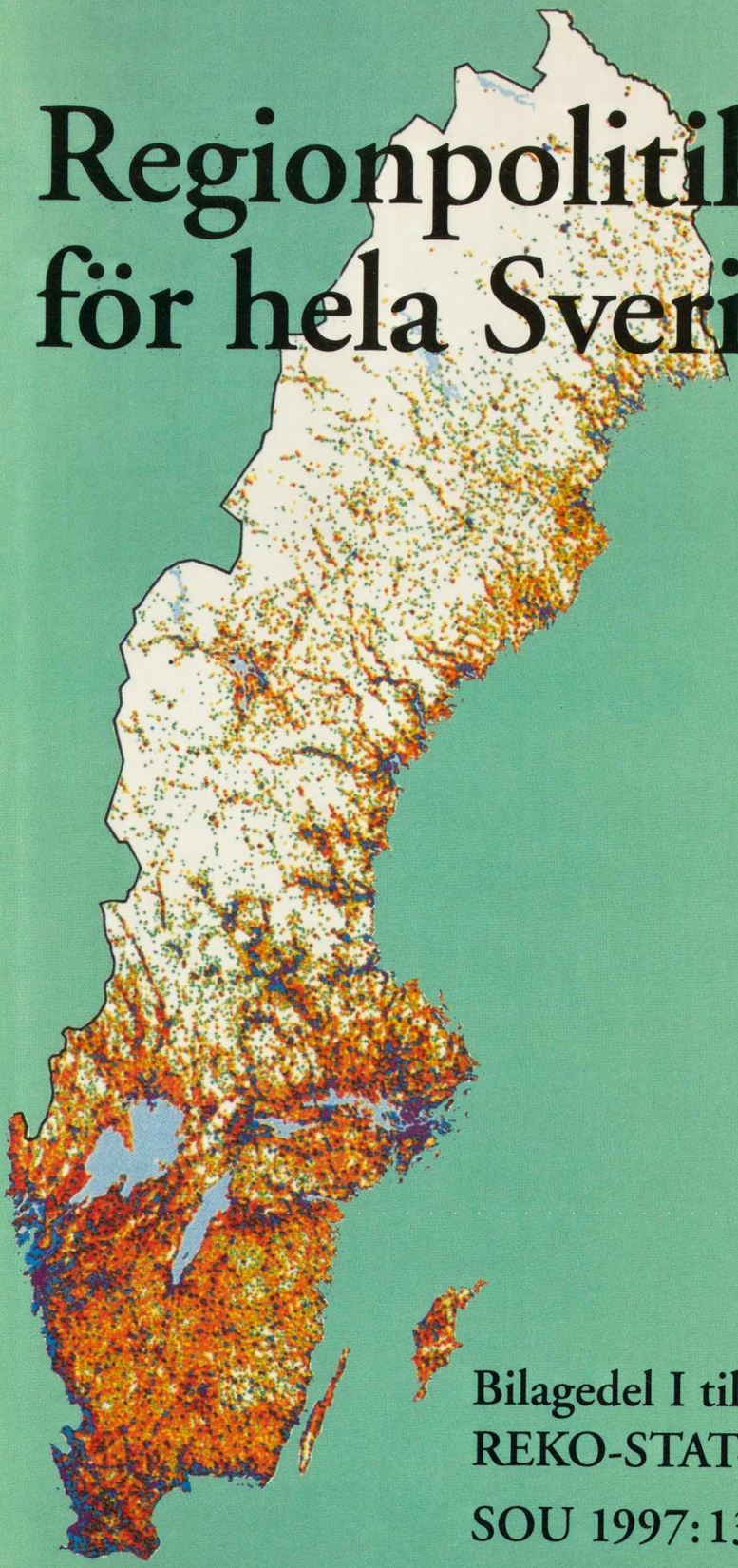
Regionpolitik för hela Sverige

Bilagedel I till betänkande av REKO-STAT-utredningen

SOU 1997:13

Regionpolitik för hela Sverige



Bilagedel I till betänkande av REKO-STAT-utredningen

SOU 1997:13

66

Statens offentliga utredningar
1997:13
Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige

Bilagedel I

Bilagedel till betänkande av REKO-STAT-utredningen
Analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Befolkningstäthet i kilometerrutor.
Kartan framställd vid Geografiska institutionen, Uleåborgs universitet.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20503-3
ISSN 0375-250X

Innehåll

Bilagedel I

Innehållsförteckning

Förord

Bilagedel I till Regionpolitik för hela Sverige SOU 1997:13 omfattar åtta forsknings- och utredningsrapporter som beställts som underlag till REKO–STAT-utredningen. För såväl fakta som bedömningar i varje rapport svarar respektive författare. De slutsatser som REKO–STAT-utredningen drar av bl.a. dessa rapporter redovisas i slutbetänkandet.

Stockholm i januari 1997

Lars Eric Ericsson

/Lars Olof Persson

Bilaga 1

Den regionala fördelningen av statens utgifter och inkomster

Anders Bergqvist
Åsa Parsmo
Anders Wigren

Innehåll

1 Statens insatser i landet

1.1 Inledning

Vi kommer i detta kapitel att redovisa den regionala fördelningen av statsbudgeten och socialförsäkringssektorn för 1993/94. Indelningen av utgifterna i kapitel 1 sker utifrån det nya budgetsystem som införs av riksdagen från och med våren 1997. Vi delar in utgifterna i de 27 politikområden som budgeten kommer att fungera utifrån i framtiden. Vi har sedan aggregerat dessa områden till större grupper av utgifter.

I kapitel 2 redovisas den geografiska fördelningen av statens olika inkomster. I kapitel 3 redovisas väginvesteringarnas länsvisa fördelningar. Samma utgifter som i kapitel 1 är i kapitel 4 istället grupperade utifrån mottagarkategori. Vi gör ett försök att placera utgiftsanslagen i någon av grupperna individ, företag, kommun och stat. Ingen redovisning av inkomsterna görs i detta kapitel. I kapitel 5 så görs en genomgång av den svenska litteratur som finns på området statliga resursöverföringar till regioner. De rapporter som har publicerats i Finland och Norge sammanfattas där mycket kortfattat.

Grupper av lokala arbetsmarknader

Alla utgifter och inkomster redovisas på nivån lokala arbetsmarknader. Vi gör även en gruppering av de lokala arbetsmarknaderna utifrån befolkningsstorlek. Dessa grupper jämförs med varandra men också spridningen inom gruppen analyseras och redovisas (se bland annat appendix 3 och 4).

Indelningen av lokala arbetsmarknadsregioner i åtta olika grupper är gjord utifrån befolkningsstatistik. De åtta olika intervall som indelar regionerna är följande:

	Befolkning	Namn
1	mer än 1 000 000 invånare	Stockholmsregionen
2	mellan 999 999 och 750 000 invånare	Göteborgsregionen
3	mellan 749 999 och 500 000 invånare	Malmöregionen
4	mellan 499 999 och 150 000 invånare	Stora regionala centra
5	mellan 149 999 och 75 000 invånare	Regionala centra
6	mellan 74 999 och 25 000 invånare	Lokala centra
7	mellan 24 999 och 12 500 invånare	Mindre regioner
8	mindre än 12 499 invånare	Små regioner

Källa: Sveriges ekonomiska geografi, Bilaga 5 till LU

Stockholmsregionen, som enbart består av Stockholms lokala arbetsmarknad, står för ungefär en femtedel av befolkningen. Även Göteborgs- och Malmöregionen analyseras för sig. I den fjärde gruppen finns sju regioner i de mellersta och södra delarna av Sverige med en befolkning överstigande 150 000 invånare. I den följande klassen återfinns i första hand regionala arbetsmarknadscentra för områdena utanför storstadsregionerna. Ofta handlar det om residensstäder. Gruppen kallas här regionala centra och innefattar en fjärdedel av befolkningen. Befolkningsmässigt är detta alltså den regiontyp som tillsammans innehåller flest människor. Regioner som ges beteckningen lokala centra domineras av städer med ett antal kringkommuner, främst i södra delarna i Sverige. De mindre regionerna består av ett antal mindre och oftast ensamma kommuner i de mellersta och västra delarna av landet. I gruppen riktigt små regioner, med befolkning under 12 500 invånare, finns en dominans av mycket glest befolkade norrländska inlandskommuner. Men där finns också ett antal regioner i södra Sverige.

Indexindelning

När vi gör jämförelser mellan dels olika regiongrupper, dels enskilda regioner använder vi ett indextal som måttstock. Riksgenomsnittet per capita har indexvärde 100. Alla lokala arbetsmarknader får därmed ett indexvärde som är utfallet för regionen per capita i förhållande till det genomsnittliga utfallet per capita för hela landet.

Indexvärden för hela grupper av regioner utgör medelutfallet per capita för hela gruppen i förhållande till genomsnittet per capita för hela landet.

1.2 Riksdagens nya budgetsystem

Vi har i analysen av statsbudgetens utgifter delat in utgiftsanslagen i de 27 nya politikområden som riksdagen kommer att arbeta utifrån i framtiden[1]. Vart och ett av de olika politikområdena kommer att behandlas av det utskott som ansvarar för frågor inom utgiftsområdet. Tidigare behandlades utgiftsanslagen inom det departement där ansvaret över utgifterna låg. En annan viktig förändring från det tidigare budgetsystemet är övergången till ett utgiftstak. Riksdagen bestämmer först hur stora utgifterna får bli och fördelar pengarna på de 27 utgiftsområdena. Därefter fördelas pengarna inom varje område på enskilda anslag av utskotten själva.

De 27 områdena har i vår analys aggregerats till fyra större grupper. Dessa grupper är avgränsade utifrån vilket syfte utgifterna i de olika politikområdena har.

De fyra grupperna är följande;

1. Utgifter för rena förvaltnings- och myndighetsuppgifter
2. Utgifter som bidrar till regional utveckling men ej är direkt individinriktade
3. Utgifter som bidrar till regional utveckling och är individinriktade
4. Utgifter som är ren kompensation för inkomstbortfall

Grupperingarna är inte helt lätta att göra då vi har 27–områdesindelningen som grund. Alla utgifter som används till förvaltning- eller myndighetsuppgifter finns t.ex. inte med i den första gruppen. Detta beror på att vissa sektorsmyndigheter är placerade i det politikområde som behandlar den specifika sektorns uppgifter. Ett exempel är AMS och arbetsförmedlingarna som återfinns i grupp 3 (politikområde 14), vilket behandlar arbetsmarknad och arbetsliv. Där finns också utgifter som arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetsmiljö.

---

[1] Se appendix 1 för fullständig redovisning av de 27 politikområdena.

Det nya systemet innebär att riksdagen bestämmer hur stor utgifterna får bli för en treårsperiod framåt. Detta innebär att riksdagen har satt upp mål för hur stor omfattning varje enskilt politikområde bör ha i statsbudgeten fram till år 1999. Utifrån detta gör vi ett försök till bedömning på hur eventuella generella ökningar eller minskningar skulle slå regionalt inom respektive gruppering. Väljer staten att göra punktinsatser i vissa regioner och politikområden kan vi inte ta hänsyn till detta på grund av utebliven information på området.

När det gäller inkomstsidan så har inga större förändringar genomförts i den nya budgetprocessen. Det nya är dock att om en riksdagsledamot föreslår en höjning av ett anslag så måste också ges ett förslag på finansiering av ökningen. Detta gör dock inte att indelningen i inkomstposter i statsbudgeten kommer att förändras.

Vi har valt att dela in inkomsterna enligt följande;

1. Direkta skatter
2. Indirekta skatter
3. Sociala avgifter
4. Intäkter för gjorda prestationer, vanligen avgifter

I de direkta skatterna ingår fysiska och juridiska personers inkomstskatt samt fastighetsskatt och förmögenhetsskatter. De indirekta skatterna är främst konsumtionsskatter, såsom moms, energiskatt, bensinskatt och fordonsskatt. De lagstadgade sociala avgifterna betalas in av arbetsgivaren och bygger på individernas löneinkomster. Dessa ska sedan täcka individers kostnader för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, a–kassa med mera. De inkomster staten har från olika typer av avgifter har vi inte kartlagt i denna redovisning. På inkomstsidan har vi inga bedömningar på hur storleken inom varje område kan komma att förändras till 1999. Därför gör vi inga analyser av detta.

Den regionala fördelningen av statsbudgeten och socialförsäkringssektorns utgifter och inkomster baseras på utfallet av 1993/94–års budget.

1.3 Utgifter för rena förvaltnings- och myndighetsuppgifter

I den här aggregeringen återfinns de politikområden vilka har som syfte att finansiera de delar av statsförvaltningen som har enbart förvaltnings- och myndighetsuppgifter. I tabellen nedan kan man utläsa vilka politikområden som ingår i aggregatet.

Tabell 1. Politikområden i gruppen utgifter för rena förvaltnings- och myndighetsuppgifter.

1	Rikets styrelse
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning
3	Skatteförvaltning och uppbörd
4	Rättsväsendet
5	Utrikesförvaltningen och internationell samverkan
6	Totalförsvar
7	Internationellt bistånd
8	Invandrare och flyktingar

Källa: NUTEK Analys och R&D Nr 7 1996

Utfallet för de olika regiongrupperna

Det totala utfallet av gruppens utgifter är cirka 64 mdr kronor, vilket motsvarar ett riksgenomsnitt på 7 300 kr/inv, se tabell 1. Av de åtta regiongrupperna är det enbart Stockholmsregionen som ligger över genom-snittet för landet. Detta beror givetvis på att många av de myndigheter som ingår i aggregatet är lokaliserade i Stockholmsområdet. Utfallet för Stockholmsregionen är 11 800 kr/inv, vilket motsvarar 163 procent av riksmedelvärdet. Minst utgifter går till små regioner och Göteborgsregionen. De har ett utfall runt 60 procent av riksgenomsnittet.

Tabell 2. Förvaltnings- och myndighetsutgifter fördelade på regiongrupper samt högsta och lägsta indexvärde för lokala arbetsmarknader inom respektive regiongrupp.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	20 736,7	11 844	163		
Göteborg	3 928,3	4 661	64		
Malmö	3 173,7	5 273	72		
Stora reg.	12 809,6	7 090	97	204	54
Reg. centra	12 803,4	6 899	95	258	31
Lok. centra	7 167,4	5 426	75	199	28
Mindre reg.	2 054,6	6 029	83	318	11
Små reg.	969,8	4 304	59	240	1
Riket	63 643,4	7 278	100		

Källa: NUTEK Analys

Spridningen inom de olika regiongrupperna

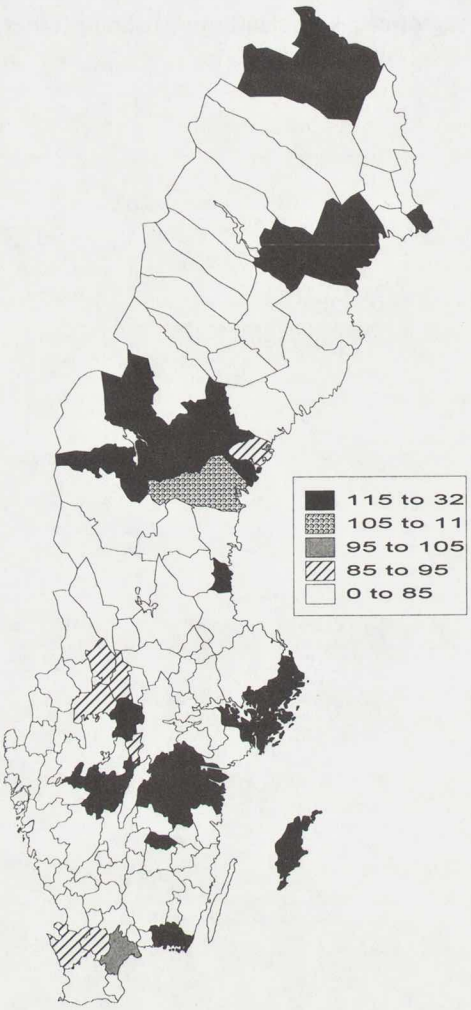
Studerar man spridningen inom de olika regiongrupperingarna så är den stor, se tabell 2 och appendix 2. Fler regioner har värden på mindre än 30 procent av rikssnittet (index=100) och andra regioner har värden uppåt tre gånger så mycket som rikssnittet. Den största spridningen finns i gruppen mindre regioner. Strömsund har det lägsta värdet med 11 procent och Eksjö har det högsta med 318 procent av riksmedelvärdet. Anledningen till Eksjös höga värde är att ett regemente är beläget där, vilket ger stort utslag per invånare i regionen. Den region med det lägsta värdet är Arjeplog, 1 procent av riksgenomsnittet, som finns i gruppen små regioner.

Utfallsmönstret över landet

Av kartan, figur 1, att döma så är koncentrationen av utgifterna i denna aggregering koncentrerade till ett fåtal regioner i Sverige. Regioner som märks är Stockholm, med alla centrala myndigheter, samt försvarsregioner och regioner där flykting/invandrarförläggningar är belägna. Trots att utfallet är koncentrerat till ett fåtal regioner i Sverige så ska det inte begränsa möjligheterna för landets alla invånare att dra nytta av myndigheternas utbud av tjänster. Försvaret och de statliga myndigheterna ska ju till exempel kunna beskydda och ge service åt hela befolkningen oavsett deras lokalisering. Men givetvis ger en myn-

dighet fördelar till regionen där den är lokaliserad genom att den är en stor arbetsgivare. I och med dess lokalisering så tillkommer, förutom funktionen som arbetsgivare, också annan infra- och näringslivsstruktur som bidrar till regionens sysselsättning, tillgänglighet, näringsliv med mera.

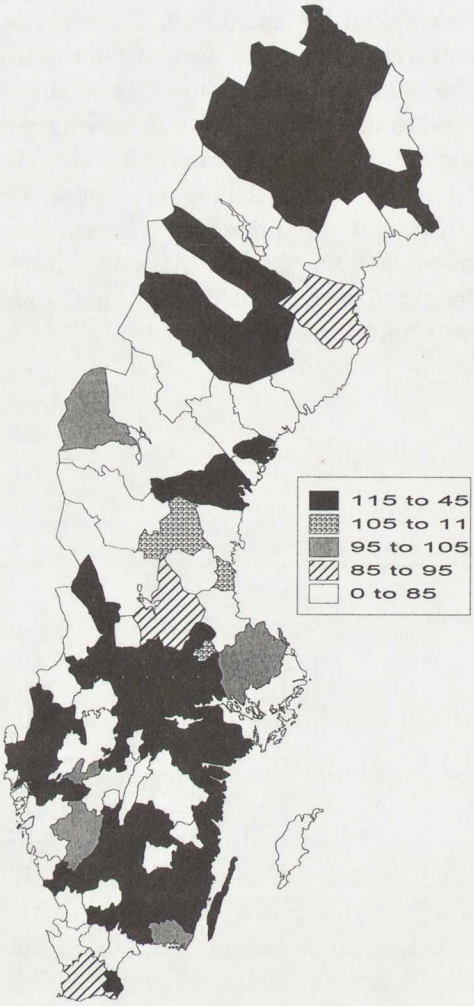
Figur 1. Utgifter för förvaltnings- och myndighetsuppgifter fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 7 278 kr/inv.



Utgifternas omfattning 1999

I denna grupp av utgifter är det främst inom politikområdet invandrare och flyktingar, som staten vill spara fram till 1999, se tabell 3. Utgifterna för detta ändamål ska minskas med nästan hälften. Detta kommer naturligtvis drabba orter med flyktingförläggningar och orter där myndigheterna inom sektorn är lokaliserade. Besparingen kommer säkerligen minska antalet sysselsatta i invandrarpolitiken. Av figur 2 att döma så är det mest mindre befolkningstäta regioner som tar emot pengar för invandrare och flyktingar. Regioner i de södra delarna av landet har säkerligen lättare att erbjuda de arbetslösa nya jobb i andra företag eller branscher på grund av att avstånden till andra regionala centra är mycket kortare än i norra Sverige.

Figur 2. Utgifter för invandrare och flyktingar fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 1 192 kr/inv.



Stora besparingar ska också göras i utrikesförvaltningen och internationell samverkan, se tabell 3. Denna besparing drabbar dock inte några regioner i Sverige mer än de myndigheter som administrerar ärenden inom området. Dessa ligger företrädesvis i Stockholm. Politikområden i denna grupp av utgifter, som kommer att öka i omfattning till 1999, är främst skatteförvaltning och uppbörd samt rättsväsendet. Till stor del kommer detta att gynna huvudstaden och de residensstäder med regionala/lokala myndigheter inom området.

Tabell 3. Förändringar till 1999 inom politikområdena i gruppen förvaltnings- och myndighetsuppgifter. Procent.

		96–99 %
1	Rikets styrelse	7
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	-14
3	Skatteförvaltning och uppbörd	15
4	Rättsväsendet	8
5	Utrikesförvaltningen och internationell samverkan	-18
6	Totalförsvar	6
7	Internationellt bistånd	- 8
8	Invandrare och flyktingar	-47

Källa: NUTEK Analys

1.4 Utgifter till regional utveckling som ej är direkt individinriktade

I denna grupp av politikområden återfinns de utgifter som på något sätt bidrar till att förbättra regioners möjligheter till utveckling. De riktar sig inte direkt mot individer utan syftar mer till att förbättra miljö, företagsklimat, kommunikationsmöjligheter etc. som berör alla invånare i regionen. I tabellen nedan redovisas de politikområden som är inkluderade i gruppen.

Tabell 4. Politikområden för regional utveckling som ej är direkt individinriktade.

17	Kultur, medier, trossamfund och fritid
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande
19	Regional utjämning
20	Allmän miljö- och naturvård
21	Energi
22	Kommunikationer
23	Jord- och skogsbruk, fiske
24	Näringsliv

Källa: NUTEK Analys och R&D nr 7 1996

Utfallet för de olika regiongrupperna

Det totala utfallet för gruppen är 78,5 mdr kronor, vilket är ett genomsnitt för landet på cirka 9 000 kr/inv, se tabell 5. Studerar man tabellen nedan slås man av att spridningen mellan de olika regiongrupperna är liten, från 89 procent till 109 procent av riksgenomsnittet. Mest går ändå till Stockholmsregionen, stora regionala centra och små regioner. Anledningen till att Stockholm och stora regionala centra tar emot mycket pengar är dels att det mesta av kultursatsningarna görs där, dels att räntebidrag till bostadsbyggande går till stadsregioner. Att små regioner tar emot lika mycket per capita som stadsregioner beror givetvis på att de ofta är stödregioner. Deras andel per capita av pengar till regional utjämning, näringsliv och jord- och skogsbruk är stor i förhållande till övriga regioners andelar.

Tabell 5. Utgifter till regional utveckling som ej är direkt individinriktade samt högsta och lägsta indexvärde inom respektive regiongrupp.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	16 994,2	9 707	108		
Göteborg	6 878,7	8 162	91		
Malmö	5 357,5	8 902	99		
Stora reg.	17 744,0	9 821	109	141	75
Reg. centra	15 946,7	8 593	96	145	69
Lok. centra	10 678,1	8 083	90	185	54
Mindre reg.	2 711,7	7 957	89	222	42
Små reg.	2 174,5	9 649	108	232	44
Riket	78 485,5	8 975	100		

Källa: NUTEK Analys

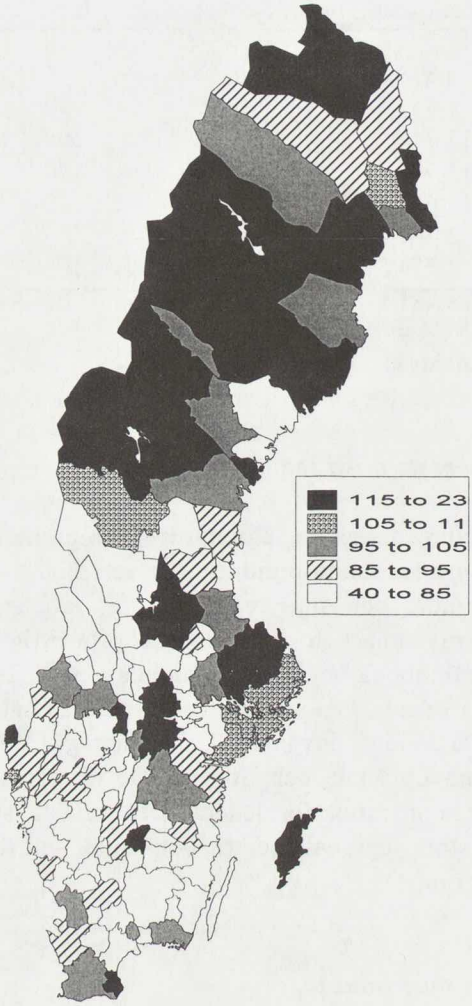
Spridningen inom de olika regiongrupperna

Trots att spridningen mellan regiongrupperna är liten är spridningen inom de olika grupperna av regioner stor, se tabell 5 och Appendix 2. I grupperna mindre och små regioner finns arbetsmarknadsregioner med de lägsta nivåerna och de med de högsta. Minst pengar går till Hagfors och Emmaboda, men även regioner som Gnosjö och Hällefors tar emot lite. Till dessa regioner går det mindre än hälften jämfört med genomsnittet för landets invånare. Desto mer går till de nordligt belägna regionerna Lycksele och Sorsele. De tar emot runt dubbelt så mycket som genomsnittet för landet. Den minsta spridningen finns inom gruppen stora regionala centra, som totalt sett tar emot mest per capita av alla grupper.

Utfallsmönstret över landet

Figur 3 visar att det är främst regioner i norra Sverige som har höga värden. Många regioner i Bergslagen och Småland har bland de lägsta utfallen. Det som präglar utfallsmönstret är till viss del stödområdesindelningen men även räntebidragen till bostadsbyggande som ofta går till stadsregioner.

Figur 3. Utfallet av utgifter för regional utveckling som ej är direkt individinriktade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 8 975 kr/inv.

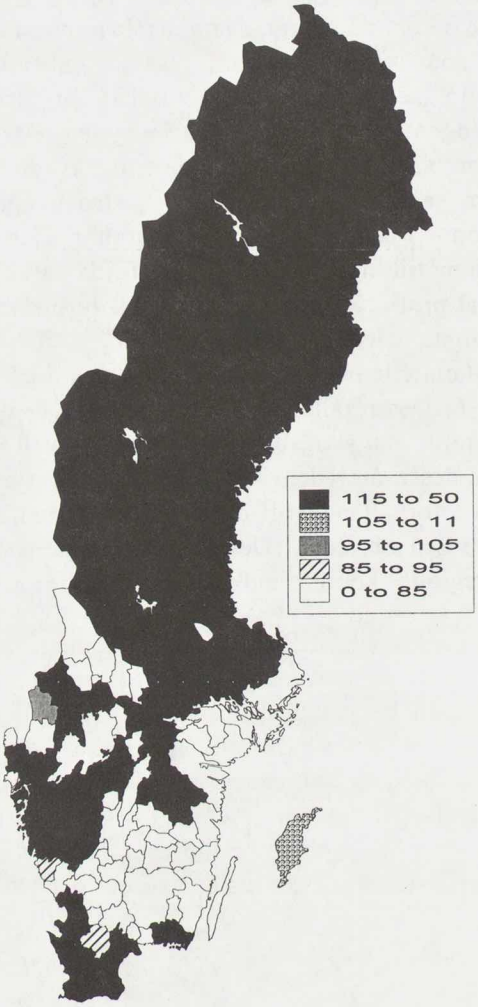


Utgifternas omfattning 1999

Riksdagen vill göra stora besparingar inom denna grupp av anslag, se tabell 6. Det är främst på energi, samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande som staten vill spara. När det gäller energiområdet är det inte så stora belopp som staten vill spara i förhållande till den totala omslutningen av utgifterna i statsbudgeten. Det rör sig runt 500 miljoner kronor, vilket dock är en halvering av energianslagen. Besparingen inom samhälls-planering och bostadsbyggande är däremot stor även i kronor räknat, cirka 17 mdr kronor. Det är räntebidragen som ska försvinna till år 1999. Dessa har hittills haft en relativt oregelbunden regional profil. Regioner där ett högt bostadsbyggande har ägt rum har fått största delen av pengarna.

Vissa politikområden inom gruppen planeras dock få ökad omfattning, se tabell 6. Detta gäller bland annat regional utjämning och utveckling samt jord- och skogsbruk, se figur 4. Staten vill satsa runt 20 procent mer på dessa områden. Utgifterna för dessa politikområden är idag inte stora i förhållande till de totala utgifterna, men starkt koncentrerade till vissa områden. Detta gör att regioner i stödområdena och jordbruksregioner kommer att gynnas betydligt av ökningen.

Figur 4. Utgifter för regional utjämning och utveckling samt jord- och skogsbruk fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 858 kr/inv.



Tabell 6. Förändringar till 1999 inom politikområden i gruppen regional utveckling som ej är direkt individinriktade. Procent.

		96-99
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	7
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	-41
19	Regional utjämning och utveckling	24
20	Allmän miljö- och naturvård	-19
21	Energi	-57
22	Kommunikationer	- 1
23	Jord- och skogsbruk, fiske	18
24	Näringsliv	-29

Källa: NUTEK Analys

1.5 Utgifter till regional utveckling med individinrikting

I denna grupp av resursöverföringar från staten återfinns utgifter som bidrar till den regionala utveckling med inriktning på individer. Det är till största delen offentlig produktion av privata varor och tjänster som innefattas i det begreppet. Med det menas nyttigheter som bör tas fram på andra grunder än de som marknaden kan erbjuda. Nyttigheterna är ofta förbundna med betydande positiva effekter, vilket innebär att de ökar den samlade välfärden men inte återspeglas fullt ut i marknadens värderingar. Var och en och hela samhället tjänar t.ex. på en höjd utbildningsnivå eller förbättrad folkhälsa. I gruppen finns också området arbetsmarknad och arbetsliv inkluderat. Här återfinns bland annat utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetsmiljö.

Tabell 7. Politikområden i gruppen utgifter till regional utveckling med individinriktning.

9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg
14	Arbetsmarknad och arbetsliv
15	Studiestöd
16	Utbildning och universitetsforskning
25	Allmänna bidrag till kommuner

Källa: NUTEK Analys och R&D nr 7 1996

Utfallet i de olika regiongrupperna

Av det totala utfallet av statens utgifter på nästan 600 mdr kronor återfinns 124 mdr kronor i denna grupp, se tabell 8. Det innebär ett riksgenomsnitt på 14 100 kr/inv. Mest utgifter per capita går till mindre och små regioner. Det beror främst på den omfördelning som sker i de skatteutjämningsbidrag till kommuner och landsting som finns med i denna gruppering av utgifter. Detta bidrag har som syfte att all kommunal eller landstingskommunal basservice ska kosta lika mycket i kommuner med få invånare som i kommuner med ett stort antal invånare. Det gör att omfördelningen är stor från storstadsregionerna till just mindre befolkningstäta regioner. Det faktum att Stockholms- och Göteborgsregionerna tar del av minst utgifter beror just på det ovan förda resonemanget. Trots att de båda regionerna har universitet och forskning så slår det inte genom i totalsummorna.

En annan viktig faktor som till viss del också påverkar utfallet i de olika regiongrupperna är arbetslöshetssituationen. Enbart de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna står för 23 mdr kronor av det totala utfallet på 123 mdr kronor.

Tabell 8. Utgifter för regional utveckling med individinriktning fördelade på regiongrupper samt högsta och lägsta indexvärde inom respektive regiongrupp.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	18 892,5	10 791	76		
Göteborg	10 743,2	12 747	90		
Malmö	9 594,5	15 942	113		
Stora reg.	26 536,7	14 687	104	176	68
Reg. centra	29 155,5	15 711	111	216	87
Lok. centra	18 418,8	13 943	99	173	69
Mindre reg.	5 930,0	17 400	123	170	79
Små reg.	4 305,5	19 106	135	214	64
Riket	123 576,9	14 131	100		

Källa: NUTEK Analys

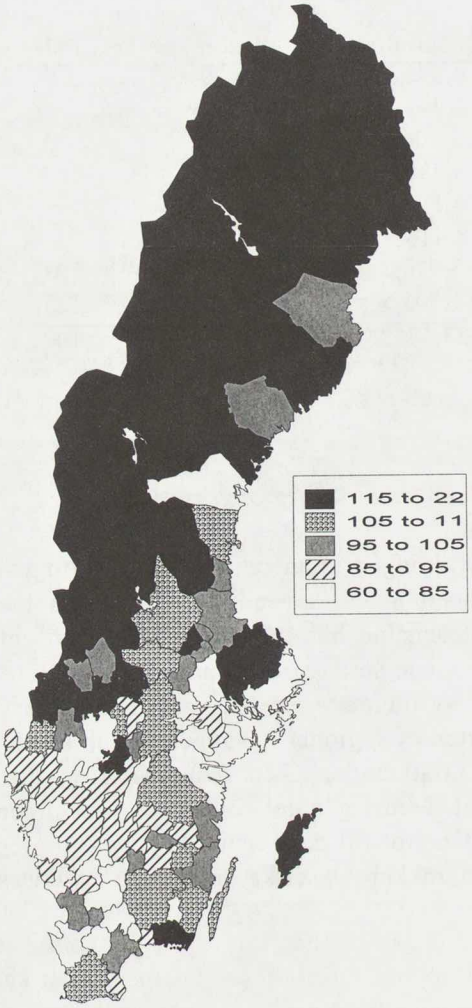
Spridningen inom de olika regiongrupperna

Den minsta spridningen inom regiongrupperna finns i gruppen mindre regioner, se tabell 8 och appendix 2. Olofström har ett utfall på 79 procent och Strömsund har ett utfall på 170 procent av genomsnittet för landet. I gruppen små regioner, som har den största spridningen, är det endast sex av tjugoåtta regioner som har värden under riksmedelvärdet. Merparten av regioner i gruppen har alltså höga värden. De sex regioner med utfall under rikets genomsnitt är alla regioner i södra delen av landet. Minst går det till Gnosjö, 64 procent av rikssnittet. Mest går det däremot till de mer nordligt belägna regionerna Övertorneå, Pajala och Jokkmokk, cirka dubbelt så mycket som genomsnittet för landet.

Utfallsmönstret över landet

De högsta utfallen per arbetsmarknadsregion, enligt figur 5, är starkt koncentrerade till nordvästra Sverige. Men även en region som Uppsala ligger i den högsta indexklassen. Detta beror på alla pengar som går till universitetet, forskningen och studiestöden där.

Figur 5. Utfallet av utgifter för regional utveckling med individinriktning fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 14 131 kr/inv.



Utgifternas omfattning 1999

Inom utgiftsområdet regional utveckling med individinriktning har staten idag inga planer på att göra besparingar, se tabell 9. Stora ökningar av anslagen främst inom studiestödsområdet samt forskning och utbildning ska istället genomföras fram till 1999. Sker en generell ökning av dessa anslag kommer den att tillföras ett fåtal orter runt om i landet där högskolor eller universitet är lokaliserade. Utnyttjande av utbildning är ju mycket beroende av en viss geografisk närhet. För att kunna ta del av eftergymnasial utbildning måste individer förflytta sig till den ort där undervisningen sker. Viss typ av utbildning eller forskning är centrerad till ett mycket fåtal orter i Sverige.

Tabell 9. Förändringar 1996–99 inom gruppen regional utveckling med individinriktning. Procent.

		96-99%
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	7
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	5
15	Studiestöd	79
16	Utbildning och universitetsforskning	19
25	Allmänna bidrag till kommuner	2

Källa: Nutek Analys

1.6 Utgifter som är kompensation för inkomstbortfall

I gruppen utgifter som är kompensation för inkomstbortfall återfinns de flesta av de statliga resursöverföringar som brukar kallas transfereringar till hushåll. Dessa har som syfte att kompensera för tillfälliga eller bestående inkomstbortfall. Inkomstbortfallen kan inträffa av flera olika anledningar i individers liv. Det kan röra sig om tillfälliga luckor i inkomstflödet som beror på arbetslöshet, sjukdom eller föräldraledighet. Men det kan också handla om kompensation för inkomstbortfall av det mer bestående slaget, som pension.

Tabell 10. Politikområden i gruppen som är kompensation för inkomstbortfall.

10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn
13	Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet

Anm. Atp, delpension och arbetsskadeförsäkringen kommer även i framtiden att ligga utanför statsbudgeten.

Utfallet i de olika regiongrupperna

Av de totala utgifternas utfall på drygt 600 mdr kronor tillförs drygt hälften till gruppen kompensation för inkomstbortfall, se tabell 11. Det innebär ett utfall på cirka 328 mdr kronor för denna grupp av utgifter, vilket motsvarar ett riksgenomsnitt på 37 500 kr/inv. Spridningen mellan de olika regiongrupperna är liten. Minst transfereringar går till individer i Stockholmsregionen, med ett genomsnitt på 36 000 kr/inv, och mest går till mindre och små regioner, med ett genomsnitt på cirka 41 500 kr/inv.

Tabell 11. Utgifter för kompensation för inkomstbortfall fördelade på regiongrupper samt högsta och lägsta indexvärde inom respektive regiongrupp.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	63 108,5	36 046	96		
Göteborg	31 958,0	37 919	101		
Malmö	21 861,7	36 326	97		
Stora reg.	66 973,2	37 067	99	104	89
Reg. centra	69 909,3	37 672	100	112	92
Lok. centra	50 588,9	38 296	102	119	83
Mindre reg.	14 149,7	41 518	111	122	95
Små reg.	9 338,7	41 441	111	130	75
Riket	327 888,0	37 494	100		

Källa: NUTEK Analys och LU Bilaga 5, 1995

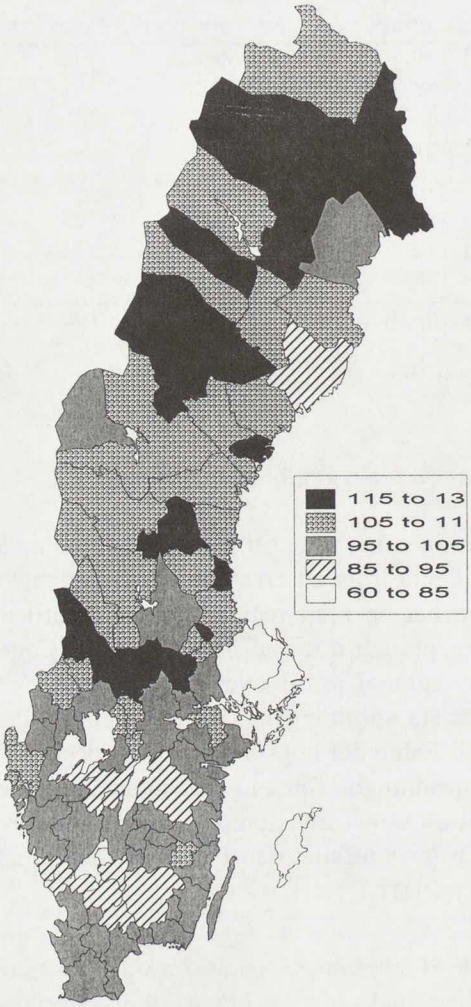
Spridningen inom de olika regiongrupperna

Inte heller spridningen inom de olika regiongrupperna är stor, se tabell 11 Appendix 2. Detta trots att ersättningen för arbetslöshet finns med i gruppen, vilken har en klart regionalpolitisk profil. Den stora summan utgifter i grupper går dock att hänföra till pensioner och dessa har en relativt jämn regional profil över landet. Gruppen stora regionala centra har den lägsta spridningen. Där har Uppsala det lägsta utfallet på 89 procent och Falun det högsta med 104 procent av riksgenomsnittet. Den största spridningen finns i gruppen små regioner. Gnosjö, som för övrigt tar del av minst transfereringar per capita av alla regioner i Sverige, har det minsta utfallet och Pajala har det högsta.

Utfallsmönstret över landet

Studerar man figur 6 så ser man tydligt att fördelningen över landet är rela-tivt jämn. Ett antal regioner i norra och mellersta delen av landet ligger i de högsta indexklasserna. Stockholms– och Gnosjö/Gislaved är de enda regionerna i de lägsta indexklasserna. Merparten av regioner tar emot utgifter runt genomsnittet för landet.

Figur 6. Utfallet för kompensation för inkomstbortfall fördelat på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100=37 500 kr/inv.



Utgifternas omfattning 1999

Det enda politikområdet inom denna grupp där det kommer att ske några nämnvärda förändringar till 1999 är ekonomisk trygghet vid arbetslöshet, se tabell 12. Detta område, har riksdagen bestämt, skall minska med nästan 30 procent till 1999. I denna bedömning antar jag att det ligger förhoppningar om att arbetslösheten ska minska till dess så att anslagen automatiskt minskar. Eftersom politikområdet för arbetsmarknad och arbetsliv inte kommer att öka speciellt mycket så kan inte tanken vara att föra över individer från a-kassan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder heller. Det kan dock vara ett tydligt mål som ska göra det enklare för politiker och medborgare att följa. I den nya budgetprocessen är det nämligen inte tillåtet att bryta ett utgiftsområde. Om ett anslag överskrids måste det kvittas mot mot en neddragning i ett annat anslag inom området. Om hela utgiftsområdet ändå måste överskridas ska det kvittas mot en lika stor besparing följande år.

Tabell 12. Förändringar 1996–99 inom gruppen kompensation för inkomstbortfall till 1999. Procent.

		96–99 %
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	- 1
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	3
13	Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	- 29

Källa: NUTEK Analys

1.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det främst är utgifterna för regional utveckling både med och utan individinrikting som har en relativt tydlig regional profil. Utfallet av utgifterna i gruppen regional utveckling som ej är direkt individinriktade präglas till viss del av den stödområdesindelning som gäller i Sverige. Men utfallet präglas även av räntebidragen till bostadsbyggande, som oftast går till statsregioner. Ännu tydligare är den regionala profilen på utfallet av utgifter till regional utveckling med individinriktning. Dessa utgifter går främst till de nordliga inlandsregionerna.

Inom ovan nämnda utgiftsområden kommer staten till stor del att öka omfattningen på anslagen till 1999. Den stora minskningen kommer dock att vara på räntebidragen, som ska försvinna 2001.

Inom de andra två grupperna av utgifter, inkomstkompensation och förvaltning, kommer inga nämnvärda ökningar av utgifterna ske. Det är snarare så att dessa områden, främst förvaltning, kommer att minskas i omfattning till 1999.

2 Statens inkomster – regional fördelning

2.1 Statens olika intäkter

Enligt statens bokföring har staten två typer av inkomster. Det ena är det som i traditionell redovisning benämns inkomster så som skatteinkomster och inkomster av statlig verksamhet. Den andra typen är det som i traditionell redovisning benämns omfördelning mellan tillgångskonton så som återbetalning av lån och försäljning av egendom. I vår kartläggning koncentrerar vi oss till de traditionella inkomsterna. Totalt hade staten under budgetåret 93/94 1 022 miljarder i bruttointäkter och 377 miljarder i nettointäkter. Av dessa kan 969 miljarder brutto och 345 miljarder netto betäcknas som traditionella intäkter.

Statens intäkter kan delas upp i fyra huvudgrupper, direkta skatter, indirekta skatter, sociala avgifter och intäkter för gjorda prestationer, vanligen benämnt avgifter. I tabell 13 listas dessa grupper tillsammans med de viktigaste delkomponenterna.

I tabell 13 visas också hur mycket av inkomsterna som vi fördelat regionalt. Principen för den regionala fördelningen är att vi fördelar nettot på kontona förutom socialförsäkringsavgifterna som fördelas brutto. Socialförsäkringsavgifternas bruttofördelning beror på att vi fördelar utgifterna från socialförsäkringarna för sig.

Tabell 13. Statens inkomster efter inkomstslag i miljarder kronor, 1993/94.

Konto	Inkomster	Utgifter	Netto	Fördelat
Direkta skatter				
Fys. pers. inkomstskatter	311 616	315 720	- 4 104	
Jur. pers. inkomstskatter	49 108	20 370	28 738	27 545
Övriga inkomstskatter	5 810		5 810	
Fastighetsskatt	16 548	16 916	16 916	16 852
Fys. pers. förmögenh.skatt	2 112		2 112	2 111
Jur. pers. förmögenh.skatt	62		62	62
Övriga egendomsskatter	6 430		6 430	
Totalt direkta skatter	*391 686*	*353 006*	*55 964*	*46 570*
Indirekta skatter				
Mervärdesskatt	256 610	133 353	123 258	123 127
Skatt på specifika varor	60 125		60 125	36 160
Skatt på vägtrafik (ej bränsleskatter)	5 187		5 187	5 081
Tullmedel	4 815		4 815	
Övriga indirekta skatter	1691		16 91	
Totalt indirekta skatter	*298 428*	*133 353*	*195 076*	*164 368*
Socialförsäkringsavgifter				
Folkpensionsavgifter	35 809		35 809	35 809
Sjukförsäkringsavgifter	51 968	46 213	5 755	51 968
Övriga socialavgifter	112 190	108 133	4 057	112 190
Andra socialavgifter	20 057		20 057	
Socialavgifter	*219 023*	*154 345*	*64 677*	*196 657*
Ink. av statens verksamhet	*29 779*		*29 779*	
Ink. av försåld egendom	*11 382*		*11 382*	
Återbetalning av lån	*9 028*		*9 028*	
Kalkylmässiga inkomster	*32 228*	*21 208*	*11 020*	
Summa:	*1 021 920*	*644 996*	*376 925*	*407 595*

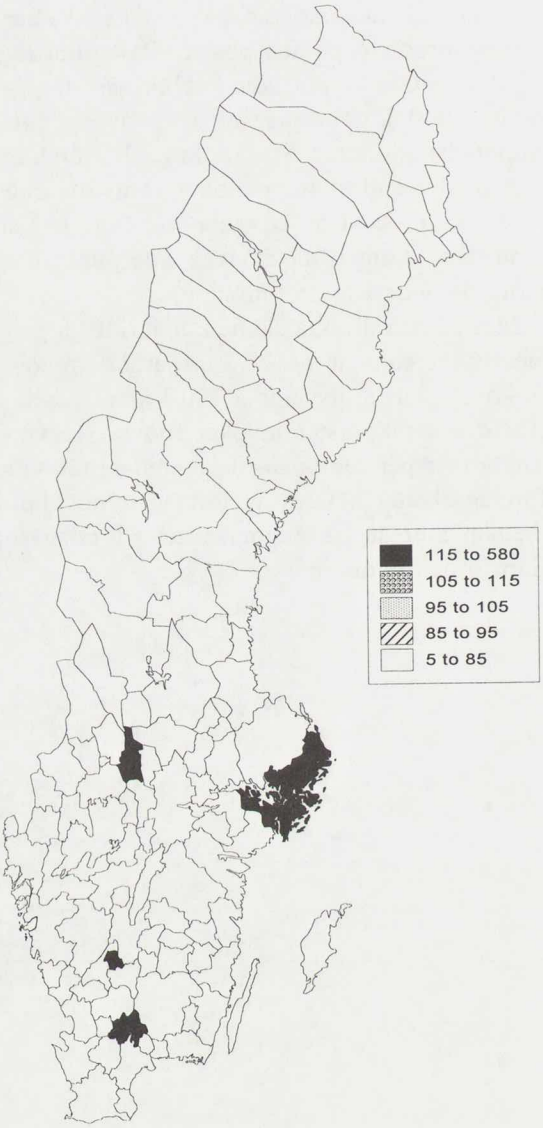
Källa: NUTEK Analys

2.2 Direkta skatter

Vi har inte fördelat fysiska personers inkomstskatter eftersom det finns stora periodiseringsproblem på den posten. På kontot registrerades för budgetåret 17,9 miljarder kronor som preliminär statlig inkomstskatt. Detta motsvarar 2 000 kronor per invånare. Dessa intäkter kommer främst från storstadsregionerna Stockholm och Göteborg samt västra Skåne. I övrigt är det endast tre regioner som utmärker sig med att betala in mer, än 85 procent av riksgenomsnittet, är Karlstad, Sundsvall och Kiruna. Dessa uppgifter är dock inte jämförbara med övriga intäkter eftersom de endast är preliminära.

Den till värdet största direkta skatten är juridiska personers, främst företags inkomstskatt som är på 27,5 miljarder kronor. De juridiska personernas inkomstskatt motsvarar 3 100 kronor per invånare. Geografiskt fördelas dessa inkomster mycket snävt. Stockholm betalar in nästan sex gånger mer per capita än riksgenomsnittet, vilket betyder att nästan alla företagsskatter betalas av företag i Stockholm. Övriga regioner som betalar mer än riksgenomsnittet i företagsskatter är Karl-Karlskoga, Gnosjö och Olofström.

Figur 7. Juridiska personers inkomstskatt 27 545 mkr fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100=3 150 kr/inv.

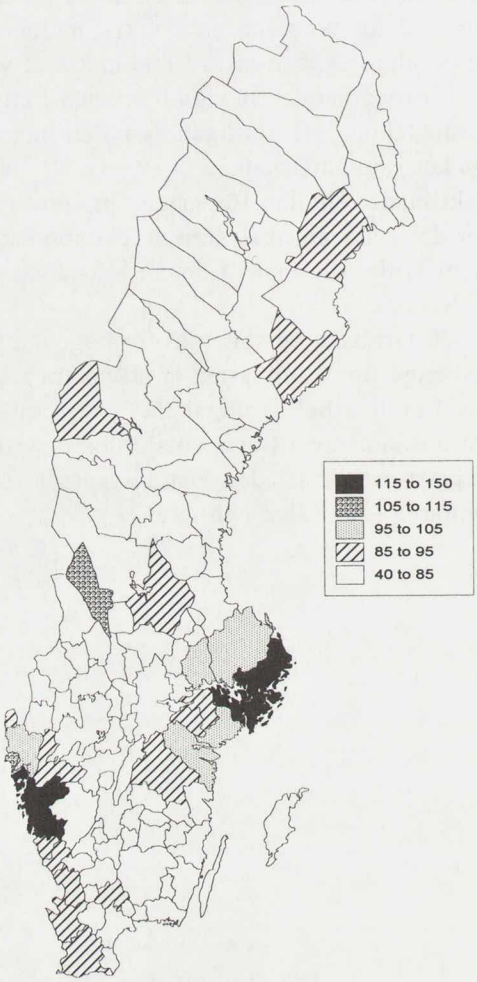


Större delen av de stora företagen i Sverige är registrerade i Stockholm även om mycket av produktionen sker på andra platser i landet. Detta är grundorsaken till Stockholms stora vikt för denna inkomst. Företagen i Gnosjö betalar också mycket i inkomstskatt vilket beror på de, i förhållande till invånarantalet, många företagen i regionen. I Karlskoga och Olofström finns det slutligen två dominerande företag som bidrar med mycket i inkomstskatt.

Den stora skillnaden mellan företagens produktion och deras registreringsort gör det svårt att analysera de ekonomiska faktorerna bakom det. Det som tydligaste visas i denna bild är var den ekonomiska makten finns i Sverige.

De fysiska och juridiska personernas förmögenhetsskatter avspeglar var ägandet i Sverige finns. Intressant är att notera att det verkar finnas ett visst samband mellan befolkningstäthet och förmöghethetsskatt per invånare. Detta förklaras av att den största delen av förmögenhet finns i fastigheter, främst privatbostäder. Detta avspeglas också i de relativt stora inbetalningarna från Sälen och Åre.

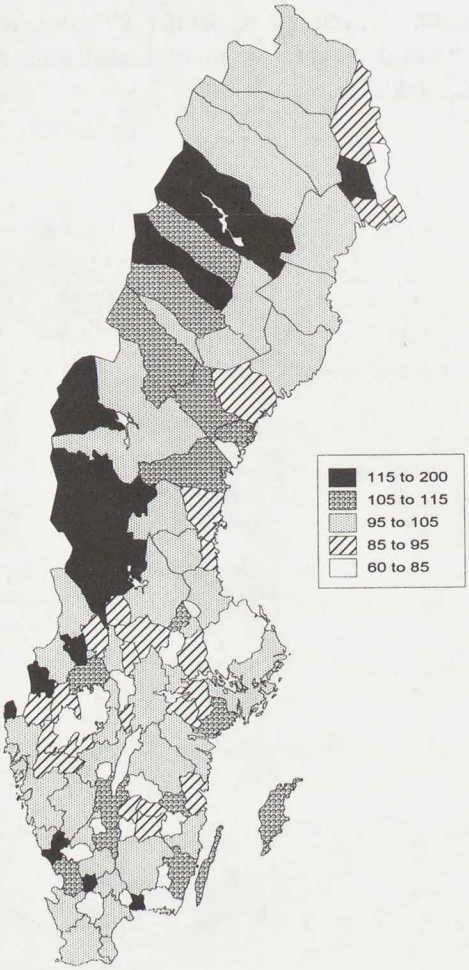
Figur 8. Fysiska och juridiska personers förmögenhetsskatt.



2.3 Indirekta skatter

De indirekta skatterna är främst konsumtionsskatter och bör då överenstämma med inkomstfördelningen i landet. Det mönster som framträder i kartan nedan tyder dock inte på något sådant samband. Det finns ett antal modifierade faktorer.

Figur 9. Konsumtionsskatter, dvs. moms, energiskatt, bensinskatt, fordonskatt och kilometerskatt 1993/94 164 498 mkr fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100=18 810 kr/inv.



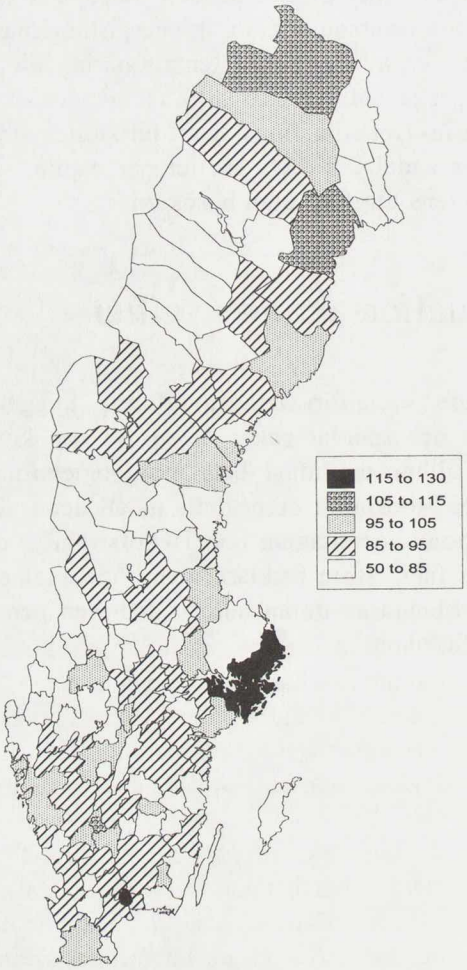
En viktig faktor är att det finns vissa skillnader mellan individers bostadsort och de platser där de konsumerar. Detta visar sig i att flera turistorter, till exempel Strömstad och Sälen, ger ett stort bidrag per capita. Andra modifierade effekter är energiskatterna som dels reflekterar en kombination av ett energiintensivt näringsliv och kallt klimat.

Sammantaget är det svårt att hitta ett geografiskt mönster i de indirekta skatterna. Det som finns är att turistorter med liten befolkning betalar en stor andel indirekta skatter per capita. Detta speglar dock inte befolkningens utgifter, utan besökarnas.

2.4 Socialförsäkringsavgifter

De lagstadgade socialförsäkringsavgifterna bygger på individernas löneinkomster och speglar också dessa. Vi kan konstatera att endast två regioner tillhör de högst betalande regionerna, Stockholm och Olofström. För Stockholm beror detta på att det är den region i landet där de flesta höginkomsttagare bor. I Olofström är det främst existensen av Volvos fabrik som förklarar den höga andelen av socialförsäkringsavgifter. Många av de anställda i fabriken pendlar till Olofström och arbetar i fabriken.

Figur 10. Lagstadgade sociala avgifter 196 530 mkr fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100=22 473 kr/inv.



Ytterligare två regioner skiljer sig från resten av landet, nämligen Kiruna och Luleå. Från dessa regioner kommer det mer socialförsäkringsavgifter än genomsnittligt. Förklaringen kan vara existensen av tung industri som ger höga löner.

De regioner där invånarna betalar en liten andel i socialförsäkringsavgifter är främst mellersta och södra Lappland och gränsområdet mot Norge. Delar av södra Sverige tillhör också dessa regioner. Det som generellt kännetecknar dessa regioner är att de är glest befolkade och att de endast till en liten del är urbaniserade.

2.5 Sammanfattning

När det gäller inkomsterna så har de direkta skatterna ett utfall som är starkt koncentrerat till storstäderna. Utfallet av de juridiska personernas inkomst-skatt kommer främst från Stockholmsregionen. Detta beror förstås på att de flesta stora företagen i Sverige är registrerade och har sina huvudkontor i Stockholm. De juridiska inkomstskatterna betalas med andra ord in i Stockholm även om produktionen är spridd över landet. Förmögenhetsskatterna har en lite mer utspridd profil. Det är dock främst residensstäderna som har det högsta utfallet.

Konsumtionsskatterna har en helt annan regional profil. Flera av regionerna i Norrlands inland betalar in mest konsumtionsskatter per capita. Detta beror dels på de turistregioner som är belägna där men också på det kalla klimatet, långa avstånd och energiintensiva näringslivet som råder där.

Utfallet av de sociala avgifterna speglar individers löneinkomster. Stockholm och Olofström betalar in mest sociala avgifter per capita. Men även regioner som Kiruna och Luleå utmärker sig på grund av existensen av tung industri som ger höga löner i dessa regioner.

3 Väginvesteringarnas fördelning över landet

I avsnittet nedan görs en genomgång av hur väginvesteringarna har fördelat sig över landet under en tidsperiod av tio år. Detta material bygger på den utvärdering av målet regional balans som gjordes av NUTEK och Glesbygdsverket för kommunikationskommitténs räkning vid årsskiftet 1995/96. Det bör noteras att övriga trafikverks investeringar inte fördelats regionalt.

Vägverket har redovisat avslutade större projekt under perioden 1989-07-01--1995-06-30. Investeringarna utgör en blandning av nya vägprojekt och olika ombyggnads- och underhållsprojekt. Redovisningen omfattar alla objekt på minst 10 Mkr (>=8 Mkr i Norr och Mitt) med fördelning på län. De svarar för ca 20 procent av hela antalet objekt men ca 80 procent av totala investeringarna under perioden.

Den länsvisa fördelningen ger en indikation på var Vägverkets projektmedel använts. Några län har fått färre investeringskronor per invånare (Gotland, Västmanland och Stockholm) medan några har fått avsevärt mer (Jämtland, Jönköping, Halland).

Frågan om detta är följd av regionalpolitiska markeringar går inte att avgöra med ledning av investeringsuppgifterna. Norrlandslänen har haft väginvesteringar över rikets genomsnitt räknat per capita medan län med redan väl utbyggt vägnät haft väginvesteringar under. Likväl går i kronor räknat betydande investeringar till de tätbefolkade delarna av landet. Vissa län har fått stora belopp till få objekt för utbyggnad av bland annat motorvägar. Utbyggnaderna av E6 genom Halland och E4 genom Småland förklarar på så sätt Hallands och Jönköpings höga andelar. Andra län har fått små belopp till ett stort antal objekt, för mindre brobyggen och vägar. I norrlandslänen är detta vanligare än i övriga län.

En motsvarande genomgång av genomförda investeringar för Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har inte gjorts, men andra redovisningar av deras investeringsobjekt anger att den större volymen läggs på de tätare befolkade delarna av landet.

Tabell 14. Investeringar i vägprojekt länsvis och på vägverkets regioner 1989–1995.

	Miljoner kr	Bef 1994	Kr per inv
Stockholms län	1 536	1 708 502	899
Uppsala län	505	286 642	1 762
Södermanlands län	798	259 793	3 072
Östergötlands län	765	415 603	1 841
Jönköpings län	1 813	312 494	5 802
Kronobergs län	371	180 747	2 053
Kalmar län	302	244 057	1 237
Gotlands län	30	58 237	515
Blekinge län	328	153 016	2 144
Kristianstads län	781	294 571	2 651
Malmöhus län	923	811 415	1 138
Hallands län	1 343	268 067	5 010
Göteborgs o Bs län	1 517	764 594	1 984
Älvsborgs län	715	449 767	1 590
Skaraborgs län	393	279 921	1 404
Värmlands län	563	285 498	1 972
Örebro län	600	276 828	2 167
Västmanlands län	206	261 753	787
Kopparbergs län	713	291 203	2 448
Gävleborgs län	822	289 654	2 838
Västernorrlands län	1 282	260 295	4 925
Jämtlands län	799	136 301	5 862
Västerbottens län	989	259 775	3 807
Norrbottens län	945	267 648	3 531
Riket	19 039	8 816 381	2 160

Källa: Vägverket och NUTEK

4 Utgifter fördelade utifrån mottagarkategori

4.1 Fyra mottagarkategorier

I detta avsnitt visar vi på utfallet av statens utgifter uppdelat på ett antal mottagarkategorier. Mottagare definieras som mottagare i första ledet. Vad gäller t.ex. statsbidrag till kommuner innebär det att "producenten" av service eller den som är ansvarig gentemot staten för resursernas användning är mottagare. I program där det förekommer överföring i flera led t.ex. regionala projektmedel, har resursöverföringen följts till den ansvarige mottagaren, i detta fall ofta företag.

De mottagarkategorier som vi använder är;
- individer
- företag
- kommuner
- staten

Det är utgifterna i statsbudgeten och socialförsäkringssektorn för budgetåret 1993/94 som vi har fördelat. Med andra ord är det *samma* utgifter som fördelas på 27 politikområden i kapitel 3. I detta kapitel görs grupperingen efter andra kriterier. Detta gör att utgifter från två olika grupper av politikområden i kapitel 3 kan hamna i en och samma mottagargrupp i detta kapitel. Exempel på det är studiestöd och pensioner som finns i mottagarkategorin individer. Studiestöd finns i gruppen utgifter för regional utveckling som är individinriktade och pension finns i gruppen kompensation för inkomstbortfall i kapitel 3.

4.2 Utgifter med individer som mottagare

Av de totala utgifterna på cirka 600 mdr kronor är det cirka 359 mdr kronor som har individer som mottagare. Det motsvarar ett riksgenomsnitt på cirka 41 000 kr/invånare. Stockholms regionen har det lägsta värdet av alla de åtta regiongrupperna, 38 150 kr/inv. Det högsta värdet har gruppen små regioner på 45 900 kr/inv, vilket motsvarar cirka 112 procent av riksgenomsnittet. Enbart två regiongrupper har värden under riksgenomsnittet. De flesta regiongrupperna har värden kring snittet för landet. Spridning mellan regionernas olika utfall är därmed relativt jämn.

Tabell 15. Utgifter fördelade på individer som mottagare samt det högsta och lägsta indexvärdet inom respektive regiongrupp.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	66 790,5	38 149	93		
Göteborg	35 004,2	41 533	101		
Malmö	24 335,4	40 436	99		
Stora reg.	73 922,2	40 913	100	110	91
Reg. centra	77 688,2	41 864	102	113	91
Lok. centra	55 361,4	41 909	102	118	81
Mindre reg.	15 477,0	45 412	111	124	94
Små reg.	10 344,6	45 905	112	136	76
Riket	358 923,6	41 043	100		

Källa: NUTEK Analys

Spridningen inom de olika regiongrupperna

Inom de olika grupperna är variationerna inte heller stora, se tabell 15 (eller Appendix 3). Det går inte att hitta ett regionalt mönster i utfallet. Gruppen stora regionala centra har den minsta spridningen inom gruppen, vilket motsvarar 91 procent till 110 procent av landets genomsnitt. Den största spridningen finns i gruppen små regioner. Där har Gnosjö det lägsta värdet på 31 300 kr/inv, 76 procent av rikssnittet, och Haparanda det högsta med 55 800 kr/inv, vilket motsvarar 136 procent av rikssnittet.

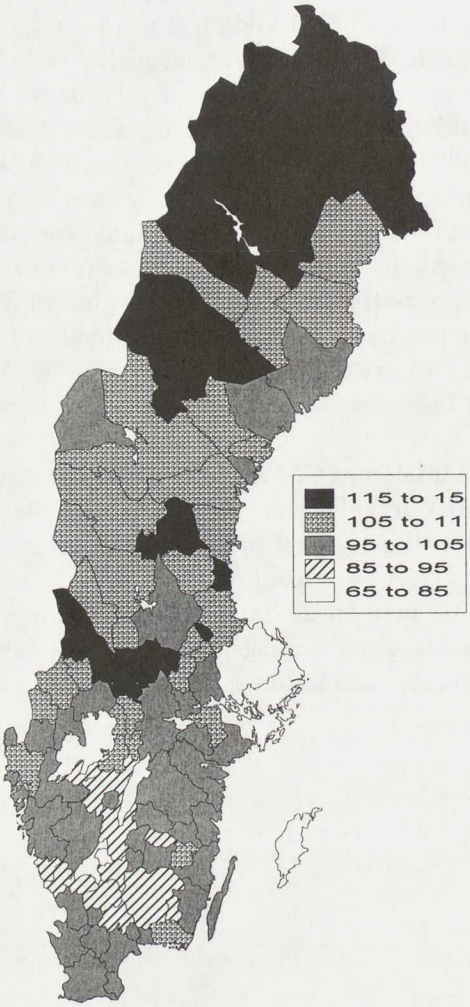
Utfallsmönstret över landet

Det som avspeglar fördelningen dels mellan de olika grupperna av regioner och dels mellan de enskilda regionerna är främst åldersstrukturen och till viss del också arbetslösheten. De så kallade livscykelbundna transfereringarna till individer utgör nästan en tredjedel av utgifter till individer som mottagare och präglar därmed profilen på utfallet. De livscykelbundna transfereringarna omfördelar inkomster för en och samma individ över en livscykel. När man arbetar betalar man in pengar som man har rätt att utnyttja när man ännu inte har påbörjat sitt yrkesverksamma liv eller inte kan fortsätta arbeta på grund av ålder. Denna grupp av transfereringar återspeglar därför åldersituationen i regionen då den består av pensioner, barnbidrag, föräldrapenning och studiestöd. På så vis förekommer i viss mån en "regionalpolitisk anpassning" som förklaras av kommunernas skiftande befolkningssammansättning.

Av det totala utfallet på 359 mdr kronor så kan cirka 46 mdr hänföras till ekonomisk trygghet vid arbetslöshet. Utfallet för detta politikområde har en tydlig regional profil med regioner i norra och mellersta delen (Bergslagen) av Sverige som de största mottagarna.

Av figur 11 ser man att det mest är Norrlands regioner som finns i den högsta indexklassen. I den lägsta klassen finns enbart Gnosjö och Gislaved. De flesta regionerna ligger dock i de mellersta indexklasserna.

Figur 11. Utfallet av utgifter med individer som mottagare fördelat på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 41 043 kr/inv.



4.3 Utgifter med företag som mottagare

Bland de utgifter som vi klassificerat med företagare som mottagare återfinns exempelvis de traditionella företagsstöden (regionalpolitiskt företagsstöd, småföretagsstöd m.m). Vi har även klassificerat statens anskaffning av material från försvarsindustrin och räntebidragen till denna grupp. Detta gör att bilden av den regionala fördelningen av dessa pengar blir lite annorlunda än den traditionella stödområdesindelningen. Regioner som tar emot mycket räntebidrag syns tillsammans med de traditionella stödregionerna.

Det är totalt 43 mdr kronor av utgifterna som har företag som mottagare. I genomsnitt är det 4 900 kr/invånare, se tabell 16. Det är fyra grupper av regioner som ligger under riksgenomsnittet. Dessa är Göteborgsregionen, regionala centra, lokala centra och mindre regioner. Gruppen mindre regioner har det lägsta snittet av alla grupper, cirka 4 400 kr/invånare. I gruppen med det högsta genomsnittet, små regioner, återfinns bland annat Arjeplog och Åre med utfall på nästan två och en halv gång över riksgenomsnittet.

Tabell 16. Utgifter fördelade på företag som mottagare.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	8 657,1	4 945	101		
Göteborg	4 081,2	4 842	99		
Malmö	2 991,2	4 970	101		
Stora reg.	9 385,9	5 195	106	129	83
Reg. centra	8 972,5	4 385	99	146	78
Lok. centra	5 983,3	4 529	92	144	61
Mindre reg.	1 493,4	4 382	89	129	50
Små reg.	1 285,6	5 705	116	269	47
Riket	42 850,3	4 900	100		

Källa: NUTEK Analys

Spridningen inom de olika regiongrupperna

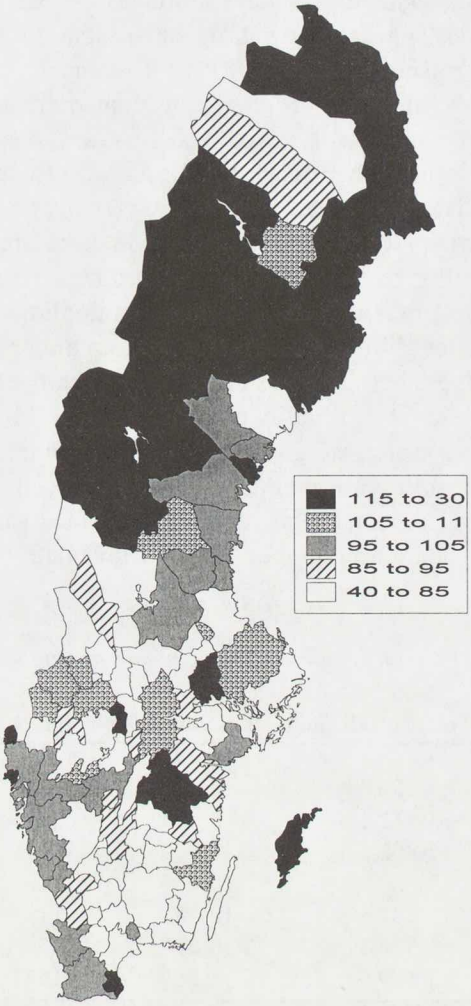
Variationerna inom de olika grupperna är stora, se tabell 6 och Appendix 3. Den lokala arbetsmarknad som tar emot minst pengar till företag återfinns i gruppen små regioner, Emmaboda 47 procent av snittet för landet. Gruppen har även det högsta genomsnittet av alla grupper. Spridningen i gruppen är därmed stor, mellan 47 procent till 269 procent av riksgenomsnittet.

Den grupp med den minsta spridningen är stora regionala centra. Minst pengar tar företag i Borås emot, 83 procent av riksgenomsnittet. Bland regionala centra går mest pengar till företagen i Luleå, 129 procent av genomsnittet för landet.

Utfallsmönstret över landet

Utfallet av utgifter till företag som mottagare, figur 12, har ett mönster som är relativt koncentrerat till norra Norrland. Men även regioner där någon av Sveriges försvarsindustrier är belägna utmärker sig tillsammans med regioner som får mycket räntebidrag till bostadsbyggande. Flera regioner i södra och mellersta delen av landet ligger i de lägsta indexklasserna.

Figur 12. Utgifter med företag som mottagare fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100 = 4 900 kr/inv.



4.4 Utgifter med kommunen som mottagare

Kommuner och landsting är stora mottagare av statliga resursöverföringar. I vår kartläggning rör det sig om nästan 76 mdr kronor, vilket motsvarar ett riksmedelvärde på 8 650 kr/invånare. Det statliga utjämningsbidragen är de stora programmen inom området. Därutöver förekommer mindre anslag för hälso- och sjukvård, bostadsbidrag etc.

Statsbidrag till kommuner har som huvudsyfte att utjämna skillnader mellan olika kommuners förutsättningar att ge en grundläggande kommunal basservice. Kommuner med få invånare ska alltså kunna erbjuda lika billig basservice som invånare med ett stort antal invånare. Detta gör att det finns en tydlig regionalpolitisk anpassning i fördelningsmönstret. Minst statsbidrag till kommuner tar Stockholmsregionen emot, se tabell 17. Den har ett genomsnitt på 5 400 kr/invånare, vilket är cirka 62 procent av riksgenomsnittet. Mest statsbidrag med kommuner som mottagare går till grupperna mindre och små regioner. De tar i genomsnitt emot mellan 13 300 kr/inv och 14 100 kr/inv. Det finns ett tydligt mönster i att regioner med få invånare tar emot mer pengar per invånare än regioner med fler invånare.

Tabell 17. Utgifter fördelade på kommun som mottagare, kronor.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	9 449,1	5 397	62		
Göteborg	5 256,0	6 236	72		
Malmö	5 172,1	8 594	99		
Stora reg.	15 862,5	8 779	101	162	81
Reg. centra	18 660,7	10 056	116	183	97
Lok. centra	13 587,6	10 286	119	170	76
Mindre reg.	4 532,3	13 298	154	207	92
Små reg.	3 169,9	14 067	163	256	78
Riket	75 690,1	8 655	100		

Källa: NUTEK Analys

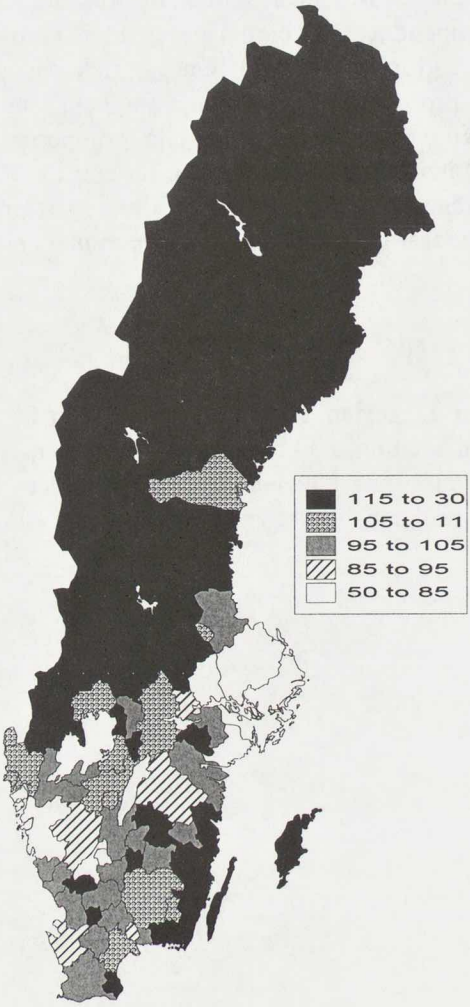
Spridningen inom de olika regiongrupperna

Gruppen små regioner fick mest bidrag till kommunen per capita, se tabell 17 och Appendix 3. Exempel på en liten mottagare som dock återfinns i denna grupp är Gnosjö. Gnosjö fick endast 6 750 kr/inv. Det är cirka 80 procent av genomsnittet för hela landet. Spridningen inom denna grupp är den största av alla grupperna. Inom gruppen mindre regioner återfinns den region som tar emot minst av alla regioner, bortsett från Stockholms- och Göteborgsregionerna. Det är Nyköping som endast får 6 600 kr/inv i kommunala statsbidrag.

Utfallsmönstret över landet

Man kan av figur 13, nedan, se att det förekommer en regionalpolitisk anpassning i den mening att kommunerna i stödområdena, vilka ofta har få invånare, återfinns i den högsta indexklassen. Det man också slås av när man studerar utfallet är att det är få "givarkommuner".

Figur 13. Utgifter med kommuner som mottagare fördelade på lokala arbetsmarknader. Riksgenomsnitt index 100=8 655 kr/inv.



4.5 Utgifter med staten som mottagare

De pengar som fördelas i den här gruppen är pengar där staten är både givare och mottagare. Det är alltså utgifter som ej fördelas vidare på andra mottagare än staten i första ledet, dvs utgifter för statlig verksamhet.

Totalt sett uppgår överföringar till staten till 116 mdr kronor, vilket är ett medelvärde på 13 300 kr/inv, se tabell 18. Staten som mottagare avser framför allt förvaltning och infrastruktur som viktiga delområden. Emellertid är staten också mottagare av överföringar för andra ändamål. Det gäller forskning, kultur och försvar. Ur regionalpolitisk synvinkel är det ofta fråga om långsiktiga åtaganden, där staten har goda möjligheter att styra verksamheternas lokalisering, inriktning och omfattning.

Överlägset mest utgifter med staten som mottagare går till Stockholmsregionen. Detta på grund av att många centrala myndigheter är lokaliserade där. Dit går cirka 19 900 kr/inv, vilket motsvarar 150 procent av riksgenomsnittet. Gruppen stora regionala centra tar också emot något mer pengar än genomsnittet för landet. Resten av de sex grupperna av regioner tar emot mindre pengar än de genomsnittliga 13 300 kr/inv. Minst går till gruppen små regioner. Regionerna i den gruppen tar i genomsnitt emot 8 800 kr/inv, vilket motsvarar 66 procent av riksmedelvärdet.

Tabell 18. Utgifter fördelade på staten som mottagare, kronor.

Region	Totalt utfall, mkr	Per capita, kr	Index	Högsta	Lägsta
Stockholm	34 811,6	19 883	150		
Göteborg	9 162,6	10 872	82		
Malmö	7 486,7	12 440	94		
Stora reg.	24 875,0	13 767	104	185	64
Reg. centra	22 492,8	12 121	91	184	71
Lok. centra	11 921,0	9 024	68	204	27
Mindre reg.	3 343,3	9 810	74	182	32
Små reg.	1 988,4	8 824	66	200	22
Riket	116 081,4	13 274	100		

Källa: NUTEK Analys

Spridningen inom de olika regiongrupperna

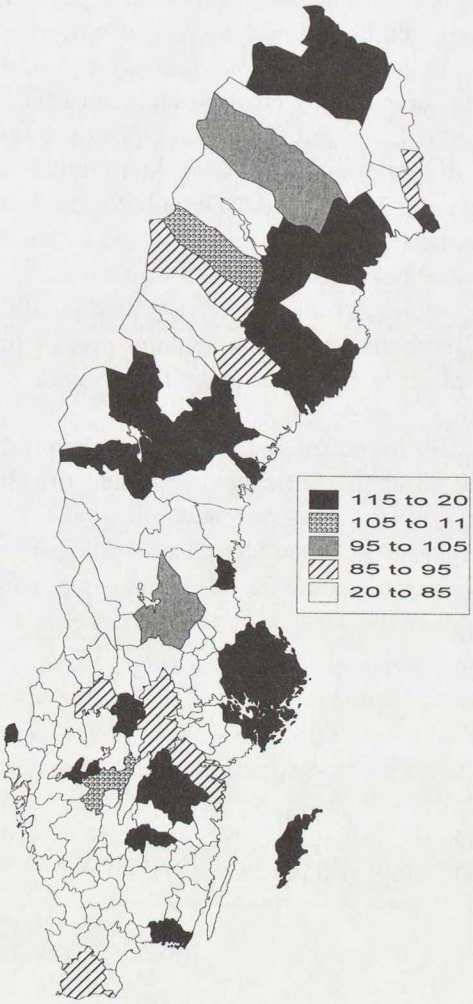
Studerar man spridningen inom de olika regiongrupperna så finns den största spridningen inom grupperna lokala centra och små regioner, se tabell 18 och Appendix 3. Där finns det arbetsmarknadsregioner som tar emot nästan 20 procent av riksgenomsnittet samtidigt som andra regioner i samma grupp tar emot dubbelt så mycket som genomsnittet för landet.

Utfallsmönstret över landet

Av figur 14, nedan, kan man konstatera att pengarna till staten är koncentrerade till ett fåtal regioner i Sverige. De flesta regionerna ligger i det lägsta indexintervallet. Det som gör att en region får mycket mer än andra är just myndigheters, regementens och andra statliga organisationers lokalisering. Utgifterna som går till utbildning och sjukvård är mycket jämt fördelade över landet.

Utnyttjandet av de utgifter som finns i detta aggregat kräver i vissa fall en geografisk närhet i andra fall inte. Det svenska försvaret ska kunna försvara hela befolkningen oavsett var regementen, flygflottiljer etc. är belägna. Sveriges statliga myndigheter ska också kunna ge service åt invånarna i landets alla delar fastän de är lokaliserade på ett fåtal ställen. Men givetvis krävs det en viss geografisk närhet om man t.ex. ska kunna utnyttja en speciell väg eller forskningsinstutition. Även om utnyttjandet inte är begränsat till ett visst avstånd så får givetvis regioner där till exempel ett regemente är lokaliserat fördelar med arbetstillfällen, utbyggd näringslivsstruktur etc.

Figur 14. Utgifter med staten som mottagare fördelade på lokala arbetsmarknader. riksgenomsnitt index 100 = 13 274 kr/inv.



4.6 Sammanfattning

Av de fyra mottagarkategorier som vi fördelat utgifterna på i detta kapitel så har företag och kommun den tydligaste regionala profilen på utfallet. Utgifter som har företag som mottagare fördelas främst till regioner i Norrland. Men även i ett par regioner i södra Sverige, t.ex. Linköping och Gotland, tar företagen emot pengar i nivå med Norrlandsregionerna. Utfallet för utgifter med kommunen som mottagare har en ännu tydligare regional prägel. Detta beror på de statliga utjämningsbidragen som finns i denna grupp av utgifter och som främst går till regioner med liten befolkning.

Individer som mottagare har ett relativt jämnt utfall över landet. Några regioner i Norrbotten har dock ett högt utfall i jämförelse med riksgenomsnittet. Men de flesta regioner ligger ändå i nivå med genomsnittet för landet.

När det gäller utgifterna till staten som mottagare, dvs utgifter för statlig verksamhet, så är pengarna koncentrerade till ett fåtal spridda regioner. Det som gör att en region tar emot mycket pengar beror på mängden statlig verksamhet som är lokaliserad till regionen. Ligger det en myndighet eller ett regemente där blir förstås regionen utmärkande.

5 Litteraturgenomgång i ämnet statsbudgetens regionala fördelning

Nedan sammanfattas de mest centrala slutsatserna i den svenska litteraturen som finns inom området statliga resursöverföringar till regioner. Dessutom sammanfattas resultat av några motsvarande studier i Finland och Norge.

Kartläggningar av statens budget

I rapporten *Staten i geografin, SOU 1989:65,* görs en regionalisering av utgifterna i 1985/86–års budget för hela Sverige. Detta är första gången som en total kartläggning av statens utgifter görs. Inkomster regionaliserades inte vid detta tillfälle.

I denna studie systematiseras analysen av fördelningen av utgifter på regioner med en indelning efter politikens innehåll. Denna indelning har inte använts i några senare rapporter men är ett intressant sätt för hur man kan se på politiken. Utgifterna delades in i fem så kallade "samhällen". Dessa var *transfereringssamhället*, där bland annat pensioner, sjukför-säkring, barnbidrag med mera ingick; *reaktionssamhället*, häri ingick överföringar som syftar till att lösa problem i företag, kommuner och för individer samt påverka den regionala balansen; *komplexsamhället* bestående av försvaret samt bostads- och energipolitiken; *servicesamhället*, vilket utgjordes av förvaltning, omsorg, drift av kommunikationsväsendet med mera; *kompetenssamhället*, där utbildning, kultur och forskning ingick.

Samhällenas regionala utfall har helt olika profil och påverkar den regionala utvecklingen olika mycket, skriver författarna. Exempel på ett område som bidrar till den regionala utvecklingen är servicesamhället. Denna grupp av överföringar är av grundläggande betydelse för den regionala utvecklingen både vad gäller tjänster och sysselsättning. Ett annat exempel är reaktionssamhället som bidrar för individer att upprätthålla välfärden. I kompetenssamhället däremot, som har en geografisk koncen-tration till ett fåtal kommuner, finns det inte någon större anpassning till regionalpolitiska prioriteringar, menar rapportförfattarna.

Den slutsats som dras i rapporten, Staten i geografin SOU 1989:65, är att de regionalpolitiska stöden endast utgör en liten del av den totala regionala omfördelningen via statsbudgeten. Andra program som traditionellt inte uppfattas som regionalpolitik svarar däremot för stora omfördelningar. Författarna menar dock att den traditionella regionalpolitiken har inverkat på de övriga programmen. För det första ingår regionalpolitiska prioriteringar (sekundärt) i sektorspolitikens målsättning. För det andra kan regionalpolitiken påverka indirekt genom att det faktiska beslutsfattandet i sektorspolitiken leder till ett geografiskt utfall som står i överensstämmelse med regionalpolitiska prioriteringar, skriver författarna.

För att öka kunskapen om det regionala utfallet av statens finanser och hur dess förändringar påverkar de regionala ekonomierna gjorde NUTEK under 1993 och 1994 en mycket omfattande kartläggning, *Statsbudgetens regionala fördelning, B 1994:3*. Denna kartläggning omfattar en regionalisering av samtliga inkomster och utgifter i statsbudgeten och socialförsäkringssektorn för budgetåret 1991/92. Kartläggningen är en utvidgning av den som gjordes i SOU 1989:65, där enbart utgiftssidan regionaliserades.

Huvudsyftet med studien var att öka kunskapen om den stora regionalpolitiken. Med detta begrepp menar NUTEK hur *alla* inkomster och utgifter i statens budget och socialförsäkringssystem påverkar de regionala ekonomierna. En utvidgning av begreppet sker alltså i denna studie. Tidigare har den stora regionalpolitiken definierats som politikområden med regional målsättning. NUTEK skriver dock i rapporten att "det inte finns några anslag i kombination med sin finansiering som är neutrala i den mening att de inte omfördelar regioners inkomster."

NUTEK's viktigaste budskap i rapporten är att begreppet och synsättet på regionalpolitiken måste vidgas. Den lilla regionalpolitiken, som ofta har uppmärksammats i samhällsdebatten, har som syfte, att via finansiella stöd till företag och regionala utvecklingsinsatser, underlätta näringslivsstrukturen i speciellt utsatta regioner. Denna politik omfattar cirka två miljarder kronor, vilket är en marginell del av den totala omfördelningen menar NUTEK i sin rapport.

