränsa översynen jämfört med revisorernas förslag. Myndigheten instämmer i bedömningen att det är viktigt att definiera ansvarsfördelningen mellan Glesbygdsverket och den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som kommer att bedrivas av ITPS. NUTEK anser inte att det för närvarande förekommer något dubbelarbete mellan Glesbygdsverket och NUTEK.

Verket har viss förståelse för revisorernas uppfattning att Glesbygdsverket borde ha innefattats av den omorganisation som genomförts inom det regionalpolitiska området. Verket skriver att det samtidigt kan konstatera att Glesbygdsverkets ansvarsområde i huvudsak definieras av statens behov av en myndighet med särskild uppgift att analysera och påverka levnadsförhållanden för gles- och landsbygdsbefolkningen. Som framgår av rapporten har detta i praktiken inneburit att Glesbygdsverket koncentrerat sina insatser till välfärds- och servicefrågorna inom de berörda geografiska områdena. Mot bakgrund av myndighetsreformens tydliga ambition att medverka till större tillväxt kan gränssnitten mot Glesbygdsverkets nuvarande verksamhetsområden enligt NUTEK i praktiken anses vara av mindre betydelse. En eventuell översyn av Glesbygdsverkets roll bör, anser NUTEK, utgå från detta synsätt.

NUTEK anser det vara tveksamt att föra in det operativa arbetet med tillväxtfrågorna, dvs. insatser direkt i företagen eller inom infrastrukturen av betydelse för företagen, i den föreslagna översynen. Detta är en begränsning i förhållande till den översyn som föreslås av Riksdagens revisorer. Verket menar att ytterligare reformer inom det tillväxtpolitiska området riskerar att ytterligare komplicera förutsättningarna för det omställningsarbete som pågår till nackdel för verksamhetens syfte.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Sametinget

Sametinget skriver att de inte har någon avvikande syn i någon del av rapporten.

Statens institut för kommunikationsanalys

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ser det som naturligt att se över Glesbygdsverkets uppgifter med hänsyn till de förändringar som skett när det gäller inriktningen av regionalpolitiken och myndighetsorganisationen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Dalarnas län stödjer revisorernas uppfattning att Glesbygdsverkets roll är otydlig och behöver klarläggas i relation till den regionalpolitiska myndighetsstrukturen i övrigt. En viktig beståndsdel i den föreslagna översynen är att se hur Glesbygdsverket på ett bättre sätt än hittills ska kunna vara ett stöd för länsstyrelserna och andra regionala organ i arbetet med glesbygdsfrågor i bl.a. tillväxtarbetet. Länsstyren instämmer i uppgifterna om att efterfrågan på Glesbygdsverket i arbetet med tillväxtavtalen varit små. Enligt länsstyrelsen är efterfrågan på Glesbygdsverkets insatser även i övrigt låga. Undantag, som insatser inom gemensamhetsinitiativet LEADER, finns eller har funnits. Länsstyrelsen har den allmänna uppfattningen att Glesbygdsverket i sin nuvarande roll blivit relativt anonymt och att avsaknaden av medel för egna initiativ eller deltagande i projekt och studier av glesbygdsförhållanden bidragit till detta.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Jämtlands län delar revisorernas åsikt att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. Länsstyrelsen stöder även revisorernas förslag på översynens inriktning.

Angående Glesbygdsverkets framtida roll skriver länsstyrelsen att den främst torde bli att följa och främja regionalpolitiska hänsyn utifrån glesbefolkningsstruktur inom sektorspolitiken men även att främja välfärdspolitik i gles- och landsbygd. Länsstyrelsen i Jämtland ser framför allt vikten av att utveckla samverkan mellan ITPS och Glesbygdsverket för att kunna följa den regionalpolitiska utvecklingen ur ett helhetsperspektiv.

Länsstyrelsen anser att det behövs en sektorsövergripande myndighet när det gäller glesbygds- och landsbygdsutveckling. Det är enligt länsstyrelsens bedömning också viktigt att någon central myndighet analyserar och följer hur olika politiska beslut påverkar glesbygden och vilken effekt sektorspolitiken får. Glesbygdsverket bör vidare kunna spela en viktig roll för att främja välfärdspolitik i glesbygd genom samarbetet med centrala verk, regionala och lokala myndigheter samt ideella organisationer. En viktig del i ett sådant

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 2

arbete skulle enligt länsstyrelsen även kunna vara att medverka i och stödja pilotstudier, metodutveckling och modeller för uppföljning och utveckling.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län ansluter sig till förslaget om att regeringen bör ta initiativet till en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller vikten av att det finns en statlig myndighet, vars uppgift är att bevaka, utreda och föreslå åtgärder till gagn för gles- och landsbygden på samma sätt som det finns t.ex. jämställdhets- och barnombudsmän.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Norrbottens län tillstyrker förslaget om att göra en översyn av Glesbygdsverkets roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen.

Länsstyrelsen ser Glesbygdsverkets uppdrag att verka för sektorssamordning av centrala statliga organ som en mycket angelägen uppgift och ser gärna att detta uppdrag får en större tyngd. Vidare framförs att Glesbygdsverket skulle kunna ha en tydligare roll i kompetensutveckling av länsstyrelsernas handläggare som arbetar med landsbygdsutveckling.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län instämmer i revisorernas konstaterande att förutsättningarna har ändrats för den samordnande och främjande uppgift som åvilar Glesbygdsverket.

Länsstyrelsen skriver att den bild som framtonar ur rapporten är att Glesbygdsverkets funktion i nuläget närmast är den av en påtryckarorganisation för större resurser till glesbygden. Länsstyrelsen har svårt att se att det krävs en särskild myndighet för att påminna regering och riksdag om att ta hänsyn till gles- och landsbygdsbefolkningen. Den konstaterar vidare att Glesbygdsverkets budget på 25 miljoner kronor är ungefär tio gånger så stor som det statliga glesbygdsstödet till landets största skärgårdsområden (Stockholms skärgård). Länsstyrelsen anser inte att en sådan resursfördelning kan försvaras och föreslår därför att Glesbygdsverket avvecklas.

Länsstyrelsen Västerbottens län

Länsstyrelsen Västerbottens län stöder revisorernas förslag om en översyn av Glesbygdsverket och förslagen på inriktning av översynen.

Länsstyrelsen i Västerbotten efterlyser fler konkreta förslag till förändring av Glesbygdsverkets uppdrag i revisorernas rapport. De efterlyser också en djupare diskussion om huruvida Glesbygdsverkets uppgifter bör bestå eller

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

om andra alternativ skulle ge en bättre kraft till glesbygdsfrågorna. Särskilt vill man understryka vikten av att undersöka huruvida Glesbygdsverket lyckats med att påminna andra aktörer att ta hänsyn till gles- och landsbygdsbefolkningen. Länsstyrelsen undrar om denna uppgift kan påverka andra myndigheters beaktande av gles- och landsbygden negativt och om det i stället vore bättre att uppgiften låg på alla myndigheter som arbetar med regionalpolitik.

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen tillstyrker revisorernas förslag om en översyn av Glesbygdsverkets roll. Glesbygds- och landsbygdsfrågor är en integrerad del av den lokala och regionala utvecklingen. Enligt styrelsen bör översynen göras med inriktning mot att bättre integrera dessa frågor i den övergripande tillväxt- och utvecklingspolitiken och mot att säkerställa en lokal och regional förankring av politikens genomförande.

Västra Götalandsregionen ser det som en naturlig följd av närings- och regionalpolitikens modernisering att Glesbygdsverket i dag saknar egna utvecklingsmedel. Regionstyrelsen skriver att Glesbygdsverkets roll numera måste beskrivas som högst oklar eftersom Glesbygdsverket även saknar egentliga mål. Enligt styrelsens uppfattning är den nuvarande organisationen ett uttryck för en alltför sektorsbunden syn på tillväxt och utveckling.