NUTEK har publicerat ytterligare en rapport i ämnet statens resursöverföringar till regioner, *Statsbudgetens regionala fördelning 2 B 1995:4*. I denna rapport gör NUTEK en uppdatering av den kartläggning som gjordes i B 1994:3. En kartläggning av inkomsterna och utgifterna i statsbudgeten och socialförsäkringssektorn för budgetåret 1992/93 redovisas i studien.

Inför det då stundande EU–medlemskapet gjordes också en genomgång i studien av vad tillskottet från EU, i fråga om

strukturfondspengar, kommer att bidra med till den regionala utvecklingen i mål 6–området. Till detta målområde går det hela 87 800 kr/invånare av de totala utgifter, vilket är en bra bit över riksgenomsnittet på 69 200 kr/invånare detta budgetår. Av de traditionella regionalpolitiska stöden går det cirka 2 400 kr/invånare till området och det framtida tillskottet från EU beräknas bli ungefär 1 100 kr/invånare. Pengarna från EU innebär ett betydande tillskott till den lilla regionalpolitiken men jämfört med den totala regionala omfördelningen måste det betraktas som marginellt, skriver NUTEK. Dessa pengar bör därför inte överskattas då de inte är av största betydelse för mål–6-regionens utveckling.

Även på inkomstsidan råder det skillnader i vad mål 6–regionen bidrar med jämfört med landet totalt. Genomsnittet för landet detta budgetår är på 53 300 kr/invånare medan mål 6–området bidrar med cirka 46 300 kr/invånare. Skillnaden är inte lika stor som på utgiftssidan, vilket till viss del beror på att just statens utgifter utjämnar skillnader mellan inkomster i olika regioner.

NUTEK påpekar dock i detta sammanhang att Sverige har mycket att lära av EU's arbetsmetoder för regionalpolitiken. Dessa kan på ett positivt sätt bidra till samordning av den svenska sektorspolitiken då kraven på samverkan mellan olika regionala nivåer och mellan centrala sektorer starkt betonas inom EU.

Konsekvensberäkningar

En viktig del i arbetet med kartläggningarna av statens budget har varit att göra bedömningar på vilka de regionala konsekvenserna skulle kunna bli om budgeten förändras. Med regionala konsekvenser menas bland annat vilka effekterna blir av skatte- och anslagsförändringar på hushållens inkomster och konsumtion liksom på kommunernas ekonomi och på den regionala sysselsättningen.

I boken *Geografin i den ekonomiska politiken Ds 1990:74,* används den databas som togs fram vid kartläggningen av utgifterna för budgetåret 1985/86 för att analysera den regionala omfördelningen. Författarna tar i denna rapport även hänsyn till hur skattebördan fördelar sig geografiskt för att få en mer heltäckande bild av verkligheten. Man använde sig för första gången av en datormodell för att analysera vilka regioner som förlorar respektive vinner på att statens olika utgifter och inkomster omfördelas mellan regioner. Modellen används även till att studera vilka de kortsiktiga effekterna blir i olika regioner av ändringar i prioritering mellan utgiftsposter i statsbudgeten.

En viktig slutsats i studien, Ds 1990:74, är att expansionen av statens budget har varit förenad med en omfördelning från storstäderna till resten av landet. Den förda politiken har minskat splittringen mellan regionerna och underlättat för den generella ekonomiska politiken. Resultaten visar också att en kontraktion, dvs. en samtidig minskning av skatter och anslag leder till regional omfördelning av inkomster. En omläggning av politiken mot större betalningsansvar för nyttjarna av offentliga tjänster kommer att fördela om köpkraft mellan regioner till förmån för framför allt storstadsområdena.

I rapporten *EG, statsbudgeten och den regionala balansen Ds 1992:80*, görs ett försök att besvara frågan vad förändringar i den offentliga sektorn betyder för inkomstskillnaderna mellan olika regioner. Vilka effekter får en krympning av statsbudgetens omfattning på den regionala sysselsättningen och vilka möjligheter finns för att krympa statsbudgeten utan att öka de regionala skillnaderna är frågor som författaren till studien försöker besvara. De besparingsalternativ som används har tagits fram mot bakgrund av EG-inträdet och vad det skulle innebära för den svenska statsbudgeten.

Samma modell används i Ds 1992:80 som i Ds 1990:74. Tre olika krympningsalternativ och dess regionala konsekvenser analyseras. Huvudslutsatsen i rapporten är att de regionalpolitiskt prioriterade områdena kommer att drabbas av betydande förluster av inkomster och sysselsättning vid en minskning av statens budget. Att minskningarna skulle komma att kompenseras av tillväxt i den privata sektorn är knappast troligt, skriver författaren. Förmodligen kommer den privata tillväxten, till följd av förstärkt budget, ha en helt annan regional profil än den offentliga tillbakagången. Det antyder växande regionala skillnader och "matchnings-problem" på arbetsmarknaden.

I rapporten *Statsbudgetens regionala fördelning 1991/92 B 1994:3*, analyseras också vilka de regionala konsekvenserna blir av besparingar i statsbudgeten. Två olika besparingsalternativ på 100 mdr kronor används i analysen. I det ena alternativet förstärks budgeten genom att utgiftsanslag minskas med 100 mdr kronor. I det andra alternativet förstärks budgeten med dels 50 mdr kronor i ökade skatter och dels 50 mdr kronor i minskade utgifter.

För att analysera förändringarna används även i denna rapport den datormodell som använts i de två tidigare rapporter. De regionala konsekvenserna av de båda krympningsalternativen skiljer sig mycket åt. Besparingen med både skatte- och utgiftsförändringar har det jämnaste utfallet. Det första alternativet med enbart utgiftssänkningar är gynnsammast för storstäderna. Medan det andra alternativet är mest fördel-

aktigt för Norrland. För de mellanstora städerna i södra och mellersta Sverige är resultaten från de båda alternativen likvärdiga.

Studerar man sysselsättningseffekterna av besparingsalternativen så har alternativet med både skattehöjningar och utgiftsminskningar både det mest jämna regionala utfallet och de lägsta nivåerna. Detta gör att kravet på sysselsättningstillväxt i den privata sektorn blir större i alternativet med enbart utgiftsminskningar. För att en region ska "klara av" besparingar bör den privata sektorn kunna suga upp den friställda arbetskraften. Det poängteras tydligt i studien att den privata tillväxten är helt avgörande för vilken nettoeffekt åtstramningen får på statsfinanserna och om underskottet ska kunna reduceras i slutändan. En utdragen omställning med växande arbetslöshet återverkar på statsfinanserna genom att utgifterna för arbetsmarknadspolitik och kontantstöd ökar samtidigt som inkomster från sociala avgifter och inkomst- och varuskatter uteblir. Den regionala profilen på tillbakagång och expansion har därför stor betydelse för de långsiktiga konsekvenserna dels för de enskilda regionerna men också för landet som helhet, skriver NUTEK.

De slutsatser man kan dra av samtliga beräkningar av de regionala konsekvenserna vid budgetförändringar är givetvis att det är regioner som är beroende av statliga överföringar som kommer att drabbas mest. Ofta är det inte dessa regioner som har de bästa förutsättningarna att "klara av" besparingar med tillväxt i den privata sektorn, vilket kan leda till effekter som ej var menade från början.

Förändringar i utfallet mellan kartläggningarna

I rapporterna från NUTEK görs bedömningar på om det har varit stora förändringar i fördelningsmönstret mellan de olika kartläggningarna.

De förändringar som faktiskt skett under perioden mellan 1985/86 och 1991/92 är att flera regioner i Bergslagen har haft större ökningar än riksgenomsnittet, medan Göteborg- och Malmöregionen har haft en utveckling betydligt under genomsnittet för landet. I rapporten undersöks också om en inkomstomfördelning har skett under samma period. Resultatet av analysen visar att en inkomstomfördelning har skett, dvs. det har gått mindre resurser till storstäderna och mer till kommuner i mellersta och norra Sverige. Utifrån detta resultat går man sedan vidare och frågar sig om denna inkomstomfördelning har fortsatt även under 1990–talet.

För att kunna studera om inkomstomfördelningen fortsatt under 1990-talet görs en prognos på utfallet för budget året 1993/94 i

NUTEK's rapport B 1994:3. Prognosen baseras på den databas över den regionala fördelningen av 1991/92–års budget. Analysen av materialet visar att någon inkomstomfördelning från storstäder till resten av landet inte äger rum under början av 1990–talet. Det är snarare så att inkomsterna i storstäder förstärks relativt övriga landet. Slutsatsen blir därmed att inkomstut-jämningen mellan regioner har upphört och det förefaller som ett trendbrott inträffat i den stora regionalpolitiken under första delen av 1990–talet. Denna slutsats blir ännu tydligare då utgifterna för arbetslösheten exkluderas och enbart de strukturella budgetförändringarna studeras.

Vid en jämförelse av kartläggningsresultatet mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93 konstateras, i Statsbudgetens regionala fördelning 2, att den totala regionala omfördelningen är relativt stabil. Mest utgifter går till regionerna från Västernorrland och norrut samt Bergslagen och Gotland. Inkomsterna däremot kommer främst från Stockholmsregionen men även från turistregionerna Malung och Strömstad. Utfallsmönstren mellan de båda kartläggningsåren är i de flesta fallen mycket lika varandra, trots att nivåerna varierar en del. Detta är inte särskilt förvånande då stora delar av de beslutade budgetsaneringsåtgärderna inte trätt i kraft ännu vid dessa kartläggningsår.

Sammanfattning av de svenska studierna

Sammanfattningsvis kan man konstatera att NUTEK med sina två studier i ämnet statsbudgetens regionala fördelning starkt betonar att det är den stora regionalpolitiken och dess omfördelning som är av betydelse för en regions utveckling. Då menar NUTEK inte bara utgifternas regionala fördelning utan även inkomsterna, som krävs för att finansiera utgifterna. I de tidigare studierna i ämnet poängteras visserligen att i princip hela fördelningen av statens utgifter har betydelse för regional utveckling. Men där togs ingen hänsyn till hur profilen för inkomsternas fördelning ser ut.

I samtliga studierna är man dock överens om den lilla regionalpolitikens betydelse för regional utveckling. Den lilla regionalpolitiken fyller en viss funktion men dess betydelse för utjämningen av skillnader mellan regioner i Sverige har varit marginell.

De finska studierna

Large-scaled regional policy in Finland – regional effects of budgets of federal government and social security institution 1992.

En grupp forskare i Finland har på samma sätt som NUTEK brutit ner hela statsbudgeten och socialförsäkringssektorn. Både inkomst- och utgiftssidan för 1992 har kartlagts. Analysen av den finska omfördelningen mellan regioner var dock endast möjlig att göra på län. I Sverige regionaliserades allt material på kommunnivå, vilket ger en lite mer nyanserad bild.

Resultaten av den finska studien visar dock på samma mönster som i Sverige. Det är länen i norra och östra delen av Finland som är de största nettomottagarna av pengar från staten. Länen i södra delen av Finland är däremot nettogivare, dvs. de ger mer pengar än de tar emot. Den stora regionalpolitiken har i Finland, på samma sätt som i Sverige, omfördelat inkomster och utjämnat skillnader mellan regioner.

Precis som i Sverige lider den finska statsbudgeten av stora underskott, vilket medför stora besparingar under kommande år. Detta innebär givetvis att de delar av landet som är beroende av statliga överföringar kommer att drabbas mest. Det ställer då stora krav på att den privata sektorn kan klara av att kompensera för detta. De finska forskarna har även börjat bygga en datormodell där simuleringar av budgetförändringar ska analyseras.

De norska studierna

I Norge pågår just nu en första kartläggning av den norska statsbudgeten. Det är forskare på NIBR (Norsk Institutt for By– og Regionforskning) som utför analysen. Resultatet av arbetet presenteras under hösten 1996.

Appendix 1.

Riksdagens 27 politikområden.

Politikområde	Namngrupp
1) Rikets styrelse	1
2) Samhällsekonomi och finansförvaltning	1
3) Skatteförvaltning och uppbörd	1
4) Rättsväsendet	1
5) Utrikesförvaltning och internationell samverkan	1
6) Totalförsvar	1
7) Internationellt bistånd	1
8) Invandrare och flyktingar	1
9) Hälsovård, sjukvård och social omsorg	3
10) Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	4
11) Ekonomisk trygghet vid ålderdom	4
12) Ekonomisk trygghet för familjer och barn	4
13) Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	4
14) Arbetsmarknad och arbetsliv	3
15) Studiestöd	3
16) Utbildning och universitetsforskning	3
17) Kultur, medier, trossamfund och fritid	2
18) Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	2
19) Regional utjämning och utveckling	2
20) Allmän miljö- och naturvård	2
21) Energi	2
22) Kommunikationer	2
23) Jord- och skogsbruk, fiske	2
24) Näringsliv	2
25) Allmänna bidrag till kommuner	3
26) Statsskuldsräntor	ofördelad
27) Avgiften till Europeiska gemenskaperna	ofördelad

Utanför budget ATP, delpension och arbetsskadeförsäkring 4

Appendix 2

Spridningen inom de olika regiongrupperna för utgifter fördelade enligt kapitel 1.

LA-region	Förvaltning			Regional utv (ej ind.inr.)		
	totalt, kr	per capita, kr	index	totalt, kr	per capita, kr	index
1 Stockholm	20 736 720 277	11 844	163	16 994 212 658	9 707	108
2 Göteborg	3 928 275 446	4 661	64	6 878 742 165	8 162	91
3 Malmö	3 173 656 302	5 273	72	5 357 549 529	8 902	99
4 Uppsala	1 772 294 709	6 538	90	3 410 059 856	12 581	140
4 Linköping	2 172 785 612	9 057	124	2 171 274 927	9 050	101
4 Norrköping	1 579 161 497	9 456	130	1 325 036 861	7 935	88
4 Helsingborg	1 848 034 520	6 435	88	2 274 931 633	7 922	88
4 Borås	731 392 602	4 572	63	1 078 852 937	6 744	75
4 Örebro	1 108 049 641	5 336	73	2 255 725 872	10 863	121
4 Västerås	679 596 990	3 956	54	1 516 263 515	8 826	98
4 Falun	683 135 360	4 505	62	1 921 124 624	12 669	141
4 Luleå	2 235 107 641	14 839	204	1 790 766 674	11 889	132
5 Eskilstuna	578 793 731	5 395	74	664 339 734	6 192	69
5 Jönköping	770 920 836	5 390	74	1 107 930 832	7 746	86
5 Växjö	594 237 760	4 737	65	862 183 043	6 872	77
5 Kalmar	493 379 739	4 407	61	931 098 845	8 317	93
5 Karlskrona	1 667 776 745	18 758	258	778 539 136	8 756	98
5 Kristianstad	818 360 089	6 977	96	768 200 257	6 549	73
5 Halmstad	583 718 343	5 554	76	926 104 105	8 811	98
5 Uddevalla	294 963 435	3 711	51	621 346 090	7 818	87
5 Trollhättan	837 977 679	5 934	82	1 165 749 271	8 254	92
5 Skövde	1 393 679 406	10 920	150	937 765 334	7 348	82
5 Karlstad	874 678 046	6 887	95	1 154 139 837	9 088	101
5 Gävle	658 695 963	4 543	62	1 357 057 091	9 359	104
5 Sundsvall	981 999 056	7 807	107	1 095 791 449	8 712	97
5 Östersund	1 282 462 679	13 070	180	1 115 559 507	11 369	127
5 Umeå	786 197 901	5 984	82	1 712 722 576	13 035	145
5 Skellefteå	185 564 342	2 289	31	748 188 580	9 230	103
6 Nyköping	300 579 258	4 955	68	608 380 993	10 029	112
6 Katrineholm	170 113 898	3 938	54	306 526 408	7 096	79
6 Gislaved	77 603 803	2 613	36	142 632 133	4 802	54
6 Nässjö	71 367 184	2 322	32	511 411 297	16 639	185
6 Värnamo	152 649 631	4 841	67	189 305 256	6 003	67
6 Vetlanda	62 853 986	2 260	31	148 505 972	5 340	60
6 Tranås	91 815 892	3 117	43	176 120 961	5 979	67
6 Älmhult	66 213 999	2 246	31	144 993 454	4 917	55
6 Ljungby	70 197 716	2 545	35	212 842 551	7 715	86

6 Oskarshamn	189 778 971	3 990	55	345 361 524	7 261	81
6 Västervik	177 979 904	4 482	62	263 181 946	6 628	74
6 Gotland	572 355 378	9 911	136	816 437 861	14 137	158
6 Karlshamn	141 656 162	4 502	62	161 771 750	5 142	57
6 Simrishamn	107 842 658	3 257	45	407 782 696	12 315	137
6 Hässleholm	364 185 135	6 399	88	322 995 631	5 675	63
6 Falkenberg	108 734 904	2 815	39	264 773 943	6 855	76
6 Varberg	122 450 707	2 405	33	411 768 746	8 088	90
6 Lysekil	33 043 625	1 309	18	258 441 620	10 234	114
6 Mariestad	253 892 254	6 079	84	347 733 251	8 326	93
6 Lidköping	626 306 494	12 454	171	413 857 490	8 229	92
6 Kristinehamn	376 109 542	14 509	199	355 372 900	13 709	153
6 Arvika	102 906 026	2 829	39	314 953 238	8 658	96
6 Säffle	132 482 109	4 260	59	209 147 860	6 726	75
6 Karlskoga	730 289 704	14 477	199	313 433 242	6 213	69
6 Fagersta	106 928 267	4 151	57	174 220 033	6 763	75
6 Köping	296 901 673	6 005	83	307 271 598	6 215	69
6 Mora	85 824 917	2 349	32	259 796 743	7 111	79
6 Ludvika	213 646 063	4 439	61	322 576 752	6 702	75
6 Söderhamn	414 555 790	13 938	192	215 228 949	7 237	81
6 Bollnäs	84 740 213	2 047	28	318 555 758	7 695	86
6 Hudiksvall	115 880 074	2 317	32	382 398 458	7 647	85
6 Härnösand	274 096 511	9 975	137	381 169 953	13 871	155
6 Örnsköldsvik	199 449 284	3 390	47	341 339 654	5 802	65
6 Kiruna	271 958 424	10 344	142	327 857 693	12 470	139
7 Eksjö	419 461 891	23 163	318	99 124 169	5 474	61
7 Hultsfred	77 617 953	4 633	64	91 975 555	5 490	61
7 Vimmerby	42 246 526	2 638	36	129 582 631	8 093	90
7 Olofström	46 758 429	3 130	43	133 716 804	8 950	100
7 Bengstfors	89 633 316	5 258	72	104 301 164	6 118	68
7 Tidaholm	128 350 232	9 653	133	86 302 766	6 491	72
7 Torsby	14 127 811	943	13	89 495 190	5 974	67
7 Sunne	70 163 981	5 007	69	100 712 489	7 187	80
7 Filipstad	84 850 439	6 452	89	84 823 566	6 449	72
7 Hagfors	99 116 414	6 242	86	59 498 049	3 747	42
7 Hedemora	53 702 436	3 152	43	137 785 355	8 088	90
7 Avesta	83 151 594	3 415	47	151 884 143	6 237	69
7 Ljusdal	58 601 308	2 776	38	157 161 380	7 444	83
7 Kramfors	149 146 131	6 199	85	179 637 931	7 466	83
7 Sollefteå	329 950 856	13 516	186	216 731 230	8 878	99
7 Strömsund	12 333 721	788	11	164 301 398	10 492	117
7 Lycksele	92 390 779	5 054	69	364 813 514	19 956	222
7 Kalix	99 542 161	5 182	71	170 684 381	8 885	99
7 Gällivare	103 439 421	4 596	63	189 128 451	8 404	94
8 Gnosjö	35 003 839	3 564	49	50 759 077	5 168	58

8 Sävsjö	26 962 587	2 241	31	77 362 723	6 429	72
8 Markaryd	49 780 648	4 650	64	53 415 382	4 989	56
8 Emmaboda	22 055 045	2 092	29	41 750 492	3 960	44
8 Hylte	54 874 074	4 957	68	62 315 222	5 629	63
8 Strömstad	65 454 910	6 022	83	183 367 465	16 869	188
8 Munkfors	7 513 955	1 590	22	31 999 770	6 771	75
8 Årjäng	58 258 071	5 756	79	82 691 948	8 170	91
8 Laxå	49 059 402	6 674	92	64 855 629	8 823	98
8 Hällefors	45 012 586	5 006	69	40 879 959	4 546	51
8 Vansbro	1 694 066	218	3	43 640 077	5 621	63
8 Malung	39 570 098	3 459	48	82 891 014	7 245	81
8 Hofors	57 938 756	4 944	68	83 702 227	7 143	80
8 Åre	19 605 926	1 962	27	204 631 736	20 475	228
8 Härjedalen	23 216 266	1 889	26	120 394 746	9 794	109
8 Storuman	16 931 002	2 233	31	91 180 353	12 024	134
8 Sorsele	7 584 094	2 179	30	72 590 551	20 859	232
8 Dorotea	17 232 881	4 545	62	33 795 523	8 912	99
8 Vilhelmina	38 088 069	4 504	62	110 603 065	13 080	146
8 Åsele	11 737 833	2 844	39	56 770 058	13 756	153
8 Arvidsjaur	137 376 512	17 436	240	106 023 054	13 456	150
8 Arjeplog	286 901	77	1	75 643 228	20 280	226
8 Jokkmokk	28 233 773	4 282	59	58 824 438	8 921	99
8 Överkalix	15 562 140	3 284	45	46 248 553	9 759	109
8 Övertorneå	28 719 535	4 614	63	84 404 559	13 561	151
8 Pajala	13 038 676	1 559	21	64 641 709	7 731	86
8 Haparanda	99 050 584	9 056	124	149 090 529	13 632	152
Riket	63 643 434 133	7 278	100	78 485 538 509	8 975	100

LA-region	Regional utv. (ind.inr.)			Inkomstkompensation		
	totalt, kr	per capita, kr	index	totalt, kr	per capita,	index
1 Stockholm	18 892 541 198	10 791	76	63 108 505 701	36 046	96
2 Göteborg	10 743 224 956	12 747	90	31 958 010 721	37 919	101
3 Malmö	9 594 544 271	15 942	113	21 861 707 376	36 326	97
4 Uppsala	4 933 457 240	18 201	129	9 077 925 728	33 491	89
4 Linköping	3 730 003 697	15 548	110	8 538 094 054	35 589	95
4 Norrköping	1 837 847 100	11 005	78	6 237 866 456	37 353	100
4 Helsingborg	2 775 397 202	9 665	68	11 068 299 317	38 544	103
4 Borås	1 980 107 855	12 378	88	5 908 655 232	36 935	99
4 Örebro	3 144 427 437	15 143	107	7 813 701 114	37 629	100
4 Västerås	2 034 737 504	11 844	84	6 605 566 357	38 450	103
4 Falun	2 344 807 567	15 463	109	5 922 396 456	39 055	104
4 Luleå	3 755 970 860	24 936	176	5 800 714 216	38 511	103
5 Eskilstuna	1 322 408 535	12 326	87	4 493 066 448	41 878	112
5 Jönköping	1 828 345 416	12 783	90	5 108 324 955	35 716	95
5 Växjö	1 871 726 907	14 920	106	4 215 389 783	33 601	90
5 Kalmar	1 806 450 210	16 137	114	4 050 805 006	36 185	97
5 Karlskrona	1 495 044 619	16 815	119	3 415 189 133	38 412	102
5 Kristianstad	1 659 168 115	14 144	100	4 427 640 165	37 746	101
5 Halmstad	1 415 969 062	13 472	95	3 851 683 460	36 646	98
5 Uddevalla	1 054 473 513	13 268	94	3 140 745 925	39 520	105
5 Trollhättan	1 827 826 805	12 942	92	5 205 567 335	36 860	98
5 Skövde	1 626 403 444	12 743	90	4 403 236 250	34 501	92
5 Karlstad	2 135 786 349	16 817	119	4 629 909 636	36 455	97
5 Gävle	2 114 598 303	14 583	103	5 929 031 080	40 888	109
5 Sundsvall	1 682 125 930	13 373	95	5 111 661 466	40 638	108
5 Östersund	2 105 744 273	21 460	152	3 871 970 275	39 459	105
5 Umeå	4 018 102 733	30 581	216	4 647 877 102	35 374	94
5 Skellefteå	1 191 335 696	14 697	104	3 407 209 212	42 034	112
6 Nyköping	588 926 411	9 708	69	2 376 082 801	39 167	104
6 Katrineholm	515 537 478	11 935	84	1 631 387 893	37 768	101
6 Gislaved	283 765 352	9 554	68	918 911 619	30 938	83
6 Nässjö	375 958 030	12 232	87	1 148 651 237	37 372	100
6 Värnamo	356 826 211	11 316	80	1 056 311 015	33 499	89
6 Vetlanda	337 539 802	12 137	86	996 134 942	35 819	96
6 Tranås	385 781 465	13 096	93	1 079 374 036	36 642	98
6 Älmhult	331 770 370	11 251	80	1 038 375 887	35 215	94
6 Ljungby	331 137 969	12 003	85	937 215 763	33 973	91
6 Oskarshamn	644 355 339	13 548	96	1 787 767 837	37 588	100
6 Västervik	568 895 808	14 326	101	1 545 631 138	38 923	104
6 Gotland	1 154 118 638	19 984	141	1 927 858 077	33 382	89
6 Karlshamn	412 476 481	13 110	93	1 220 442 318	38 791	103

6 Simrishamn	420 183 385	12 689	90	1 273 547 338	38 459	103
6 Hässleholm	634 742 596	11 153	79	2 099 889 094	36 896	98
6 Falkenberg	393 757 091	10 195	72	1 342 039 760	34 746	93
6 Varberg	616 020 164	12 100	86	1 743 907 283	34 254	91
6 Lysekil	302 493 757	11 979	85	1 030 224 134	40 796	109
6 Mariestad	730 545 190	17 492	124	1 538 960 553	36 848	98
6 Lidköping	570 954 983	11 353	80	1 786 191 487	35 518	95
6 Kristinehamn	402 209 685	15 516	110	1 075 299 001	41 480	111
6 Arvika	615 103 528	16 908	120	1 487 841 025	40 898	109
6 Säffle	426 790 444	13 725	97	1 220 188 834	39 239	105
6 Karlskoga	609 594 378	12 085	86	2 080 399 370	41 242	110
6 Fagersta	356 280 134	13 831	98	1 113 836 313	43 239	115
6 Köping	541 082 648	10 944	77	1 917 294 318	38 779	103
6 Mora	707 161 691	19 355	137	1 449 218 269	39 665	106
6 Ludvika	745 565 674	15 490	110	2 119 013 396	44 025	117
6 Söderhamn	424 510 131	14 273	101	1 322 141 127	44 454	119
6 Bollnäs	735 471 902	17 766	126	1 708 665 343	41 275	110
6 Hudiksvall	801 261 010	16 022	113	2 088 241 248	41 757	111
6 Härnösand	670 252 624	24 391	173	1 100 196 982	40 038	107
6 Örnsköldsvik	830 674 260	14 119	100	2 332 569 109	39 648	106
6 Kiruna	597 097 754	22 711	161	1 095 044 928	41 651	111
7 Eksjö	249 106 523	13 756	97	651 726 158	35 989	96
7 Hultsfred	254 601 919	15 197	108	678 598 777	40 506	108
7 Vimmerby	211 785 466	13 227	94	618 243 069	38 611	103
7 Olofström	167 669 090	11 222	79	557 499 282	37 313	100
7 Bengstfors	267 986 289	15 720	111	663 964 210	38 947	104
7 Tidaholm	163 521 388	12 299	87	473 093 741	35 582	95
7 Torsby	311 648 570	20 803	147	654 834 519	43 711	117
7 Sunne	206 200 035	14 715	104	566 885 216	40 454	108
7 Filipstad	217 473 043	16 535	117	603 591 769	45 894	122
7 Hagfors	230 767 960	14 533	103	700 698 598	44 127	118
7 Hedemora	294 979 106	17 316	123	684 948 100	40 208	107
7 Avesta	347 299 615	14 262	101	1 028 995 446	42 255	113
7 Ljusdal	370 927 569	17 570	124	940 602 790	44 553	119
7 Kramfors	437 402 193	18 180	129	1 037 649 144	43 128	115
7 Sollefteå	443 050 831	18 149	128	1 004 149 670	41 133	110
7 Strömsund	375 156 079	23 956	170	704 532 434	44 989	120
7 Lycksele	395 641 265	21 642	153	762 926 414	41 733	111
7 Kalix	459 975 203	23 945	169	844 241 651	43 948	117
7 Gällivare	524 821 623	23 321	165	972 532 157	43 216	115
8 Gnosjö	88 467 010	9 007	64	278 009 534	28 305	75
8 Sävsjö	169 975 178	14 125	100	436 843 625	36 301	97
8 Markaryd	149 522 748	13 966	99	392 858 244	36 695	98
8 Emmaboda	116 667 206	11 065	78	382 125 824	36 241	97
8 Hylte	135 976 405	12 282	87	375 921 648	33 956	91

8 Strömstad	131 672 347	12 113	86	428 718 570	39 441	105
8 Munkfors	80 495 419	17 032	121	214 930 844	45 478	121
8 Årjäng	168 705 001	16 669	118	395 651 962	39 092	104
8 Laxå	102 640 603	13 963	99	306 912 265	41 751	111
8 Hällefors	158 998 313	17 682	125	408 059 994	45 380	121
8 Vansbro	144 520 720	18 614	132	331 082 809	42 643	114
8 Malung	195 914 719	17 124	121	482 906 092	42 208	113
8 Hofors	167 720 206	14 313	101	549 222 981	46 870	125
8 Åre	192 488 977	19 260	136	384 137 353	38 437	103
8 Härjedalen	266 575 733	21 685	153	517 126 733	42 067	112
8 Storuman	199 600 061	26 322	186	323 170 307	42 618	114
8 Sorsele	92 534 016	26 590	188	155 463 400	44 673	119
8 Dorotea	99 138 772	26 144	185	172 469 638	45 482	121
8 Vilhelmina	212 392 669	25 117	178	371 962 989	43 988	117
8 Åsele	106 972 806	25 920	183	188 931 065	45 779	122
8 Arvidsjaur	187 828 206	23 839	169	352 179 408	44 698	119
8 Arjeplog	94 910 553	25 445	180	153 511 582	41 156	110
8 Jokkmokk	196 510 291	29 801	211	291 284 253	44 174	118
8 Överkalix	120 219 871	25 368	180	226 508 033	47 797	127
8 Övertorneå	188 396 337	30 269	214	281 287 886	45 194	121
8 Pajala	253 177 547	30 281	214	407 346 238	48 720	130
8 Haparanda	283 471 501	25 919	183	530 106 632	48 469	129
Riket	123 576 926 162	14 131	100	327 888 046 491	37 494	100

Appendix 3

Spridningen inom de olika regiongrupperna för utgifter fördelade enligt kapitel 4.

LA-region	Individ			Företag		
	totalt, kr	per capita,	index	totalt, kr	per capita,	index
1 Stockholm	66 790 543 451	38 149	93	106 072 432	4 945	101
2 Göteborg	35 004 206 990	41 533	101	261 686 265	4 842	99
3 Malmö	24 335 416 756	40 436	99	169 331 378	4 970	101
4 Uppsala	10 159 536 260	37 481	91	8 657 139 063	5 172	106
4 Linköping	9 456 806 429	39 418	96	428 318 069	5 639	115
4 Norrköping	6 810 017 211	40 780	99	1 352 767 235	4 207	86
4 Helsingborg	11 746 113 360	40 904	100	2 991 238 502	5 138	105
4 Borås	6 373 420 128	39 840	97	673 023 736	4 083	83
4 Örebro	8 659 206 204	41 701	102	27 369 696	5 432	111
4 Västerås	7 389 412 880	43 013	105	198 841 404	5 697	116
4 Falun	6 503 378 782	42 887	104	145 194 626	4 876	100
4 Luleå	6 824 299 167	45 307	110	86 165 945	6 332	129
5 Eskilstuna	4 955 832 013	46 191	113	161 266 697	3 992	81
5 Jönköping	5 559 459 451	38 871	95	106 585 356	4 271	87
5 Växjö	4 737 357 050	37 761	92	25 634 246	4 037	82
5 Kalmar	4 536 308 605	40 522	99	24 188 483	4 647	95
5 Karlskrona	3 833 261 017	43 114	105	70 064 019	4 187	85
5 Kristianstad	4 876 365 511	41 571	101	102 458 831	3 820	78
5 Halmstad	4 294 233 846	40 857	100	47 972 914	4 494	92
5 Uddevalla	3 439 503 638	43 279	105	178 061 935	4 714	96
5 Trollhättan	5 815 167 637	41 176	100	59 269 076	4 766	97
5 Skövde	4 753 161 061	37 242	91	264 311 053	4 691	96
5 Karlstad	5 357 160 007	42 181	103	75 402 769	5 271	108
5 Gävle	6 624 061 346	45 682	111	113 478 197	4 005	82
5 Sundsvall	5 585 561 396	44 406	108	165 415 855	4 868	99
5 Östersund	4 242 440 170	43 235	105	76 898 434	6 632	135
5 Umeå	5 500 827 922	41 865	102	27 605 028	7 174	146
5 Skellefteå	3 577 491 273	44 134	108	115 529 742	6 314	129
6 Nyköping	2 583 299 142	42 583	104	1 402 035 862	4 694	96
6 Katrineholm	1 766 943 464	40 906	100	284 734 054	3 733	76
6 Gislaved	992 126 173	33 403	81	39 033 722	3 588	73
6 Nässjö	1 246 834 901	40 566	99	610 930 717	3 590	73
6 Värnamo	1 140 030 759	36 154	88	110 345 188	3 617	74
6 Vetlanda	1 086 710 332	39 076	95	39 054 169	3 215	66
6 Tranås	1 166 785 863	39 610	97	62 702 157	3 614	74
6 Älmhult	1 121 469 660	38 033	93	106 469 347	3 161	65
6 Ljungby	1 019 882 380	36 970	90	506 432 357	2 819	58
6 Oskarshamn	1 939 307 451	40 774	99	520 209 544	5 186	106
6 Västervik	1 656 464 829	41 714	102	246 675 987	3 358	69

6 Gotland	2 198 460 659	38 068	93	67 790 555	7 702	157
6 Karlshamn	1 321 315 310	41 997	102	372 245 763	3 257	66
6 Simrishamn	1 367 768 473	41 305	101	448 046 293	6 397	131
6 Hässleholm	2 277 185 555	40 011	97	211 827 564	2 975	61
6 Falkenberg	1 422 357 062	36 826	90	472 313 908	4 982	102
6 Varberg	1 956 623 930	38 432	94	192 421 290	5 140	105
6 Lysekil	1 087 890 418	43 080	105	4 081 170 842	7 051	144
6 Mariestad	1 870 325 908	44 782	109	653 194 098	4 179	85
6 Lidköping	1 904 648 768	37 873	92	174 544 774	5 256	107
6 Kristinehamn	1 170 393 357	45 149	110	669 479 971	5 655	115
6 Arvika	1 629 724 628	44 798	109	38 561 879	5 341	109
6 Säffle	1 323 451 481	42 560	104	194 296 162	4 236	86
6 Karlskoga	2 303 676 206	45 668	111	1 128 063 321	3 942	80
6 Fagersta	1 205 401 463	46 794	114	978 738 526	2 960	60
6 Köping	2 110 873 413	42 695	104	76 238 434	4 475	91
6 Mora	1 603 006 959	43 875	107	49 451 950	3 974	81
6 Ludvika	2 310 749 591	48 009	117	77 687 847	4 026	82
6 Söderhamn	1 421 939 442	47 809	116	580 677 167	5 122	105
6 Bollnäs	1 903 218 470	45 975	112	152 351 449	4 911	100
6 Hudiksvall	2 295 119 725	45 894	112	203 300 764	5 073	104
6 Härnösand	1 170 672 309	42 602	104	253 713 495	6 020	123
6 Örnsköldsvik	2 512 705 518	42 710	104	125 532 284	3 882	79
6 Kiruna	1 274 039 120	48 459	118	83 920 343	5 663	116
7 Eksjö	697 204 011	38 500	94	89 414 422	3 462	71
7 Hultsfred	737 335 016	44 012	107	77 758 443	3 429	70
7 Vimmerby	682 327 659	42 614	104	133 337 925	4 234	86
7 Olofström	606 420 775	40 588	99	444 813 821	4 689	96
7 Bengstfors	719 329 113	42 194	103	82 524 486	3 477	71
7 Tidaholm	518 567 278	39 002	95	598 762 201	4 450	91
7 Torsby	737 043 821	49 199	120	59 168 020	3 516	72
7 Sunne	621 347 652	44 341	108	54 773 909	5 381	110
7 Filipstad	655 756 911	49 860	121	146 584 113	3 126	64
7 Hagfors	762 106 775	47 995	117	41 117 699	2 428	50
7 Hedemora	746 976 482	43 850	107	739 434 354	3 588	73
7 Avesta	1 121 505 154	46 054	112	61 125 396	3 190	65
7 Ljusdal	1 023 211 309	48 466	118	64 189 003	5 375	110
7 Kramfors	1 128 923 115	46 921	114	612 282 178	5 119	104
7 Sollefteå	1 054 966 333	43 215	105	123 154 151	5 142	105
7 Strömsund	779 698 649	49 789	121	228 381 230	6 094	124
7 Lycksele	824 280 989	45 089	110	942 560 819	6 320	129
7 Kalix	976 749 685	50 846	124	30 405 166	5 786	118
7 Gällivare	1 083 265 741	48 137	117	47 603 052	3 829	78
8 Gnosjö	307 399 122	31 297	76	702 553 888	3 974	81
8 Sävsjö	473 826 021	39 374	96	114 064 988	3 245	66
8 Markaryd	433 945 380	40 533	99	93 204 638	2 394	49

8 Emmaboda	405 568 362	38 464	94	57 442 102	2 294	47
8 Hylte	397 554 489	35 910	87	1 475 350 055	4 333	88
8 Strömstad	448 542 996	41 264	101	374 632 738	7 592	155
8 Munkfors	228 499 180	48 349	118	52 671 452	3 448	70
8 Årjäng	446 913 768	44 157	108	16 294 021	5 412	110
8 Laxå	339 382 061	46 168	112	131 720 231	4 598	94
8 Hällefors	467 860 578	52 031	127	33 800 922	3 044	62
8 Vansbro	359 505 915	46 304	113	221 255 494	3 738	76
8 Malung	528 315 676	46 177	113	29 023 994	4 322	88
8 Hofors	584 988 720	49 922	122	193 765 402	5 478	112
8 Åre	413 284 808	41 353	101	95 431 117	11 648	238
8 Härjedalen	566 758 521	46 104	112	116 410 061	6 255	128
8 Storuman	354 710 308	46 777	114	650 746 325	8 042	164
8 Sorsele	166 612 023	47 877	117	60 980 596	9 668	197
8 Dorotea	192 029 158	50 641	123	33 645 608	7 186	147
8 Vilhelmina	420 772 500	49 760	121	27 250 105	8 933	182
8 Åsele	201 986 920	48 943	119	75 540 624	6 689	137
8 Arvidsjaur	401 112 105	50 909	124	511 832 422	5 567	114
8 Arjeplog	179 795 374	48 203	117	43 865 039	13 160	269
8 Jokkmokk	335 189 429	50 832	124	49 085 126	4 643	95
8 Överkalix	259 349 940	54 727	133	30 616 782	6 416	131
8 Övertorneå	338 130 512	54 327	132	111 150 005	7 786	159
8 Pajala	481 924 856	57 640	140	48 460 397	5 693	116
8 Haparanda	610 655 244	55 834	136	953 807 245	7 673	157
Riket	358 923 582 713	41 043	100	42 807 474 532	4 900	100

LA-region	Kommun			Staten		
	totalt, kr	per capita,	index	totalt, kr	per capita,	index
1 Stockholm	9 449 082 844	5 397	62	34 811 637 958	19 883	150
2 Göteborg	5 256 012 924	6 236	72	9 162 592 699	10 872	82
3 Malmö	5 172 116 870	8 594	99	7 486 730 331	12 440	94
4 Uppsala	1 960 099 126	7 231	84	5 671 130 786	20 922	158
4 Linköping	1 874 219 392	7 812	90	3 926 568 567	16 367	123
4 Norrköping	1 472 474 313	8 817	102	1 994 792 835	11 945	90
4 Helsingborg	2 291 775 557	7 981	92	2 453 423 699	8 544	64
4 Borås	1 315 331 508	8 222	95	1 357 062 892	8 483	64
4 Örebro	2 020 254 574	9 729	112	2 514 379 966	12 109	91
4 Västerås	1 209 294 217	7 039	81	1 258 718 744	7 327	55
4 Falun	1 605 726 651	10 589	122	2 008 145 220	13 243	100
4 Luleå	2 113 320 834	14 031	162	3 690 827 146	24 504	185
5 Eskilstuna	897 301 524	8 363	97	777 156 841	7 244	55
5 Jönköping	1 294 544 230	9 051	105	1 350 587 641	9 443	71
5 Växjö	1 185 266 768	9 448	109	1 114 153 967	8 881	67
5 Kalmar	1 131 899 235	10 111	117	1 093 316 417	9 766	74
5 Karlskrona	981 990 511	11 045	128	2 169 052 342	24 396	184
5 Kristianstad	1 101 618 362	9 391	109	1 247 338 461	10 634	80
5 Halmstad	926 007 115	8 810	102	1 084 920 101	10 322	78
5 Uddevalla	755 996 363	9 513	110	541 396 225	6 812	51
5 Trollhättan	1 224 273 195	8 669	100	1 324 656 522	9 380	71
5 Skövde	1 193 242 890	9 349	108	1 815 918 282	14 228	107
5 Karlstad	1 190 118 498	9 371	108	1 577 411 559	12 420	94
5 Gävle	1 286 383 811	8 871	102	1 568 260 114	10 815	81
5 Sundsvall	1 158 519 589	9 210	106	1 515 214 737	12 046	91
5 Östersund	1 556 901 919	15 866	183	1 925 648 320	19 624	148
5 Umeå	1 759 074 970	13 388	155	2 962 309 934	22 545	170
5 Skellefteå	1 017 512 531	12 553	145	425 461 603	5 249	40
6 Nyköping	400 022 741	6 594	76	605 913 525	9 988	75
6 Katrineholm	436 028 046	10 094	117	259 327 469	6 004	45
6 Gislaved	216 778 784	7 298	84	107 422 594	3 617	27
6 Nässjö	260 580 055	8 478	98	489 627 604	15 930	120
6 Värnamo	273 341 012	8 668	100	227 655 354	7 220	54
6 Vetlanda	242 578 131	8 723	101	126 331 817	4 543	34
6 Tranås	312 936 100	10 623	123	146 901 044	4 987	38
6 Älmhult	259 566 246	8 803	102	107 113 166	3 633	27
6 Ljungby	240 030 266	8 701	101	213 722 910	7 747	58
6 Oskarshamn	479 630 238	10 084	117	301 649 995	6 342	48
6 Västervik	507 857 794	12 789	148	258 028 248	6 498	49
6 Gotland	815 900 631	14 128	163	1 011 594 843	17 516	132
6 Karlshamn	278 551 498	8 854	102	234 021 072	7 438	56
6 Simrishamn	343 766 242	10 381	120	285 993 798	8 637	65
6 Hässleholm	502 868 454	8 836	102	472 427 068	8 301	63

6 Falkenberg	339 119 547	8 780	101	155 407 799	4 024	30
6 Varberg	436 947 409	8 583	99	238 889 294	4 692	35
6 Lysekil	249 870 835	9 895	114	108 379 948	4 292	32
6 Mariestad	406 900 422	9 743	113	419 360 143	10 041	76
6 Lidköping	451 875 392	8 985	104	776 475 240	15 440	116
6 Kristinehamn	303 067 492	11 691	135	588 946 166	22 719	171
6 Arvika	463 689 466	12 746	147	233 093 561	6 407	48
6 Säffle	323 038 517	10 388	120	210 399 018	6 766	51
6 Karlskoga	428 430 499	8 493	98	802 768 586	15 914	120
6 Fagersta	270 070 754	10 484	121	199 554 097	7 747	58
6 Köping	399 598 925	8 082	93	330 822 404	6 691	50
6 Mora	537 839 182	14 721	170	215 960 855	5 911	45
6 Ludvika	557 791 107	11 589	134	338 495 785	7 033	53
6 Söderhamn	341 766 607	11 491	133	460 378 499	15 479	117
6 Bollnäs	546 510 779	13 202	153	194 403 203	4 696	35
6 Hudiksvall	615 048 664	12 299	142	223 898 907	4 477	34
6 Härnösand	345 398 124	12 570	145	744 229 783	27 084	204
6 Örnsköldsvik	651 415 652	11 072	128	311 529 906	5 295	40
6 Kiruna	348 788 612	13 266	153	520 237 393	19 788	149
7 Eksjö	221 916 217	12 254	142	437 596 355	24 165	182
7 Hultsfred	201 154 709	12 007	139	106 862 378	6 379	48
7 Vimmerby	143 951 838	8 990	104	107 787 638	6 732	51
7 Olofström	118 991 999	7 964	92	110 166 812	7 373	56
7 Bengstfors	188 227 342	11 041	128	159 059 448	9 330	70
7 Tidaholm	131 445 971	9 886	114	142 086 859	10 686	81
7 Torsby	214 305 130	14 305	165	66 085 686	4 411	33
7 Sunne	150 626 613	10 749	124	96 584 687	6 893	52
7 Filipstad	157 724 223	11 992	139	136 139 985	10 351	78
7 Hagfors	163 457 986	10 294	119	125 954 382	7 932	60
7 Hedemora	250 928 792	14 730	170	112 384 327	6 597	50
7 Avesta	257 074 098	10 557	122	155 063 700	6 368	48
7 Ljusdal	300 059 307	14 213	164	90 544 234	4 289	32
7 Kramfors	326 224 144	13 559	157	225 533 990	9 374	71
7 Sollefteå	387 246 167	15 863	183	426 137 801	17 456	132
7 Strömsund	274 461 526	17 526	202	106 732 340	6 816	51
7 Lycksele	321 664 389	17 596	203	354 296 852	19 381	146
7 Kalix	320 352 441	16 676	193	166 191 265	8 651	65
7 Gällivare	402 444 290	17 883	207	218 045 676	9 689	73
8 Gnosjö	66 311 972	6 751	78	39 494 645	4 021	30
8 Sävsjö	139 558 558	11 597	134	58 705 366	4 878	37
8 Markaryd	114 498 635	10 695	124	71 498 760	6 678	50
8 Emmaboda	98 311 024	9 324	108	34 530 698	3 275	25
8 Hylte	115 920 191	10 471	121	67 639 756	6 110	46
8 Strömstad	107 859 180	9 923	115	170 286 630	15 666	118
8 Munkfors	60 386 104	12 777	148	29 760 684	6 297	47

8 Årjäng	123 955 486	12 247	142	79 663 819	7 871	59
8 Laxå	75 356 430	10 251	118	74 928 486	10 193	77
8 Hällefors	104 299 796	11 599	134	53 420 781	5 941	45
8 Vansbro	109 985 434	14 166	164	22 422 329	2 888	22
8 Malung	146 171 411	12 776	148	77 342 886	6 760	51
8 Hofors	109 116 153	9 312	108	100 290 295	8 559	64
8 Åre	169 877 327	16 998	196	101 291 796	10 135	76
8 Härjedalen	205 880 429	16 748	194	77 776 094	6 327	48
8 Storuman	123 223 812	16 250	188	91 967 008	12 128	91
8 Sorsele	77 176 043	22 177	256	50 738 387	14 580	110
8 Dorotea	78 667 252	20 746	240	24 690 300	6 511	49
8 Vilhelmina	162 038 583	19 163	221	74 695 085	8 833	67
8 Åsele	82 880 116	20 082	232	51 939 698	12 585	95
8 Arvidsjaur	129 371 550	16 420	190	209 058 487	26 534	200
8 Arjeplog	65 086 967	17 450	202	30 384 797	8 146	61
8 Jokkmokk	119 466 442	18 117	209	89 580 102	13 585	102
8 Överkalix	86 154 964	18 180	210	32 628 527	6 885	52
8 Övertorneå	121 862 129	19 579	226	74 355 279	11 947	90
8 Pajala	178 657 637	21 368	247	30 018 625	3 590	27
8 Haparanda	197 849 660	18 090	209	169 294 000	15 479	117
Riket	75 690 145 013	8 655	100	116 081 432 739	13 274	100

Bilaga 2

Avreglering av kommunikationstjänsterna.

En regional utmaning?

Göran Hallin

Innehåll

1 Inledning

Staten har sedan flera hundra år haft ett avgörande inflytande över produktionen av viktiga kommunikationstjänster i Sverige. Posten är det kanske äldsta och bästa exemplet på detta. Grunden för postverkets rikstäckande distributionsnät lades redan på 1600–talet. Att staten ansvarade för postgången förklaras dels av att den var militär- och nationsstrategiskt viktig och dels av att det var det mest rationella sättet att hantera uppgiften. Senare har detsamma kommit att gälla andra kommunikationsområden: som telegrafi och telefoni och så småningom flygtrafiken.

Mot denna bakgrund växte det system som vi vant oss vid under efterkrigstiden fram, dvs. där en statlig myndighet eller ett statligt bolag kontrollerar och/eller bedriver kommunikationstjänsteproduktion, ofta med ensamrätt. Så har det fungerat i de flesta av västvärldens länder inom områden som post, tele, flyg och järnvägar.

Från 1970–talets slut har detta system kommit att ifrågasättas alltmer. Myndigheter har blivit bolag, statliga bolag har sålts, infrastruktur och tjänster har åtskilts i olika organisationer och konkurrenter har dykt upp. Gemensamt för de flesta av dessa förändringar är att de förutsatt en avreglering av områdena ifråga, eller kanske rättare uttryckt att de regleringar som tidigare präglat områdena har förändrats och luckrats upp.

Då de områden som är i fokus här – posttjänster, teletjänster och flygtrafiktjänster – alla kan ses som viktiga förutsättningar för näringslivsutveckling och ekonomisk utveckling i allmänhet kan vi också kalla dem infrastrukturtjänster. I vissa sammanhang har begreppet infrastrukturrelaterade kommunikationstjänster också använts för att understryka att vissa tjänster är beroende av en infrastruktur för att överhuvud taget kunna produceras. Ett exempel är teletjänsterna, vars produktion är knuten till en infrastruktur av kablar, växlar och stationer eller radiobasstationer.

1.1 Syfte

Huvudfrågan för denna studie är hur avregleringarna av de tre sektorerna och med dem sammanhängande övriga förändringar har påverkat utbudet av tjänster i olika delar av landet. Om ett av syftena bakom regleringarna var att skapa förutsättningar för ett någorlunda jämnt fördelat utbud överallt är det naturligt att fråga sig om avregleringarna har lett till effekter som förändrat olika orters och regioners möjligheter att komma åt dessa tjänster i förhållande till andra orters.

1.2 Metod

En geografisk fallstudiebaserad metod har använts för att möjliggöra en analys av samtliga de tre sektorerna: post, tele och inrikesflyg. För sex fallstudieorter har data om detaljerade utbudsförändringar insamlats och analyserats. De sex orterna representerar tre typortskategorier, vilka utmärks av en skiftande grad av centralitet i förhållande till befolknings-/marknads- och nationella beslutscentra. Avstånd och befolkningstäthet har varit viktiga indikativa kriterier för valet av typortskategorier och fallstudieorter.[1]

Tablå 1. Typortskategorier och fallstudieorter.

Typortskategori	Fallstudieorter
Nationella centra	Stockholm
	Malmö
Regionala centra	Växjö
	Umeå
Periferi	Sorsele
	Gotland

De data som har samlats in har rört förändringar i utbudet mellan en tidpunkt före det att respektive sektor avreglerats (1990–94) och fram till nu (dvs. sommaren 1996). Data är därför av en skiftande karaktär. För det första handlar det om kvantitativa beskrivningar av förändringarna; såsom antalet aktörer, det genomsnittliga priset för en viss tjänst eller hur utbudets frekvens har ändrats. För det andra handlar

[1] Det slutliga valet av ingående orter har skett i samråd med REKO-STAT-kommittén.

det om mer kvalitativa bedömningar över utbudets förändringar. Som en del i arbetet har också data om efterfrågesidans anpassningsbarhet till utbudsförändringar insamlats. Detta gäller exempelvis frågor som vilka behov av kommunikationstjänster man har i olika orter och vilka alternativa lösningar på kommunikationsproblemen som uppstått i samband med tekniska och regleringsmässiga förändringar.

De data som har insamlats i de sex fallstudieorterna fokuserar på förändringar i de avseenden som redovisas i tablå 2, nedan.

Tablå 2. Utbudsförändringar: förlopp och utfall.

Förändringarnas förlopp	**Förändrat utfall**
Aktörer	Pris
Allianser mellan aktörer	Regularitet
Substituerbarhet mellan tjänster	Frekvens
Kreativa lösningar	Stabilitet i marknaden
	Övriga kvalitetsaspekter

Insamlade data har två huvudsakliga ursprung. För det första har befintligt material utnyttjas där så varit möjligt. Det gäller framför allt inrikesflygets område, där ett antal studier har genomförts under senare tid (se t.ex. Luftfartsverket, 1994; Luftfartsverket, 1995; Nutek, 1995; Konkurrensverket, 1996). För det andra har nytt förstahandsmaterial samlats in. Detta senare har skett genom intervjuer med företrädare för aktörer/operatörer, reglerande myndigheter och kunder eller brukare av tjänsterna, dels i de sex typorterna men också centralt. Huvudsakligen är detta material av kvalitativ karaktär, men delvis kommer också kvantitativa uppgifter att redovisas. I Appendix redovisas en lista över samtliga personer som har intervjuats för uppdragets räkning.

1.3 Rapportens uppläggning

Rapporten är disponerad i sju kapitel, där detta är det första. I kapitel två presenteras en beskrivning och en analys av förändringarnas bakgrund och karaktär. I kapitel 3 ställs ett antal hypoteser om vilka regionala konsekvenser man kan förvänta av olika slag av regleringsförändringar, dels generellt och dels för de olika tjänsterna var för sig. Det fjärde kapitlet beskriver förändringarnas förlopp. Här redovisas vilka regleringsförändringar som har skett samt vilka organisatoriska och tekniska förändringar i övrigt som präglat marknadernas utveckling.

I kapitel fem presenteras resultaten från undersökningarna i fallstudieorterna. Först behandlas eventuella avvikelser från den nationella bilden när det gäller förändringarnas praktiska förlopp, därefter fokuseras olika aspekter av utbudets förändringar. Slutligen berörs hur efterfrågan har anpassats och utvecklats i förhållande till den nya situationen. I kapitel 6 kopplas de iakttagna lokala förändringarna tillbaka till de mer principiella resonemangen i kapitlen 2 och 3 med syftet att analysera vilka mekanismer i regleringsförändringarna och/eller den tekniska eller marknadsmässiga utvecklingen i övrigt som ligger bakom de iakttagna förändringarna i utbudet. Rapporten avslutas i kapitel 7 med en presentation av ett antal preliminära slutsatser kring effekterna av förändringarna för olika orter och olika regioner samt kring hur regleringsregimen skulle kunna anpassas till en snabb teknisk utveckling och till en konkurrenspräglad marknad.

2 Förändringarnas bakgrund och karaktär

Orsakerna till att sektorer som post, tele och inrikesflyg nu i snabb takt omorganiseras och avregleras kan inte reduceras till en enskild förklarande faktor. Men lika tydligt är att det inte är en slump att alla dessa förändringar sker i stort sett samtidigt och med en någorlunda lika riktning, inte bara i Sverige utan i flertalet av den industrialiserade världens länder. För att förstå varför avregleringarna sker i vad som förefaller vara en samordnad process, måste vi först förstå principerna bakom de under lång tid dominerande regleringarna för marknaderna ifråga. Detta blir uppgiften i det första avsnittet i detta kapitel. I ett andra avsnitt beskriver vi några olika regleringsmodeller. Avsnitt tre behandlar frågan om varför man avreglerar kommunikationssektorer och andra naturliga monopol. Det fjärde och sista avsnittet i kapitlet försöker på ett sammanfattande sätt beskriva huvuddragen i de avregleringsprocesser som ägt rum.

2.1 Varför reglera kommunikationstjänster?

Som antytts ovan finns det olika skäl till att man från statsmakternas sida har valt att reglera marknader som post, tele och flygtrafik. Vi kan identifiera åtminstone tre typer av skäl: strategiska, sociala och ekonomiska. Delvis går skälen in i varandra, men uppdelningen har ändå en pedagogisk poäng.

De strategiska skälen kan dels vara militära och dels nationsbyggande. Att sektorer som har en avgörande betydelse för kontrollen över det egna territoriet, såsom post– och telekommunikation men också vägnät och järnvägar, ytterst skulle vara politiskt kontrollerade har under en lång tid varit närmast en självklarhet. Under flygets barndom var möjligheterna att kontrollera identiteten på olika flygplan som beflög det nationella territoriet begränsade, vilket ledde till krav på en rigorös kontroll över vilka som flög var, när och med vilka maskiner.

De strategiskt viktiga kommunikationstjänsterna har också ur en annan aspekt varit viktiga element i nationsbyggande och i skapandet

av den nationella identiteten. Posten, Televerket och andra rikstäckande institutioner har fungerat som en slags nationalstatens bärare. Särskilt viktigt har detta varit ju längre bort från det nationella centrumet som man kommer.

De sociala skälen till att reglera dessa tjänster faller tillbaka på välfärdsstatens ambitioner om allas lika tillgång till ett basutbud av viktig samhällsservice. Genom hela den moderna regleringsfasen har en tanke om att alla skall ha tillgång till ett basutbud av teletjänster till "en rimlig kostnad" varit vägledande. För teleområdet har detta tolkats som att inga (eller åtminstone ett mycket litet antal) hushåll skall behöva avstå från att ha telefon av ekonomiska skäl. Det finns skäl att anta att denna princip har lett fram till att Sverige snabbt blev världens absolut telefontätaste land. Man kan också se hur telefontätheten samvarierar med åtminstone vår sinnebild av hur väl utbyggda välfärdssystemen är (snarare än med absolut inkomstnivå) i olika länder (jmf. tabell 1).

Tabell 1. Telefontäthet i olika länder, 1992–93.

Land	Abonnenter per 100 invånare
Sverige	68,4
Schweiz	60.8
Canada	59,2
Danmark	58,3
USA	56,1
Luxemburg	55,1
Finland	54,6
Island	54,3
Norge	53,0
Frankrike	51,5
Nederländerna	48,8
Australien	48,6
Hongkong	47,5
Japan	47.1
Storbritannien	46,7
Nya Zeeland	44,7
Österrike	44,0
Tyskland	43,9
Belgien	43,2

Källa: Siemens International Telephone Statistics

Som en delmängd av de sociala skälen finner vi de regionala. I Sverige har regleringarna inom tele- och postområdet alltid haft ett regionalt element, dvs. att en viss typ av service skall vara tillgänglig överallt, till ett och samma pris eller till ett likvärdigt pris. Inom inrikesflyget användes regleringarna som ett instrument för att tillförsäkra olika delar av landet en rimlig servicenivå, till ett rimligt pris och till rimliga variationer i priset.

De ekonomiska skälen för politiska regleringar hänger samman med marknadernas karaktär. Gemensamt för många av de marknader som kommit att inordnas i den offentliga sektorn är att de, förutom att det funnits sociala eller strategiska skäl för samhället att styra produktionen, också kännetecknas av s.k. marknadsimperfektioner. I huvudsak handlar det om två slag av sådana: antingen s.k. public goods (vilket betyder att det är omöjligt eller åtminstone mycket svårt att ta betalt för tjänsterna och att det därför inte kan uppstå någon marknad, t.ex. gatubelysning, vägar, trottoarer, broar, polisbevakning, brandkår, etc.) eller att de är så kallade naturliga monopol.

De marknader vi studerar här kan sägas vara exempel på marknader som åtminstone delvis är naturliga monopol. Ett naturligt monopol uppstår där det är naturligt att en enda producent svarar för den produktion som tillfredsställer hela efterfrågan. Ett naturligt monpol kan i sin tur uppstå av flera olika skäl:

- √ (obegränsade) skalfördelar i produktionen
- √ en mycket liten efterfrågan
- √ odelbarheter i produktionen
- √ betydande in- eller utträdesbarriärer

Postmarknaden kännetecknas i första hand av att skalfördelarna är betydande, när det gäller att tillhandahålla ett riksomfattande distributionsnät (åtminstone så länge som den produkt som skall distribueras är homogen). Telemarknaden präglas av höga inträdesbarriärer i form av kostnader för fast fysisk infrastruktur och betydande skalfördelar i produktionen. Flyget däremot kännetecknas av att efterfrågan ibland är mycket begränsad och att utrymmet för flera producenter av en och samma tjänst (t.ex. flygtransporter mellan a och b) är begränsat. Dessutom präglas flyget av odelbarheter i produktionen. Flygplanens inflexibla kapacitet leder till detta fenomen.

Frågan om varför samhället reglerar de naturliga monopolen handlar mot den här bakgrunden om några olika saker. Dels handlar det om att vissa av in- och utträdesbarriärerna, i kombination med marknadsförhållandena, skulle leda till att ingen marknad uppstod utan regleringar.

Dels handlar det om att en ensam monopolist har stor marknadsmakt och att det därför kan vara önskvärt att reglera monopolistens beteende.

Ytterligare en typ av skäl för att reglera kommunikationstjänster har varit de säkerhetsmässiga. För att garantera säkra transporter har t.ex. flyget men också andra transportsektorer omgärdats av omfattande regleringar. Just när det gäller flyget kan man hävda att de säkerhetsmässiga skälen lett till regleringar också av de marknadsmässiga förhållandena.

2.2 Olika vägar att reglera kommunikationstjänsterna

Regleringarna på kommunikationstjänstemarknaderna har haft olika karaktär. Bo Rothstein (1994) skiljer mellan ett antal olika nivåer i det offentligas engagemang i tillkomsten av en vara eller en tjänst. Man kan dels tänka sig ett renondlat *regleringsmässigt* engagemang: dvs. där staten genom regler styr produktionen i en viss önskvärd riktning. Inrikesflyget är det närmaste en sådan form man kommer i de fall vi intresserar oss för här. Det tidigare systemet var uppbyggt så att staten tilldelade olika bolag koncession för olika linjer och med koncessionerna följde krav på vilka typer av flygplan som skulle användas, vilket pris man fick ta ut, vilken frekvens i utbudet man skulle ha och så vidare. Koncessionssystemet är alltså liktydigt med ett reglerat monopol.

Nästa nivå i det offentligas engagemang är reglering genom en offentlig *finansiering* av produktionen av en vara eller en tjänst. Detta system har framför allt tillämpats inom produktionssektorn, där stat och kommun sedan länge finansierat exempelvis produktionen av bostäder och olika slag av infrastruktur över skattsedeln men där själva produktionen sedan upphandlats bland privata entreprenörer i konkurrens. Under senare tid har en ökande del av de offentliga tjänsterna också kommit att produceras på detta sätt. När det gäller de tjänster vi studerar här kan vi dock säga att systemet endast prövats i begränsad omfattning.[2] Regleringsmässigt kan en sådan modell kombineras med ett koncessionsförfarande, dvs. att den som vinner ett kontrakt också får ensamrätt på området ifråga under en viss period.

[2] Den norska avregleringen av de reglerade inrikesflyglinjerna kommer dock att följa denna modell, som också kan kallas för en konkurrens *om marknader*, till skillnad från en konkurrens *på marknader* (jmf. Hallin 1996 (kommande); NUTEK 1995).

Den tredje nivån är när den offentliga sektorn själv svarar för produktionen av en vara eller en tjänst. Detta har varit regel inom stora delar av den offentliga verksamheten och inom exempelvis post- och teleområdet. Hur det offentliga sedan organiserar denna produktion kan variera: t.ex. i formen av en myndighet, ett av det offentliga ägt aktiebolag eller i någon mellanform (t.ex. delägda aktiebolag, stiftelser eller affärsdrivande verk).

I fallet med flera av de infrastrukturrelaterade tjänsterna kan man också urskilja olika möjligheter till regleringar för själva infrastrukturen, åtskild från tjänsteproduktionen. Den svenska järnvägstrafiken har sedan 1988 varit uppdelad på detta sätt, med ett organisatoriskt system för infrastrukturen och ett annat för tjänsteproduktionen. Vi återkommer till denna modell när vi diskuterar olika principer för avregleringar, nedan.

2.3 Varför avregleras kommunikationstjänsterna?

Även om vi i denna rapport koncentrerar oss på kommunikationstjänsterna, så är dessa inte de enda tjänster inom vilka genomgripande organisatoriska förändringar äger rum[3]. En huvudfråga måste ändå bli: På vilka områden har de förhållanden som låg bakom regleringarna förändrats?

Går vi tillbaka till de tre huvudskälen för regleringar: de strategiska, de sociala och de ekonomiska; så kan vi identifiera att det är bland de ekonomiska skälen (och i viss mån de strategiska) som vi finner de största förändringarna. Det är dock inte så att det enbart är ekonomiska (och politiska) skäl som ligger bakom förändringarna. Mest tydligt är kanske teleområdet, där en helt avgörande drivkraft är den tekniska utvecklingen.

De ekonomiska skälen är till stora delar också politiska. Det innebär att det har skett en omvärdering av olika typer av kostnader. Framför allt är det så att kostnaderna för en reglerad marknad (t.ex i form av att ett företag utövar monopolmakt) har värderats upp i förhållande till kostnaderna för själva produktionen (t.ex att det i produktionskostnadshänseende är mer effektivt med en än med flera producenter på en given marknad).

[3] Jämför utredningens huvudtext och direktiv

Telemarknaden illustrerar med en viss tydlighet detta förhållande. Självfallet är det irrationellt att lägga ned dubbla telenät i marken (om kapaciteten i ett nät är fullt tillräcklig). Ändå har man ansett att detta varit önskvärt, då konkurrensen i sig anses leda till att kostnaderna för samhället (konsumenterna) i slutändan blir lägre (genom att produktionen effektiviseras). Utan draghjälp av den tekniska utvecklingen som har gjort dubbleringskostnaden mindre hade dock denna värderingsförändring inte varit möjlig.[4]

Tekniska förändringar har också gjort regleringarna praktiskt omöjliga i vissa fall. Telekommunikationerna är återigen ett bra exempel. När den digitala teletekniken började att introduceras för snart tjugo år sen, blev det i praktiken omöjligt att skilja olika typer av teletrafik från varandra. Tal och dataöverföringar bestod i slutändan av en rad ettor och nollor och eftersom man inom dataöverföringsområdet redan från början hade en avreglerad situation hamnade man i ett kontrollproblem: Hur skulle man kontrollera att ett företag som hyrde en fast förbindelse från Televerket bara överförde data och inte tal? Detta ledde till att man stod inför en situation med partiell konkurrens.[5] I en situation med partiell konkurrens och samtidigt reglerade delmarknader, uppstår ett potentiellt korssubventioneringsproblem, dvs. att en aktör som verkar både på en skyddad och på en konkurrensutsatt marknad använder sin skyddade ställning på den förra marknaden för att stärka sin ställning på den senare. Detta fenomen har varit starkt bidragande både i de organisatoriska ändringsprocesserna (bolagiseringarna) och i kraven på att fullständiga avregleringarna.

Ett skäl till att denna värderingsförändring har skett är också de studier man genomfört om monopolisters beteenden och om samhällets kostnader för monopol. Tidigare har man vanligen antagit att det har varit tillräckligt att skrämma en monopolist med hotet om konkurrens, för att denne skall sträva mot effektivare produktion och lägre priser.[6]

[4] På samma sätt har tekniska förändringar inom flygindustrin ändrat villkoren för de skalfördelar (odelbarheter) som kännetecknat produktionen där. Bland annat har det visat sig att de så kallade nätverksbundna skalfördelarna (alltså vinster som kommer av att man opererar på fler än en linje) inte är så stora som man trott (Baltagi *et al* 1995).

[5] Partiell konkurrrens kännetecknar också marknader som inte präglas av en snabb teknisk utveckling. Posten har konkurrens inom delar av sina verksamheter, t.ex. inom den oadresserade reklamen sedan länge.

[6] Detta har varit grunden i vad som av ekonomer brukar kallas för teorierna om "contestable markets" eller "utmaningsbara marknader", se t.ex. Olsen, 1993; Hultkrantz, 1993.

Men flera empiriska studier har visat att detta inte riktigt är fallet (t.ex: Hurdle *et al* 1989; Evans *et al* 1993). Verklig konkurrens är, enligt dessa studier, betydligt effektivare än hotet om konkurrens. En annan förklaring är att den tekniska utvecklingen också har gjort det möjligt för företagen att differentiera prissättningen på ett sätt som tidigare inte varit möjligt. Med mer sofistikerade prissättningsinstrument ökar möjligheterna att diskriminera mellan olika kundkategorier, med syfte att öka den totala intäkten. Monopolisten kan tillämpa detta system utan hänsyn till produktionskostnaden.[7]

Av särskild vikt för denna studie är dock att notera att de sociala skälen för regleringar inte öppet har ifrågasatts. Av den anledningen finns det också en förhållandevis begränsad litteratur som behandlar de sociala konsekvenserna av avregleringarna inom dessa och andra marknader. De allra flesta studier, i Sverige och utomlands, har inriktat sig på vad avregleringen har betytt för själva marknadernas funktionssätt (t.ex. Hultkrantz, 1993; Fölster, 1993; Bergendahl–Gerholm & Hultkrantz, 1996; Konkurrensverket, 1996). I Konkurrensverkets studie är detta perspektiv (naturligt nog?) det helt dominerande, vilket på ett mycket illustrativt sätt präglar rapportens slutsatser:

> "I huvudsak finns alltså två typer av konkurrensproblem på den svenska flygmarknaden. För det första konkurrerar företagen med kapacitet, istället för med pris, i större utsträckning än vad som vore önskvärt. För det andra förefaller det som om de mindre företagen har svårt att hävda sig mot det dominerande företaget – SAS. Nedan skisseras ett antal åtgärder som *skulle kunna leda till en bättre fungerande marknad i dessa avseenden.*" (Konkurrensverket, 1996, s. 88, författarens kursivering.)

Under de allra senaste åren har en viss uppmärksamhet ägnats åt den regionala dimensionen av de sociala skälen för en reglering av vissa kommunikationstjänster och därmed också för de regionala konsekvenserna av att tjänsterna nu avregleras (NUTEK, 1996; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1995; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1996; Hallin, 1995; Hallin, 1996 (kommande). Inom de tre områden som analyseras i denna rapport har visats att det finns tendenser till att mer perifera och glest befolkade regioner missgynnas av genomförda avregleringar (inom flyget) och farhågor för att de riskerar att missgynnas av en fortsatt avreglering (inom post- och telemarknaderna). Litteraturen om andra

[7] Man kan i och för sig tänka sig att denna utveckling hade kunnat bemötas genom en vidareutveckling av regleringsmekanismerna.

sociala dimensioner i tillgången till strategiska kommunikationstjänster vid avregleringar är än mer sparsam.[8]

Sett i ett något vidare perspektiv finns också en koppling till en mer allmän välfärdsteoretisk debatt. Förenklat uttryckt kan man hävda att en mer generell välfärdspolitik i allt väsentligt har kommit att ifrågasättas för dess snedvridande effekter på människors beteende. Istället framträder, som dominerande, en syn där kostnaderna individualiseras i så hög grad som möjligt, med syfte att effektivisera och rationalisera verksamheter, och där eventuella negativa sociala konsekvenser korrigeras via mer riktade åtgärder.

2.4 Principiella grunddrag i avregleringarna

Att avreglera naturliga monopol är i sig förknippat med en rad problem, vilket antyds t.ex. i citatet från Konkurrensverkets rapport (ovan). Ett är att den tidigare monopoloperatören även efter avregleringen kommer att ha en mycket dominerande marknadsställning. Ett annat problem, som framför allt gäller de infrastrukturbundna tjänsterna, är att inträdesbarriärerna i vissa fall fortsätter att vara mycket höga. Dessa, och andra problem, har föranlett att avregleringarna inom kommunikationstjänsteområdena ofta åtföljts av en strategi för att skapa en väl fungerande marknad med konkurrens. I exempelvis Storbritannien (som var tidigt att avreglera i Europa) har stor vikt lagts vid tillsynen av de nyupprättade konkurrensmarknaderna.

Principiellt kan man identifiera ett antal olika lösningar för att hantera infrastrukturproblemet vid en avreglering. En grundprincip är att bryta upp marknaden i olika delar: två huvudsakliga vägar finns för detta – nämligen en horisontell eller en vertikal delning av verksamheten. *Den horisontella delningen* är inte särskilt beprövad, åtminstone inte i Sverige. Utomlands har den tillämpats i exempelvis avregleringen av den amerikanska telemarknaden och nu senast i avregleringen av den brittiska järnvägen. Innebörden är en geografisk uppdelning av monopoloperatören i ett antal mindre bolag, vilka sedan fritt kan konkurrera med varandra (även över geografiska gränser) och som i ett senare skede kan privatiseras.

Den andra och i Europa långt vanligare modellen är den *vertikala delningen* av verksamheten. Den svenska järnvägsavregleringen var en

[8] I NUTEK:s (1995) rapport diskuteras vissa aspekter av avregleringen av färdtjänsten som anlägger ett sådant perspektiv.

av de första av detta slag. Principen bygger på att man bryter ut infrastrukturdelen av verksamheten från själva produktionen av tjänster i syfte att minska de bundna kostnaderna för nytillkommande aktörer och att därmed inte behöva dubblera stora investeringar. Organisatoriskt finns flera möjliga lösningar. Infrastrukturdelen kan då behållas under offentlig kontroll, antingen som ett bolag eller som en myndighet, antingen samlad eller på något sätt uppdelad. Själva produktionen av tjänster däremot bryts loss och bolagiseras (och kan naturligtvis också privatiseras) samtidigt som andra konkurrenter tillåts nyttja infrastrukturen på samma villkor som den tidigare monopoloperatören. Detta är den modell som inom den Europeiska Unionen lanserats som den som är att föredra (jmf. tablå 3).

Tablå 3. Olika sätt att hantera infrastrukturproblemet vid avregleringar.

AVREGLERING	Monopoloperatören intakt	Statligt bolag	Privatisering
	Monopoloperatören delas vertikalt	Infrastrukturdel som statlig myndighet eller bolag	
		Tjänstedel som statligt bolag	Tjänstedel privatiseras
	Monopoloperatören delas horisontellt	Statliga bolag	Privatisering i olika takt och omfattning

Den vertikala uppdelningsmodellen har flera problem. Att den främst har tillämpats för järnvägstrafikområdet kan förklaras av att det är det område där uppdelningen mellan infrastrukturen och tjänsten är tydligast. Elmarknaden är ett annat exempel på en liknande delning (t.ex. Bergman m.fl. 1994). I flera andra fall är en vertikal delning mer problematisk. Telemarknaden är ett intressant exempel på detta. Som visas i denna rapport är det inte alldeles lätt att definiera vad som är att betrakta som infrastruktur och vad som är att betrakta som tjänster. Vidare finns det idag också flera konkurrerande infrastruktursystem, vilket åtminstone principiellt innebär ett problem när det gäller vilket system som skall utskiljas.

I två aktuella rapporter som behandlar utvecklingen på telemarknaden (Bergendahl–Gerholm & Hultkrantz, 1996; Riksrevisionsverket, 1995) föreslås att en del av telenätet avskiljs från Telia och placeras i ett av staten direkt kontrollerat infrastrukturbolag. Syftet med förslaget är att hindra Telia från att utnyttja den monopolmakt man besitter i det att man äger den infrastruktur som är dyrast att dubblera för konkurren-

terna – nämligen de mest finförgrenade delarna av telenätet, det s.k. accessnätet. I arbetet med den nya telelag som skall gälla från 1998 har detta varit ett av de alternativ man arbetat med. Problemet med förslaget är som nämnts ovan dels att definitionen mellan infrastruktur och tjänst är otydlig då ett allt större antal av själva teletjänsterna produceras i nätet och dels att det också finns åtminstone potentiellt konkurrerande accessnät vid sidan av Telias.[9]

[9] Singapore Telecoms köp av den svenska kabeloperatören Stjärntv-nätet tas ofta som intäkt för att man inom en snar framtid anser sig ha en teknisk lösning på problemen att hantera telesignaler i kabel-nätet. Andra exempel är potentiell konkurrens från mobila och halv-mobila telefonisystem vilka skulle göra de fasta accessnäten substituerbara.

3 Avregleringarnas möjliga regionala konsekvenser

3.1 Monopolmakt missbrukas

På de marknader som även efter avregleringen präglas av en domineran-de aktör – gäller stora segment av såväl post- och telemarknaderna som inrikesflyget – riskerar man att monopolisten i högre grad än vad de tidigare regleringarna tillät försöker att utnyttja sin monopolställning. Detta kan exempelvis leda till att man höjer priser, alternativt försämrar utbudet, på de marknadsutsnitt där man bedömer det som minst sannolikt att en konkurrens skall uppstå. Ett exempel är att hushållens telekostnader har ökat medan företagens minskat. Det vanliga brevportot har stigit, medan såväl prisnivåer som servicenivåer förbättrats vad gäller olika typer av företagsriktade tjänster.

Ett annat exempel på missbruk av monopolmakt är av mer temporär natur. Det handlar om när en dominerande aktör söker pressa utmanare genom att sänka priserna på de konkurrensutsatta segmenten. Effekten av detta kan bli temporära serviceförbättringar och lägre priser (ibland påtagliga). Olika resultat kan inträda: Det bästa för konsumenterna är om båda operatörerna överlever striden och konkurrensen består, om än på en för alla parter uthållig nivå. Men sannolikare är att den ut-manande operatören till sist får ge sig eller att de två bestämmer sig för att på något vis dela upp marknaden mellan sig.

En hypotes är därför att denna typ av utmaningar kan leda till att aktörerna delar marknaderna mellan sig och att konkurrensens fördelar därmed riskerar att utebli. En form för denna typ av uppdelningar skulle kunna vara en geografisk uppdelning. De konkreta utbudseffekterna är hypotetiskt sett desamma som vid den segmentering som beskrivs i avsnittet om russinplockning nedan.

3.2 Russinplockning – konkurrens på lukrativa marknader utarmning av de övriga

Ett av de omtalade fenomenen när det gäller avregleringar av naturliga monopol är s.k. russinplockning. Begreppet innebär att den tidigare monopolisten på en avreglerad marknad möter konkurrens, men bara på begränsade utsnitt av hela den tidigare reglerade marknaden. Dessa delmarknader kan definieras på olika sätt, men vanligt är att konkurrensen uppstår på en geografiskt definierad delmarknad. Ett annat sätt är att välja en avgränsad tjänst som en del av en marknad. CityMails konkurrens med Posten är ett typiskt exempel på en samtidig tillämpning av bägge strategierna. CityMail delar ut försorterad, s.k. industriell post, som kan levereras till postkontoret i god tid före utdelningsdatum till mottagare i storstadsområden. På de flesta övriga områden konkurrerar man inte med Posten.

En tendens är att marknaderna för olika slag av kommunikationstjänster alltmer segmenteras. Detta kan potentiellt få flera olika konsekvenser vad gäller rumsliga variationer i utbudet. Nedan listas ett antal sådana hypoteser i punktform:

- √ Konkurrens koncentreras till ekonomiskt starka marknader.
- √ Prisdifferenser uppstår mellan tjänster på marknader präglade av konkurrens och marknader utan konkurrens.
- √ Utbudets frekvens, kvalitet och reliabilitet varierar med förekomsten av konkurrens, så att frekvensen blir större, kvaliteten bättre och reliabiliteten ökar i utsnitt med konkurrens och minskar i utsnitt utan konkurrens.

3.3 Större prisskillnader på tidigare reglerade tjänster

Ett viktigt element i flera av de tidigare reglerade marknaderna har varit ett reglerat pris. På framför allt post- och teleområdena finns dock betydande element i denna reglering kvar. Detta innebär att de hypoteser man kan pröva när det gäller en friare prissättning framför allt är de följande:

- √ Konkurrens innebär ett tryck mot lägre priser.
- √ På marknader med begränsad konkurrens blir detta tryck svagare.
- √ Prisdifferentieringen ökar överallt, i syfte att individualisera prissättningen i förhållande till betalningsviljan.

3.4 Kreativa lösningar stimuleras

Slutligen kan vi förvänta oss att de avreglerade marknaderna blir långt mer flexibla när det gäller att möta kundernas önskemål än vad de reglerade marknaderna var. Även här kan man anta att flexibiliteten ökar med förekomsten av reell konkurrens. Det vill säga att aktörer som finns på de marknader som är mest konkurrenspräglade är mer aktiva än där konkurrensen är mer begränsad. Flera studier har också påpekat att den tekniska utvecklingen och förekomsten av konkurrens är tätt förknippade med varandra, i synnerhet på ett område som telemarknaden där en så stor del av den tekniska utvecklingen i själva verket handlar om att utveckla tillämpningar av redan existerande teknologi.

4 Avregleringen av post, tele och inrikesflyget – en beskrivning av förlopp och effekter

4.1 Post

Postmarknaden kännetecknas av vissa avgränsningsproblem. I 3 § i postlagen sägs:

> "Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran mot avgift av brev eller av brev och paket. Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser. Med brev avses adresserade postförsändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev. Med paket avses adresserade postförsändelser som väger mer än 2 men högst 20 kg."

För vårt syfte är dock den definitionen inte alldeles tillräcklig. Vi har därför valt att i likhet med exempelvis Post- och Telestyrelsens beskrivning av postmarknaden också inkludera ett antal andra marknader i begreppet postmarknaden (Post- och Telestyrelsen, 1995). Postmarknaden skall därför förstås som bestående av följande delmarknader:

- √ Brev (adresserade försändelser, upp till 2 kg, med regelbunden utdelning)
- √ Direktreklam (oadresserade och adresserade försändelser)
- √ Tidningsdistribution
- √ Paketdistribution
- √ Budtransporter (icke regelbunden, snabb distribution av försändelser)
- √ Kassaservice
- √ Internationella tjänster

På så gott som alla dessa områden är dock gränsen mellan vad som hör till postmarknaden och vad som bör räknas till något annat otydlig. Exempelvis handhar bankerna, livsmedelsbutikerna och andra en stor del av betalningsuppdragen och kassatjänsterna. Bankernas verksamhet räknas normalt inte in i vad som brukar definieras som posttjänster.

På alla marknadsområden har det skett stora förändringar under en relativt lång period. De strukturellt viktigaste förändringarna är ned-

gången i antalet fysiskt distribuerade brev och minskningen i antalet manuellt betjänade betalningsuppdrag liksom övriga kassaärenden. Den huvudsakliga förklaringen till dessa förändringar finns i den tekniska utvecklingen.

När det gäller fysiska brev har ny teknik inneburit en ökad konkurrens om meddelandekommunikation från telefoni- och telematikområdet. Telefax och E-mail är idag dominerande för vissa typer av meddelanden. På betalningsuppdragssidan har utvecklingen lett till ökande marknadsandelar för olika giro-tjänster. För de övriga kassatjänsterna har automatiseringen, framför allt Bankomattjänsten och betal/kreditkorten, ersatt många tidigare postärenden.

Avregleringens förlopp

Postens monopol har i stort sett begränsats till förmedlingen av adresserade fysiska brev och paket. Även om Posten haft monopol på viss betalningsförmedling och kassaservice så har det i praktiken sedan länge funnits fullgoda substitut på marknaden.

I samband med budgetpropositionen 1992 aviserades en omorganisation som innebar att Posten skulle omvandlas till aktiebolag, men intern kritik ledde till att beslutet sköts upp. I januari 1993 kom avregleringen och konkurrensen blev i princip fri på alla Postens verksamhetsområden. Från 1994 genomfördes den uppskjutna bolagiseringen och Postens nya affärsområdesorienterade organisation fullt ut.

Posten skall enligt gällande avtal tillhandahålla en rikstäckande kassaservice och en daglig förmedling av brev till alla.[10] Hur denna distribution skall ske är inte reglerat i detalj. Posten får dock inte diversifiera kostnaderna för dessa tjänster, dvs. avgifterna för brev- och kassaärenden skall vara desamma över hela landet. Posten ersätts genom avtalet med staten för de merkostnader som det innebär att tillhandahålla kassaservice med 200 miljoner kronor per år.

I det europeiska perspektivet skiljer sig också postmarknaden från övriga och liknande marknader. EU-kommissionen kommer inte att föreslå att medlemsländerna skall tvingas öppna sina postmarknader för konkurrens på adresserade brev.

[10] De undantag som finns berör cirka 2 000 hushåll vad gäller kassaservice och 1 500 hushåll vad gäller postgången. Dessa hushåll saknar allmänna farvägar och finns i fjällvärlden, i skärgården, etc. och får service 2-4 gånger i veckan.

Aktörer och konkurrens

Redan långt före avregleringen fanns ett betydande mått av konkurrens och en mångfald aktörer på de flesta delmarknaderna. I princip var det endast på området adresserade brev som konkurrens saknades. Det är också därför det är inom den delmarknaden som de nya aktörerna har fått störst uppmärksamhet. CityMail är det mest bekanta exemplet. Låt oss dock litet mer systematiskt gå igenom hur marknadsförhållandena ser ut för de olika delmarknaderna.

För brevmarknaden är Posten alltjämt den helt dominerande operatören. Sett till hela landet och till delmarknaden i sin helhet torde Postens marknadsandel ligga över 90 procent. Delmarknaden kan dock delas in efter hur posten lämnas in, enligt följande:

(1) Brevlådepost, som avsändaren själv lägger på brevlåda eller lämnar till postkontor. Denna del sägs motsvara ungefär 5–10 procent av den totala mängden brev.

(2) Företagspost, som lämnas till postkontoren eller hämtas av postbud. Denna post utgör knappt hälften av den totala mängden brev.

(3) Industriell post, som sorteras och packas för distribution av avsändaren. Denna post utgör ungefär hälften av den totala mängden brev.

(4) Elektroniskt inlämnad post, som lämnas eller sänds via elektroniskt medium (dator, diskett, etc.) från avsändare till Postens utskrivningscentraler.

Konkurrens finns på åtminstone de tre första formerna för inlämning av brev. När det gäller brevlådepost, finns konkurrenter till Posten endast som lokala distributörer på ett mindre antal orter i Sverige. Det vill säga på dessa orter kan brev lämnas (mot att avgift erlagts) för distribution inom en och samma ort. Novudux HB (Mullsjö), Georgesson Mail Inv. (Falköping) och Fraktkonsult Lokalpost AB (Västervik) är de för oss kända exemplen på detta. Konkurrensen vad gäller denna typ är i stort sett obetydlig i nuläget men kan om företeelsen blir mer utbredd bli ett viktigt element. Situationen är i huvudsak densamma för företagsposten. Här finns istället på en del håll en betydande konkurrens vad gäller utkörning av post (med boxadress) till företag.

Det är inom området industriell post som CityMail och ytterligare några aktörer har etablerat sig. Med ett distributionsnät snart täckande

de tre storstadsområdena inriktat mot distribution av försorterad industripost (tidskrifter, post från företag till anställda, räkningar, m.m.) som kan lämnas i god tid före distributionsdag, delar man ut post ett antal dagar per vecka, till en kostnad som ligger cirka 10–15 procent under Postens.

Delmarknaden för direktreklam har ökat snabbt under senare år. Marknaden består av såväl adresserad som oadresserad reklam och har på senare år utvecklat ett antal mellanformer, som särskilt riktad oadresserad reklam (exempelvis till vissa bostadsområden, vissa typer av hushåll, etc.). Den adresserade delen av försändelserna har ökat och antalet tillhandahållare av olika adressregister likaså.

På marknaden finns ett stort antal aktörer. Posten och Svensk Direkt Reklam (SDR) är de största och rikstäckande distributörerna för såväl adresserad som oadresserad reklam. CityMail distribuerar bara adresserad direktreklam och naturligtvis bara inom sitt geografiska område. Under senare år har konkurrensen ökat då flera tidningsdistributörer också åtar sig distribution av direktreklam samtidigt som flera regionala och lokala aktörer har utmanat de rikstäckande distributörerna (exempelvis Kompassnål AB).

Även på tidningsdistributionssidan finns flera aktörer. Det vanliga är dock att en aktör dominerar en ort eller en region. Posten distribuerar ett relativt stort antal tidningar som brev, där tidningarna inte ingått avtal med särskilda distributörer, där särskild distributör saknas eller där tidningarna inte anländer i tid för att delas ut med särskild distributör. Delmarknaden har förändrats såtillvida att särskilda tidningsdistributörer har tillkommit på orter som tidigare inte haft sådana och att tidningsdistributörerna i ökande grad också åtar sig distribution av försändelser inom andra delmarknader (i huvudsak inom direktreklamsegmentet).

Tre operatörer bedriver verksamhet i hela landet Pressens Samdistribution AB, Tidningstjänst AB[11] och Posten Brev. Störst är Pressens Samdistribution – som ägs av Pressbyrån – med cirka 40 procent av marknaden. Pressens Morgontjänst, Tidningsbärarna och Nyhetsbärarna är exempel på företag med regionalt begränsade verksamhetsområden.

Paketmarknaden är än mer komplex. Här finns ett stort antal aktörer inom flera olika nischer och med olika tjänsteutbud. Företagen samverkar dessutom med varandra i komplexa konstellationer. Med utgångspunkt i Post- och Telestyrelsens beskrivning över marknaden kan ändå en handfull grupper av aktörer urskiljas. Dessa är: Posten, Bilspedition, ASG/SJ, Fraktarna och DHL. I tablå 4 framgår vilka

[11] Ägs av Posten

företag som antingen genom ägarförhållanden eller i form av samarbeten kan ses som associerade till respektive grupp. Sammantaget gör detta det svårt att uttala sig om delmarknaden i mer generella termer, men i stort sett är alla grupperna rikstäckande i sin verksamhet. Konkurrensen är genomgående mycket hård och branschen förefaller vara präglad av ett mer eller mindre konstant omvandlingstryck. Posten har under senare tid förlorat betydande delar av den relativt viktiga postordermarknaden, genom ett samarbete mellan de största postorderföretagen, ASG, ICA och vissa bensinstationer.

Tablå 4. Aktörer och samarbetsgrupper inom Paketmarknaden.

Grupp	Företag
Posten	Posten Lättgods Posten Företagspaket Poståkeriet Postens Bud HIT Falcon Aviation
Bilspedition	Bilspedition Scansped Adena SAS Jetpak Falcon Aviation
ASG	ASG UPS SJ Swebus Bussgods Svelast
DHL	Japan Airlines Lufthansa

Källa: Post- och Telestyrelsen, 1995

Paket- och budtransportmarknaderna går delvis in i varandra. Den viktigaste skillnaden är att den förra distribuerar större och tyngre försändelser och har ett visst mått av regelbundenhet medan den senare har snabbare distribution efter beställning. Budmarknaden har tydligare än paketmarknaden en avståndsrelaterad prissättning.

Antalet aktörer inom segmentet är stort. Bara i Stockholm räknar Post- och Telestyrelsen med att det finns omkring hundratalet företag. Geografisk specialisering (distribution inom vissa områden eller mellan vissa orter), nischer (vissa branscher, vissa typer av försändelser) och profilering (cykel- eller mc-bud) präglar storstädernas marknader. I allmänhet gäller att marknaden är mycket turbulent: företag försvinner och uppstår i snabb takt. Två företag dominerar dock – Postens Bud och Adena. Under senare år har även Best Transport tagit betydande andelar av marknaden. De stora operatörerna erbjuder ofta rikstäckande service genom samarbete med olika lokala entreprenörer och någon av de nationella paketoperatörerna.

Postens kassatjänster består av de två affärsområdena finansiella tjänster och försäljning. När det gäller de finansiella tjänsterna har bankerna, giroföretagen och olika automatsystem (exempelvis Bankomat) sedan länge utgjort viktiga aktörer vid sidan av Posten. Postkontoren och i viss mån lantbrevbärarna har traditionellt varit centra för postens utbud av dessa tjänster.

Posten har i avtal med staten ålagts ansvaret för att alla (oavsett bostadsort) skall ha tillgång till en kassaservice som innebär att man kan göra och ta emot betalningar till ett och samma pris. Denna service skall vara daglig (utom i de undantag som nämnts ovan). Det finns dock inte i detalj preciserat hur denna service skall erbjudas, särskilt när det gäller städernas serviceutbud saknas överenskommelser om kontorens täthet eller öppethållande.

Delmarknadens utveckling går som helhet emot en starkt ökande automation. Under senare tid har exempelvis också insättningar i automat blivit allt vanligare. Girosystemen utvecklas och tar ökande marknadsandelar, t.ex. genom olika former av autogiro. Betal- och kreditkorten reducerar än mer behovet av uttag av kontanter, liksom den tidigare omfattande checkhanteringen. Telefonbanker erbjuder möjligheter att föra pengar mellan olika konton och sparformer. Möjligheten att spara, sätta in och ta ut pengar har ökat genom livsmedelskedjornas olika konton. För att belysa omfattningen av förändringarna kan nämnas att antalet in- och utbetalningskort som hanteras av posten minskat med drygt 40 procent över en tioårsperiod (Post- och Telestyrelsen, 1995). Många av de förändringar som sker är ändå relativt långsamma, då förmågan att annamma den nya tekniken är starkt generationsbunden.

Den allt överskuggande innebörden av dessa utvecklingstendenser är att behovet av att besöka postkontoren minskar liksom behoven att utföra denna typ av tjänst hos lantbrevbärare.

För den internationella delmarknaden är det framför allt på området internationella expresstjänster som nya och mer aggressiva aktörer har anmält sig. De s.k. integratorföretagen – som DHL och TNT – är exempel på detta. Men de traditionella postoperatörerna har också utvecklat ett samarbete med flygbolagen och konkurrerar numera alltmer intensivt med den förra gruppen. En annan typ av företag är mer specifika nischföretag som kombinerar expresstjänster med regelbunden distribution. City Financial Sweden AB, som specialiserat sig på ett utsnitt av den internationella marknaden och förmedlar post mellan finansföretag i Londons respektive Stockholms centrum, är ett svenskt exempel på detta.

Ytterligare en aspekt av ökande konkurrens är en internationell konkurrens där länder med låga portokostnader kan konkurrera ut

exempelvis den svenska Posten. Ett exempel är Ny Demokrati som inför valet 1994 postade ett stort antal försändelser till svenska hushåll i Baltikum. I synnerhet när distributionen kan kombineras med en billig framställning av materialet kan ett sådant förfarande vara lönsamt.

Effekter på utbud och effektivitet

Postens verksamhet har i många avseenden förändrats dramatiskt över en relativt kort period. Som nämnts finns huvudsakligen två skäl till detta, dels konkurrensen från substitut–marknaderna och dels den marknadsinterna konkurrensen. Antalet anställda har minskat relativt snabbt och flexibiliteten i organisationen har ökat. Tre huvudsakliga förändringar dominerar marknadens utbud.

För det första har meddelandeförmedlingen rationaliserats genom ny teknik. Detta har gynnat flertalet av de konsumenter som har tillgång till sådan.

För det andra har åtkomligheten av de traditionella posttjänsterna delvis försämrats, vilket då kan sägas ha drabbat dem som av olika skäl inte kan utnyttja exempelvis de tekniska förbättringarna inom meddelandetjänsterna. Postens strukturella rationaliseringar har inneburit en senareläggning av den tidpunkt då framför allt hushållskunderna får sin post. Dessutom har en tämligen omfattande utglesning av postkontorsnätet skett, vilket lett dels till längre avstånd till utbudspunkterna, men dels också till längre väntetider vid de kvarvarande kontoren. Delvis har de nedlagda postkontoren ersatts av lantbrevbärare eller Post–i–Butik-system vars fördelar uppväger och ibland överväger nackdelarna med nedlagda postkontor. Generellt har detta inneburit att det är i storstadsområden och större tätorter som dessa förändringar främst har kunnat märkas.

För det tredje har utbudet av olika företagsriktade tjänster – marknadskommunikation, mass- och gruppkommunikation, toppklasstjänster och specialtjänster – ökat och blivit mer tillgängligt. Generellt finns en större flexibilitet både vad gäller utbudet av tjänster och priset för dessa. På många håll har företagskunder möjlighet att teckna egna avtal med Posten om olika grad av service. För företagen har åtkomligheten av posttjänster generellt sett ökat sedan avregleringen.

Frågan om prissättningen står på dagordningen inför den nya postlag som skall träda ikraft nästa år. Centralt i denna diskussion är hur kostnaderna för postdistributionen i olika regioner skall mätas, om den varierar regionalt och om detta i så fall skall få återspeglas i Postens prissättning. Posten och CityMail har här intagit olika ståndpunkter, där

Posten hävdar att glesbygdsutdelning medför högre kostnader än storstadsutdelning medan CityMail hävdat det omvända (Post- och Telestyrelsen, 1995).[12]

4.2 Tele

Telemarknadens utveckling präglas kanske i än högre grad än postmarknaden av avgränsnings- och definitionsproblem. Dessutom bidrar den tekniska utvecklingen och behovet av teknisk kunskap för att förstå marknadens karaktär till att göra bilden långt mer komplex. Den presentation som ges här gör inga anspråk på att vara heltäckande eller uttömmande, utan är tänkt att tjäna som en introduktion till den diskussion som är studiens huvudsyfte.

Telemarknaden är ett samlingsbegrepp för marknaderna för nätbunden distribution av teletrafik, telefonitjänster, dataöverföringstjänster, radiobaserade teletjänster (mobil,tele), med flera. Litet förenklat kan man dock för det första skilja mellan en fast del och en mobil (radiobaserad) del. Den fasta delen består dels av ett transportnät och dels av ett accessnät. Idag finns två huvudsakliga ägare av transportnät – Telia och Banverket. Båda näten är fiberoptiska och medger digital överföring med stor hastighet och hög kapacitet. I båda näten finns stor parallellitet vilket ger god driftsäkerhet. Accessnätet är den del av nätet som går mellan den enskilda abonnenten och den första växeln. Idag är Telia nära nog den enda accessnätägaren i Sverige. De viktigaste undantagen utgörs av enstaka större kunder med egen anslutning till någon av Telias konkurrenters växlar.

När det gäller den mobila marknaden så är den också nära sammankopplad med den fasta delen. Den trafik som sker via radio är egentligen bara den mellan närmaste basstation och mobiltelefonen. Basstationen är sedan ansluten till något av de fasta näten.

Nätstrukturen är viktig för att förstå konkunkurrensvillkoren. Transportnätdelen är förhållandevis enkel och billig att dubblera. När det gäller accessnätdelen, med sina miljontals förgreningar ut till de enskilda abonnenterna, är kostnaderna för att anlägga en parallell infrastruktur mycket höga. Därför är tillgången till Telias accessnät en central fråga ur konkurrenssynvinkel. Låt oss med hjälp av några exempel baserade på den extremt förenklade figuren (figur 1) visa hur ett fleroperatörssystem fungerar.

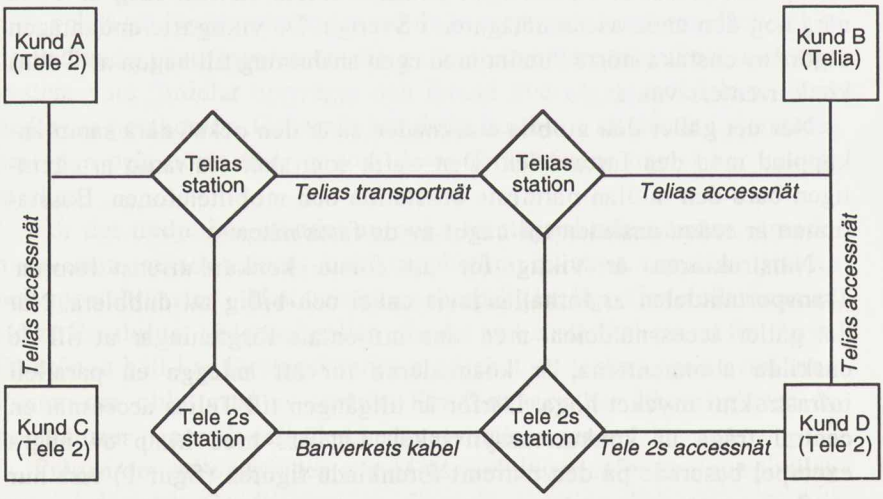
[12] Jämför även kapitel 5, om de s.k. Stockholmspriserna

Alla kunder (A, B, C och D) är abonnenter hos Telia. Det innebär att de är anslutna till Telias accessnät. Kunden D har dessutom en direkt accessanslutning till konkurrerande Tele2. D har därmed också två fysiska nät in till sitt fastighetsnät. Kunden D är därmed relativt ovanlig, då den typen av anslutningar är dyra och i princip görs endast för större kunder eller anhopningar av kunder. Före konkurrensen skedde alla samtal i princip enligt modellen:

Kund A – Telias accessnät – Telias station – Telias transportnät – Telias accessnät – Kund B.

Detta är också fallet i den absoluta majoriteten av samtalskopplingar idag. Tele2 som är den mest komplette konkurrenten till Telia har dock genom egna och leasade system i princip en parallell infrastruktur. Låt oss anta att kunden A är ansluten till Tele2 och ringer upp kunden B. Samtalet kopplas då i Telias station över till Tele2:s station och via Tele2:s/Banverkets transportnät till den närmaste stationen och sedan tillbaka till Telias nät och via accessnätet till kunden B. Till kunden D kopplas samtalet aldrig tillbaka till Telias nät utan följer den egna accessnätskopplingen ända fram till kunden.

Figur 1. Förenklad principskiss över nätstrukturer och relationer på telemarknaden: exemplet Telia – Tele2.



Avregleringens förlopp

Telemarknaden har aldrig varit ett reglerat monopol, utan vem som helst har haft rätt att bedriva teletrafik. Däremot har Televerket haft monopol på anslutningar till det allmänna telenätet, vilket inneburit ett s.k. de facto monopol. Viktiga steg i avregleringen har därför varit en liberalisering av olika slags anslutningar till det allmänna nätet.

Redan 1980 blev det tillåtet att ansluta privata modem. Samtidigt fick Comviq tillstånd att bedriva rikstäckande mobil telefoni. År 1985 blev det fritt att koppla in egna telefoner på nätet. Från 1988 och framåt tillåts andra än Televerket att koppla in företagsväxlar. Under 1991 får tre operatörer licens på att bedriva mobiltelefoni på GSM–bandet. Sammantaget bäddar denna utveckling för en ökad förekomst av samtrafik (dvs. att en operatör för en del av sin service vidareförhyr överföringskapacitet som denne i sin tur hyr av en nätägare), vilket så småningom leder till krav på en mer omfattande och strukturerad avreglering av hela marknaden.

Det viktigaste elementet i denna avreglering består, på den fasta sidan, av en ny lagstiftning som från och med 1993 tvingar den dominerande nätägaren (och andra med tillstånd till nätverksamhet) till vidareförhyrning av kapacitet utan diskriminering mellan olika kunder, dvs. s.k. samtrafik. I lagen sägs att man vid samtrafik skall tillämpa en kostnadsbaserad prissättning. Prissättningen får, enligt lagen, inte grunda sig på andra kostnader än de som uppstår till följd av just samtrafiken.[13]

Mellan Telia och staten finns ett avtal som reglerar de tjänster som Telia förväntas erbjuda. Avtalet motiveras av statens intresse av att tillgodose de politiska målen för telekommunikationsområdet. I avtalet anges ett tak för priset på vissa tjänster, t.ex. nyanslutning av abonnemang, flyttning av abonnemang, kvartalsavgift och samtalsavgift.

På den mobila sidan föreligger åligganden för operatörerna att uppnå vissa krav vad gäller täckning. På det nuvarande GSM–nätet föreskrivs täckning längs alla europavägar och i tätorter med fler än 10 000 invånare. På DCS 1800-nätet, som successivt skall komplettera och så

[13] Problemen med den nuvarande lagen har handlat om hur man skall kunna kontrollera att samtrafikavgifterna verkligen sätts mot denna bakgrund. I samband med arbetet med att ta fram en ny lagstiftning har därför föreslagits att accessdelen av Telias nät organisatoriskt skulle åtskiljas från de övriga delarna av nätet. Därmed skulle Telia och de övriga handha samtrafik i accessnäten på lika villkor. Dessutom skulle parterna bli mer jämbördiga vad gäller förhandlingar om samtrafik i övriga delar av näten. (Jmf. t.ex: Riksrevisionsverket, 1995; Bergendahl-Gerholm & Hultkrantz, 1996.)

småningom ersätta GSM–nätet, skall orter med fler än 50 000 invånare täckas.

På regleringsförändringarna har följt en organisatorisk omvandling av Televerket. Den viktigaste förändringen var bildandet av ett aktiebolag och namnbytet till Telia AB, i juli 1993. I början av 1996 skedde också en genomgripande organisatorisk omvandling av hela koncernen. Den regionala strukturen bröts upp och ersattes av en kundorienterad koncernstruktur, där olika delmarknader samlades i särskilda bolag. I den nya strukturen finns inga regioner, men exempelvis Telia Nära representeras av ett fyrtiotal olika kontor (ofta integrerade med telebutikerna) runt om i landet.

Tablå 5. Exempel på företag och ansvarsuppdelning inom Teliakoncernen.

Företag	**Ansvarsområde**
Telia Nära	Privatabonnenter och små företag
Telia Företag	Små och medelstora företag
Telia Megacom	Stora företag
Telia Publicom	Offentlig sektor

Omvandlingen av Televerket och förändringarna inom telemarknaden har också skett parallellt med en relativt kraftig minskning av antalet anställda. För Telia har den största minskningen skett bland den tekniska servicepersonalen. Samtidigt har marknadsorganisationen förstärkts.

Telemarknaden styrs idag också av regleringar på den europeiska nivån. Genom först EES–avtalet och sedan det fulla medlemskapet är Sverige förpliktigat att följa Kommissionens direktiv på teleområdet. Från 1 januari 1998 skall alla nationella lagstadgade monopol avvecklas. Detta krav berör i princip inte Sverige annat än att svenska aktörer nu garanteras tillträde till alla europeiska marknader på samma sätt som utländska företag redan kan verka i Sverige. Det mer detaljerade europeiska regelverket är under förhandling. På några punkter har det aviserats att de europeiska reglerna kommer att skilja sig från de nuvarande svenska reglerna.

Generellt kan man säga att den europeiska regelstrukturen sannolikt kommer att bygga på att i viss mån reglera marknaden utifrån de i kapitel 2 nämnda ekonomiska skälen. Principen ser ut att bli att skapa ett regelverk som riktar sig mot att upplösa de naturliga monopolen, dvs. att vissa infrastrukturägare kommer att få avsäga sig en del av den

suveränitet man idag har i kontrollen över infrastrukturen (framför allt accessnäten). Däremot kommer de sociala skälen för regleringar, som idag dominerar den svenska marknaden med vissa krav på tillhandahållande av ett visst utbud till en viss kostnad överallt, att tonas ned och omformuleras i en möjlighet för staterna att utforma ett s.k. Universal Service Obligation (USO) åliggande för en eller flera operatörer. Två svårlösta frågor präglar detta arbete: Vad får/skall innefattas i USO-kravet (digital telefoni, ISDN, ATM, andra bredbandstjänster) och hur skall kraven finansieras.

I Sverige innefattas vad som kallas för bastelefoni. I framtiden blir det troligen nödvändigt att precisera det begreppet. I dag finansieras kostnaderna för USO–åliggandena i huvudsak genom en slags intern korssubventionering inom Telia. Enligt den förväntade EU–modellen kommer det att krävas bättre genomsynlighet i hur USO–åliggandena finansieras. Det troligaste är därför att Kommissionen kommer att förorda att en fond inrättas, till vilken alla operatörer får bidraga.

Parallellt med REKO–STAT-utredningen pågår inom Kommunikationsdepartementet arbetet med att ta fram en ny telelag (Ds. 1996:38). Förslaget, som nu befinner sig på remiss, inehåller dock relativt begränsade ändringar i de ur regional synvinkel viktigaste frågorna – exempelvis en ändrad definition av USO–begreppet.

Aktörer och konkurrens

Förändringarna på telemarknaden har som sagts varit genomgripande och snabba. En aspekt är antalet aktörer på marknaden. För att få en överblick är det lämpligt att dela in marknaden i ett antal olika delar. Ser vi till nätägande aktörer är antalet fortfarande relativt litet, vilket naturligtvis hänger samman med de höga kostnaderna att anlägga nät. Förutom Telia har Banverket och Svenska Kraftnät egna rikstäckande nätstrukturer. Stockholms Stads Kabel AB har byggt ett eget nät som täcker Storstockholm, som har kapacitet för vidareförhyrning, men erbjuder också andra att utnyttja företagets strukturer (kulvertsystem) för att lägga egen kabel. Dessutom finns ett hundratal kommunala och privata nät med lokal eller regional karaktär. Bortsett från Telia har ingen av dessa nätägare någon egen operativ verksamhet.

Nästa kategori aktörer är de övriga infrastrukturägarna, som också äger växlar som ger nätet en ”intelligens” och som gör direkt operativ verksamhet möjlig. Telia dominerar också detta område, men har här fått gott om sällskap under senare tid. Tele2 är det mest kompletta företaget av dessa, då man har egna växlar och erbjuder en rad olika

tjänster, på både internationell och nationell telefoni. Tele2 är idag den viktigaste konkurrenten till Telia, även om man i marknadsandelar räknat knappast når upp över några enstaka procent på någon marknadsdel. På sikt är det kanske intressantare att studera de övriga nykomlingarna på operatörsmarknaden, nämligen de stora konsortierna.

På Europas telemarknad håller idag tre stora grupper av företag på att muta in sina olika delar och konkurrensen grupperna emellan är hårdnande. Telia ingår i en av dessa – den så kallade Unisource-gruppen som består av ett antal mindre länders statsägda operatörer (som Holland, Belgien, Schweiz och Spanien). Denna grupp är således representerad i Sverige genom Telia. De två andra grupperingarna är Telenordia (British Telecom, Telenor och Tele Danmark) och Global One (med France Telecom i spetsen). Båda dessa grupper är representerade i Sverige och har egna nät i form av växlar för utlandstrafik och i viss utsträckning förhyrd kapacitet i nät.

En tredje kategori av operatörer är de s.k. call–back företagen. Av dessa finns ett antal med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige. Verksamheten består uteslutande av internationell telefoni, och man äger i princip ingen infrastruktur. Affärsidén grundar sig på att hyra fasta förbindelser mellan framför allt Europa och USA till låga kostnader på ”transatlantisk lågtrafiktid”. Detta gör det möjligt att – via en koppling i USA – koppla ett samtal mellan två europeiska länder till en kostnad väsentligt lägre än ”europeisk högtrafiktaxa”.

Nästa kategori aktörer är mobiloperatörerna. Här skall man skilja mellan NMT–nätet och GSM–näten. NMT är det gamla analoga nordiska mobiltelenätet, som ägs gemensamt av de nordiska operatörerna (tidigare televerken). Här finns i Sverige ingen konkurrens, utan Telia Mobitel har hela marknaden. Även om tillträdet till marknaden i princip är fritt, så är systemet på sikt under avveckling varför ingen annan operatör är intresserad. På GSM–näten (dethittillsvarande GSM–nätet kompletteras nu med det s.k. DCS 1800–nätet som skall ge ytterligare kapacitet och förbättrade funktioner) finns idag tre operatörer. Ytterligare en – Tele 8 – har licens.

Effekter på utbud och effektivitet

Effekterna på utbudet av teletjänster är också det något svåröverskådligt, vilket hänger samman med den jämsides snabba tekniska utvecklingen på området. Tveklöst har antalet tjänster ökat dramatiskt de senaste åren och helt klart har avregleringen och den ökande konkurrensen bidragit till denna utveckling även om den tekniska utvecklingen i sig naturligt-

vis varit en förutsättning. En stor samstämmighet finns också bland de intervjuade om att servicen till kunderna – alla kategorier – har blivit bättre som en följd av detta.

Objektivt sett kan man iaktta flera förändringar. Vad gäller taxorna så har dessa utvecklats åt litet olika håll för olika kunder och för olika typer av tjänster. I Riksrevisionsverkets studie från 1995 jämförs priserna det året med nivåerna 1993. Den jämförelsen visar på en måttlig öknng av de fasta avgifterna för Telias privatabonnenter, medan avgiften för företagsabonnenterna ökade endast marginellt. Om accessnäten avskildes från den dominerande operatören skulle, menar konkurrenterna, en konkurrens om abonnenternas trohet också kunna leda till sjunkande priser på de fasta avgifterna (intervju, Tele2). På tre typer av samtal (utlands–, fjärr– och regionsamtal) noterar man sjunkande avgifter, medan avgifterna för lokalsamtal (närsamtal) istället ökat.

Idag finns konkurrens på i princip alla typer av samtal, men ingen operatör kan egentligen bjuda effektiv konkurrens på närsamtalen. Tele2 har lägre samtalsavgifter på de flesta typer av samtal. Tele2 tar inte ut någon fast avgift, utan en anslutning hos Tele2 förutsätter (i normalfallet) ett abonnemang hos Teila. De övriga aktörerna riktar sig till företag och tillämpar vanligen en hög fast anslutningsavgift och inga eller mycket låga samtalsavgifter. I RRVs undersökning anges att France Telecom hade en fast anslutningsavgift om cirka 23 000:- och sedan erbjöd utlandssamtal till ungefär 25 procent av kostnaden hos Telia. I praktiken opererar de flesta av dessa företag framför allt med unika avtal för varje enskild kund.

Hittills är det främst konkurrensen om företagskunderna som har hårdnat. Tele2 och andra operatörer marknadsför sig mycket aktivt och försöker ständigt locka nya kunder att teckna avtal. Även här anklagas Telia för att hindra konkurrensen, genom att utnyttja det försteg man får genom att man som samtrafikleverantör ofta får kännedom om att ett eventuellt avtal mellan en större kund och en konkurrent är på väg att ingås och att man då kan erbjuda ett bättre bud.

Tele2:s marknadschef, Pelle Hjortblad, menar att Tele2 agerar över hela landet. Samtidigt kan man av hans resonemang och av de intervjuer vi genomfört med olika företag förstå att angelägenheten att skaffa nya kunder skiljer sig något mellan olika regioner. Ju närmare en kund är Tele2:s egen infrastruktur – en växel eller egna nät – desto intressantare är kunden ifråga. Om en kund ligger långt ut (i Telias nät) blir det avgörande hur samtalsstrukturen ser ut (jmf. med kunden C i figur 1). Har man en stor del inkommande samtal är chansen större att kunden skall bli en bra affär för Tele2. Anledningen är att de inkommande samtalen till den Tele2–anslutna kunden ”routas” i Tele2:s

nät fram till accessnätet och att Tele2 därmed erhåller samtrafikavgifter från Telia, som kan uppväga de avgifter Tele2 betalar för beroendet av Telias accessnät på de utgående samtalen. Sammanfattningsvis kan man ändå säga att incitamenten till att konkurrera om företagskunderna är betydligt intensivare i storstadsområdena än i glesbygd.

Ser man däremot till de förändringar i samtalsavgifter som hittills skett, tyder mycket på att det är glesbygden som har gynnats framför storstadsområdena. De fallande priserna på fjärrsamtal gynnar de kunder som har en stor andel sådana och dessa återfinns framför allt utanför Storstockholmsområdet. De ökande kostnaderna för närsamtal har relativt sett drabbat Storstockholmsområdet hårdast men också många företag med i huvudsak lokala samtal. I våra intervjuer framkommer dock delvis en annan uppfattning: nämligen att det inte längre föreligger skäl för annat än mycket marginella skillnader i taxor mellan lokala samtal och fjärrsamtal, varför mer perifert belägna orter systematiskt missgynnas av framför allt Telias prissättning (intervjuer bland företag på Gotland, jmf. bilaga 1).

En annan och snabbt växande del av telemarknaden är mobiltelefonin, som nu utvecklas mot nya tjänster, t.ex. fax och dataöverföring. Mobiltelemarknaden har i princip varit konkurrensutsatt sedan GSM-tekniken introducerades. Vad gäller NMT–systemet är dock Telia fortfarande ensam operatör.

Ännu existerar betydande skillnader i täckning mellan å ena sidan de två NMT–systemen (400 och 900) och å andra sidan GSM–systemen. NMT–systemet är i princip rikstäckande.[14] GSM–systemet har god täckning i den sydligaste tredjedelen av Sverige, medan utbyggnaden i norr är koncentrerad till de vägar och orter som anges i tillståndskraven. Variationen är dock relativt stor mellan de olika GSM–operatörerna. Telia har en högre täckningsgrad i norra Sverige, medan de övriga operatörerna säger sig inte vilja bygga ut annat än där man så kräver och i vissa turistorter.

NMT–systemet anses föråldrat och skall enligt EU:s planer ersättas av GSM någon gång omkring sekelskiftet. Samtalspriserna varierar inte i särskilt stor utsträckning, varken mellan systemen eller mellan operatörerna. Däremot har under en längre tid subventionerna av telefonerna varit betydligt kraftigare på GSM–telefoner än NMT-telefoner. GSM:s fördelar är att de kan användas i betydligt fler länder än NMT–telefonen. GSM–systemet är också säkrare i att det inte lika

[14] NMT-systemet bygger på enheter med starkare sändare vilket ger bättre räckvidd antalet basstationer oförändrat.

lätt kan avlyssnas. GSM–tekniken ger också betydligt fler tjänster och möjligheter till annan slags kommunikation än tal. Man kan därför säga att de som bor eller verkar i områden dit inte GSM–telefonen når och är beroende av mobila teletjänster har ett kommunikationsmässigt handikapp jämfört med dem i övriga Sverige. Effekterna av konkurrensen kan möjligen speglas i prisskillnaderna mellan ett samtal från det mobila nätet (där det råder konkurrens) och ett samtal från det fasta (där liten konkurrens råder) till det mobila nätet.

4.3 Inrikesflyget

Den viktigaste skillnaden mellan inrikesflyget och tele- och post–marknaderna är att det inom flyget inte funnits något fullständigt monopol och heller ingen statlig myndighetsoperatör. Man kan heller inte säga att det föreligger någon situation med naturligt monopol på flygmarknaden, även om vissa skalfördelar existerar. Istället är det detaljerade regler om utbudets karaktär och priset på tjänster som har styrt och som har lett till en nära nog monopolliknande ställning för ett enskilt företag, eller en grupp av ägarmässigt sammanlänkade företag.

Definitionsmässigt är inrikesflyget en något enklare marknad att hantera än post- och telemarknaderna. Det som diskuteras här är i huvudsak det reguljära inrikesflyget, dvs. helt nationella flyglinjer.[15]

Situationen före avregleringen

Redan under 1980-talet förändrades inrikesflyget i Sverige på ett genomgripande sätt. Från att tidigare framför allt ha varit ett affärsflyg inledde Linjeflyg under Jan Carlssons ledning ett strategiskt arbete mot att omvandla flyget till ett "folkflyg". Sänkta biljettpriser, rabatter, förenklade rutiner och ett enhetligt prissystem var de viktigaste elementen i detta arbete.

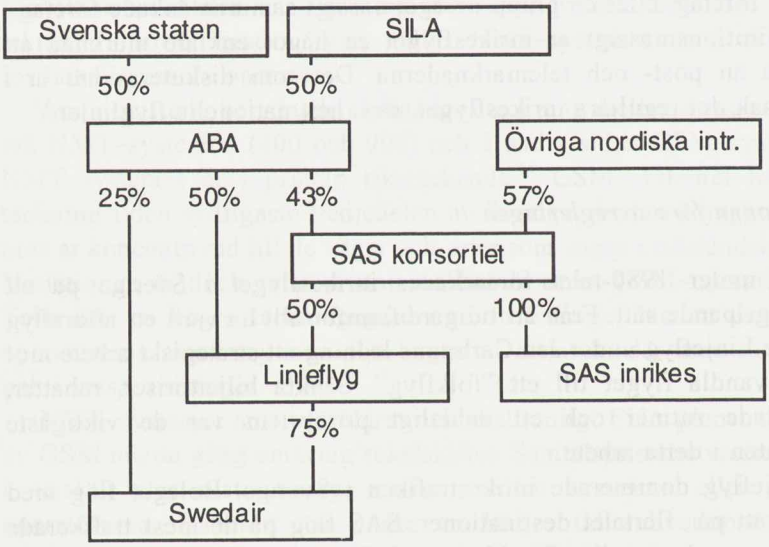
Linjeflyg dominerade inrikestrafiken i Sverige. Bolaget flög med ensamrätt på flertalet destinationer. SAS flög på de mest trafikerade sträckorna – dvs. mellan Stockholm och Göteborg, Malmö, Umeå, Luleå och Kiruna. Dessutom fanns ett antal bolag på de mindre trafikerade

[15] Numera tillåts även så kallat Cabotage, som innebär att bolag i utrikestrafik också vid ett stopp får ta med passagerare i inrikestrafik: exempelvis på en linje Stockholm-Göteborg-Bryssel.

sträckorna. Ett av dessa var Swedair, som med hjälp av statliga subventioner trafikerade flera flygplatser i Norrlands inland.

De tre viktigaste bolagen före avregleringen – SAS, Linjeflyg och Swedair – hade till betydande delar en gemensam ägostruktur (se figur 2). Måttet av konkurrens bolagen emellan var näst intill obefintligt. Inrikesflyget reglerades med avseende på etableringsrätt, pris och trafikeringsplikt. När det gäller regleringen av trafikeringsplikten skedde detta främst genom korssubventionering mellan olika delar av flygnätet och därigenom också mellan olika bolag. De exakta överföringarna mellan bolagen har varierat över tiden. Åren före avregleringen var det framför allt tre element i denna överföring: För det första betalade SAS en relativt sett högre andel än Linjeflyg till Luftfartsverket, för deras tjänster åt inrikesflyget. För det andra fick Linjeflyg alltid en gynnsammare avräkning av biljettintäkterna än SAS vid en flygning med bägge bolagen. För det tredje ersatte SAS Linjeflyg för eventuella underskott på sträckan Gällivare–Luleå.

Figur 2. Ägarförhållanden för de tre viktigaste aktörerna i svenskt inrikesflyg 1989.

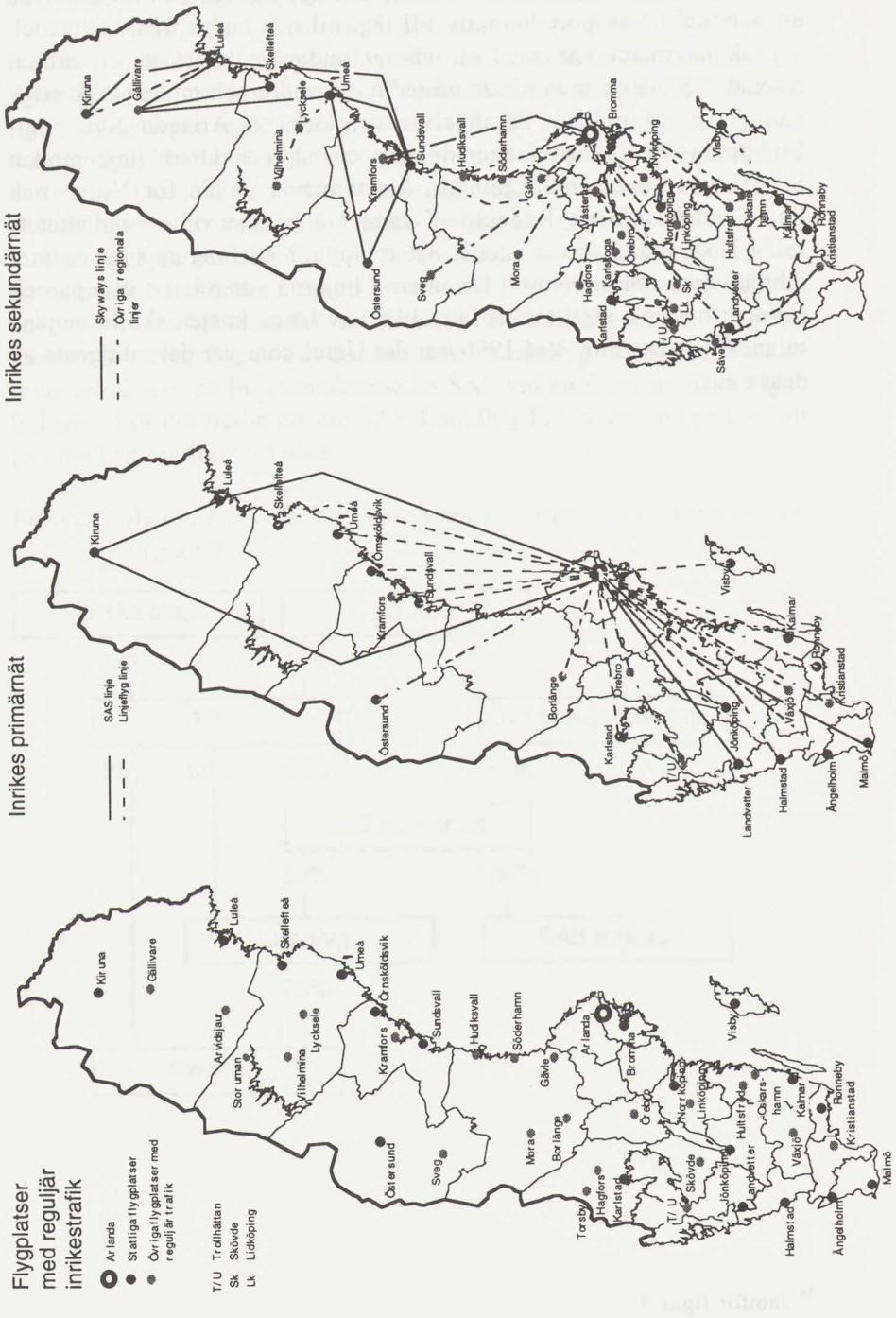


Trafiksystemets uppbyggnad i ett primär- och ett sekundärnät innebar en tydlig uppgiftsfördelning. Primärnätets uppgift var att tillhandahålla ett nationellt transportalternativ till tåg, bil och andra transportmedel.

Sekundärnätet var, med ett viktigt undantag, mera av ett affärsresenät.[16] Studerar man nätets utbredning i södra och mellersta Sverige kan detta ses tydligt. Exempelvis sträckningen Arlanda–Nyköping-Linköping–Trollhättan fungerade som en närmast intern linje mellan SAAB–koncernens anläggningar. Motsvarande gällde för Volvo och linjen Göteborg/Säve–Ronneby–Kalmar. Undantaget var sekundärnätets roll i Norrland. Här var istället nätets uppgift att fungera som ett mer allmänt transportalternativ. De interna linjerna var relativt många och trafiken bedrevs med tanken att olika nav längs kusten skulle betjäna inlandsflygplatserna. Vid 1990 var det Umeå som var det viktigaste av dessa nav.

[16] Jämför figur 3

Figur 3. Inrikesflygets struktur 1990.



Avregleringens förlopp

I februari 1989 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en kommitté med uppdraget att utreda hur konkurrenspolitiken kunde förstärkas. Ett delbetänkande rörde inrikesflyget. Kommittén föreslog en geografiskt delad avreglering, där framför allt delar av norrlandsflyget även fortsättningsvis skulle vara reglerat. Dessutom menade man att Arlandas kapacitet var för låg för en fullständig avreglering (SOU 1990:58). Regeringen gick dock emot förslaget och beslutade istället om att öppna för en möjlighet till konkurrens mellan SAS och Linjeflyg. (Prop. 1990/91:87). Innan beslutet skulle träda ikraft köpte dock SAS majoriteten av aktierna i Linjeflyg och förutsättningarna för regeringens avregleringsmodell hade därmed ändrats. I slutet av april fattade regeringen beslut om en i allt väsentligt fullständig avreglering av inrikesflyget, som skulle gälla från 1 juli 1992.

Avregleringen innebar att alla flygbolag som uppfyllde de ekonomiska och säkerhetsmässiga kraven på bolaget skulle ges tillstånd att trafikera vilken linje man önskade. Prissättningen släpptes också fri. För att stimulera konkurrensen ställde myndigheterna krav på SAS – för att godkänna övertagandet av Linjeflyg – att lämna ifrån sig attraktiva start/landningstider (s.k. slots) på i första hand Arlanda flygplats till nykommande konkurrenter.

Aktörer och konkurrens

Vid avregleringen låg flera redan existerande bolag mer eller mindre beredda att på kort tid expandera sin verksamhet. Transwede var det bolag som hade de mest genomgripande ambitionerna, nämligen att ta upp en direkt konkurrens med SAS på stora delar av det tidigare primärnätet. På dessa sträckor präglades de första åren efter avregleringen av betydligt lägre priser. Flygplatschefen vid Luleå flygplats, där Transwede startade trafik i slutet av 1992, beskriver situationen som att det uppstod ett rejält priskrig främst uttryckt i att man bjöd under varandra när det gällde olika rabatter:

> "Det var nog ingen – eller åtminstone väldigt få – som betalade vad det stod i prislistorna... Nästa alla hade avtal om vidlyftiga rabatter. Det var ju ohållbart..." (Lars Karbin, Flygplatschef, Luleå Kallax flygplats).

Även om prisjämförelser är oerhört svåra, inte minst mot bakgrund av just den breda floran olika rabatter och avtal, så står det klart att de linjer där Transwede direkt utmanade SAS kom att åtnjuta kraftigt lägre priser under den första tiden. Bland dessa var Arlanda–Luleå; Arlanda-

Umeå; Arlanda–Sundsvall; Arlanda–Malmö och Arlanda–Göteborg. Priskriget slog dock hårt mot bolagens ekonomi, kanske framför allt mot Transwedes.

Transwede har sedan dess dragit sig ur den direkta konkurrensen med SAS utom på just norrlandslinjerna: Arlanda–Umeå, Arlanda-Sundsvall, och Arlanda–Luleå. Men även på dessa linjer är det idag främst inte priskrig som är strategin. Transwede håller visserligen något lägre priser än SAS, men den generella nivån är i princip tillbaka till det den var före avregleringen. Transwede utvecklade dessutom en parallell strategi, nämligen att etablera sig på ett antal medeltunga sträckor, vilka SAS lämnade under perioden 1993–1995. Bland dem finns Arlanda–Jönköping, Arlanda–Halmstad och Arlanda–Gällivare. Under sommaren 1996 offentliggjordes att det norska flygbolaget Braathen tar över majoriteten av aktierna i Transwede. Vad detta kommer att betyda för företagets affärsstrategier framöver är ännu för tidigt att uttala sig om.

En annan av de mer betydande aktörerna på den svenska inrikesflygmarknaden har varit Malmö Aviation. Bolaget konkurrerar direkt med SAS på de tyngsta sträckorna. Strategin har varit delvis annorlunda än Transwedes i det att man flyger till/från Stockholm Bromma flygplats. Destinationerna är Malmö, Göteborg och Visby. Även Malmö Aviation har haft problem med lönsamheten men förefaller nu att stå något starkare (Dagens Industri, 2 juni, 1995).

Den tredje viktigare aktören, vid sidan av SAS, är Skyways, som efter olika affärsidéer och under olika namn alltmer har etablerat sig som en samarbetspartner till SAS och lagt under sig flera viktiga regionala linjer. Bolaget konkurrerar således inte med SAS, utan har ett vitt förgrenat nät, inte minst i Norrland. Konkurrensen är dock hård också på dessa marknader, men nätet har successivt utvidgats under senare tid. En betydande del av trafiken, inte minst i Norrland, har upphandlats av kommunerna.

Utöver dessa fyra bolag finns ytterligare omkring ett tiotal flygbolag som bedriver reguljär inrikestrafik. I tablå 5 nedan listas samtliga flygbolag. Generellt kan sägas att utvecklingen varit mycket turbulent. I stort sett samtliga flygbolag har periodvis dragits med ekonomiska problem. Många av bolagen är resultat av både en och flera rekonstruktioner med mer eller mindre genomgripande namnändringar som följd.

Tablå 5. Bolag med reguljär inrikes flygtrafik, våren 1996.

Bolag med huvudsakligen tung jettrafik	Bolag med huvudsakligen regional trafik med medelstora flygplan	Bolag med i huvudsak regional trafik med mindre flygplan
SAS	Skyways	Airborne
Transwede	Holmstroem Air	West Air Sweden
Malmö Aviation	Air Nordic	Higland Air
	Nordic East	Euroflight Polaris
	Air Express	
	Golden Air	
	Flying Enterprise	

Effekter på utbud och effektivitet

En jämförelse mellan kartbilderna i figur 3 och figur 4 ger information om avregleringens viktigaste effekter vad gäller förändringar i utbudet, även om den inte ger hela sanningen. För det första kan vi konstatera att nätet av flygplatser med reguljär trafik har genomgått vissa förändringar. Några av flygplatserna i söder har förlorat sin reguljära trafik (Stockholm/Skavsta i Nyköping och Göteborg/Säve till exempel) medan några nya flygplatser har tillkommit främst i mer glesbefolkade områden: Torsby, Storuman och Arvidsjaur.

En annan förändring, som bara delvis kan urskiljas vid en jämförelse av linjenäten mellan 1990 och 1996, är hur avregleringarna har påverkat trafikuppläggningen i Norrland. Före avregleringen var alla kustflygplatserna, Kiruna samt Östersund en del i det s.k. primärnätet. Samtliga hade direkt förbindelse med Stockholm. Dessutom fanns ett regionalt nät, som sörjde för den inomregionala trafiken, liksom för en frammatning av trafik från inlandsflygplatserna till kusten. Gällivare, Vilhelmina och Lycksele hade alla den typen av trafik. Därtill fanns också linjer mellan några av orterna på primärnätet.

Flera av de flygplatser som 1990 hade tung jettrafik i SAS/LIN–nätet har 1996 förlorat denna. I en del fall har de ersatts med tung jettrafik med en annan operatör och i några fall med mindre turbopropflyg. Bland de linjer som SAS/LIN lämnat märks Arlanda–Halmstad, som nu flygs av Transwede, Arlanda–Borlänge, som nu flygs av Skyways och Air Nordic, Arlanda–Jönköping, som nu flygs av Transwede och Flying Enterprise, Arlanda–Visby, som flygs av Skyways och Malmö

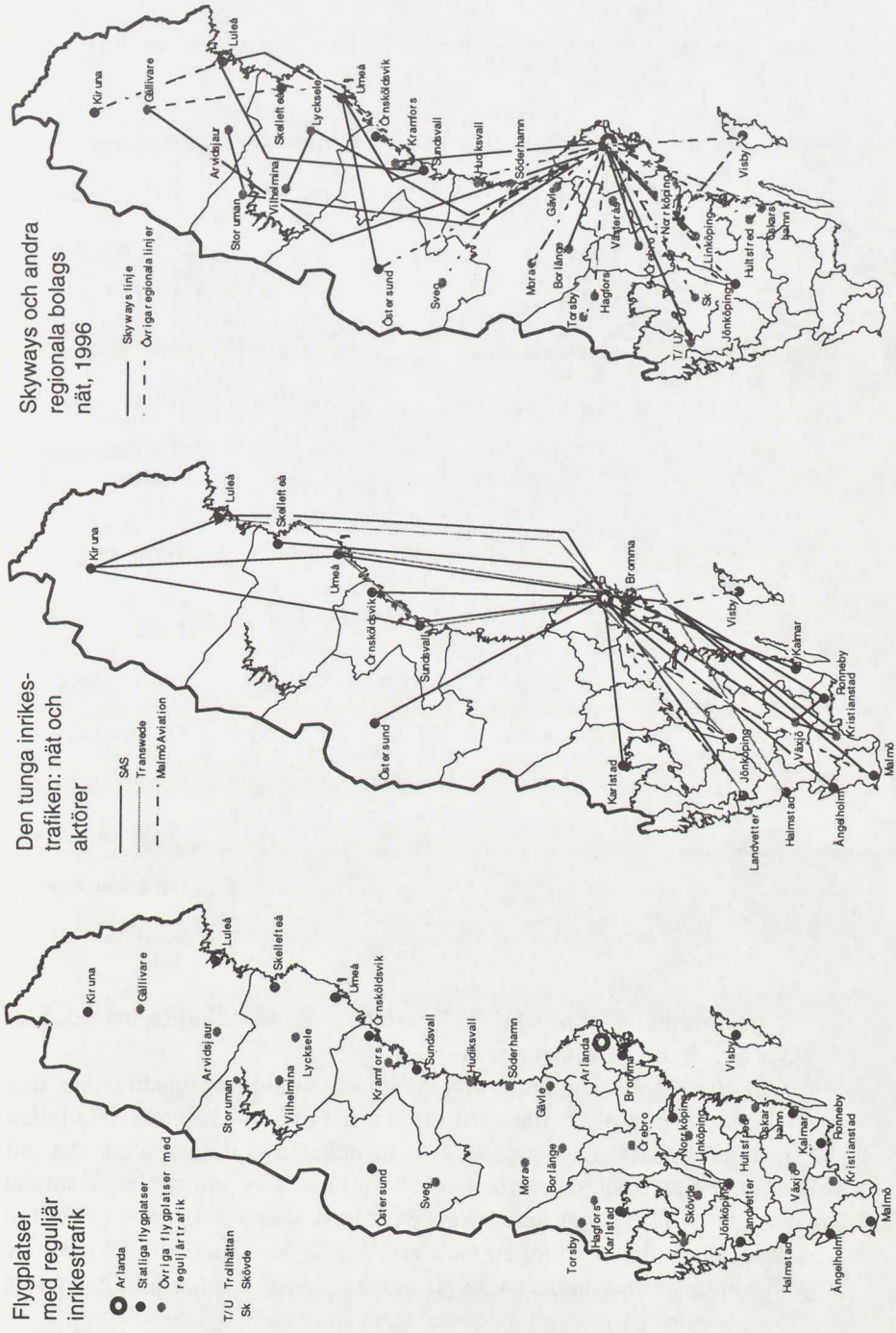
Aviation[17] (Bromma-Visby) och Arlanda–Kramfors, som nu flygs av Skyways.

Efter avregleringen kan man säga att flyget i Norrland har genomgått flera utvecklingsfaser. Först skall sägas att det sedan 1990 har tillkommit reguljär trafik på två nya flygplatser i regionen – Arvidsjaur och Storuman. Den tydligaste tendensen är emellertid att flera linjer i det interna Norrlandsnätet har försvunnit. Istället har ett antal nya direktlinjer till Stockholm uppstått. Ett typiskt förfarande har varit att linjer uppstått, lagts ned och återuppstått med nya bolag, nya rutter eller nya flygplanstyper.

Flera studier över avregleringens effekter på utbud och priser har genomförts (Luftfartsverket, 1994; Luftfartsverket, 1995; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1995; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1996; Konkurrensverket, 1996). Ingen ger dock hela bilden. De flesta undersökningar behandlar inte de minsta linjerna. Flera undersökningar har brister när det gäller prisjämförelser. Vi skall ändå återge några av de resultat som framkommit vid dessa studier. För att göra detta har vi delat in nätet i fyra olika kategorier: a) Stabila konkurrensutsatta linjer; b) stabila icke konkurrensutsatta linjer c) instabila större linjer och d) mindre linjer med eller utan konkurrens.

[17] Från hösten 1996 har Malmö Aviation överlåtit huvuddelen av trafiken Visby-Bromma på Flying Enterprise. Se vidare avsnitt 5.3.

Figur 4. Inrikesflygets struktur 1996.



Tablå 6. Förteckning över konkurrenssituationen på olika inrikeslinjer 1992–96.

Stabila konkurrens-utsatta linjer	Stabila icke-konkurrens-utsatta injer	Instabila större linjer	Mindre linjer
STH–Malmö	STH–Ängelholm	STH–Halmstad	STH–Örebro
STH–Göteborg	STH –Kristianstad	STH–Jönköping	STH–Trollhättan
STH–Sundsvall	STH–Växjö	STH–Visby	STH–Arvidsjaur
STH–Umeå	STH–Kalmar	STH–Borlänge	STH–Lycksele
STH–Luleå	STH–Norrköping	STH–Kramfors	STH–Vilhelmina
	STH–Örnsköldsvik	STH–Gällivare	STH–Storuman
	STH–Östersund		STH–Oskarshamn/ /Hultsfred
	STH–Karlstad		STH–Sveg/ /Söderhamn
	STH–Skellefteå		STH–Torsby/ /Hagfors
	STH–Kiruna		STH–Hudiksvall
	STH–Ronneby		STH–Mora/Idre
			Västerås–Örebro
			Norrköping–Visby
			Umeå–Östersund
			Sundsvall-Umeå/ /Luleå

Vad gäller utbud och pris kan vi konstatera att utvecklingen har sett litet olika ut i de olika kategorierna.

För den första kategorin linjer (stabila konkurrensutsatta) har den totala turtätheten ökat eller varit oförändrad över tiden. I de flesta fallen kan man konstatera en ökning i turtätheten närmast efter det att konkurrensen etablerats och därefter en successiv minskning i antalet avgångar. I de fall där konkurrensen främst sker via Bromma (Malmö Aviation) har dock ökningen varit mer stabil. Man kan efter en närmare granskning av tidtabellerna se att antalet faktiska resemöjligheter inte

förbättrats i samma utsträckning, då många avgångar tidsmässigt ligger i det närmaste samtidigt.

I den andra kategorin linjer (stabila icke–konkurrensutsatta) har förändringarna också varit måttliga. Dock utmärks de snarare av en negativ trend. Vad gäller utbudets frekvens har dock minskningarna varit mer omfattande. Jämfört med linjerna i den första kategorin är dock denna förändring också mer direkt relaterad till antalet resemöjligheter.

Den tredje kategorin linjer (instabila större) har genomgått stora förändringar, såväl vad gäller operatörer som utbudsfrekvens. Dessa linjer var vid avregleringen Linjeflygslinjer, som togs över av SAS 1994 och som därefter successivt har gallrats ut ur SAS nät. I några fall har Skyways (ibland med flera andra operatörer emellan) etablerat sig som operatör, i andra fall bedrivs trafiken av Transwede och i några fall råder konkurrens mellan flera operatörer. På de linjer där konkurrens råder har antalet avgångar ökat. På övriga linjer har det minskat. I fallet med Gällivare har också turuppläggningen förändrats, så att man idag flyger direkt till Stockholm, men med lägre frekvens i utbudet, istället för som tidigare via Umeå eller Luleå.

För den fjärde kategorin linjer (mindre linjer) har förändringarna också varit många. För samtliga linjer i denna kategori kan man säga att det varit en relativt turbulent situation, med stora variationer i linjeupplägg och operatörer. Generellt kan också sägas att utbudet i Norrland har förändrats såtillvida att flera av inlandets flygplatser har fått direktförbindelse med Arlanda istället för att som tidigare ha matat fram till kustflygplatserna. Detta har dock i de flesta fall medfört ett färre antal avgångar. Flygförbindelserna mellan kusten och inlandet har i stort därmed också försvunnit. För det interna flyget längs kusten har antalet avgångar minskat. Sedan avregleringen har det också tillkommit reguljär trafik på två flygplatser i Norrland – Arvidsjaur och Storuman.

I övriga Sverige var inriktningen mot direktflyg mot Arlanda redan tidigare viktig. Men en tendens finns till att man i södra och mellersta Sverige också satsar på linjer mot Köpenhamn. Således har Borlänge, Norrköping, Linköping, Västerås, Örebro, Trollhättan, Jönköping, Kalmar, Ronneby och Kristianstad idag direkta förbindelser till Köpenhamn.

Prisutvecklingen beskrivs i Luftfartsverkets uppföljning från 1995, i Konkurrensverkets studie från 1996 och i Norrbottens länsstyrelses rapport från 1996. Ingen av studierna ger dock någon komplett bild. Luftfartsverkets studie ger begränsade möjligheter att följa utvecklingen på de orter där flera bolag varit inblandade. Den är heller inte heltäckande vad avser antalet studerade linjer. De olika studierna är heller inte

enkelt jämförbara med varandra i metodologisk uppläggning. Inom ramen för denna rapport har det heller inte varit möjligt att genomföra en mer detaljerad studie över prisutvecklingen.[18]

Luftfartsverkets studie visar på att priserna för linjerna i kategori 1 har sjunkit i några fall och ökat i andra. För normalpriserna uppvisar SAS kraftigt ökade priser till Göteborg (+21 procent) och till Sundsvall (+42 procent) mellan 1992 och 1995. Malmö Aviation höjde sitt normalpris till Göteborg (från Bromma) med 8 procent mellan 1993 och 1995. Transwede har höjt sitt normalpris till Sundsvall med 47 procent sedan man började flyga 1994 fram till hösten 1995. På andra sträckor visar man på sjunkande normalpriser för SAS (till Malmö –3 procent; till Luleå –1 procent och till Umeå –0,2 procent) medan den konkurrerande aktören har höjt sina priser relativt kraftigt sedan den ursprungliga etableringen. Vid en jämförelse av priserna idag kan man se att bolagen i denna kategori linjer ligger mycket nära varandra vad avser normalpriserna (tabell 2).

Tabell 2. Olika bolags normalpriser på konkurrensutsatta linjer, 1995.

Sträcka	SAS	Transwede	Malmö Aviation
STH–Sundsvall	2 947	2 902	-
STH–Luleå	3 304	3 286	-
STH–Umeå	3 125	3 125	-
STH–Göteborg	2 670	-	2 554
STH–Malmö	2 849	-	3 028

Källa: Luftfartsverket, 1995

För lågpriserna menar Luftfartsverket att prisutvecklingen har varit mer gynnsam, även om man reserverar sig för att det under 1995 skedde en i vissa fall kraftig ökning av priset. För SAS sjönk lågpriset på alla sträckor i denna kategori, mest på linjerna till Malmö och Luleå (–15 procent) och minst på linjen till Sundsvall (–2 procent). De övriga operatörerna har ökat sina lågpriser relativt kraftigt sedan etableringarna

[18] Flera faktorer skapar också problem som gör det svårt att göra den typen av jämförelser även om detta hade varit ambitionen. Det vore dock värdefullt om någon tog initiativet till att göra ett försök.

genomförts. Då bolagen ligger förhållandevis lika idag, blir det samlade resultatet dock att lågrpiserna blivit billigare i denna kategori.[19]

För linjerna i kategori 2 redovisar Luftfartsverket höjda priser med några undantag (linjerna till Kiruna (–8 procent), Skellefteå (–4 procent), Kristianstad (–2 procent) och Ängelholm (–3 procent). Man förklarar utvecklingen i dessa fall som spill–overeffekter av konkurrensutsättning på näraliggande flygplatser.[20] De största höjningarna uppvisar linjer som STH–Karlstad (+54 procent) och STH–Växjö (+20 procent). För låprisbiljetterna gäller dock sjunkande priser, utom på Karlstadslinjen. Konkurrensverket påpekar att utvecklingen av lågpriserna under 1996 inneburit omfattande prisökningar.

För linjerna i kategori 3 visar Luftfartsverkets studie på stora skillnader i prisutvecklingen. Endast på linjen STH–Halmstad sjönk priserna genomgående. I övrigt visar linjen STH–Borlänge kraftigt sjunkande normalpriser men kraftigt ökande lågpriser, vilket får antas spegla konkurrensbilden sedan SAS drog sig ur trafiken och X2000 trafiken inleddes.

Tabell 3. Prisförändringen på instabila större linjer.

Linje	Normalprisförändring, procent	Lågprisförändring, procent
STH–Halmstad	0	-4
STH–Jönköping	55	14
STH–Visby	25	11
STH–Borlänge	-23	47
STH–Kramfors	32	-1
STH–Gällivare	-5	4

Källa: Luftfartsverket, 1995

[19] Svårigheterna med prisjämförelser ökar än mer när man vill betrakta lågpriser, då bolagen tillämpar en flora av olika biljetter till olika priser och under olika villkor.

[20] Kiruna som uppvisade den kraftigaste minskningen förefaller dock inte riktigt att stämma in i denna förklaringsmodell.

I kategori 4 är bilden än mer splittrad, men i Länsstyrelsens rapport över flyget i Norrbotten anges kraftiga ökningar såväl i normal- som i lågpriser för de mindre linjerna. Det finns inget som talar för att det skulle förhålla sig annorlunda med linjerna i södra Sverige, även om priserna här ofta var relativt höga redan före avregleringen.

5 Avreglering i sex fallstudieorter – konsekvenser för utbudet

I detta kapitel presenteras de konkreta förändringarna vad avser lokal marknadsstruktur, utbud och pris för de sex fallstudieorterna. Omfattningen av presentationen varierar med i vilken utsträckning bilden kan anses avvika från den som presenterats i föregående kapitel (kapitel 4).

5.1 Malmö

Allmänt

Malmöregionens näringslivsstruktur utmärks bland annat av att man har relativt få större industriföretag. Istället finns en betydande offentlig förvaltning, en stor andel tjänsteföretag, många distributionsföretag (postorder och liknande) och många små företag spridda över i stort sett alla branscher.

Posttjänster

Mellan 1990 och 1996 har inga dramatiska och för Malmö specifika förändringar inträffat på posttjänstemarknaden. Under oktober 1996 etablerar sig dock CityMail i Malmö.

Ser vi först och främst till Posten så har antalet postkontor minskat marginellt – från 26 till 25 stycken. I jämförelse med andra orter är minskningen relativt liten. Posten Malmös strategi är att behålla en stor andel av småföretagskunderna, och för att klara detta har man ansett det viktigt att finnas nära kunden. (Intervju, Posten Försäljning, Malmö).

Den viktigaste konkurrensförändringen har varit på direktreklamsidan. SDR är den konkurrent som vuxit snabbast. Vid sidan av dem finns ytterligare några mindre aktörer.

När det gäller brevdistributionen har förändringarna i stort sett varit måttliga och i linje med dem som skett i landet som helhet. Minskningen i antalet försändelser har dock varit mindre än genomsnittligt för landet.

Teletjänster

Malmö är en viktig marknad för såväl den fasta som mobila telemarknaden. Konkurrensen är hård om de litet större kunderna. Alla de stora konkurrenterna finns representerade i regionen: Tele2, Telenordia, Tele 8 med flera. Genom omorganisationen har Telia blivit bättre på att hantera de små företagen, vilket har gynnat Telia i Malmö särskilt menar Telia Näras chef i Malmö (intervju).

Som ett led i den ökande konkurrensen har Telia också infört särskilda taxor för utlandssamtal i gränsnära regioner, s.k. Gränszonstaxor. I Malmö (och i andra västskånska riktnummerområden) innebär detta att man för ett samtal till vissa Själlandsområden (nummerserier som börjar med 31–39) betalar 24 öre lägre pris per minut än vad man gör från andra delar av Sverige. Motsvarande taxor finns också i gränstrakterna mot Norge och i Tornedalsområdet.

Flyg

I Malmö har inrikesflygets avreglering haft stora och i huvudsak gynnsamma effekter på utbudet. Vid 1992 var SAS ensamma och trafikerade sträckan Sturup–Arlanda med 12-14 turer per dag och riktning.

Sturup är huvudflygplats för en stor del av Skåne. De närmsta flygplatserna med reguljär inrikestrafik är Kristianstad i nordöstra Skåne och Ängelholm/Helsingborg i nordväst. Avståndet dit är omkring 100 km. Bägge flygplatserna trafikerades såväl före som efter avregleringen av SAS (Linjeflyg). Närmare är det till Köpenhamns flygplats, varifrån man också bedriver trafik på Stockholm. Varken restidsmässigt eller prismässigt torde Köpenhamn kunna utgöra någon konkurrent till Sturup på Stockholmstrafiken.[21]

En viktigare konkurrent till Sturup och flyget är naturligtvis tåg och bil. Sen avregleringen har viktiga tekniska förbättringar skett på båda områdena. SJ har satt in X2000 på sträckan Malmö–Stockholm och E4 har förbättrats över långa avsnitt vilket har lett till kortare restider i bägge fallen. Effekterna vad gäller konkurrens i förhållande till flyget

[21] Köpenhamns flygplats som Skånes internationella flygplats nummer 1 är dock oomtvistad. Oklart är dock i vilken utsträckning skånska resenärer begagnar sig av Köpenhamn för andra resmål i Sverige (t.ex Norrköping, Linköping, Borlänge, Västerås eller Göteborg).

bedöms ändå som ringa enligt flygplatschefen, Staffan Carlsson (intervju).

Relativt snart efter avregleringen etablerade sig två nya flygbolag på linjen till Stockholm. Transwede som gick in i direkt och prisledd konkurrens med SAS och Malmö Aviation, som utvecklade en egen profil genom att flyga på Bromma.[22] Den omedelbara effekten blev således en mycket kraftig ökning i utbudet och en relativt betydande nedgång i pris. Priskriget mellan framför allt SAS och Transwede varade i knappa två år och drog delvis med sig Malmö Aviation. Transwede gav till sist upp och lämnade linjen 1995. Idag trafikerar SAS Arlanda med något fler avgångar än före avregleringen. Dessutom flyger Malmö Aviation på Bromma med ungefär 6–8 avgångar per dag. SAS marknadsandelar ligger uppskattningsvis på ungefär 2/3.

Prisutvecklingen inleddes som nämnts med ett priskrig och priserna föll kraftigt i början, såväl på fullpris som på rabatterade biljetter. Från 1995, ungefär sammanfallande med Transwedes ändrade strategi och utträde från malmömarknaden, har priserna dock stigit igen, till en nivå strax över den som gällde före avregleringen. Klart är dock att ökningarna på sträckan Malmö–Stockholm förefaller vara bland de mindre i en jämförelse med utvecklingen i sin helhet.

Trafikstörningarna på Sturup är få och oftast väderrelaterade. Ibland uppstår kapacitetsproblem, men detta är då oftast ett resultat av att trafik till Köpenhamn av någon orsak dirigeras om till Sturup. Bägge operatörerna har haft en god regularitet och punktlighet menar Staffan Carlsson.

I tabell 4 görs en mer detaljerad jämförelse över tur- och prisutvecklingen mellan tiden före avregleringen (januari 1992) och nuläget (april 1996). Av tabellen framgår att SAS behållit i stort sett samma turtäthet och att Malmö Aviations trafik på Bromma således utgör ett rätt så betydande nettotillskott. SAS fullprisbiljetter har ökat måttligt, sett från 1992.

[22] Se vidare i avsnittet om Stockholm

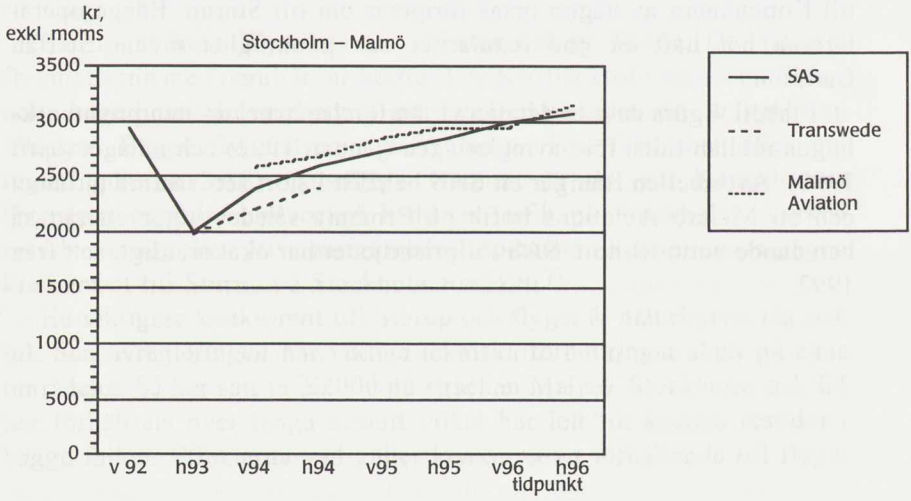
Tabell 4. Tur- och prisjämförelser mellan olika bolag, 1992 och 1996.

Operatör	Antal turer 1992	Antal turer 1996	Full-pris 1992	Full-pris 1996	Ändr. fullpris %	Lågpris 1992	Lågpris 1996	Ändr. lågpris %	Genom-snittl. för-ändr. %
SAS	12-14	14	2 930	3 000	+2,3	1 295	1 200	-7,3	0
Malmö Aviation	*	10	*	3 142	-	*	1 051	-	-
Alla bolag	12-14	24							
Genomsnitt alla bolag	-	-	2 930	3 071	+4,8	1 295	1 125	-13,0	0

Källa: Luftfartsverket, 1995, respektive bolags tidtabeller

Ser man till förändringarna under perioden (figur 5) framgår att priserna föll markant i samband med att Transwede etablerade sig, men att utvecklingen sedan dess följt en relativt jämnt uppåtgående trend. Malmö Aviations etablering kan inte direkt avläsas i prisutvecklingen.

Figur 5. Prisutvecklingen Malmö–Stockholm, fullpris (tur och retur exklusive moms) 1992–96.



Källa: Luftfartsverket, 1995, respektive bolags tidtabeller

Sammantaget måste man därför säga att effekterna på utbudet i huvudsak har varit gynnsamma. Turbulensen på aktörssidan har varit måttlig. Prisutvecklingen har varit gynnsam, om än något ryckig. Det totala turutbudet har ökat och man har fått en delvis ny och förbättrad tjänst genom möjligheten att flyga på Bromma. Flygplanstyper och övrig service får bedömas vara i stort sett likvärdiga med dem före avregleringen.

Sammanfattning

Kommunikationsmarknaderna i Malmö utmärks av en relativt måttlig konkurrensökning, med inrikesflyget som den hittills viktigaste marknaden för utmanare. Marknadens storlek har också lockat utmanare inom tele- och postområdena, även om effekterna hittills varit begränsade. Avregleringen har i viss mån stimulerat till en förnyelse av tjänsteutbudet – främst uttryckt genom Malmö Aviations utveckling av flyget till och från Bromma.

5.2 Växjö

Allmänt

Växjö har under en följd av år kunnat visa på en jämförelsevis gynnsam utveckling. I centrum för denna tendens, menar kommunens samhällsbyggnadschef, har högskolan och dess utveckling funnits. Högskolans profil har varit teknik och internationalisering. Högskolan har vuxit snabbt och driver nu en kampanj för en fortsatt satsning på forskning och ett höjande av dess status till universitet.

Flera stora företag har tillverkningsenheter i kommunen, t.ex. VME (Volvo) och ABB fläkt. Dessutom har antalet små teknikbaserade företag, inte minst inom informations- och mediaområdet vuxit snabbt under senare tid. Inom telekom–branschen finns exempelvis Enator, som har sitt huvudkontor här.

Kommunikationsmässigt ligger Växjö relativt centralt till i Sverige, även om man befinner sig litet vid sidan av E4 och järnvägens stambana. Flyget spelar därför en betydande roll för näringslivets kommunikationsbehov.

Posttjänster

Postens konkurrenter i Växjö är koncentrerade till bud- och reklamområdena. Inom det senare området är det SDR och Nyhetsbärarna/Smålandsposten som är de viktigaste aktörerna vid sidan av Posten. Nyhetsbärarna har under senare tid utvecklat verksamheten till att i ökande grad omfatta adresserade försändelser, dock huvudsakligen reklam och exempelvis veckotidningar.

Posten i regionen har genomfört ett hårt rationaliseringsprogram, där personalstyrkan minskats med omkring 600 personer de senaste fem åren. Detta har ytterligare försämrat Postens konkurrenskraft genom att det är de äldre som blir kvar, menar regionchefen för Posten Brev, Växjö (intervju). Detta är det allvarligaste hotet mot Posten i regionen och bidrar också till att öka risken för att lokala uppstickare tar sig in på marknaden.

När det gäller de andra affärsområdena har konkurrensen ökat måttligt. Den mest markanta förändringen gäller paketdistributionen och utlämningen inom vilken nya aktörer (framför allt Privpak) har anmält sig. Posten har minskat antalet kontor något, men servicen får i stort ändå anses vara oförändrad.

Teletjänster

Telemarknadens förändring har också påverkat Växjö. Den ökande konkurrensen har dock hittills märkts av inom områden som inte direkt har med nättjänster att göra, t.ex. försäljningen av företagsväxlar. Men när det gäller de större företagen och den offentliga sektorns kunder så vet man att konkurrenterna har varit intresserade. Några större kunder har man dock inte mist, ännu, hävdar Leif Nordgren på Telia Nära i Växjö (intervju).

För Telia Nära är arbetet till stor del inriktat på att bevara och stärka sin ställning på den viktiga småföretagsmarknaden. Ett exempel på hur Telia Nära i Växjö arbetar med att säkra den marknaden är engagemanget i Nyföretagarcentrum, där Telia är medlem. Organisationen, som drivs som en stiftelse, har till syfte att förvalta och hyra ut lokaler till små nystartade företag. Genom sitt engagemang här hoppas Telia att utveckla sin förståelse för de små företagens speciella behov och att visa sin närvaro bland de många små men teletekniskt kompetenta kunderna här.

Flyg

Växjö flygplats är en lokalt ägd flygplats som drivs i form av ett aktiebolag med landstinget som majoritetsägare (55 procent) och Växjö kommun som den andra större intressenten (42 procent). Alvesta kommun äger de övriga aktierna (3 procent). Noteras kan att Växjö enligt uppgift är den enda kommunala flygplatsen som drivs med överskott och där aktieägarna får utdelning. I flygplatsens yttre upptagningsområden konkurrerar man med bland annat Jönköping, Kalmar, Kristianstad och Ronneby flygplatser. Kalmar, Kristianstad och Ronneby trafikeras också endast av SAS och uppges ha ungefär lika prisstrukturer som Växjö. Från Jönköping flyger Transwede, men även där är priset i stort sett detsamma på fullprisbiljetten (2 768:-) och något lägre på lågpris (890:-). (Jmf. tabell 5 nedan.) Från Jönköping flyger även Flying Enterprise, med destination Stockholm Bromma. Priset på den linjen ligger högre än på Arlanda–linjen.

SAS/Linjeflyg har varit ensam operatör på Växjö under hela tiden sedan avregleringen. Minskningen i antalet turer har delvis kompenserats med att SAS bytt ut de gamla Fokker F28 planen mot nyare och större modeller. Däremot, hävdar flygplatschefen P-O. Erlandsson, har trafikstörningarna varit relativt omfattande. SAS underkapacitet har de senaste åren lett till förseningar och inställda turer i en omfattning som lett fram till en nära nog öppen konflikt mellan SAS och de största kunderna på orten.

En annan viktig tendens är att trafiken till Köpenhamn har utvecklats under senare år. Idag flyger SAS fyra turer om dagen. Den ökande orienteringen mot Köpenhamn och andra europeiska regioner bekräftas också av kommunens samhällsbyggnadschef, Gerth Christiansson:

> "Omvärldsbilden har förändrats. Det är inte längre ett allenarådande fokus på Stockholm. Växjö är med i Sydsam-samarbetet, där målet är att skifta fokus mot Europa. Vi är med på Hansa–Office i Brüssel. Östersjöregionen blir snabbt viktigare, framför allt gentemot nordtyskland men också i ökade kontakter med Polen och vår litauiska vänort Kaunas." (Intervju, Växjö kommun)

Ser man till förändringarna i turtäthet och pris mer i detalj framstår Växjö som en av de orter som åtminstone inte har vunnit på avregleringen. Turtätheten på linjerna till Stockholm har minskat från 12 till 6 turer per riktning och dag, dvs. med 50 procent. Samtidigt har normalpriset ökat med 25 procent, vilket får anses relativt mycket. På lågprissidan var ökningen mer måttlig, men med neddragningarna i turtätheten kan man anta att antalet platser till lågpris har minskat avsevärt.

Tabell 5. Tur- och prisjämförelser 1992 och 1996.

Operatör	Antal turer 1992	Antal turer 1996	Full-pris 1992	Full-pris 1996	Ändr. fullpris %	Lågpris 1992	Lågpris 1996	Ändr. lågpris %	Genom-snittl. för-ändr. %
SAS-Linjeflyg	12	6	2 217	2 777	+25,2	979	1 050	+7,2	+19,7

Sammanfattning

Växjö har endast i mindre grad varit föremål för en direkt och konkret ökning av konkurrenssituationen. Marknaderna för post och tele har i stort sett utvecklats i en takt som ligger väl i nivå med den allmänna i landet. På postsidan har man märkt en ökad konkurrens inom direktreklam och tidningsdistributionen. Bristande konkurrens i kombination med få substitut har lett till negativa konsekvenser för utbudsfrekvens och pris vad gäller flygtrafiken.

5.3 Visby

Allmänt

Gotland skiljer sig på flera sätt från de andra orterna i denna studie. Avståndsmässigt är Gotland knappast att betrakta som en perifer ort, det är exempelvis inte stort mer än 15 mil mellan öns nordspets och Stockholms centrum. Naturligtvis medför dock ö–läget betydande komplikationer vad gäller kommunikationerna. För det första begränsar det de fysiska transportalternativen – i praktiken till två stycken: flyg och båt. Detta berör framför allt tjänsterna kring post och flyg. För det andra innebär det en begränsning av möjligeterna när det gäller teletekniken. Det är fortfarande betydligt mer komplicerat och dyrare att lägga kabel i havet än på land. Detta innebär att möjligheterna till konkurrens delvis begränsas. Detta förhållande förstärks av öns ringa befolkning och av dess relativa isolering.

Vidare utmärker sig Gotlands näringsliv på flera punkter: För det första är jordbrukssektorn relativt stor, för det andra är andelen småföretag mycket hög, för det tredje är tjänstesektorn och framför allt den turismbaserade betydande och slutligen är antalet offentligt anställda relativt stort. Flera bedömare inom området menar att priskänsligheten, som en konsekvens av detta är mycket hög på transportområdet.

Posttjänster

De fysiska villkoren – beroendet till färje- och flygtransporter – påverkar i hög grad Postens villkor på Gotland. Gotland har ändå i stort sett samma postdistritbutionsservice som övriga Sverige. Den viktigaste skillnaden gäller paketposten, där beroendet av färjetransporterna leder till ett dygns längre distributionstider än vad som annars gäller.

Den kritiska frågan för postdistributionen är när den inkommande posten anländer. Genom ändringar i sorteringsrutinerna kommer posten till Gotland idag något senare än tidigare (ungefär klockan 6.30, med chartrat flyg) vilket också innebär en något senare utdelning än förut. I stort sett har dock samma utveckling drabbat hela landet.

Den nyligen genomförda omläggningen, till ett färre antal sorteringsterminaler, har endast i mindre utsträckning påverkat utbudet. Till skillnad från i fallet med många andra orter sorteras fortfarande den lokala posten på ön.

Tre postkontor har försvunnit mellan 1990 och 1996, alla i orter utanför Visby. Detta har dock inte medfört någon reell försämring av servicen menar Hans Bergvall på Posten Brev i Visby. Deras utbud har ersatts av lantbrevbärare och av Post–i–Butik, vilka bägge oftast innebär en förbättring av servicen till kunderna.

Postens viktigaste konkurrenter finns på reklam- och på budsidan. SDR är den dominerande konkurrenten på reklamdistribution. På budsidan finns ett antal aktörer, till exempel Bilspedition, SDR och ett flertal lokala åkare. På expresstjänsterna finns både DHL och Jetpak representerade i samarbete med lokala aktörer. En specifik tjänst inom vilken konkurrensen är hård handlar om företagstjänster som utkörning av post till kunder med boxadresser. Här tvistar ett lokalt åkeri med posten om huruvida posten säljer sin utkörningstjänst för billigt eller inte (intervju, Posten Brev, Visby).

Tvisten illustrerar en intressant problematik: Vilken rätt har Posten att utnyttja den infrastruktur man har – i den bilpark och det distributionsnätverk man har där man besöker i princip vartenda företag och vartenda hushåll varje dag – för att erbjuda sina tjänster till förmånliga priser. Sett till endast utkörningstjänster menar konkurrenten ifråga att Posten inte ens får täckning för kostnaden. Posten å sin sida ser just den tjänsten som en del i ett helt paket av tjänster.

Hans Bergvall ser Postens nya organisation som erbjudande en stor frihet, där han som chef på Gotland har stora möjligheter att skapa och utveckla nya tjänster. I samarbete med kommunen planerar man för tillfället en återvinningstjänst – kallad Miljöspannen – där Posten också skall samla in visst miljöfarligt avfall (främst batterier och liknande)

med en viss regelbundenhet. I både det fallet och i den föregående diskussionen handlar det om en inneboende konflikt mellan en å ena sidan samordning av tjänster och verksamheter och å den andra en konkurrens på lika villkor. En ökad frihet har lett till att Posten på Gotland har varit pionjärer på att utveckla tjänster som sedan blivit allmänt tillgängliga hos Posten – t.ex. närservicetjänsten som innebär att man "flyttar in" postkontoren hos kunden, som infördes på Gotland redan 1993 och som nu lanserats över hela landet.

Hans Bergvall ser i detta sammanhang att ö–läget ger vissa fördelar. "Vi får vara rätt så ensamma här ute och kan därmed knyta våra kunder tätare till oss". Bland företagets kunder ser man också att det har blivit betydligt lättare att vara kund hos Posten. Framför allt är det de stora kunderna (t.ex. Ercisson Radio och Penninglotteriet) som betonar att det idag är lättare att få gehör för specifika behov i kontakterna med Posten. "Bara det att man idag har kontakt med en och samma säljare har betytt väldigt mycket för flexibilitet, kontinuitet och förtroende" menar den logistikansvarige på Ericsson Radio i Visby (intervju).

Penninglotteriet är en av Postens största kunder på Gotland. Postens tjänster utnyttjas främst för distribution av lottsedlar och cirkulärbrev till ombuden. Dessa utskick är oftast av den karaktären att de kan planeras och lämnas in i god tid. Priserna för distributionen har fallit sedan avregleringen, men kanske inte lika mycket som man hade hoppats. Mot den bakgrunden vill man nu sätta ytterligare press på Posten och prövar därför att distribuera sina utskick genom tidningsdistributörerna (kvällspressen) som ändå besöker i stort sett samma kunder.

Teletjänster

Ö–läget bidrar också till att påverka konkurrenssituationen inom teleområdet genom att eventuella konkurrenters beroende av samtrafik med Telia ökar. Viktigare är kanske att det bidrar till att skapa ett visst motstånd gentemot en mer aktiv företagsinriktad marknadsföring från teleoperatörernas sida. Allra viktigast är dock att det ökar den strategiska betydelsen av telekommunikationerna för öns företag och andra. I den mån telekommunikationer kan innebära ett minskat behov av resor och andra fysiska transporter har Gotland ett bra och konkurrenskraftigt läge.

Telia är den alltigenom dominerande operatören bland såväl privat- som företagskunder på Gotland. Endast ett av de företag vi talat med (Multimedia Network AB) hade blivit kontaktat av Tele2. På mobilsidan har alla tre operatörerna en god täckning över hela ön, trots att detta

inte föreskrivs i tillstånden. Man får anta (mot bakgrund av de intervjuer vi genomfört) att detta kan förklaras av öns betydelse som semestermål.

Flera förändringar har skett under den senaste tiden vad gäller den gotländska telemarknadens utveckling. Till de två viktigaste hör de sjunkande priserna på fjärrtelefoni som utgör en mycket stor del av telekostnaderna för många Gotlandsföretag och en snabbare takt i digitaliseringen som enligt uppgift nu kommer att vara slutförd under 1997 istället för efter år 2000 som ursprungligen angavs.