Regionstyrelsen skriver att det är angeläget att utvecklingen med ökat regionalt självstyre och verksamheten inom de regionala tillväxtavtalen får fortsätta. En lokalt och regionalt förankrad och samordnad utvecklingspolitik är, enligt deras mening, en förutsättning för tillväxt och möjliggör, genom direkt demokratisk förankring, att lokala och regionala utvecklingsresurser kan mobiliseras.

Folkrörelserådet hela Sverige ska leva

Folkrörelserådet hela Sverige ska leva ställer sig bakom de synpunkter som framförs i rapporten och tillstyrker förslaget om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Glesbygdsverkets roll inom den regionalpolitiska myndighetsorganisationen.

Kommunförbundet Jämtlands län

Kommunförbundet Jämtlands län anser att Glesbygdsverket är lämpligt att vara riksdagens aktör som analyserar och utvärderar regionalpolitiska konsekvenser av olika statliga beslut. Förbundet anser att Glesbygdsverket bör stärkas för att kunna arbeta ännu mer med analyser, utvärderingar och uppföljningar. Förbundet skriver att det anser att nationella mål som fastställs för regioner/lokala arbetsmarknader ska följas upp av Glesbygdsverket. Glesbygdsverket bör även göra analyser av vilka nationellt riktade åtgärder som behöver vidtas i särskilt utsatta områden. Detta bör enligt förbundet ske i en dialog i form av utvecklingsavtal/tillväxtavtal med berörda regioner/områden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 2

Kommunförbundet Västerbotten

Kommunförbundet Västerbotten skriver att de delar revisorernas slutsats att en översyn bör göras av Glesbygdsverket och dess roll i den regionalpolitiska myndighetsorganisationen. Tydliga och uppföljningsbara mål för myndighetens verksamhet måste anges och avgränsningar till andra myndigheters verksamhet tydliggöras.

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har lämnat ett gemensamt svar. De instämmer i revisorernas bedömning att en översyn bör ske av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. I svaret pekar man på den regionala och lokala nivåns ökande betydelse för tillväxt, utveckling och välfärd. Enligt förbundens mening måste en översyn av Glesbygdsverkets uppdrag tydligt ta fasta på denna utveckling och de nya förutsättningar som därmed skapas. Förbunden menar att de gles- och landsbygdspolitiska perspektiven måste bli en integrerad del av det alltmer kommunalt förankrade lokala och regionala utvecklingsansvaret.

Skärgårdarnas riksförbund

Skärgårdarnas riksförbund skriver att det kan tyckas att Glesbygdsverkets uppdrag är diffust i och med att man inte har ett tydligt sektorsansvar. Men det är enligt förbundet just denna övergripande syn som är skärgårdsbornas värn. Förbundet skriver att det är mycket positivt till det arbete som sker inom Glesbygdsverket och gärna ser att verket stärks ytterligare för sin uppgift. Riksförbundet vill ha kvar en myndighet som det tycker karakteriseras av analys och överblick och som även vågar stå upp för det inoportuna.

Förbundet anser att Glesbygdsverkets granskande och sektorsövergripande uppdrag ska förstärkas och att verket ska få ett än tydligare mandat att utreda och belysa konsekvenser av sektorsbeslut ur skärgårds- och glesbygdsbens synvinkel. Glesbygdsverket bör vidare disponera medel för forskning samt i högre utsträckning ta initiativ till nätverk mellan olika sektorsmyndigheter.