Bland de telekunder vi intervjuat hade en ett eget (hyrt) nät, nämligen Ericsson Radio. Lösningen medger att Ericsson–koncernens enheter i hela det interna nätet ringer för lokalsamtalskostnad. Ingen av de övriga kunderna hade några speciella avtal med teleoperatörerna, utan var hänvisade till marknadens normala villkor. Flera av de intervjuade företagen har dock behov av avancerade teletjänster som gör att de varit i direkt kontakt med Telias säljare vid olika tillfällen.

Ett av dessa företag – Gotlands Turistbokning AB – är ett tjänsteföretag av bokningscentralskaraktär. Företaget drivs som ett samarbetsprojekt mellan Gotland, Sälenfjällen och Bohuskusten och syftar till att genom säsongsutjämning förbättra kapacitetsutnyttjandet. När en kund under hösten (högsäsong för fjällsemesterbokningar) ringer Sälenfjällens bokningscentral kopplas en del av samtalen automatiskt till Gotlands Turistservice. Vice versa bokar centralen i Sälen Gotlandssemestrar under våren.

Systemet knyts ihop med ett antal ISDN–linjer. Bokningscentralen på Gotland är belägen i Alskog på sydöstra delen av ön, där den ger sysselsättning åt en handfull kvinnor. Hillar Loor, som var med och byggde upp centralen, men nu driver verksamhet i ett litet företag inom Softronicskoncernen konstaterar att det var väldigt svårt att få ekonomi på anslutningen i initialskedet:

> "När jag tog kontakt med Telia och frågade om de kunde ordna en VPN (Virtual Private Network) Alskog-Visby-Sälen, sa de javisst. När jag sa att det handlade om bara fem linjer så bara garvade de... och sa, jaee... Det går ju men det blir litet dyrt... Sen hittade vi den här ISDN-lösningen som blev mer rimlig." (Intervju)

Med nuvarande lösning är det istället trafikkostnaden som är problemet. Med den s.k. VPN–lösningen hade man bara haft lokalsamtalskostnad mellan orterna, men nu är det vanlig taxa som gäller och det blir dyrt. Hillar Loor menar att bokningscentralerna endast kommer att överleva i den mån de är lokaliserade i Södertälje, i Stockholms skärgård eller någon annanstans inom 08–området:

"Prisskillnaden mellan lokal- och fjärrsamtal är en politiskt beslutad skillnad. Det finns ingen egentlig anledning till varför ett fjärrsamtal skall kosta mer än ett lokalsamtal.".

Det är primärt inte intressant om det är ISDN eller någon annan funktion som kan erbjudas. Viktigt är istället att ge ett utbud som möjliggör vissa tjänster. Från länsstyrelsens sida har man antagit ett mycket pragmatiskt förhållningssätt, vilket också understryks av flera av de intervjuade företagen. Detta synsätt, menar länsstyrelsens kommunikationsdirektör, Björg Nordenankar, bör också kunna tas som en utgångspunkt för en USO–definition i en ny telelag:

"Alla bör ha tillgång till överföringsmöjlighet av tal, text, data och bild till ett överkomligt pris." (Intervju)

För att detta skall bli verklighet, menar exempelvis Hillar Loor och John Hall (intervju), så måste man få tillgång till bandbredd. I dagsläget kan den så kallade ATM–tekniken – som bygger på en uppgradering av befintliga kopparkablar – ge tillräcklig bandbredd för detta ändamål. Man ser en stor fara i att glesbygdsområden som Gotland kommer hopplöst efter om det tar lika lång tid att få tillgång till denna bandbredd som det tog att få digitalisering (sjutton år, jämfört med att den första AXE–stationen togs i bruk i Stockholm).

Flyg

Gotland är som nämndes inledningsvis sårbart ur transportsynvinkel, då de alternativa transportmöjligheterna är begränsade till flyg eller båt. Mot den bakgrunden har flyget på Gotland sedan länge haft en särskilt viktig funktion att fylla. Före avregleringen hade flygtrafiken till ön ett relativt omfattande statligt stöd. Totalt delade de bolag som trafikerade ön på cirka 14,5 miljoner kronor. Idag har endast färjetrafiken statsstöd.

Turuppläggen och operatörsstrukturen har varierat relativt kraftigt under de fyra senaste åren. Före avregleringen flög Linjeflyg på Arlanda, Nyge Aero på Norrköping, Nyköping (Skavsta), och Kalmar. Linjeflyg flög med omkring 14 dubbelturer per dag, med i huvudsak Fokker F28. På de övriga linjerna användes genomgående mindre flygplan och turtätheten låg på ett par dubbelturer per dag för de viktigaste linjerna.

Efter avregleringen kom två nya operatörer in, Transwede och Skyways. Båda kom delvis att konkurrera direkt med Linjeflyg. Transwedes strategi var priskonkurrens på Arlandalinjen, medan Skyways i viss utsträckning flög till Bromma. Skyways tog dessutom upp

konkurrrensen om Norrköpingslinjen med Nyge (som enligt uppgift hade misskött trafiken).

Redan 1993 drog sig Transwede ur trafiken på Gotland. Året därpå, 1994, skedde en rad förändringar. Skyways upphörde med Norrköpingstrafiken, som dock strax återupptogs av bolaget Air Express. Malmö Aviation tog upp tung och frekvent jettrafik på Stockholm Bromma. Skyways flyttade sin trafik från Bromma till Arlanda. Air Nordic etablerade sig med viss trafik på Arlandalinjen. Nyge Aero lade ned linjen till Nyköping.

Under 1995 försvann Nyge Aero och trafiken på Kalmar upphörde därmed. I övrigt stabiliserade sig den situation som etablerats under 1994, med SAS och Skyways som alltmer delade Arlandalinjen mellan sig och med Malmö Aviation som huvudsaklig konkurrent på Bromma. Så småningom drog sig också SAS helt ur trafiken på Gotland och Skyways blev ensam operatör att flyga på Arlanada. Denna situation har varit rådande fram till hösten 1996 då Malmö Aviation överlåter all sin trafik (utom en tur) på Flying Enterprise.[23]

Konkurrensen mellan flyget och färjetrafiken har också den ökat under senare tid. Inte minst har detta accentuerats genom katamarantrafiken som reducerat restiderna med hälften. Med två och en halv timmes restid på sträckan Visby–Nynäshamn har katamaranen blivit ett alternativ till flyget också för vissa segment av affärsresenärerna. Katamaranen har den nackdelen att den är sårbar för hårt väder och is och kan därför inte användas vintertid.

Situationen idag jämfört med den före avregleringarna sammanfattas i tabell 6. Antalet avgångar till Stockholm har i stort sett varit oförändrat, under förutsättning att trafiken till Bromma räknas in. Priserna har dock stigit mycket kraftigt jämfört med tiden före avregleringen. I genomsnitt har ökningen varit drygt 30 procent. De största ökningarna har legat på normalprisbiljetterna. Vid sidan av de kvantitativa aspekterna kan också konstateras att utbudet präglas av en viss osäkerhet – linjerna har bytt operatörer flera gånger, likaså har förändringarna i avgångstider och priser har varit betydande genom åren. I och med att Malmö Aviation överlåter sin trafik på Flying Enterprise från oktober så upphör så gott som all jettrafik på ön (åtminstone vintertid) vilket

[23] Bakgrunden till detta är att Malmö Aviation av miljöskäl har ett begränsat antal landningstillstånd på Bromma. Bolaget har prioriterat att utveckla linjerna till Göteborg och Malmö och flyttar därför över tillstånden till dessa linjer, trots att Gotlandslinjen inte är förlustbringande (intervju Malmö Aviation).

medför längre restider, en absolut försämring av resandekomfort och en upplevd försämring i tillförlitlighet[24].

Tabell 6. Tur- och prisjämförelser mellan olika bolag, 1992 och 1996.

Operatör	Antal turer 1992	Antal turer 1996	Full-pris 1992	Full-pris 1996	Ändr. fullpris %	Lågpris 1992	Lågpris 1996	Ändr. lågpris %	Genom-snittl. för-ändr. %
SAS	14	*	1 828	*	*	809	*	*	*
Skyways	*	9	*	2 443	+34	*	1 026	+27	+31
Malmö Aviation	*	4	-	2 455	-	-	990	-	-
Genomsnitt alla bolag	14	13	1 828	2 449	+34	809	1 008	+24	+31

Sammanfattningsvis kan man säga att Gotland inte hör till dem som vunnit på inrikesflygets avreglering. Relativt stora prisökningar och en betydande osäkerhet kring trafikupplägg gör att man snarare framstår som en förlorare. Det finns två huvudsakliga förklaringar till den relativt negativa utvecklingen för Gotlandsflyget. Den första är de 14 miljoner i transportstöd som försvann samtidigt med avregleringen. Den andra förklaringen finns i den vikande resandeutvecklingen på Gotland i sin helhet och där konkurrensen från färjetrafiken har minskat flygets underlag. Avslutningsvis bör påpekas att Malmö Aviations tillbakadragande från Gotlandstrafiken ytterligare understryker den negativa tendensen och förstärker osäkerheten kring den framtida utvecklingen.

Sammanfattning

Gotlands utbud av kommunikationstjänster kläms mellan ett stort beroende och en liten marknad. På telekommunikationssidan har bristande konkurrens lett till en utbyggnad av kvaliteten i utbudet som man befarar inte motsvarar kraven och till en fastlåst prissättning som konserverar en relativt isolerad situation. På postområdet har bristen på konkurrens och omorganiseringen av Posten lett till en utveckling av

[24] Enligt såväl Luftfartsverket som Malmö Aviation anses allmänt att människor är betydligt mer skeptiska till att flyga med propellerflyg än med jetflyg. För de mest frekventa resenärerna har detta liten betydelse men för dem som reser mer sällan har förändringen potentiellt stor betydelse.

nya tjänster. Flyget har utsatts för ett hårt tryck i form av ökande konkurrens men under stigande priser och försämrat utbud. Situationen präglas också av en betydande osäkerhet.

5.4 Stockholm

Allmänt

Stockholms utveckling får under de senaste decennierna beskrivas som dynamisk. Regionen i sin helhet har ökat sin andel av landets befolkning, näringslivet har ökat sin andel av de sysselsatta i landet och ekonomin har i huvudsak utvecklats gynnsamt. Näringslivet är väl differentierat med en betydande andel arbetstillfällen inom högkvalificerade yrkesområden. De senaste årens svaga konjunktur har dock också drabbat Stockholmsområdet.

Generellt kan sägas att marknaderna för kommunikationstjänster i Stockholm är mycket komplexa och att utvecklingen som den beskrivits i det allmänna kapitlet också i hög grad kan tillämpas på Stockholm.

Posttjänster

Postmarknaden i Storstockholm är i betydligt högre grad präglad av konkurrens än någon annan postmarknad vi har studerat. Konkurrensen här berör i stort sett alla områden, även om den fortfarande i huvudsak saknar betydelse för kunder som skickar mindre mängder adresserade brev (privatbrev, normal affärspost och liknande).

Det mest särskiljande vad gäller postmarknaden i Stockholm i jämförelse med övriga fallstudieorter är konkurrensen på tjänsten adresserade brev. Här är det framför allt CityMail som är den dominerande konkurrenten, även om Posten fortfarande är den alla övriga överskuggande operatören. Denna konkurrens har också medfört att Posten svarat genom att införa s.k. Stockholmspriser. Stockholmspriserna innebär att Posten för s.k. industripost som skall delas ut i Stockholmsområdet erbjuder ett lägre pris än för post som skall delas ut i andra delar av landet. Konkret innebär det att post som lämnas in i exempelvis Umeå och delas ut i Stockholm är billigare att sända än den som skall delas ut i Umeå.

Postens konkurrensmetoder har i det här sammanhanget ifrågasatts bland annat av Konkurrensverket som hävdar att Posten genom sådan riktad konkurrens kan eliminera konkurrenter från marknaden. Orsaken

är Postens möjligheter att kompensera sig för eventuella förluster genom att höja priserna på andra tjänster vilka inte är utsatta för konkurrens. Av två möjliga strategier har Posten valt att försvara sig genom att hävda att kostnaderna för distribution faktiskt är lägre i Stockholm än i andra delar av landet och att prissättningen därför motiveras av faktiska kostnadsskillnader.

Förändringarna i utbudet i Stockholm följer i övrigt det nationella mönstret med en relativ försämring för privatkunder, t.ex. genom senareläggning av utdelningstider och indragning av postkontor i bostadsområdena. På fem år har vart tionde postkontor i Stockholms stad försvunnit. Skillnaden i Stockholm jämfört med mer glest befolkade landsändar är att dessa inte har ersatts av alternativa utbudspunkter (Post–i–Butik eller lantbrevbäring) i någon nämnvärd utsträckning. För företagen har servicenivån i stor utsträckning kunnat bibehållas. Tjänsterna till företag (t.ex utkörning och hämtning av post) har utvecklats, samtidigt som nya kontor i industri- och kontorsområden har tillkommit.

Specifikt för Stockholm är också en kraftig minskning av antalet budfirmor i regionen under den senaste femårsperioden. Från omkring 150 stycken företag 1990 finns idag färre än 100 kvar. Branschen kännetecknas som nämnts ovan av många små företag och låga in- och utträdesbarriärer. Troligt är att det är den vikande konjunkturen vid decenniets början snarare än en strukturell förändring av marknaden som har lett till denna utveckling.

Teletjänster

Konkurrensen på teleområdet har skärpts på flera olika sätt. En rad nya aktörer finns idag inom branschen. Alla de stora finns representerade. Tele2, France Telecom och Telenordia hör till de största konkurrenterna till Telia. De två sistnämnda arbetar uteslutande gentemot företag och därmed också huvudsakligen med direktanslutning till egna stationer. Tele2 arbetar i ökande grad också mot hushållsmarknaden. Denna konkurrens har haft två viktiga konsekvenser. För det första har den lett till en allmän press på priserna, i synnerhet för stora kunder som har möjlighet att teckna särskilda avtal med leverantörerna av tjänsten. Hur mycket priserna har förändrats och i vilken mån dessa har förändrats mer i Stockholm än på andra håll har inte varit möjligt att avgöra inom ramen för denna studie. Klart är dock att antalet intressanta kunder är större och mer koncentrerat här än någon annanstans i Sverige. För det

andra har den inneburit att servicenivån – återigen framför allt gentemot de stora kunderna – har förbättrats avsevärt.

En typ av konkurrens som förefaller vara under utveckling är framväxten av konkurrerande accessnät. Stokab (Stockholms energibolag) har under senare år byggt ett eget optonät från vilket man hyr ut kapacitet till exempelvis Tele2. Denna utveckling kan leda till en väsentlig ökning av konkurrensen om också de små kunderna. I förlängningen kan detta leda till en ökad konkurrens också om de lokala samtalen, i Stockholmsområdet en inte oviktig marknad.

Annars har många i Stockholm förlorat på den förhärskande tendensen med ökande kostnader för närsamtal. Såväl privatpersoner som företag här har en jämförelsevis stor andel av denna typ av samtal. Detta gäller även de medelstora företagen.

Stockholm hör således delvis till vinnarna på konkurrensen inom telemarknaden. Än så länge har fördelarna dock framför allt kommit de största kunderna tillgodo, medan många mindre kunder fått betala mer för de viktiga närsamtalen.

På mobiltelesidan konkurrerar de tre operatörerna intensivt med varandra om den mycket lukrativa Stockholmsmarknaden. Comviq har lanserat sitt Super City–system, vilket enligt företaget skall erbjuda den bästa täckningen i staden vad avser såväl täckning inomhus som kapacitetsmässigt. Problem med överbelastning av nätet kännetecknar annars mobilteletjänsterna i storstadsområdena.

Flyg

Inrikesflyget har såväl före som efter avregleringen haft Stockholm och Arlanda som ett givet nav. Koncentrationen till Arlanda är oerhört stark. Nästan allt inrikesflyg har Stockholm Arlanda som start- eller målpunkt. Några förändringar kan ändå iakttas sedan avregleringen.

För Stockholms del torde den återupptagna trafiken på Bromma vara viktigast. Malmö Aviation och några andra operatörer flyger idag mellan Bromma och ett antal svenska flygplatser. Marknadsföringen av Bromma som en cityflygplats har varit central i dessa bolags konkurrensstrategier. Framtiden för flygplatsen är dock oklar. Stadens avtal för Bromma gäller fram till år 2011. Beslutet om flygplatsens framtid kommer att påverkas av om Arlandas tredje bana kommer att byggas eller inte. Stockholms stad har dock aviserat att flygplatsen skall läggas ned senast när avtalet löper ut.

Flera olika intressegrupperingar kring flygplatsfrågan i Stockholm finns. För det första en miljörelaterad gruppering som kräver en

nedläggning av Bromma så snart som möjligt. För det andra en näringslivs- och sektorsorienterad gruppering som kräver fortsatt reguljär trafik på flygplatsen och för det tredje en "regionalpolitisk" gruppering som vill se en utbyggnad av en ny flygplats söder om staden. Samtidigt pågår som nämnts diskussioner om en utbyggnad av Arlanda, vilken enligt Bromma–förespråkarna i sin helhet kommer att "ätas upp" av överflyttningen av trafik från Bromma. För det andra kommer öppnandet av järnvägslinjen mellan Arlanda och Stockholm C att ge tidsmässiga fördelar vilka klart kommer att reducera Brommas lägesfördelar. Avregleringen av flyget har möjligen bidragit till att ge nytt bränsle åt debatten om Bromma flygplats.

Vidare kan sägas att det funnits vissa tendenser att utveckla trafikupplägg som sökt sig förbi Arlanda som inrikesnav. De flesta av dessa försök har dock varit kortlivade. Mer oroväckande, ur ett Stockholmsperspektiv, är dock tendensen till att inrikesnätets roll som frammatning till utrikestrafiken från Arlanda har försvagats under senare år. Detta gäller framför allt trafiken från flygplatserna i södra och mellersta Sverige, där många flygplatser upprättat direkta linjer till Köpenhamn med anslutning till SAS nät där. I kombination med SAS uttalade strategi att utveckla Köpenhamn som nav för den europeiska flygtrafiken ytterligare kan en tendens till urholkning av antalet direktlinjer från Arlanda anas. Som en del av den europeiska avregleringen kan exempelvis Finnairs strävan efter att utveckla Arlanda som ett nav i sitt trafiksystem möjligen kompensera för denna utveckling.

Vad gäller övriga aspekter av utbudsförändringarna kan man mot bakgrund av Stockholms trots allt fortsatt centrala roll i inrikestrafiken hävda att Stockholms utveckling följer de generella dragen i den prismässiga och utbudsmässiga utvecklingen. Man har således en andel såväl i de mer gynnsamma förändringarna som i de mindre gynnsamma.

Sammanfattning

Konkurrensen är här intensiv på i stort sett alla områden, och av begynnande betydelse även på kärnområden som postmarknadens adresserade brev. Utbudet av tjänster har ökat dramatiskt. Det har dock konstaterats att en stor del av utbudsförbättringarna har riktats mot kunder i näringslivet snarare än mot hushållen. Således har exempelvis postkontorsnätet glesats ut allra tydligast i 1950– och 60–talens bostadsområden, medan det i vissa fall tillkommit nya kontor i industriområdena från 1980–talet.

5.5 Umeå

Allmänt

Umeå fungerar inom ramen för den här studien som en ort i kategorin regionala centra. Sedan flera decennier har kommunen uppvisat en snabb tillväxt och föryngring i befolkningen. Näringslivet är till en betydande del beroende av den offentliga sektorn med universitet, sjukhus och försvaret som viktiga arbetsgivare vid sidan av de förvaltande myndigheterna. Det privata näringslivet representeras dels av ett antal större industriföretag, exempelvis Volvo, och dels av ett relativt stort antal mindre företag.

Det som kännetecknar Umeå, i förhållande till många andra regionala centra, är de stora avstånden och förhållandevis långa restiderna till nationella centra. Detta leder till att transportalternativen i många fall begränsas till flyget. Även inom regionen (Norrland) präglas kommunikationsvillkoren av långa avstånd och få kollektiva transportalternativ.

Posttjänster

Posten är fortfarande ensam vad gäller distributionen av adresserade brev i Umeå. Regionchefen, Sune Nilsson, ser marknadens begränsningar som en fördel när det gäller att hålla konkurrenter på avstånd (intervju). Den allmänna strukturomvandlingen av postmarknaden har inte tagit några speciella uttryck i Umeå. En måttlig konkurrens finns sedan en längre tid på direktreklam och på lättgods. Men några dramatiska förändringar har inte kunnat iakttas.

Konkurrensen på en del av paketsidan har dock hårdnat väsentligt där Privpak (som postorderdistributör) i vissa orter har flera utlämningsställen och med bättre öppethållande än Posten. Postorderfirmorna har alltid varit mycket viktiga kunder för Posten i norra Sverige.

Posten har successivt anpassat sig till den nya situationen. Antalet postkontor i tätorten har minskat från 12 till 10 mellan 1990 och 1996. Posten har sökt bygga ut tjänsteutbudet i förhållande till lantbrevbäring, genom entreprenadskontor och genom Post–i–Butik–systemet. Vidare ökar försäljningens andel av postens samlade intäkter snabbt. Enligt Olof Bjurström, chef för Posten Försäljning i regionen, tyder mycket på att ökningen är snabbast i mer glesbebyggda områden. Tjänster som exempelvis försäkringar och bankrådgivning är mycket uppskattade genom den närhet och enkelhet som distributionskanalen ger.

Samordning av olika typer av samhällsservice ses som en nödvändig utveckling i framtiden. I praktiken har dock resultaten varit magra. För några år sen lanserades en idé att Posten skulle samarbeta med kommunen och distriubera mat till äldre och handikappade. Men projektet förverkligades aldrig. Enligt Olof Bjurström "på grund av revirtänkande från de olika aktörernas sida" (intervju).

Omorganisationen av Posten brev har gynnat Umeå också sysselsättningsmässigt, då Umeå är en av de tretton nya sorteringsorterna. Post från hela norra Norrland sorteras nu i Umeå (även intern post inom andra orter i norra Norrland).

Teletjänster

Vad gäller mobiltelefoni så är det i princip bara i tätorten och längs E4 som GSM–systemet är utbyggt. Här finns också konkurrenterna i form av Comviq och Europolitan representerade. Av täckningskartorna att döma är det Telia som har den bästa täckningen i området. Fortfarande är det dock NMT–systemet som är det ur täckningssynvinkel pålitligaste och mest använda. Systemet täcker i princip hela kommunen.

Telia har sedan avregleringen märkt av en ökad konkurrens om de stora och medelstora kunderna i regionen för fasta teletjänster. Tele2 har en utbyggd infrastruktur via Banverkets kablar som medger gynnsamma överföringsvillkor i det egna nätet. Även France Telecom har agerat och vunnit kunder i området (intervju, Telia Nära Umeå). De nya aktörerna konkurrerar främst genom att erbjuda taxor som ligger ungefär 10 procent under Telias. Tele2 har på senare tid också vunnit privatkunder i ökande utsträckning.

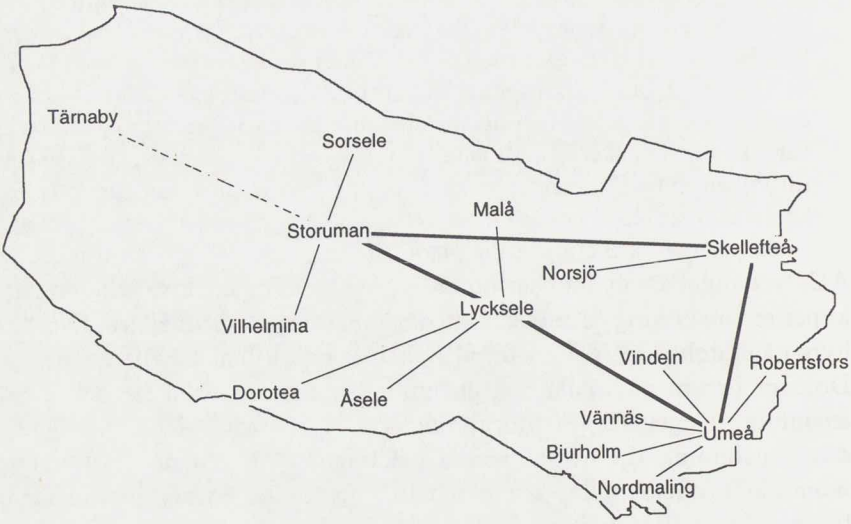
I Västerbotten, liksom på några andra håll i Norrland, har kommuner, landsting, länsstyrelse och andra intressenter tagit egna initiativ i telekommunikationsfrågan. Initiativen består i uppbyggandet av ett "eget nät" för tal, text, data och bildöverföring inom regionen och med anslutning till det allmänna nätet på flera olika punkter. Projektet går under namnet AC–Net.

Bakgrunden till initiativet kan sägas vara tvåfalt: dels att projektet är ett led i strävan att inom länet bygga upp ett gemensamt datanät och dels att man i samband med detta också velat se över sina telekostnader i allmänhet. Telia Nära i Umeå ser etableringen och framför allt det faktum att ordern på nätet inte gick till Telia som ett tecken på att man själv delvis har misslyckats med att vara tillräckligt lyhörd för sina viktigaste kunders önskemål:

"Det finns stora pengar investerade i optokablar och AXE-stationer. I glesbygden är det svårt att räkna hem dessa investeringar. /.../Detta förhållande har varit möjligt att leva med eftersom marginalerna varit bättre på andra håll. Men nu när konkurrensen ökar inom just dessa marknader blir det svårt att klara glesbygden. AC-Net tar en del av trafiken som Telia haft och som varit lönsam, men låter Telia ha fortsatt ansvar för glesbygden./.../ Ett annat problem är att kommunerna nu lägger egna optonät i varje kommun, vilket innebär parallella investeringar och man kan fråga sig till vilken nytta. Problemet är att Telia har haft en för svag närvaro hos kommunerna, vilket har lett till att de har sökt egna vägar. Det har brustit i relationerna." (Intervju, Telia Nära Umeå)

AC–Net innebär att intressenterna i projektet för en fast årlig avgift köper en anslutning till nätet. Dotcom fungerar som näthållare. Fysiskt hyrs nätet delvis av Telia i form av kablar och tillhandahålls delvis av Dotcom i form av växlar och anslutningsnoder. AC–Net får också en anslutning i eget nät till Stockholm och 08–området vilket möjliggör direktanslutning till det allmänna nätet inom 08–området. All trafik inom nätet (alltså mellan två av nätets intrressenter oavsett om de båda finns i Umeå eller den ena finns i Umeå och den andra i Sorsele) sker sen utan samtalsavgift. Samtal mellan en ansluten kund och en icke-ansluten kund inom något av de riktnummerområden där kunder är anslutna sker till närsamtalstaxa. Samtal till ett riktnummerområde utanför området men inom regionsamtalsområdet för det närmaste anslutna riktnummerområdet sker till regionsamtalstaxa oavsett varifrån i nätet man ringer (figur 6). (Således blir det möjligt för en AC–Net-ansluten kund i Skellefteå att ringa till en abonnent i norra jämtland och endast betala regionsamtalstaxa.)

Figur 6. AC-Nets struktur.



Källa: AC-Net

Med anslutningen till 08-området möjliggörs samtal till detta område och vilken abonnent som helst där för lokalsamtalstaxa från vilken av de AC–Net–anslutna kunderna som helst.

Nätet öppnar med andra ord stora möjligheter. För de anslutna kunderna möjliggörs intern- eller lokalsamtalstaxa på flera av de viktigaste länkarna. Nätet ersätter flera tidigare system, exempelvis lokala internetanslutningar och anslutningar till det kommunala nätet KomNet. Nätet ger möjligheter till anslutning av mail–funktioner och så kallad elektronisk handel. I förlängningen ligger även möjligheter till bredbandsteknik (t.ex. ATM) och omvänd lokalsamtalstaxa (motsvarande 020–nummer) vilket skulle öppna för betydligt mer konkurrenskraftiga villkor för så kallad call–centre verksamhet. Möjligheterna för mindre kunder inom AC-området – t.ex. småföretag – att ansluta sig till AC-Net kommer att bero av kostnaderna. AC–Net ämnar erbjuda olika slag av paketlösningar för företag i regionen. För företag nära anslutningspunkterna och i de fall där kommunerna anlagt egna nät med anslutningsmöjligheter torde detta vara en rimlig utveckling. Problemen uppstår för företag som ligger långt från anslutningspunkterna där anslutning med samtrafik i Telias nät blir den enda möjliga lösningen.

Dessa företag får således en lokalsamtalskostnad för att ansluta till nätet, vilket reducerar nyttan med anslutningen.

AC–Net har upphandlats av intressenterna gemensamt och finansieras enligt en plan där intressenterna svarar för proportionerliga delar. Finansieringen sker över en femårsperiod efter vilken det är tänkt att anslutningsavgifterna skall bära kostnaderna för nätet. Regionala utvecklingsmedel, både från länsstyrelsen och från den Europeiska Unionens strukturfonder, planeras bidra till investeringen. Att Telia inte fick uppdraget kan dels ses som ett resultat av ett normalt offentligt upphandlingsförfarande och dels ses som ett tecken på att nya aktörer i form av kommuner och andra stora kunder i samverkan nu också tar steget ut på telekom–marknaden.

Flyg

Som konstaterades inledningsvis är beroendet till flyget jämförelsevis stort. Detta kan exempelvis avläsas i statistiken över antalet passagerare vid de svenska flygplatserna. De norrländska flygplatserna intar här en mer framträdande roll än vad som skulle motsvaras av deras trafikunderlag i förhållande till folkmängden. Umeå var 1994 landets femte största flygplats med 669 000 passagerare.[25]

Tre konkurrerande transportmedel står till buds för persontransporter, bil, tåg och buss. Långa restider reducerar dock konkurrenskraften för dem alla när det gäller kommunikationerna med Mellansverige och söder därom. För affärsresenärer saknar flyget i princip konkurrens, medan framför allt bussen utgör ett alternativ inom vissa grupper av privatresenärer. Inom Norrland är framför allt bilen ett alternativ, också för affärsresenärer.

Umeå flygplats har ingen direkt konkurrens från näraliggande flygplatser. I den mån en överströmning sker så har den i så fall varit riktad mot Umeå (framför allt från Lyckseles, Skellefteås och Örnsköldsviks flygplatser) då prisnivåerna i Umeå har varit mer fördelaktiga.

Före avregleringen var Umeå flygplats ett nav för delar av Norrlandstrafiken. Flygplatsen hade förutom med Stockholm också direkta förbindelser med Sundsvall/Härnösand, Vilhelmina, Lycksele, Östersund och Luleå. Swedair svarade för huvuddelen av trafiken på det s.k. norrlandsnätet. Det nuvarande utbudet innebär att flygplatsen har förlorat trafiken på Vilhelmina och Lycksele. Ser man till övriga

[25] I Norrland var Luleå dock större, med 802 000.

utbudsaspekter inom den interna Norrlandstrafiken kan man konstatera att turtätheten har försämrats kraftigt på de stora linjerna Umeå–Luleå och Umeå–Sundsvall. Vidare kan konstateras att priserna har ökat och antalet platser till rabatterat pris minskat.[26] Två linjer har dock tillkommit, nämligen till Skellefteå, som flygs av Euroflight Polaris, och till Gällivare som flygs av Skyways. Under perioden har också trafik till Göteborg prövats en kortare tid.

Operatörerna på Norrlandsnätet har varit många sedan avregleringen, turuppläggen likaså. Det är inte möjligt att återge en exakt bild av förändringarna, men nedanstående utgör en sammanfattning av huvuddragen, baserad bland annat på Luftfartsverkets studie.[27]

Redan före avregleringen öppnades Arvidsjaurs flygplats, som då trafikerades av West Air Sweden. Något senare öppnades också Storumans flygfält för civil trafik. I samband med detta ändrades linjeupplägget till att gå direkt Arvidsjaur/Storuman–Arlanda. Under 1994 försvann trafiken på linjen Vilhemina/Lycksele–Umeå i samband med att Skyways på kommunernas uppdrag startade trafik direkt mot Arlanda. Trafiken på sträckan Umeå–Östersund har under hela tiden upphandlats, för att säkerställa sjukresorna mellan orterna. Detta har varit den enda statligt upphandlade linjen i Sverige.

Mellan kustflygplatserna har linjeuppläggningen varit mer stabil. Före avregleringen flög Swedair linjerna till Sundsvall respektive Luleå. Idag är det Skyways som flyger.

Om trafiken inom Norrland har präglats av ändrade linjeupplägg, ensamma operatörer och nedläggningar som en följd av bristande lönsamhet, så har linjen till Stockholm (Arlanda) fått se en mer reell konkurrens. Umeå–Arlanda var en av de sträckor där Transwede direkt efter avregleringen gick in och utmanade SAS. Den omedelbara effekten blev en snabb ökning i antalet turer och ett relativt häftigt priskrig (inte minst på rabatt- och avtalssidan). Efter hand har dock båda bolagen minskat sitt utbud i form av en försämrad turtäthet. Priskriget har upphört och priserna har stigit. Fortfarande hör linjen till dem vars utveckling har varit relativt gynnsam vad gäller turutbud och priser.

Antalet avgångar är idag ungefär detsamma som före avregleringen, cirka 12 dubbelturer per dag. Fullprisbiljetterna har ökat med jämförelsevis måttliga knappa sju procent. Priserna på de rabatterade biljetterna har sjunkit något. Med två operatörer har affärsresenären med en bokad

[26] Jämför Luftfartsverket, 1994; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1995; Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1996.

[27] Luftfartsverket, 1994, s. 62-63

biljett dock fått ett betydligt mindre frekvent utbud. Flera bedömare menar att Transwedes problem med att locka affärsresenärerna till sig bottnar i allt för få avgångar vilket ger för liten flexibilitet i resandet. Som exempel kan sägas att den som reser från Umeå till Stockholm i affärer över dagen idag har två avgångar med Transwede att välja på för utresan – 07.00 och 09.10 – och hem endast två avgångar – redan 15.15 och 18.00. Efter 18.00 går inga Transwedeflyg till Umeå, utom fredagar.

Tabell 7. Tur- och prisjämförelser mellan olika bolag, 1992 och 1996.

Operatör	Antal turer 1992	Antal turer 1996	Full-pris 1992	Full-pris 1996	Ändr. fullpris %	Lågpris 1992	Lågpris 1996	Ändr. lågpris %	Genom-snittl. för-ändr. %
SAS	12	8	3 131	3 348	+6,9	1 387	1 300	-6,2	+2,8
Transwede	-	4-5	-	3 345	-	-	1 370	-	-
Alla bolag	12	13							
Genomsnitt alla bolag	-	-	3 131	3 346	+6,8	1 387	1 335	-3,7	+3,6

Sett över tiden kan man dock säga att Transwedes inträde på marknaden innebar en dramatisk sänkning av normalpriset. Hösten 1993 kostade Transwedes fullprisbiljett strax under 2 000:- vilket svarade mot en minskning med 36 procent gentemot SAS pris för samma biljett året innan. Detta var inledningen till det priskrig som varade ungefär ett år. Därefter har biljettpriset åter klättrat stadigt uppåt till nuvarande nivå.

Sammanfattning

Umeå kännetecknas liksom Gotland av att vara höggradigt beroende av vissa av kommunikationstjänsterna, som en följd av ett perifert läge. Till skillnad från Gotland finns dock förhållanden som gör marknaden mer intressant: den är dels något större volymmässigt och den är i sin sammansättning mer krävande, exempelvis på teleområdet. Effekterna av konkurrensen har för Umeås del i huvudsak varit positiva, även om effekterna på det viktiga inrikesflyget verkar ha klingat av genom att de två konkurrerande aktörerna verkar ha funnit en uppdelning av marknaden som båda för tillfället verkar tillfreds med och som lett till ökande priser.

Det perifera läget och beroendet till telekommunikationer har genom avregleringen möjliggjort ett aktivt agerande på teleområdet. Utbyggnaden av AC–Net visar på de möjligheter som under vissa omständigheter innebär att även mindre aktörer genom samverkan kan komma åt de fördelar som konkurrensen och avregleringarna inom teleområdet innebär.

Samverkan av det här slaget förutsätter dock ett stort mått av öppenhet parterna emellan och en vilja till förhandling. Denna vilja har till stora delar ännu inte visats inom postens område eller för att få till stånd en lösning på inrikesflygets problem i regionen som helhet.

5.6 Sorsele

Allmänt

Sorsele kommun ligger i Västerbottens inland, cirka 250 km nordväst om Umeå. Kommunen har ungefär 3 600 invånare och är därmed en av landets minsta. Kommunens beroende av avståndsöverbryggande kommunikationstjänster som framför allt telekommunikationer och flygtrafik är naturligtvis mycket stort. Kommunikationsalternativen är få med inlandsbanans tilltagande inriktning mot turisttrafik och ett enligt kommunen drastiskt försämrat underhåll av vägnätet (intervju, Erik Sundkvist). Sorseles näringsliv har präglats av en långvarig och strukturellt betingad nedgång inom skogsbruket och ett tilltagande beroende till den offentliga tjänstesektorn. Under senare år har också många jobb försvunnit inom denna sektor. I övrigt dominerar småföretag inom turism, industri och övrig tjänstesektor.

Posttjänster

Villkoren för postdistribution kännetecknas av pressade tidsmarginaler för att klara övernattsbefordran. Posten distribueras först omkring klockan 11 i tätorten och senaste inlämningstid är här redan klockan 14. Längs lantbrevbärings- och postväskelinjerna gäller som överallt annars att posten levereras och hämtas vid ett och samma tillfälle. Sedan länge är Sorsele ett exempel på hur man kan hantera posttjänsterna i ett område präglat av extremt gles befolkning. Den så kallade postväskan innebär att penningtransaktioner kan göras via avlämning/–hämtning av en låst väska vid kundens postlåda.

Posten är i princip ensam aktör på det postala kärnområdet (se nedan angående entreprenadlösning beträffande postväska i Mellanström). Tidningstjänst AB handhar tidningsdistributionen i tätorten, medan Postens lantbrevbärare svarar för distributionen i övriga kommunen. På paketsidan finns också Privpak med paketutlämning på bensinstationer. Konkurrens finns också på lättgodsområdet. De stora nationella aktörerna som ASG och Bilspedition är representerade genom lokala samarbetspartners. Marknaden bedöms dock som stabil. Antalet postkontor i kommunen har också varit stabilt – 7 stycken. Ett försök att omvandla postkontoret i Ammarnäs (som betjänar 170 hushåll) till Post–i–Butik misslyckades på grund av bristande konkurrens i butiksledet, då endast en möjlig butik fanns och kostnaderna för installationer av säkerhetssystem blev alltför höga.

I Mellanström[28] har man inlett ett försök med att lägga ut en linje med postväskeservice på entreprenad. Projektet bedrivs i samarbete med länstrafiken, där en entreprenör svarar för persontrafik, skolskjuts, livsmedelstransporter och post längs en 167 kilometer lång linje. Försöket, som kräver att entreprenörens anställda undertecknar samma sekretessavtal som lantbrevbärarna lyder under, har i sin helhet fallit mycket väl ut. Postmästare Hans–Albert Lindgren (intervju) menar att den tydliga riktningen i postens utbudsförändring är mot Post–i–Butik på flera av de orter där man idag har postkontor och mot postväska i övrigt. Samordningen av service i den anda som Mellanströmsförsöket pekar mot kommer också att bli vanligt, tror Lindgren, även om det innebär en ytterligare minskning av antalet postanställda.

Som en tydlig fördel med Postens nya organisation ses det ökade lokala och regionala utrymmet för att hitta lämpliga lösningar.

Teletjänster

Även här är utbudet av GSM–tjänster dåligt. Telia planerar att bygga ut GSM till Sorsele under 1997, medan ingen av de övriga operatörerna har några planer på utbyggnad. Utanför centralorten kommer antagligen ingen utbyggnad att ske.

Telia har hittills varit i stort sett ensamt vad gäller telemarknaden i denna del av Sverige. Principiellt ser exempelvis Tele2 det som möjligt att göra direktanslutningar av kunder under förutsättning att man inte

[28] Mellanström ligger i Arjeplogs kommun, men hör till samma postmästarområde som Sorsele.

ligger allt för långt från den egna infrastrukturen. En rad praktiska problem föreligger dock, vilket leder till att intresset från konkurrenternas sida torde vara litet. Få av kunderna i dessa områden har tillräcklig kunskap och incitament att söka egna lösningar.

När det gäller teknikniva har kommunen genom ett särskilt avtal med Telia fått ISDN–anslutningsmöjlighet i Sorsele och ytterligare några samhällen. Tekniken kräver dock att abonnenten är villig att byta till ett Storuman–riktnummer.

Sorsele kommun har under senare tid etablerat ett eget lokalt nät i centralorten. Nätet ger interntrafikmöjlighet för de anslutna. Med en anslutning till AC–Net ger detta goda möjligheter för kommunen att själv bli en aktör på telemarknaden och kunna erbjuda bra lösningar till olika typer av kunder i kommunen.[29]

Flyg

Sorsele kommun har ingen flygplats inom kommungränserna. Närmaste flygplats – sett från centralorten – är Gunnarn (Storuman), dit det är cirka 80 km. Något längre är det till Arvidsjaurs flygplats. Bägge flygplatserna har öppnats för civil reguljär trafik under 1990–talet. Arvidsjaur började med matartrafik till Umeå 1990 och från Storuman startade man trafiken 1992. Tidigare har Lycksele varit närmaste flygplats, cirka 180 km bort.

Såväl flygplatsen i Arvidsjaur som den i Gunnarn drivs i kommunal regi och med betydande kommunalt driftstöd. Dessutom upphandlas trafiken på de bägge flygplatserna av respektive kommuner. Flygplatserna får även statsstöd till driften, ett stöd som dock har skurits ned under senare tid. Sorsele kommun är dock inte med och betalar för vare sig drift eller trafik från någon av flygplatserna. Därmed kan man kanske betrakta just Sorsele som en vinnare på avregleringarna som har möjliggjort grannkommunernas satsningar på reguljär flygtrafik.

Den viktigaste förändringen ur Sorseles perspektiv är således en avsevärd förbättring av utbudet av flygtjänster. Främst har detta skett genom att två nya flygplatser öppnats vilka i stort sett har halverat avståndet till närmaste flygplats, och i några fall kortat det ännu mer beroende på var i kommunen man utgår från. Dessutom har man på detta sätt fått tillgång till dagliga direktförbindelser med Arlanda,

[29] Se vidare om AC-Net i avsnittet om Umeå.

jämfört med den tidigare frammatningen av flyg från Lycksele till Umeå.

Skyways är idag den operatör som med avtal flyger på såväl Storuman som Arvidsjaur. Det linjeupplägg i Västerbottens inland som efter några års turbulens verkar att ha stabiliserat sig är två direktlinjer till Arlanda. Den ena utgår från Vilhelmina och går via Lycksele. Den andra utgår från Arvidsjaur och går via Storuman. De fyra flygplatserna har därmed två dagliga turer i vardera riktning, vilket möjliggör resor över dagen i båda riktningarna. I helgerna saknas i princip trafik. Antalet turer är således färre än tidigare, men samtliga informatörer uppger att det nuvarande utbudet är betydligt bättre än det tidigare genom att man slipper frammatningar (intervjuer i Sorsele och Arvidsjaur). Det som saknas är trafik inom länet, men tidigare studier har visat att antalet resande på dessa linjer var mycket marginellt (Luftfartsverket, 1994).

Priset har ökat med omkring 50 procent, eller runt 1 000:-, i jämförelse med vad en biljett mellan Lycksele och Arlanda kostade 1992. Ökningen skall dock ställas i relation till merkostnaden för att ta sig den extra sträckan till och från Lycksele med bil. Möjligheterna till rabatterade biljetter är idag betydligt sämre. Även dessa har ökat i pris, jämförelsevis mer än fullprisbiljetten. Ökningen ligger i nivå med de flyglinjer som fått de högsta prishöjningarna. (Skyways, tidtabell; Luftfartsverket, 1994; Luftfartsverket, 1995).

Skillnaderna i trafikupplägg innebär också att det tidigare bytet av flygplan försvunnit. Därmed har restiderna kortats något. Mellanlandningarna leder till något längre restider för dem som reser från Arvidsjaur respektive Vilhelmina. Komforten har delvis blivit sämre. Tidigare användes Saab 340 (turboprop) eller motsvarande för flygningen mellan Umeå och Lycksele/Arvidsjaur och tung jettrafik på den resterande sträckan. Nu är passagerarna hänvisade till turboprop–flyg hela sträckan, vilket också bidrar till att minska restidsvinsten något. Flygtiden (non–stop) mellan Arlanda och Storuman är hela 1 timme och 30 minuter, att jämföra med knappa timmen mellan Umeå och Arlanda.

Sammanfattning

AC-Net erbjuder förutsättningar för att skapa goda utbudsvillkor inom teleområdet även i en förhållandevis perifer kommun som Sorsele. Man kan konstatera att ansvaret för att se till att detta blir verklighet fullt ut till del har flyttats över på kommunen (och de regionala myndigheterna), på ett sätt liknande vad som gäller för flyget. För flygtrafiken

har utbudet och valfriheten förbättrats, som en följd av avregleringen, vilken möjliggjort trafik från nya flygplatser. Även här ligger dock en tung finansiell börda på kommunerna som får betala för servicen. Sorsele kommun får dock betraktas som en klar vinnare då kostnaderna faller på de kommuner som håller flygplatserna. För Postens del framstår de förväntade utbudsförändringarna som stora och kraven på samordning av olika verksamheter med samhällsförsörjningskaraktär kommer att växa.

6 Avreglerade kommunikationstjänster – ett hot mot glesbygd och periferi?

I kapitel 3 ställdes ett antal hypoteser om vilka regionala konsekvenser vi kan förvänta oss vad gäller utbudets förändring efter avregleringarna inom kommunikationstjänsternas områden. Fyra olika grupper av hypoteser identifierades: för det första att den fortsatta monopolmakten, som präglar så gott som alla områden, skulle kunna missbrukas på ett sätt som skulle få regionala konsekvenser; för det andra att de nya konkurrenterna, eller uppstickarna, skulle innebära att konkurrensen och dess fördelar skulle koncentreras till vissa marknader; för det tredje att prisskillnaderna på alla tjänster och marknader skulle öka och att detta skulle leda till ökande regionala skillnader i pris; samt för det fjärde att en regionalt ojämn fördelning av konkurrensen skulle kunna innebära att kreativitet och framväxt av nya produktionslösningar koncentrerades till vissa regioner.

Slutsatserna från de empiriska undersökningar som redovisats i kapitlen 4 och 5 stödjer på flera punkter dessa hypoteser. Dock finns tendenser till en motsatt eller helt utebliven effekt på några håll. I detta kapitel skall vi analysera de konkreta utfallen mot bakgrund av de fyra hypoteserna.

6.1 De gamla monopolen missgynnar de svagaste marknaderna

På alla tre områdena finns fortfarande en dominerande aktör. Inom inrikesflyget är konkurrensen hårdast och SAS marknadsandelar är betydligt lägre än vad SAS/LIN:s marknadsandelar var före avregleringen. SAS innehar ändå en särställning på marknaden, bland annat genom att man kontrollerar de viktigaste s.k. slot–tiderna på Arlanda, man har kontroll över biljettbokningssystemet och man har fördelar i att man har fler anslutningsmöjligheter både inom och utom Sverige (jmf. Konkur-

rensverket, 1996). Dessutom har man genom ägarna en betydligt större finansiell uthållighet än vad de flesta av konkurrenterna har.

Det förefaller som om SAS i flera fall har valt att ta strid med eventuella utmanare om de mer lukrativa linjerna. Det var denna princip man tillämpade mot i första hand Transwedes linjer till Norrland och Malmö och Göteborg. Priskriget slutade här antingen med att Transwede och SAS fann en långsiktigt uthållig prisnivå, och en uppdelning av marknaden, eller med att Transwede drog sig ur konkurrensen. I andra fall har SAS istället dragit sig ur trafiken och mer eller mindre överlåtit linjen på en ny operatör, som i fallet med Gotlandstrafiken. I fallen med Malmö och Göteborg har utmanarna haft en något annorlunda profil. I andra fall har SAS fortsatt att vara ensam operatör utan att löpa någon större risk att utmanas. På dessa marknader har SAS inte känt sig tvingade att sträva efter att hålla priserna nere i lika hög utsträckning som där man haft reell konkurrens. Utbudet har också försämrats mest på dessa linjer.

På flygets område kan man alltså hävda att avregleringens positiva effekter har begränsats till vissa linjer och orter av att ett bolag har haft en mycket dominerande ställning på marknaden. Endast på de mest lukrativa linjerna har konkurrensen fungerat någorlunda väl vad gäller att förbättra utbudet och sänka priserna, men också här får man antaga att den direkta priskonkurrensen har dämpats av det ojämna styrkeförhållandet mellan aktörerna. I övrigt förefaller det som om resultatet har blivit att marknaden delats mellan de olika bolagen och att priserna stigit och utbudet försämrats.

På posttjänsterna är konkurrensen hård på många delmarknader, men Posten dominerar fortfarande den så kallade kärnverksamheten stort, även på de marknader där uppstickarföretag sökt ta sig in. Postens Stockholmspriser får nog onekligen tolkas som ett direkt försök att pressa konkurrenten CityMail på dess enda verksamhetsområde. Med kravet på enhetspriser är det dock svårt att se att detta har fått direkt negativa konsekvenser för utbudet någon annanstans.

Telia har omkring 95 procent av den totala telemarknaden. Resterande 5 procent är uppdelade på en mängd olika aktörer. Mer jämna är förhållandena inom den mobila marknaden. Telia har utsatts för hård konkurrens inom främst två delar av telemarknaden; dels den mobila GSM-marknaden och dels marknaden för större företags- och organisationskunder. Telia har mött konkurrenterna med lägre pris och förbättrad service på just dessa områden. Det finns dock inga tecken till att man har delat marknaderna mellan sig, annat än vad som kan sägas gälla för NMT– och GSM-marknaderna där ju Telia av andra skäl är ensam operatör på NMT–nätet. Den tendens som i övrigt finns – nämligen att

det finns en tydlig regional dimension i konkurrensens intensitet – återkommer vi till under vad som beskrivs som russinplockning nedan.

Istället har många påpekat (exempelvis Riksrevisionsverket, 1995 och Bergendahl–Gerholm & Hultkrantz, 1996) att Telia missbrukat sin ställning på marknaden i anslutning till företagets monopolmakt gällande accessnäten. Man antyder här att Telia tar ut allt för höga avgifter för konkurrenternas nyttjande av accessnäten. Vår analys visar att detta förhållande, oavsett om det är riktigt eller inte, påverkar konkurrenternas marknadsstrategier sannolikt såväl inom fastteleområdet som mobilteleområdet. En tendens finns därför till att man väljer bort möjligheten att utmana Telia där beroendet av samtrafik är stort. Detta leder till att det eventuellt redan tidigare måttliga intresset för kunder i dessa områden blir ännu mindre.

6.2 Russinplockning begränsar konkurrensens positiva effekter och hotar på sikt utbudet i vissa regioner

Inom alla tre områdena finns tydliga inslag av det fenomen som allmänt kallas russinplockning, dvs. att konkurrenter och utmanare väljer ut och avgränsar smala utsnitt av den totala marknaden medan den domineran-de operatören får behålla stora mindre attraktiva eller svårbearbetade delar av marknaden.

Inom flygets område har den dominerande operatören inte haft och heller inte känt något ansvar att fortsätta verka på de marknader som man inte befunnit direkt lönsamma. Effekterna där har blivit att man lämnat dem och, för att fortsätta på det inslagna bildspråket, så har det inte blivit mycket kaka kvar när russinen väl är borta. Ansvaret för dessa marknader har fått tas av regionala företrädare, i första hand av kommuner och landsting och i andra hand via statliga anslag till kommunala flygplatser.

Mer intressant är CityMails strategi, som innebär att man väljer en relativt smal delmarknad på såväl geografisk som sektoriell basis. Russinplockning av detta slag kan man också säga att lokala budfirmor och andra aktörer på postmarknaden har ägnat sig åt under lång tid. Posten har onekligen blivit hårt pressad på dessa områden och marginalerna för den totala verksamheten har snabbt krympt ihop. Genom CityMails vidare etableringar i Malmö och Göteborg och i takt med att flera lokala uppstickare konkurrerar om postens kärnmarknader kommer det finansiella trycket på Posten troligen att öka framöver. Några nya

marknader där Posten kan kompensera bortfallet för kärnverksamheterna finns knappast.

För postområdets kärnverksamheter är pressen på Posten hårdnande och kommer från olika håll. De kvarvarande regleringarna, som stadfäster att portot skall vara detsamma i hela landet, att posten skall delas ut över natt överallt och att alla skall ha en daglig tillgång till kassatjänster, är troligen den allt annat överskuggande viktigaste orsaken till att den samlade pressen mot Posten inte har lett till förändringar i pris och utbud annat än i mycket begränsad omfattning. Såväl inom Posten som inom Post- och Telestyrelsen har dock det rimliga i dessa regleringar som de ser ut idag diskuterats öppet. I vår analys finns också en del som tyder på att den dagliga servicen i en del fall skulle kunna ersättas av ett annat tjänsteutbud utan att de regionala effekterna skulle bli alltför negativa.

Även på telesidan är russinplockning ett tydligt förekommande fenomen. Det har såväl sektoriella som geografiska dimensioner. Kombinationen av de två har givit upphov till att större företag i ekonomiskt mer intressanta regioner, i storstäder och medelstora städer, har kunnat dra fördelar av den ökande konkurrensen medan mindre företag och framför allt privatkunder, särskilt de i glesbygdsområden, inte har kunnat få del av konkurrensens fördelar i särskilt hög utsträckning. Detta har dock delvis kompenserats av fallande priser för fjärrsamtalen, vilket framför allt gynnat kunder utanför storstadsområdena.

Enligt flera beräkningar (se Bergendahl–Gerholm & Hultkrantz, 1996) finns i framför allt norra Sveriges glesbygdsområden ett relativt stort antal kunder som Telia skulle tjäna på att inte ha anslutna till nätet. Statens krav på att alla skall ha tillgång till bastelefoni och att Telia som den dominerande operatören har ansvaret för att så gäller är antagligen mycket väsentligt för att inte Telia skulle differentiera prissättningen för anslutningen av olika kunder på geografisk grund.

Skillnaderna i pris för att komma åt mer avancerade teletjänster, exempelvis via ISDN–anslutningar eller bredbandsteknik, indikerar regleringarnas betydelse. Denna studie har visat på betydande regionalt betingade skillnader när det gäller faktiska möjligheter att komma åt dessa tjänster och priserna för dem. I det nu liggande förslaget till ny telelag skisseras heller ingen förändring i vad som i framtiden kommer att innefattas i begreppet samhällsomfattande tjänster, utan bastelefoni skall även i fortsättningen vara den tjänst som skall garanteras kunderna på lika villkor.

6.3 Priserna varierar regionalt på tidigare reglerade tjänster

Konkurrensen har, där den har fungerat (framför allt inom delar av telemarknaden), inneburit ett generellt tryck mot lägre priser. Anledningen till att detta varit tydligast just inom telemarknaden kan också hänga samman med att den tekniska utvecklingen inneburit avsevärda rationaliseringsvinster här, varför det är vanskligt att dra alltför entydiga slutsatser på basis av utvecklingen på denna marknad. Även inom flyget kan man se en tendens till att priserna pressats nedåt på de delmarknader där konkurrensen fungerat bäst. I bägge dessa fall har detta framför allt gynnat de starkaste marknaderna. De regionala utfallen av detta har dock inte varit helt entydiga. Bland exempelvis de regionala centra finns motsatta tendenser, där flygets konkurrens fungerat på den relativt starka om än mer perifera marknaden Umeå medan Växjö inte fått del av konkurrensens positiva effekter.

Prisdifferentieringen har ökat överallt där detta har varit möjligt. Även inom områden vars pris är reglerat (telefoni) har differentieringen ökat. Olika taxor vid olika tider, syftar i första hand till att komma åt skillnaderna i betalningsvilja mellan privata kunder och företagskunder. Det har inte framkommit att denna utveckling har haft några direkta regionala effekter.

6.4 Konkurrens och brist på konkurrens driver fram nya lösningar

Slutligen kan vi konstatera att den ökande konkurrensen i flera fall har drivit på en utveckling av befintliga tjänster och tillskapandet av nya tjänster. I många fall är det också riktigt att utvecklingen har gått snabbast där konkurrensen varit som hårdast. Framför allt torde detta gälla inom teleområdet. Här styr dock kostnaderna för att implementera den nya teknik som ofta krävs för att producera tjänsterna. Drivkraften att investera i ny teknik är störst där konkurrensen är som störst. Men, vi kan också konstatera att det även på den reglerade marknaden fanns mekanismer som gav samma utfall – AXE-tekniken har exempelvis byggts ut först i de centralare delarna av Sverige och nu drygt femton år senare når den fram till de mest perifera marknaderna.

När det gäller den inrikes flygtrafiken kan man kanske tala om två slags kreativitet. Den ena består i de många nya linjeupplägg som

utvecklats efter avregleringarna. Den andra består i utvecklingen av ett stort antal kommunala engagemang i sektorn.

När det gäller den förstnämnda typen kan två tendenser identifieras. För det första de turupplägg som utnyttjar Bromma och som med viss stabilitet utvecklat en affärsidé som konkurrerar med den dominerande operatörens. Klart är att dessa med något undantag främst har gynnat de starkaste marknaderna (exempelvis linjerna till Malmö och Göteborg). För det andra kan vi konstatera att de nya turuppläggen i övriga fall varit synnerligen instabila. Det har antytts att utvecklingen skall vara av övergående karaktär, men efter snart fem år ser man fortfarande få tecken på detta.

När det gäller den andra typen – den kommunala aktiviteten – kan denna spåras till den tilltro till flyget som drivkraft för lokal och regional ekonomisk utveckling som präglade tänkandet i många kommuner framför allt under 1980–talets senare del. Flera kommuner gjorde då stora investeringar i flygplatser med sikte på att locka reguljär trafik. Upphandlingen av flygtrafik har dock i många fall varit den enda återstående möjligheten att få till stånd någon trafik över huvud taget på dessa flygplatser. Kostnaderna för upphandlingen av trafik och för driften av många kommunala flygplatser är dock mycket stora. Ändå har de hittills inte ifrågasatts öppet i den lokala debatten i särskilt många fall.

För telemarknaden består kreativiteten dels i att nya aktörer slår sig in på marknaden och att nya produkter och tjänster ständigt utvecklas. Detta har som nämnts ovan resulterat i att utvecklingen i denna mening ligger före i mer centrala och konkurrenspräglade regioner. På produktsidan sker dock spridningen mycket snabbt, men när det gäller investeringar i ny infrastruktur finns det anledning att tro att spridningen från centrum till mer perifera delar även fortsättningsvis kommer att ta tid. Utbyggnaden av GSM–systemet är ett bra exempel på detta.

Vi har också sett hur bristen på konkurrens i mer perifera delar med avregleringen som stöd har lett till att lokala och regionala initiativ har blivit möjliga på ett annat sätt än vad som tidigare varit fallet. AC–Net är det bästa exemplet på detta. En tolkning av detta är att samarbetet har underlättats av en gemensam upplevelse av problemen och att detta underlättats i regioner belägna långt från nationella centra. Det finns dock ett dilemma inbyggt i denna typ av lösningar och det är att kostnaderna för att klara servicen till dem som inte ansluter sig eller blir anslutna till denna typ av nät kommer att öka. I princip kan man se det som ett fall av inomregional russinplockning, där Telia förlorar de viktigaste kunderna, och får behålla ansvaret i form av försörjningsplikt gentemot de olönsamma.

Även inom posttjänsteområdet har vi sett hur avregleringarna har stimulerat utvecklingen av nya tjänster och nya produkter. Vad vi också ser är en mer flexibel attityd från Postens sida, där i synnerhet mer perifera områden i viss utsträckning har utvecklat egna modeller för att dels lösa de uppgifter man är ålagd och dels för att finna nya marknader med främsta syfte att undvika sysselsättningsminskningar.

7 Konklusioner

I denna rapport har avregleringarnas regionala konsekvenser för utbudet inom post-, tele- och flygtrafiksektorerna analyserats. En central ansats har varit att genomföra detaljerade fallstudier i sex typorter. Den övergripande frågeställningen har varit om avregleringarna av de nämnda sektorerna inneburit att de regionalt betingade skillnaderna i utbud och pris har ökat eller inte.

Flera slutsatser har kunnat dras. Först skall emellertid sägas något om slutsatsernas karaktär. Undersökningen baserar sig på kvantitativa och kvalitativa data insamlade under en intensiv period strax före och strax efter sommaren 1996. För flera av de studerade sektorerna har avregleringarna således bara några få år på nacken. För andra sektorer finns fortfarande regleringar som är viktiga för utbudets regionala utveckling (framför allt gäller detta inom post- och telesektorerna). Detta leder till att man dels kan anta att det är litet tidigt att upprätta något bokslut över avregleringarnas regionala konsekvenser, dels måste konklusionerna ta i beaktande att flera viktiga element i vissa sektorer fortfarande är reglerade. Slutligen är det också viktigt att märka att den avregleringsprocess vi diskuterar också sammanfaller med en mycket kraftig nedgång i den ekonomiska konjunkturen i allmänhet, vilket också manar till en viss försiktighet vad gäller alltför allmänna slutsatser.

Konstateras kan ändå att avregleringarna har haft regionala konsekvenser för utbudet. Konsekvenserna kan avläsas tydligast i den sektor där avregleringen varit mest genomgripande – nämligen inom inrikesflyget – medan de sektorer som ännu har betydande regleringar av pris och utbud – post- och teleområdena – uppvisar mindre tydliga och mer motsägelsefulla utvecklingsdrag.

Förändringarna har berört alla aspekter av utbudet – frekvens, reliabilitet och regularitet – och priset. De tydligaste skillnaderna är mellan, å ena sidan, storstadsområdena (i undersökningen kallade nationella centra) och, å andra sidan, de perifera orterna. Vissa skillnader har också uppvisats för de regionala centra, men bilden där är mer motsägelsefull.

Orsakerna till att de regionala skillnaderna har uppkommit är flera: För det första missbrukar de tidigare monopoloperatörerna sin ställning på marknaden vilket leder till att de marknader där konkurrensen är mindre intensiv missgynnas. För det andra finns det tendenser till att konkurrensen koncentreras till de ekonomiskt mest intressanta marknaderna, där de nya aktörerna skapar nischmarknader och "äter russinen ur kakan". För det tredje finns motstridiga tendenser vad gäller den ökade flexibilitet som avregleringen har skapat. I en del fall har bristen på konkurrens och på dess positiva effekter stimulerat till samarbete och nytänkande vilka har uppvägt andra mer negativa konsekvenser av avregleringarna i perifert belägna regioner.

Mot bakgrund av detta kan man konstatera att det ur ett regionalt perspektiv dels är viktigt att de tidigare monopolaktörerna hindras att missbruka sin marknadsposition genom att eftersätta servicen på icke konkurrenspräglade marknader. Vidare är det viktigt att skapa ett system som gör att alla aktörer på en marknad bidrar till att vidmakthålla infrastrukturen ifråga i sin helhet.

Sammantaget kan man säga att avregleringarnas konsekvenser är starkt beroende av hur långt och på vilket sätt marknaderna har avreglerats. De mest negativa konsekvenserna har hittills kunnat studeras inom den inrikes flygtrafikens område. Mindre uttalade konsekvenser har spårats för postens och telemarknadens områden. Regleringarna ifråga om pris och utbud för dessa områden bedöms som centrala för den faktiska utvecklingen. Det är viktigt att en förändring i dessa regleringar uppmärksammar de regionala konsekvenser man har kunnat iaktta på andra områden och anpassar en regleringsstruktur till regionala variationer i marknadernas styrka och att regleringsstrukturen ges flexibilitet i förhållande till den tekniska utvecklingen.

En ny regleringsstruktur bör mot denna bakgrund sträva efter att staten definerar de tjänster (inte den teknik) som bör vara tillgängliga för alla överallt – eller alternativt, vilka skillnader i denna som kan accepteras – och att staten tar ett ansvar för att konkurrensens positiva effekter kan få en bättre geografisk spridning – exempelvis genom att infrastrukturdelarna av tjänsteproduktionen hanteras av en särskild myndighet och att ett konkurrensneutralt finansieringssystem för dessa upprättas. Vidare bör man överväga att med geografisk utgångspunkt urskilja vissa marknader och genom upphandling av tjänsteproduktionen övergå från ett system med konkurrens på marknaden till ett system med konkurrens om marknaden.

Litteraturförteckning

AC-Net, 1995, Projekt AC–Net, Gemensamt telefoni- och datanät inom Västerbottens län. Beslutsunderlag.

Baltagi, B, Griffin, J. & Rich, D, 1995, *Airline deregulation: The cost pieces of the puzzle*, International Economic Review 35, pp. 245-60.

Bergendahl–Gerholm, M. & Hultkrantz, L. 1996, *Nästa steg i telepolitiken*, Ds 1996: 29, ESO rapport.

Dagens industri, 1995-06-02.

Ds 1996:38, Moderna telekommunikationer åt alla, Kommunikationsdepartementet.

Evans,W., Froeb, L. & Werden, G., 1993, *Endogeneity in the concentration price relationship: Causes, consequenses, and cures*, The Journal of Industrial Economics, 41, pp. 431-38.

Fölster, S. (Red.), 1993, *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Industriens Utredningsinstitut.

Hallin, G. 1995, *Ändrade villkor för Nordens infrastrukturtjänster: Regionala konsekvenser?* NordREFO Working Paper, no. 1995:6.

Hallin, G. 1996, *Avreglering och regional utveckling. Institutionella förändringar i Nordens kommunikationssektorer och regionernas utvecklingspotential* (preliminär titel, publiceras i NordREFOs rapport-serie 1996 eller 1997).

Hultkrantz, L. 1993, *Konkurrens i naturliga monopol? Ekonomisk teori och reformerna av Sveriges infrastrukturbranscher*. Forskningsrapport N. 36, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning.

Hurdle, G; *et al 1989*, *Concentration, potential entry, and performance in the airline industry*. The Journal of Industrial Economics 38, pp. 119-139.

Konkurrensverket, 1996, *Avreglering av inrikesflyget*, Rapport 1996:1.
Luftfartsverket, 1994, *Inrikesflygets avreglering – tvåårigt perspektiv*, P rapport 2/94.

Luftfartsverket, 1995, *Biljettprisutvecklingen i inrikesflyget januari 1992 till september 1995*, Stencilmaterial, författat av Brobeck, H. & Lundvall, D. Luftfartsverket.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1995, *Ett lyft för flyget? Avregleringens effekter för flyget i Norrbotten och förslag till åtgärder*, Rapportserie, 5/1995.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1996, *Om vingarna bär... Avregleringen av inrikesflyget och dess regionala effekter i Norrbotten – en uppföljning*, Rapportserie, 8/1996.

NUTEK, 1995, *Avregleringarnas regionala effekter*. En litteraturstudie. NUTEK R: 1995:32.

Olsen, O. J. 1993, *Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i Danmark*, Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Post- och Telestyrelsen, 1995, *Postmarknaden i Sverige och rikstäckande kassaservice – en beskrivning*, Rapport från PTS, 1995-08-31.

Regeringens proposition 1990/91:87.

Riksrevisionsverket, 1995, *Två år med telelagen*, RRV rapport 1995:31.

Rothstein, B. 1994, *Vad bör staten göra*? SNS förlag.

SOU 1990:58, *Konkurrens i inrikesflyget*, Civildepartementet.

Appendix

Förteckning över intervjuade

Följande information: Namn, företag, befattning, företagets lokaliseringsort, plats (om avvikande från företagets lokaliseringsort) och tid för intervjun.

Bo Gustavsson, Telia Nära AB, vice VD, Göteborg, Stockholm, maj 1996
Bruno Forsén, Telia Publi Com AB, teknisk dir., Norrköping, maj 1996
Ingemar Bengtsson, Telia Företag AB, Malmö, marknadschef, juni 1996
Staffan Holmer, Telia Mobitel AB, marknadschef, Haninge, juni 1996.
Torbjörn Lind, Telia MegaCom AB, Stockholm, juni 1996
Pelle Hjortblad, Tele2 AB, Stockholm, juni 1996
Fredrik Berglund, Comviq, marknadschef, Stockholm, juni 1996
Bengt Kruth, Postbolagen AB, VD, Stockholm, juni 1996
Håkan Olsson, CityMail AB, Stockholm, juni 1996
Jan Palmér, Skyways, Arlanda, juni 1996.

Bilaga 3

Organisatoriska förändringar inom sektorn företagstjänster – regionala konsekvenser

Göran Sandbäck
Elisabeth Wallman

Innehåll

1 Utgångspunkter

1.1 Uppdraget

Statskontoret har haft i uppdrag:

att ge en översiktlig beskrivning av statens regionala näringslivsstödjande verksamheter,

att specifikt för de regionala utvecklingsfonderna (UF) och ALMI Företagspartner AB beskriva och analysera förändringarnas motiv, omfattning och karaktär,

att belysa hittillsvarande regionala effekter med empiriskt material,

att värdera utfallet av förändringarna med utgångspunkt från utredningens kriterier på regional utveckling,

att diskutera förändringen som instrument för regionalpolitisk anpassning av verksamheten.

Syftet med studien har varit att bidra till förståelsen av de mekanismer och processer som bidrar till förändrade regionala villkor, ökade regionala obalanser eller större regional dynamik samt vilka mönster och speciella problem som uppstår vid en förändring av associationsform från stiftelse till aktiebolag.

1.2 Inriktning och avgränsning

Konsekvenserna för regionalpolitiken skall enligt REKO–STAT-utredningen sammanfattas i följande punkter:

1 grundläggande välfärd,
2 sysselsättning,
3 servicetillgänglighet för hushållen,
4 tillväxtbetingelser för företagen samt,
5 graden av mobilisering av regionala resurser.

Utvecklingsfonderna och ALMI har på olika sätt bidragit till att de regionalpolitiska målen uppfylls. Det är dock svårt, för att inte säga omöjligt att mer precist urskilja det bidrag som respektive organisation givit till måluppfyllelsen. Studien har därför koncentrerats till att främst gälla utvecklingsfondernas och ALMIs bidrag till kapitalbildning. I detta ingår studier av nya låneformer samt dessas betydelse för uppfyllelsen av de ovan angivna målen. De regionala variationer som har uppstått inom bolagen har vi skildrat i fallbeskrivningar (avsnitt 3.7). Med anledning av bytet av asociationsform har också speciell uppmärksamhet ägnats åt styrelseform och ledning och vilka konsekvenser förändringarna fått för regionerna. Bolagiseringen av Samhall skildras för att ge möjlighet till en jämförelse med en motsvarande förändring med något andra konsekvenser (avsnitt 4.1).

1.3 Arbetsmetod och arbetsmaterial

Studien bygger förutom på befintligt material, som verksamhetsberättelser och årsredovisningar m.m., i huvudsak på data som samlats in genom en enkät till samtliga utvecklingsbolag samt intervjuer med företrädare för moderbolaget, NUTEK, centrala företrädare för näringslivsorganisationer samt Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Enkäten omfattar såväl statistiska uppgifter som frågor om verksamheten och om erfarenheter av bolagiseringen. Statistikunderlaget för utvecklingsfonderna avsåg att komplettera ett material som tidigare samlats in av SIND/NUTEK och Landstingsförbundet. Detta material bedömde vi som alltför översiktligt. Vi kan dock konstatera att det samlade materialet fortfarande har brister, särskilt för sådana områden där utvecklingsfonderna haft problem.

I sju län har intervjuer genomförts med de regionala ALMI–bolagen samt med företrädare för offentlig sektor och näringsliv.

De översiktliga beskrivningarna av statens näringslivsstödjande verksamhet (avsnitt 3.1 och 3.2) utgår från det material som redovisas i litteraturlistan. Där återfinns bl.a. närings- och regionalpolitiska mål och riktlinjer.

2 De regionala utvecklingsfonderna

2.1 Näringspolitik och regionalpolitik som upphov till fonderna

Bakgrunden till bildandet av utvecklingsfonderna år 1978 var att den då aktuella regionalpolitiken influerade till en mer aktiv näringspolitik. I det regionalpolitiska handlingsprogrammet 1972 (prop 1972:111) fanns också inskrivet att bland åtgärderna för en utveckling av den regionala strukturen ingick en expansion av den offentliga sektorn. Inom ramen för regionalpolitiken hade statliga myndigheter utlokaliserats.

De näringspolitiska insatserna på regional nivå skulle breddas och byggas ut. Satsningen kom i hög grad att gälla de mindre och medelstora företagen dvs. företag med färre än 200 anställda, vilka utgjorde mer än 99 procent av antalet företag och svarade för hälften av all sysselsättning i det svenska näringslivet. Det innebar att mer än 1 miljon människor var anställda i sådana företag. På många orter var dessa företag av avgörande betydelse för utkomstmöjligheterna och för orternas möjlighet att överleva. I takt med att samhällets näringspolitiska aktiviteter ökade tillkom ett stort antal nya stödformer och nya institutioner skapades. Möjligheterna för småföretagen att överblicka utbudet försvårades. Redan tidigare hade dessa företag fått lättnader i kapitalbeskattningen. Insatserna för att främja produktförnyelse och marknadsföring fick hög prioritet. Samtidigt satsades 40 mkr i uppbyggnad av två regionala investmentbolag dels för Värmland–Bergslagen dels för mellersta Norrland. Staten och bankerna drev också Företagskapital AB som skulle ge kapitaltillskott till de små och medelstora företagen. Genom att skapa utvecklingsfonderna ville statsmakterna öka samordning och korta kontaktvägarna.

2.2 Vad innebar 1970–talets decentralisering inom näringspolitiken?

I 1977 års näringspolitik ingick åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling (prop 1977/78:40). Denna verksamhet hade tidigare skötts av företagarföreningarna som var ekonomiska föreningar. I propositionen fanns decentraliseringsmålet inskrivet. De näringspolitiska besluten skulle decentraliseras i syfte att förkorta kontaktvägarna mellan myndigheter och de berörda företagen.

En huvudman för ett näringspolitiskt organ borde också finansiera verksamheten. I praktiken var det endast landstingen som kunde ta det offentliga regionala ansvaret. Kommunerna var för små. Landstingen utökade därmed sitt kompetensområde till att omfatta även näringslivsstödjande verksamhet. Lämplig associationsform för självständigt agerande organ utreddes. Företagarföreningarna skulle få en ny roll i samhällets näringspolitik. Formen ekonomisk förening bedömdes inte vara lämplig för denna nya roll. En övergång till stiftelse ansågs medge att verksamheten kunde bedrivas med krav på flexibilitet och anpassning till de särskilda förhållanden som rådde i varje län och den organisatoriska anknytningen till landstinget kunde garanteras. Det bedömdes som viktigt att näringspolitiken fick en så bred förankring som möjligt. Förslaget i företagareföreningsutredningens betänkande Utbyggd regional näringspolitik (SOU 1977:3) om att landstingen tillsammans med staten skulle bli huvudman fann det föredragande statsrådet både naturligt och nödvändigt.

Ett liknande resonemang låg till grund för beslutet år 1977 att staten med landstingen genom Samhallföretagen övertog ansvaret för alla verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler etc. Vid den reformen bildades dock en central stiftelse utöver regionala stiftelser för skyddat arbete i varje län.

2.3 Utvecklingsfonderna

Utvecklingsfonderna formades således på 1970–talet. Företagare- och föreningsutredningen förordade i sitt ovan nämnda betänkande att en ökad samordning på regional och lokal nivå av de näringspolitiska insatserna borde ske.

Föreningarna hade med anslag från staten bedrivit företagsservice samt beviljat kreditstöd i olika former. Enligt utredningen var det inte

lämpligt att föreningarna hade myndighetsutövning som uppgift. Föreningsformen uppfyllde inte de krav på möjligheter till styrning som man borde ha på en basorganisation för samhällets regional- och näringspolitik. Lämplig associationsform bedömdes i stället vara stiftelsen. Den organisatoriska förankringen till näringslivet kunde ordnas via styrelserepresentationen. Stiftelserna skulle ha stor självständighet gentemot huvudmännen. Stiftarna skulle bara sätta ramarna. Kapitalutlåningen till små och medelstora företag låg centralt hos bl.a. Statens utvecklingsfond och Investeringsbanken. Denna kapitalförvaltning ville man också regionalisera. För att utvidga möjligheterna till kredit till delvis nya ändamål och på delvis nya villkor sammanfördes och regionaliserades Statens hantverks- och industrilånefond och Statens utvecklingsfond. Huvudmannaskapet för finansieringen flyttades från staten till landstingen. Fondernas medel tillsammans med 200 mkr i nytt kapital, sammanlagt 322 mkr utgjorde de regionala utvecklingsfondernas startkapital.

Utvecklingsfonderna tillkom 1 juli 1978 genom att företagar-föreningarna ombildades till stiftelser; 24 självständiga stiftelser med staten och landstingen samt Malmö och Göteborgs kommun som huvudmän. Landstingen tillsatte hela styrelserna. Företagarföreningarnas statliga anslag på 58 mkr till företagsservice, rådgivning och information, övertogs av stiftelserna.

Varje fond fick medel ur Statens utvecklingsfond samt anslag för företagsservice från stiftarna. År 1992 hade fonderna vuxit till 2,6 mdkr. Intäkterna var 550 mkr, varav staten bidrog med ca. 25 procent genom anslag.

2.4 Erfarenheter av 15 års decentraliserad näringspolitik

Näringspolitiken ska påverka företagens tillväxt, effektivitet, struktur och lokalisering och kan ses som ett instrument för politikernas ambitioner att tygla marknadens omvälvande krafter. Strukturomvandlingen sker emellertid i olika takt i skilda delar av landet. Den bestäms till största delen av företagsbeslut, vid vilka regionala konsekvenser i regel inte beaktas. Den generella politiken får också skiftande lokala och regionala konsekvenser. Den av NUTEK anlitade forskaren Roger Henning bedömde i boken "Näringspolitik i obalans" att den regionala utvecklingen under mitten på 80–talet mer påverkades av lokalisering av högre utbildning och forskning än av ren lokaliseringspolitik.

Utvecklingen av den nationella näringspolitiken under 1980–talet innebar ett brott med den industristödspolitik som bedrevs under 1970–talets senare hälft. Industridepartementets s.k. akutmottagning stängdes. Pendeln svängde tillbaka till en mindre aktiv roll.

2.4.1 Erfarenheter av utvecklingsfonderna

Decentraliseringen av ansvaret för utvecklingsfonderna resulterade bl.a. i att ägaren, staten, fick svårt att göra sin röst hörd i styrelserna vilka tillsattes av landstingen. Stiftelseformen öppnade för ett självständigt agerande och den policyfunktion som utövades av NUTEK var svag vilket medförde att statens mål och riktlinjer inte omsattes på fältet på det sätt som hade förutsatts. Statens förväntningar på mer företagsservice och strategisk rådgivning samt högriskfinansiering förverkligades inte. Utvecklingen skulle kunnat tjäna som ett exempel i implementationsforskningen som säger att det på intet sätt är självklart att politiska beslut verkställs i enlighet med politikernas intentioner.

Det har framgått, bl.a. i utvecklingsfondsutredningens betänkande (SOU 1993:70) att fondernas mål upplevdes som oklara. Fonderna skulle ge små och medelstora företag subventionerade insatser samtidigt som de generella besparingsdirektiven ställde krav på att fonderna i ökad omfattning skulle ta betalt för sina tjänster genom en avgiftsfinansierad konsultverksamhet. De fonder som fortsatte de ursprungliga småföretagspolitiska insatserna med information, nyföretagarinsatser och finansiering på områden där privata konsulter inte kunde arbeta fann att verksamheten måste krympa p.g.a. realt sjunkande anslag.

Styrelserna fungerade olika i skilda län och de verkställande direktörerna i fonderna hade stort utrymme för egna policybeslut. Det uppstod en skillnad mellan länen inte bara i fråga om vilka tjänster som var avgiftsbelagda utan också när det gällde vilka uppgifter som ingick i verksamheten. Verksamheten var mycket individberoende. Det fanns också en konflikt mellan regionala sysselsättningspolitiska mål och nationella näringspolitiska ambitioner. Den lokala näringslivsförankringen var svagt utvecklad. Det fanns en utbredd föreställning om att utvecklingsfonderna tog sig an företag på fallrepet på bekostnad av företag med utvecklingspotential. Det blev en allmän uppfattning att framgångsföretag inte borde vända sig till fonderna på grund av risken att få en stämpel på sig som mindre framgångsrika.

2.5 Näringspolitik, regionalpolitik och skapandet av ALMI Företagspartner AB

Den 1 juli 1994 skapades ALMI Företagspartner AB som en ersättning för utvecklingsfonderna. ALMI skulle ge stöd till små och medelstora företag. Både inom näringspolitik och regionalpolitik anses små och medelstora företag ha de jämförelsevis största tillväxtmöjligheterna. ALMI bör därmed vara en viktig aktör inom både näringspolitik och regionalpolitik. ALMIs roll är att medverka till en effektiv riskkapitalförsörjning och i övrigt stödja tillväxten i företagen.

Motivet för att förändra utvecklingsfonderna från stiftelser till ALMI Företagspartner AB med regionala utvecklingsbolag var att effektivisera verksamheten. Man kan se förändringen som en återgång från decentralisering till en mer central statlig styrning.

Förändringen av utvecklingsfonderna till ALMI kan ses som ett resultat av en omvärdering av sjuttiotalets decentraliseringsmodell. I omvärderingen har frågan ställts hur en rimlig fördelning av beslut och ansvar för sysselsättning och näringsliv mellan nationell, regional och lokal nivå skall utformas? Frågan om hur beslut och ansvar skall fördelas mellan nivåerna är kopplad till hur stora skillnader mellan regionerna som kan accepteras. Nationell styrning ger möjlighet till omfördelning mellan regioner. Decentralisering får å andra sidan differentiering som följd. Problem uppstår när den regionala nivån fungerar otillfredsställande. Skall den nationella nivån gå in och korrigera när alltför stora avvikelser uppträder eller skall de lokala och regionala organen ta sitt ansvar fullt ut?

Efter 15 års erfarenhet av decentralisering av näringspolitiken sker år 1994 en förändring, en uppstramning genom mer av statlig styrning av företagsstödet. Man går in i ny fas där näringspolitiken prioriterar mer effektiv verksamhet, anpassad till näringslivets krav och i vars utformning näringslivet tar aktiv del.

2.6 Motiv för skapandet av ALMI Företagspartner AB

I utvecklingsfondsutredningens direktiv (1993:2) ifrågasattes om det var nödvändigt att bedriva rådgivnings- eller finansieringsverksamhet riktad till små och medelstora företag. När direktiven skrevs ansågs generella åtgärder t.ex. i form av skattesänkningar vara en bättre väg att stödja företag.

Under början av 1990–talet hade staten dessutom skapat en ny struktur med riskkapitalbolag och fattat beslut om ett system med s.k. nyföretagarlån där målsättningen var att bygga upp en effektiv riskkapitalmarknad med minimal statlig inblandning. I denna struktur ifrågasattes behovet av utvecklingsfonderna. Ett antal nya finansieringsformer hade tillskapats och rådgivningsverksamheten skulle kunna tillhandahållas av marknaden. Utvecklingsfondsutredningen skulle bl.a. behandla frågan om det fanns ett fortsatt behov av utvecklingsfonderna och i så fall skulle alternativa lösningar presenteras. Bland annat skulle utredningen överväga om verksamheten kunde samordnas med andra statliga regionala organ. Utredningen förordade en fortsatt verksamhet i delvis ny skepnad.

Skapandet av ALMI Företagspartner AB

Den organisation som regeringen föreslog (prop 1993/94:40) stämde i stort överens med utredningens förslag. Organisationen skall ses som en del av det nätverk av marknadskompletterande, ej konkurrerande organ för rådgivning och finansiering som staten skulle medverka i. Avtalen med landstingen sades upp. Stiftelserna avvecklades och huvuddelen av förmögenheten återfördes till staten. Rådgivning och finansiering på regional nivå organiserades i form av nya regionala aktiebolag. Staten bildade ett centralt aktiebolag med uppgift att allmänt verka för företagsutveckling, äga aktier i de regionala bolagen samt fullgöra samordningsuppgifter avseende de regionala bolagen och medelstilldelning till dessa. Moderbolaget utser hälften av styrelsen i de regionala bolagen i samverkan med vissa näringslivsorganisationer. Landstingen har fortsatt som ägare, oftast med 49 procent av aktierna. I några fall ingår även kommuner som ägare.

De regionala utvecklingsbolagen skall också i fortsättningen vara inriktade på små och medelstora företag och bedriva informations- och

rådgivningsverksamhet mot samtliga branscher. Resurskrävande insatser, som företagsutveckling, finansiering och finansieringsrådgivning skall dock inriktas mot företag med lönsamhets- och tillväxtpotential. Utvecklingsbolagen skall syssla med såddfinansiering av små tillväxtföretag. Nödvändiga prioriteringar skall göras med hänsyn till den regionala näringsstrukturen.

De regionala bolagen fortsätter utvecklingsfondernas verksamhet med finansiering på hög risknivå och i olika former. Finansieringsverksamheten har utökats främst med s.k. Q-lån, dvs. nyföretagarlån till kvinnor samt med designbidrag.

Den centrala kapitalförvaltningen innebär att moderbolaget förvaltar medlen och avgör hur dessa skulle fördelas över landet. Utvecklingsbolagen bedriver finansieringsverksamheten i kommission åt moderbolaget.

3 Ny näringspolitik och regionalpolitik

3.1 Näringspolitik

Näringspolitik är inte ett entydigt begrepp. Näringspolitiken kan sägas ingå som en del av regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Man kan också se regionalpolitiken som en speciell aspekt av näringspolitik och arbetsmarknadspolitik och att regionalpolitik utövas med bl.a. näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Statens uppgift är bl.a. att fastställa ekonomins spelregler samt att skapa drivkrafter för tillväxt och förnyelse i näringslivet. Staten skall också komplettera näringslivet genom att svara för infrastruktur samt korrigera för marknadsimperfektioner. Det senare gäller där de företagsekonomiska kostnaderna och intäkterna skiljer sig från de samhällsekonomiska. Staten bör ansvara för makroekonomisk stabilitet och för en god infrastruktur. Det innebär att förutom kommunikationer avlopp, energi och skolor etc. behövs också ett bredare perspektiv som omfattar t.ex. miljö, socialt och politiskt stabilt samhälle, effektiv riskkapitalförsörjning och sunda arbetsmarknadsregler.

I regeringens s.k. sysselsättningsproposition (prop 1995/96:222) sägs att näringspolitik i vid mening syftar till att främja en långsiktig och uthållig ökning i materiell levnadsstandard genom att främja förnyelse och tillväxt i näringslivet. Därmed läggs också en grund för tillväxten av lönsamma och trygga jobb. För att säkra en sådan tillväxt läggs ett program fram för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt, för utökat östersjösamarbete samt omställning till hållbar utveckling. Det framhålls att Sverige blivit alltmer integrerat i ett komplext ekonomiskt system, vilket innebär förändrade villkor för företagande. Förmågan till förnyelse och anpassning till snabbt förändrade förutsättningar är en nyckelfaktor för konkurrens, sysselsättning och välfärd.

Ett övergripande mål i den s.k. nya regionala näringspolitiken, som bl.a. kommer till uttryck i ovannämnda proposition, är att effektivare utnyttja befintliga organ inom olika samhällssektorer genom bättre samverkan och helhetssyn. Viktiga resurser inom regional- och

näringspolitiken är länsstyrelsernas del i anslaget för regionalpolitiska åtgärder och en miljard kronor för ett tvåårigt program för småföretagsutveckling som riksdagen anslagit (rskr 1995/96:307). Av den miljard som anslagits till företagsutveckling skall 500 mkr användas för tillfälligt småföretagsstöd.

De mindre företagen, i synnerhet inom tjänstesektorn förväntas framgent svara för merparten av de nya arbetstillfällena. Övervägande delen av företagen växer inte alls. För att klara sysselsättningen är det alltså viktigt att få fler företag och fler företagare och fler s.k. tillväxtföretag.

Det gäller att förändra förutsättningarna för att starta företag och för små företag att växa. Hög kompetens både hos de anställda och i ledningen för företagen är enligt sysselsättningspropositionen av avgörande betydelse för företagens förmåga att utvecklas och växa. Vissa kompetensutvecklande insatser görs inom ramen för bl.a. verksamheten i ALMI Företagspartner AB. Det är dock angeläget att ytterligare höja företagsledningarnas kompetens. Regeringen avser därför att överväga dels hur ALMI och andra berörda organ inom ramen för befintliga resurser ytterligare kan stärka managementutbildningen bland småföretagarna och dels om det är lämpligt att skapa särskilda organ för detta. Vidare bör enligt propositionen undersökas vilka möjligheter till samverkan som finns med högskoleinstitutioner med inriktning på små och medelstora företag.

Regeringen satsar för närvarande på ett treårigt program för småföretagsutveckling. Det skall bli enklare att starta och driva företag. Satsningar görs på åtgärder för kunskapsöverföring och tekniksprid ning och inrättande av industriella utvecklingscentra. Kvinnors företagande uppmärksammas särskilt. Ytterligare medel tillförs för en fortsättning av det s.k. tillfälliga småföretagarstödet.

I budgetpropositionen 1994/95 beskrevs näringspolitiken ha tre roller, nämligen stödjande, utvecklande och pådrivande samt effektivitetsfrämjande.

Den stödjande rollen omfattade stödet för att främja nyföretagande och bidra med riskkapital till små och medelstora företag samt att bidra till utvecklandet av exporten. Det gällde att undanröja expansionshinder som t.ex. brist på kapital, information och service. Denna roll kunde också innefatta skattepolitik. Regeringen avsatte budgetåret 1995/96 en ram på 2 mdkr i skattelättnader för små och medelstora företag. Staten skulle inom en treårsperiod utforma olika åtgärder för att bygga upp nätverk mellan forskningsinstitut, regionala utvecklingsbolag och universitet. Småföretagarråd tillskapades också.

Den utvecklande och pådrivande rollen omfattade inriktningen av FoU-insatser och tekniksprid ning. Där var programmet inriktat på att utveckla basteknologier som informationsteknik, matrialteknik och bioteknik. De områden där Sverige bedömdes ha en stark position internationellt innefattades också. Det gällde produktionsteknik, transportteknik, miljöteknik och vidareförädling av skogsråvara. Med ett stiftelsekapital på 20 mdkr kronor hade 19 forskningsstiftelser bildats. Dessa skulle främja forskning, innovationer och tekniksprid ning. Den mänskliga kompetensen måste också utvecklas. Genom EU hade Sverige också möjlighet att deltaga i EUs ramprogram för FoU och småföretagsprogrammen.

Den effektivitetsfrämjande rollen handlade om lagstiftning mot konkurrenshinder samt avregleringar. Förutsättningar var vidare tillgång till en väl fungerande infrastruktur. Ekonomins spelregler borde vara stabila så att planering för framtiden underlättades.

Enligt budgetpropositionen för år 1997 (prop 1996/97:1 Utgiftsområde 24, Näringsliv) är näringspolitikens främsta uppgift att medverka till en halvering av den öppna arbetslösheten till 4 procent år 2000. Regeringen avser att även under 1997 fortsätta de hittillsvarande insatserna för att utveckla småföretag i syfte att de skall kunna bidra till en högre tillväxt och sysselsättning. En ny tillväxtorienterad regional näringspolitik utvecklas bl.a. genom satsning på landsbygden med inriktning turism, livsmedelssektor och skogssektor. Ytterligare åtgärder för att främja framväxt av kunskapsintensiva mindre företag skall vidtagas. Det sker, enligt propositionen, bl.a. genom ALMI Företagspartner AB, NUTEK och Turistdelegationen.

Företagsstödets omfattning

Företagsstödet uppgick enligt Företagsstödsutredningen (SOU 1996:69) år 1994/95 till ca. 6,1 mdkr kr. Av detta belopp utgjorde 3,9 mdkr AMS medel och 1,7 mdkr regionalpolitiska medel, resten 500 mkr var näringspolitiskt stöd.

Enligt NUTEK Analys har industristödet beloppsmässigt inte förändrats nämnvärt från 1989/90 till 93/94 (från 5,5 mdkr till 5,0 mdkr) men mixen visar på förändringar mellan de olika typerna av stöd. Industristödets fördelning redovisas i följande tabell. Industristödets nettokostnader i löpande priser, fördelade på ändamål, mkr, %.

Tabell 1. Industristödets nettokostnader i löpande.

	1989/90	1989/90 %	1993/94	1993/94 %
Föret.spec.stöd	633	12	200	4
Branschstöd	293	5	14	0
Stöd till FOU	714	13	597	12
Energistöd	159	3	501	10
Stöd till småföret.	178	3	397	8
Regionalt stöd	1891	35	1052	21
Därav lok.-stöd	703	13	-8	0
Nedsatt soc.-förs.avg.	469	9	471	9
Transportstöd	304	6	293	6
Exportstöd	427	8	-105	-2
Exportkred.	-18	0	-131	-3
EKN-garantier	257	5	5	0
Arb.m.stöd	471	9	2312	46
Övrigt stöd	701	13	50	1
Summa: Industristöd	54677	100	5018	100

Källa: NUTEK Analys

Av tabellen framgår att det regionala stödets andel minskat från 35 procent till 21 procent under fem år medan arbetsmarknadsstödet ökat från 9 procent till 46 procent under samma period. Övrigt stöd och företagsspecifikt stöd har också fått en betydligt mindre andel av stödpengarna medan stödet till småföretagen ökat med några procentenheter. Under denna beteckning registreras främst utvecklings-fondernas, numera de regionala utvecklingsbolagens stöd. I propositionen om en ny småföretagspolitik (prop 1991/92:51) föreslogs avveckling av

branschstöd och att selektiva åtgärder skulle begränsas till de mest strategiska områdena. Politiken skulle bli mer generell.

Även i OECD–länderna har omorienteringen av näringspolitiken inneburit att länderna gått från en selektiv stödpolitik till en mer generell för att underlätta omställningar. Den senaste tendensen är att man återigen går ett steg tillbaka i insikten om att de generella stöden blir för dyrbara. Den ovan nämnda företagsstödsutredningen ansåg att det näringspolitiska stödet var av begränsad omfattning men hade en adekvat inriktning. Den regionalpolitiska satsningen däremot borde förändras i en mer tillväxtbefrämjande riktning. De generella elementen borde vika för mer projektspecifika satsningar.

3.2 Regionalpolitik

Enligt regeringens proposition (prop 1994/95:161), Regionalpolitik, skall de övergripande målen för regionalpolitiken vara uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. Regionalpolitikens viktigaste uppgift är att bidra till sammanhållning så att alla regioner som ingår i nationalstaten Sverige kan bidra till landets utveckling.

Regionalpolitiken ska främja uthållig ekonomisk tillväxt genom att ta vara på befintliga resurser och bygga vidare på naturliga förutsättningar för produktion. Här har regionalpolitiken samma mål som näringspolitiken.

Regionalpolitiken ska också medverka till en jämn fördelning av välfärden. Det betyder att människor i olika delar av landet ska ha en likvärdig standard.

Regionalpolitiken bör vidare leda till valfrihet genom att göra det möjligt för människor att bo och arbeta i olika delar av landet.

I nuvarande situation finns det enligt propositionen skäl att särskilt lyfta fram det ekonomiska tillväxtmålet. En balanserad regional utveckling är viktig för en starkare tillväxtorienterad politik. Hela landets resurser måste tas tillvara och alla delar av landet ges möjligheter att utvecklas. Från samhällsekonomisk synpunkt är det därför viktigt att alla regioner får en väl differentierad arbetsmarknad. Regional balans bedöms främja samhällsekonomisk tillväxt.

Följande punkter anges i propositionen som riktlinjer för det regionalpolitiska arbetet:

- samordnad sektorspolitik,
- lokal mobilisering,
- koncentration av resurserna.

Det är brukligt att skilja på den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken. Olika former av företagsstöd utgör den största delen av den lilla regionalpolitiken. Därutöver ingår medel som länsstyrelserna förfogar över för regional projektverksamhet samt en del av medfinansieringen av EU:s strukturfondsprogram. Med den stora regionalpolitiken avses åtgärder med regionalpolitisk betydelse inom andra samhällssektorer.

För att skapa ekonomisk tillväxt krävs fler företag och företagare. Nya arbetstillfällen bör därvid i första hand kunna tillkomma i de små och medelstora företagen. I budgetpropositionen för år 1997 (prop 1996/97:1, utgiftsområde 19), Regional utjämning, sägs att företagsstöden ytterligare bör inriktas mot ekonomisk tillväxt med särskild inriktning på små och medelstora företag.

I proposition 1994/95:161, Regionalpolitik, gör regeringen bl.a. bedömningen att frågor som rör samordning av regional utveckling bör ges ökad vikt. För att det regionala utvecklingsarbetet skall bli framgångsrikt krävs en god samverkan mellan länsstyrelse, kommun och landsting samt andra berörda regionala organ. Den regionala projektverksamheten i länen bör ha sin grund i en långsiktig strategi och inriktas mot tillväxt.

Landshövdingarna i samtliga län har fått i uppdrag att samordna åtgärder så att en tillväxtorienterad närings- och regionalpolitik är väl förankrad hos alla berörda parter. Landshövdingarna skall utifrån lokala och regionala förutsättningar ta fram konkreta, aktionsinriktade åtgärder för att bl.a. främja småföretagande och företagsutveckling. Gemensamma finansieringslösningar där flera aktörer medverkar i konkreta åtgärder skall eftersträvas.

ALMI är en av aktörerna i länens strategiarbete. I flera propositioner sägs att nya arbetstillfällen främst kan skapas inom näringslivet och i de små och medelstora företagen. Målgruppen för ALMIs verksamhet är de små och medelstora företagen. ALMI bör därför, liksom hittills, vara en viktig aktör i länens strategiarbete. ALMI bör också ha en given operativ roll vid genomförandet av fastlagda länsstrategier och programplaner.

Den s.k. regionberedningen har i sitt slutbetänkande, Regional framtid (SOU 1995:27) föreslagit att det regionala utvecklingsarbetet förs över från länsstyrelserna till landstingen. Landstingen, som är hälftenägare till ALMI skulle därmed få en förstärkt plattform för sin näringslivsstödjande verksamhet. Flera av de landsting som vi varit i

kontakt med ser ALMI som landstingens operativa organ i närings- och regionalpolitiska frågor. Ett överförande av ansvaret från länsstyrelserna till landstingen för det regionala utvecklingsarbetet – i enlighet med regionberedningens förslag – skulle genom den ena ägarens förändrade ansvar kunna innebära en mer direkt koppling för ALMI till det regionala utvecklingsarbetet. I proposition 1996/97:36, "Den regionala samhällsorganisationen" föreslås att det regionala utvecklingsansvar som idag ligger på länsstyrelsen förs över till ett regionalt självstyrelseorgan i Skåne, Kalmar och Gotlands län. Vidare skall ansvaret för vissa statliga uppgifter, knutna till det regionala utvecklingsansvaret föras över under en försöksverksamhet till den 31 december 2002. I förslaget ingår att det regionala självstyrelseorganet ska ta över ansvaret för de regionala stödmedlen. I Jämtlands län görs försök med ett samverkansorgan på regional nivå. I detta län sker ingen ändring av ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån.

För ALMIs del kommer detta att innebära att länsstyrelsens betydelse som kund praktiskt taget upphör i dessa län. Sannolikt ersätts länsstyrelsens funktion av det regionala självstyrelseorganet. Det kan även innebära ett närmande mellan den ena av ägarna, landstingen, och den politiska nivån. I detta kan möjligheter till effektiviseringar ligga men även ett ökat utrymme för ett partipolitiskt inflytande över den operativa verksamheten.

Vid kontakter med ALMI–bolagen i de berörda regionerna har bl.a. farhågor framförts om att det kan finnas en risk för ökad kortsiktighet med ett ökat partipolitiskt inflytande. Förutsättningarna för projektverksamheten kan därmed komma att förändras. ALMI–bolagen gör dock bedömningen att beställarvolymen på deras konsultmarknad i stort kommer att vara densamma.

Den komplikation som det nuvarande dubbla ägarskapet i ALMI ibland medfört, bedöms bestå även efter tillkomsten av de regionala självstyrelseorganen.

En ytterligare komplikation kan vara det särskilda uppdrag som landshövdingarna har att samordna och förankra tillväxtorienterade närings- och regionalpolitiska åtgärder med särskild inriktning på småföretagande. Här kan oklarheter uppstå om ansvarsfrågan i de berörda länen.

3.3 Regionala aktörer och samverkansfrågor

I betänkandet (SOU 1977:3) Utbyggd regional näringspolitik, som låg till grund för propositionen om utvecklingsfonderna år 1978, framhölls att en ökad samordning på regional nivå av olika näringspolitiska insatser borde åstadkommas för att minska splittringen av det statliga stödet till småföretagen. Behov av ökad samordning förelåg enligt utredningen av såväl de centrala näringspolitiska organens som landstingens och kommunernas kontakter med företagen. Erfarenheterna visade att företagen fann det mycket värdefullt att kunna repliera på en organisation, som kunde arbeta i nära kontakt med företagen. De enskilda företagen fann det enligt utredningen föga ändamålsenligt att bli föremål för uppsökande stödverksamhet från flera håll. Det var svårt att få en överblick över alla de organ och aktiviteter som stod till buds. Företagen kände i regel inte till vilka stödformer som fanns och de hade sällan tid eller resurser att söka lösningar på problemen genom att kontakta olika myndigheter och organ.

Ett antal utredningar och propositioner följde under den tid utvecklingsfonderna var verksamma. Det framhölls ofta att fonderna uteslutande skulle arbeta med utvecklingsbara företag, dvs. sådana företag som var lönsamma eller som kunde bli lönsamma efter insatserna. I flera sammanhang påpekades att fonderna aldrig fick ge stöd på ett sådant sätt att en nödvändig strukturomvandling inom näringslivet fördröjdes.

Flera studier under senare år har belyst den bristande effektiviteten hos samhällets näringslivsstöd. Som en huvudorsak har angetts bristen på former för samordning och prioritering av olika aktörers insatser. De förslag till förbättringar som lämnats har i huvudsak rört administrativa rationaliseringar.

Problemen i dag är på många sätt desamma som redovisades i samband med den regionalpolitiska propositionen våren 1994 (prop 1993/94:140). Där angavs att de många regionalpolitiska stödformer som kanaliserades bl.a. genom länsstyrelserna inte samordnades.

Den inblick i det regionala utvecklingsarbetet som vi fått genom ett antal fallstudier och intervjuer med olika centrala företrädare för berörda organ ger belägg för att samordningsfrågan fortfarande har stor aktualitet.

I proposition 1994/95:161 understryker regeringen vikten av samverkan mellan länsstyrelse, övriga berörda regionala organ samt kommuner och landsting.

Det finns ett antal aktörer som är mer eller mindre engagerade i frågor som gäller utvecklingen av ett läns näringsliv. Behovet av

samordning i länsutvecklingsarbetet har blivit alltmer markant. Bl.a. krympande resurser i förening med internationalisering och ekonomisk integration gör att behovet av samordning blir alltmer tydligt. Ett vanligt sätt att söka tillgodose detta behov är att konstituera mer eller mindre formaliserade samråds- eller beslutsgrupper och att bedriva regionövergripande näringsutvecklingsverksamhet i projektform och genom nätverk. Därigenom utnyttjar man totalt sett bättre varje aktörs kompetens och resurser.

Dessa besluts- och verksamhetsstrukturer påverkar förutsättningarna för ALMI att bedriva sin verksamhet. ALMI förekommer i olika roller i olika läns- och kommunkonstellationer. Antingen genom att direkt vara representerad i en grupp eller genom att bedriva verksamhet på uppdrag av eller i anslutning till någon grupp.

3.4 Regionala konsekvenser

Det har endast gått två år sedan ALMI ersatte Utvecklingsfonderna. Därmed är det alltför tidigt att dra några mer långtgående slutsatser om regionala effekter. Resultaten av vår utvärdering måste ses mot bakgrund av detta. Under det första året hade moderbolaget dessutom igångsättningssvårigheter. Ett halvårs interregnum med konsult som VD medförde att de regionala utvecklingsbolagen till stor del fick agera efter eget gottfinnande. Detta innebar att bolagen tog över utvecklingsfondernas verksamhet och personal och i stort sett fortsatte driften som tidigare. Visserligen ledigförklarades VD–posterna, vilket ledde till att byte skedde på hälften av dessa poster men några direktiv om verksamhetens inriktning från moderbolaget trängde inte ned till de regionala bolagen. Ett landsting accepterade inte heller till en början förändringen varför utvecklingsbolagets start i det landstingsområdet fördröjdes ett halvår. Ansatser till att förverkliga de intentioner om samordning och förnyelse som var motivet till förändringen kom igång först år två och man missade därmed tidiga synergieffekter. En viss tveksamhet om hur bolagen skulle agera, särskilt under reformens första år, märks både i statistik och intervjusvar i samband med vår enkät.

I några bolag finns uppfattningen att arbetsro i bolagen kan bidra till att man nu kan ta tag i sakfrågorna. En viss frustration över lång utrednings– och omställningstid kan märkas på sina håll såväl i enkätsvar som verksamhetsstatistik. De regionala skillnaderna består i huvudsak även om man kan skönja en konvergering mot den gemensamma nämnaren, de övergripande målen och moderbolagets tolkning av

dessa. Betoningen av marknadsmässighet i verksamheten och resultatansvar gentemot den centrala koncernledningen har minskat dotterbolagens benägenhet att ta eventuella regionalpolitiska hänsyn i sin verksamhet.

Det finns inga heltäckande undersökningar som indikerar eller anger storleken av sysselsättningseffekter av utvecklingsfondernas eller ALMIs totala verksamhet. Under de två år som förflutit sedan reformen genomfördes har ett antal undersökningar gjorts om enskilda bolags eller produkters sysselsättningseffekter. I september 1996 presenterades en första koncernövergripande kundundersökning. Moderbolaget avser, enligt uppgift, att utnyttja denna som grund för regionala jämförelser och förbättringsarbete i de regionala bolagen.

3.5 Den näringspolitiska rollen

ALMI har en mer betonad näringspolitisk roll än de regionala utvecklingsfonderna hade. Uppfattningen om vad det betyder för sysselsättning och regionala hänsyn varierar i olika ALMI–bolag. För Stockholms del anser man att regionen givits en väsentlig ökning av resurser för att stödja tillväxten. Andra uppfattar att ägarna inte har en samsyn i denna fråga och att landstingen fortfarande ser välvilligt på utveckling av företag i glesbygd. Allmänt anses nog att den nya inriktningen på lång sikt kan ge utdelning i en mer varaktig ökning av sysselsättningen.

Bolagen fokuserar på finansiering och kompetenshöjande verksamhet, utan att snegla på svaga regioner och sysselsättningsintensiva branscher. Denna betoning av verksamhetsmålet ger också stöd för bolagen att stå emot påtryckningar från politiker. Vissa länsstyrelser och andra länsorgan saknar formella möjligheter att ur ett regionalt helhetsperspektiv kunna påverka inriktningen av ALMIs verksamhet. I den nya sysselsättningspropositionen finns dock tankar som ute i landet tolkas som en viss renässans för ökade regionalpolitiska hänsyn i ALMIs verksamhet.

3.6 Verksamhetsstatistik

Som nämnts inledningsvis har vi haft vissa svårigheter att hitta officiell regionvis statistik om verksamheten i utvecklingsfonderna. Under 1980–talet publicerade SIND visserligen i utvecklingsfondernas årsredovisning finansieringsverksamheten fördelad per region men under

senare år redovisas endast totalsiffror för landet. Inte heller har det varit möjligt för den relativt korta tid som ALMI verkat att med officiell statistik belysa sysselsättningsutvecklingen. Ett par bolag har själva gjort vissa uppskattningar eller upphandlat effektanalyser av enskilda projekt eller delverksamheter i termer av sysselsättning. ALMI centralt har också upphandlat analyser av olika delverksamheter. Därvid har positiva sysselsättningseffekter av Q–lånen påvisats. I Landstingsförbundets LKELP och statistik från NUTEK finns också några totalsiffror som belyser aktiviteten i fonderna och ALMI men dessa mäter antalet kundkontakter etc. Siffrorna redovisas inte på samma sätt varje år varför det är svårt att få en bild av utvecklingen.

Det går inte heller att utifrån tillgänglig verksamhetsstatistik bilda sig en uppfattning om huruvida verksamheten i fonderna varit effektiv, dvs. man gjort rätt saker. Under hela perioden 1984 till 1989 var siffrorna dessutom desamma varje år varför det är svårt att dra några som helst slutsatser om utvecklingen. För att få underlag för att teckna en någorlunda rättvis bild av respektive fonds aktivitet har vi därför med moderbolagets hjälp sökt komplettera statistiken per fond men även detta material är ofullständigt. För åtta fonder men också för ALMI–bolag saknas uppgifter om hur de fördelar sin arbetstid. Ett par bolag kan redogöra för de senaste åren. Vår analys bygger på inkomna svar och vi avstår från att spekulera över utseendet på bortfallet. Våra slutsatser måste därför tolkas med försiktighet.

Personalutvecklingen inom utvecklingsfonderna visade på en stadig tillväxt under 1980–talet medan alla fonderna minskade sin personal i och med reformen. ALMI–organisationen hade år 1995 ca. 450 anställda, en minskning med ca. 100 personer sedan år 1993. Resultatet är att varje enhet idag i genomsnitt har ca. fyra färre anställda än vid periodens början år 1980. Beaktar man att varje enhet i medeltal har 20 anställda innebär detta att en 20–procentig minskning av personalen skett mellan åren 1980 och 1995.

Driftsanslagen från stat och landsting ligger år 1995 på samma relativa nivå som 1990, ca. 53 procent av intäkterna. Under åren 1991–93 hade man en viss ökning, medan driftanslagen år 1994 endast var 45 procent av intäkterna. Fastprisberäknas driftsanslaget har detta minskat med ca. 17 mkr sedan 1990. Sammantaget har intäkterna i löpande priser ökat under perioden och det är konsultintäkterna som står för ökningen. I fasta priser har intäkterna minskat till ca. 83 procent av 1990 års intäkter. Fonderna kunde kompensera minskande driftsanslag och anslag till särskilda aktiviteter genom att ta ut avgifter. ALMI har fortsatt att ta ut avgifter men detta har inte uppvägt den ytterligare minskningen av anslagen.

Omfördelningen syns också i hur personalen disponerar sin tid. Under åttiotalet avsatte personalen ca. fem till åtta procent av arbetstiden på konsultverksamhet. Det talet ligger nu på 16 till 17 procent. Under åren 1992 och 1993 var medelvärdena 20 resp 21 procent men spridningen i procent var större än så mellan fonderna. Den kostnadsfria rådgivningen har ökat betydligt från ca. en fjärdedel till närmare 40 procent av verksamheten. Finansieringsverksamheten har däremot minskat från en fjärdedel till en femtedel av verksamheten.

För att få bild av de olika ALMI–bolagens aktivitet vad gäller finansiering mäter moderbolaget andelen företag i resp region i relation till andelen långivning i denna region. Resultaten av dessa mätningar visar en betydande skillnad mellan bolagen. En förklaring till detta är att olika bolag specialiserat sig på finansiering men också att behovet av finansiering skiljer sig ute i landet. Storregionerna Väst och Skåne har lägst utlåning i förhållande till antal arbetsställen i regionen medan Stockholm och Skaraborg ligger högst enligt samma parameter. Storstadsregionerna hade tidigare i vissa fall mindre möjlighet att p.g.a. av penningbrist kunna tillfredsställa regionens lånebehov. Under utvecklingsfondstiden förekom också att ett bolag lånade ut extremt mycket ett år för att året därefter inte ha några pengar att förmedla. Med osäkra lånefordringar försvann kapitalet och fonden tömdes på pengar. Finansieringsverksamheten och särskilt nyutlåningen har genomgått stora svängningar under förändringsperioden. Under år 1993 hade fonderna en utlåning som översteg 700 mkr. Året därpå sjönk utlåningen till ca. 500 mkr för att ånyo år 1995 öka till ca. 600 mkr.

Det finns flera orsaker till dessa svängningar. Osäkerheten och turbulensen inför övergången inverkade på arbetet. Någon fond hade inga medel att förmedla men det förekom också en viss osäkerhet om hur lönsamhetskriteriet i kombination med risktagande skulle tolkas. SME-företagen har ökat i antal med 3,4 procent mellan 1993 och 1995. ALMIs lånefordringar har ökat något mer, 5 procent, och nyutlåningen 17 procent. Det är de nya finansieringformerna som står för denna ökning. De gamla utlåningsformerna, amorteringslån och utvecklingskapital har knappt ökat alls, långivningen av utvecklingskapital har gått ned till ca. 40 procent av långivningen 1993. Regionalt innebär detta att nyföretagarlånen i Skåne och Kalmar numera står för mer än en tredjedel av utlåningen medan ett genomsnitt för landet är ca. 18 procent. Företagarlånen till kvinnor, de s.k. Q–lånen, står för motsvarande 7 procent i landet men spridningen är stor. I Östergötland och Värmland utgör Q–lånen ca. 14 procent av nyutlåningen medan de på Gotland, i Västmanland, Jämtland och Norrbotten endast utgör ca. 3 procent.

3.7 Effekter

De regionala skillnaderna i utformningen av verksamheten har minskat men är som ovan nämnts fortfarande stora. Det har vi fått verifierat i våra fallstudier.

ALMI–bolaget i fall 1, som internt i koncernen får goda vitsord för hög kompetens och gott samarbete, har även externt i länet gott rykte för bra samverkansformer med de regionala aktörerna. Detta samarbete fanns också på UFs tid men har förstärkts bl.a. genom en ny kraftfull ledning av bolaget. ALMI–kompetensen anses dock behöva höjas med mer verklighetsförankrat företagarkunnande. Finansieringsbilden har förändrats mot en stor andel Q–lån och även nyföretagarlån. Bolaget har sökt tillämpa den mer kundnära verksamhetsnormen vilket också inkluderar uppföljningar i serviceenkäter.

I fall 2 har ALMI en mer konsultbetonad verksamhet. Konkurrensen från andra konsulter är liten eftersom utbudet av alternativa konsulter i länet är litet. ALMI satsar på en fullserviceverksamhet med utpräglat professionell inriktning vad gäller såväl företagsutveckling som finansieringsverksamhet. ALMI–bolagets VD har nära och goda kontakter med näringslivet i länet. Bolaget har minskat sin utlåning, mindre utvecklingskapital och fler nyföretagarlån. Reformen har inneburit att verksamheten i någon mån ändrat inriktning mot mer kostnadsfri rådgivning på bekostnad av mindre konsulthjälp och finansieringsverksamhet.

Fall 3 är ett ALMI som nu skall agera i en storregion. Här skall två organisationskulturer smältas samman. Det har skapat turbulens i organisationen och det har påverkat intressenterna. Det har också lett till byte på flera ledarposter efter reformen. Ännu har verksamheten inte funnit sin form. Intressenterna är lite frågande inför det nya ALMI, särskilt i den del av regionen som ligger inom stödområdet. ALMI agerar fortfarande delvis som stödpartner. Utlåningen har minskat i denna del av regionen. De nya låneformerna dominerar. Hur verksamheten är fördelad redovisas inte i enkätsvaret.

ALMI–bolaget i fall 4 prioriterar tillväxt, marknadskomplettering och särskilt samarbete med andra organisationer, privata som offentliga. Därmed undviker man dubbelarbete. Bolaget fungerar som administratör och projektledare för ett stort projekt i samarbete med länsarbetsnämnd och länsstyrelse. Bolaget har tänkt igenom den nya målsättningen och tillämpar den strikt i organisationen. Detta innebär dock inte några större förändringar i tidsanvändningen. Finansieringsbilden är förändrad såtillvida att utlåningen i stort sett halverades mellan 1993 och 1995. Försiktighet i utlåning av utvecklingskapital

och färre nyföretagarlån har inneburit att Q–lånen tagit över nästan 15 procent av nyutlåningen.

Fall 5 har vi betecknat som länet där hälsan tiger still. ALMI anser sig inte gjort så stora förändringar. Hela den tidigare personalen inklusive VD återanställdes i det nya bolaget. Viss kompetensförändring hos personalen har skett därefter, bl.a. har kunderna noterat att ALMI fått ökad kompetens om kvinnligt företagande, vilket uppskattas. Man ser också positivt på att ALMI renodlat sin roll och kunderna verkar över lag nöjda. Det anses värdefullt att få rådgöra med framförallt VD för ALMI i näringsfrågor. ALMIs myndighetsstämpel har bleknat bort. Kunderna har också noterat att ALMI arbetar mer affärsmässigt vilket innebär att man i högre grad tar betalt. Det syns i intäkterna för särskilda aktiviteter som ökat med cirka 2 mkr men de direkta konsultintäkterna har däremot minskat med närmare 1 mkr. Inom bolaget ser man positivt på att bolagiseringen inneburit central kapitalförvaltning vilket medfört att man nu fått mer pengar att låna ut. Detta syns i en markant ökning av utlåningen. Denna ökning har skett genom utnyttjande av de nya finansieringsformerna.

Fall 6 visar att ALMI i länet har en något annorlunda profil än ALMI i övriga landet. ALMI ses mer som ett offentligt länsorgan. Länsstyrelsen och Länsarbetsnämnden är stora uppdragsgivare och företagen är mindre villiga att satsa eget kapital. Det ger en något annorlunda uppläggning av arbetet i ALMI–bolaget. De marknadsmässiga bedömningarna får en något lägre vikt och de mer samhällstillvända större betydelse. I princip gäller dock strikt lönsamhetskrav för de företag som ALMI väljer att satsa på. Klimatet gentemot några av näringslivets organisationer präglas också mer av konkurrens. Finansieringsbilden har förändrats mot en del nyföretagarlån men Q–lånen är få och länet har fortsatt en stor andel utvecklingskapital. Hur arbetstiden fördelats uppges inte.

Konsekvenserna av reformen kan delas upp dels på de interna i bolagen dels på externa konsekvenser för kunderna och andra intressenter.

3.7.1 Interna effekter

Positiva effekter

Färre regionala bolag

Internt inom organisationen kan vi nu se att det finns tendenser till att de ursprungligen 24 stiftelserna slås samman till bolag för större regioner. Förutsättningarna för detta förenklades i och med bolagsbildningen. Utvecklingsfondsutredningen år 1993 förordade 8 regionala bolag men det blev 23 när reservanter och remissinstanser fått säga sitt. Inledningsvis fusionerades Malmöhus och Kristianstad till ALMI Skåne. Därefter har region Väst skapats av Älvsborg och Göteborg och Bohuslän och Skaraborg står sannolikt i tur att gå in i ALMI Väst.

Utredningens ursprungliga förslag om åtta regionala bolag kommer kanske att förverkligas så småningom eftersom uppfattningen finns att vissa regionala bolag idag är för små för att fungera med fullservice. Ett alternativ till att ha ett regionalt bolag i varje län vore att hålla lokala kontor för närservice och i övrigt repliera på huvudkontor i större regioner. Ett sådant alternativ anses dock långtifrån vara likvärdigt med dagens organisation bland kunder vi varit i kontakt med. Man vill ha närhet till ledningsfunktion och beslutsfattare.

Internt fick bolagen i regionerna till att börja med vidkännas en mindre bantning i antal tjänster – från ca. 550 till 467. Samtidigt byggde man upp ett moderbolag centralt.

De olika fonderna hade som nämnts mycket olika profil i skilda regioner och denna skillnad består men i något mindre omfattning i den nya organisationen.

Offensiv styrelse

Styrelsens roll i organisationen har förtydligats. ALMI–bolagen har en mer genomarbetad syn på styrelsefunktionen och tillmäter styrelsesammansättningen större vikt. Man arbetar också medvetet med att precisera styrelsens ansvar. Styrelsen agerar därför mer aktivt genom att prioritera och ta fram en långsiktig strategi. Tidigare styrelser sägs ha fungerat mer defensivt, dvs. enbart bli förelagda förslag som man antingen stödde eller förkastade.

Central kapitalförvaltning

Att kapitalförvaltningen lagts centralt har bidragit till att utlåningen fått en mer flexibel anpassning till regionala behov. Verkliga behov kan tillgodoses utan sådana regionala hinder som brist på pengar i en region samtidigt som man har överskott i en annan.

ALMI–Profil

ALMI har i sin nya roll som uttalat näringspolitiskt organ fått en klarare strategi och verksamhetsidé som nu börjar få genomslag i organisationen. Inom koncernen sker också ett erfarenhetsutbyte med andra dotterbolag och vissa joint ventures förekommer, t.ex. beträffande internationaliseringen av viss verksamhet. European Information Center, EIC, i Växjö är ett exempel på det. Sådant samarbete är idag mer utvecklat och systematiskt inom koncernen än det var tidigare. Moderbolaget inventerar också idéer och företeelser i organisationen som kan utnyttjas brett inom koncernen och därvid ges en "ALMI–profil".

Negativa effekter

Mer administration

Ursprungligen var moderbolaget avsett att bli litet, i storleksordningen fem personer. Idag är det 20 personer. En ökad pappersexercis inom koncernen sammanhänger sannolikt med moderbolagets expansion och de ökade ambitionerna att styra mot gemensamma mål. De administrativa göromålen i regionerna har ökat som följd av detta.

Fördröjd förändring p.g.a. igångsättningssvårigheter på central nivå

Moderbolaget har haft igångsättningssvårigheter med ett långt interregnum, vilket påverkat möjligheterna att agera för en snabb förändring av rutiner och verksamhet i regionerna. Verksamheten har därför till stor del fortsatt i upplöjda fåror och man har missat möjligheten att ta tillvara tidiga synergieffekter, s.k. smekmånadseffekter. Då hade man kunnat uppnå mer djupgående förändringar.

Underdimensionering centralt

Moderbolaget var som nämnts ovan underdimensionerat i början, varför samordningsvinster som gemensamma rutiner och redovisning inledningsvis uteblev. Något gemensamt redovisningssystem för lånehanteringen har ännu inte genomförts, avisering görs t.ex. inte centralt. Ett gemensamt lånehanteringssystem uppges dock vara på gång. Rapporteringssystemet är däremot koncerngemensamt. Först innevarande verksamhetsår har ett gemensamt kundhanterings- och marknadsinformationssystem med möjligheter till verksamhetsstatistik tagits i bruk.

Två bolag

I praktiken har verksamheten på vissa håll regionalt upplevts ske i ”två bolag”, ett för kommissionärsverksamheten och ett för konsult- och utbildningsverksamheten.

Otydlig ägarroll

Det dubbla huvudmannaskapet har inneburit att ägarrollen blivit något otydlig. Ägarna har inte alltid samma målsättningar och förväntningar och man har inte heller alltid samrått innan direktiv utfärdats. Inom den politiska sfären har ägarrollen och kunskap om företagande inte prioriterats varför osäkerhet och viss valhänthet ibland kommit att prägla hanteringen av dessa frågor.

3.7.2 Externa effekter

Positiva effekter

Kunderna märkte till en början inte några påtagliga effekter av bolagiseringen eftersom bolagen som ovan nämnts i stort sett arbetade vidare utan några signaler om förändringar från moderbolaget. Vad gäller mobilisering av regionala resurser har man tillmätt personer och etablerade nätverk större betydelse. Detta kan vi exemplifiera med en färsk attitydundersökning och intervjuer i organisationer som utnyttjar och samarbetar med ALMI. I Östergötland har ALMI tillsammans med LAN och länsstyrelsen drivit ett projekt som kallas Tillskottet. Det har

utvärderats och kan tjäna som exempel på regional mobilisering. NUTEK har tagit initiativ till att i ett eget projekt verka för en bredare spridning av detta koncept.

Lokal näringslivsförankring

ALMI har nog lyckats bättre än utvecklingsfonderna när det gäller kontakterna med näringslivet. En orsak till detta är den nya styrelsesammansättningen där näringslivet har tecknat avtal om medverkan. Detta ger ALMI en näringslivsförankring och en ur näringslivets synvinkel mer legitim roll i regionen. Staten tillsätter numera hälften av representanterna i bolagsstyrelserna och förutom den egna representanten från moderbolaget har staten i avtal med näringslivsorganisationerna givit dessa rätt att föreslå övriga statliga representanter i bolagsstyrelserna .

Klarare regional rollfördelning mot såväl de offentliga organen som det privata näringslivet

De statliga regionala organens roller har blivit klarare. Länsstyrelsen har det regionalpolitiska ansvaret och ALMI har en klarare näringslivsprofil. ALMIs näringspolitiska roll har markerats på bekostnad av den regionalpolitiska. Regionalpolitik är f.n. länsstyrelsens ansvar och det ska ALMI överhuvudtaget inte ägna sig åt annat än på uppdrag av länsstyrelsen eller motsvarande. Länsstyrelsen har för närvarande de regionalpolitiska medlen och gör de regionalpolitiska bedömningarna.

Samarbetet med de kommunala näringslivssekreteriaten har i många fall också fördjupats. Det är inte ovanligt att ALMI och en kommun har gemensamma sammankomster eller mottagningar för ortens företag i sådana kommuner där lokalt baserad rådgivning och information saknas. Rollfördelningen mellan ALMI och näringslivets organisationer är också oftast bättre. Många men inte alla ALMI har ett väl fungerande samarbete med Nyföretagarcentra och Handelskammare samt i förekommande fall Exportråd. Samarbete snarare än konkurrens på marknaden tycks råda där. De ALMI som har utvecklat rågången mellan ALMI och näringslivets organisationer har också utvecklat det bästa samarbetet. Sämst har detta gått i vissa stödlän.

Företagen vågar också vända sig till ALMI utan risk att bli stämplade att vara på fallrepet. Den nya målsättningen att endast satsa på

utvecklingsbara företag har också i huvudsak tvättat bort utvecklingsfondernas stämpel som långivare till krisföretag.

Negativa effekter

Länsstyrelsen åsidosatt

Det som är en fördel ur en synvinkel kan ju vara en nackdel ur en annan. Nackdelen med den nya styrelsesammansättningen är att länsstyrelsen och landshövdingen ser det som en brist att länsstyrelsen – med undantag för Stockholms län – förlorat sin plats i styrelserna och därmed saknar formellt inflytande. Landshövdingen och länsstyrelsens samordnande roll för näringsliv och regionalpolitik försvåras. I något län har länsstyrelsen fått en adjungerad ställning i styrelsen för att kompensera detta. Landshövdingen och länsstyrelserna har fått en central roll i beslutsgrupperna som skall genomföra programdokument för EUs strukturfonder i målområdena och landshövdingarna har ett särskilt uppdrag att samordna regionala insatser riktade mot bl.a. småföretagande.

4 Förändringens regionala konsekvenser sedda utifrån REKO-STATs kriterier

Generellt gäller att reformen har givit upphov till såväl positiva som negativa effekter beträffande nedanstående kriterier. Reformen avsåg att effektivisera det näringspolitiska stödet utan att beakta vilka regionalpolitiska konsekvenser detta kunde få. Sammantaget kan vi dock konstatera att de positiva effekterna överväger även beträffande de regionalpolitiska konsekvenserna.

Grundläggande välfärd

När det gäller grundläggande välfärd är det svårt att finna ett direkt samband mellan reformen och tillgång till samhällsservice. Indirekt finner vi dock att den nya verksamhetsinriktningen bör ha en positiv effekt. Detta grundar vi på följande konstateranden:

En ökad satsning på tjänsteföretag och nya finansieringsformer medför en utvidgad service för hushållen. Sedan utvecklingsfondernas tid har verksamheten främst inriktats mot tillverkande och industriföretag. ALMI däremot skall stödja alla branscher inklusive tjänsteföretag.

De nya finansieringslånen ger den lokala marknaden ett tillskott. ALMIs satsning på företagsrådgivning i småorter och på kvinnliga företagare kan bidra till ökad välfärd. De särskilda stöden till kvinnor ger också jobb i glesbygd. ALMI har även medverkat i vissa infrastrukturella satsningar, bl.a. affärsflyg. Sådana satsningar och ALMIs vidgade stödrepertoar hänger dock inte direkt samman med bolagiseringsreformen, även om de i tiden ligger efter den.

ALMI är en aktiv aktör när det gäller att informera och ansöka om stöd från EU:s strukturfonder. Den grundläggande välfärden ökar härigenom. Detta kan t.ex. ta sig uttryck i infrastrukturella satsningar inom datakommunikation och det kulturella området, vilket kan bidra till att skapa en mer komplett regional miljö.

Dynamiska effekter av ALMIs mer markerade inriktning mot lönsamma företag med tillväxtpotential kan på sikt höja den grundläggande välfärden.

ALMIs offensiva marknadsföring har gjort den allmänna nyttigheten ALMI mer tillgänglig. Kommunerna ses som ett expanderande verksamhetsområde för ALMI. En expansion av samarbetet med kommunerna kan förväntas leda till förbättrad samhällsservice.

Sysselsättning

ALMI prioriterar företag med potential till lönsamhet eller tillväxt. Nyföretagarlån och Q–lån som tillkommit sedan ombildningen till ALMI har sannolikt en positiv sysselsättningseffekt och bidrar också till att dessa grupper fokuseras i verksamheten. Stödet till innovatörer har också fokuserats och nya medel har tillkommit. Denna verksamhet kan på sikt generera kommersiella framgångar med effekt på sysselsättningen.

På lång sikt kan lönsamma och stabilare företag ge ökad sysselsättning. Sysselsättningen bör öka som följd av tillväxt i lönsamma stabila företag. De väsentligt ökade möjligheterna att satsa på tillväxtföretag kan – genom att ligga i linje med en nödvändig strukturförändring av näringslivet – på sikt ge utdelning i ökande arbetstillfällen. Utvecklingsfonderna, åtminstone i vissa län, höll i större utsträckning gamla företag, som hamnat i en krissituation, under armarna. Det gav inte ökad sysselsättning, men kunde möjligen uppehålla befintlig sysselsättning någon tid genom att konkurser fördröjdes. En tidigare tillämpad måttstock för lönsamhet skilde mellan företag i periferin och företag i centrum. Nu är detta i stort sett utjämnats.

ALMIs inriktning på marknadsmässighet och lönsamhet kan på kort sikt ge ökad arbetslöshet. Strikt lönsamhetsbedömning vid affärsutvecklings- och finansieringsinsatser kan medföra att oprioriterade företag slås ut. ALMIs bedömningar härvid kan få betydelse även för sådana företags möjligheter inom banksektorn.

ALMI deltar i regionala utvecklingsprojekt. Denna verksamhet ökar i volym och har ofta som syfte att utveckla näringslivet i stödområden eller svaga delar av en region och därigenom skapa arbetstillfällen. Projektverksamheten nyanserar den prioritering som görs av befintliga företag. Projekten, vilka samtliga tar regionalekonomiska hänsyn, finansieras normalt av regionala aktörer såsom länsstyrelser och kommuner och oftast också med EU–medel.

Internt inom ALMI har reformen medfört att antalet konsulter inledningsvis minskat. Den osäkerhet som rådde vid tiden för reformen bidrog till att ett flertal konsulter valde att sluta och andra fick möjlighet att gå med pension. ALMI hade år 1995 ca. 100 färre anställda än år 1993. Numera söker ALMI åter rekrytera personal med delvis annorlunda kompetens.

Några länsarbetsnämnder har angett att de har ett betydligt mer omfattande samarbete med ALMI än vad man hade med utvecklingsfonderna. Detta uppges dock snarare vara en följd av personförändringar än av bolagiseringsreformen i sig. ALMI deltar aktivt i att skapa sysselsättning bl.a. genom "Starta eget" – programmen. Nyföretagarlånen och Q–lån har sannolikt också en positiv sysselsättningseffekt.

Servicetillgänglighet för företagen

Ökad tillgänglighet och kundnytta ingår i ALMIs strategi och stödrepertoaren har utökats med särskilda satsningar på nyföretagarlån och företagarlån till kvinnor, vilket bör resultera i en ökad närservice. I ALMIs riktlinjer för verksamhetsplanering anges målet vara att ALMI av kunderna skall upplevas som tillgängligt, kompetent och serviceorienterat. Servicen skall vara väl anpassad till målgrupperna. Varje bolag skall ha en rådgivningsfunktion tillgänglig varje vardag året runt med tillgänglighet minst kl 08.00 – 17.00. Öppethållande även kvällstid och lördagar skall utvärderas. Denna klara markering av betydelsen av service bör resultera i ökat servicetillgänglighet för företagen.

Inriktningen på kundnytta och kundnära service ingår alltså i koncernens koncept. Någon ökning av antalet filialkontor har inte skett, men däremot tillämpar ALMI mer jouröppet. Det innebär bl.a. att ALMI ökat sitt öppethållande och inrättat jourtelefoner. Dessutom kommer man ut i regionen, oftast tillsammans med kommunen, och arrangerar utbildning och ger rådgivning lokalt. I några län anser man dock att ALMI efter bolagiseringen geografiskt mer koncentrerat sin verksamhet till nackdel för kommuner med perifert läge.

ALMI har satsat hårt på marknadsföring av sina tjänster. I enkäter har man därefter sökt mäta allmänhetens kännedom om ALMI. Bolagen är fortfarande rätt okända men graden av anonymitet skiljer mellan regionerna. Förmodligen varierar detta med regionens behov av ALMI. Några intervjuade har ifrågasatt om inte ALMI borde begränsa sin verksamhet till de områden som är underförsörjda med konsulter i företagsfrågor.

ALMI vänder sig numera till alla branscher, inte som tidigare huvudsakligen bara tillverkningsföretag. ALMI upplevs mer som en samarbetspartner, fonden upplevdes mer som en myndighet. En vanlig uppfattning är att utvecklingsfonderna hade en ganska låg profil och förhöll sig betydligt mer tillbakadraget än vad ALMI som bolag gör. Å andra sidan var utvecklingsfonderna mindre affärsmässiga och hade därför mer karaktären av fri nyttighet.

Det råder skilda uppfattningar i olika län om ALMI har ett ökat inslag av serviceföretag bland sina kunder eller ej. I några län är uppfattningen att det är ungefär detsamma som under utvecklingsfondernas tid. Den samlade bedömningen är dock att ALMI stödjer tjänsteföretag mer än vad utvecklingsfonderna gjorde. Dessa var i huvudsak mer inriktade på traditionella tillverkande företag.

Kommunerna ses som en expanderande marknad. En ökad satsning i den primärkommunala sfären bör öka servicetillgängligheten. Det bedöms vara viktigt att rådgivningen sker nära kunderna och att det finns möjligheter att få kontakt med ALMI även i ekonomiskt svaga områden.

Den helhetssyn på företagandet som kommer till uttryck i regionövergripande utvecklingsprojekt kan också ge företagen en effektivare service.

ALMIs mer strama profil har i några län medfört att nyföretagarfrågor överlåts till Nyföretagarcentra genom att man hänvisar förstagångsförfrågningar till dessa. ALMI har därmed fått en något minskad direktservice.

Tillväxtbetingelser för företag

En centraliserad och mer flexibel kapitalförvaltning ger i ett nationellt perspektiv förbättrade tillväxtbetingelser för företagen eftersom den ger bättre anpassning till varierande regionala behov.

Dolda resurser tas tillvara genom satsningar på kvinnor, invandrare, kvalitetssäkring, miljö och internationalisering. ALMI är verksamt inom ett antal nya nischer t.ex.:

* kvinnligt företagande,
* nyföretagarlån,
* internationalisering,
* miljökonsultverksamhet,
* kvalitetssäkring,
* marknadsfrågor och marknadsföring.

Dessa nya nischer kan samlat förbättra tillväxtbetingelserna för företagen.

ALMI–bolagen koncentrerar sig på företagsutveckling och särskilt på tillväxtföretag. Det innebär att ALMI i en uppsökande verksamhet söker övertyga de företagsledare som leder s.k. tillväxtföretag – definitionen av tillväxtföretag är något olika i olika delar av landet – att satsa ytterligare på tillväxt. Hur detta lyckats mäts i enkäter till kunderna. ALMI bedöms vara mer offensivt kundtillvända än vad utvecklingsfonderna var.

Bättre kundanpassning genom nya samordnade verktyg för företagsanalyser och bättre utbildning. ALMIs konsulter utbildas i processkonsulting för att klara det nya sättet att samarbeta med företagen för att uppnå tillväxt. Moderbolaget utvecklar mätsystem för att följa upp utvecklingen. Ett sådant hjälpmedel är den s.k. tillväxtbarometern. I denna studeras företaget utifrån hur det uppfyller olika viktiga företagskriterier. Därvid framkommer både starka och svaga sidor. Med utgångspunkt från resultatet bedöms vilka möjligheter ett företag har när det gäller tillväxt. Det upplevs som en fördel att kunna koncentrera sig på tillväxtbenägna företag. En bredare branschtäckning gör det möjligt att tillväxtstimulera flera företag.

Moderbolaget har också en konsultbarometer som fångar in och publicerar ett antal konsulters syn på de förutsättningar som råder för företagande samt vilka önskemål företagare har om förändringar m.m. i resp region. Enligt den senaste barometern var kompetensutveckling, översyn av hämmande faktorer och återställning av momsterminerna de viktigaste punkterna för förändring vid det mättillfället. Först på sjätte plats kom behovet av riskfinansiering, något som ALMI kan hjälpa till med.

En bättre kundanpassning och ökad inriktning på strategiska- och marknadsfrågor och ökad satsning på kundanpassad utbildning samt ökad satsning på utbildning av de egna konsulterna bidrar till att på lång sikt ge bättre tillväxtbetingelser för företagen.

Nyföretagarlånen beslutas numera – i och med ALMIs övertagande av lånen – regionalt, vilket kan ses som bättre service gentemot företagandet. Den lokala bedömningen av ärendena bör, mot bakgrund av bättre kunskap om företagen och lokala förhållanden, medföra en effektivare användning av medlen. Denna förändring är inte en följd av bolagiseringen, men kan ses som en samtidig förändring i den statliga sektorn som fått regionala konsekvenser.

En hårdare prioritering och ökade säkerhetskrav vid finansieringsinsatser kan för det enskilda företaget uppfattas om en försämring av tillväxtbetingelserna men bör, totalt sett, vara positivt.

Bolagiseringen anses ha haft negativ inverkan på tillväxtbetingelserna för företag i perifert belägna kommuner. Företagsbedömningarna görs numera mera enhetligt, oavsett företagens läge. Tidigare tillämpade vissa utvecklingsfonder ett differentierat risktagande utifrån regionala hänsyn. Den regionala projektverksamheten kan sägas i viss mån kompensera den enhetliga bedömning som görs av befintliga företag genom att den ofta syftar till att utveckla näringslivet i stödområden eller svaga delar av en region och därigenom bidra till att där skapas nya arbetstillfällen.

Mobilisering av regionala resurser

Ett förändrat agerande med ökat deltagande i regionala nätverk. Nätverksbyggandet har accentuerats under ALMI–epoken men det är mer en följd av nya frågeställningar och mindre resurser som kräver ett utnyttjande av hela regionens kompetens och eliminering av dubbelarbete än en direkt följd av bolagiseringen. Reformens inriktning på resultatansvar kan dock ha påverkat.

Reformen och minskande tillgång på allmänna medel har lett till ett mer utvecklat samarbete kring näringslivsfrågor med länsstyrelsen och kommunernas näringslivsföreträdare. Sådan samverkan kan medföra ett, totalt sett, mer effektivt utnyttjande av regionens resurser. Därmed kan även en mer positiv effekt uppnås för näringsliv och sysselsättning. Detta förhållande anses till icke oväsentlig del vara en följd av de personbyten som skett i anslutning till bolagiseringen; inte en direkt följd av bytet av associationsform. I och med att ALMI i högre grad än utvecklingsfonderna skall verka som ett komplement till marknaden har behovet av att utveckla samarbete förstärkts.

Betydelsen av regionala nätverk har ökat, särskilt i samband med internationella satsningar och ansökningar till EUs strukturfonder. ALMI medverkar ofta i rollen som projektledare när det gäller att driva EU–projekt för olika målområden. ALMI medverkar även i framtagandet av underlag för ansökningar och på annat sätt i verksamheter i anslutning till EU:s strukturfonder. Länsstyrelsen, LAN och kommunerna ingår ofta som parter i dessa projekt. ALMI deltar i regel på affärsmässiga grunder.

ALMI deltar utöver EUprojekt även i andra övergripande utvecklingsprojekt med ett flertal regionala aktörer. Dessa sektorsövergripande projekt riktar sig mot utvecklingsbara företag. Projekten där i regel även kommunerna deltar, präglas av en helhetssyn på företagen. Där-

med utnyttjas respektive organs speciella kompetens och resurser totalt sett effektivare. Syftet är att utveckla företag och arbetsmarknad.

EU:s strukturfonder i sig anses allmänt haft betydligt större betydelse för den regionala mobiliseringen än vad ombildningen av utvecklingsfonderna haft. Mycket av den regionövergripande projektverksamheten för näringslivsutveckling som nu bedrivs förekom även tidigare, men inte minst den regionala resursförstärkning som följt av EU:s strukturfonder har inneburit att projektverksamheten nu sker i större skala.

Satsningar på kvinnligt företagande och miljöfrågor är också frågor som föranleder regionalt samarbete. Inom detta område finns NUTEK, länsstyrelserna, LAN och företagarföreningarna med i bilden.

ALMIs mer offensiva profil gör att vissa organisationer som t.ex. några nyföretagarcentra, handelskammare och enskilda konsulter tycker sig känna av en hårdnande konkurrens om företagens gunst. Ett förhållande som tycks vara mer accentuerat i stödlän.

En ökad central styrning kan ge minskat regionalt engagemang. ALMI verkar dock i huvudsak hittills lyckats förena en ökad statlig styrning med ett bibehållet regionalt engagemang.

Den hårdare prioriteringen av ALMIs insatser och minskat utrymme för politiskt inflytande anses av flera länsorgan negativt ha påverkat den regionala mobiliseringen i ett helhetsperspektiv.

ALMIs mer koncentrerade verksamhet har å andra sidan även gjort det mer angeläget för andra aktörer att träda till och i förekommande fall söka samverkan med ALMI. Vid våra intervjuer har framförts två diametralt motsatta bedömningar av vilka konsekvenser bolagiseringen medfört för samordning av regionala resurser. Dels de som menar att ett "smalare" ALMI med minskat driftkapital tvingat fram samordningssträvanden från ALMIs sida, dels de som menar att den gamla styrelsen i utvecklingsfonderna med företrädare för offentliga länsorgan var ett viktigt kontaktforum för regional samordning av näringslivsstödjande insatser som nu gått förlorat i och med bolagiseringen. De senare anser också att den ökade självständigheten som följt av bolagiseringen har försämrat förutsättningarna för en samordning av samhällets resurser.

4.1 Jämförande studie (Samhall)

För att undersöka om konstaterade effekter kan sättas in i ett mönster för vad som händer vid bolagiseringar och vid förändrad styrning har vi jämfört ALMI med Samhall. Samhall regionaliserades under samma

tidsperiod som utvecklingsfonderna och bolagiserades år 1992. Vad är lika och vad skiljer och vad kunde man gjort annorlunda? Samhall, f.d. Samhällsföretag, som stiftades den 1 jan 1980 genom att staten och landstingen tillsammans bildade regionala stiftelser, fick en organisatorisk överbyggnad i form av en central stiftelse. Det primära driftsansvaret åvilade dock de regionala stiftelserna.

Samhall fick liksom ALMI ett dubbelt huvudmannaskap, staten och landstinget. Motivet till det dubbla huvudmannaskapet var statens ansvar för arbetsmarknadsfrågor i förening med ett behov av samordning regionalt och av en stark demokratisk förankring. Propositionerna om Samhall och utvecklingsfonderna kom samma år (prop. 30 resp 40 1977/78) och samma tankegångar om decentralisering låg bakom deras bildande. Skillnaden låg i att fonderna inte fick någon överbyggnad i form av en central stiftelse. De regionala stiftelserna i Samhall fick styrelser med företrädare för näringsliv, arbetstagarorganisationer och arbetsmarknadsverket, vilka utsågs av Samhall centralt. I utvecklingsfonderna utsåg landstingen hela styrelsen.

I fallet Samhall fanns motivet att bryta kostnadsutvecklingen. Redan år 1983 gjordes därför inskränkningar i de regionala stiftelsernas självstyrelse. Lednings- och styrfunktionerna förändrades för att, särskilt med tanke på samordning, förstärka ägarinflytandet över verksamheten. Bland annat fick Samhall centralt rätt att utse egen representant i respektive fonds styrelse och också rätt att till- och avsätta VD i de regionala stiftelserna. Skyldighet att följa övergripande beslut i frågor om planering, budgetering och ekonomi samt personal och rehabiliteringspolitik tillkom också. I utvecklingsfonderna skedde inte någon sådan förändring trots statens problem med styrningen.

Statens och även landstingens bristande insyn i de regionala utvecklingsfondernas skötsel gjorde att fondernas resultat var dåligt kända och inte föranledde någon åtgärd. Samhalls stora överdrag på budget ledde däremot till ett snabbt ingripande. Detta ingripande förenklades genom konstruktionen med den centrala statliga stiftelsen. Det hade till resultat att Samhall redan före bolagiseringen avsevärt hade effektiviserat sin verksamhet och förbättrat sitt resultat i förhållande till ingångsvärdena vid starten år 1980. Utvecklingsfonderna hade utsatts för ett smärre omvandlingstryck i och med att driftsanslagen realt sjönk under 1990–talet. Detta kunde kompenseras genom utökad avgiftsbelagd konsultverksamhet.

Samhalls regionala obalans hade också utjämnats. Organisationen hade förändrat struktur. Man hade fler arbetsställen i fler kommuner och antalet anställda hade ökat från 20 000 till 30 400 under samma tid. Till skillnad från vad som skedde i fonderna hade staten tagit över

hela kostnadsansvaret. En ursprunglig plan om ersättning till staten från den kommunala sidan frångicks redan 1 jan 1983. Trots att Samhall uppnått en stor del av de uppställda målen var motiven att bolagisera Samhall ändå delvis desamma som i fallet ALMI. För det första var målen delvis motstridiga. Målet att rehabilitera gick inte alltid att förena med det ekonomiska målet att producera efterfrågade varor. För det andra begränsade den länsvisa företagsindelningen en rationell produktionsindelning. För det tredje lämpade stiftelseformen sig inte i affärssammanhang. Särskilt ansvarsfrågorna var bättre klargjorda i bolagsformen. Riksrevisionsverket hade också avrått från statliga anslagsstiftelser och därvid föreslagit en bolagisering av Samhall.

Kritiken från näringslivet om otillbörlig konkurrens hade Samhall till skillnad mot fonderna motverkat genom bildandet av ett marknadsråd – Kontaktrådet Samhall – med näringslivsorganisationerna. Bolagiseringen av Samhall innebar en renodling av styrningen i och med att Samhall blev helstatligt. I ALMI behölls såväl det dubbla huvudmannaskapet som det dubbla ansvaret för ekonomin. I Samhall har bolagiseringen inneburit att företagsstrukturen ytterligare förändrats och förfinats. Vid bolagiseringen övertog Samhall AB de regionala stiftelserna som gjordes till regionala bolag. Dessa har sedermera minskat till 17 regionala bolag samtidigt som Samhall fortsatt har verksamhet på 330 orter i Sverige. I ALMI skedde en fusion i samband med bolagiseringen och ALMI har därefter fusionerat i ytterligare en region. Bolagiseringen öppnade möjligheten att anpassa bolagens verksamhetsområden mer till verksamheten än den länsvisa indelningen.

Man kan säga att ALMI i och med bolagiseringen tog ett första steg mot en bättre styrning av verksamheten. Detta innebär emellertid att ALMI idag i viss mån har en konstruktion för huvudmannaskap och styrning som Samhall lämnade i och med bolagiseringen. En komplikation i fallet Samhall är att bolagsordningen stadgar att regeringen inte bör lämna tillstånd till förändring av Samhallskoncernens verksamhetsidé och uppgift utan att frågan underställs riksdagen. Därmed har regeringen som ägare svårighet att – med det dröjsmål som en riksdagsbehandling innebär – agera för ett aktivt och effektivt ägarskap (prop 1994/95:100, bil 13 s 50).

5 Bolagiseringen som instrument för regional anpassning

För anslagsberoende verksamheter, som inte utförs av en myndighet, har staten ofta valt att bilda anslagsstiftelser. I finansiellt avseende kan även ett aktiebolag, i likhet med en anslagsstiftelse, behandlas ungefär som en myndighet. Det civilrättsliga regelsystemet ställer inte upp några hinder mot att bilda ett aktiebolag som skall vara beroende av löpande tillskott.

En fördel som ofta tillskrivs anslagsstiftelsen är att verksamheten blir mer stabil och långsiktig. Verksamhet som bedrivs i stiftelseform är emellertid samtidigt svår att anpassa till förändringar i omvärlden. Man kan även inom ramen för ett aktiebolag se till att det verksamhetsmål som en gång bestäms för bolaget omgärdas med en barriär av regler till skydd mot att tillfälliga opinioner driver igenom förändringar. Aktiebolagsformen är mer anpassad för affärsmässig verksamhet än anslagsstiftelsen.

I den proposition (prop 1993/94:40) Småföretagsutveckling, som föregick bildandet av ALMI Företagspartner AB sägs bl.a. att stiftelseformen inte lämpar sig för operativ näringspolitisk verksamhet av det slag som utvecklingsfonderna bedriver. Stiftaren eller stiftelsens styrelse och förvaltare har efter det att stiftelsen bildats endast små möjligheter att förändra verksamhetens inriktning eller att omstrukturera organisationen. En eventuell anpassning av kapitalet försvåras även när verksamheten bedrivs i stiftelseform.

Det är enligt propositionen rimligt att staten som finansiär har möjligheter att påverka inriktningen av arbetet hos de regionala organen och anpassa den efter förändrade behov av näringspolitiska insatser.

I regeringens proposition 1995/96:61 om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, fastslås att när en privaträttslig form krävs för statlig verksamhet som är beroende av återkommande tilldelning av anslagsmedel skall främst formerna aktiebolag och ideell förening användas. Regeringen gör bedömningen att sådan verksamhet som tidigare skulle ha getts formen anslagsstiftelse i fortsättningen antingen skall ges myndighetsformen eller någon av de nämnda privat-

rättsliga formerna. Ombildningen av de tidigare utvecklingsfonderna ligger alltså i linje med statsmakternas principiella synsätt.

I det följande redovisas de erfarenheter, som kommit oss till del, av bolagisering som ett instrument för att åstadkomma regional anpassning av verksamheten.

Effekterna utåt av den förändrade associationsformen förefaller små. Bolagiseringen var främst motiverad av interna skäl som förbättrad styreffektivitet, ökad flexibilitet, möjlighet till interna strukturella förändringar – t.ex. fusioner till större regioner – interna synergieffekter och effektivare interna arbetsformer mm. Möjligheten att bilda särskilda bolag eller dotterdotterbolag för speciella frågor är en intern effekt av bytet av associationsform.

Som bolag blir ALMI mer självständigt och det regionala politiska inflytandet i styrelserna har minskat. Näringslivet lokalt och staten – genom det helstatligt ägda moderbolaget – har fått en starkare ställning

Bland de offentliga länsorganen finns två skilda uppfattningar om effekten av den förändrade styrelsesammansättningen. Å ena sidan var den gamla styrelsen med företrädare för länets offentliga organ ett viktigt kontaktforum för regional samordning av näringslivsstödjande insatser, vilket gått förlorat genom bolagiseringen. Å andra sidan söker ALMI med minskat driftkapital och en mer affärsmässig profil aktivare ett samarbete med länsorganen av inte minst driftsekonomiska skäl. Det omvandlingstryck som minskade intäkter innebär har således härvid lett till ett önskvärt samarbete över sektorsgränserna.

Den dubbla ägarrollen, som accentuerats genom bolagsstyrelsens sammansättning, fordrar en större samverkan mellan ägarna. Moderbolaget bör t.ex. endast sända ut verksamhetsmål och idéer som båda ägarna kan acceptera. Landstingen har lättare att driva frågor där lönsamhetskravet inte är lika strikt.

Koncernkonstruktionen ger moderbolaget bättre intern insyn och kontrollmöjligheter med avseende på regionerna. Därigenom kan ALMI centralt förhindra att någon region förbrukar sitt kapital h därmed inte kan fortsätta att låna ut pengar. Moderbolaget ar också lättare att utöva kontroll över bolagens verkställande irektörer vad gäller övrig verksamhet. Styrelser i stiftelser ar i regel inte ett lika strikt företagsekonomiskt perspektiv om en bolagsstyrelse.

Den överbyggnad som moderbolaget ger är väsentlig för ett framgångsrikt arbete ute i regionerna. NUTEK lyckades inte fullt ut implementera statsmakternas verksamhetsidé i den operativa verksamheten. Projektpengar var ett typiskt styrmedel för NUTEK. Nu ger koncernkonstruktionen helt andra direkta styrmöjligheter. Liknande styrmöjligheter kunde ha åstadkommits om man hade tillskapat en överbyggnad

i form av en central stiftelse som i fallet Samhall. Samhalls centrala stiftelse löste koncerngemensamma frågor och ledningsfrågor samt hade insyn genom representant i de regionala stiftelsernas styrelser.

Övergången till bolag har inneburit att moderbolaget har kunnat ta till vara samordningsmöjligheter och utveckla gemensamma konsult- och utvecklingsverktyg. Därutöver kan organisationen och dess ledning förändras. Den typen av vitalisering av verksamheten hade varit svår att åstadkomma i de separata stiftelserna. Vissa försök till samordning fanns dock under utvecklingsfondernas tid t.ex. förekom regionala VD-möten, men en central överbyggnad hade förenklat. Hade utvecklingsfonderna haft en central stiftelse som i fallet Samhall som kunnat ta tag i ledningsfrågor och gemensamma frågor hade behovet av en koncernkonstruktion sannolikt varit mindre.

Den marknadsmässiga inriktningen av reformen av utvecklingsfonderna kan i vissa avseenden – åtminstone på kort sikt – få negativa regionalpolitiska konsekvenser för sysselsättningen i perifera områden i länen.

6 Slutsatser

I tider av god tillväxt kunde staten fördela resurser till självständiga regionala organ utan preciserade krav på uppföljning. I ett kärvare statsfinansiellt läge då staten vill återta kontrollen kan det vara svårare att centralisera på nytt. I fallet ALMI förefaller man dock ha kommit fram till en lösning som i huvudsak accepteras regionalt.

Återkommande nyckelbegrepp inom såväl gällande näringspolitik som regionalpolitik är tillväxt samt små och medelstora företag. ALMIs målgrupp är de små och medelstora företagen. ALMI bör därmed vara en viktig aktör inom dessa båda politikområden och ha en väsentlig funktion genom att medverka till en effektiv riskkapital-försörjning och i övrigt stödja tillkomsten av och tillväxten i små och medelstora företag.

En synpunkt som återkommit vid praktiskt taget alla de kund- och intressentkontakter vi haft är att personfrågorna har mycket stor betydelse för graden av förändring och för hur kundkontakterna utvecklas. De formella förutsättningarna och den organisatoriska ramen tillmäts härvid underordnad betydelse.

Utdragna förändringsprocesser bör undvikas om en förändring skall bli effektiv. En lång process innebär att en förlamande hand läggs över verksamheten. Det är viktigt att agera snabbt för att få nödvändiga förändringar till stånd. Motiven för och målen med förändringen måste snabbt förankras i organisationen. Där får ledningen stor betydelse och ledarskapet sätts på prov. Stiftelserna hade utvecklats åt olika håll, mycket beroende på en kombination av vaga målsättningar från ägarna, ett ofta oengagerat styrelsearbete och olika VD:ars skiftande preferenser.

ALMI bytte inledningsvis hälften av sina verkställande direktörer och ytterligare några har bytts ut därefter men ALMI–profileringen dröjde eftersom moderbolaget saknade ordinarie VD och kom inte igång från början. De regionala bolagen kunde därför i avsaknad av centrala styrsignaler fortsätta i inarbetade mönster eller göra egna tolkningar av reformen. ”Management”– aspekten gavs till en början inte tillräcklig vikt. En tydliggjord verksamhetsidé och ett – inte minst tidsmässigt – planerat genomförande är väsentligt när det gäller att

reformera en verksamhet. I fallet ALMI blev processen ganska utdragen, vilket påverkade situationen i bolagen negativt och även gjorde att potentiella synergieffekter i koncernen på ett tidigt stadium inte togs tillvara.

Sambandet mellan förändringens innebörd och orsak måste vara tydliggjort och klart underbyggt och motiverat för den berörda organisationen, om förändringen skall bli framgångsrik.

Möjligen innefattande förändringen alltför många komponenter samtidigt. Utöver ändrad associationsform ingick t.ex. även fusioner och en striktare tolkning av statsmakternas verksamhetsideologi. En renodlad bolagisering skulle ha gått snabbare och gett ALMI möjlighet att själv som bolag genomföra fusioner och lösa koncerngemensamma frågor.

Våra studier ger underlag för uppfattningen att de direkta externa effekterna av bolagiseringsreformen hittills varit marginella. Reformen bör dock innehålla en icke oväsentlig förändringspotential och möjliggöra förändringar som s.a.s. ligger i tiden, bl.a. strukturell anpassning av verksamheten till en funktionell eller affärsområdes–inriktad organisation.

Några positiva sysselsättningseffekter som följd av bolagiseringsreformen i sig har vi inte kunnat konstatera utifrån det underlag som varit tillgängligt och utifrån ett antal intervjuer med de länsarbetsnämnder som ingått i våra fallstudier. I budgetarbetet inför 1997 har ALMI dock gjort vissa uppskattningar koncernens möjligheter att medverka till ökad sysselsättning. Utifrån detta material, ägarnas direktiv och kundernas krav avser moderbolaget, enligt uppgift, att formulera effektmål för åren 1997 – 1999, det s.k. ”Mål 2000”. Avsikten är att graden av måluppfyllelse skall följas under treårsperioden.

De företagarlån till kvinnor som ALMI från halvårsskiftet 1995 har ansvar för har däremot lett till sysselsättningseffekter. En intervjuundersökning som ALMI låtit göra visar att 21 procent av låntagarna anställt en eller flera personer efter det att lånen erhölls, vilket innebär att varje låntagare i genomsnitt anställt 0,8 personer på hel- eller halvtid. ALMIs undersökning visar också att 58 procent av låntagarna saknade anställning när lånet beviljades och att 19 procent skulle blivit arbetslösa om de inte erhållit något lån.

Reformen har inneburit att de största regionala skillnaderna har minskat och att koncernen går mot en ökad konvergering.

Det dubbla ägarskapet kan även fortsättningsvis komma att skapa problem. Dessutom ligger utvecklingsansvaret för näringslivet på två händer. Landstingen som anser sig ha det regionala ansvaret men sak-

nar pengarna och länsstyrelsen som har pengarna och samordningsansvaret men saknar formellt inflytande i ALMI.

ALMI skall i och med förändringen inte beakta regionalpolitiska mål men huvudmannen landstinget ser fortfarande i regel positivt på att regionala näringspolitiska intressen tas tillvara. Det kan finnas risk för att regionala hänsyn präglar styrelsernas ställningstaganden. Endast en av bolagens normalt åtta styrelseledamöter är en central representant för moderbolaget. De tre övriga statliga representanterna som nomineras av näringslivet är oftast lokalt förankrade företagare. Endast ifråga om finansieringsverksamheten har moderbolaget utövat en hårdare styrning. Detta har dock, i nuvarande läge med kapitalöverskott, inte medfört någon olägenhet för regionerna. Alla önskemål från regionalt håll har kunnat tillgodoses.

Det regionala inflytandet kan sägas ha både ökat och minskat och sker i delvis nya former. Länsstyrelsernas formella inflytande har nära nog upphört, trots att de har det övergripande ansvaret för näringslivsutvecklingen i länen. Länsstyrelsernas roll kommer sannolikt att fullständigt marginaliseras i och med tillkomsten i vissa län av regionfullmäktige och andra demokratiska organ för regionalt självstyre. Å andra sidan får landstingen där en starkare ställning och ett nära nog fullständigt inflytande över den regionala projektverksamheten.

Ett kvarstående dilemma är dock att ALMIs ställning som ”offentligt organ” med samhällsansvar står i viss motsättning till ALMI–bolagens mer affärsmässiga inriktning mot enskilda lönsamma företag med utvecklingspotential. Behovet av ALMIs konsultinsatser är ej likformigt över landet. Störst är behovet i glesbygdskommuner, vilka saknar såväl egna resurser som tillgång till alternativa konsulter. Minst är behovet i storstadsregioner och i andra företagstäta områden med ett väl utvecklat och differentierat näringsliv. Det är främst i sådana regioner som konsultkonkurrensen varit mest påtaglig och konkurrerande företagskonsulter har framfört kritik . Det ifrågasätts därför om ALMIs konsultorganisation behöver vara rikstäckande och likformig samt om inte konsultverksamheten ur regionalpolitisk synvinkel primärt borde koncentreras till sådana delar av landet där konsultmarknaden är tunn och behovet mest påtagligt.

Behovet av riskkapitaltillskott är ej heller likformigt över landet, men här ger den centrala kapitalförvaltningen möjligheter till clearing mellan olika regioner.

Inom näringslivet pågår en förskjutning från varu- till tjänsteproduktion. De mindre företagen, i synnerhet inom tjänstesektorn, förväntas framgent svara för merparten av de nya arbetstillfällena. Vid våra kontakter med olika intressenter i länen har ofta uppfattningen

framförts att ALMIs finansieringsverksamhet främst riktar sig mot tillverkande företag med substansvärden. I linje med denna uppfattning ligger en rapport från NUTEK "Länsstyrelsernas projektverksamhet 1993/94", vilken redovisar att länsstyrelsernas projektmedel under budgetåret främst användes till projekt inom industrisektorn.

Möjligheterna att stärka det regionala näringslivet genom att huvudsakligen och ensidigt stödja tillverkande företag är begränsade. De ökade säkerhetskrav som tillämpats vid ALMIs kreditgivning medför att tjänsteproduktion missgynnas. Det anses att kreditbedömningarna av tjänsteproducerande företag borde göras annorlunda så att dessa företag kunde bli föremål för stödinsatser i större omfattning.

Appendix

Litteraturlista

Att lyckas i offentlig förvaltning; *Kommittén "Kronorna bland verken" 1991.*
Aktuellt om näringspolitik och ekonomi; *rapporter från struktursekr. Näringsdep. 1994.*
Bygder och regioner i utveckling, *Prop. 1993/94:140.*
De mindre och medelstora företagen, *Prop. 1997/78:40.*
Främjande av kvinnors företagande; *Företagarlån till kvinnor ALMI dec. 1995.*
Företagsstödet, *ESO 1995:14.*
Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken. Jon Pierre, SNS.
Kompetens och kapital. Betänkande av Företagsstödsutredningen.
Näringspolitik för tillväxt, Prop. 1990/91:87.
Näringspolitik i obalans, Roger Henning Publica.
Näringspolitiken, *budgetprop. 1994/95.*
Näringspolitik, *Prop 1 1996/97 utg 24.*
Om ombildning av Samhall till aktiebolag, Prop 1991/92:91.
Regional arbetsmarknad, *PM SCB.*
Regional finansiering, *SIND PM 1988:10.*
Regional framtid, *SOU 1995:27.*
Regional kunskap – En fråga om strategiskt tänkande, NUTEK mars 1992.
Regionalpolitik, *Prop. 1994/95:161.*
Regional utveckling, NUTEK R1992:32.
Regional utjämning och utveckling, *Prop. 1 1996/97 utg 19.*
Regionalt folkstyre för utveckling, livsmiljö och välfärd.
Samhall igår idag imorgon, *SOU 1991:67.*
Samhall mot år 2005, Samhall 1996.
Sektorsövergripande analyser – förslag till metod, Stkt 1993:25.
SCBs statistikpaket för regional och kommunal planering.
Småföretagsutveckling, *Prop. 1993/94:40.*
Statens roll i riskkapitalförsörjningen, NUTEK B1995:9.
Statsbudgetens regionala fördelning, NUTEK.
Statistik om regional arbetsmarknad.
Stat och kommun i samverkan för tillväxt.

Strategi för småföretagsutveckling, *SOU 1993:70.*
Svensk regionalpolitik, Göran Aldskogius.
Svenskt näringsliv och näringspolitik, NUTEK 1994, 1995.
Utveckling i avveckling, *ERU Ds 1992:17.*
Utvecklingsbidraget som regionalpolitiskt stöd, NUTEK R1993:53.
Utvecklingsbidraget som utvecklingsstöd, NUTEK R 1993:51.
Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 etc.; *Prop. 1995/96:22.*
Vad kostar verksamheten i en kommun, Bokslut 1994 Svenska kommunförb. och SCB.
1994 års rapport om den regionala utvecklingen i Sverige, NUTEK R 1994:59.
Överlevnad och tillväxt i nystartade företag. Industriförbundets rapport nr. 1.

Bilaga 4

Länsmusikreformens regionala konsekvenser

Birgitta Eurenius

Innehåll

1 Utgångspunkter

1.1 Uppdraget

I Statskontorets ursprungliga uppdrag vad avser länsmusikreformen ingick

att ge en översiktlig beskrivning av statens regionala kulturinsatser

att specifikt för länsmusikreformen beskriva och analysera förändringarnas motiv, omfattning och karaktär

att belysa hittillsvarande regionala effekter med empiriskt material

att värdera utfallet av förändringarna med utgångspunkt från utredningens kriterier på regional utveckling samt

att diskutera förändringen som instrument för regionalpolitisk anpassning av verksamheten.

Uppdraget har genomförts enligt direktiven, men med hänsyn till att länsmusiken är mitt inne i en förändringsprocess har vi därutöver, efter samråd med utredningens sekretariat, renodlat och analyserat konsekvenserna av tre möjliga överlevnadsstrategier.

1.2 Studiens inriktning och avgränsning

Studien knyter an till REKO–STATs övergripande uppdrag att kartlägga och analysera hur den statliga sektorns resurser, verksamheter och sysselsättning utvecklats i olika regioner från 1970–talet. Studien belyser bl.a. hur regionmusik- och länsmusikreformerna påverkat den regionala musikverksamheten med avseende på tillgänglighet, musikutbud, sysselsättning och graden av mobilisering av regionala resurser.

Resultatet bör kunna användas i det arbete som pågår för att utveckla regionalpolitiken och rollfördelningenmellan förvaltningsnivåer och huvudmän.

Eftersom området är väl dokumenterat har vi inte gjort någon egen omfattande faktainsamling. Vi bygger i allt väsentligt våra slutsatser på offentligt tryck och material som tagits fram av Kulturutredningen, Kulturrådet, Landstingsförbundet, Kommunförbundet, Försvarsmusikcentrum, de olika huvudmännen m.fl. Vi har analyserat det material som finns och sökt bedöma utvecklingen från andra utgångspunkter än rent musikpolitiska.

Den rapport vi presenterar har disponerats efter arbetets olika steg:

- Beskrivning och analys av sambanden mellan kulturpolitik och regionalpolitik
- Beskrivning av regionmusikens och länsmusikens historia och utveckling
- Värdering av utvecklingen från regionalpolitiska utgångspunkter
- Slutsatser med tonvikt på problemen i dagsläget
- Möjliga framgångsvägar

De två sistnämnda punkterna avspeglar den situation länsmusiken befinner sig i hösten 1996. Motsättningarna är stora mellan bl.a. företrädare för fasta musikerresurser och företrädare för ökad andel frilansproduktioner. Utvecklingen går åt olika håll i olika delar av landet. Grovt uttryckt är reformen inte avslutad; den befinner sig i en ny utvecklingsfas. En rättvisande bedömning kan därför inte göra halt vid de effekter som hittills uppnåtts. Det är viktigt att också lyfta fram de möjligheter som finns och att bedöma dessa från regionalpolitiska utgångspunkter.

Om allt går som planerat kommer riksdagen under hösten 1996 att fatta beslut om en ny kulturpolitik. I samband därmed kommer regeringen att inleda överläggningar med Landstingsförbundet om länsmusikens framtid och om en kraftig neddragning av statsbidraget. Samtidigt förutsätter den nya kulturpolitiken att regionala utvecklingsplaner upprättas för kulturområdet. I planerna borde länsmusiken ha en given plats. Vidare kommer länsmusiken att vara en del i den försöksverksamhet som inleds i minst fyra län den 1 juli 1998 till följd av förslagen i regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen (Prop. 1996/97:36). Länsmusiken kan också komma att beröras av den kraftsamling som pågår på regional nivå för att värna om sysselsättningen och skapa nya arbetstillfällen. Framtiden bjuder alltså både hinder och möjligheter.

Mot den bakgrunden har vi sökt fullgöra uppdraget på ett sådant sätt att resultatet kan användas både av REKO–STAT och av länsmusikens olika intressenter i det kommande förändringsarbetet. Vi avslutar därför rapporten med en renodling och bedömning av tre möjliga strategier för de fortsatta verksamheten.

2 Sambanden mellan kulturpolitik och regionalpolitik

2.1 Statens regionala kulturinsatser

2.1.1 Decentraliseringsmålet i 1974 års kulturpolitik

Redan på 1970–talet fanns tydliga och medvetna samband mellan regionalpolitik och kulturpolitik. Syftet med det kulturpolitiska decentraliseringsmålet var att skapa förutsättningar för kultur i hela landet. En decentralisering skulle äga rum av såväl planerings- och beslutsfunktioner som resurser.

"Strävandena till decentralisering inom kulturområdet bör främst syfta till en ökad geografisk spridning av institutionernas verksamhet och en bredare förankring av beslut och ansvarstagande. En vidgad geografisk fördelning av den samhällsstödda kulturverksamheten är ett verksamt medel att åstadkomma en reell jämlikhet i kulturlivet. Det är ett ekonomiskt rättvisekrav att staten stöder uppbyggnaden av en självständig regional kulturverksamhet. Det är önskvärt att teatrar, orkestrar och museer tar ett ökat regionalt ansvar för att i större utsträckning nå människor. Kulturpolitiska insatser av detta slag är ett viktigt led i de regionalpolitiska strävandena att skapa orter och områden som ur servicesynpunkt är väl differentierade."(Prop. 1974:28, sid 298).

Decentraliseringsmålet avspeglade sig också i kulturpolitiska principer för ansvarsfördelning mellan stat, kommun och organisationsliv: Staten skulle – vid sidan av ansvaret för egna och helt statsstödda institutioner – stödja och stimulera kulturverksamheten, men inte styra den. Huvudansvaret för samhällets kulturpolitiska insatser skulle vila på primärkommunerna. Med undantag för kulturminnesvården skulle ansvaret för uppgifter som man inom länen valde att föra upp till länsplanet inte vila på något statligt organ utan på landstingen. Vidare skulle samhället inte bedriva verksamhet som organisationslivet kunde klara lika bra eller bättre. Stat, landsting och kommuner skulle tillsammans skapa förutsättningar för att organisationslivet självständigt skulle kunna genomföra uppgifter på kulturområdet.