SmåKom

SmåKom stöder förslaget att ytterligare analysera Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. Det skriver att det vill komplettera revisorernas förslag med krav på en fördjupad analys. Förbundet anser inte att den genomförda revisionen varit tillräckligt analytisk i framåtblickande mening utan mest koncentrerat sig på en relativt traditionell analys och bedömning av de regionalpolitiska myndigheternas inbördes samordning. Förbundet menar att det ser andra motiv än revisorerna för en ytterligare analys av Glesbygdsverkets roll i regionalpolitiken. I remissvaret redogörs för tre perspektiv som förbundet anser bör finnas med i en fortsatt analys av en glesbygdsmyndighets aktörsroll inom regionalpolitiken. De tre perspektiven är: vad krävs för att kunna möta en enskilds eller en grupp medborgares behov av stöd, vad krävs

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

för att kunna stödja kommunernas arbete med glesbygdsfrågor och vad krävs för att tillgodose ett centralt statligt perspektiv. Förbundet redogör vidare för vilka frågor som man anser bör prioriteras inom ramen för respektive perspektiv.

SmåKom bedömer det som strategiskt att det även i framtiden finns ett Glesbygdsverk för att backa upp de av strukturomvandlingen drabbade kommunerna. Att inte ha ett verk som Glesbygdsverket skulle enligt förbundet betyda att glesbygdsfrågorna skulle ha ännu svårare att hävda sig gentemot alla ”storstadsintressen”. Förbundet kan inte se att någon annan myndighet i nuläget skulle kunna agera mer kraftfullt i glesbygdspolitiken. Som en idé för framtiden pekar förbundet på möjligheten att i stället för att ha en glesbygdsmyndighet låta kommunerna själva i förening få möjlighet att agera som ett kraftfullt ”Glesbygdsverk” med direktkontakt med regering och riksdag.

Synpunkter på förslag om ändrad geografisk avgränsning

I rapporten skriver revisorerna att de anser att regeringen bör förtydliga den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag. Definitionen för gles- och landsbygden är framför allt lämplig för att beskriva var befolkningen bor och hur befolkningen flyttar. Revisorerna anser vidare att den nuvarande definitionen av gles- och landsbygdsbefolkningen är alltför vid ur ett regionalpolitiskt perspektiv. En alltför bred målgrupp minskar möjligheterna att fokusera på de regionalpolitiska problem som uppkommer till följd av en gles befolkningsstruktur.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket stöder inte revisorernas uppfattning att den nuvarande definitionen av gles- och landsbygdsbefolkningen är alltför vid ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Verket menar att en snävare definition kraftigt skulle begränsa möjligheten att agera på system- och strukturnivå där en väsentlig del av verkets insatser görs i dag. Det anser att det är väsentligt att notera att t.ex. uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för LEADER+ inte berör det som skulle kunna anses vara ett mer avgränsat glesbygdsområde (norra delen av Sverige). Verket förespråkar att den nuvarande geografiska prioriteringen¹² tas bort.

Glesbygdsverket anser att revisorernas bedömning att det är intressant att göra analyser med en uppdelning av landsbygd och tätort ur ett välfärdsperspektiv men att det inte är lika motiverat ur ett tillväxtperspektiv speglar ett mycket förenklat sätt att se på sambandet mellan tillväxt och välfärdspolitik. Verket vänder sig mot det resonemang som förs i rapporten om att Glesbygdsverket genom att välja en avgränsning där kommunernas centralorter

¹² Glesbygdsverkets instruktion talar om att myndigheten ska verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena (SFS 1990:1008).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

inte finns med (tätorter över 3 000 invånare) sällar bort värdefull information om områdets försörjningskraft. Glesbygdsverket skriver att det är väl medvetet om hur inomregionala och lokala strukturer påverkar varandra. Glesbygdsverket menar att det genom att göra analyser som separerar centralorterna från landsbygdsdelarna gör det möjligt att också se och visa utvecklingstendenser som annars blir osynliggjorda. Verket ger följande exempel: om t.ex. en kommun har en negativ befolkningsutveckling och det visar sig att områden utanför centralorten inte har en lika negativ utveckling kan det t.ex. vara en signal till att tänka om i t.ex. bostadsplanering och kollektivtrafiksplanering. Glesbygdsverket menar att det finns mycket starka skäl för att göra denna typ av analyser.