2.1.2 Kultur– och regionalpolitik inför 90–talet

Mot slutet av 1980–talet förstärktes sambanden mellan kultur- och regionalpolitik. I propositionen om Regionalpolitik för 90–talet (Prop. 1989/90:76, sid 144 ff) lyfte regeringen fram kulturpolitiken som ett av de politikområden som har särskild betydelse för den regionala utvecklingen. Kulturfrågorna ansågs höra till den "infrastruktur" i vid mening som avgör frågor om utveckling och dynamik i en region. Eftersom regionalpolitiken alltmer skulle inriktas på de samlade förutsättningarna för regional utveckling fanns ökat utrymme för kulturpolitiska insatser. Våren 1989 tillkallades en särskild utredare för att ta fram underlag för fördelning av ett förstärkt stöd till det regionala kulturlivet. I betänkandet Kultur i hela landet (Ds 1989:36) sammanfattade utredaren kulturens betydelse för den regionala utvecklingen med följande punkter:

- "Kulturen ökar bygdens attraktionskraft. Det är lättare att flytta till en plats om man vet att där finns ett livaktigt kulturliv. Omvänt ökar kulturverksamheten intresset för att stanna kvar där man vuxit upp.
- Kulturen stärker samhörigheten och solidariteten med den egna bygden. Den ger bygden en egen identitet. Bygden kan bli uppmärksammad genom sin kulturverksamhet och detta stärker den lokala självkänslan.
- Kulturen stärker de sociala nätverken. När det finns rika tillfällen att knyta kontakter med andra främjas både hemkänslan och företagarandan.
- Kulturen ökar kreativitet och initiativkraft. Den lockar nya grupper av yrkesutövare till bygden med kunskaper och talanger som tidigare inte funnits där. Detta påverkar utvecklingsklimatet. Det finns ett positivt samband mellan kommunala kultursatsningar och frekvensen av nyföretagande.
- Kulturen erbjuder nya arbetstillfällen. Kulturintresset är växande och människor är beredda att satsa både egna pengar och skattemedel på ett ökat utbud. Kulturturismen har utmärkta förutsättningar i vårt land men är hittills föga utvecklad."(Ds 1989:36, sid. 83-84).

2.1.3 Kulturpolitikens nuvarande inriktning

Begreppet Kultur i hela landet fick förnyad aktualitet i 1995 års regeringsförklaring. Där uttalades att år 1998 skulle bli ett kulturens år i hela Sverige samtidigt som Stockholm skulle vara Europas kulturhuvudstad. För att stimulera kulturlivet i landets alla delar skulle regeringen göra en särskild satsning på kulturen inför och under år 1998. Satsningen beskrivs närmare i regeringens proposition Kulturpolitik (Prop. 1996/97:3), som i övrigt speglar en avvaktande hållning till kulturverksamhetens regionalpolitiska dimension: "Kulturen har ett egenvärde och bör i första hand inte betraktas ur ett nyttoperspektiv. Men det hindrar inte att kulturen förvisso kan vara nyttig" (sid 23).

Regeringen menar att kulturverksamhet har en strategisk betydelse i övergången från industrisamhälle till informationssamhälle. "Det finns därför skäl att anta att kulturarbetsmarknaden rymmer flera expansiva framtidsbranscher. Erfarenheter från andra länder är också mycket positiva; där industrin tappar mark har medvetna satsningar på kultur inneburit många nya arbetstillfällen. Insatser för att uppmuntra och utveckla kulturellt skapande bland t.ex. unga människor kan bidra till att fler jobb skapas. Kulturen är sysselsättningsintensiv och verkar över hela landet. Den är initiativskapande och ger stora effekter vid sidan av att den ger arbetstillfällen." (Prop. 1996/97:3, sid. 23).

I anslutning till förslaget om ett förenklat bidragssystem för de regionala kulturinstitutionerna betonar regeringen också vikten av en regional utvecklingsplanering på kulturområdet. Förslaget bygger på motsvarande resonemang i Kulturutredningens slutbetänkande Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84) Utredningen ser tre olika perspektiv när en kulturpolitik ska formuleras och genomföras på länsnivå:

- "Det nationella perspektivet som kommer till uttryck i målen för den nationella kulturpolitiken och i villkoren för statens bidrag.
- Det lokala perspektivet som formuleras i kommunala kulturpolitiska mål och tar sig uttryck i fördelningen av kommunala resurser till den egna kulturverksamheten och till det lokala föreningslivet.
- Länsperspektivet som kommer till uttryck i landstingens och länsstyrelsernas strävanden att främja en kulturell utveckling i hela länet och att engagera de regionala kulturinstitutionerna i en kulturverksamhet som främjar länets allmänna utveckling." (sid. 125).

Sammantaget innebär förslaget att länsstyrelser, landsting och kommuner bör samverka vid utformningen av respektive läns kulturpolitik och att denna politik inte enbart eller ens i första hand skall handla om de regionala kulturinstitutionernas arbetsförutsättningar. Statens stöd till enskilda parter skall avgöras i ljuset av den regionala politiken på området. Samtidigt betonas den lokala nivåns betydelse:

"Det är i den lokala miljön som idéer och initiativ skall födas. Det offentliga ansvaret för att stimulera en utveckling bygger främst på kommunerna, men även staten har ett ansvar. Det statliga kulturstödet består till övervägande del av medel som skall användas lokalt. Därför är det naturligt att staten ägnar intresse åt vad som sker, hur resurserna används, vad som är utvecklingsbart och vad som kan behöva mönstras ut för att en utveckling skall främjas". (Prop. 1996/97:3, sid. 21).

Kulturutredningen berör även behovet av sektorsamordning på central nivå. De övergripande kulturpolitiska målen föreslås gälla oberoende av inom vilka samhällssektorer olika verksamheter administrativt hör hemma. "Det är en uppgift för regeringen att göra detta känt." (sid. 543). Utredningen ser det sektorsövergripande samarbetet inom regeringskansliet som en viktig förutsättning för samverkan på myndighetsnivå och menar att det staten gör i sin tur har betydelse för inställningen till sektorssamverkan på regional och lokal nivå. (sid. 128).

2.1.4 Nya förutsättningar för regionalpolitiken

Parallellt med det kulturpolitiska arbetet har regeringen öppnat nya vägar i regionalpolitiken. Satsningen Samverkan för tillväxt har vuxit fram successivt efter regeringsombildningen i mars 1996. I propositionen om att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 (Prop. 1995/96:207 sid. 12) framhåller regeringen bl.a. att kommuner och landsting måste medverka till att målet uppnås och därför i möjligaste mån undvika att säga upp fast anställd personal. Vidare anmäler regeringen sin avsikt att initiera en bred samverkan i länen för att åstadkomma en effektiv, tillväxtinriktad närings- och regionalpolitik. I mitten av september 1996 gav regeringen landshövdingarna i uppdrag att förverkliga idén. Samtidigt gäller fortfarande det gamla decentraliseringsmålet. I den s.k. sysselsättningspropositionen (Prop. 1995/96:222, sid. 5.8 ff) framhåller regeringen att den kommunala självstyrelsen och den decentralisering av beslut som skett under en längre tid har gjort den lokala och regionala nivån till betydelsefulla

näringspolitiska aktörer. Denna utveckling vill regeringen på olika sätt förstärka.

Budskapet återkommer i princippropositionen om den regionala samhällsorganisationen (Prop. 1996/97:36 sid 32 ff). Regeringen vill förstärka den utveckling som pågår inom flera verksamhetsområden mot ökade möjligheter för kommunala självstyrelseorgan att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå. I propositionen föreslås därför försöksverksamhet i fyra län med ändrad regional ansvarsfördelning. Regeringen återkommer med förslag om ytterligare försökslän under våren 1997. Huvudsyftet med försöken är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. De regionala självstyrelseorganen skall, enligt förslaget, överta statens beslutanderätt i frågor om länstrafikplaner, regionala utvecklingsmedel och statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Att regeringen med detta inte släppt ansvaret för regionalpolitiken framgår bl.a. av höstens forskningsproposition (Prop. 1996/97:5, sid 285): "En grundläggande förutsättning för att de regionalpolitiska målsättningarna skall kunna förverkligas är att regionalpolitiska hänsyn genomsyrar hela regeringens arbete. Levnadsförhållanden och förutsättningar för tillväxt påverkas av betydligt fler åtgärder än de som inbegrips i utgiftsområde 19, regional utjämning och utveckling."

Av detta drar vi slutsatsen att regionalpolitiska hänsyn fortfarande skall tas av centrala statliga aktörer inom samtliga samhällssektorer – alltså även av aktörerna på musikområdet.

2.2 Kulturpolitik i landsting och kommuner

2.2.1 Från vision till verklighet

Inom landstingen har det länge funnits ett intresse för kulturen som drivkraft i den regionala utvecklingen. Landstingsförbundets rapport Offensiv regional kulturpolitik från år 1991 innehåller en sammanfattande historik, som vi här återger i sammandrag:

1974 fattade en enig riksdag beslut om decentraliserad kulturpolitik och landstingen åtog sig det regionala, kulturpolitiska ansvaret. 1976 publicerade förbundet kongresskriften Landstingen i kulturolitiken, där landstingens ansvar för den regionala kulturpolitiken definierades.

1982 utgav förbundet kongresskriften Den regionala rollen med rekommendationer till landstingen att bl.a. koppla den kulturpolitiska planeringen närmare till övrig samhällsplanering 1986 utgav förbundet

skriften Landstinget som politisk drivkraft för länets utveckling där den regionala kulturverksamhetens betydelse i länens infrastruktur lyftes fram.

1988 övertog landstingen huvudmannaskapet för Regionmusiken och Rikskonserter. De nya länsmusikstiftelserna bildades.

1989 rekommenderade Landstingsförbundets styrelse landstingen att ta fram regionala utvecklingsprogram för områden som har betydelse för länens utveckling, däribland kulturverksamheten.

I rapporten Regionalt folkstyre, som kom ut 1994, sammanfattar Landstingsförbundet resultatet av arbetet i det s.k. Regionprogrammet, dvs. det projekt som förbundet drivit parallellt med den parlamentariska Regionberedningen. Rapportens kapitel om regionerna och kulturen avslutas med följande slutsatser:

"I takt med att den regionala nivån ökar i betydelse växer också behovet av en regional kulturpolitik. Det är kulturen i form av gemensamma traditioner, tänkesätt och medier som skapar en regional identitet, en känsla av samhörighet som är nödvändig för att mobilisera utvecklingskraft och som ger regionen ett ansikte utåt. Det är därför ofrånkomligt att regioner med ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen engagerar sig i regionens kulturliv; kulturpolitiken måste hanteras som en integrerad del i en sammanhållen regional utvecklingsstrategi.

Den naturliga utgångspunkten för regionernas kulturpolitiska engagemang är att utifrån ett regionövergripande och regionutjämnande perspektiv sörja för en livskraftig regional infrastruktur. Basen i detta åtagande är redan etablerad i form av landstingens engagemang i de regionala kulturinstitutionerna."

Parallellt med Regionprogrammet pågick inom Landstingsförbundet det s.k. Kulturmätarprojektet med fokus på metoder för utvärdering av de regionala kulturinstitutionernas verksamhet från huvudmännens utgångspunkter. Under arbetets gång hade emellertid frågan om kulturinstitutionernas roll i framtidens regionalt förankrade kulturpolitik blivit central. I projektets slutrapport Från visioner till verklighet (Landstingsförbundet 1994) sätts utvärderingsfrågorna in i sitt regionala sammanhang. Projektgruppen utgår ifrån att landstingen i framtiden inte längre i första hand skall vara förvaltare och ekonomisk garant på kulturområdet. I stället för att passivt motta en av staten formad kulturpolitik bör landstingen forma en egen politik med förankring i regionens och dess invånarnas behov. Framtidens regionala kulturpolitik bör knyta an till en övergripande utvecklingsvision och bli en del av regionens samlade utvecklingsstrategi tillsammans med näringslivspolitik, forskningspolitik, utbildningspolitik m.m. Den regionala kulturstrategin

bör inriktas mot samspel, samordning, utveckling och ökad hänsyn till kundernas och medborgarnas krav. Det innebär sammanfattningsvis att aktörerna inom den regionala kulturpolitiken bör:

- utveckla och samordna en kulturell infrastruktur och de nätverk som regionen behöver för sin utveckling,
- ge kommuner och andra aktörer ökade möjligheter att samspela med den regionala nivån och påverka verksamheten,
- möjliggöra att de regionala kulturinstitutionerna planerar sin verksamhet utifrån det regionala uppdraget och i högre grad än tidigare utifrån kommunernas, arrangörernas och publikens önskemål.

Projektgruppen betonar att regionernas särdrag, befolkningsstruktur, kulturmönster och behov omöjliggör en enhetlig strategi för hela landet. De kulturpolitiska insatserna måste integreras med andra sektorers insatser utifrån en helhetssyn på regionen. En sammanhållen regional utvecklingsstrategi är, enligt gruppen, en förutsättning för landstingens framtida roll som drivkraft i regionen.

Utifrån de krav som riktas på framtidens regionala kulturpolitik diskuteras även institutionernas uppdrag, den politiska styrprocessen och formerna för kulturinstitutionernas organisation och huvudmannaskap. Kulturinstitutionerna föreslås bl.a. bli regionernas professionella och konstnärliga utvecklingscentra.

Sammanfattningsvis har Landstingsförbundet och landstingen under en följd av år förberett det ökade ansvar på kulturområdet som blir en följd om riksdagen beslutar enligt förslagen i propositionen om den regionala samhällsorganisationen.

2.2.2 Samverkan mellan landsting och kommuner m.fl.

Kommunerna å sin sida har förberett sig för att delta i en mer avgränsad regional kulturplanering. Den modell Kulturutredningen föreslog för statens samspel med landsting och kommuner i kulturplaneringen hade initierats av Kommunförbundets och Landstingsförbundets representanter i kommittén. De båda förbunden har också gemensamt initierat försöksverksamhet enligt modellen i flera län. För att få underlag för en bedömning av vad detta kan leda till har vi närmare studerat det försök som pågår i Västmanland.

Våren 1994 träffades en överenskommelse mellan Länsstyrelsen i Västmanland, Landstinget Västmanland, Västmanlands Kommunför-

bund och Västerås Stad om att genomföra projektet "Kulturvision Västmanland 2000". Syftet var att ge en nulägesbeskrivning av länets kulturliv och att presentera visioner för tiden fram till år 2000–2005. Projektet lades upp stort. Under en ledningsgrupp med landshövdingen som ordförande och en styrgrupp med en f.d. kulturminister i spetsen skulle fyra arbetsgrupper ta fram underlag för Kulturvisionen. Projektbeskrivningens inledning ger en tankeväckande inblick i länets syn på den kulturpolitik som förts:

"Kulturpolitiken dominerades under 1970– och 1980–talen av geografisk decentralisering av den samhällsstödda kulturverksamheten och strävan efter en mer rättvis fördelning av resurserna. Med utgångspunkt i dessa tankar byggdes den kulturella "infrastrukturen" upp. Alla, oavsett bostadsort, skulle få del av kulturupplevelser av hög kvalitet. Våra länsinstitutioner är resultat av 70–talets kulturpolitik. Men ett system som utgår från distribution och strukturer tenderar snabbt att stelna.

Diskussionerna under 90–talet handlar i stället om kulturen som en drivkraft för samhällsutvecklingen och hur man kan fördjupa och förstärka kulturens roll i det lokala samhället. Genom detta synsätt handlar kulturpolitiken mera om att skapa visioner och utvecklingsstrategier för optimal resursanvändning."

Projektet har nu avslutats och presenterades bl.a. vid Landstingsförbundets kulturkonferens i oktober 1996. Förslagen, som riktar sig till landstinget och Västerås stad, är nu föremål för remissbehandling. Om allt går planenligt kommer beslut att tas under hösten 1996.

Av intresse i det här sammanhanget är framför allt en s.k. remissrapport med förslag till inriktning och strategi för länets teater-, dans- och musikverksamhet. Som övergripande inriktning föreslås bl.a. att:

- Samhällets insatser inom teater-, dans- och musikområdet i Västmanland ska bygga på flexibilitet, samverkan, mångfald och kvalitet,
- barn och ungdom ska prioriteras,
- samhället bör ta ansvar för att olika genrer får möjlighet att utvecklas,
- samhället bör stödja eldsjälar och nydanare inom det kulturella området och de som är beredda att ta på sig ett ansvar för att marknadsföra och arrangera kulturföreställningar,
- stöd bör utgå både till professionella utövare och amatörer,
- samhällets stöd ska stimulera till ett projektinriktat arbetssätt och till en ökad samverkan mellan amatörer och professionella.

För att medverka till en lösning av den ekonomiska situationen föreslås att rörlighet och flexibilitet skall kännetecknа såväl stödet från landstinget och Västerås stad som verksamheten inom de regionala institutionerna. Inom musikens område föreslås att Västerås stads bidrag till Västerås Musiksällskap avvecklas för att frigöra medel för satsningar på andra genrer. För att invånarna i Västmanland även i framtiden skall få tillgång till symfonisk musik bör samarbete etableras med professionella symfoniska orkestrar i andra län. Vidare bör länet verka för uppbyggnad av en länssymfoniorkester bestående av amatörmusiker. Inom Musik i Västmanland bör stöd-, utvecklings- och projektverksamhet prioriteras före verksamhet med fasta ensembler. De fasta kostnaderna bör sänkas och de resurser som återstår styras över till barn och ungdom på bekostnad av verksamhet som riktar sig till den vuxna publiken. Inom ramen för de mindre resurserna föreslås Musik i Västmanland också få ett ökat regionalt ansvar för stöd till lokala arrangörer och för amatörverksamhet inom teater, dans och musik. Sammantaget innebär förslaget att de fasta musikresurserna i Västmanlands län avvecklas. Detta som ett resultat av en omfattande regional kulturplanering helt i Kulturutredningens anda. Den förändring som pågår kan belysas med tabellen nedan:

Tabell 1. Antal fasta årsverken för musiker i Västmanlands län.

Institution	1989	1991	1993	1995	1997[1]
Västerås Musiksällskap	20	17	13	12	0
Musik i Västmanland	17	18	15	12	0
Summa	37	35	28	24	0

Källor: Symfonierna och samhället (Ds 1989:46), Kulturutredningens tabellbilaga (SOU 1995:85), Kulturrådets sammanställning Länsmusiken 1995 och remissrapporten från Vision Västmanland 2000

2.2.3 Framtidsbedömning

Sammanfattningsvis har förutsättningarna för den regionala planeringen förändrats genom höstens principproposition om den regionala samhällsorganisationen. Viljeinriktningen i denna överensstämmer i stort med den landstingen gett uttryck för under en följd av år. I försökslänen får landsting och kommuner möjlighet att på olika sätt förverkliga sina intentioner. Vad detta konkret kommer att innebära för de regionala kulturinstitutionerna är för närvarande svårt att säga, men viss vägledning står att få i Landstingsförbundets yttrande över Kulturutredningens förslag.

Förbundet menar att statligt stöd till regional kulturverksamhet är en förutsättning för möjligheten att bedriva en nationell kulturpolitik, men stödet bör utgå som ett samlat riktat bidrag till respektive landsting. De statliga bidragen skall vara utformade så att de

- medverkar till att de statliga kulturpolitiska målen uppfylls
- underlättar regional kulturpolitik utifrån en helhetssyn
- underlättar regional samverkan och partnerskap med kommuner, folkbildning och andra regionala aktörer
- bidrar till förnyelse och utveckling av det regionala kulturlivet bidrar till nationellt och internationellt samarbete.

Sådana samlade statsbidrag direkt till de regionala huvudmännen skulle motivera kommunerna och landstingen att ha en nära dialog kring

[1]Uppskattning baserad på föreliggande förslag

länets kulturpolitik. Till denna dialog skulle även folkbildningen inbjudas. Samlade statsbidrag skulle underlätta såväl satsningar på nya verksamheter som regional samverkan och internationellt samarbete.

Förbundet framhåller vidare att de regionala kulturinstitutionernas uppdrag är att förverkliga den regionala kulturpolitiken. Institutionerna är till för länsinvånarna och de är beroende av en regional förankring och ett regionalt ansvarstagande. Också därför avvisar förbundet direkta statsbidrag till de regionala kulturinstitutionerna. Direkta statsbidrag försvårar för de regionala huvudmännen att göra omprioriteringar utifrån en helhetssyn.

I höstens kulturproposition har regeringen valt en annan linje än förbundet, men förbundet får gehör för sina tankar i propositionen om den regionala samhällsorganisationen. Sammantaget innebär detta att två politikområden synes stå emot varandra i höstens riksdagsarbete. Om båda propositionerna går igenom i riksdagen kommer vi under de närmaste åren att få flera olika system på kulturområdet för statens samspel med den regionala och lokala nivån. Det är mot den bakgrunden som länsmusikens utveckling skall bedömas.

3 Länsmusikreformen

3.1 Kort historik

Länsmusiken bildades 1988 genom en sammanslagning av Regionmusikens och Rikskonserters regionala verksamhet och i samband därmed en överföring av huvudmannaskapet från staten till landstingen. Merparten av de resurser som fördes över, däribland alla musiker, instrument och noter, kom från Regionmusiken. Rikskonserter bidrog främst med kompetens i form av personal som på regional nivå arbetat med frilansproduktioner. Regionmusiken hade bildats 1971 då landets militärmusik "civiliserades". Rikskonserter hade börjat sin bana som försöksverksamhet på 1960–talet. Syftet med försöket var att pröva förutsättningarna för en motsvarighet på musikområdet till Riksteatern. I intimt samarbete med de stora folkrörelserna, framför allt bildningsrörelsen, skulle Rikskonserter söka bredda publikunderlaget för seriös musik, främst solist- och kammarmusik. Initiativet till försöket kom från Tonkonstnärsförbundet och från första stund handlade det om att öka sysselsättningen för frilansmusiker. Försöksverksamheten med Rikskonserter permanentades 1968. När Regionmusiken bildades 1971 fastställde riksdagen att myndigheten inte skulle ha några egna producentresurser. I stället skulle Rikskonserter producera 45 procent av Regionmusikens kapacitet. Samarbetet mellan Regionmusiken och Rikskonserter kom aldrig att fungera. En förklaring till detta var Regionmusikens rötter i militärmusiken.

Militärmusikens utveckling sedan tidig medeltid beskrivs i boken Från signalgivning till regionmusik (Allmänna förlaget, Stockholm 1974). Militärmusikens föregångare, rimkrönikornas "pipara, bombara ok trumbara" hade till uppgift att ge signaler i krig och fred. Signalgivarna var anställda vid hovet eller av andliga och världsliga stormän.

Under sina första år på 1520–talet var militärmusiken nära knuten till hovkapellet och kom därefter successivt att utvecklas till en viktig del av svenskt musikliv. Genom sin lokala förankring kom militärmusiken att spela en betydande roll som kulturspridare i städer och på landsbygd. "Militärmusiken blev snart ett självklart och omistligt inslag i det lokala musiklivet och vid 1900–talets ingång fanns det grund

för att tala om armémusiken som vår folkmusik. Långt innan decentralisering hade blivit en kungstanke i svensk kulturpolitik var en sådan i högsta grad reell på musikområdet tack vare militärmusiken." (Sid. 161).

Militärmusiken behöll sin starka ställning en bit in på detta sekel, men dess betydelse minskade efter första världskriget. Bland skälen till detta kan nämnas radions och grammofonens genombrott och tillkomsten av ett antal symfoniorkestrar. Utvecklingen ledde till att militärmusikutredningarna avlöste varandra under flera decennier. Den lösning som till sist kom att genomföras presenterades av 1968 års musikkommitté i betänkandet Regionmusik (SOU 1969:12). Riksdag och regering antog i allt väsentligt kommitténs förslag och Regionmusiken bildades den 1 juli 1971. Syftet var bl.a. att uppnå samma integrering i kultursamhället som gällt tidigare. Musikerna skulle inte bara delta aktivt i förnyelsen av musiklivet. De skulle också förvalta och vårda sina livskraftiga traditioner. I stort sett var syftet detsamma med den länsmusikreform som kom efter 17 år med regionmusik.

Av de 750 anställda som berördes av länsmusikreformen 1988 hade ca 650 tillhört Regionmusiken, däribland ca 540 fast anställda musiker och 23 kapellmästare. Det innebär att den Regionmusik som överlämnades till landstingen hade en mindre omfattning än den som bildades 1971. Redan under regionmusiktiden hade fasta resurser börjat omvandlas till rörliga. Vad som hände före och efter 1971 framgår av tablån nedan, som bygger på uppgifter i betänkandet Musik i försvaret (Kulturrådets rapport 1981:5).

Tablå över militärmusik och regionmusik 1905–1980.

År	**Antal kårer**	**Antal musikertjänster**	**Anm**
1905	55	261	Därtill viss personal under utbildning
1925	30	570	-"-
1936	31	570	-"-
1942	44	960	-"-
1957	25	639	Därtill 84 aspiranter och 44 elever, alltså ytterligare 128
1969	25	639 (varav 557 besatta)	Därtill 65 aspiranter och 44 elever, alltså ytterligare 109
1971	22	590 (varav 445 besatta)	Därtill viss personal under utbildning
1980	22	590 (varav 540 besatta)	-"-

Tablån bekräftar att den verksamhet som efter 1970 övergick från militärmusik till regionmusik och därefter till länsmusik var väl etablerad ute i landet redan före reformperioden. Före regionmusikreformen fanns musikkårer i samtliga län. 1971 avvecklades kårerna i Gävleborgs och Kalmar län. I samband med länsmusikreformen 1988 kompenserades dessa båda län i viss mån genom omfördelning av medel som Regionmusiken disponerat i andra län. Syftet med reformerna var alltså inte att uppnå en ökad geografisk spridning av statsunderstödd musikproduktion. I stället förflyttades ansvaret för den struktur som redan fanns.

Tillsammans svarade Regionmusiken och Rikskonserter för en avsevärd musikproduktion ute i landet under åren före länsmusikreformen. Utvecklingen beskrevs i samband med Europarådets granskning av den statliga kulturpolitiken i Sverige (Kulturpolitik i Europa 2:1 och 2:2, Utbildningsdepartementet 1990, sid 192 ff).

"Även om förutsättningarna för musiklivet förändrades väsentligt den 1 januari 1988 är det viktigt att analysera hur det decentraliserade konsertutbudet utvecklades under 1970–talet och början av 1980–talet. Under denna tid lades grunden för den nu genomförda totala decentraliseringen.

Rikskonserter producerade år 1985/86 inte fullt 7 600 konserter. Ungefär 30 procent utgjorde produktioner för regionmusiken. Huvuddelen av Rikskonserters produktioner var skolmusikaktiviteter (ca 75%). Något mindre än 20 procent var offentliga konserter. Återstoden

var s.k. interna konserter vid föreningssammankomster, på vårdinstitutioner, på sjukhus och i arbetsmiljöer. Regionmusiken genomförde samma år nära 7 800 konserter, varav drygt 1 000 för försvaret. Regionmusikens civila verksamhet riktade sig främst till skolorna, medan cirka 25 procent av utbudet var offentliga konserter och cirka 20 procent interna konserter."

"Mellan 1979 och 1986 minskade antalet konserter av regionmusiken. Skolkonsertverk samheten bidrog mest till minskningen, men även antalet interna konserter sjönk påtagligt. I stället satsade regionmusiken mer på offentliga konserter än tidigare. De mer än fördubblades under 1980–talet. Även insatserna för försvaret ökade. Om skolkonserterna undantas ökade regionmusikens konsertutbud kontinuerligt från 1975/76 till 1985/86.

Sammanfattningsvis är det alltså uppenbart att statens två viktigaste organ för decentraliserat konsertutbud – Rikskonserter och regionmusiken – under den tid de var verksamma avsevärt aktiverade den offentliga konsertverksamheten i landet.

Under 1970–talet stod konserter riktade till särskilda målgrupper – barn, skolungdomar, sjuka, åldringar och medlemmar i organisationer och föreningar mer i centrum för intresset än vad de gör i dag. Under 1980–talet skedde alltså en överföring av resurser från målgruppsinriktad konsertverksamhet till offentlig konsertverksamhet.

Detta har medfört en delvis skenbar minskning av den totala konsertverksamheten. Skolkonserter och interna konserter kräver ofta färre medverkande artister, är kortare och kräver följaktligen mindre resurser per konserttillfälle än offentliga konserter. De når också genomsnittligt mindre publik. Vilken konsertform som i det långa loppet medför den största vitaliseringen av det regionala musiklivet kan dock diskuteras."

3.2 Reformens motiv, omfattning och karaktär

Redan i 1974 års kulturproposition aviserades det utredningsarbete som så småningom kom att leda till dagens länsmusik. Av olika skäl kom arbetet att ta lång tid. Den avgörande utredningen kom till stånd när regeringen hösten 1978 gav Kulturrådet i uppdrag att utreda Regionmusikens och Rikskonserters roller i det regionala musiklivet. Uppdraget redovisades 1981 i två betänkanden Musik i försvaret och Regional

musikpolitik (Kulturrådets rapporter 1981:5-6). Rådets förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Regionmusiken bör avvecklas som statlig myndighet.
- Landsting och kommuner bör erbjudas att överta huvudmannaskapet för såväl regionmusikavdelningar som Rikskonserters regionala funktioner.
- Ett nytt centralt stödorgan för den regionala musikverksamheten bör utvecklas genom en sammanslagning av Rikskonserters huvudkontor och Regionmusikens centrala kansli.
- Musik för försvaret bör ses som en del av musiklivet och hithörande uppgifter lösas inom ramen för den regionala musikorganisationen.
- Regionmusikens Stockholmsavdelning bör i princip kunna inlemmas i samma regionala system som övriga musikavdelningar. Den beridna musiken bör på sikt kunna lösas med hjälp av frivilliga amatörmusiker ev. organiserade som en hemvärnskår i Stockholm.
- Värnpliktiga musikplutoner bör kunna utbildas även i andra garnisonsorter än Strängnäs, t.ex. i Boden, Kristianstad och Skövde. Försvaret bör självt få ansvar för sin musikbudget.

Regeringen lade i juni 1984 fram en principproposition om omorganisationen av Regionmusiken och Rikskonserter (Prop. 1984/85:1). Propositionen följde i allt väsentligt Kulturrådets förslag och innehöll dessutom riktlinjer för det fortsatta utrednings- och förhandlingsarbetet. I januari 1986 träffades en principöverenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om ändrat huvudmannaskap för den regionala musikverksamheten. I principöverenskommelsen bekräftade parterna att syftet med reformen var att uppnå en regionalisering av regionmusikens och Rikskonserters verksamhet ute i landet, dvs. att överlåta ansvar och beslutanderätt till landstingen för en betydelsefull del av den tidigare statliga musikverksamheten. Det var alltså de nya huvudmännen som skulle fastställa riktlinjer för och fatta beslut om den nya regionala musikorganisationen. Verksamheten skulle emellertid fortsatt vara en kulturpolitisk angelägenhet av nationell betydelse. Därför förutsattes att landstingskommunerna som ett led i musikpolitiken skulle svara för att en regional musikplanering kom till stånd som gav en total bild av musiklivet i regionen. Målet skulle vara att utforma en sammanhängande regional musikpolitik som beaktade alla delar av musiklivet.

Vidare förutsattes att landstingskommunerna skulle ha:

- konstnärliga ledare och musiker på professionell nivå anställda eller engagerade i verksamheten samt särskilt beakta behovet av insatser för frilansande musiker och för arrangörsledet,
- söka tillvarata de resurser och det intresse på musikområdet som finns i kommunerna och inom de fria organisationerna,
- sträva efter att utveckla ett musikliv som fungerar för människor i olika miljöer och med olika levnadsvillkor,
- verka för ett musikutbud präglat av kvalitet, bredd och mångfald, beakta den musikverksamhet som bedrivs i svenska kyrkan och de fria trossamfunden,
- söka tillvarata de möjligheter som medietekniken erbjuder så att musiken kan spridas med hjälp av bl.a. etermedia och fonogram,
- samverka med statsunderstödda musikinstitutioner inom landstingsområdet,
- samverka över länsgränserna för att komplettera andra läns musikresurser och delta i ett brett och varierat utbyte av konserter,
- samverka med den centrala musikinstitutionen, t.ex. när det gäller utvecklingsarbete och uppgifter på ett vidare nationellt eller internationellt plan.

Till principöverenskommelsen fogades också ett normalavtal för de kommande förhandlingarna med de enskilda landstingen. Avtal i enlighet med normalavtalet träffades under våren 1986 med Gotlands kommun och samtliga landsting, med undantag för Stockholms läns landsting, som valde att stå helt utanför reformen. Vidare slöts en särskild överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om att vissa landstingskommuner mot särskild ersättning skulle svara för tjänstemusik m.m. för försvarsmakten. För att få del av ersättningen skulle de berörda landstingen hålla en blåsorkester med lämplig stämbesättning för tjänste- och högvaktsmusik. Staten skulle kostnadsfritt tillhandahålla den utbildning som krävdes för att upprätthålla de militärmusikaliska traditionerna. Efter förnyad behandling i riksdagen vid ett par tillfällen genomfördes reformen den 1 januari 1988. Merparten av de cirka 750 personer som i samband därmed förlorade sina anställningar erbjöds tjänster av de nya huvudmännen. Vid årsskiftet 1987/88 bildades dels en ny statlig stiftelse, Svenska Rikskonserter, dels 20 regionala stiftelser eller motsvarande med berörda landsting och Gotlands kommun som huvudmän. Regionmusikens tidigare Stockholmsavdelning knöts till Svenska Rikskonserter. Reformen genomfördes inom den resursram som stått till Regionmusikens och Rikskonserters för-

fogande. Den del av tillgängliga resurser som inte användes för den nya statliga institutionen, Svenska Rikskonserter, omvandlades till statsbidrag för regional musikverksamhet.

3.3 Utvecklingen efter 1988

3.3.1 Ringa mobilisering av regionala resurser

Kulturrådet konstaterar i sin utvärderingsrapport (Musik för miljoner, Rapport från Statens kulturråd 1994:2, sid. 124) att den regionala musikplanering som förutsattes i principöverenskommelsen 1986 mellan staten och Landstingsförbundet kommit igång först under senare år. Samtidigt ser rådet det som utomordentligt viktigt att landstingen tar ett musikpolitiskt helhetsansvar i det egna länet och att regionala handlingsprogram för kulturen utvecklas där sådana inte finns. Kulturutredningen anser (sid. 401) att länsmusikens verksamhet tydligare än vad som nu är fallet bör grundas i en regional musikpolitik. Regeringen för fram i stort sett samma uppfattning i kulturpropositionen (Prop. 1996/97 sid. 78).

"Sammantaget har länsmusiken utvecklats långsammare och mer ojämnt än väntat. Regeringen anser likväl att den har förutsättningar att på sikt bli den dynamiska kraft i det regionala musiklivet som avsågs med reformen."

Förutsättningarna har emellertid förändrats sedan 1988. För att länsmusiken i framtiden skall bli framgångsrik räcker det inte med att vara en aktiv del i ett regionalt musikliv. Från regionalpolitiska utgångspunkter är talet om en regional musikpolitik alltför begränsat. Även den typ av regional kulturplanering som Kulturutredningen förespråkar och som bedrivits på försök i bl.a. Västmanland har, enligt vår uppfattning, ett alltför begränsat synfält. Åtminstone i de län som kommer att pröva en ny regional samhällsorganisation bör företrädarna för de olika regionala kulturyttringarna delta i respektive regions sektorsövergripande planering. Mot den bakgrunden ställer vi oss frågande till den framtidsbild för länsmusiken som skisseras i kulturpropositionen:

"Enligt riksdagens beslut skulle länsmusiken fungera i samspel med den centrala musikinstitutionen Svenska rikskonserter, vars roll skulle vara samordnande och kompletterande. Samarbetet har inledningsvis haft svårt att finna de rätta formerna, men det finns nu tecken på att utvecklingen är på rätt väg." (sid. 78)

"Därför räcker det inte med att precisera parternas respektive uppgifter i stadgar och målformuleringar. Rikskonserter och länsmusi-

ken måste också finna former för en systematisk samplanering av sin årsproduktion."

Mycket talar för att en regional musikproduktion som växer fram i systematisk samplanering mellan relativt självständiga länsmusikstiftelser och den statliga stiftelsen Rikskonserter bäddar för en fortsatt isolering av den regionala musikverksamheten från samhället i övrigt.

3.3.2 Avslitna band med försvaret

Enligt den särskilda överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om tjänstemusik m.m. för försvarsmakten skulle landstingskommunerna i Östergötlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Jämtlands och Norrbottens län samt Gotlands kommun samverka med försvaret och bl.a. hålla en blåsorkester med lämplig stämbesättning för tjänste- och högvaktsmusik. I avtalet mellan försvarsmakten och Svenska rikskonserter ställdes i stort sett samma krav. Svenska rikskonserter skulle dessutom kostnadsfritt tillhandahålla den utbildning som krävdes för att upprätthålla de militärmusikaliska traditionerna. Denna planerade samverkan mellan det civila musiklivet och försvaret har inte fungerat. Redan efter drygt två år, i mars 1990, gav regeringen i uppdrag åt chefen för armén att redovisa försvarmaktens erfarenheter av den då gällande ordningen, att utreda försvarsmaktens behov av tjänstemusik och att lämna förslag till hur tjänstemusik i framtiden lämpligen borde produceras. Chefen för armén redovisade sitt uppdrag i november 1990 och föreslog då bl.a. att:

- en militär musikorganisation bör återupprättas inom försvarsmakten,
- en professionell militärmusikkår bör inrättas i Stockholm,
- försvarets tjänstemusik i övrigt bör i huvudsak produceras av värnpliktiga musikplutoner och frivilliga musikkårer,
- knytningen till Svenska rikskonserter/Stockholmsmusiken, länsmusiken i Östergötland och Bohuslän/Musik i Väst bör upphöra.

Den föreslagna musikåren i Stockholm kom aldrig till stånd. I övrigt kom förslagen i allt väsentligt att förverkligas. I juni 1991 sade försvaret upp de berörda avtalen och i juli 1991 bildades en försvarsmusiksektion på försök. Den 1 juli 1993 skapades en permanent försvarsmusikorganisation med säte i Strängnäs. I grova drag innebar förändringen att:

- samarbetet upphörde med länsmusiken i Blekinge, Bohuslän (Musik i Väst), Jämtland och Norrbotten,
- chefen för marinen övertog musikerna från länsmusiken i Blekinge genom avtal med landstinget i Blekinge och Karlskrona kommun,
- värnpliktiga musikkårer skulle finnas i Boden (30 musiker), Strängnäs (arméns musikpluton med 60 musiker och en trumkår med 25 musiker) och Stockholm (dragontrumpetarkår med 25 musiker, främst för beriden högvakt),
- försvarets musikbehov i övrigt skulle tillgodoses genom köp av musik från i första hand Svenska Rikskonserter, Gotlandsmusiken, Östgötamusiken, Göteborgsmusiken samt hemvärns- och frivilligorkester.

Den 1 juli 1994 ombildades orkestern i Blekinge till Marinens musikkår och den ingår nu tillsammans med de fyra värnpliktiga orkestrarna i försvarets musikorganisation. Utanför denna krymper successivt den krets professionella musiker som kan framträda med musik i försvaret och vid statsceremonier. Sedan den 1 maj 1996 finns ingen blåsorkester inom Svenska rikskonserter. Gotlandsmusiken och Östgötamusiken går en oviss framtid till mötes. Göteborgsmusiken, motsvarigheten i Göteborg till SL:s musikkår i Stockholm, kommer att avvecklas. Om inget oförutsett inträffar kommer Marinens musikkår inom ett par år att vara landets enda professionella orkester med en stämbesättning lämpad för parad-, ceremoni- och tjänstemusik. Kåren består av 32 musiker, varav 6 praktikanter. Detta är vad som återstår av de ca 600 professionella musiker som fanns för ändamålet på militärmusikens tid. Även om lokaliseringsorten Karlskrona är intressant från regionalpolitiska utgångspunkter är den knappast lämplig för verksamhet med hela landet som arbetsfält. Idag framträder kåren främst i södra militärområdet och anser detta vara ett alltför stort geografiskt verksamhetsfält. I mellersta och norra Sverige sköts ceremoni- och tjänstemusik av amatörorkestrar. Utan överdrift kan man därför påstå att länsmusikreformen minskat stödet för blåsmusiken.

Arvet från Regionmusiken förvaltas – i den mån det finns kvar – av Försvarsmusikcentrum (FÖMUS) och Marinens musikkår, som tillsammans tar ett ansvar utöver vad som krävs av försvaret. Sedan 1994 har Marinens musikkår gjort betydande insatser för den svenska "blåsarrörelsen", ett samlingsbegrepp för orkesterbildningar inom Riksförbundet Sveriges Amatörorkestrar (RSAO), Riksförbundet för unga musiker (RUM), Hemvärnet, Frikyrkan och Kommunala musikskolan. Två tredjedelar av denna "blåsarrörelse" är lokaliserad inom en radie av 20

mil från Karlskrona, vilket innebär att Marinens musikkår har ett stort och utvecklingsbart, civilt omland.

FÖMUS menar att den växande blåsmusikrörelsen behöver professionella musiker som "initierar, inspirerar och utbildar". Till detta räcker Marinens Musikkår inte till. Behovet är stort. Det finns fortfarande ett stort antal amatörmusikkårer i Sverige. På den civila sidan finns skolmusikkårer och andra ungdomsorkestrar samt kårer i frivilligkårer, kyrkor och samfund. På den militära sidan finns 35 hemvärnsmusikkårer och de fyra värnpliktiga kårerna. Denna del av musiklivet har länsmusiken, Kulturrådet och Rikskonserter valt att bortse från. Det innebär en utmaning för framtiden eftersom fältet står öppet för ansvarstagande från annat håll. Den nya försvarsmusikorganisationen har förutsättningar att spela en viktig roll i svenskt musikliv, men utrymme finns också för nya initiativ. Ett sådant har presenterats i en motion till riksdagen (1996/97:s12030, Kr 269) om bildandet av ett Blåsmusikcentrum med Nynäshamns kommun som huvudman.

3.3.3 Ingenting kvar i Stockholms län

Före reformen fanns 105 av Regionmusikens 590 musikertjänster i Stockholmsregionen, som omfattade Stockholms, Uppsala och Gotlands län. Av dessa var 55 stationerade i Stockholm och 25 i vardera Uppsala och Visby. De 55 musikerna i Stockholm kunde framträda som stor orkester, delas upp i två orkestrar eller spela i ca 14 olika små ensembler. Musikavdelningarna i Uppsala och Visby kunde framträda både som orkester och uppdelade i ensembler. Alla tre musikavdelningarna kunde framträda i hela regionen. Planeringen sköttes av Regionmusikens regionkansli. Till detta kom de frilansproduktioner som förmedlades av Rikskonserters regionkontor. I samband med reformen 1988 avvecklades regionerna och därmed samtliga regionkanslier och regionkontor. Samtidigt utökades antalet musiker i Stockholm till ca 60 för att dessa även skulle kunna framträda som en symfonisk blåsorkester. Av olika skäl har konstruktionen inte fungerat. Inom det område som en gång var Stockholmsregionen finns idag bara ca 35 fast anställda länsmusiker, varav 15 i Uppsala och 20 på Gotland. Stockholms Blåsarsymfoniker har försvunnit helt. Slagverksensemblen Kroumata, tidigare en del av orkestern, finns kvar under en övergångstid, men kommer att avvecklas som fast ensemble under 1997 eftersom Rikskonserter i fortsättningen inte skall ha några fasta ensembler. Sammantaget innebär detta att inget finns kvar idag av den regionala verksamhet som Regionmusiken och Rikskonserter en gång

bedrev i Stockholms län. Förutsättningarna för att bygga upp en länsmusikorganisation i länet har avvecklats.

Som skäl för avvecklingen anför regeringen i kulturpropositionen att försvarsmakten tillgodoser sitt musikbehov på annat sätt, att behovet av musik vid statsceremonier är alltför oregelbundet och att allmänhetens efterfrågan på symfonisk blåsmusik är alltför begränsad. Samtidigt kan vi konstatera att effekterna av avvecklingen rimmar dåligt med den musikpolitik regeringen i samma proposition säger sig vilja föra. Statens framtida insatser på musikområdet skall bl.a. ha som syfte att utveckla ett vitalt musikliv i hela landet med regionala musikinstitutioner som en resurs (Prop. 1996/97:3, sid. 79). I Stockholms län bor ca 20 procent av landets befolkning, däribland många i glesbygdsområden. Musiklivet är rikt i Stockholms innerstad, men i förorterna och i länets 24 "kranskommuner" är musikutbudet avsevärt sämre, inte minst i förskola och skola, än i landets övriga kommuner. De kvarvarande regionala musikresurserna, Kungliga Filharmoniska Orkestern och SL:s Musikkår, kan knappast ensamma tillgodose det behov som finns. Från regionalpolitiska utgångspunkter har därmed en intresseväckande obalans uppstått.

3.3.4 Minskad sysselsättning och hög rörlighet

Om man jämför sysselsättningsläget 1995 med Regionmusikens bemanning har antalet fasta musikertjänster minskat med 233 eller ca 40 procent.

Tabell 2. Totalt sysselsatta i Länsmusiken. 1995 resp. regionmusiken.

Regionindelning[2]	**Regionmusiken**[3]	**Länsmusiken**[4]
Övre Norrland	55	41,5 (-13,5)
Nedre Norrland	55	39,5 (-15,5
Bergslagen	75	67,5 (- 7,5)
Stockholmsregionen	105	35,3 (-69,7)[5]
Östra regionen	75	53,5 (-21,5)
Västra regionen	75	54,3 (-20,7)
Norra Götaland	75	39,5 (-35,5)
Södra Gotland	75	25,9 (-49,1)
Summa:	**590**	**357 (-233)**

Hälften av minskningen hänför sig till förändringarna i Stockholms län och i Blekinge. I övrigt kan man urskilja två olika utvecklingslinjer. I de tre nordliga regionerna har antalet musiker minskat med 36; i de fem övriga med 196. Norr om Dalälven förefaller huvudmännen ha en viss ambition att behålla och utveckla sina fasta ensembler. I Syd- och Mellansverige har huvudmännen i stort sett genomgående valt en annan linje. Tillläggas bör att bara 540 av de 590 musikertjänsterna var besatta under Regionmusikens sista år och att en viss ytterligare neddragning ägde rum i samband med reformen. Resurserna användes bl.a. för att bygga upp en fungerande administration ute i länen. Ett år efter reformen fanns 506 musiker kvar; därefter har minskningen fortsatt. I förhållande till läget 1989 har ca 150 fasta årsverken för musiker försvunnit eller ca 30 procent. Fördelningen över landet framgår av tabellen.

I tabellen bortser vi från de 20 musiker i Kalmar län (f.d. Oskarshamnsensemblen) som finns upptagna i Kulturrådets statistik för 1995, eftersom dessa inte funnits med tidigare. Vi har också uteslutit Gävleborgs län som varken har eller har haft några fasta musiker.

[2] Indelning efter Regionmusikens 8 regioner. Inom var och en av de båda Norrlandsregionerna fanns två musikavdelningar, inom de övriga regionerna tre.

[3] Fördelning enligt Kungl. Maj:ts proposition nr 31 år 1971.

[4] Fördelning enligt Kulturrådets rapport Länsmusiken 1995.

[5] För Stockholm har vi satt 0 musiker, dvs. läget 1996.

Tabell 3. Länsmusiken: Antal fasta årsverken för musiker.

Institution	1989	1991	1993	1995	Anm
Musik i Uppland	23	30	20	15,3	-7,7
Kultur i Sörmland	22	21	20	21,0	-1,0
Östgötamusiken	26	25	23	20,5	-5,5
Musik i Jönköping	21	16	17	15,0	-6,0
Musik i Kronoberg	20	20	15	15,5	-4,5
Musik i Kronoberg	20	20	15	15,5	-4,5
Gotlandsmusiken	26	22	20	20,0	-6,0
Musik i Blekinge	25	20	10	1,9	-23,1
Musik i Skåne	37	32	25	24,0	-13,0
Musik i Hallans	17	17	10	9,0	-8,0
Musik i Väst	75	60	58	54,3	-20,7
Värmlands musik	i.u.	26	27	29,0	
Musik i Örebro län	23	23	22	19,0	4,0
Musik i Västmanland	17	18	15	12,0	-5,0
Musik i Dalarna	20	20	20	19,5	-0,5
Musik i Västernorrland	20	23	19	18,5	-1,5
Musik i Jämtland	23	21	20	21,0	-2,0
Västerbottensmusiken	23	22	15	13,5	-9,5
Norrbottensmusiken	23	22	15	13,5	-9,5
Stockholms musiken	57	56	40	0[6]	-57,0
Totalt	**506**	**500**	**424**	**357,0**	**-149,0**

Även länsmusikens administrativa personal har minskat, om än i mindre omfattning än musikerna. År 1989 fanns totalt 699 fasta årsverken, varav 506 musiker och 193 anställda i andra befattningar. År 1995 uppgick det totala antalet fasta årsverken till 506, varav 357 musiker och 149 i andra befattningar. Musikerna har alltså minskat med 149 st. eller ca 30 procent sedan 1989 och personalen i övrigt med 44 st. eller ca 23 procent. Milt uttryckt har hög rörlighet också

[6]Avser läget 1996

kännetecknat länsmusikens chefer. Före den 1 januari 1988 fanns 32 chefer på regional nivå inom Regionmusiken och Rikskonserter, därav 23 kapellmästare och 9 regionintendenter. Av dessa finns idag bara två kvar i organisationen; en f.d. kapellmästare och en f.d. regionintendent. Sammanlagt har ca 70 chefsbyten ägt rum. Utvecklingen beror sannolikt på verksamhetens nya inriktning. Det behövs ingen kapellmästare om ingen orkester eller ensemble finns kvar att leda och utveckla.

På gott och ont har länsmusiken hörsammat statens styrning mot ökad andel frilansproduktioner. I genomsnitt hela 57 procent av antalet konserter år 1995 framfördes med enbart frilansartister och 22 procent med både fast anställda och frilansare. Bara 22 procent av konserterna framfördes med enbart länsmusikens egna musiker. Mot den bakgrunden ifrågasätter vi Kulturutredningens konstaterande att "länsmusiken i alltför hög grad knutit upp sina resurser i fast anställd personal. Det har, menar många, inte gett arbetstillfällen för frilansmusiker som var en av tankarna bakom musikreformen." Med stöd i statistiken delar vi den uppfattning som Landstingsförbundet för fram i sitt yttrande över Kulturutredningens förslag (Dnr Lf 981/95, A 96:2). Förbundet framhåller att "den förankring i människornas närmiljö och vardagsliv som 1974 års kulturutredning såg som själva förutsättningen för allt kulturpolitiskt arbete kan inte åstadkommas utan långsiktigt arbetande institutioner. Avvecklingen av den fasta musikerresursen innebär bland annat att basen för skolverksamheten raseras i många län. I dag svarar länsmusiken nästan ensamma för dessa konserter. Någon motsvarande långsiktigt arbetande frilansresurs finns inte. I flera regioner är länsmusiken den enda fasta, professionella musikresursen. Om utredningens förslag genomförs är risken stor att flera län helt förlorar sina ensembler och att nya regionala satsningar omöjliggörs. Det betyder en avprofessionalisering av länens musikliv och minskade möjligheter för länsinvånarna att höra sådan musik som inte kan produceras av studieförbund och arrangerade föreningar. Den utvecklingspotential som en professionell musikinstitution besitter i ett regionalt sammanhang går förlorad." Nu ger genomsnittliga procenttal ingen rättvisande bild. Balansen mellan frilansare och fast anställda varierar starkt mellan länen:

Tabell 4. Antal konserter 1995 efter anställningsform (Procent).

Institution	Enbart fast anst-ällda %	Anställda och frilans %	Enbart frilans %	Totalt %
Musik i Uppland	22	21	57	100
Kultur i Sörmland	24	18	59	100
Östgötamusiken	44	11	45	100
Länsmusiken i Jönköpings län	37	20	43	100
Musik i Kronoberg Kronoberg	6	7	87	100
Kalmar läns musik-stiftelse	5	19	76	100
Gotlandsmusiken	44	49	7	100
Musik i Blekinge	4	13	84	100
Musik i Skåne	25	27	48	100
Musik i Halland	18	40	42	100
Musik i Väst	34	28	37	100
Värmlands teater- och musikstiftelse	3	31	66	100
Musik i Örebro län	9	22	69	100
Musik i Västman-land	24	16	60	100
Musik i Dalarna	0	27	73	100
Musik i Gävleborg	0	0	100	100
Musik i Västernorr-land	42	29	28	100
Länsmusiken i Jämt-lands län	15	45	40	100
Västerbottensmusi-ken	7	21	72	100
Norrbottensmusiken	1	14	85	100
Totalt	22	57	57	100

3.3.5 Ökad arbetslöshet bland frilansmusiker

Länsmusikens växande andel frilansare har ökat kraftigt under 1900-talet. De friställda länsmusikerna tycks ha fyllt på kretsen av arbetslösa i snabbare takt än andra musiker fått tillfälliga engagemang. Den slutsatsen drar vi av statistik som Sveriges Yrkesmusikers Förbund, SYMF, ställt till vårt förfogande. SYMF organiserar merparten av landets professionella musiker, dvs. högskoleutbildade musiker som arbetar inom vad som brukar kallas den klassiska västerländska musiken, dvs. företrädesvis symfoniorkestrar, musikteatrar och länsmusik. Förbundet har ca 2100 medlemmar, varav ca 600 hör till avdelningen SYMF FRILANS. SYMFs medlemmar tillhör TAK, Teaterverksammas arbetslöshetskassa. Av TAKs statistik framgår att antalet utbetalade ersättningsdagar till arbetslösa SYMF-medlemmar har ökat från 12 157 år 1990 till 30 714 år 1995. I genomsnitt innebär detta ca 50 ersättningsdagar per frilansmusiker. Om det totala antalet ersättningsdagar slås ut på den del av frilansarna, ca 58 procent, som någon gång under året fått arbetslöshetsersättning, dvs. bevisligen varit arbetslösa, blir resultatet att de varit arbetslösa i genomsnitt ca 4 månader av året. Merparten av frilansmusikerna stämplar alltså en tredjedel av året. Mätt på detta sätt är arbetslösheten 33 procent. Om man i stället mäter arbetslösheten genom att se hur många frilansare som varit anmälda vid arbetsförmedling eller skickat in kassakort har arbetslösheten ökat från 20 procent år 1990 till 30 procent år 1994. Därefter har en viss nedgång skett till 27 procent i april 1996. SYMF har även gjort en studie av frilansmedlemmarnas geografiska hemhörighet i landet med utgångspunkt från bostadsortens postnummer. Av denna framgår att drygt 80 procent av frilansmusikerna bor i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Tabell 5. Geografisk spridning av SYMFs frilansare.

Postnummerområde	Antal	Procent
100 00-199 99	330	55 (Stockholm)
200 00-299 99	86	14 (Malmö)
300 00-399 99	12	12
400 00-499 99	72	12 (Göteborg)
500 00-599 99	19	3
600 00-699 99	24	4
700 00-799 99	32	5
800 00-899 99	11	2
900 00-999 99	10	2
Summa:	**595**	**100%**

Källa: Mats Möller, SYMF FRILANS

3.3.6 Tveksam resultatstyrning

Med de resultatmått regeringen och Kulturrådet använt har utvecklingen varit positiv för länsmusiken. Efter en nedgång i samband med reformen har antalet konserter ökat under senare år. Länsmusiken hade 1995 i stort sett uppnått samma konsertvolym som Regionmusiken och Rikskonserter tillsammans i mitten av 1980–talet.

Tabell 6. Rikskonserter, antal konserter 1971/72–1985/86 (inklusive konserter producerade för Regionmusiken).

Budgetår	Skola/ förskola	Interna	Offentliga	Summa
1971/72	3 126	970	379	4 475
1974/75	4 443	1 625	543	6 611
1977/78	5 371	1 561	451	7 383
1978/79	8 853	1 442	830	11 125
1982/83	10 089	934	1 386	12 409
1985/86	5 845	467	1 249	7 561

Tabell 7. Regionmusiken, antal konserter 1975/76–1985/89 (inkl. konserter producerade av Rikskonserter).

Budget år	Skola/ förskola	Interna	Offent-liga	Statscere-monier och för-svaret	Summa	Summa exkl.skola/ förskola
1975/ 76						3 383
1979/ 80	5 501	1 932	999	743	9 175	3 674
1981/ 82						4 313
1985/ 86	3 209	1 461	2 084	1 033	7 787	4 578

Källa: Statlig kulturpolitik i Sverige, En svensk rapport till Europarådet (Kulturpolitik i Europa 2:1, Utbildningsdepartementet 1990).

Tabell 8. Länsmusiken: Antal konserter 1989–1995.

Budgetår	Skola/ förskola	Interna	Offent-liga	Övrigt	Summa
1989	4 035	1 224	3 199	1 229	9 687
1991	4 035	1 860	2 436	622	8 953
1993	4 421	1 873	3 428	2 516	12 238
1995	6 414	2 949	4 016	1 051	14 430
	(+2 379)	(+1 725)	(+817)	(-178)	(+4 743)

Källa: Kulturutredningens tabellbilaga och Kulturrådets rapport Länsmusiken 1995

Musikutbudets fördelningen över landet och på olika konsertformer framgår av tabell 1 och 2 i tabellbilagan.

Även publikutvecklingen har varit positiv. Antalet besök vid länsmusikens konserter har i det närmaste fördubblats, från 806 000 år 1989 till 1 564 000 år 1995; en ökning med 94 procent. Som framgår av tabell 3 i bilagan ligger Musik i Väst i topp med 193 000 besök år 1995. Nu borde den siffran i rättvisans namn delas med tre eller fyra eftersom organisationen omfattar tre län och Göteborgs kommun. Av motsvarande skäl borde besökssiffran för Musik i Skåne, 155 000, delas på två. I topp bland de musikstiftelser som bara omfattar ett län ligger Musik i Kronoberg med 166 000 och Östgötamusiken med 142 000. Som ett kuriosum kan nämnas att den nu nedlagda Stock-

holmsmusiken kom på tredje plats 1993. I Västerbottens län och i Dalarna har publiken minskat sedan 1989. Att långsiktigt satsa på en egen orkester ger inte alltid de högsta publiksiffrorna. Nu hör till bilden att såväl antalet konserter som antalet besök är tveksamma resultatmått. De mäter inte graden av måluppfyllelse. Vare sig regionalpolitiken eller musikpolitiken har som främsta syfte att maximera konsertutbud och publik.

Att det inte alltid är kvantiteten som gäller framgår tydligt om man jämför länsmusikens utveckling med motsvarande förlopp för länsteatrar och symfoniorkestrar. Det handlar om regionala kulturinstitutioner som bildats av samma skäl, under samma period och med i stort sett samma aktörer inblandade på central och regional nivå. Trots detta behandlar regeringen institutionstyperna på olika sätt i höstens kultur- och budgetpropositioner.

Länsmusiken har med de resultatmått som används haft en mer positiv utveckling än länsteatern och de mindre symfoniorkestrarna. Av kulturpropositionen framgår exempelvis att teaterbesöken utanför storstadslänen gått ned med ca 40 procent sedan år 1970. Detta avvisar regeringen med att teatern har en potentiell publik som inte kommer till föreställningarna idag. För att möta nedgången föreslås ökade resurser till regional teater. Nära till hands ligger också att jämföra länsmusiken med de mindre statsunderstödda symfoniorkestrarna. Av Kulturut-redningens tabellbilaga framgår att orkestrarna i Uppsala, Norrköping, Örebro, Västerås och Gävle har haft en avsevärt sämre utveckling än länsmusiken när det gäller bl.a. antal konserter och besök. Trots detta föreslår regeringen genomgående en oförändrad bidragsnivå. I Östergötlands län, som har två orkestrar, kommer situationen att bli särskilt intressant under kommande år. Länsmusiken, med stationering i Linköping, är inne i en positiv utvecklingsfas i motsats till Norrköpingsorkestern, men det blir sannolikt länsmusiken som drabbas av ytterligare nedskärningar på statligt initiativ. Det är alltså inte länets landsting och kommuner som gjort denna prioritering.

3.4 Sammanfattande bedömning

Generellt sett har länsmusikreformen inte inneburit någon nämnvärd mobilisering av regionernas politiska resurser. Syftet med reformen var att överlåta ansvar och beslutanderätt till landstingen för den verksamhet som Regionmusiken och Rikskonserter bedrivit ute i landet. Det övergripande villkoret för övertagandet var att landstingen skulle utforma en sammanhängande regional musikpolitik, som beaktade alla

delar av musiklivet. Det villkoret är ännu inte uppfyllt. Med få undantag står länsmusiken utanför den politiska planeringen i respektive län. Förklaringen kan ligga i att länsmusikstiftelserna, i likhet med övriga regionala kulturinstitutioner, betraktats som självständiga enheter. Statens centrala aktörer, Kulturrådet och Rikskonserter, har fört sin resultatdialog direkt med berörda institutioner. Huvudmännen förefaller ha haft relativt begränsade funktioner. De har utsett styrelser och varit medfinansiärer. Om länsmusikstiftelserna även i fortsättningen skall ses som självständiga institutioner kan de inte åläggas uppgiften att svara för en länsövergripande musikplanering. I den mån en sådan planering fortfarande är önskvärd bör uppgiften ankomma på huvudmännen. Bristen på fastställda regionala musikplaner kan emellertid vara en fördel, eftersom perspektivet har vidgats sedan 1988. I dag handlar debatten om regional kulturplanering eller regional utvecklingsplanering. Musiklivet tycks vara alltför begränsat för att mobilisera de nödvändiga regionala planeringsresurserna. För att komma med i den regionala planeringen måste länsmusiken sättas in i ett större sammanhang.

Det innebär att länsmusiken måste bryta sin isolering och i ökad utsträckning delta i en samverkan med andra samhällssektorer. Även sådana krav ingick i de ursprungliga villkoren för huvudmannaförändringen. Till de musikpolitiska utgångspunkterna för övertagandet hörde att landstingen skulle utveckla ett musikliv som fungerade för människor i olika miljöer och med olika levnadsvillkor. Fem av landstingen, Gotlands kommun och Rikskonserter skulle dessutom erbjuda musik inom försvaret och vid statsceremonier. Samarbetet med försvaret har inte fungerat och numera i stort sett upphört. En förklaring kan vara att försvarets musikplanering äger rum på central statlig nivå. Den har varit svår att förena med länsmusikens regionala planering. För att samarbetet skall kunna återuppstå krävs därför också bättre metoder för samplanering mellan olika samhällsnivåer.

Svårigheterna att samarbeta över sektorsgränser och mellan de politiska nivåerna har varit särskilt tydliga i Stockholms län. Det län som har det största musikbehovet med hänsyn till befolkning, statlig representation och antal militära förläggningar har ingen länsmusik eller motsvarande sedan våren 1996.

Länsmusikreformen har haft en negativ effekt på sysselsättningen ute i landet. Antalet fasta arbetstillfällen för professionella musiker har minskat kraftigt, med ca 40 procent i förhållande till läget före reformen och med ca 30 procent sedan 1989. I linje med styrsignalerna från staten och för att uppnå mångfald i musikutbudet har länsmusiken valt att i stor utsträckning avveckla sina fast anställda musiker till

förmån för frilansartister. Reformens sysselsättningseffekt har därmed förflyttats till landets tre storstadområden där cirka 80 procent av frilansmusikerna bor. Om inget oförutsett inträffar kommer minskningen av antalet fasta arbetstillfällen att fortsätta under kommande år. Därmed har den musikpolitik som förts efter reformen skapat stora luckor i den planerade landsomfattande infrastrukturen av professionella musikinstitutioner.

Till de positiva tecknen hör att antalet konserter och antalet besök vid länsmusiken har ökat kraftigt under senare år. Publiken har i det närmaste fördubblats mellan 1989 och 1995, från 806 000 besök till 1 564 000. Även satsningen på barn och ungdom har fått genomslag. Av det totala antalet konserter år 1995 framfördes 44 procent i skola eller förskola och 20 procent internt inom föreningsliv o.dyl. Bara 28 procent var offentliga konserter.

Sammantaget har länsmusikreformen varit föga framgångsrik från regionalpolitiska utgångspunkter. Den har inte lett till nämnvärd mobilisering av regionala politiska resurser. Det tämligen svaga nätet av länsmusikinstitutioner är knappast någon viktig del av landets infrastruktur. En stor del av verksamhetens historia och identitet har gått förlorad, genom att ansvaret för att utveckla och levandegöra arvet från militärmusiken har återgått till försvaret. Den fasta musikerresursen har minskat, inte minst i Stockholms län. Länsmusiken kan ha bidragit till den generella välfärden, men inte blivit den dynamiska kraft i länens utveckling som var avsikten. Att utvecklingen med de resultatmått som använts varit positiv under senare år uppväger inte länsmusikens brist på förankring. För att länsmusiken skall kunna överleva måste den instans som bär ansvaret utveckla en långsiktig strategi. Frågan är vem den ansvarige är. Länsmusikreformen har i praktiken inte inneburit någon överflyttning av ansvar från staten till landstingen. I alla händelser kan inte landstingen lastas för den situation som uppstått. Länsmusikens utveckling visar att kulturområdets princip om delat ansvar i krissituationer kan innebära att ingen tar ansvar.

4 Möjliga framgångsvägar

4.1 Inledning

Länsmusiken står åter inför en period av förändring. I kulturpropositionen aviserar regeringen överläggningar med Landstingsförbundet om ett reformerat bidragssystem och en neddragning av statsbidraget till länsmusiken med sammanlagt 60 miljoner kronor eller cirka 25 procent under åren 1998 och 1999. Samtidigt innebär propositionen en styrning av verksamhetens framtida inriktning, genom att regeringen uppmanar länsmusiken och Rikskonserter att finna former för en systematisk samplanering av sin årsproduktion. Mot detta står att regeringen på annan plats i propositionen betonar vikten av att regionala utvecklingsplaner upprättas för kulturområdet i dess helhet och på en tredje plats hänvisar till den planerade försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i vissa län. Sammantaget pekar regeringen i samma proposition på tre möjliga framgångsvägar för länsmusiken:

- förstärkt samverkan med Rikskonserter,
- förstärkt samverkan med länets kulturliv,
- förstärkt samverkan med länets övriga samhällssektorer.

I det förstnämnda alternativet får länsmusiken en aktiv roll i den statliga musikpolitiken. Tillsammans med Rikskonserter skall länsmusiken förse landet med ett musikutbud som präglas av bredd, mångfald och kvalitet. Det andra alternativet kan kallas kulturpolitiskt och överensstämmer i stort med Kulturutredningens förslag om regional kulturplanering. Det tredje är regionalpolitiskt och bygger på de principer som föreslås gälla för den försöksverksamhet med ny regional samhällsorganisation, som skall inledas 1998. I det följande utvecklar vi alternativen och försöker bedöma dem från regionalpolitiska utgångspunkter.

4.2 Musikpolitik – Samverkan med Rikskonserter

I kulturpropositionen föreslår regeringen att Rikskonserter bör få en samordnande och kompletterande roll i förhållande till länsmusiken. Rikskonserter skall svara för produktioner som är angelägna men som inte naturligt kan anses falla inom länsmusikens uppdrag som regional musikproducent. Det kan gälla orkesterturnéer som omfattar flera län, gästspel i utlandet, produktioner av experimentell karaktär och lansering av oetablerade musiker eller tonsättare. Det kan också gälla satsningar inom musikgenrer som av olika anledningar har svårt att få utrymme i länens musikplanering. Vidare skall det vara en angelägen uppgift för Rikskonserter att bereda frilansmusiker arbetstillfällen. Mot den bakgrunden skall Rikskonserter bedriva sin verksamhet utan fasta ensembler.

Med detta har den stiftelse som bildades i samband med länsmusikreformen, dvs. Svenska rikskonserter eller SRK, fått i stort sett samma uppgifter som den stiftelse för frilansproduktioner som fanns före reformen, nämligen Institutet för rikskonserter, IRK. Den stora och avgörande skillnaden är att SRK i praktiken får 20 regionkontor mot IRKs nio. Vart och ett av SRKs regionkontor får dessutom en avsevärt större budget än IRKs. Ur frilansmusikernas och SRK:s synvinkel är kulturpropositionen därmed en stor framgång. Alternativet förutsätter att länsmusikens huvudmän fortsätter på den inslagna vägen med omvandling av fasta musikerresurser till rörliga produktionsmedel. Det skall inte förnekas att en sådan omvandling på kort sikt kan berika det regionala musiklivet. Kravet på mångfald i musikutbudet blir lättare att tillgodose. Från regionalpolitiska utgångspunkter är alternativet emellertid ett nederlag. Det bekräftar tesen att ett professionellt musikliv inte kan beredas fast plats i Sverige utanför landets storstäder. Därtill kommer att arvet från militärmusiken och Regionmusiken försvinner. Länsmusiken förlorar sina rötter och en del av sin identitet.

För att bli trovärdigt och möjligt att genomföra måste alternativet därför kompletteras med en sidoordnad organisation för blåsmusik, tjänstemusik i försvaret och musik vid statsceremonier. Stommen till en sådan organisation finns redan i Försvarsmusikcentrum med därtill knutna orkestrar. Vad som krävs är att Försvarsmusikcentrum utöver nuvarande uppdrag får till uppgift att utveckla och stödja landets blåsmusik. Med en sådan komplettering är alternativet fullt acceptabelt från musikpolitiska utgångspunkter. Försvarsmusiken uppväger också en del av de brister länsmusiken har som bas för orkestrar ute i landet.

Nackdelen med alternativet som helhet är återgången till statlig styrning. Det är knappast förenligt med tankarna i kulturpropositionen om en sammanhållen regional kulturpolitik.

4.3 Kulturpolitik – Samverkan med länets kulturliv

I kulturpropositionen avvisar regeringen Kulturutredningens förslag om separata mål för de olika delarna av kulturlivet och betonar vikten av att regionala utvecklingsplaner upprättas för kulturområdet i dess helhet. Utvecklingsplanerna skall bl.a. användas som underlag för bidragsgivningen på området. Kulturutredningen ger viss vägledning för den regionala kulturplaneringen, genom att hänvisa till att den regionala kulturpolitiken förutsätter balans mellan följande tre olika perspektiv:

- Det nationella perspektivet som kommer till uttryck i målen för den nationella kulturpolitiken och i villkoren för statens bidrag.
- Det lokala perspektivet som formuleras i kommunala kulturpolitiska mål och tar sig uttryck i fördelningen av kommunala resurser till den egna kulturverksamheten och till det lokala föreningslivet.
- Länsperspektivet som kommer till uttryck i landstingens kulturpolitiska mål och i landstingens och länsstyrelsernas strävanden att främja en kulturell utveckling i hela länet och att engagera de regionala kulturinstitutionerna i en kulturverksamhet som främjar länets allmänna utveckling.

I Kulturutredningens tappning är den regionala kulturplaneringen inte enbart en angelägenhet för landstingen. Planeringsmodellen förutsätter samverkan mellan bl.a. länsstyrelse, landsting och länets kommuner. Ansvaret blir delat, men det ligger regionalt. I detta alternativ handlar det inte bara om att förverkliga den statliga musikpolitiken med tonvikt på mångfald, flexibilitet och rörlighet. Det handlar också om att prioritera mellan de regionala kulturinstitutionerna, att samordna länsmusikens utbud med kulturutbudet i övrigt inom länet och att på bästa sätt tillgodose efterfrågan hos publik och lokala arrangörer. Modellen har genomförts på försök i Västmanland, vilket gör det möjligt att göra en grov bedömning av dess konsekvenser för musiklivet. Vision Västmanland 2000 visar att en planeringsprocess av denna typ kan leda till förslag om avveckling av de fasta kulturinstitutionerna -

åtminstone i län som fortfarande har tillgång till sådana institutioner i angränsande län. Risken med alternativet är att infrastrukturen försvagas genom att det nät av kulturinstitutioner som byggts upp över landet går förlorad. Ingen av de inblandade regionala aktörerna förefaller ta det övergripande långsiktiga ansvaret. Det är oklart vilken av aktörerna som skall fatta de avgörande besluten. Landstingets roll som huvudman för den regionala kulturverksamheten har tonats ned. Rikskonserter har inte mandat att gå in i processen. Kulturrådet i en ny mer aktiv roll kan möjligen göra det, men frågan är hur detta praktiskt skall gå till om modellen förverkligas över hela landet. För att överleva måste länsmusiken i detta alternativ antingen lita på Kulturrådet eller skaffa betydligt fler vänner i sin närmaste omvärld.

De huvudinvändningar som kan anföras mot alternativet har emellertid inte med länsmusiken att göra utan med de effektivitetsförluster som följer av det delade ansvaret. Utvecklingen visar dessutom att delat ansvar kan innebära att ingen tar ansvar. Planeringsmodellen är ett exempel på den regionala röra som bl.a. Regionberedningen sökt råda bot på. Slutsatsen leder över till de alternativ som är under utveckling för att ordna beslutsprocesserna på regional nivå.

4.4 Regionalpolitik – Sektorsövergipande samverkan

En av tankarna bakom länsmusikreformen var att länsmusiken aktivt skulle delta i arbetet med att profilera och utveckla sina respektive hemregioner. Tanken har fått förnyad aktualitet under hösten bl.a. genom propositionen om framtidens regionala samhällsorganisation. I propositionen konstaterar regeringen att kulturen i dess olika former är en viktig utvecklingsfaktor. Därför finns det skäl att pröva nya former för ansvarsfördelning på kulturområdet. Utgångspunkten är samhällsansvaret för förverkligandet av regionala utvecklingsprogram som inkluderar kulturell utveckling. Denna tänkta regionalpolitiska funktion kan knappast skötas av frilansmusiker från landets storstäder. Därför skapas genom propositionen ett tredje alternativ, som länsmusikens huvudmän kan välja att förverkliga i de län som skall bedriva försöksverksamhet med nya regionala beslutsorgan. Uppgiften att fördela statsbidrag till regional kulturverksamhet, däribland till länsmusiken, skall föras över från Kulturrådet till de regionala självstyrelseorganen i Skåne, Kalmar och på Gotland. I Jämtland skall samråd ske med Jämtforum före beslut.

Våren 1997 kommer sannolikt beslut att tas om att utvidga försöksverksamheten till ytterligare fyra län. Stockholms län hör till de fyra län som kan komma i fråga för utvidgad försöksverksamhet med nya regionala självstyrelseorgan. Om inget oförutsett inträffar kommer länet i så fall att bli det enda av försökslänen som inte har möjlighet att använda länsmusik som utvecklingsfaktor i det regionala utvecklingsprogrammet.

Fördelen med alternativet, även från länsmusikens utgångspunkter, är att varje län får ett tydligt beslutsorgan. Hur besluten skall tas kommer att variera från län till län, men inom respektive län blir ansvarsfördelningen tydlig. Den regionala instansen kommer att besluta om fördelningen av bidrag till de regionala kulturinstitutionerna inom ramen för de generella nationella mål som regering och riksdag ställt upp. Länsmusiken blir i försökslänen inte beroende av styrsignaler från Kulturrådet och Rikskonserter. I stället gäller det att motivera en plats för musiklivet i de regionala utvecklingsprogram som skall tas fram. Ur regionalpolitisk synvinkel borde detta alternativ vara att föredra framför de båda andra.

Appendix 1

Källförteckning

Offentligt tryck

Regionmusik (SOU 1969:12).
Den statliga kulturpolitiken (Prop. 1974:28, 1975:20 och 1975/76:135).
Prop. 1984/85:1 och 1985/86:114 om omorganisationen av Region-musiken och Rikskonserter.
Sveriges Musikråd (SOU 1985:56).
Samspel med Svenska Rikskonserter (DsU 1986:8).
Ut med musiken (SOU 1988:51).
Regionalpolitik för 90–talet (Prop. 1989/90:76).
Kultur i hela landet (Ds 1989:36).
Symfonierna och samhället (Ds 1989:46).
Statlig kulturpolitik i Sverige (Kulturpolitik i Europa 2:1-2)
Regionala roller (SOU 1992:63).
Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84).
Tjugo års kulturpolitik (SOU 1995:85).
Propositionen om att halvera den öppna arbetslösheten (Prop. 1995/96:207).
Sysselsättningspropositionen (Prop. 1995/96:222).
Kulturpolitik (Prop 1996/97:3).
Forskning och samhälle (Prop. 1996/97:5).
Den regionala samhällsorganisationen (Prop. 1996/97:36).
Motion till riksdagen (1996/97:s12030, Kr 269) om ett Blåsmusikcentrum.

Övriga källor

Från signalgivning till regionmusik (Allmänna förlaget, Stockholm 1974).
Riksdagens revisorers granskningspromemoria nr 3/1978.
Musik i försvaret, Kulturrådets rapport 1981:5.
Regional musikpolitik, Kulturrådets rapport 1981:6 .
KOSK-rapporten, Kommunerna, staten och kulturpolitiken, Kulturrådets rapport 1984:3.
Offensiv regional kulturpolitik (Landstingsförbundet 1991).
Regionalt folkstyre (Landstingsförbundet 1994).
Från visioner till verklighet (Landstingsförbundet 1994).
Musik för miljoner (Kulturrådets rapport 1994:2) med kompletterande PM om Stockholmsmusiken och Länsmusiken i Blekinge.
Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar (Statskontorets rapport 1994:24).
Landstingsförbundets yttrande över Kulturutredningens förslag (Dnr Lf 981/95, A 96:2).
Kulturvision Västmanland 2000 (Styrgruppens slutrapport, Västerås 1996).
Framtidens scen (Remissrapport, Västerås 1996).

Appendix 2

Tabeller

Tabell 1: Antal konserter inom Länsmusiken

Institution	1989	1991	1993	1995
Musik i Uppland	448	528	637	629 (+181)
Kultur i Sörmland	874	915	900	855 (-19)
Östgötamusiken	152	499	646	1 229 (+1 077)
Länsmusiken i Jönköpings län	393	310	366	502 (+109)
Musik i Kronoberg	315	225	414	611 (+296)
Kalmar läns musikstiftelse	251	476	425	390 (+139)
Gotlandsmusiken	401	349	400	478 (+77)
Musik i Blekinge	391	512	1 426	1 391 (+1 000)
Musik i Skåne	1 302	571	2 073	2 782 (+1 480)
Musik i Halland	267	374	389	738 (+471)
Musik i Väst	753	825	855	1 214 (+461)
Värmlands teater- och musikstiftelse	138	171	161	117 (-21)
Musik för Örebro län	300	281	345	163 (-137)
Musik i Västmanland	449	359	549	695 (+246)
Musik i Dalarna	430	380	242	321 (-109)
Musik i Gävleborg	426	479	612	708 (+282)
Musik i Väster-norrland	497	482	519	587 (+90)
Länsmusiken i Jämtlands län	861	508	362	315 (-546)
Västerbottens-musiken	335	125	250	211 (-124)
Norrbottens-musiken	392	359	480	494 (+102)
(Stockholms-musiken)	312	225	187	i.u. (-312)
Totalt	**9 687**	**8 953**	**12 238**	**14 430 (+4 743)**

Källa: Kulturrådets rapport Länsmusiken 1995

Tabell 2; Antal konserter år 1995 efter konsertform, Procent

Institution	Skola/ förskola %	Interna %	Offentliga %	Övrigt %	Summa %
Musik i Uppland	52	9	30	9	100
Kultur i Sörmland	57	20	18	5	100
Östgötamusiken	76	11	10	2	99
Musik i Jönköping	45	9	38	8	100
Musik i Kronoberg	22	11	48	18	99
Kalmar läns musik	36	1	50	14	101
Gotlandsmusiken	4	53	5	38	100
Musik i Blekinge	41	26	30	3	100
Musik Skåne	44	33	16	8	99
Musik i Halland	49	13	36	2	100
Musik i Väst	30	31	34	5	100
Värmlands teater- och musikstiftelse	27	5	66	2	100
Musik i Örebro län	31	0	67	2	100
Musik i Västmanland	31	20	37	12	100
Musik i Dalarna	73	2	25	1	101
Musik i Gävleborg	42	24	32	3	101
Musik i Väster-norrland	47	14	29	9	99
Musik i Jämtland	30	16	48	7	101
Västerbottens-musiken	45	7	45	3	100
Norrbottens-musiken	70	1	27	2	100
Summa	**44**	**20**	**28**	**8**	**100**

Källa: Kulturrådets rapport Länsmusiken 1995

Tabell 3: Antal besök i 1000-tal

Institution	1989	1991	1993	1995	Anm.
Musik i Uppland	86	77	89	86	of
Kultur i Sörmland	35	i.u.	i.u.	i.u.	i.u
Östgötamusiken	34	66	90	142	+108
Länsmusiken i Jönköpings län	40	25	50	51	+11
Musik i Kronoberg	49	56	62	166	+117
Kalmar län	41	45	63	54	+13
Gotlandsmusiken	39	71	46	130	+91
Musik i Blekinge	38	i.u.	80	90	+52
Musik i Skåne	63	i.u.	117	155	+92
Musik i Halland	24	i.u.	86	80	+56
Musik i Väst	i.u.	i.u.	121	193	+193
Värmlands teater- och musikstiftelse	21	29	21	21	of
Musik i Örebro län	24	38	48	27	+3
Musik i Västmanland	66	53	79	101	+35
Musik i Dalarna	46	57	36	44	-2
Musik i Gävleborg	46	49	44	54	+8
Musik i Väster-norrland	49	49	62	65	+16
Musik i Jämtlands län	9	42	i.u.	34	+25
Västerbottensmusiken	60	29	36	28	-32
Norrbottensmusiken	37	51	59	44	+7
(Stockholmsmusiken)	i.u.	57	111	i.u.	
Totalt	**806**	794	1 189	1 564	**+758**
varav skola/förskola	347	244	435	505	+158
interna konserter	64	107	72	181	+117
utom länet	95	110	109	128	+33
övrigt	300	333	573	750	+450

Bilaga 5

Regional organisation – Vägverket, polisen och försäkringskassorna

Roger Henning
Ingrid Liljenäs

Innehåll

10-17-0060

1 Syfte och frågeställningar

1.1 Bakgrunden

För många kommuner torde de statliga verkens regionalpolitiska funktion ha varit viktigare än den sysselsättning som tillkommit med regionalpolitiskt stöd. Den regionalpolitiska betydelsen har varit och är viktig. Den har varit betydelsefull även i en annan mening. Många verk har tagit regionalpolitisk hänsyn i sin verksamhet. Verken spelar alltså en roll i ett regionalpolitiskt sammanhang. De har – inte minst till följd av den utflyttningsvåg från Stockholm som ägde rum under 1970–talets betydelse för sysselsättningen i många kommuner runt om i landet. De statliga verken var i själva verket regionalpolitiska instrument under 1970–talet. De affärsdrivande verken var stora arbetsgivare i många glesbygdskommuner; idag är dessa statliga aktiebolag och heter bl.a. Telia, Posten och Vattenfall.

När verksamheten förändras till volym och innehåll ändras också verksamhetens administrativa indelning. Men framför allt sker förändringar mellan de nationella, regionala och lokala nivåerna som leder till regionala konsekvenser för sysselsättning och tillgänglighet i meningen lokal närvaro. Arbetsställenas lokalisering ses över. Här sker förändringar. Den administrativa indelningen på regional nivå baserades tidigare i sin helhet på länen. Länsindelningen är fortfarande av stor betydelse för ett antal statliga verksamheters regionala organisation. Samtidigt blir antalet verk som har sin regionala organisation uppbyggd på länsgränserna färre. Det förefaller som om länsgränserna har minskat i betydelse som indelningsgrund för verksamhet i både offentlig och privat sektor.[1] Det är inte enbart den regionala indelningen som ändras. Under den regionala nivån finns olika former av delregioner eller distrikt, vilka också förändras. Ibland, men långt ifrån alltid, samordnas förändringarna med andra närliggande verksamheter, och ett försök till sektorsövergripande samordning underlättas. Det finns flera belägg från

[1] Se t ex Henning, R & Liljenäs, I, "Regioner som begrepp och fenomen", i SOU 1992:64 *Utsikt mot framtidens regioner.*

senare år att informationsteknikens utveckling påverkat och påverkar verksamheternas funktioner och lokalisering.

Föreliggande arbete analyserar de regionala konsekvenserna av organisatoriska förändringar i vissa delar av den statliga sektorn. Den övergripande uppgiften är att belysa i vilken grad organisatoriska förändringar inom vissa statliga verksamheter har regionala konsekvenser.

1970–talet var planeringens decennium. Idag ser vi emellertid mycket litet av den då framväxande länsplaneringen. Samordningen av samhällets insatser sker närmast ad hoc. Länsstyrelsen har ett samordningsansvar, men många planeringsuppgifter från tidigare decennier har bortfallit. Det innebär att samordningen ter sig olika i de 24 länen. Samtidigt har ett antal länsstyrelser uppfattningen att möjligheterna att i framtiden fullgöra ansvaret för regional utveckling och samordning av statens insatser är problematiska mot bakgrund av att regionindelningen har fjärmats från länsindelningen. Framför allt ifrågasätter de att länsgränserna som indelningsgrund överges. I en enkät genomförd av REKO–STAT-utredningen framgår att viss variation i samsynen förekommer.

1.2 Samordning

Länsstyrelsernas syn på de skilda regionindelningarna för den statliga sektorn varierar. Några anser att de utgör hinder för samordning, medan andra inte ser några svårigheter. Flera länsstyrelser, framför allt utanför storstadsområdena, betonar ett betydande merarbete för länsstyrelsen som en konsekvens av regionindelningarna. Personkontakter och lokalkännedom suddas ut, menar de. Flera länsstyrelser hävdar dock att samordningen kan lösas med flexibla arbetsformer och samverkan över länsgränserna. Projektsamarbete över länsgränserna är en möjlighet i de flesta frågor menar flera länsstyrelser. Men låt oss exemplifiera med några länsstyrelsers svar.

Länsstyrelsen i Västerbottens län hävdar i enkäten att risken är uppenbar att olikheter i regionindelningar kan komplicera samverkan mellan myndigheter. Som exempel anförs Vägverkets omorganisation. Före omorganisationen fungerade länets vägförvaltning nästan som en enhet inom länsstyrelsen; personkontakterna var täta och det fanns ofta flera personer som behärskade samma problemområde. I arbetet med flerårsplaner för vägnätets utbyggnad var samverkan enkel genom den goda personkännedomen och genom att myndigheterna låg i angränsande kvarter.

Efter omorganisationen flyttades planeringsfrågorna till regionens kontor i Luleå. Den personal som hade arbetat i Västerbottens län stannade kvar i Umeå, men med andra arbetsuppgifter och ansvar endast för Umeåregionen. Detaljkunskaperna om länets vägar finns i Umeå, men planeringsansvaret i Luleå. Det inarbetade kontaktnätet fungerade alltså inte längre och det tog tid att arbeta upp ett nytt. Det är ibland svårt att veta på vilken nivå inom Vägverkets organisation som kunskaper och ansvar finns. Kontakterna blev glesare, dyrare och mer formella, när avståndet blev 27 mil i stället för 100 meter, skrev länsstyrelsen.

Länsstyrelsens uppgift att samordna olika sektorers verksamhet och därvid särskilt beakta de regionala aspekterna har försvårats av att olika myndigheter numera har skilda regionindelningar, hävdar länsstyrelsen i Jämtlands län. Framför allt beror det på att de personliga kontakterna och det nära samarbetet med de dåvarande regionkontoren i länet har gått förlorade. Detta sades ha lett till att de regionala aspekterna har skjutits i bakgrunden till förmån för mer centralistiska synsätt. "Helhetssynen och samordningen har också gått förlorad. De statliga myndigheterna och verken agerar idag mycket sektoriellt – man ser bara verkligheten ur sitt eget snäva perspektiv – vilket i flera konkreta fall lett till beslut som möjligen är rationella för den enskilda myndigheten men inte är försvarbara i ett större perspektiv. Bristen på helhetssynen kan vara mycket dyrbar samhällsekonomiskt. Denna utveckling beror naturligtvis inte enbart på att man valt att arbeta i storregioner, det har också andra orsaker", fortsatte länsstyrelsen. Det anses önskvärt att statliga verks regionindelning samordnas eller åter anpassas till den existerande länsindelningen.

Låt oss ta ytterligare ett par exempel. Länsstyrelsen i Kalmar län hävdar att regiongränserna inte skall dras så att de skär tvärs igenom länsindelningarna. I stället skall länen utgöra byggstenar i regionindelningen. När flera regioner inom samma myndighet etableras inom länet innebär det att fler kontakter måste tas med åtföljande tidsåtgång. När Banverkets gräns mellan södra och östra regionen skär genom Kalmar län och inte sammanfaller med Vägverkets regiongräns försvårades samordningen av kommunikationsfrågorna. Följden av större regionaliseringar blir ofta stora regionkontor. Vid dessa kan det ofta på grund av storleken och bristande personkännedom vara svårt att få kontakt med rätt tjänsteman. Stora regioner medför också långa restider. Även denna länsstyrelse föreslår att de myndigheter som är regionindelade och med regiongränser som skär rakt igenom länen, får i uppdrag att förändra sin organisation, så att regiongränserna bygger på länsindelningen.

I och med att många beslutsfattare numer inte finns i länet blir samordnings- och planeringsarbetet tungrott och tidskrävande, skrev

länsstyrelsen i Gävleborgs län. Särskilt svårt är det att få en dialog om och förankring av gemensamma länsstrategier. De tenderar dessutom att bli "urvattnade" och alltför allmänna i och med att regionerna täcker flera län. Man är därvid obenägen att precisera långsiktiga mål. Nya regionindelningar är ofta resultat av olika myndigheters försök att effektivisera och optimera sin egen verksamhet. De genomförs oftast utan några regionala hänsynstaganden och utan att de totala effekterna för vare sig staten eller samhällets beaktas. Detta innebär enligt länsstyrelsens uppfattning bl.a. en uppenbar risk för att många orter genom en successiv och sektorsvis uttunning förlorar kompetens och därmed blir sårbara och får försämrade utvecklingsförutsättningar.

En väsentlig aspekt som hittills inte tillräckligt beaktats vid bildandet av olika regionindelningar är de ökade kostnaderna för resor, tidsåtgång m.m. för just samverkan/samordning. Detsamma gäller möjligheterna till ett bättre samutnyttjande och samverkan lokalmässigt, administrativt m.m. Så uttryckte sig länsstyrelsen i Jönköpings län. Krympande ekonomiska ramar medför att utrymmet för resor för samordning/samverkan i skilda frågor blir begränsat. Om alla relevanta faktorer beaktas medför de många skilda regionindelningarna sammantagna ett problem vad gäller samordningsmöjligheterna. Det stora antalet regionala sektorskontor är kostsamt. Stora rationaliserings- och effektivitetsvinster finns därför i att samla statlig verksamhet på regional nivå till en statlig företrädare. Antalet regionkontor skulle därmed avsevärt kunna minskas.

Den statliga verksamheten uppvisar en splittrad geografisk indelning. De statliga sektorsorganen driver var för sig sina egna intressen för att finna sin bästa lösning. Detta kan stå i motsats till en för samhället optimal lösning, vilket avsevärt försvårar länsstyrelsens samordnande roll, är slutsatsen hos flera länsstyrelser. Det ökade geografiska avståndet till de regionala sektorsföreträdarna försvårar en samordning. Dessutom finns sektorsorganens företrädare på olika håll, med tidsåtgång och resebehov som följd. För Östergötland finns Vägverkets regionala organ i Jönköping (väghållning) och i Växjö (produktion), Banverket i Sundbyberg, SJ person i Stockholm och gods i Malmö, Lantmäteriet i Örebro, Telia i Västerås osv. Slutsatsen sades vara följande: "Stora regioner minskar möjligheterna till sektorssamordning. Nära samverkan med ett femtiotal kommuner är omöjligt (jämför Vägverkets Region sydost). Landshövdingens/länsstyrelsens roll som samordnare kräver nära och täta kontakter med kommunerna för att vara effektiv."

Länsstyrelsen i Älvsborgs län förfäktar en liknande uppfattning. I de fall den regionala indelningen (som när det gäller väg- och banverken) innebär större regioner än län och de ledande funktionerna koncentrerats

försvåras kontakterna mellan länsstyrelsen och dessa funktioner. Det blir komplicerat för länsstyrelsen att hävda de regionalpolitiska mål som ställts upp för den regionala utvecklingen i länet, när andra statliga organisationers verksamhet täcker flera län.

1.3 Frågeställningar

Huvudsyftet med denna studie är att *redovisa förändringar av arbetsuppgifternas fördelning i vissa statliga myndigheter och verk mellan de nationella, regionala och lokala nivåerna.* Tidsperioden är 1980–96. Uppgifterna som har skilda krav på kunskap och kompetens kan dels omfördelas mellan nivåerna, dels inom regionen på lokal nivå. Den nya informationsteknologin har förkortat de fysiska avstånden för såväl varor, personer som information. Informationstekniken har möjliggjort utlokalisering av arbetsuppgifter från bl.a. Stockholmsregionen. Den har också bidragit till goda möjligheter till decentralisering av beslutsfattande, men även motsatsen. Tekniken kan således innebära både spridning och koncentration, decentralisering och ökad styrning och kontroll. Den nya informationsteknologins genombrott och sambandet mellan tekniken och uppgifternas fördelning på arbetsställen analyseras. Även uppgifternas karaktär analyseras. Det har förvisso betydelse hur ledningsuppgifter och andra "kunskapsintensiva" funktioner och operativ verksamhet fördelas. Ett delsyfte är att undersöka om förändringarna i uppgiftsfördelning styr antalet arbetstillfällen lokalt och regionalt samt att antyda var vinnarna och förlorarna finns.

Med organisatoriska förändringar avser vi även ändringar i *de administrativa gränsernas dragning.* Vilka förändringar har genomförts? Vi skall försöka teckna en bild av i vilken utsträckning olika – ett av dessa motiv kan vara regionalpolitiskt – motiv har varit av betydelse för gränsdragningarna. Det kan vara så att uppgifternas karaktär styr gränsdragningen. När ändringar sker kan ekonomiska överväganden av skilda slag, t.ex. besparingskrav, styra gränsernas dragning. Det handlar då om att skapa effektiva enheter med ekonomiskt bärkraftig verksamhet.

Vidare kan andra organisatoriska förändringar, bl.a. som en följd av ekonomiska åtstramningar, ha regionala konsekvenser, t.ex. om det lokala och regionala inflytandet över verksamheten påverkas. Vi skall se om sådana förändringar har vidtagits.

Med regionala konsekvenser avses för det första *sysselsättningen*, dvs lokaliseringen av arbetstillfällen inom verksamheten. Därvid belyses också hur *arbetsuppgifter* av skilda slag – från ledning till ärendehante-

ring – förändras i en rumslig dimension. För det andra avses de offentliga tjänsternas *tillgänglighet* i meningen lokal närvaro. För det tredje är det vår uppgift att undersöka i vilken utsträckning de organisatoriska förändringarna försvårar eller underlättar *samordning* med annan offentlig verksamhet. I direktiven (1995:144) till REKO–STAT-utredningen sägs en uppgift vara att belysa ”hur olika organisatoriska lösningar och geografiska indelningar som valts påverkar samordningsmöjligheterna”.

2 Teori, urval och metod

I den följande framställningen återkommer några begrepp som centralort, omland, centralitet och hierarki som bör förklaras. Begreppen introducerades i samband med Christallers s.k centralortsteori, vilken har bildat utgångspunkt för ett flertal empiriska studier och inte minst i Sverige lagts till grund för praktisk samhällsplanering exempelvis vid kommunindelningar. I de klassiska centralortsmodellerna (Christaller 1933 och Lösch 1940, 1954) diskuteras olika former av ortshierarkier. Utgångspunkten är identifieringen av orter med olika uppgifter i den rumsliga interaktionen, varvid orternas inplacering i rummet och på olika hierarkiska nivåer är ett uttryck för orternas funktion och dignitet i ortssystemet. Centralortsmodellerna karaktäriserar således en optimal rumslig fördelning av servicefunktioner utifrån servicefunktionernas skilda krav på befolkningsunderlag.

Berry och Garrison (1958) utvecklade detta synsätt vidare utifrån begreppen befolkningströsklar (tresholds) och en varas räckvidd (the range of a good) som de viktigaste bestämningsfaktorerna för serviceutbudets rumsliga fördelning. Det första begreppet har en skalekonomisk innebörd, dvs det anger den ekonomiskt lägsta marknadsstorleken (befolkningsunderlag) för att en viss typ av vara eller tjänst skall erbjudas på en ort. Det senare avser det maximala område inom vilket varan eller tjänsten efterfrågas. Den optimala rumsliga fördelningen uppnås då substitutionseffekten av transportkostnaderna inte längre kompenseras av de skalekonomiska vinsterna.

Vi vet, att standardnormerna för tjänsters eller varors tillgänglighet vanligen utformas med utgångspunkt från följande:

- anpassning mellan objektivt av myndigheter fastställda behovsdefinitioner och befolkningens subjektivt upplevda anspråk,
- möjligheterna att övervältra distributionskostnaderna på konsumenterna (kostnader för transportarbete och tidsåtgång),
- störningsinverkan på konsumtionsvanor (servicetrygghet).

Det är alltså många och skilda krav som ställs på en offentlig organisation. Om organisationen samtidigt börjar identifiera sig och definieras

som just en organisation, så torde det leda till andra prioriteringar än om organisationen definierar sig som t.ex. en myndighet. Då finns utrymme för att ta till sig de idéer, normer, föreställningar och modeller som gäller vid organiseringen av industriföretaget. Ofta identifierar man sig som en organisation och idealtypen för en organisation är just industriföretaget. En sådan identifikation leder till andra principer för organisation, ledning och förvaltning. Här skapas en öppenhet för en betoning av ledarskap och ledning, marknadsanpassning, konkurrensutsättning etc. – man organiserar och leder helt enkelt med företaget som förebild (se Brunsson m.fl. om institutionell teori)[2]. Samtidigt innebär detta att hänsyn från det politiska systemet uppfattas som störningsmoment som det gäller att försöka undvika.

Det föreligger i allmänhet ett antal samband mellan befolkningens sammansättning och servicetyp, – kvantitet och kvalitet. Befolkningens ålders- och könsfördelning, sysselsättning samt boendeförhållanden brukar ha stor inverkan på tjänsternas differentiering och dimensionering. När det gäller offentliga tjänster sker dimensioneringen till stora delar genom politiska beslut. Utbuden har olika tröskeltal och krav på tillgänglighet. Förändringar i serviceutbud brukar ofta vara en konsekvens av förändringar i befolkningsunderlag. Men förändringarna styrs även av vilka lagar, förordningar, avgifter, skatter och bidrag som styr olika verksamheters utformning. Styrningens utformning är i sin tur en operationaliserad produkt av politiska idéer om hur samhällssystemet bör utformas.

Något som skiljer offentliga organisationer från andra organisationer är mängden krav som ställs på de offentliga. Skilda aktörer ställer olika krav på verksamheten. Statsmakterna har krav bl.a. på högt resursutnyttjande, godtagbar kostnadsnivå vad avser finansiering av utbudet samt ofta sysselsättningshänsyn. Medborgare/konsumenter kan ställa krav som ansluter bl.a. till följande: tillgänglighet, godtagbar kvalitet på tjänsten, godtagbara transportkostnader och acceptabla öppethållandetider. Serviceproducenterna å andra sidan har krav på bl.a. befolkningsunderlag och möjligheter till högt resursutnyttjande för att tillhandahålla tjänster.

Perspektiven inom samhällsplaneringen är till stor del avhängiga den nivå där planeringen sker. I den kommunala planeringen är t.ex. hela kommunens yta av intresse. På högre nivåer betraktas en kommun ofta som en punkt. Planeraren och beslutsfattaren på den regionala nivån har inom en klart definierad rumslig ram ansvar för att vissa typer av

[2] Brunsson, N & Hägg, I (red) *Marknadens makt.* SNS Förlag 1992

samhällelig verksamhet skall fungera, ofta enligt generella normer formulerade på högre nivåer i samhället. Uppgiften är att balansera utbud och efterfrågan, vilket bör leda till ytenheter som är relevanta ur utbuds- och efterfrågesynpunkt, dvs. de bör vara funktionellt avgränsade delområden runt ett centrum.

Tre statliga verk skall studeras. Urvalet gjordes bland verk med rikstäckande verksamhet. Valet av de tre verksamheterna har styrts utifrån ett antal kriterier. Från i första hand sysselsättningsaspekter har vi valt att studera Riksförsäkringsverket med de 25 allmänna försäkringskassorna samt Vägverket; dessa två verk har, och har haft, betydelse för sysselsättningen på många mindre orter. I båda fallen kan dessutom finnas en tillgänglighetsaspekt. Rikspolisstyrelsen har valts mot bakgrund av krav på tillgänglighet; trygghetsaspekten lokalt och regionalt är viktiga för invånarna. Vägverkets huvudkontor är lokaliserat till Borlänge, de andra två verken finns i Stockholms innerstad.

Endast ett fåtal statliga enheter har idag indelningar som helt följer länen. Här finns AMUgruppen, arbetsmarknadsverket, försäkringskassorna, polisen och skattemyndigheterna. För ett större antal verk innebär indelningen att ett eller flera län har slagits samman: Arbetarskyddsverket, domstolsväsendet, Kriminalvårdsverket, luftfartsverket, det militära försvarets fredstidsorganisation, Skogsstyrelsen, Skolverket, Statens invandrarverk, Statens lantmäteriverk, Tullverket, Vattenfall och Vägverket. Men flera statliga verk och bolag har egen lösning som är större än länen; de har fjärmat sig från länsindelningen: banverket, posten, sjöfartsverket, statens järnvägar samt Telia. Det gäller även regionsjukvården. Två av de i denna studie studerade organisationerna, försäkringskassorna och polisväsendet, finns bland de verk som följer länsgränserna. Vägverket representerar sedan den 1 januari 1992 den modell, där flera län har slagits samman.

Personalen vid de tre statliga verken har en mycket ojämn könsfördelning. Riksförsäkringsverket har till övervägande del kvinnlig personal (ca 75 procent). Både polisväsendet och Vägverket har en manlig dominans bland de anställda.

En viktig utgångspunkt i vårt arbete är att försöka ge en bild av förändringar i de statliga verken från 1980–talet och framåt på skilda geografiska nivåer – den nationella, den regionala samt den lokala. Information om Vägverket, Riksförsäkringsverket och Rikspolisstyrelsen har insamlats under juni–september 1996. Materialet består av årsberättelser, verksamhetsplaner och olika statliga utredningar. Förutom de skriftliga källorna har företrädare för de berörda verken intervjuats. På liknande sätt har information inhämtats från ett antal regioner och lokala arbetsställen; vi har eftersträvat att ge en jämförande bild av situationen

i storstad respektive glesbygd. Statistiska centralbyrån har tillhandahållit ett omfattande statistiskt material som har bearbetats.

Vi analyserar organisationen vid skilda tidpunkter. För det första visar vi hur situationen såg ut under 1980–talet före decenniets decentraliseringsvåg som var en politiskt beslutad strategi. Den andra tidpunkten är 1990, när decentraliseringen av arbetsuppgifter och ansvar kan anses ha fått effekter. För det tredje betraktar vi situationen i dagsläget.

3 Vägverket, Rikspolisstyrelsen och Riksförsäkringsverket

Många statliga verk har en regional nivå. Den operativa verksamheten har i flera statliga verk sedan 1980–talets ingång förskjutits till den lokala nivån från de centrala och regionala nivåerna. Den lokala nivån får ett ökat ansvar för verksamheten och den centrala och – delvis – den regionala för styrning och uppföljning. De nationella och regionala nivåerna får därför färre arbetsuppgifter – och därmed färre arbetstillfällen. Som en konsekvens av detta har många organisationer valt att skapa färre men större regioner än län.[3] Också av andra skäl väljer allt fler att organisera sig i färre men större regioner. Sådana skäl är marknadens utseende eller kundunderlaget. Det finns verksamheter vars indelningar följer länen eller består av sammanslagna län. Det finns också organisationer som har funnit egna lösningar vars regionala indelning är större än länen, har vi konstaterat. Vid en omorganisation väljes ibland lösningar utan hänsyn till länsgränser. Ett kompletterande mönster är att huvudorter eller anläggningar med lämpligt omland bildar regioner. Låt oss se hur den regionala organisationen har förändrats och vilka regionala konsekvenser som kan urskiljas i de tre verk som vi har valt för närmare studier.

3.1 Vägverket

3.1.1 Uppgifter

Redan i en riksdagsmotion 1830 föreslogs ett förstatligande av vägarna på landsbygden. Det skulle emellertid dröja drygt ett hundra år innan ett beslut fattades. 1942 blev väghållningen på landsbygden en angelägenhet för staten. Den 1 januari 1944 bildades Kungliga Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen. Styrelsen var uppbyggd organisatoriskt på

[3] SOU 1992:63 *Kartboken. Bilaga 2 till betänkande av regionutredningen.*

länen; i varje län skulle finnas en vägförvaltning. Så var situationen ända fram till 31 december 1991.

Vägverkets uppgift idag är att svara för statens väghållning, planering av riksvägar samt fördelningen av statsbidrag till vägar och kollektivtrafik. Verket har nyligen erhållit ett av statsmakterna klart uttalat sektorssamordningsansvar. Av det allmänna vägnätets 104 000 km ansvarar Vägverket för 98 000 km och resterande, de s.k. statskommunvägarna, sköter kommunerna.

Kring 1980 var det statliga verket – då benämnt Statens Vägverk, senare Vägverket – organiserat med länen som bas. Genom anknytningen till länen fanns ett tydligt regionalt inflytandet via länsstyrelsen. Föredragande i frågor rörande länets vägar var vägdirektören. Så såg organisationen ut fram till 1986 när en administrativ reform genomfördes. Ett första steg mot en regionalisering togs. De tre regionerna blev Sydväst, Öst och Norr. Den senare regionen bestod av skogslänen, dvs. Norrland samt Värmlands och Kopparbergs län. Fortfarande var vägdirektörerna föredragande i länsstyrelsen. Verksamheten var uppbyggd på länsförvaltningar, men organisatoriskt blev tre regionchefer ansvariga för var sin region. Det fanns dessförinnan ingen tydlig åtskillnad mellan väghållar- och produktionsansvaret. I det förra ansvaret låg bl.a. planeringsuppgifter och uppgiften att besluta om vilken standard olika vägar skulle ha, dvs. myndighetsuppgiften. Fortfarande fanns vid denna tidpunkt cirka 280 arbetsområden med en s.k. vägmästare som ansvarig.[4] Vägverkets styrelse dominerades av företrädare för offentlig sektor.

Ett motiv till den organisatoriska förändringen 1986 var betoningen av ett myndighets- och planeringsperspektiv. Den var internt framsprungen; inga krav på förändring ställdes från omvärlden. I långa stycken förblev det en reform i huvudkontoret i Borlänge och motivet synes ha varit att bryta ett traditionellt mönster i Vägverket. Det handlade om ett brott mot rådande kultur- och maktstrukturer i syfte att stärka nationell planering.

Så såg första steget ut. Den 1 januari 1992 genomfördes en mer radikal förändring av Vägverkets organisation. Reformen bestod av två delar. En s.k. beställar/utförarmodell, initierad inom Vägverket, genomfördes. Två divisioner skapades genom den socialdemokratiska regeringens försorg; åtgärderna föreslogs i den s.k. tillväxtpropositionen signerad 1991.[5]

[4] Vägverket, Verksamhetsberättelse 1980

[5] Prop 1990/91:87 s 69-100

I propositionen anges att ”ett nytt planeringssystem föreslås. Utgångspunkten är att det nationella perspektivet stärks”. För att få ett jämförbart underlag från alla trafikgrenar skall de samhällsekonomiska effekterna beskrivas och ökad tonvikt läggas vid strategiska projekt. Ett infrastrukturanslag inrättades 1991 för att introducera en förändrad inriktning med nya arbetsformer för en effektivare medelsanvändning. En övergång till en helhetssyn på väginvesteringar ansågs ge anledning till förändringar i Vägverkets organisation och arbetsformer. Sådana förändringar borde ge en besparing på 300 miljoner kronor per år. Regeringen föreslog att Vägverket organiseras i en myndighetsdel och en produktionsdel. En organisation, väghållningsdivisionen, sedermera benämnd Division Väg och Trafik, för myndighetsutövning och planering och en för produktionen infördes. I produktionsorganisationen, Division Produktion, lades utföraransvar för genomförande av investeringar, drift och underhåll på beställning av väghållningsdivisionen. Samtidigt hävdades att det är angeläget att inom ramen för ett utvecklat planeringssystem bibehålla ett lokalt och regionalt inflytande. Länsstyrelserna skulle som dittills fastställa de långsiktiga planerna för länstrafikanslaget samt delta i planeringsprocessen för riksvägsnätet. Med viss koncentration på större projekt förutsågs. De prioriterade vägarna var dåvarande E3 numera E20, E4 och E6.

Den andra delen av reformen innebar en ny regionindelning. Det övergripande motivet för denna förändring synes ha varit en önskan att förstärka den nationella planeringen av vägtransportsystemet. Länsstyrelsens roll för Vägverket skulle därmed förändras. De politiska prioriteringarna bör preciseras och därmed bli mer styrande. Regeringen bör därför förtydliga inriktningen av planeringen. Inrättandet av infrastrukturanslaget ansågs innebära att arbetet inriktades mot att planera, finansiera och genomföra större sammanhållna investeringar av nationellt intresse, skrev regeringen.

Till grund för Vägverkets långsiktiga planering för drift, underhåll och utveckling av det statliga vägnätet bör ligga en starkare politisk styrning genom mer utvecklade regeringsdirektiv, framhölls vidare i regeringsförslaget. Dessa bör bl.a. utifrån tillväxt- och fördelningspolitiska strävanden ange målen för den statliga väghållningen och de vägtjänster som skall erbjudas. På Vägverket ankommer det därför att genom dialog, undersökningar och analyser säkerställa att brukarkraven påverkar verksamheten och de tjänster och produkter som erbjuds: ”Genom en systemanalytiskt baserad samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys kan förslag till långsiktiga investeringsplaner och planer för drift och underhåll utformas. Resultatet bör vara ett nationellt program på systemnivå. Programmet skall även redovisa konsekvenser

för miljö och naturresursanvändning samt inverkan av samhällsplanering, näringslivsutveckling m.m. Underlaget för denna redovisning hämtas genom dialog med de intressenter som ansvarar för sådana frågor på olika nivåer i samhället."[6]

På motsvarande sätt skulle regionala program på systemnivå upprättas. Dessa program borde utarbetas i nära kontakt med brukarna och de politiska organ som hanterar fördelningsfrågor på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna angavs i propositionen därvid utgöra en viktig aktör som sammanhållande organ på länsnivå.

3.1.2 Organisation

I propositionen behandlas också Vägverkets förslag till ny organisation för att kunna realisera det nämnda rationaliseringskravet på 300 miljoner kronor per år.[7] Förslaget vilade på den nämnda uppdelningen av Vägverkets verksamhet där myndighetsuppgifterna särskiljs från verkets produktions- och affärsverksamhet. Vidare konstaterades att produktionsorganisationen är indelad i distrikt. Dessa sades utgöra den fasta basen i Vägverkets produktionsorganisation och till vilken decentralisering av arbetsuppgifter skulle ske i största möjliga utsträckning.

Enligt Vägverkets uppfattning innebar en övergång till större regioner betydande effektiviseringar och rationaliseringar. Vid valet av huvudort i respektive region hade Vägverket att utgå från vad som är bäst med hänsyn till verkets uppgifter och verksamhet (hänsyn till vägnätets utbredning, transportmönster, regional balans, arbetsmarknad m.m). Huvudorter i produktionsområdena behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med regionhuvudorter, hävdade regeringen. Flera alternativ var, enligt verkets uppfattning, möjliga.

Regeringen biträdde alltså verkets förslag och betonade att verkets produktionsuppgifter sker på företagsmässiga grunder. Det är särskilt betydelsefullt att Vägverket utnyttjar och verkar för konkurrens på producentområdet. Regeringen förordade med andra ord konkurrensutsättning av verkets produktionsapparat.

Vidare ansåg regeringen att Vägverket kan överväga, när erfarenheter vunnits av den nya organisationen, att helt eller delvis bolagisera produktionsorganisationen. Regeringen avvisade tanken på regionstyrelser: "Vägverkets verksamhet bör även fortsättningsvis ytterst ledas av

[6] Ibid s. 85, 91

[7] Ibid s. 91 ff

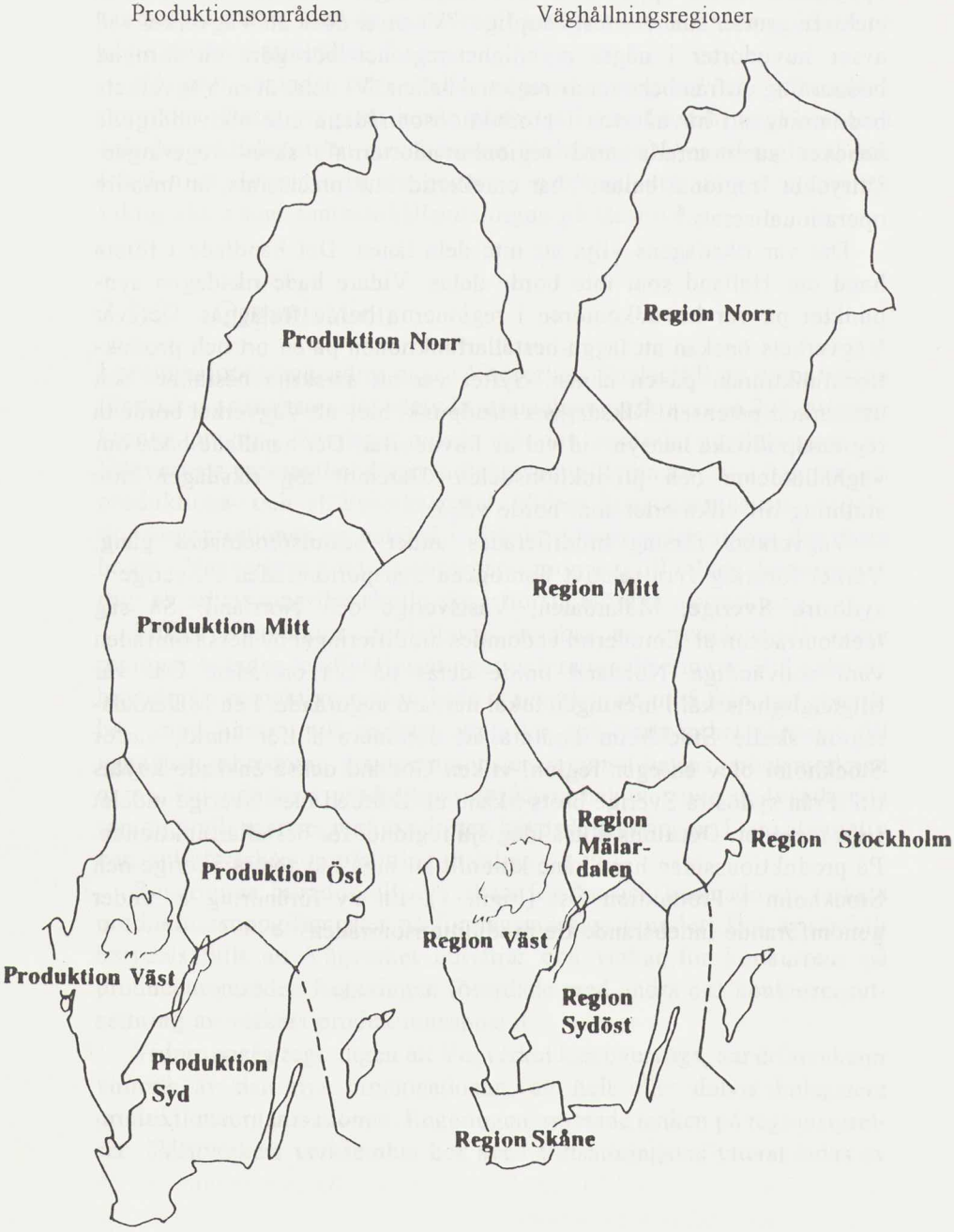
Vägverkets styrelse." Enligt regeringens bedömning var det verkets uppgift att kunna uppnå aviserade besparingar samt att avgöra vilka etableringsorter som är mest lämpliga. "Vi anser dock att Vägverket vad avser huvudorter i några myndighetsregioner bör göra en förnyad bedömning utifrån behovet av regional balans. Vi delar även Vägverkets bedömning att huvudorten i produktionsområdena inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med regionhuvudorterna", skrev regeringen. Uttrycket "regional balans" har emellertid inte preciserats, än mindre operationaliserats.[8]

Det var riksdagens vilja att inte dela länen. Det handlade i första hand om Halland som inte borde delas. Vidare hade riksdagen synpunkter på var huvudkontoren i regionerna borde förläggas. Det var Vägverkets önskan att lägga beställarfunktionen på en ort och produktionsfunktionen på en annan. Syftet var att särskilja beställar- och utförarkompetensen. Riksdagens ståndpunkt blev att Vägverket borde ta regionalpolitiska hänsyn vid val av huvudorter. Det handlade både om väghållardelen och produktionsdelen. Däremot tog riksdagen inte ställning till vilka orter som borde väljas.

Vägverkets förslag modifierades under beslutsprocessens gång. Verket förutsåg fyra relativt homogena transportområden i Sverige – sydöstra Sverige, Mälardalen, Västsverige och Norrland. Så såg idealområdena ut. Emellertid bedömdes modifieringar av dessa områden vara nödvändiga. Norrland borde delas på två områden. Där var tillgänglighetsskäl i meningen lokal närvaro avgörande. I en Mälardalsregion skulle Stockholm komma att dominera alltför starkt, varför Stockholm blev en egen region, vilken Gotland också önskade knytas till. Från sydöstra Sverige bröts Skåne ut. Därmed blev Sverige indelat i sju regioner. Det finns alltså idag sju regioner för beställarfunktionen. På produktionssidan har Skåne kommit att ingå i sydöstra Sverige och Stockholm i Produktion Öst (Figur 1). En ny förändring är under genomförande innebärande tre produktionsområden.

[8] Ibid s. 91 ff

Figur 1. Vägverket 1 januari 1992.



Källa: Vägverket

De lokaliseringar av kontoren som hade föreslagits av Vägverket ifrågasattes. Väghållningsansvaret i Skåne lokaliserades inte till Malmö//Lundområdet utan till Kristianstad. I Mälardalen fanns en rad alternativ men Eskilstuna valdes. I Region Mitt blev Härnösand och inte Gävle huvudort. Övriga orter blev Luleå, Solna, Göteborg och Jönköping. Produktion Väst fick sin lokalisering till Vänersborg och inte Göteborg. Produktion Mitt förlades till Östersund och inte Sundsvall. Övriga tre platser blev Umeå, Växjö och Västerås. Här tvingades således Vägverket till olika typer av regionalpolitiska överväganden.

Den 1 januari 1993 fördes Trafiksäkerhetsverket in under Vägverket varigenom Vägverket fick ett sektorsansvar för trafiksäkerheten inom vägtransportsystemet. Detta har därefter utökats att omfatta miljö, handikapp, yrkestrafik, kollektivtrafik, informationsteknik och forskning och utveckling genom beslut av riksdagen. Här finns alltså en förskjutning i Vägverkets verksamhet mot ett totalansvar för det svenska vägtransportsystemet. Därmed skulle kunna sägas att tyngdpunkten har förskjutits mot storstad snarare än glesbygd mot bakgrund av att det vidgade ansvaret i första hand är att bevaka storstadsområdena. Därmed skulle också någon sorts rumsliga effekter kunna betraktas som sannolika av denna övergång mot ett totalt ansvar.

Den regionala organisationen skiljer sig markant mellan de två divisionerna samt mellan de enskilda regionerna och produktionsområdena inbördes. Regionerna fick nämligen stor frihet vad gäller organisation, ekonomi och personal. När Vägverkets regionala organisation skulle bildas den 1 januari 1992 fick vägdirektörerna ansvar att forma organisationen för att främja lokal och regional anpassning. Det är förklaringen till att organisationen varierar mellan regionerna och mellan produktionsområdena, men flera likheter råder.

En likhet är att regionerna bygger upp en nätverksorganisation – med undantag av Region Mälardalen – för att sköta samråd med lokala och regionala aktörer. I länsstyrelsen antas länsplaner, som omfattar investeringar i statliga länsvägar, länsjärnvägar, kollektivtrafik, regionala flygplatser och kajanläggningar. De statliga verken är sektoriserade. För en helhetssyn står länsstyrelsen. Här finns också beredningsorgan med deltagare från trafikverken, trafikhuvudmännen (kollektivtrafik) och handelskammaren. Styrelsen har beslutanderätt beträffande länstrafikanslaget (LTA). Däremot ingår inte underhåll av länsvägar och länsjärnvägar i länstrafikanslaget och är inte heller en ansvarsfråga för länsstyrelsen. För övriga väghållningplaner – nationella och regionala – är länsstyrelsen endast remissorgan.

Regioner, produktionsområden och distrikt följer länsgränserna. År 1980 fanns cirka 280 s.k. vägstationer ingående i förvaltningarna. Dessa

fanns av tillgänglighetsskäl utlokaliserade i framför allt glesbygdsområden. Idag (augusti 1996) har dessa reducerats till 30 arbetschefsområden med placering i produktionsorganisationen. Vi ser ånyo en organisatorisk förändring med rumsliga effekter. Dessa förändringar har emellertid i de flesta fall kunnat ske utan motstånd från de lokala nivåerna. Ur Vägverkets perspektiv finns idag en acceptans för nedläggningar av lokala enheter enligt flertalet intervjupersoner.

Innebär den organisatoriska förändringen – rolluppdelningen och regionindelningen – att samordningen med andra offentliga verksamheter har påverkats? Vägverket betonar både konkurrens och samverkan med andra trafikverksamheter. Här finns en nationell planering innefattande även de tre andra transportverken, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. De geografiska indelningarna i de fyra transportverken skiljer sig dock. Det förefaller inte leda till några problem från Vägverkets utgångspunkter. Samordningen med länsstyrelserna sker idag genom informella nätverk där remissförfarandet kompletterar informella kontakter. Här kan emellertid finnas en asymmetri mellan tjänstemännen från Vägverket som har ett kunskapsövertag jämfört med kommunpolitiker och länsstyrelsens tjänstemän. Det regionala inflytandet diskuteras dock i Vägverket. Man är medveten idag om problemet.

3.1.3 Regional organisation – några exempel

Vägverket Region Väst

Låt oss se hur den regionala organisationen ser ut och starta med Division Väg och Trafik och sedan ta några exempel från Division Produktion.

Före den 1 januari 1992 hade Vägverket, som redan framgått, en organisation uppbyggd på länsgränserna. Det fanns en vägförvaltning i varje län. Myndighetsuppgifterna och produktionen var integrerade. I vårt första exempel, Göteborgs och Bohus län, fanns åtta arbetsområden. Det var framför allt produktionsorganisationen som var indelad i områden, Strömstad, Tanum, Munkedal, Lysekil, Ljungskile, Orust, Kungälv och Landvetter. De skötte drift och underhåll av vägarna. Idag ingår länet i Region Väst som betjänar fem länsstyrelser. Här är rollfördelningen en annan än i t.ex. Region Stockholm som endast har att betjäna en länsstyrelse.

Region Västs organisation består av åtta avdelningar. En av dessa är avdelningen för ekonomi och marknad, vilken har en lokal förankring

i form av vägombud i de fem residensstäderna Karlstad, Mariestad, Vänersborg, Halmstad och Göteborg. Varje vägombud har 5–10 anställda. Vägombudet ingår i avdelningen ekonomi och marknad och har tillsammans med chefen för denna avdelning en viktig roll i nätverket. I detta ingår att samråda med ett stort antal lokala och regionala aktörer, allt ifrån landshövdingar och kommunalråd till företag, lokala näringslivsorganisationer och skilda ad hoc grupper av medborgare.

En annan avdelning i Region Väst är underhållsavdelningen, en beställaravdelning vars uppgift är att "köpa" drift och underhåll i totalt 40 områden. Detta läggs successivt ut som konkurrensutsatta uppköp.

För närvarande är 55 procent av drift och underhåll av vägarna i Göteborgs och Bohus län konkurrensutsatta. Tio procent åvilar Skanska, fem procent NCC och fem procent PEAB. Det innebär att Produktion Väst fortfarande har cirka 80 procent av verksamheten.

En tredje avdelning är byggnadsavdelningen, också det en beställaravdelning, som lägger ut projektering och byggande på konkurrens.

Vägverket Region Norr

På Region Norr i Luleå finns idag cirka 120 personer. Dessutom finns cirka 20 personer i Umeå, 5 personer i Skellefteå, 4 i Storuman och 3 i Gällivare. Dessa tillhör i första hand beställningsavdelningen och samhällsplaneringsavdelningen. Totalt finns sex avdelningar på regionkontoret. Det är emellertid endast de nämnda två avdelningarna som är väl representerade på enheterna i Umeå, Skellefteå, Storuman och Gällivare. Deras uppgift är att fånga upp behov lokalt och regionalt; de ligger tidigt i planeringsprocessen. Som exempel kan anföras det nu aktuella Bodens sjukhus. Deras uppgift är att ha kontakt med kommuner och andra myndigheter (vägombud). För övrigt finns lokalt placerad personal vars uppgift är att vara beställarombud (motsvarande vägmästare). Uppgiften för enheterna är att fånga upp behov och utgöra noder i Vägverkets regionala nätverk vid denna typ av händelser. Beställningsavdelningen i Region Norr köper produktion i konkurrens. Investeringarna är alltid konkurrensutsatta, medan underhållet är konkurrensutsatt till cirka 70 procent. Till stor del sköts fortfarande underhållet via Vägverkets produktionsorganisation; den har varit lyckosam vid upphandlingarna. Så är situationen även i övriga regioner.

I Norrbottens län fanns tidigare 23 arbetsområden/vägstationer. I ledningen fanns en vägmästare. Varje station hade ansvar för drift och

underhåll för 30–50 mil väg. De var i första hand ansvariga för drift och underhåll. Produktionen i Norrbotten har reducerat antalet anställda under 1990–talet.[9]

Vägverket Region Mälardalen

När Region Mälardalen skulle byggas upp beslöts att hela verksamheten skulle förläggas till Eskilstuna. Här saknas den typ av nätverksorganisation vi ser i övriga regioner för att fånga upp idéer, synpunkter och kommentarer tidigt i processen. Här finns inte lokal närvaro. Man behövde inte ta hänsyn till redan anställd person. Verksamheten byggdes upp från grunden. Region Mälardalen planerade för 100 anställda. Idag är siffran 140 men har varit uppe i 170; körkortsärenden har flyttats till Borlänge. Vägverket Region ökar alltså antalet anställda, medan Vägverkets produktion minskar. Låt oss nu ta några exempel från produktionsorganisationen.

Vägverket Produktion Väst

Huvudkontoret för Produktion Väst är idag (augusti 1996) lokaliserat till Vänersborg. I Älvsborgs län fanns vid utgången av 1991 sexton vägstationer, från Tranemo i söder till Bengtsfors i norr. Vägmästaren var chef för en vägstation. Han/hon hade tre till fyra arbetsledare till sin hjälp. Varje arbetsledare hade ansvaret för 10–15 personer och ansvarade för 30–35 mil.

År 1994 kom nästa förändring. Då fanns fortfarande en tro på bolagisering. Då bedömdes Vägverket Produktion ha alldeles för "stor kostym". "Det handlade om för mycket personal, för mycket maskiner och för många fastigheter", som en intervjuperson uttryckte det. Så var fallet mot bakgrund av det preliminära beslutet om en bolagisering den 1 januari 1995. Sedan dess har också regeringens uppfattning om statliga bolag förändrats och blivit mer restriktiv.

Det var bolagiseringen och konkurrensutsättningen som ånyo angavs som motiv för att lägga ned de fem distrikten i Produktion Väst och ersätta dem med tre avdelningar med Halmstad, Göteborg och Karlstad som huvudorter. Varje avdelning är indelad i ett antal arbetschefsområden. Så ser det ut i dagsläget. Nästa förändring kommer att äga rum

[9] Vägverket, Norrbottens län. *Slutrapport. Målstyrning. Mars 1990.*

successivt, då Vägverket går från fem produktionsområden till tre produktionsområden i landet. Produktion Väst och nuvarande Produktion Mitt försvinner. Huvudorter för Produktion Syd blir Växjö, för Produktion Mitt blir huvudorten Västerås och för Produktion Norr efter stora stridigheter Umeå och inte Östersund.

År 1995 fick man nej till bolagisering. Fortfarande är det emellertid lönsamhetskrav som föranleder "företaget" Vägverket Produktion att genomföra ytterligare neddragningar av personal längst ut i frontlinjen. Sålunda kommer troligen lokalt placerad personal på sikt att ytterligare minska.

Vägverket Produktion Öst

Region Öst är indelat i två områden. Produktion Öst kommer att ingå i Produktion Mitt och består av fyra län (U, C, T och D län). Det andra området är B län och I län. Lokaliseringen är och förblir Västerås.

Produktion Öst har förlorat väghållningen i Fagersta kommun. Det innebär att antalet anställda minskar. Skanska övertar verksamheten. Samtidigt finns nu en strävan att söka uppdrag i kommunerna. Man har lyckats i ett fall, Lekebergs kommun när kommunen avdelades från Örebro kommun. Produktionsområdet har varit mer lyckosamt vid Banverkets upphandling.

Minskad lokal närvaro – särskilt på mindre orter

Sammanfattningsvis innebar de organisatoriska förändringarna i Vägverket den 1 januari 1992 dels en ny regional indelning, dels en rolluppdelning i en beställar/utförarmodell. "Idag saknas motsvarighet till en vägmästare som kunde sina 30 mil och kände ett ansvar för att vägen var i gott skick. Entreprenören känner inte lika starkt ansvar. Det är i långa stycken fråga om en ansvarsfråga. Utvecklingen av konkurrensutsättningen har gått mycket snabbt och kanske är det feltänkt. Kortsiktiga överväganden, man får arbetet utfört till en lägre kostnad, leder kanske till långsiktigt ökade kostnader." Så uttryckte sig en intervjuperson. Men drivkrafterna vid förändringarna är främst besparingskrav.

Ofta nämns i Vägverkets dokumentation att samhällsekonomiska bedömningar vägs in. Ett totalt ansvar för Sveriges vägtransportsystem innebär i sig en sådan samhällsekonomisk bedömning. Fokus i verksamheten har förskjutits mot storstadsområdena och vägar mellan dessa. Det är sannolikt att den förändrade inriktningen i Vägverkets ambitioner

under 1990–talet inte hade varit lika lätt att förverkliga utan nedmontering av det regionala inflytandet. Tillväxtpropositionens motorvägssatsningar mellan storstadsområdena hade förmodligen försvårats med en stark regional bas. Det bör dock nämnas att satsningarna i storstäderna till stor del motiverades av att de skulle skapa en större tillväxt för landet som helhet. Men det finns motkrafter i den meningen att kommuner och näringsliv, framför allt skogsindustrin, kraftfullt agerar för ökad tillgänglighet. Argumenten är också här tillväxtorienterade, då man pekar på skogsindustrins stora ekonomiska betydelse. Det torde därvid i minskande grad vara sysselsättningshänsyn som åberopas.

Regionerna – med ett undantag – karaktäriseras av en organisation som syftar till att bygga nätverk för att fånga upp lokala händelser och strategier. För detta har man också som regel enheter i länsresidensstäderna – dvs. där de förra vägförvaltningarna fanns – enheter inordnade i regionkontorets organisation. Det bör också noteras att olika uppfattningar råder om huruvida länsstyrelsens roll har förstärkts i och med att en kommunikationsexpert har blivit föredragande i dess styrelse. Landshövdingarna var ganska mangrant kritiska till den nya organisationen före reformen den 1 januari 1992. Man ville inte förlora de nära kontakterna man hade med ”sin” vägdirektör i länet. Nu samordnar man emellertid verksamheten väl över kommungränserna. Idag bygger förankringen på remissförfarande inför beslut och olika former av framför allt informella kontakter – en formell struktur saknas – mellan Vägverket regionalt/nationellt och länsstyrelser och kommuner. I produktionsorganisationen förefaller det emellertid vara renodlat företagsekonomiska utgångspunkter som styr; så var ju också intentionerna.

Produktionsorganisationen förändras markant och förlorar arbetstillfällen. Dessa fanns i huvudsak på mindre orter. Styrelsens sammansättning har förändrats från offentlig sektors företrädare till representanter för näringslivet.

”Det går inte att driva ett företag och samtidigt ta regionalpolitiska hänsyn. Vi konkurrerar och då kan vi inte ta hänsyn till regional balans. Enda kontakterna med den lokala nivån är idag att vi raggar jobb.” Så uttryckte sig en intervjuperson inom produktionen.

Det är svårt att avgöra vilka som är vinnare och förlorare vid dessa omorganisationer. Det är dock klart att för den enskilde – och för kommunen och statliga, lokala och regionala enheter – blev det längre väg till beslutsfattaren. Den lokala närvaron är väsentligt lägre. Det förefaller inte osannolikt att när effektivitetsmål prioriteras får det regionala och lokala inflytandet ge vika, vilket innebär att regionalpolitiska hänsyn tonas ned. Det förefaller sannolikt att det är den

regionala hänsynen och framför allt hänsynen till glesbygden som förs fram på lokal nivå.

3.2 Polisväsendet

3.2.1 Uppgifter

"Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp". Så lyder polislagens första paragraf. Polisens uppgift är att bekämpa brottslighet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt ge allmänheten skydd och hjälp. I regleringsbrevet för budgetåret 1993/1994 angav regeringen verksamhetens inriktning i form av prioriteringar av följande områden:

- brottsförebyggande verksamhet
- synlighet genom ökad fotpatrullering och utbyggd närpolisverksamhet
- narkotika- och våldsbrott samt ekonomisk brottslighet
- omsorg av brottsoffer
- trafikövervakning
- internationella frågor
- rationalisering av all verksamhet
- samt verkställighet av utlänningsärenden.

Polisens övergripande mål är således att minska brottsligheten och att öka människors trygghet i samhället. Inom polisen pågår ett omfattande reformarbete. En del i detta arbete är närpolisreformen, vilken innebär att tyngdpunkten i polisarbetet flyttas närmare dem som berörs av och kan påverka brottsligheten och att polisen får större möjlighet att gripa in i ett tidigt skede. Statsmakterna har formulerat målet att närpolisen skall utgöra basen i polisens verksamhet. Tiden är emellertid något längre för glesbygdslän. Denna målsättning för utbyggnad av närpolisverksamheten har i flertalet län preciserats till att avse cirka 30 procent av länets totala resurser. Jönköpings, Malmöhus och Västmanlands län har angett målet till 35 procent och några län har preciserat ännu högre siffror. Bakgrunden till att länen stannat för cirka 30 procent som mål är varierande. I Stockholms län är det ett resultat av målet en närpolis per 1 000 invånare, i andra län att närpolisen skall vara basen för verksamheten. Med andra ord innebär detta att syftet med sektorns

anslag till polisen är att öka tryggheten och minska brottsligheten i länen, inte att främja sysselsättnings- eller andra regionalpolitiska mål.

Efter förstatligandet 1965 kännetecknades polisväsendet av en betydande centralisering med utgångspunkt från den centrala förvaltningsmyndigheten – Rikspolisstyrelsen. Ansvaret på de regionala och lokala nivåerna var begränsat såväl verksamhetsmässigt som administrativt. Polisen tilldelades medel för sin verksamhet i form av förslagsanslag.

Under 1984 tog statsmakterna ställning till ett stort antal frågor om polisverksamheten. Den s.k. polisreformen genomfördes i två steg. Polisreformen byggde i allt väsentligt på förslagen från 1981 års polisberedning. Beträffande Rikspolisstyrelsen framhölls bl.a. styrelsens stora betydelse för uppbyggnaden av ett modernt och effektivt polisväsende under åren från förstatligandet och fram till reformeringen. Följande citat ur regeringsförslaget belyser synen på Rikspolisstyrelsens roll och uppgifter.[10]

"Enligt min uppfattning bör Rikspolisstyrelsen även fortsättningsvis anförtros betydelsefulla uppgifter inom polisväsendet. Det är emellertid naturligt att styrelsens arbete nu ges en annan inriktning och anpassas till det samhälle och den förvaltningsstruktur på polissidan som vi har idag och kan möta i framtiden. I ett uppbyggnadsskede av det statliga polisväsendet var det enligt min mening befogat att styrelsen gavs delvis långtgående befogenheter gentemot den lokala och regionala polisorganisationen. När nu, efter 20 år, uppbyggnaden får anses avslutad har behovet av en stark central styrning över främst den lokala verksamheten från styrelsens sida fallit bort. Samtidigt växer andra, viktiga uppgifter fram för en central myndighet på polisväsendets område. Dessa nya uppgifter kan i mycket hänföras till olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna."

Under åren 1986–90 behandlades en rad andra frågor om polisverksamheten i budgetpropositionerna för respektive år. En mera samlad syn på polisverksamheten redovisas 1990.[11] Där togs upp ett antal frågor som rörde vidareutvecklingen av 1980–talets polisreform. Bl.a. beskrevs regeringens syn på Rikspolisstyrelsens framtida roll.

"Det jag nu anfört innebär en betoning av rikspolisstyrelsens funktioner som ett förvaltningsorgan åt regeringen och ett serviceorgan åt polisorganisationen i övrigt. Till funktionen som förvaltningsorgan åt regeringen hör bl.a. att föra ut statsmakternas beslut till polisorganisatio-

[10] Prop 1983/84:81

[11] Prop 1989/90:155.

nen, att utöva tillsyn över polisväsendet och att följa upp hur statsmakternas beslut omsätts i praktiken samt att i anslagsframställning och på annat sätt lämna statsmakterna information om läget beträffande polisens verksamhet och underlag för beslut av statsmakterna rörande polisen. Också rikspolisstyrelsens centrala arbetsgivarfunktioner kan räknas hit. Stödet till polisorganisationen gäller bl.a. metodutveckling, utbildning, administration, ADB–stöd och teknisk utveckling. Därtill kommer att rikspolisstyrelsen har viktiga polisiära uppgifter, bl.a. av samordningskaraktär, på området som rör landet som helhet, framför allt när det gäller narkotikabrottslighet, ekonomisk kriminalitet och organiserad brottslighet." Propositionen behandlades av riksdagen under hösten 1990.[12]

Vid mitten av 1980–talet infördes delvis en ny ledningsmodell för polisen, den s.k. länspolismästarmodellen. Samtidigt skedde en viss delegation av ekonomiskt ansvar, från central nivå till lokal nivå, när de civilanställdas löner och förvaltningskostnader överfördes till den lokala polisorganisationen. År 1992 genomfördes länspolismästarmodellen i hela landet. Samtidigt genomfördes en budgetreform, som innebar att mål- och resultatstyrning samt ett system med rambudgetar infördes. Fördelning av anslag till lokala myndigheter hade till stor del utgått från situationen vid polisens förstatligande 1965. Betydande omflyttningar i befolkningen och andra förändringar i samhället ansågs kräva en annan form av anslagsfördelning.

Rikspolisstyrelsen har infört en modell för fördelning av anslagen till länen som huvudsakligen bygger på en per capita fördelning av de polisiära resurserna till respektive län. På länsnivå har man nämligen kunnat konstatera ett starkt samband mellan antalet anmälda brott och antalet invånare. Mot bakgrund av detta framstod en per capita modell – en fördelning med befolkningstalet som utgångspunkt – vara mest lämplig och dessutom ligga i linje med fördelningsprinciperna inom andra områden inom statsförvaltningen. Sambandet mellan befolkning och antalet anmälda brott gällde dock bara upp till en viss nivå. Därefter inträdde vad som skulle kunna kallas en storstadseffekt, där såväl antalet brottsanmälningar som antalet ingripande meddelanden per invånare fick ett signifikant högre värde. Man ansåg att detta förhållande kunde tyda på strukturella förhållanden av generell karaktär, som motiverade större behov av polisiära tjänster, den s.k. strukturfaktorn. Se vidare tabell 1. I vissa län förelåg verksamhet som var oberoende av folkmängd. Dessa verksamheter kostnadsberäknades

[12] JuU 1990/91:24, rskr 1990/91:210.

schablonmässigt och benämndes beslutspaket, t.ex. sjöpolisverksamhet och fjällräddning.

Tabell 1. Fördelningsmodellens uppbyggnad för budgetåret 1995/96.

Budgetår 1995/96	Besluts-paket	Struktur-faktor	Aspirant-kostnad	Lokalhyra	Per capita	Fördelnings-modell
Belopp (mkr)	408,3	952,5	146,2	900,6	6 627,0	9 034,6
I procent av anslag	4,5	10,5	1,6	10,0	73,4	100,0

Källa: Rikspolisstyrelsen

Fördelningsmodellen inkluderar alltså en strukturfaktor, vilket innebär att storstäderna får 10 procent mer av anslaget (B5) än de övriga länen. Detta förfaringssätt ifrågasätts från vissa län utanför storstäderna, eftersom de anser att anslagen per capita skall vara allenarådande.

I tabell 2 redovisas antalet poliser per 1 000 invånare. Skillnaderna mellan länen är mycket stora. Stockholms län har dubbelt så många poliser som Kristianstads län.

Tabell 2. Antal poliser per 1 000 invånare budgetåret 1994/95. Län.

Stockholms län	2,88	Gotlands län	1,58
Göteborgs och Bohus län	2,54	Jönköpings län	1,54
Malmöhus län	2,18	Uppsala län	1,53
Riket	2,00	Kopparbergs län	1,53
Norrbottens län	1,91	Kalmar län	1,46
Västmanlands län	1,86	Jämtlands län	1,44
Södermanlands län	1,81	Kronobergs län	1,43
Örebro län	1,71	Västerbottens län	1,41
Blekinge län	1,65	Skaraborgs län	1,40
Västernorrlands län	1,62	Hallands län	1,40
Östergötlands län	1,61	Älvsborgs län	1,37
Gävleborgs län	1,60	Kristianstads län	1,35
Värmlands län	1,59		

Källa: Rikspolisstyrelsen

3.2.2 Organisation

Polisen förstatligades år 1965. De delades landsfiskalens uppgifter mellan polis, åklagare och kronofogde. Landet indelades i 119 polisdistrikt som var och en var en egen myndighet. Denna organisation har i stort varit bestående ända fram till budget- och länspolismästarreformen år 1992. Då fick länsstyrelserna befogenhet att själva besluta om länets indelning i polisdistrikt. Vid ingången av år 1997 hade de allra flesta länen endast ett polisdistrikt. Antalet polismyndigheter är totalt 31.

Rikspolisstyrelsen inrättades vid förstatligandet och är en central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Rikspolisstyrelsen har en i huvudsak rådgivande, stödjande och samordnande roll inom polisorganisationen. Styrelsens befogenheter att leda polisverksamhet koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Rikskriminalpolisen, polishögskolan och säkerhetspolisen ingår i Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen har egna sektioner ute i landet. Dessa är vanligen placerade i residensstäderna. Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens Kriminaltekniska Laboratorium i Linköping. (Se figur 2.)

Länsstyrelsen är som nämnts det högsta polisorganet i länet och har det övergripande ansvaret för polisverksamheten i länet. Länsstyrelsens ansvar och befogenhet vad gäller polisverksamheten utövas i de flesta fall genom länspolismästaren.

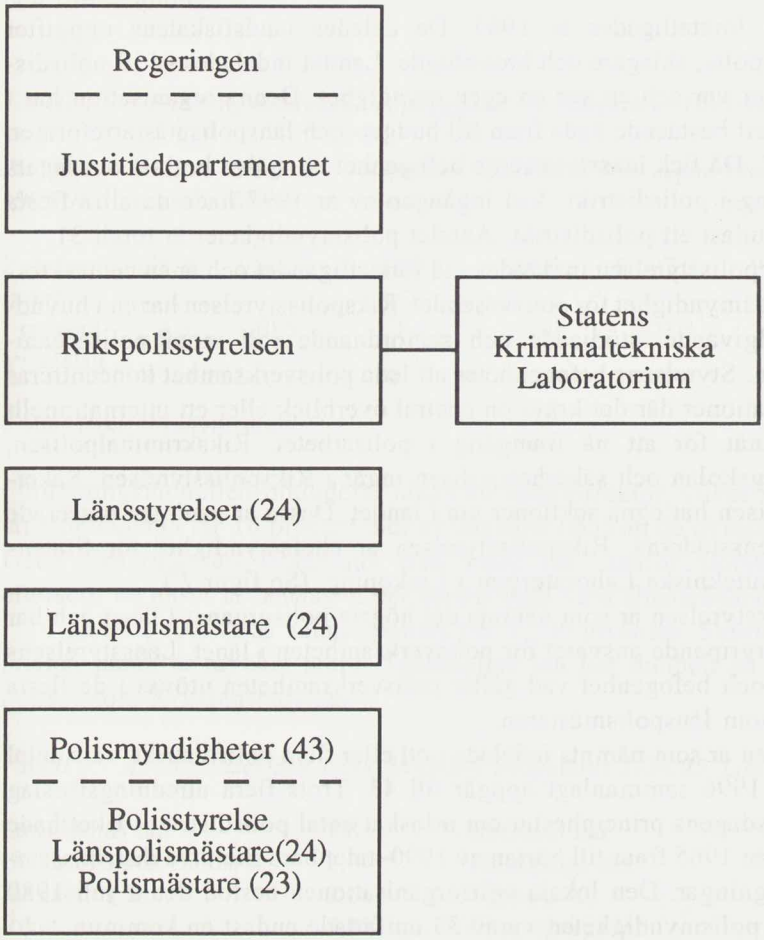
Länen är som nämnts indelade i ett eller flera polisdistrikt, vars antal hösten 1996 sammanlagt uppgår till 43. Trots flera utredningsförslag och riksdagens principbeslut om minskat antal polisdistrikt i riket hade det sedan 1965 fram till början av 1990–talet bara skett två distriktssammanslagningar. Den lokala polisorganisationen bestod den 1 juli 1980 av 118 polismyndigheter, varav 33 omfattade endast en kommun.

Antalet polismyndigheter har sedan dess minskat på följande sätt:

1980-07-01	Dec 1993	1994-07-01	1995-07-01	1996-07-01	1997-07-01
118	117	70	49	46	43

I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Polisdistrikten är indelade i polismästarområden/polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i t.ex. närpolisområden. Polismyndigheternas organisation varierar beroende på bl.a. personalstyrka, befolkningsstruktur och areal.

Figur 2. Polisväsendets organisation (juli 1996).



De 43 polismyndigheterna (juli 1996) hade sina huvudstationer på följande orter: Falun, Karlskrona, Falköping, Göteborg, Halmstad, Jönköping, Karlstad, Kristianstad, Arvika, Eskilstuna, Gävle, Hagfors, Hässleholm, Kalmar, Katrineholm, Kristinehamn, Växjö, Luleå, Alingsås, Trollhättan, Piteå, Skellefteå, Stockholm, Säffle, Lidköping, Malmö, Gällivare, Nyköping, Simrishamn, Skövde, Sveg, Vilhelmina, Borås, Uppsala, Sundsvall, Ängelholm, Linköping, Haparanda, Umeå, Visby, Västerås, Örebro och Östersund.

Län som endast hade en polismyndighet var 1996 följande: Blekinge län, Gotlands län, Gävleborgs län, Göteborgs och Bohus län, Hallands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kopparbergs län, Kronobergs län, Malmöhus län, Stockholms län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Örebro län och Östergötlands län, dvs. bli 15 av 24 län. Det innebär följaktligen att merparten i drygt hälften av länen är polisen numera organiserad i ett polisdistrikt med en enda myndighet, en länspolismyndighet. En fortsatt reducering i antalet polismyndigheter är att vänta inom de närmaste åren, vilket innebär att polismyndighetsindelningen på sikt kommer att sammanfalla med den nuvarande länsindelningen.

Inriktningen i besparingsarbetet har varit att rationalisera i ledningsfunktioner och administration och inte dra ned på den polisoperativa verksamheten. Verksamheten kännetecknas vidare av en fortsatt utbyggnad av närpolisen.

Omstruktureringen under senare år har inneburit en rationalisering av de högsta ledningsfunktionerna på så sätt att ett antal chefsfunktioner inte längre behövs i den regionala och lokala organisationen. Länsstyrelserna har rationaliserat vakthavande befälsfunktion så tillvida att man har färre vakthavande befäl i länet under "icke frekvent tid". Regeringens krav är att rationalisering skall åstadkommas utan att den operativa nivån inom polisverksamheten sänks. Det bedöms klarlagt att produktiviteten sjunkit något under senare år inom verksamheten brottsutredningar. Orsakerna tycks vara komplexa, men värderas i första hand utgöra effekter av den pågående omorganisationen. Också verksamhetsgrenen övervakning anses ha lägre produktivitet än tidigare som en följd av omorganisation och administrativa förändringar.

Rationaliseringarna ute i länen med ett decentraliserat resultatansvar och utveckling av nya arbetssätt (närpolis, brottsförebyggande problemorientering etc.) samt samordning av personal- och ekonomiadministration ställer stora krav på utveckling av det koncernövergripande teknikstödet. Bland annat har man arbetat med renovering av det nationella radiosystemet så att vakthavande befäl skall kunna leda hela länet från ett ställe samt för att reducera de stigande underhållskostnaderna.

Länsstyrelserna har fått ökat ansvar för polisverksamheten. Genom förändringar i polisförordningen[13] kan länsstyrelserna besluta om indelning i polisdistrikt, vilket tidigare var riksdagens uppgift. Distriktsindelningen har baserats på följande förutsättningar: Merparten av polisens verksamhet är lokal. Det är genom samarbete med närsamhället

[13] SFS 1993:193.

som polisen har möjligheter att bidra till trygghet och att angripa brottslighet i tidiga stadier. Därför skall den löpande operativa övervaknings-, utrednings- och problemorienterade verksamheten bygga på lokala polisenheters självständighet och ansvar. Länsstyrelsens och den regionala ledningens övergripande ansvar för effektivitet och ekonomi skall utövas genom årsvisa mål, anslagsramar och anvisningar bl.a. om samverkan inom regionen, genom kontroller av den lokala verksamheten samt genom tillsättning och avveckling av högre lokala chefer. Främsta kriteriet vid distriktsindelning bör vara bärkraft, dvs underlaget för en polisorganisation som med egna medel kan skapa trygghet och bekämpa den lokala brottsligheten för områdets invånare och bekämpa den lokala brottsligheten med rimlig framgång. Det saknas emellertid tillförlitliga mått på dessa effekter av polisiär verksamhet.

Den 1 juli 1992 etablerades en organisation med länspolismästare i samtliga län. Det innebär att chefen för den största polismyndigheten i länet också är regional chef. Länspolismästarreformen innebar i princip att länspolischeferna med tillhörande stab, vilka utgjorde en särskild funktion inom länsstyrelsen, blev chef vid polismyndigheten vid länets huvudort, samtidigt som titeln ändrades till länspolismästare.

Med anledning av regeringens förslag[14] om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin beslutade riksdagen i början av 1993[15] att sammanlagt 500 miljoner kronor skulle sparas inom justitiedepartementets verksamhetsområde under de kommande åren. Summan motsvarade cirka 5 procent av polisväsendets totala anslag. Besparingarna skulle i sin helhet ske inom polisväsendet och främst genomföras genom rationaliseringar samt med en övergång till studiemedelsfinansiering av polisutbildningen. Senare tillkom ytterligare ett besparingskrav på 235 miljoner kr för budgetåret 1995/96.

Budgetåret 1992/93 infördes ett nytt budgetsystem som förutsätter en resultatorienterad styrning av verksamheten och att medlen anvisas som ramanslag. Reformen innebar också ökade krav på uppföljning och utvärdering samt att verksamhets- och ekonomiansvar följs åt. I regleringsbrevet för budgetåret 1992/93 framgick att varje länsstyrelse skulle utarbeta ett program för fortsatt rationalisering av polisverksamheten för att länens samlade polisresurser skall kunna användas så effektivt som möjligt.

Indelningen i närpolisområden följer kommungränserna där kommunen utgör ett närpolisområde. Större kommuner är ofta indelade i flera

[14] Prop 1992/93:50

[15] FiU 1992/93, rskr. 1992/93:134

närpolisområden. Antalet poliser i närpolisområdena styrs av befolkningsunderlag, brottslighet och struktur i övrigt. Stora variationer förekommer när det gäller antal invånare per polis; från under 1 000 i vissa områden till 7–8 000 i andra.

Den 1 juli 1995 var ungefär 10 procent av landets polispersonal närpolis. Ungefär 60 procent av landets befolkning omfattades av närpolisverksamheten. Detta förutsätter en lokal anpassning, ofta, som redan har framgått, med målet att närpolisen skall utgöra cirka 30 procent av verksamheten.

På regional nivå arbetar länspolischefen eller länspolismästaren samt ett mindre kansli. Statens nya budgetprocess har inneburit en utökad frihet för de lokala polismyndigheterna att fritt disponera sina medel. Ytterligare uppgifter har delegerats från nationell till regional nivå, såsom fördelning av medel, samordning och samverkan inom och mellan länen, ekonomisk förvaltning, administrativt stöd och verksamhetsuppföljning. Polisen i respektive län upprättar egna årsredovisningar, vilka sändes in till Rikspolisstyrelsen som därefter upprättar en samlad årsredovisning för hela polisväsendet.

Vid mitten av 1990–talet var antalet poliser cirka 17 600 och annan personal cirka 7 100. Fördelningen mellan män och kvinnor var 66 procent män och 34 procent kvinnor. Polischefspersonal och polispersonal utgörs till drygt 85 procent av män. Den administrativa personalen utgörs däremot till övervägande del av kvinnor (78 procent). Speciella rekryteringsinsatser har gjorts för att öka andelen kvinnor och personer med invandrarbakgrund.

3.2.3 Regional organisation – några exempel

Länspolischeferna är 24 till antalet. De förändringar som ägt rum i de administrativa gränserna har skett inom länsgränsernas ram. Länen har varit indelade i polisdistrikt och dessa i sin tur i polisområden. Såväl antalet polisdistrikt som polisområden har minskat över tiden. En decentralisering av uppgifter har ägt rum från den centrala nivån till den regionala och från den regionala till den lokala. Länstyrelsens roll förstärktes när ramanslagen introducerades.

Den regionala och lokala verksamheten har fram till 1990–talet varit styrd från Rikspolisstyrelsen. Det kan vara intressant att notera att ett glesbygdsdistrikt var organiserat enligt samma modell som ett distrikt i storstaden. Anslagen var centralt utformade. Inga större regionala hänsyn togs. Antalet poliser bestämdes centralt. Under 1990–talet fick länen ett eget anslag och en egen personalstat. Ramanslag utdelades.

Inom dessa kunde länsstyrelsen själv avgöra hur medlen skulle fördelas inom länet. Det var fri användning mellan utgiftsslagen. Länspolismästaren lämnar budgetförslag och länsstyrelsens styrelse beslutar. Med detta som underlag tas därefter beslut om medlens användning.

Mer än hälften av länen utgör idag en enda polismyndighet, har vi kunnat konstatera. Hur kommer denna utveckling till uttryck i olika län? Erfarenheter har inhämtats från olika delar av landet. Göteborgs och Bohus län samt Norrbottens och Västerbottens län får stå som exempel.

Göteborgs och Bohus län

Fram till 1992/93 fanns i Göteborgs och Bohus län fem distrikt. Den 1 juli 1994 var man först näst Jönköpings län med att införa en länsmyndighet. Länsmyndigheten i Göteborgs och Bohus län kom därmed att bestå av nio polisområden. Dessa blev Göteborg city, Mölndal, Göteborg väst, Göteborg öst, Hisingen, Kungälv, Stenungsund, Uddevalla och Strömstad. I dessa nio polisområden fanns totalt 27 närpolisområden med en station i varje område. Det var framför allt ledningsfunktionerna och vissa administrativa uppgifter som försvann från de stationer som blev huvudorter i de nio polisområdena. Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län leds av en polisstyrelse. Inrättandet av en polismyndighet i ett län innebär att två lekmannastyrelser blir jämbördiga, länsstyrelsen och polisstyrelsen. Relationen till länsstyrelsen har lösts genom att ekonomi-, budget- och personalfrågor har delegerats till polisstyrelsen. Länsstyrelsen fattar endast beslut om indelningsfrågor. Organisationsförändringar kan genomföras med stöd av polisstyrelsen.

Västerbottens län

Inom Västerbottens län finns fortfarande tre polismyndigheter (oktober 1996). Sedan juli 1994 är länet indelat i följande polisdistrikt: Skellefteå polisdistrikt omfattande Malå, Norsjö och Skellefteå kommuner (totalt 84 449 invånare). Södra Lapplands polisdistrikt omfattar Dorotea, Lycksele, Sorsele, Storuman, Vilhelmina samt Åsele kommuner (totalt 40 790 invånare). Umeå polisdistrikt utgörs av Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln och Vännäs kommuner (totalt 135 233 invånare).

Bemanningen i Västerbottens län utgörs av 381 poliser (10 polischefer, 362 poliser samt 9 polisaspiranter) samt 157 civilanställda. Polisens verksamhet och sysselsättning är fördelad på de tre polisdistrikten

Umeå, Skellefteå och Södra Lappland. Länet har 31 närpolisområden med spridning i länet med hänsyn till befolkningsfördelningen. Sammanlagt är 126 poliser verksamma inom närpolisen. Kvalificerad brottsutredningsverksamhet finns enbart i Umeå. Här arbetar 54 poliser inom den kvalificerade brottsutredningsverksamheten. Övervakningssektioner finns förutom i Umeå också i Skellefteå. Utrycknings-/övervakningsenheterna är geografiskt spridda över länet.

Den interna administrationen är uppdelad på ekonomi, personal, löner och annan administration. Ekonomiadministrationen är koncentrerad till Skellefteå, Storuman och Umeå. Vissa administrativa uppgifter finns även i Vilhelmina och Lycksele. En omorganisation i syfte att skapa en länsmyndighet med tre polisområden planeras. På så sätt skulle man kunna uppnå rationaliserings- och effektiviseringsvinster framför allt med avseende på administration och ledning. Sedan förstatligandet av polisen har befolkningstalen i Skellefteå och Lycksele varit jämförelsevis konstanta. Däremot har befolkningen i Umeå ökat med mer än 30 procent, medan befolkningen i Storuman och Vilhelmina minskat med drygt 25 procent. Trots dessa befolkningsomflyttningar har detta inte kommit till tydligt uttryck i anslagsfördelningen. Så har exempelvis inte Umeå polisdistrikt kompenserats för den befolkningsökning som ägt rum inom denna del av länet jämfört med de distrikt vars befolkningsunderlag inte ökat eller t.o.m. minskat under perioden.

Den genom åren återkommande frågan om länets indelning i polisdistrikt har i praktiken varit en fråga för inlandet. Det har inte funnits anledning att ifrågasätta distriktsindelningen vid kusten. När Skellefteå och Umeå dragits in i diskussionen har det vanligen varit för att finna nya kombinationer som kan lösa inlandets problem. ”Att frågan blivit olöst kan bero på att man tillämpat rationella argument för att lösa irrationella problem av typen lokala motsättningar och personalens egenintressen”, hävdades i en intervju. Inlands- och glesbygdshänsyn anses med andra ord ha förhalat en förändring i distrikts- och anslagfördelning, som är mer anpassad till dagens befolkningsfördelning.

Låt oss se närmare på ett polisdistrikt i inlandet. Södra Lapplands polisdistrikt får stå som exempel. Distriktet är indelat i tre polisområden: Lycksele polisområde (cirka 14 000 inv.), Storumans polisområde (cirka 11 000 inv.) samt Vilhelmina polisområde (16 000 inv). Stationeringsorten för polismästaren och dennes kansli är Vilhelmina. Distriktets yta uppgår till cirka 36 000 km^2. Varje polisområde utgör en självständig operativ enhet inom distriktet. I varje polisområde finns en polisområdeschef. Polisdistriktet har 20 mil gräns mot Norge. I Tärnaby finns en gränstullstation. ”Mycket arbete har lagts ned på att få organisationen att fungera i den nya myndigheten och goda resultat har

kunnat presteras. Med tanke på att personalstyrkan decimerats med cirka 10 poliser framstår resultatet som än bättre". Så uttryckte sig en intervjuperson.

Västerbottens sparbeting för de tre budgetåren 1993/94–1995/96 blev 10,5 miljoner kr eller cirka 6 procent. Enligt Länsstyrelsens i Västerbottens län beslut december 1993 skall Södra Lappland enligt rationaliseringsplanen minska med 27 årsarbetskrafter eller 9,4 miljoner kronor. Glesbygdens speciella behov skulle kompenseras med 33 procent mer än vad befolkningstalen genererade. Ledningen av verksamheten under icke frekvent tid åvilar Umeå. Detta gör att man har möjlighet att stänga stationerna i Södra Lappland efter kl 17.00 och under helger.

I samband med fastställandet av länets budget-och verksamhetsplan 1994/95 överfördes medel med motsvarande fyra vakanta polismanstjänster från polismyndigheten i Södra Lappland till polismyndigheterna i Skellefteå och Umeå. Vidare överfördes genom frivillig omstationering medel avseende en polischef samt en civilanställd. Vidare har fjällradions manöverenhet flyttats från polisstationen i Lycksele polisområde till polismyndigheten i Umeå. Denna förflyttning har gett möjlighet att under icke kontorstid ta över ansvaret för fjällradion, vilket i sin tur medfört att man kunnat nattstänga polisstationen i Lycksele och att man kunnat överföra ansvaret för makthavande befälsfunktionen under icke frekvent tid till Umeå. Denna förändring har bidragit till att överföra polisiära resurser från ledning och planering till operativt arbete inom polismyndigheten i Södra Lappland.

Södra Lappland har alltså fått vidkännas en minskad medelstilldelning till förmån för kustdistrikten. Omfördelningen skall fortgå till dess att myndighetens medelstilldelning uppgår till en nivå som motsvarar fördelningsmodellen med en kompensation för glesbygdens speciella behov med 33 procent mer än vad som befolkningstalet genererar. Personalminskningen har hitintills inte medfört att servicen till allmänheten på polisområdenas huvudorter försämrats på kontorstid eller att det uppkommit besvärande utredningsbalanser. Problemet har främst varit att upprätthålla en god service och utryckningsberedskap på icke kontorstid, har det hävdats under intervjuerna.

Här kan man notera att det existerar en glesbygdsfaktor på regional nivå, vilket styrks av de önskemål som utformats av länsstyrelsens styrelse. På den nationella nivån förekommer däremot inte någon sådan argumentering i dokumenten. Här poängteras i stället ett hänsynstagande till storstädernas speciella situation.

Norrbottens län

Hur har utvecklingen varit i Norrbotten? Detta län har varit indelat i åtta polisdistrikt fram till 1990–talet: Piteå, Luleå, Kalix, Haparanda, Kiruna, Gällivare, Boden och Arvidsjaur.

Figur 3. Polisorganisationen i Norrbottens län 30 juni 1994.

Källa: Polismyndigheten Luleå

Fr.o.m 1 juli 1994 är antalet distrikt fyra med lika många polismyndigheter. Se Figur 4 som visar situationen efter den 1 juli 1994.

Figur 4. Polisorganisationen i Norrbottens län 1 juli 1994.

Källa: Polismyndigheten Luleå

Från mars 1994 fram t.o.m. december månads utgång 1996 har resurserna minskat med ungefär 20 procent. Det innebär en neddragning av poliser i länet från 556 till 440. De kvarvarande är fördelade enligt tidigare beslut, där särskild hänsyn har tagits till glesbygdens speciella problem. Men det synsättet har man gått ifrån idag. Ett undantag till regionalpolitiska hänsynstaganden under 1996 har gjorts, nämligen att länsväxeln har placerats i Boden och inte i Luleå, vilket förmodligen hade varit mer rationellt.

En neddragning av antalet distrikt fortsätter. Beslut har fattats om ett enda polisdistrikt och följaktligen en polismyndighet. Effektivitets- och besparingsskäl har varit pådrivande. Polismyndigheten får en polisstyrel-

se med cirka tio medlemmar. De fjorton kommunerna i Norrbotten kommer att organiseras på följande sätt:

I Norra Lappland
Kiruna
Gällivare
Jokkmokk

II Östra Norrbotten
Pajala
Överkalix
Kalix
Haparanda
Övertorneå

III Luleå
Boden

IV Pite älvdal
Piteå
Älvsbyn
Arvidsjaur
Arjeplog

Företrädarna för de olika kommunerna utanför Luleå brukar framföra synpunkter på att man är rädd för att kompetensen och specialiseringen koncentreras alltför mycket till Luleå. Gällivare, Haparanda, Luleå och Piteå blir huvudorter inom respektive polisområde. I varje kommun finns en polisstation. Dessa får nu en möjlighet att skapa en självständig lokal profil. De organisatoriska enheterna och cheferna finns i Luleå. Här finns administrationen och tillsynen. Vissa specialtjänster behöver dock inte ligga i Luleå utan kan placeras vid någon annan polisstation utanför det regionala centrat. Så exempelvis finns ekopoliser även i Kiruna. Kriminalpolisen kan även placeras utanför Luleå. Styrande är var kompetensen finns.

Neddragningarna har visat sig även i personalminskningar. Både kvinnor och män har drabbats i ungefär samma utsträckning. Se tabell 3.

Tabell 3. Förändringarna mellan januari 1994 och juli 1996.

	1/1 1994		1/7 1996	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Adm personal	181	93	132	36
Polispersonal	51	486	49	392
Polischefspersonal	3	14	2	9

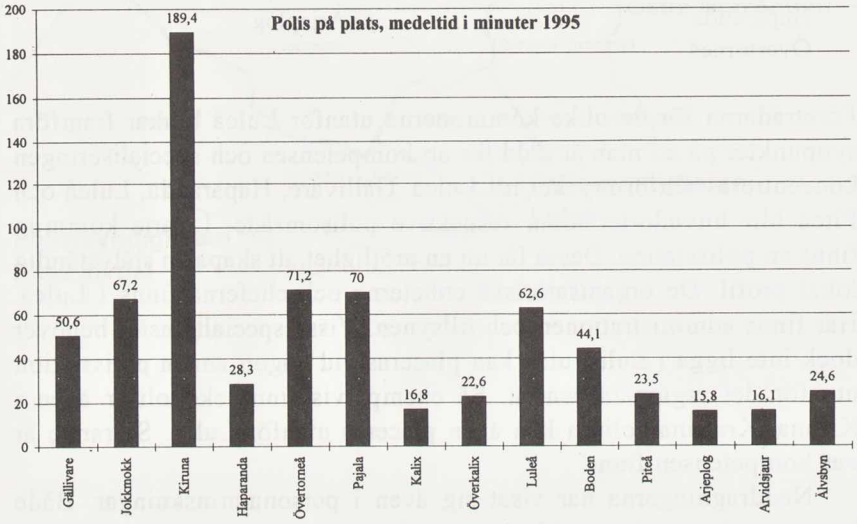
Källa: Polismyndigheten Luleå

Som avslutning på de regionala exemplen kan nämnas ett resultatmått för polisens tillgänglighet. Ett servicemått är "polis–på–plats–tiden". Det är den tid som åtgår från det att någon ringer till polisen till dess polis

anländer till platsen. För drygt hälften av händelserna med prioritet I och II anlände polis till platsen inom 10 minuter från det att händelsen kom till polisens kännedom. Prioritet I omfattar akuta ingripanden, såsom pågående rån, misshandel, icke ringa stöld m.m. Följande två figurer illustrerar situationen i ett glesbygdslän som Norrbotten.

Variationerna är som framgår omfattande. Medan "polis–på–plats tiden" är cirka 189,4 minuter i genomsnitt inom Kiruna kommun, är den cirka 62,6 minuter i Luleå kommun.

Figur 5. Polis på plats, medeltid i minuter 1995.

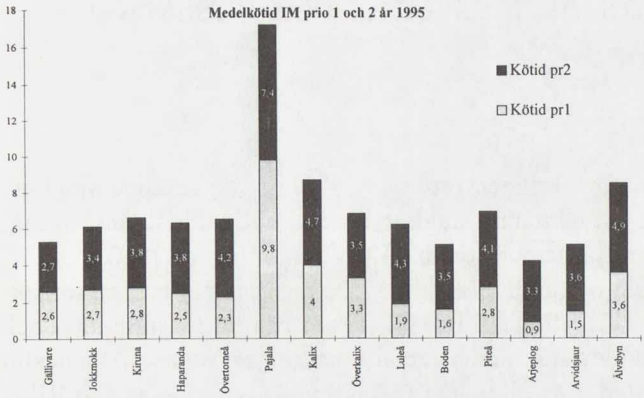


Källa: Polismyndigheten Luleå

Beräkningarna ger inga entydiga besked och bör tolkas med stor försiktighet. Om vi begränsar oss till händelserna relaterade till prioritetsklasserna I och II blir medelkötiderna mindre varierande. Kötiden definieras som den tid som förflyter mellan inkommande meddelande om en händelse och beordrande av patrull. För merparten av polisom-

råden är medelkötid kopplad till prioritet I maximalt tre minuter, vilket framgår av figur 6 .[16]

Figur 6. Medelkötid.



Källa: Polismyndigheten Luleå

Större enheter och koncentration av ledningsuppgifter

Vi kan alltså konstatera att krav på ökad effektivitet, besparingar och anpassning till förändringar i samhället har satt polisväsendet under starkt omvandlingstryck. Antalet polisdistrikt har utvecklats från 118 den 1 juli 1980 till 43 den 1 juli 1997. En fortsatt reducering kan förväntas de närmaste åren.

Vid reformen 1985 fördes alla ärenden ut till operativa enheter från framför allt Rikspolisstyrelsen. Länspolismästare blev polismästaren i det största distriktet. Tidigare var det författningsförändringar som formade polisorganisationen. Idag formas polisorganisationen av effektivitet och besparingskrav. Vid 1990–talets början infördes rambudget, en ram för varje län. Länsstyrelsen fick stor frihet i alla frågor om ekonomi, personal och prioritering av verksamheter.

Omstruktureringen har inneburit en rationalisering av de högsta ledningsfunktionerna genom att ett antal chefsfunktioner i den lokala organisationen har bedömts överflödiga. Länsstyrelserna har rationaliserat vakthavande befälsfunktioner så tillvida att färre vakthavande befäl under icke frekvent tid befinner sig stationerade utanför de större platserna. Regeringen har uttalat att man har gjort bedömningen att

[16] Polisväsendet årsredovisning 1993/94

rationaliseringar skall kunna åstadkommas utan att den operativa nivån för riket som helhet sänks.

3.3 Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna

3.3.1 Uppgifter

Den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955, när de erkända sjukkassorna ombildades till allmänna sjukkassor med obligatorisk anslutning. Med den allmänna tjänstepensionen (ATP) samordnades 1963 sjukförsäkringen i en lag om allmän försäkring. De regionala allmänna försäkringskassorna med Riksförsäkringsverket som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet blev stommen i socialförsäkringssystemet. Alla beslut inom systemet fattades av allmänna försäkringskassor. Dessa och Riksförsäkringsverket fick med tiden vidgade uppgifter. Under 1960- och 70-talen vidareutvecklades de ursprungliga grenarna av socialförsäkringen genom utvidgade villkor, kompletterande regler och höjda bidragsbelopp. Beskattning av sjukpenningen infördes, pensionsåldern sänktes samtidigt som regler för förtida och uppskjutet uttag av pensionen tillkom. Förtidspensioneringen vidgades i flera steg och en kraftigt reformerad arbetsskadeförsäkring ersatte den tidigare yrkesskadeförsäkringen. Samtidigt tillkom nya försäkringsgrenar och bidragsformer, tandvårdsförsäkring, en successivt utbyggd föräldraförsäkring, delpensionering och utvidgade bostadsbidrag.[17]

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna fick under 1970-talet överta det administrativa ansvaret för uppgifter som tidigare legat på andra myndigheter, till exempel administrationen av barnbidragen, bidragsförskotten, utbetalningen av förmåner till studerande och värnpliktiga. Till följd av denna utveckling fördubblades antalet anställda i försäkringskassorna, från 8 000 årsarbetare 1970 till 18 700 årsarbetare 1980.