Glesbygdsverket instämmer i revisorernas bedömning att det är stora skillnader i behoven av stöd och insatser inom vad verket definierar som landsbygd och att detta är grunden för varför Glesbygdsverket väljer att i många analyser göra en uppdelning av landsbygds-/glesbygdsavgränsningen i ett antal geografiska regioner.

Konsumentverket

Enligt Konsumentverkets mening finns det inte skäl för en geografisk avgränsning av Glesbygdsverkets uppdrag. Verket bedömer att en sådan avgränsning skulle medföra att den nationella överblicken över gles- och landsbygdsbefolkningens villkor kraftigt begränsas.

Institutet för tillväxtpolitiska studier

ITPS uppmärksammar att antalet boende i gles- och landsbygd för närvarande varierar mellan 630 000 personer och 2 600 000 personer beroende på vilken definition som används. Myndigheten skriver att den politiska diskussionen om glesbygdsfrågor lätt blir förvirrad när olika avgränsningar och definitioner används av olika myndigheter. ITPS anser att olika myndigheters definitioner av vad som är glesbygd respektive landsbygd bör göras mer enhetliga.

Institutet skriver vidare att begrepp som gles- och landsbygd är så pass allmänna att de inte kan avse områden som i alla avseenden är lika. Det finns därför exempel på landsbygd med både positiv och negativ utveckling i olika välfärdsavseenden. ITPS pekar på att ett alternativ till att ha gles- och landsbygd som idémässig grund är att arbeta med utgångspunkt i lokala arbetsmarknader. Detta exemplifieras på följande sätt: om servicen i en tätort som ligger i en svag lokal arbetsmarknad försämras, leder detta till att servicen försämras för hela befolkningen i området och inte bara för glesbygdsbefolkningen. I praktiken måste många problem som hänger samman med glesbebyggelse och litet befolkningsunderlag lösas i kommunernas centralorter. Flertalet planeringsåtgärder för glesbygdens befolkning måste också harmoniseras med kommunernas övriga initiativ.

Med anledning av revisorernas förslag om att förtydliga den geografiska avgränsningen av Glesbygdsverkets uppdrag skriver ITPS att om en översyn av Glesbygdsverket resulterar i att verket även fortsättningsvis ska engagera

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

sig i både tillväxtpolitiska frågor och fördelningspolitiska frågor bör verkets omsorg avse svaga lokala arbetsmarknader i stället för geografiska ytor som definieras efter bebyggelsemönster.

Leder däremot en översyn, vilket ITPS förordar, till att Glesbygdsverkets uppgifter avgränsas till insatser som är fördelningspolitiskt motiverade bör de specifika problem som berör hushållens välbefinnande åtgärdas i de delar av landet där de förekommer. Mandatet bör i det fallet vara rikstäckande.

Verket för näringslivsutveckling

NUTEK förordar regionala arbetsmarknader som bas när det gäller analyser av tillväxten. Verket skriver att studier av förhållandena inom landsbygds- eller glesbygdsområden i tillväxksammanhang blir av underordnat intresse. Glesbygdsverkets metod med en indelning av Sveriges geografi i s.k. kvadraturer menar verket ger en intressant uppfattning om var människor bor, men att den fungerar mindre bra operativt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att Glesbygdsverkets insatser i alltför hög grad har varit koncentrerade till den norra delen av Sverige.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Norrbottens län skriver att de finner det angeläget att närmare definiera begreppet gles- och landsbygdsbefolkning och instämmer i revisorernas uppfattning att en alltför bred målgrupp minskar möjligheterna att fokusera på de regionalpolitiska problem som uppkommer till följd av en gles befolkningsstruktur.

Förslag om att renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service

I rapporten skriver revisorerna att den regionalpolitiska utredningen konstaterade att det råder en viss otydlighet om vilken myndighet som bär ansvaret för utvecklingsinsatser för stöd till kommersiell service. Revisorerna instämmer i denna bedömning. Revisorerna anser att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket tar inte ställning till revisorernas förslag i sitt remissvar. Verket påpekar att ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service i dag åvilar Konsumentverket och att Glesbygdsverkets insatser inom serviceområdet har en betydligt bredare ansats än bara det statliga stödet till kommersiell service som följer av förordningen

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

om stöd till kommersiell service och gäller t.ex. tillgänglighetsfrågor och servicesamordning. Verket skriver vidare att dess insatser inom serviceområdet omfattar betydligt fler serviceslag än bara detaljhandel.

Konsumentverket

Konsumentverket tar inte ställning till revisorernas förslag om att regeringen bör renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service. Verket beskriver de egna insatserna liksom NUTEK:s och Glesbygdsverkets insatser på området. Med anledning av revisorernas konstaterande att både Konsumentverket och Glesbygdsverket har uppdraget att redovisa utvecklingen av kommersiell service påpekar Konsumentverket att Glesbygdsverkets uppdrag är bredare och omfattar såväl kommersiell som officiell service liksom uppdraget att analysera vilken betydelse olika former av service har för gles- och landsbygdens utveckling.

Konsumentverket skriver att det under våren 2001 fick i uppdrag av regeringen att förbereda genomförandet av ett nationellt kompetens- och utvecklingsprogram riktat till landets lanthandlare. Verket menar att myndighetens roll inom området ligger i linje med den regionalpolitiska kommitténs förslag om att verket ska få ett samlat ansvar att utveckla och testa nya lösningar när det gäller kommersiell service.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län gör bedömningen att Glesbygdsverkets roll bör vara att bistå med övergripande kunskaper om landsbygds- och glesbygdsfrågor. Konsumentverket bör, som hittills, ha rollen att samordna stödhanteringen, ge råd och anvisningar, följa upp stödinsatser och även svara för utvecklingsarbetet inom området.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Kronobergs län konstaterar att Konsumentverket har det centrala myndighetsansvaret för frågor som rör stöd till kommersiell verksamhet på landsbygden. Verket har enligt länsstyrelsens bedömning skött sina åligganden väl och bör få fortsätta med denna uppgift.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser, när det gäller utvärdering/uppföljning av kommersiell service, att antalet aktörer borde begränsas till en, eftersom otydligheten ökar när fler aktörer är inblandade. Utvecklings- och uppföljningsinsatser av stödet till kommersiell service bör enligt länsstyrelsen läggas på Konsumentverket.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

Skärgårdarnas riksförbund

Skärgårdarnas riksförbund vill inte att Glesbygdsverket ska få ett sektorsansvar för kommersiell service, eftersom det kan innebära att Glesbygdsverket förlorar sin analyserande och granskande roll. Verket bör enligt förbundet inte tyngas med handläggande sektorsuppdrag.

Överväganden om saklighet

I rapporten skriver revisorerna att den granskning som gjorts av Glesbygdsverkets befolkningsanalyser visar att verket lyfter fram de små positiva tendenser som finns på bekostnad av de problem som finns med ett minskande befolkningsunderlag i redan glest befolkade regioner. Slutsatserna bygger främst på en analys av Glesbygdsverkets årsbok för 2000 gjord av ett konsultbolag med statistisk specialistkompetens. Revisorerna tar även upp Glesbygdsverkets pressmeddelande till årsboken 2001 som exempel på hur Glesbygdsverket valt att presentera resultatet av en undersökning i granskningsrapporten. Revisorernas iakttagelser och överväganden i denna fråga resulterade inte i något förslag i rapporten.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket kritiserar allmänt revisorernas konsultrapport som man anser innehåller väsentliga brister i kvalitet och noggrannhet. Verket skriver att det inte i någon del kan se att det brister i saklighet och opartiskhet i verkets rapportering. Verket anser att det iakttagit stor noggrannhet i att visa helhetsbilden av befolkningsutvecklingen samt betona effekten av denna. I analysarbetet har man funnit vissa fakta som inte tidigare varit kända och därför lyft fram dem i redovisningen. Glesbygdsverket skriver att revisorernas analys som antyder att verket skulle göra sig skyldigt till grundlagsbrott och överväganden till följd av detta helt saknar sin grund.

Glesbygdsverket kommenterar uppgifterna i rapporten om att verket lyfter fram positiva tendenser och tonar ned negativa i sammanfattning och pressmeddelande med att det är ganska naturligt att uppgifter som är nya och unika lyfts fram när ett underlag av denna karaktär presenteras och vill bestämt avvisa uppfattningen att verket skulle vilja tona ned negativa data.

Verket vänder sig mot revisorernas bedömning att det skulle finnas en målkonflikt mellan att leverera bra beslutsunderlag och verka för bättre utvecklingsmöjligheter för en viss del av befolkningen (genom att agera för att mer resurser bör satsas på de glest befolkade delarna av landet). Glesbygdsverket betonar att det inte ser några sådana konflikter. Verket skriver att det inte har någon roll som partsorgan eller att vara glesbygdsbefolkningens språkrör. Verkets roll är att producera korrekta faktaunderlag och analyser och att göra det ur ett landsbygdsperspektiv. Enligt verket vore det fullständigt förödande för den rollen om verket skulle uppträda som partsorgan.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Statens institut för kommunikationsanalys

SIKA anser att problem som kan uppkomma när myndigheter ges uppgifter som mera liknar en intresse- eller lobbyorganisation förtjänar att uppmärksammas mer generellt. Institutet pekar på problem när det gäller att upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet och de följer detta kan ha för en myndighets förmåga att förse regeringen med bra beslutsunderlag.

SIKA skriver vidare att ett uppdrag att som myndighet främja ett visst intresse kan leda till målkonflikter och ger olika exempel på detta. Myndigheten menar att denna fråga inte har behandlats explicit i rapporten men att den ändå har tydlig bäring på Glesbygdsverkets roll. SIKA anser att det inte kan vara lätt för Glesbygdsverket att kraftfullt verka för det övergripande mål som formulerats och samtidigt upprätthålla det helhetsperspektiv på samhällsutvecklingen och medborgarnas intressen som, enligt verkets mening, bör ligga i myndighetsrollen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Dalarnas län skriver att den också uppmärksammat den tendens till "ovetenskaplighet" och bristande objektivitet som verket visat upp. Det handlar enligt länsstyrelsen främst om en tendens att lägga tyngdpunkten på positiva faktorer vid beskrivningar av glesbygden och vid val av begreppet glesbygd.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västerbottens län kommenterar att Glesbygdsverket gärna ger en mer positiv bild av läget i glesbygden än vad som kan utläsas av statistiken. Länsstyrelsen anser det allvarligt att en myndighet inte intar en objektiv hållning till utvecklingen, utan presenterar en delvis vinklad bild över utvecklingen av vissa områden i landet och därmed ger falskt underlag för beslutsfattande.

Länsstyrelsen understryker särskilt vikten av ett brett kunskaps- och faktaunderlag som belyser den komplexitet som finns i befolkningens flyttmönster och inte fokuserar på de positiva små tendenserna. Underlaget måste vara lättillgängligt för andra myndigheter.

I rapportens analysdel skriver revisorerna att "Glesbygdsverket kan sägas ha till uppgift att ständigt påminna sin arbetsgivare om att ta hänsyn till gles- och landsbygdsbefolkningen". Länsstyrelsen kommenterar detta med att den anser att det är tveksamt att en sådan uppgift ska ligga på en specialmyndighet i ett längre perspektiv.

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen skriver att Glesbygdsverket i princip har två olika möjligheter att agera – utåt, genom att skapa opinion i glesbygdsfrågor, och inåt, genom att som expertmyndighet söka påverka andra statliga aktörer.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Styrelsen menar att det är högst tveksamt om den förra uppgiften ryms inom en statlig expertmyndighets område.

Kommunförbundet i Västerbotten

Kommunförbundet i Västerbotten anser att det inte är förenligt med det objektivitetskrav som måste kunna ställas på samtliga myndigheter att ge en mer positiv bild av läget i glesbygden än vad som återspeglas i officiell statistik.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden	2
2.1	Översyn av Glesbygdsvverkets roll inom regionalpolitiken	3
2.2	Förtydliga geografisk avgränsning av gles- och landsbygd	5
2.3	Ansvarsfördelning rörande stöd till kommersiell service.....	8
2.4	Överväganden om saktighet.....	9
3	Revisorernas förslag	11

Bilaga 1

	Rapport 2000/01:12 Glesbygdsvverkets roll i regionalpolitiken	13
	Förord	14
	Sammanfattning.....	15
	Revisorernas överväganden och förslag	16
1	Granskningens bakgrund och inriktning	17
1.1	Hur bildades Glesbygdsvverket?	17
2	Regionalpolitikens utveckling	19
2.1	Regionalpolitikens inriktning under 1990-talet.....	19
2.1.1	Ökad delegering och decentralisering	20
2.1.2	Ökad målstyrning.....	20
2.1.3	EU-medlemskapet.....	21
2.1.4	Decentralisering och kommunalisering.....	21
2.1.5	Regional näringspolitik.....	22
2.1.6	Utredning om den framtida regionalpolitiken	22
3	Regionalpolitikens medel	25
3.1	Den lilla regionalpolitiken	25
3.2	Den stora regionalpolitiken.....	27
3.2.1	Statliga myndigheter och bolag.....	28
3.2.2	Kommuner och landsting	29
3.2.3	Uppföljning.....	29
4	Glesbygdsvverkets uppdrag och verksamhet.....	32
4.1	Övergripande mål	32
4.2	Regeringens mål för Glesbygdsvverket	34
4.3	Glesbygdsvverkets verksamhetsgrenar	35
4.3.1	Sektorssamordning.....	36
4.3.2	Beslutsunderlag till regeringen	37
4.3.3	Kunskapsförmedling.....	39
4.3.4	Förvaltningsmyndighet gemenskapsinitiativet LEADER+	40
4.4	Regeringens återrapportering till riksdagen	41
4.5	Ny verksamhetsgrensindelning 2001	42
5	Regionalpolitikens organisation.....	43
5.1	Omorganisation av regionalpolitikens myndighetsstruktur.....	44
5.2	Verket för innovationssystem	45
5.3	Verket för näringslivsutveckling.....	45
5.4	Institutet för tillväxtpolitiska studier.....	47

5.5 Länsstyrelsen	49
5.6 Folkkrörelserådet Hela Sverige ska leva.....	50
5.7 Glesbygdsverket i den regionalpolitiska organisationen.....	50
6 Granskning av glesbygdsverkets produktion	52
6.1 Den skriftliga kunskapsproduktionen	52
6.2 Glesbygdsverkets årsbok 2000.....	55
6.3 Glesbygdsverkets målgruppsundersökning.....	58
6.4 Kunskapsförmedling till länsstyrelser och självstyrelseorgan	60
7 Diskussion	64
7.1 Mål för Glesbygdsverket.....	64
7.2 Den regionalpolitiska myndighetsorganisationen	64
7.3 Glesbygdsverkets verksamhet.....	65
7.3.1 Uppföljning av den regionalpolitiska utvecklingen	65
7.3.2 Påverkan på genomförandet av regionalpolitiken	68
8 Överväganden och förslag	71
Referenser.....	73
Bilaga 1 Regionalpolitiska insatser.....	75

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:12 Glesbygds- verkets roll i regionalpolitiken.....	78
Remissyttranden	78
Synpunkter på det övergripande förslaget om att se över Glesbygds- verkets roll i regionalpolitiken.....	79
Synpunkter på förslag om ändrad geografisk avgränsning	85
Förslag om att renodla ansvaret för utvecklings- och uppföljnings insatser av stödet till kommersiell service	87
Överväganden om saktlighet.....	89