Under 1980-talet tillät ekonomin inte utökad konsumtion och nya reformer. Den offentliga sektorn blev föremål för neddragningar. Detta gällde inte minst försäkringskassorna som genom rationaliseringar fick se sin personal reducerad från 18 700 årsarbetare år 1980 till 16 400 årsarbetare 1987. Samtidigt genomfördes emellertid nya reformer, barn-

[17] För en översikt se t.ex. SOU 1996:64. *Försäkringskassan i Sverige. Översyn av socialförsäkringens administration.*

bidragen höjdes och föräldraförsäkringen byggdes ut och kompletterades. Som en följd av detta ökade antalet årsarbetare vid försäkringskassorna till 17 100 vid årsskiftet 1991/92. När sjuklönen infördes 1992 (arbetsgivarna betalar sjuklön de två första veckorna) förändrades uppgifterna ytterligare. Den stora volymen sjukpenningsprövningar försvann samtidigt som försäkringskassorna fick ett avsevärt vidgat ansvar för yrkesinriktad rehabilitering. Ansvaret för rehabiliteringen på lokal nivå medförde en sysselsättningsökning med cirka 2 000 personer i landet.

Riksförsäkringsverket är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet. Verket ger råd och anvisningar och övervakar tillämpningen av lagar och villkor samt ansvarar för effektivitetsfrågor. Försäkringskassan finansieras med statliga medel och jämställs med statliga myndigheter i de flesta avseenden. Försäkringskassorna har dock aldrig varit en del av den statliga länsförvaltningen.

Försäkringskassorna är alltså idag socialförsäkringens ansikte utåt och administrerar försäkringen. Försäkringskassan är första instans i socialförsäkringsmål. 25 allmänna försäkringskassor, en i varje landstingskommun samt en i Göteborgs kommun, tar emot ansökningar och beslutar om ersättning. Det är huvuduppgiften. Inom varje kassa finns ett centralkontor och ett antal lokalkontor och andra serviceenheter.

3.3.2 Organisation

En allmän försäkringskassa skall enligt lagen om allmän försäkring inrätta lokalkontor i den omfattning det bedöms erforderligt. Enligt Riksförsäkringsverkets föreskrifter skall försäkringskassan ha minst ett lokalkontor i varje kommun. Verket rekommenderar vidare att lokalkontor har en i princip heltäckande försäkringskompetens. Vidare bör det i kommuner med större invånarantal eller med stora avstånd finnas ytterligare lokalkontor som försäkringskassan finner motiverat med hänsyn till de lokala förhållandena. För att upprätthålla en god service – där geografiska eller kommunikationsmässiga förhållanden så motiverar – kan lokalkontoren kompletteras med olika former av mindre enheter som inte behöver ha samma heltäckande kompetens.

Antalet lokalkontor uppgick 1980 till 455. Tio år senare hade antalet sjunkit till 414 och var vid årsskiftet 1995/96 nere i 359. Antalet anställda vid försäkringskassorna redovisas i tabell 4. Här framgår att de centrala kassornas antal anställda har minskat kraftigt. Vidare framgår att antalet anställda vid lokalkontoren ökade mellan 1980 och 1990, om än marginellt.

Tabell 4. De allmänna försäkringskassorna 1980, 1990 och 1996. Årsarbeten.

	Centralkontor	Lokalkontor	Totalt
1980	5 759	10 919	16 678
1990	3 316	11 616	14 932
1996	2 066	11 432	13 498

Källa: Riksförsäkringsverket

Varje försäkringskassa leds av en styrelse. Därutöver finns s.k. socialförsäkringsnämnder med valda förtroendemän. Totalt finns 264 socialförsäkringsnämnder. Nämnderna fattar beslut i vissa ärenden angivna i lag när det handlar om utpräglade skälighetsbedömningar. I övrigt fattas besluten i regel av tjänstemän. Om en försäkrad är missnöjd med ett beslut kan han först begära omprövning. Ett överklagande går därefter till länsrätt och senare eventuellt till kammarrätt. Sista instans är regeringsrätten.

Försäkringskassorna samverkar i Försäkringskasseförbundet, en intresse-, service- och arbetsgivarorganisation.

Före 1982 var rollfördelningen mellan den regionala/centrala kassan och lokalkontoret hårt styrt. Uppgiftsfördelningen var fastlagd i centrala direktiv. Därefter har man gått mot ökad självständighet och fri organisation. Hur den lokala nivån skall organiseras beslutas av försäkringskassan själv. Det innebär att den lokala nivån varierar starkt mellan olika delar av landet.

1980–talet karaktäriserades av en decentraliseringsprocess. I början på 1980–talet påbörjades ett förändringsarbete som påminner om det som genomfördes för Arbetsmarknadsverkets del.[18] För det första har en förskjutning och en decentralisering från Riksförsäkringsverket till centralkassorna ägt rum. Exempel på ärenden som har överlämnats från Riksförsäkringsverket till centralkontoren är tillsättning av vissa tjänster och vissa organisationsfrågor.

Samtidigt påbörjades en process som innebar en decentralisering till lokalkontoren. En del lokalkontor har eget budgetansvar. Föreståndarna fick en helt ny roll. De blev kontorschefer med budgetansvar samt ansvar för bl.a. personal och ekonomi. Det innebar att antalet personer verksamma vid lokalkontoren ökade, medan de minskade på nationell

[18] Henning, R - Ramström, D, *Arbetsmarknadsverket inför 1990-talet.* Carlssons 1988.

och regional nivå. En lagändring medförde att en försäkringskassa kan omfatta mer än en landstingskommun eller landstingsfri kommun. Därmed kunde Malmö och Malmöhus allmänna försäkringskassor gå samman.

Regeln om att försäkringskassan skall ha minst ett lokalkontor i varje kommun har under åren aktualiserats vid skilda tillfällen.[19] Försäkringskassorna har mot bakgrund av decentraliseringen av försäkringshandläggningen haft målsättningen att skapa lokalkontor och med kompetens för all individinriktad ärendehandläggning. I samband med detta, och mot bakgrund av allt mer krympande resurser, har som framgått antalet lokalkontor minskat under de senaste åren. Det gäller särskilt de allra minsta kontoren.

Ett väl förgrenat lokalkontorsnät är enligt Riksförsäkringsverket av grundläggande betydelse för kassornas verksamhet. Kommunen är den enhet kring vilken all grundläggande samhällsservice är uppbyggd och det har tidigare inte ansetts finnas anledning att frångå huvudprincipen om minst ett lokalkontor i varje kommun. Det finns emellertid skäl för att överväga olika alternativa lösningar som kan anses uppfylla huvudregeln om minst ett lokalkontor i varje kommun. Riksförsäkringsverket har därför i den fördjupade anslagsframställningen för 1995/96–1997/98 pekat på behovet av att analysera olika organisatoriska utvecklingsalternativ, t.ex. att ledningsfunktioner för flera lokalkontor läggs samman, vissa specialfunktioner läggs på vissa kontor, medan andra läggs på andra enheter för att nå viss volym på verksamheten och ge underlag för kompetens för lågfrekventa ärenden eller funktioner. I avvaktan på en sådan grundligare översyn bör man enligt Riksförsäkringsverket i speciella fall kunna ge dispens från gällande regler.

I översynsutredningen Försäkringskassan i Sverige presenterades (1996) förslag om ett förstatligande av kassorna.[20] Huvudtesen i betänkandet är ett förstatligande, men framför allt ett tydliggörande av rollfördelningen mellan Riksförsäkringsverket och de allmänna för-

[19] Frågan belystes 1987 av "LK-grupp 87". Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1989:5) om de allmänna försäkringskassornas kontorsnät baserar sig i huvudsak på denna grupps ställningstaganden.

[20] SOU 1996:64. *Försäkringskassan i Sverige. Översyn av socialförsäkringens administration.* Det är inte så att det bara är socialdemokratin som värnar om folkrörelsetraditionen. Synen på försäkringskassan och ett eventuellt förstatligande är beroende av på vilken nivå en aktör befinner sig. Det är den nationella nivån som talar om förstatligande och de regionala koalitionerna vill se en bibehållen självständighet för kassorna. För ett debattinlägg se Persson, K-I, *Lokalt självstyre och nationella rättigheter.* FKF 1996.

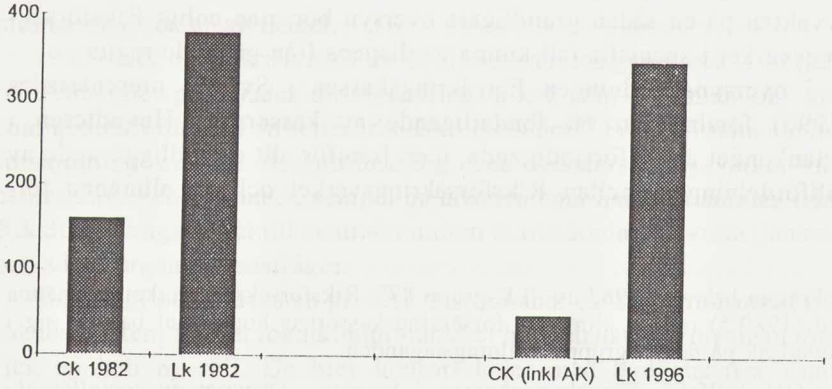
säkringskassorna. Enligt förslaget utser staten samtliga styrelseledamöter och inte endast ordförande och vice ordförande; landstinget utser idag övriga ledamöter. Beslutsfunktionerna lägges på försäkringskassedirektören.

3.3.3 Regional organisation – några exempel

Västmanlands län

Låt oss som ett exempel se hur den regionala organisationen har förändrats i Västmanlands län. Antalet anställda vid Västmanlands läns allmänna försäkringskassa framgår av figur 7. Såväl 1980 som idag är lokalkontoren i Västmanlands län tolv. Heby kommun har två kontor beroende på att det är en vidsträckt kommun. Trots 124 000 invånare i Västerås finns endast ett kontor i staden. Kontoren följer kommungränserna. I likhet med försäkringskassorna i många andra län råder en ökad samverkan i regionen mellan skilda kontor. Ett av skälen är försöken att bygga upp kompetens i alla typer av ärenden. Ofta saknas god kompetens på den lokala nivån. Enkäter visar att det i första hand är pensionärerna som värdesätter att försäkringskassan finns i kommunen. På andra plats kommer frågor kring föräldraförsäkringen.

Figur 7 Västmanlands läns allmänna försäkringskassa. Antal anställda 1982 och 1996.



Stockholms län

Stockholms län är indelat i sexton områden. Här handlar det om en indelning som håller på att genomföras. Ett område utgörs av Österåkers och Vaxholms kommuner med var sitt lokalkontor samt Norrtälje

kommun med tre lokalkontor, Norrtälje, Rimbo och Hallstavik. Även här finner vi en specialisering mellan dessa enheter. Sålunda skötes inte alla ärenden i Rimbo och Hallstavik. Ett antal ärenden handläggs endast av Norrtäljekontoret.

Uppgifter specialiseras mellan kontor i området. Skälen till detta är två. Dels handlar det om besparing, dels om effektivisering. Besparingar på tre procent är ett skäl till att kontorens antal reduceras och att uppgifter koncentreras. Låt oss ta Hallstavik som ett exempel. Vid 1980–talets ingång fanns femton anställda på kontoret. Lika många finns idag. Men arbetsuppgifterna är många fler. Vissa ärenden har även lagts på lokalkontoret från den centrala nivån. Kommunerna har efter riksdagsbeslut överlämnat ärenden till försäkringskassan. Det handlar om hantering av barnbidrag, bostadstillägg och bidragsförskott. Samtidigt har lokalkontoren förlorat en uppgift när sjuklön infördes; arbetsgivarna betalar kostnaderna de första femton dagarna. Det har inneburit mindre administration på lokal nivå. Exempel på överflyttade uppgifter är handikappärenden och vårdbidrag som inte handläggs i Hallstavik utan i Norrtälje. På sikt kan arbetstillfällen komma att koncentreras till ett färre antal platser.

Västerbottens län

Västerbotten är ett typiskt glesbygdslän med långa avstånd. Av länets befolkning på cirka 260 000 invånare bor ungefär tre fjärdedelar vid kusten kring Umeå och Skellefteå. Inlandet har sedan 1960–talets mitt varit ett utflyttningsområde, vilket medfört att befolkningströsklar för olika serviceutbud underskridits. Detta har bidragit till svårigheter att tillgodose behovet av service i inlandet. Hur har försäkringskassan inom Västerbottens län hanterat denna förändring? Hur har verksamheten anpassats till befolkningsförändringarna inom länet?

De senaste åren har präglats av beslut om och genomförande av strukturförändringar i Västerbottenskassans organisation – den största omorganisationen i kassan sedan 1955. Den är resultatet av en lång förändringsprocess/diskussion i hela organisationen och syftar till att – trots kraftiga besparingskrav – behålla servicen i kommunerna och förbättra kvaliteten.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa hade vid 1990–talets början 19 lokalkontor, två servicekontor och en servicepunkt. Denna senare låg i Tärnaby. Antalet årsarbetare på lokalkontoren fördelade sig på följande sätt: Fem kontor hade mindre än 6 årsarbetare; tio kontor hade mellan 6 och 10 årsarbetare och tre kontor hade mellan 17 och

109 årsarbetare. Merparten av lokalkontoren var följaktligen små vad avsåg sysselsättningen. Ett s.k. strukturprojekt initierades under hösten 1992, vilket fick följande utformning. Försäkringskassans styrelse gav direktiv för en översyn av strukturen i länet. Av direktiven framgår bl.a. följande:

- Försäkringskassan skall ha kontor i varje kommun
- Alla möjligheter till samarbete externt och internt skall tillvaratas
- Centralkontorets uppgift skall vara att arbeta med riktlinjer, uppföljning och utvärdering, vara pådrivande i metodutveckling samt verka för likformig och rättvis försäkringstillämpning
- Lokalkontoren skall sköta ärendehanteringen

En arbetsgrupp fick i uppdrag att ange bilder av hur framtiden skulle kunna te sig från olika utgångspunkter. Med faktaunderlaget som utgångspunkt utformades fyra scenarier: fortsatt "småkrympning" av verksamheten, radikalt minskade arbetsuppgifter för kassan, ökade arbetsuppgifter samt ett scenario med regionalpolitisk tonvikt. Därefter genomfördes seminarier under våren 1993 med uppgift att lyfta fram förbättringsförslag, vilka resulterade i en "strukturvision" omfattande följande:

- Centralkontoret renodlas från försäkringshandläggning. Centralkontorets uppgift skall vara att leda verksamheten i länet, arbeta med policy, riktlinjer, uppföljning, utvärdering och resultatanalys samt vara pådrivande för metodutveckling och verka för en likformig rättstillämpning.
- Ett länskontor inrättas i Umeå. Kontoret skall ledas av en kontorschef och skall handlägga frågor rörande pension, bidrag och vårdersättning. Inriktningen skall vara att kontoret successivt avvecklas, när det är möjligt att decentralisera arbetsuppgifterna.
- 5–10 resultatområden inrättas i länet. Resultatområdena skall vara geografiskt indelade och alla kontor som ingår i området skall ha samma status och bedriva likvärdig kärnverksamhet. Varje resultatområde skall ha en chef, som har resultat-, budget-, personal- och samordningsansvar för området.

- Fördjupade diskussioner skall ske i organisationen beträffande resultatområdenas storlek och indelning, uppdelning mellan strategisk ledning och drift samt tidsperspektiv.
- Försäkringskassan skall hos Riksförsäkringsverket aktualisera införandet av resultatområden.

I skrivelse den 30 december 1994 anhöll Västerbottens läns allmänna försäkringskassa om Riksförsäkringsverkets hjälp med att finna former för att jämställa ett sammanhållet lokalkontor med ett lokalkontor i varje kommun enligt bestämmelsen i Riksförsäkringsverkets föreskrifter om organisationen av de allmänna försäkringskassorna.[21] Kassan genomför nu en strukturförändring av kontorsnätet och framhåller att detta ökar dess möjligheter att behålla service över hela länet och bevara en god kvalitet i handläggningen av försäkringen. Kassan anförde vidare att länets struktur – med många små kommuner – har tvingat fram en lösning med försäkringsområden, som den sammanhållande enheten där en heltäckande försäkringskompetens kommer att finnas. Riksförsäkringsverket medgav att Västerbottens läns allmänna försäkringskassa får utforma sin lokalkontorsorganisation med sammanhållna lokalkontor.

Grunden för förändringen är att alla kontor som finns idag inom Västerbottens läns allmänna försäkringskassa, dvs. minst ett kontor i varje kommun, skall bevaras med en basverksamhet lika för alla kontoren. Däremot kommer inte varje kontor att ha heltäckande försäkringskompetens utan detta tillgodoses inom ett sammanhållet lokalkontor. Ett sammanhållet lokalkontor kan beskrivas som två till tre kontor inom ett visst område med en gemensam chef. Kontoren inom detta område utgör tillsammans ett lokalkontor. Områdena har befolkningsunderlag på mellan 12 000 och 20 000 invånare och har 15–30 årsarbetare. De två största kommunerna Umeå och Skellefteå skall utgöra egna lokalkontor. Enligt kassan kommer förändringen inte att påverka servicen för medborgarna i de olika kommunerna.

Samtliga kontor skall bedriva basverksamhet, vilket innebär ansökningsförfaranden, rehabiliteringsverksamhet och dagersättningsärenden, dock med undantag för vissa lågfrekventa sådana. Övriga ärendeslag specialiseras till kontor inom det sammanhållna lokalkontoret och de mest lågfrekventa ärendeslagen specialiseras till något kontor i länet.

Förändringsarbetet redovisades för Riksförsäkringsverket under våren 1994, som gav erforderliga dispenser. I juni 1994 antog försäkringskassans styrelse personalpolitiska riktlinjer om arbetsgivarens ansvar för de anställda under organisationsförändringen. Den nya strukturen trädde i kraft den 1 januari 1995.

Den strategiska ledning som bedrivs centralt betecknas direktion. Denna består av utvecklingsenheter för försäkring-, personal- och planering samt internrevision. Direktionen skall:

[21] RFFS 1987:6

- formulera tydliga mål,
- följa upp verksamhetsmålen tillsammans med enheterna,
- utvärdera viktiga delar av försäkringen, gärna tillsammans med universitet och folk på fältet,
- utveckla effektiva och kvalitativt goda metoder i försäkringshandläggning och administration tillsammans med enheterna,
- stödja enheterna för utveckling av självständighet och kompetens,
- ge chefer och enheter förutsättningar att åstadkomma en sådan verksamhetsutveckling samt
- ta fram policy/strategier för utveckling av kassans hela verksamhetsområde.

Nio försäkringsområden har inrättats (tidigare benämnda resultatområden). Ett försäkringsområde kan beskrivas som ett sammanhållet lokalkontor med två till tre kontor och en gemensam chef. Områdena har befolkningsunderlag på mellan 12 000 och 20 000 invånare och har 15-30 årsarbetare. De största kontoren utgör egna försäkringsområden, Umeå med 86 000 invånare och Skellefteå–Jörn med 59 000 invånare. Försäkringsområdena sköter hela försäkringshandläggningen. Alla kontor i försäkringsområdet bedriver basverksamhet, vilket innebär ansökningsförfaranden, rehabiliteringsverksamhet och de huvudsakliga dagersättningarna. För övriga ärendeslag sker specialisering inom försäkringsområdet beroende på var specialfunktionen är placerad. Försäkringsområdet har inom sig heltäckande försäkringskompetens. Områdeschefen ansvarar för försäkring, ekonomi, personal, resultat och utveckling i försäkringsområdet.

Ett länskontor har inrättats med uppgift att decentralisera pensions- och bidragsverksamheten till försäkringsområden. Vårdersättningssektionens verksamhet kommer tills vidare att skötas av länskontoret. Länskontoret skall upphöra senast den 30 juni 1997. Ett administrativt servicekontor har inrättats för de administrativa funktioner som bör samordnas. Kontoret erbjuder och ger administrativ service till direktion, länskontor och försäkringsområden. Uppgiften är dessutom att på ledningens uppdrag sköta och utveckla ekonomisk redovisning och löneadministration samt samordna och utveckla IT–stödet.

Försäkringskassans ledningsgrupp består av försäkringskassedirektören, samtliga nio områdeschefer, tre utvecklingschefer, länskontorets samt servicekontorets chefer. Ledningens intentioner och uppdrag samplaneras i ett länsperspektiv och genomförs i ett organiserat samarbete mellan direktion och försäkringsområden. Det nätverk som svarar för uppgiften att utveckla arbetsmetoder, följa upp och utvärdera försäkringsverksamheten består av de centrala försäkringsutvecklarna och

försäkringsområdena. Samtliga kontor består av arbetslag, där personal har kompetens inom olika områden, men arbetar i team och verkar för helheten.

Genom att binda samman två till tre kontor till försäkringsområden med ett gemensamt ansvar för hela socialförsäkringen försöker man bygga in flexibilitet och specialisering. Nio försäkringsområden har skapats.

Tabell 5. Västerbottens läns allmänna försäkringskassa. Invånare per försäkringsområde.

Försäkringsområde	Invånare
Umeå	88 768
Skellefteå-Jörn	56 954
Lycksele-Storuman	21 398
Bureå-Burträsk-Byske	18 394
Bjurholm-Vindeln-Vännäs	18 085
Dorotea-Vilhelmina-Åsele	16 000
Nordmaling-Robertsfors	15 811
Malå-Norsjö-Sorsele	12 493
Holmsund-Hörnefors	12 569
Totalt AC län	260 472

Källa: Västerbottens läns allmänna försäkringskassa

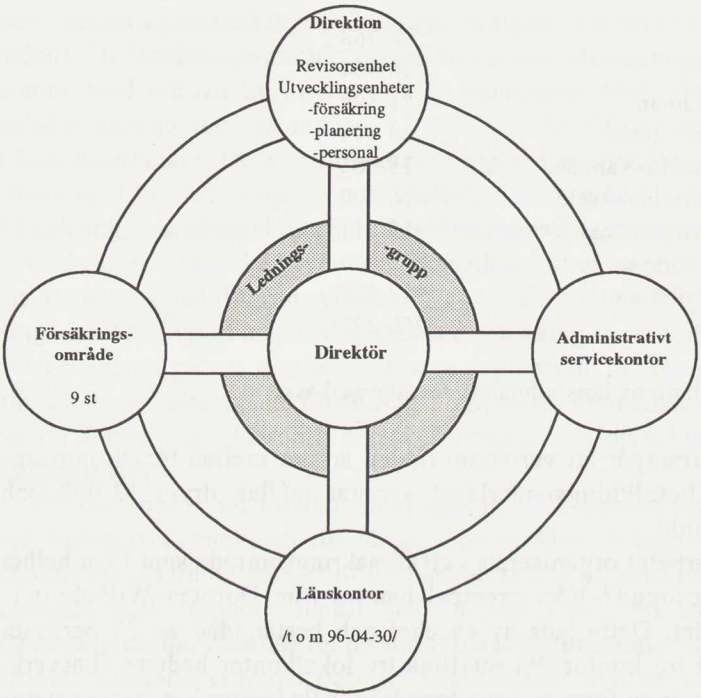
Av tabell 5 framgår att variationsvidden är stor mellan försäkringsområdena och befolkningsunderlaget varierar mellan drygt 12 000 och närmare 89 000.

Hur har arbetet organiserats i ett försäkringsområde som i sin helhet består av glesbygd? Vårt exempel hämtas från Dorotea–Wilhelmina–Åsele-området. Detta leds av en chef och består idag av 25 personer fördelade på tre kontor. På samtliga tre lokalkontor bedrivs "basverksamhet" som är en form av grunduppdrag. Alla kontor har samma status och inget betraktas som "för mer". Områdeschefen har givit kontor A i uppdrag att specialisera sig på pensionsuträkning och konventionsfrågor, kontor B har specialistuppdrag med havandeskapspenning, bidragsförskott och kravverksamhet och kontor C specialistuppdrag med handikappförmåner. Kontor A är det kontor som är specialiserat på arbetsskador med livränteprövning efter den 1 juli 1995.

Områdeschefen och medarbetarna på kontoren i området har kommit överens om hur de vill arbeta tillsammans. De har indelats i arbetslag inom och mellan kontoren. Kundbehov i kombination med enskilda

individers intresse och kompetens har avgjort vem som gör vad och var arbetet utförs. Det finns en gemensam budget för området. Områdeschefen fördelar resurser i förhållande till delegering av ansvar och befogenheter. Resurser för områdesgemensamt är vissa gemensamma kostnader, exempelvis chefens kostnader för basverksamhet samt pott för belöningssystem för bra grupprestationer. Områdeschefen deltar i de olika kommunernas lokala samrådsgrupp. Det är områdeschefen som "banar väg, etablerar kontakter och representerar myndigheten på kommunnivå".

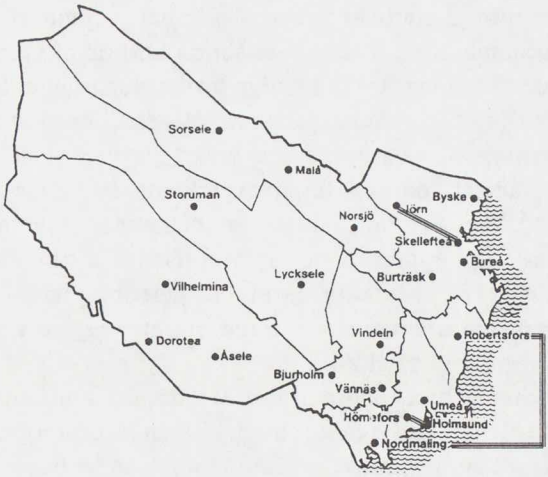
Figur 8. Västerbottens läns allmänna försäkringskassa. Organisation 1 juli 1996.



Källa: Västerbottens läns allmänna försäkringskassa

Försäkringskassans organisation framgår av figur 8. I organisationen ingår även socialförsäkringsnämnden (SFN) vars uppgift är att fatta beslut i ärenden som förtidspension/sjukbidrag, arbetssjukdom/egenlivränta, handikappersättning, bilstöd och vårdbidrag m.m. I Västerbotten finns fem nämnder, var och en omfattande ett geografiskt område enligt nedanstående figur.

Figur 9. Västerbottens läns allmänna försäkringskassa. Produktionsområden.



Källa: Västerbottens läns allmänna försäkringskassa

Medborgarkontoret i Tärnaby

Medborgarkontoret i Tärnaby är ett sätt att utforma en lokal stödjepunkt och upprätthålla Riksförsäkringsverkets krav på lokal närvaro. Storumans kommun omfattar församlingarna Stensele och Tärna i Västerbottens inland. I området finns ca 7 700 invånare på en yta av 7 485 km^2. Lokalkontoret i Storuman har idag knappt tio tjänster med två män och åtta kvinnor anställda. Vid sidan av basservicen har man inriktat sig på pensionsuträkningar, medan Lyckselekontoret, som ingår i samma försäkringsområde, handlägger bl.a. handikappfrågor och bidragsförskott. Flertalet lokala kontakter med andra myndigheter avser arbetsförmedlingen. De frågor som berörs är sjukpenning, rehabilitering och utbildning. Kontakterna med kommuninvånarna sker idag framförallt per telefon, även om direkta besök vid kontoret också är vanliga.

Större samhällen är centralorten Storuman samt Tärnaby i fjällområdet. Folkmängden bedöms minska med 300 fram till år 2000. Från lokalkontoret i Storuman till Tärna är avståndet 132 km. Till lokalkontoret i Vilhelmina är avståndet 70 km och till centralkontoret i Umeå är det 228 km. Avstånden är alltså mycket stora. Det var därför som Storumans kommun tog initiativ till bildande av ett s.k. medborgarkontor i Tärnaby. Inriktningen skulle vara att kommunens personal sköter ”gene-

ralistuppgifter i receptionen" även åt polisen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Medborgarkontoret startade sin verksamhet i januari 1995 och öppnades för allmänheten i september samma år. Försöksverksamheten har initierats från civildepartementet, idag inrikesdepartementet. Förvaltningsuppgifterna är integrerade. Kontoret får emellertid inte tillämpa myndighetsutövning.

Vid Tärna Samservice som medborgarkontoret kallas arbetar tio personer, tre handläggare vid disken som benämnes generalister, fyra specialister från kommunen och tre inom polisen. De tre generalisterna har behörighet att gå in i socialförsäkringens personregister i Sundsvall. Tärna är ensam bland medborgarkontoren om att få göra sjukanmälan, men däremot får man inte fatta beslut.

Försäkringskassan har uppdragit till Storumans kommun att sköta vissa arbetsuppgifter i medborgarkontoret: allmän information, utdelning av blanketter, mottagningar av ansökningar rörande bostadsstöd och bidragsförskott, inkomständringar, pension och skattefrågor kopplade till förmåner, sjukanmälningar, anmälan om föräldrapenning och förfrågan om kvarvarande dagar i föräldrapenningen samt sjukpenningens storlek och intyg över utbetald ersättning. Alla övriga uppgifter hänförs till myndighetsutövning och skall därför vidarebefordras till kontoren i Storuman/Lycksele. För kommunens åtaganden erlägger försäkringskassan en avgift. Försäkringskassans ärenden sker helt med hjälp av fax och telefon, detsamma gäller för arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen medverkar med personal cirka två dagar i veckan. Sedan 1 juli 1995 ingår polisdelsområdet Tärna i Södra Lapplands polisdistrikt som består av glesbygdskommunerna Vilhelmina, Storuman och Lycksele. Polisen i Tärna har totalt fem tjänster.

Malmöhus län

Vi kan alltså konstatera att den regionala organisationen skiljer sig mycket starkt mellan länen. Utvecklingen under 1980–talet var likartad. Kassorna har fått stor handlingsfrihet att utforma organisationen på det sätt man finner lämpligt. Det innebär en stor variation. Låt oss ta ytterligare ett exempel: Den 1 januari 1992 slogs alltså Malmö och Malmöhus län samman.

Det finns idag 25 lokalkontor i Malmöhus län. Fem finns i Malmö och två i Lund. I övrigt är det ett lokalkontor per kommun. Vissa sammanslagningar skedde under 1970–talet; man låg före i Malmöhus

län. Det har inneburit att man inte har behövt slå samman kontor under 1980- och 1990-talen.

Sammanslagning av centralkassorna synes leda till effektiviseringar. En utredning visar att man genom att en sammanläggning av Malmö och Malmöhus län kunde spara 50–60 årsarbetare.[22] Den förväntade effekten av sammanslagningen av Malmöhus och Kristianstad län den 1/1 1998 innebär en nedgång från 135 i de två centrala kontoren till 85 i den sammanslagna centrala kassan. Man kommer alltså att spara cirka 50 personer. Dessa skall framdeles utgöra en resursförstärkning på lokalkontoren. Tabell 6 redovisar antalet anställda 1986–96. De markanta ökningen 1992/93 beror på den nämnda sammanslagningen.

Tabell 6. Malmöhus läns allmänna försäkringskassa. Antal anställda 1986–96.

År	Centalkontor	Lokalkontor	Totalt
1986/87	240	553	793
1987/88	219	626	845
1988/89	200	651	851
1989/90	174	675	849
1990/91	162	716	878
1991/92	140	732	872
1992/93	117	1 137	1 254
1993/94	100	1 140	1 240
1994/95	102	1 115	1 217
1995/96	99	1 002	1 101

Källa: Malmöhus läns allmänna försäkringskassa

Lokalkontoret i Helsingborg hade 180 anställda 1993–94. Ett år senare 160 och är idag nere i 140 årsarbetare. När försäkringskassan hade två lokalkontor i Helsingborg var 220 personer anställda i de två enheterna. Det är ekonomiskt effektivt att slå samman lokalkontor. Helsingborgs lokalkontor är tillsammans med Västerås det största i landet. Emellertid saknar Malmöhus län den koncentration av ärenden till vissa lokalkontor som vi har noterat i Västmanlands, Västerbottens, Norrbottens och Stockholms län. Däremot utvecklas ett system av bilateralt slag innebärande att man köper och säljer tjänster mellan lokalkontor. Skulle

[22] Malmöhus läns allmänna försäkringskassa, *Sammanläggningen av Malmö allmänna försäkringskassa och Malmöhus allmänna försäkringskassa,* November 1993.

utvecklingen fortsätta och köp–sälj–systemet utvidgas kan man gissningsvis ana att vinnarna blir de större kontoren.

Norrbottens län

I Norrbottens län finns ett lokalkontor i varje kommun. Vid 1980–talets ingång fanns 21 enheter. Lågfrekventa ärenden och komplicerade ärenden kan inte handläggas vid samtliga kontor. Alla kontor är dock s.k. fullservicekontor. Ett av dessa, lokalkontoret i Arjeplog, är inrymt i ett s.k. medborgarkontor. En samordning av de slag medborgarkontoret utgör ger kassan möjlighet att upprätthålla full service även i Arjeplog. Fem personer är anställda av kassan där. De mer komplicerade ärendena går till angränsande större lokalkontor, alternativt kontoret i Piteå. På sikt kan de ökande kraven på kunskap och kompetens förmodas få en viss centralisering ånyo av ärendehantering till centralkontoret i Luleå bl.a. för intern kontroll och bilstödsärenden.

Tabell 7. Norrbottens allmänna försäkringskassa. Antal anställda 1980, 1990 och 1996. Absoluta tal och procent.

	1980		1990		1996	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Centralkontoret	144	27	92	18	51	13
Lokalkontor	393	73	421	82	349	87
Totalt BD län	537	100	513	100	400	100

Källa: Norrbottens läns allmänna försäkringskassa

Slutligen återges i tabell 8 antalet anställda vid Bohusläns allmänna försäkringskassa. Även här ser vi att lokalkontorens position har stärkts.

Tabell 8. Bohusläns allmänna försäkringskassa. Antal anställda 1980, 1990 och 1996. Absoluta tal och procent.

	1980		1990		1996	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Centralkontoret	130	28	98	20	77*	16
Lokalkontor	331	72	391	80	390	84
Totalt	461	100	489	100	467	100

* Inklusive stödenheten

Källa: Bohusläns allmänna försäkringskassa

Stark lokal förankring

Sammanfattningsvis förefaller förändringarna i försäkringskassornas organisation vara begränsade, om vi ser till hur sysselsättning och tillgänglighet påverkas lokalt. Det är centralkontoren – de 25 allmänna försäkringskassestyrelserna – som beslutar om var lokalkontor skall finnas och arbetsfördelningen mellan dessa. Det är uppenbart att det nu pågår en förändring på den lokala nivån; arbetsuppgifter omfördelas mellan lokalkontoren. Effektivitetsskäl och besparingskrav förklarar de senaste förändringarna.

Inom försäkringskassorna skedde under 1980–talet en decentralisering av ärenden, ansvar och befogenheter från centralkontor till lokalkontor. Här är förändringarna stora. Arbetsuppgifter har flyttats till lokalkontoren, bl.a. förtidspensioner, handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd och assistentersättning. Detta innebär att centralkontoren idag inte handlägger enskilda ärenden. De utgör snarast en stödfunktion till lokalkontoren. Uppföljning och att verka för enhetlighet i myndighetsutövningen åligger centralkontoren. Det innebär i sin tur att kraven på kompetens har ökat drastiskt på lokal nivå. Under de senaste femton åren har det skett en kraftig neddragning av antalet anställda vid de centrala kontoren. En minskning av antalet anställda vid lokalkontoren har trots detta kommit till stånd under perioden 1990–94.

En ny regionindelning är inte aktuell. Men det finns förespråkare för en sammanslagning av centralkontoren till ett antal regionala allmänna försäkringskassor förutsatt att länsindelningen förändras. Förlorarna skulle i så fall bli ett antal residensstäder, medan lokalkontoren knappast skulle påverkas vad gäller sysselsättning, arbetsuppgifter och tillgänglighet. Vidare förloras den nära kontakten mellan aktörer på regional nivå, t.ex. länsstyrelser, landsting, yrkesinspektion, länsarbetsnämnd och kommunförbundet.

Det förefaller sannolikt att statsmakternas ambitioner att förlägga arbetsmarknadspolitiska insatser och ansvaret för sysselsättningen på kommunerna förstärker lokalkontorens roll. Oavsett statsmakternas agerande är det viktigt för försäkringskassorna att ha lokala stödjepunkter för sektorsövergripande samverkan. För detta talar behov av kontakter med medborgarna, kommunen, arbetsförmedlingen, den lokala sjukvården samt arbetsgivarna.

4 Sysselsättningens geografiska fördelning

4.1 Begrepp och avgränsningar

De organisatoriska förändringarna inom polisväsendet, Vägverket och Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna har beskrivits med avseende på bl.a. geografisk avgränsning, arbetsfördelning och inflytande från det offentliga på lokal och regional nivå. De organisatoriska förändringarna och de regionala konsekvenserna för sysselsättning och verksamheternas tillgänglighet i meningen lokal närvaro har likaledes berörts. I detta kapitel skall de geografiska konsekvenserna för sysselsättningen belysas med utgångspunkt från statistiskt material. Uppgifter om anställda och arbetstillfällen för åren 1985, 1990 och 1994 har sammanställts med fördelning på län, förvärvsregioner (F–regioner) och några lokala arbetsmarknader. Materialet har tillhandahållits av Statistiska Centralbyrån (SCB).

Begreppen "lokala arbetsmarknader" och "F–regioner" måste först förklaras. En indelning av landet i 108 lokala arbetsmarknadsregioner gjordes i en studie som genomfördes 1991 av SCB och ERU. Den syftade till "att skapa referensytor som är lämpliga vid studier av regioner". Indelningen gjordes genom kommunvisa jämförelser med avseende på utpendling, dels i förhållande till hela arbetskraften, dels i förhållande till koncentration av denna utpendling till en kommun (region). Efter att ha gjort vissa justeringar fastställdes antalet lokala arbetsmarknader till 108. Av dessa består 59 av en kommun. I de övriga ingår två eller fler kommuner. De lokala arbetsmarknaderna beskriver människors möjligheter att bo och arbeta inom en begränsad geografisk yta. Arbetsmarknadernas storlek mätt i befolkningsstorlek varierar emellertid stort från 3 000–4 000 invånare för Arjeplog och Sorsele till 1 700 000 i Stockholmsregionen.

De 108 lokala arbetsmarknaderna fördelas på följande tio F–regioner:

Region 1			Region 6		
Stockholm	31	kommuner	Säfflegruppen[23]	53	kommuner
Region 2			Region 7		
Göteborg	16	kommuner	Storindustriorter	17	kommuner
Region 3			Region 8		
Malmö	17	kommuner	Småindustriorter	12	kommuner
Region 4			Region 9		
Regionala centra	111	kommuner	Landsbygd	18	kommuner
Region 5			Region 10		
Norra glesbygden	11	kommuner	Bruksorter	4	kommuner

Materialet har grupperats på så sätt att grupperna storindustrier, småindustrier och bruksorter slagits samman till en industrigrupp. Regiontyperna har därefter jämförts med varandra. Vidare har jämförelser gjorts mellan länen. Länen har grupperats enligt följande:

1 Norra Sverige:	Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län samt Gävleborgs län
2 Mellansverige:	Kopparbergs län, Skaraborgs län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västmanlands län, Örebro län samt Östergötlands län
3 Sydsverige:	Blekinge län, Jönköpings län, Kalmar län samt Kronobergs län
4 Västsverige:	Göteborgs och Bohus län, Hallands län samt Älvsborgs län
5 Skåne:	Kristianstads län samt Malmöhus län
6 Stockholmsregionen:	Stockholms län samt Gotlands län

[23] Gruppen utgörs av ett antal mindre kommuner med Säffle som karaktäristisk för gruppen.

De frågor som vi ställer vid analysen av det statistiska materialet är följande:

1 Hur har utvecklingen varit med avseende på antal anställda åren 1985–1994?
2 Vilka regiontyper är vinnare respektive förlorare i den strukturrationalisering som ägt – och äger – rum?

4.2 Antal anställda

Inledningsvis presenteras i tabell 9 uppgifterna om antalet anställda i hela riket. Siffrorna visar, att polisväsendet ökade med ungefär 1 000 personer mellan 1985 och 1990. Därefter har en minskning ägt rum med ungefär 600 personer fram till 1994. Fortsatta neddragningar väntas också inom den närmaste tiden. Strukturrationaliseringen inom Vägverket visar sig i minskad personal redan från mitten av 1980–talet. Mellan 1985 och 1994 har ungefär 1 500 personer lämnat verket. En fortsatt neddragning av sysselsättningen är att vänta inom de närmaste åren. Den expanderande verksamheten vid landets försäkringskassor har sedan 1970–talet visat sig i ökande sysselsättningssiffror fram till omkring 1990, då en minskning av personalen inträdde. Mellan åren 1990–94 försvann ungefär 1 500 personer. Även inom denna verksamhet har fortsatta neddragningar aviserats. Riksförsäkringsverket, som under 1985 sysselsatte närmare 1 000 personer, har sedan dess fått vidkännas en minskning med ungefär 300.

Tabell 9. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. Absoluta tal.

	1985	1990	1994
Rikspolisstyrelsen	26 173	27 163	26 565
Män	17 929	18 028	17 749
Kvinnor	8 244	9 135	8 816
Riksförsäkringsverket	965	756	674
Män	388	319	297
Kvinnor	577	437	377
Vägverket	9 464	8 535	7 881
Män	8 229	7 339	6 528
Kvinnor	1 235	1 196	1 353
Försäkringskassorna	18 995	18 467	17 458
Män	3 408	3 138	3 122
Kvinnor	15 587	15 329	14 336

Källa: SCB

Hur har de organisatoriska förändringarna drabbat kvinnor respektive män? Om vi betraktar utvecklingen mellan åren 1985 och 1994, kan vi konstatera att kvinnorna ökat i antal såväl inom Rikspolisstyrelsen som Vägverket, medan antalet män minskat något. Inom försäkringskassorna har neddragningarna haft konsekvenser för såväl kvinnor som män. Vi kan även konstatera att Vägverkets neddragning drabbat männen i ungefär samma omfattning som neddragningen inom försäkringskassorna under motsvarande tid drabbat kvinnorna.

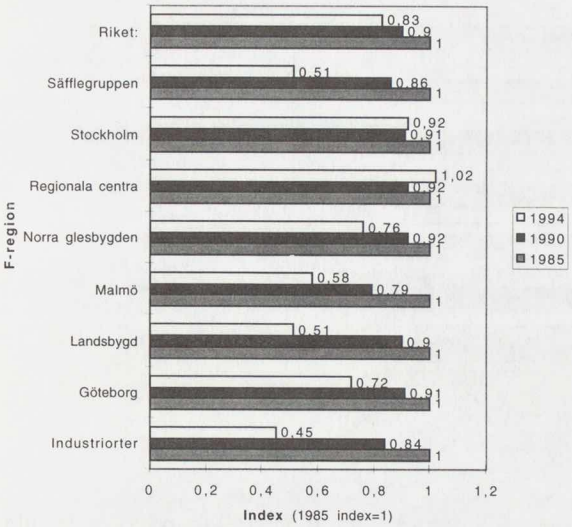
Tabell 10. Vägverket. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. F–regioner. Absoluta antal.

	1985	1990	1994
Industriorter	528	445	236
Göteborg	608	556	439
Landsbygd	598	541	305
Malmö	307	243	179
Norra glesbygden	421	387	318
Regionala centra	4 955	4 564	5 040
Stockholm	783	711	717
Säfflegruppen	1 264	1 088	647
Riket	9 464	8 535	7 881

Källa: SCB

I tabell 10 och figur 10 framgår Vägverkets antal anställda uppdelade på F–regioner. I absoluta tal har samtliga regiontyper med undantag av Stockholm minskat antalet anställda. De största förlorarna finns på industriorter, på landsbygden samt i den s.k. Säfflegruppen och i Malmö. Förklaringen till det ökade antalet anställda i regionala centra är lokaliseringen av de två divisionernas "huvudkontor" till vissa regionala centra (Luleå, Umeå, Östersund, Härnösand, Västerås, Eskilstuna, Jönköping, Växjö, Vänersborg och Kristianstad). Även Stockholm har klarat sig väl.

Figur 10. Vägverket. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. F–regioner. Index.



(Industriorter = Bruksorter, Småindustriorter samt Storindustriorter)

Källa: SCB

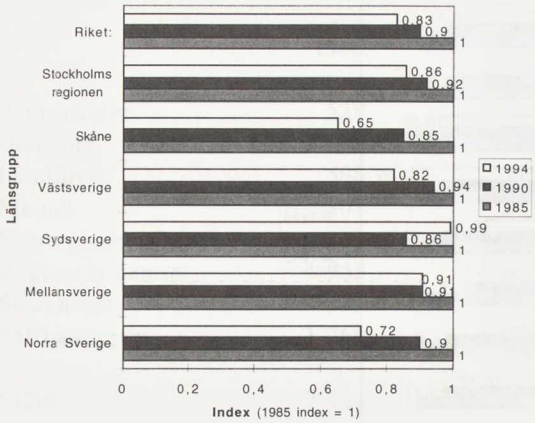
I tabell 11 och figur 11 framgår Vägverkets antal anställda uppdelade på länsgrupper. I samtliga grupper kan ett minskat antal anställda noteras. Även här kan vinnare och förlorare urskiljas. Norra Sverige är förloraren – trots att privata entreprenörer endast i enstaka fall lyckats med inbrytningar vid produktionsorganisationens konkurrensutsättning. Stockholmsregionen och Mälardalen har ett bättre utfall än övriga.

Tabell 11. Vägverket. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. Länsgrupper. Absoluta tal.

	1985	1990	1994
Norra Sverige	2 436	2 200	1 763
Mellansverige	3 076	2 797	2 786
Sydsverige	1 118	962	1 109
Västsverige	1 239	1 163	1 013
Skåne	745	632	481
Stockholmsregionen	850	781	729
Riket	9 464	8 535	7 881

Källa: SCB

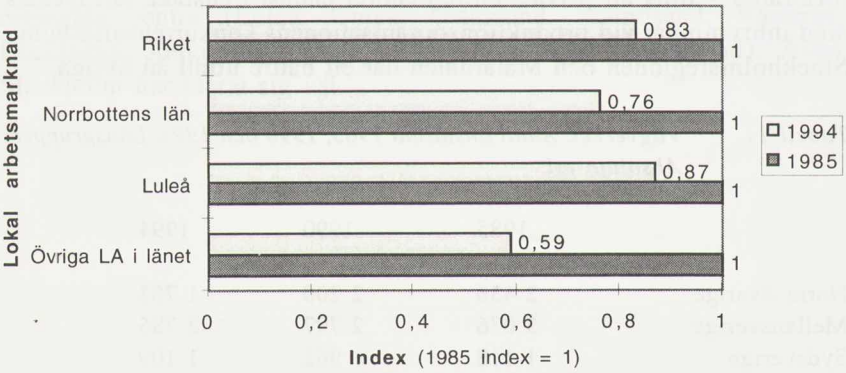
Figur 11. *Vägverket. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. Länsgrupper. Index.*



Källa: SCB

Figurerna 12–15 redovisar Vägverkets antal anställda på fyra lokala arbetsmarknader. Vi finner även här att regionala centra är vinnare i kampen om de krympande antalet arbetstillfällen.

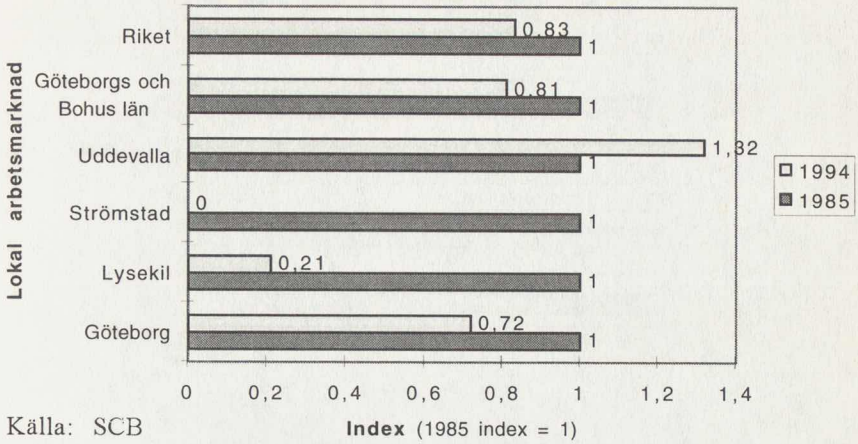
Figur 12. *Vägverket. Antal anställda 1985 och 1994. Lokala arbetsmarknader (LA) som ligger helt eller delvis inom Norrbottens län. Index.*



Övriga LA: Arjeplog, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Överkalix, Övertorneå.

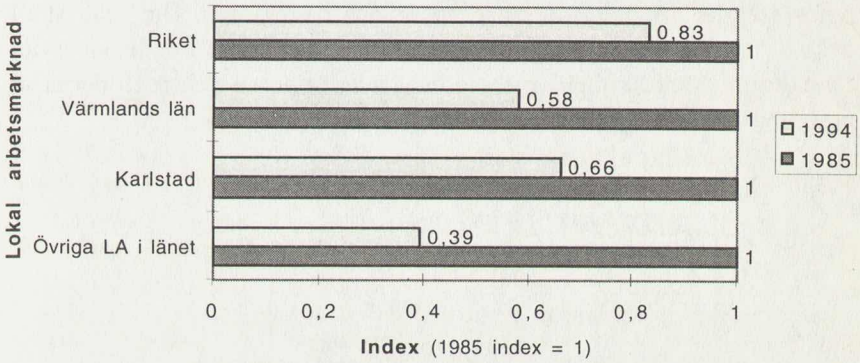
Källa: SCB

Figur 13. *Vägverket. Antal anställda 1985 och 1994. Lokala arbetsmarknader (LA) som ligger helt eller delvis inom Göteborgs och Bohus län. Index.*



Källa: SCB

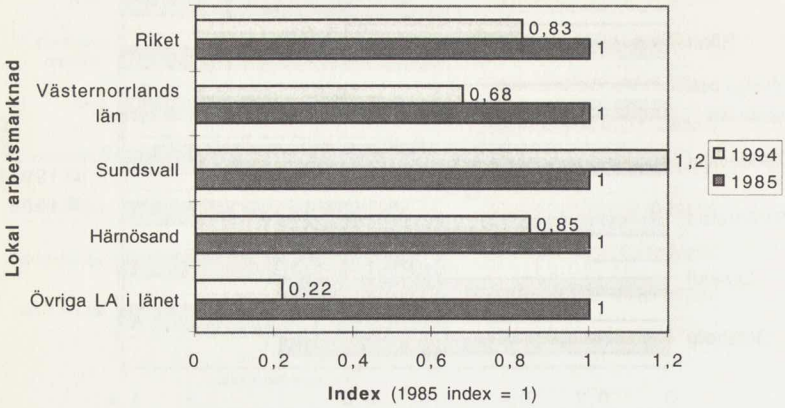
Figur 14. *Vägverket. Antal anställda 1985 och 1994. Lokala arbetsmarknader (LA) som ligger helt eller delvis inom Värmlands län. Index.*



Övriga LA: Arvika, Filipstad, Hagfors, Karlskoga, Kristinehamn, Sunne, Säffle, Torsby samt Årjäng.

Källa: SCB

Figur 15. Vägverket. Antal anställda 1985 och 1994. Lokala arbetsmarknader (LA) som ligger helt eller delvis inom Västernorrlands län. Index.



Övriga LA: Kramfors, Sollefteå, Ånge samt Örnsköldsvik.

Källa: SCB

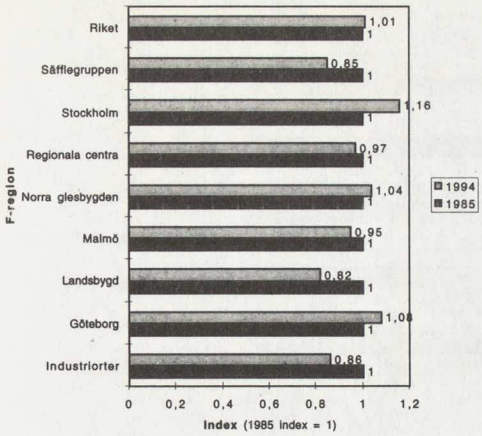
Tabellerna 12–13 och figurerna 16–17 redovisar antal anställda i polisväsendet uppdelat på länsgrupper och F–regioner. Om man skall peka ut någon vinnare bland länsgrupperna inom polisväsendet så är det Stockholm. Men skillnaderna mellan länsgrupperna och regionerna är marginella.

Tabell 12. Rikspolisstyrelsen. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. F–regioner. Absoluta tal.

	1985	1990	1994
Industriorter	1 052	966	908
Göteborg	2 440	2 630	2 645
Landsbygd	476	425	390
Malmö	2 240	2 231	2 135
Norra glesbygden	412	426	428
Regionala centra	8 943	9 053	8 661
Stockholm	7 582	8 566	8 812
Säfflegruppen	3 028	2 866	2 586
Riket	26 173	27 163	26 565

Källa: SCB

Figur 16. Rikspolisstyrelsen. Antal anställda 1985 och 1994. F–regioner. Index.



(Industriorter = Bruksorter, Småindustriorter samt Storindustriorter)

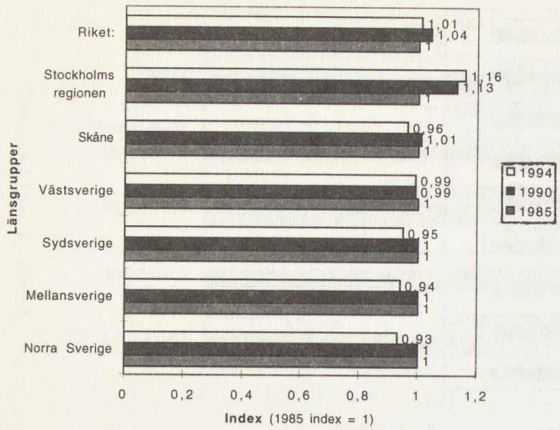
Källa: SCB

Tabell 13. Rikspolisstyrelsen. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. Länsgrupper. Index.

	1985	1990	1994
Norra Sverige	3 071	3 077	2 850
Mellansverige	5 821	5 816	5 493
Sydsverige	2 056	2 059	1 950
Västsverige	4 176	4 139	4 128
Skåne	3 409	3 437	3 271
Stockholmsregionen	7 640	8 635	8 873
Riket	26 173	27 163	26 565

Källa: SCB

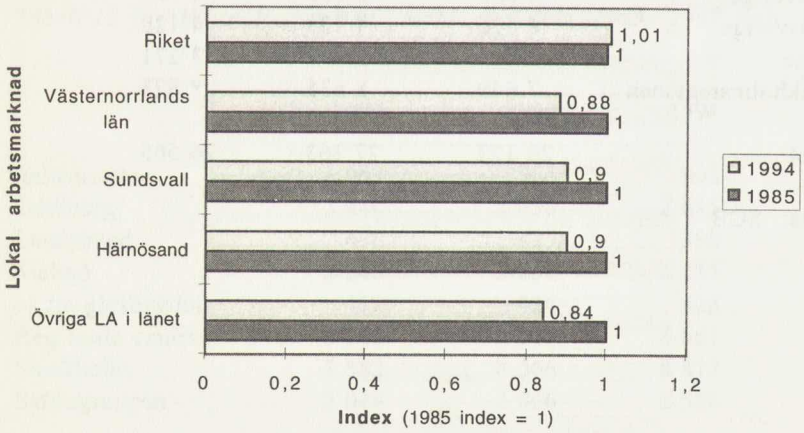
Figur 17. Rikspolisstyrelsen. Antal anställda 1985, 1990 och 1994. Länsgrupper. Index.



Källa: SCB

Hur har förändringen varit på de lokala arbetsmarknaderna? Ett exempel ges i figur 18. Västernorrlands län får representera hur utvecklingen kan se ut inom ett län. Som synes har samtliga lokala arbetsmarknader fått vidkännas en minskning, dock något mindre i länets två största tätorter. Så är situationen i flertalet län.

Figur 18. Rikspolisstyrelsen. Antal anställda 1985 och 1994. Lokala arbetsmarknader som helt eller delvis ligger inom Västernorrlands län. Index.



Övriga LA: Kramfors, Sollefteå, Ånge samt Örnskölsvik.

Källa: SCB

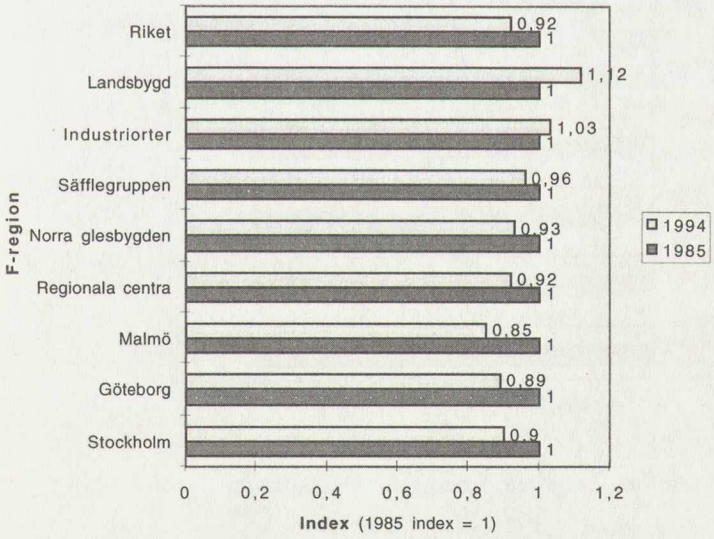
Av de tre verksamheterna har försäkringskassorna den jämförelsevis största spridningen. Bland vinnarna kan noteras landsbygden och industriorterna. De övriga regionerna har fått vidkännas mindre nedskärningar i antalet anställda. Detta framgår av tabell 14 och figur 19.

Tabell 14. Försäkringskassan. Antal anställda 1985 och 1994. F–regioner. Absoluta tal.

	1985	1994
Stockholm	3 956	3 562
Göteborg	1 943	1 733
Malmö	1 460	1 238
Regionala centra	7 969	7 307
Norra glesbygden	379	352
Säfflegruppen	2 114	2 031
Industriorter	849	872
Landsbygd	325	363
Riket	18 995	17 458

Källa: SCB

Figur 19. Försäkringskassan. Antal anställda 1985 och 1994. F–regioner. Index



Källa: SCB

Sammanfattningsvis ger sysselsättningens geografiska fördelning i Vägverket, polisväsendet och försäkringskassorna tämligen divergerande bilder, när vi betraktar perioden 1985–94. Förändringarna i sysselsättningens lokalisering i Vägverket är stora. De största förlorarna finnes på industriorter och i glesbygdskommuner. Ett antal regionala centra är vinnare. Förändringarna i polisväsendet är marginella med en tendens att storstaden gynnas. Det gäller även försäkringskassorna, men här gynnas landsbygd och industriorter.

5 Organisatoriska förändringar – konsekvenser för sysselsättning, tillgänglighet och samordning

Uppgiften har varit att studera regionala konsekvenser av organisatoriska förändringar i tre delar av den statliga förvaltningen. Vi har analyserat skilda typer av organisatoriska förändringar. Med sådana förändringar menar vi för det första ändringar i arbetsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå samt fördelningen mellan olika lokala arbetsställen. Vi har även uppmärksammat uppgifternas karaktär, om det är fråga om t.ex. styrning, ledning, uppföljning och kontroll eller operativ verksamhet. För det andra avser vi förändringar i region- och distriktsindelning. För det tredje har vi analyserat andra organisatoriska förändringar med regionala konsekvenser. Om en organisation fjärmas från politiskt inflytande kan det vara en organisatorisk förändring med regional betydelse.

Med konsekvenser har vi avsett sysselsättning, tillgänglighet i form av lokal närvaro samt samordning. Vi har sökt finna vinnare respektive förlorare bland regionerna och inom dessa, mellan storstad, tätort och glesbygd.

Flera organisationer har en indelning som följer länen: AMU-gruppen, arbetsmarknadsverket, skattemyndigheter, försäkringskassor och polisen. Flera statliga verk har indelningar som är större än län. När organisationer frångår länen som indelningsgrund har de valt ett region-antal som är väsentligt färre än antalet län, oftast hälften eller lägre. För ett större antal verk innebär indelningen att ett eller flera län har slagits samman: Arbetarskyddsverket, domstolsväsendet, Kriminalvårdsverket, Luftfartsverket, det militära försvarets fredstidsorganisation, Skogsstyrelsen, Skolverket, Statens invandrarverk, Lantmäteriet, Tullverket, Vattenfall och Vägverket. Men flera statliga verk har en egen lösning som är större än länen; de har fjärmat sig från länsindelningen: Banverket, Domän, Posten, Telia samt regionsjukvården hör hit. Två av de i denna undersökning studerade organisationerna, Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna och polisväsendet, finns bland de organisationer som

följer länsgränserna. Vägverket representerar den modell där flera län har slagits samman.[24]

Vi kan i samtliga tre studerade fall se att ökad vikt läggs vid spar- och effektivitetsmål. Fjärmandet från länsstyrelseorganisationen innebär i sig att den regionala förankringen i verksamheten avtar. Vi har också funnit att när den administrativa indelningen förändras läggs ökad vikt vid effektivitet; intervjupersonerna talar om stordriftfördelar, behovet av kompetensutveckling och expertkompetens samt betydelsen av informationstekniknätens utbyggnad. Introduktion av den nya tekniken kan samtidigt innebära såväl lokala som regionala hänsynstaganden; utvecklingen av polisens interna datasystem har medfört ökade möjligheter till såväl decentralisering som ökad internkontroll. Låt oss sammanfatta i ett antal punkter. Även de genomförda statistiska bearbetningarna ger stöd för följande slutsatser:

1 I såväl de 25 allmänna försäkringskassorna som för polisens del prioriteras lokal närvaro. Kontakter med och relationer till den lokala omgivningen tar sig andra uttryck i Vägverket; här förstärks en nätverksorganisation i beställarfunktionen, medan produktionsorganisationen avvecklar operativ verksamhet beroende dels på effektiviseringar, dels på konkurrensutsättning.

2 Under 1980–talet decentraliserades statliga arbetsuppgifter till lokal nivå. Det fick sysselsättningseffekter och var till fromma för tillgängligheten. I två av de tre verksamheterna kan vi notera en decentralisering av framför allt den operativa verksamheten. Riksförsäkringsverket har delegerat ärenden till de 25 allmänna försäkringkassorna, men framför allt har dessa lagt över ärenden från centralkontoren till lokalkontoren. Detta framgår när vi betraktar antalet anställda. De 25 centralkontoren har förlorat anställda, även om det finns vissa variationer mellan länen. Denna decentralisering kan också noteras i polisväsendet. Tendensen förstärks av närpolisorganisationen. Ett antal lokala enheter har blivit vinnare på dessa två områden. I Vägverket har de lokalt spridda enheterna blivit förlorare. I detta verk sker samtidigt en centralisering av arbetsuppgifter, framför allt ledningsfunktioner, till ett begränsat antal regionala centra.

[24] Se vidare SOU 1992:65 *Kartboken. Bilaga till betänkande av regionutredningen.*

3 Funktioner för ledning, uppföljning och kontroll förläggs till de större orterna, dvs. regionala centra (Vägverket) och residensstäder (försäkringskassorna och polisväsendet).

4 För samtliga tre verksamheter har den regionala friheten i utformandet av ekonomi, personal och organisation blivit mycket stor. Från att vid 1980–talets ingång ha styrts ovanifrån genom centrala beslut formas idag verksamheterna på regional och lokal nivå. Den på nationell nivå skräddarsydda enheten har ersatts av devisen "Låt hundra blommor blomma". Den informationsteknologiska utvecklingen har bidragit till denna utveckling.

5 En sammanfattande bedömning är att sysselsättningen totalt sett minskar i de tre verksamheterna, men att minskningarna i polisen och försäkringskassorna har varit tämligen marginella. För försäkringskassornas del har Riksförsäkringsverkets krav på ett lokalkontor i varje kommun varit mycket betydelsefullt för den lokala förankringen.

6 Bedömningar av de regionala konsekvenserna för tillgängligheten i meningen lokal närvaro är starkt varierande. Här finns skiftande tendenser. Men det förefaller sannolikt att tillgängligheten på platser med långt avstånd till de större platserna blir sämre oavsett om det handlar om polis eller väghållning. Däremot har tillgängligheten knappast alls påverkats i storstaden. Tendensen är negativ ju längre bort vi kommer från huvudorten.

7 Tillgången till viktiga beslutsfattare utanför de större platserna har minskat drastiskt. Det gäller för polisväsendet, men också för Vägverket, dvs. både väghållningen och produktionen. Beslutsfattarna har inte samma personkännedom som tidigare och de regionala beslutsfattarna inte samma lokala kännedom. Informationsteknologin har ersatt personliga kontakter.

8 Det finns en mer eller mindre uttalad ambition hos sektorsorgan att fjärma sig från länsstyrelserna. Denna vilja har varit mer eller mindre tydlig under intervjuerna. Försäkringskassorna saknar formell länsstyrelsekoppling och söker i stället att utnyttja de lokala och regionala koalitionerna för att främja kassornas självständighet.

9 Det finns en vilja att dra sig undan regionalpolitiska hänsyn. Försäkringskassorna såväl som polisväsendet betonar avsaknaden av regionalpolitiska ambitioner. Uttalanden av detta slag avser sysselsättningshänsyn – inte tillgänglighet i form av lokal närvaro.

10 När den offentliga verksamheten byggdes ut under 1960- och 1970–talen rådde en positiv ekonomisk utveckling, vilket underlättade regionalpolitiska hänsyn. Idag missgynnar besparings- och effektivitetskrav glesbygden. Regional hänsyn kostar pengar – åtminstone på kort sikt.

11 Enheter i de tre organisationerna har en tendens att identifiera sig med den effektiva organisationen och se företaget som något av en förebild. Vi ser tydliga inslag av en "företagisering" av verksamheterna. Det förefaller sannolikt att denna ibland mycket starka identifikation med ett företag missgynnar glesbygden. En verksamhet, som Vägverket Produktion, kan inte av konkurrensskäl ta regionalpolitiska hänsyn. Verkets konkurrenter, Skanska, NCB och PEAB, har inte regionalpolitiska ambitioner.

12 De organisatoriska förändringarna i de tre verksamheterna är snabba och omfattande. En tydlig tendens i verksamheterna är en övergång mot allt större områden, när indelningsändringar genomföres. De organisatoriska förändringarna kommer med all sannolikhet att fortsätta.

13 De administrativa gränserna tvärsar varandra. Behovet av samordning uppfattas mycket olika. I motsats till en del länsstyrelser ser sektorsintressen inga problem med varierande region- och distriktsindelningar. Svårigheterna att samverka beror inte på den regionala indelningen utan på varierande kultur i och mandat för organisationerna. Här finns naturliga intressemotsättningar. Så skildras situationen från sektorsorganens sida.

14 De rådande regionindelningarna utgör inte något problem ur sektorsföreträdarnas perspektiv. Samordningen mellan olika verksamheter går att åstadkomma, trots att indelningarna är varierande. Det är den allmänna uppfattningen. I stället betonas behovet av goda relationer med organisationer på den lokala nivån. Avvikande uppfattningar har sektorsintressenas motpart på regional nivå, länsstyrelserna, som företräder ett helhetsperspektiv.

15 I såväl försäkringskassorna som polisväsendet sker en omfördelning av arbetsuppgifter på lokal nivå. Decentraliseringen av arbetsuppgifter har upphört och det sker en viss koncentration lokalt och regionalt. Inte minst tydligt är detta för försäkringskassornas del. Specialister, personer med viss kunskap och kompetens, kan inte tillhandahållas vid samtliga enheter, varför det idag sker en samordning och omflyttning av arbetsuppgifter. Ambitionen synes vara att dessa inte skall koncentreras till de större orterna. Medborgarkontor torde vara en väg offentlig verksamhet väljer för att i glesbygden framgent kunna upprätthålla lokala stödjepunkter.

Representanter för följande enheter har intervjuats.

1 Vägverket

Huvudkontoret, Borlänge
Vägverket, Region Mälardalen, Eskilstuna
Vägverket, Region Väst, Göteborg
Vägverket, Region Norr, Luleå
Vägverket, Produktion Väst, Vänersborg
Vägverket, Produktion Öst, Västerås

2 Riksförsäkringsverket

Huvudkontoret, Stockholm
Allmänna försäkringskassor
Bohus läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret, Mölndal
Malmöhus läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret, Helsingborg
Malmöhus läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret, Lund
Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret, Luleå
Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret, Åkersberga
Västerbottens läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret, Umeå
Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret, Västerås

3 Rikspolisstyrelsen

Huvudkontoret, Stockholm
Polismyndigheten i Umeå, Umeå
Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Göteborg
Polismyndigheten i Luleå, Luleå

4 Övriga

Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Norrbottens län

Bilaga 6

Mot ett nytt förhållningssätt i regionalpolitiken

Lena Ramfelt

Innehåll

1 Introduktion

I följande rapport redovisas studier vilka som huvudsakliga syfte har haft att beskriva och analysera regionalpolitik ur ett perspektiv som snarare fokuserat på organisering och genomförande av politiken, än på mål och medel för sakområdet.

De övergripande frågeställningarna i studierna har varit den beskrivande: "hur gör man?" och den mer förklarande: "varför gör man som man gör?". I många fall har det visat sig att sammanhanget, de institutionella mönster och de strukturer som "omger" politikområdet har stort förklaringsvärde. Skall man förstå hur och varför, blir det således också viktigt att förstå var det hela äger rum, dvs. hur den arena där regionalpolitiken "utspelar" sig är definierad. Det visar sig då att denna arena är både global och lokal, den är baserad på både trender och moden och att själva definieringen av arenan både skapar restriktioner och möjligheter för regionalpolitiskt agerande.

Vad som framträder som mest intressant är att den regionalpolitiska arenan idag börjar täcka allt mer och intressera allt fler: den lilla regionalpolitiken har "blivit" den stora. På arenan uppträder idag nya aktörer som vill allt mer. Detta ger i sin tur impulser till förändringar på och omkring arenan. Nya strukturer, nya former och nya processer gestaltar dessa förändringar.

I många fall handlar förändringarna om att regionalpolitikens innehåll utvecklas: miljöfrågor, regionala högskolor, kultursatsningar och IT ses idag som naturliga delar av svensk regionalpolitik. Dock är den tes som drivs i denna rapport att de största utmaningarna för svensk regionalpolitik nu inte ligger i att infoga ett nytt innehåll i politiken, utan snarare ligger i att utveckla ett nytt sätt att förhålla sig till politikområdet. Vår ambition med denna rapport är att göra ett inspel i ett samtal om ett sådant förhållningssätt.

Vår rapport tar sin utgångspunkt i det konkreta arbetet med regional utveckling som pågår i Sverige idag då vi i de två följande kapitlen presenterar två studier som tidigare har gjorts kring vad vi i rapporten kallar "De oplanerade initiativen" och "De planerande strategierna". Utifrån dessa två exempel kommer vi sedan i kapitel 4 att presentera

två sätt att se på regionalt utvecklingsarbete i form av hierarkier och nätverk.

I ett därpå följande kapitel presenterar vi några resonemang kring vad vi kallar de ständiga komplikationerna med regionalt utvecklingsarbete och några av de möjligheter som vi idag ser. Rapporten avslutas med att vi skisserar ett nytt förhållningssätt för att hantera en framtidsorienterad svensk regionalpolitik.

Materialet i rapporten baseras på följande studier:

Ramfelt-Carlsson, L. 1992 *Regional utveckling – en fråga om strategiskt tänkande?*, NUTEK R1992:32.

Ramfelt, L. 1993 *Det regionala utvecklingskomplexet*, NUTEK R1993:8.

Ramfelt, L. 1995 *Ekonomiskt utvecklingsarbete i Colorado*, ERU 1995:88.

Ramfelt, L. 1995 *Framtidens tudelade regionalpolitik*, NordREFO WPS 1995:4.

Ramfelt, L. & Eckerdal, C., 1995 *Miljö- och markanvändnings- aspekter på strukturfondsprogrammen inom EU*, NordREFO WPS 1995:2.

Ramfelt, L. & Eckerdal, C., 1996 *Tvärsektoriellt arbete i länsstyrelserna – möjligheter och hinder*, NordREFO WPS 1996:1.

Ramfelt, L. et. al. 1996 *Regionalpolitiska hänsyn i sektorspolitiken*, NordREFO WPS 1996:6 och i 1996 års rapport om den regionala utvecklingen i Sverige, NUTEK R1996:40.

Ramfelt, L. 1996 Regionalt strategiarbete – en möjlighet att tänka långsiktigt, NUTEK 1996:66.

Ramfelt, L. (kommande) *Nordens strategier för regional utveckling: finns de?* NordREFO.

2 De oplanerade initiativen

2.1 Inledning

Följande presentation baseras på en studie som gjordes under åren 1992–1993 på uppdrag och i samarbete med NUTEK. Studien grundandes på 27 projekt fördelade på tre projekt i nio län. Urvalet av projekt skedde utifrån en förfrågan till organisationer i de nio länen. Vi bad dem definiera några som de uppfattade centrala utvecklingprojekt som vid det tillfället pågick eller nyss hade avslutats i länet. Av de projekt vi fick in valde vi ut sådana som vi för det första ansåg var ”tidstypiska projekt”, dvs. sådana projekt där det kom in likartade förslag från flera olika län, t.ex. infrastrukturprojekt. För det andra valde vi ut ”länstypiska projekt”, dvs. sådana projekt som vi uppfattade karaktäriserade regional utveckling inom ett enskilt län och för det tredje valdes några ”udda projekt” ut. Det sistnämnda var projekt som vid första påseende inte förknippades med regional utveckling men som sedermera visade sig ha en betydande bäring på detta.

De studerade projekten kan delas in i fyra kategorier beroende på innehåll. Den mest omfattande kategorin kan kallas för ”kompetensprojekt” vilka handlade om att utveckla högskolor, understödja kompetensutveckling, bygga olika typer av resurscentrum. En annan kategori var de ”företagsrelaterade projekten”. Dessa hade gemensamt att de på ett eller annat sätt fokuserade intresset på att tillfredsställa ett uppfattat behov som kunde relateras till näringslivet i regionen. En tredje kategori inrymde ”infrastrukturprojekt”. Inom den fjärde kategorin fanns ”kommunprojekt”.

2.2 Projekt startades som en reaktion på yttre omständigheter

En majoritet av projekten startades som en reaktion på en yttre omständighet. De yttre omständigheterna kan dels upp i tre typer. Den första grundade sig på ett yttre hot mot länet. Den andra typen av yttre omständighet baserades på en trendmässig diskussion. Man skulle kunna säga att det fanns "moderna frågor" som genererade projekt. När projekten byggde på gemensamma föreställningar kunde det många gånger vara svårt att uppnå klarhet i var det enskilda projektet initierades. Många ville ta åt sig äran! Troligtvis var det så att flera parallella processer inom en region pågick samtidigt och mer eller mindre samtidigt ledde fram till ungefär samma projektidé.

En tredje var att ett "uttalande" (en proposition, en utredning eller en beställning från central nivå) var "den förlösande faktorn" som gjorde att de inom ett län fick möjlighet för att initiera ett projekt.

Sålunda startades en majoritet av de projekt som studerades som en reaktion på andras ställningstagande. Detta innebar också att en majoritet av projekten startades utan ett specifikt idéformuleringsarbete.

Av detta följer bl.a. att den centrala nivån genom sin beställarfunktion kunde påverka vilka frågor kring regional utveckling som diskuterades på regional/lokal nivå. De centrala uppdragen gavs en regional inriktning och möjliggjorde på så sätt för den regionala nivån att lyfta in ett redan uppfattat problem i det centralt definierade uppdraget.

Många av projekten byggdes upp utifrån förebilder av hur andra hade gjort eller gjorde i andra sammanhang. Att på detta sätt kunna referera till andras erfarenheter gav projekten legitimitet (andra hade lyckats!) och kunde betraktas som framgångsrecept på hur projekten skulle utvecklas. Detta gör att man ofta fann "korsreferenser" till samtidigt eller just avslutade projekt som framställdes som något av "success stories". Förebilderna var många gånger internationella eller personifieras av namnkunniga personer.

Det fanns således ett intresse från aktörer som arbetade med regional utveckling att finna exempel som kunde imiteras och användas i det egna länet. Svårigheten med behovet av förebilder var att de många gånger lyftes in i sammanhang där det kanske passade mindre bra eller där utvecklingspotentialen möjligen skulle ligga i att man gjorde "tvärtemot" vad alla andra gjorde.

Det fanns dessutom ett betydande intresse av att tidigt under projektförloppet formulera en lösning med vars hjälp man inom projektet skulle uppnå målsättningen. Till detta kan finnas flera förkla-

ringar: För det första implicerar ju själva projektdefinitionen att det skulle finnas ett mål eller lösning som projektet skulle arbeta emot. För det andra gav lösningen projektet ett existensberättigande som samtidigt innebar att projektet hade definierat sitt revir. Till lösningen fogades sedan relevant argumentation för att stärka intrycket av att ”rätt” lösning valts.

2.3 Länsstyrelsens engagemang i projekten

I samtliga projekt som studerades var en eller flera länsstyrelsen engagerade. Deltagandet kunde dock gestalta sig på olika sätt: I några projekt var det länsstyrelsen både initiativtagare och finansiär. I ett av dem tolkade vi att engagemanget kunde kopplas till länsstyrelsens roll som myndighetsutövare.

En slutsats kan vara att det fanns ett medveten förhållningssätt inom flera länsstyrelser som handlade om att där det inte fanns andra regionala aktörer som engagerade sig i vissa angelägna utvecklingsfrågor så tog de ett mera heltäckande ansvar. Länsstyrelsens förmåga att uthålligt driva för andra mindre intressanta frågor möjliggjordes kanske av deras unika position och uttalade regionala utvecklingsansvar.

I en betydande majoritet av projekten var det länsstyrelsens projektmedel som ekonomiskt sett möjliggjorde att projekten kunde startas. I många fall fanns flera medfinansiärer till länsstyrelsen, men klart var att länsstyrelsen var den aktör som stod för det största ekonomiska stödet. Länsstyrelsen fick också många gånger tillskjuta medel under projektförloppen.

I det fåtal projekt som länsstyrelsen inte satsade pengar i fanns en uppfattning bland projektmedlemmarna att länsstyrelsen misstrodde projektet. Länsstyrelsen motiverade sitt ställningstagande med att eftersom det redan fanns andra finansiärer så behövdes inte deras ekonomiska stöd.

I några fall hade länsstyrelsen givit stiftarkapital och i något enstaka fall kompletterades stiftarkapitalet med driftsstöd. Det vanligaste var dock att länsstyrelsen, liksom de andra finansiärerna gav ett engångsbelopp. I de flesta av de studerade projekten var det inte särskilt stora ekonomiska medel som behövdes för att genomföra projekten. Många av projekten handlade om påtryckning och ”lobbying”, vilket är förhållandevis billiga aktiviteter, ofta i stark kontrast till de beslut som man vill påverka med sin påtryckning.

I några av de projekt som studerades fanns det också en strävan från länsstyrelsen att delta i initieringsarbetet, men att sedan ”avveckla” det egna engagemanget. Länsstyrelsen valde i dessa projekt att delta mer perifert, sitta med i referensgrupper och liknande.

2.4 Många projekt startades utifrån kommunala initiativ

Av studien framgick att en majoritet av de involverade inom projekten uppfattade att det var kommunerna som tagit initiativ till projekt och att det många gånger var kommunerna som drev dem. Många gånger relaterades projekten till mer traditionella frågor inom kommunerna. Flera projekt som kommuner tog initiativ till kunde ses som ”visionsprojekt”, där kommunen önskade förtydliga sin profil och finna en gångbar strategi inför framtiden. Inom flera av projekten fanns ett påtagligt ”reklaminriktat innehåll” för att marknadsföra kommunen mot en ofta ganska odefinierad målgrupp.

I några enstaka projekt kunde initiativet betraktas som en ”mellankommunal” idé. Inom många kommuner verkade det finnas ett intresse av att ta på sig uppgifter som traditionellt inte hade förknippats med deras verksamhet. Många gånger verkade det dessutom vara så att kommunernas företrädare hade ett väl utvecklat regionalt och lokalt kontaktnät. Detta parat med att de kunde ge frågeställningarna en så pass lokal prägel att de kändes ”nära” bidrog till att de kunde skapa engagemang för frågor som initieras genom projekten.

Genom kommunernas initiativ skapades sammankopplingar mellan olika typer av problem som kanske inte tidigare hade uppmärksammats. Ofta var det så att akuta kriser eller nedläggningshot ”träffade” kommunernas företrädare först. Det var de som fick frågor från massmedia och kommuninvånare. Det var kommunens företrädare som förväntades agera.

2.5 Projektens inre cirkel

En betydande majoritet av projekten gavs en struktur där projektledaren och dennes närmaste grupp hade ett betydande inflytande över projektförloppen. De utgjorde den ”inre cirkeln” i projektet. Arbetsgruppen och projektledaren var de som visste mest om vad som pågick i projektet och på så sätt bäst kunde påverka förloppet. I denna grupp formulerades idéer, förstudier initierades, operativt arbete skedde och arbetsgruppen påtalade för andra vilka lösningar som borde väljas. Arbetsgrupperna inom projekten hade därmed ett stort inflytande över både vad som utvecklades, och vad som inte utvecklades vidare.

Som tidigare har påtalats var kommunerna många gånger en central aktör i projekten. Om de inte innehade projektledarskapet så fanns det i de allra flesta fallen från kommunerna knutna till den arbetsgrupp som arbetade tillsammans med projektledaren. Personer inom projektgruppen hade vanligtvis mycket täta kontakter med varandra och med projektledaren. Projektledaren påtalade trots detta, i flera fall, att han kände sig ensam och övergiven. Han fann det svårt att diskutera projektet med andra. I arbetsgruppen fanns vanligtvis företrädare för de flesta av de organisationer som deltog i projektet.

Om landshövdingar, kommunstyrelseordförande och kommunalråd eller namnkunniga personer inom det regionala näringslivet var engagerade i projekten deltog de i s.k. referens– eller ledningsgrupper. Dessa grupper träffades inte lika ofta som arbetsgruppen och hade också ett mindre inflytande över vad som de facto utvecklades inom projekten.

Inom flera projekt verkade medvetenheten vara hög om vikten av att ha en väl fungerande form för kontakter med omgivningen. Flera projekt lade ner mycket tid och kraft på att sprida informationsmaterial, att upprätthålla goda kontakter med lokalpressen och att ”skapa” aktiviteter av typen kick–off som gav extern uppmärksamhet åt projektet.

Av flera projektbeskrivningar framgick att det var svårt att erhålla ett kontinuerligt engagemang från de representanter som deltog i referensgrupperingarna kring projekten. Motiveringarna till vem som var medlem i referensgrupperna var att de vanligtvis hade goda relationer med andra aktörer på, kanske framförallt, central nivå. Relationer som var viktiga ur påtryckningssynpunkt.

Flera projektstrukturer förändrades under förlopppet. Anledningen var att den initialt valda strukturen var alltför tungrodd, vilket försvårade snabba beslut och förhandlingar inom projektet och gentemot andra

intressenter. Inom flera av projekten fanns också planer på att övergå till stiftelse eller bolagsform.

Slutsatsen är att i en majoritet av de utvecklingsprojekt som studerades var tidigare etablerade relationer betydelsefulla för vilka idéer som förankrades och förverkligades. En projektidé kunde många gånger utvecklas för att det var ”rätt person” som lanserat den.

Projekt som handlade om mellanregionalt samarbete byggde vanligtvis på obetydliga tidigare relationer. Delvis avgjorde nog slumpen vilka som inledningsvis fogas till projekten. I något enstaka fall gav bristen på tidigare relationer inledningsvis upphov till misstro mellan de involverade kommunerna, vilket påverkade projektet negativt. Ett problem som vi fann ett enstaka exempel på i studien var att mellanregionala projekt kunde bli så pass omfångsrika att alla aktörer som var berörda av frågeställningen inte kunde beredas plats i projektets ”inre cirkel”. I exemplet fick då kommunerna finna sig i att inte längre vara representerade i arbetsgruppen utan istället få informationen via respektive länsstyrelse.

Flera av de mellanregionala projekten fick problem då de, helt naturligt, konkurrerade med inomregionala projekt. Många gånger kunde en och samma kommun eller länsstyrelse vara involverade i flera parallella infrastrukturprojekt. Problem kunde då uppstå vad avser hur deltagande organisationer skulle prioritera sina insatser mellan projekten.

2.6 Inom de flesta projekt fanns en ”eldsjäl”

Inom många av projekten var det relativt lätt att identifiera en ”eldsjäl”. ”Eldsjälen” var en person med stort inflytande över projektet. Denne var besjälad av projektidéen. Han (det var för det mesta en han) hade vanligtvis ett personligt intresse som han kunde kopplas till projektet.

Det personliga intresset gjorde att han många gånger inte ”räknade på sin arbetsinsats”. Helg som vardag arbetade han med projektet. I flera fall var han medveten om att mycket ”stod och föll” med honom. Problem uppkom i de projekt där ”eldsjälen” under förloppet, av en eller anledning, lämnade sitt uppdrag. I flera fall hamnade projekten då i en kris innan en efterträdare – ofta utan lika starkt personligt intresse – kunde identifierats.

”Eldsjälen” kunde ibland få kritik från övriga som var involverade: han var för självständig och handlingsinriktad vilket många gånger gjorde det svårt att arbeta i en projektstruktur.

2.7 En ”stark person” kunde lätt få genomslag för sina idéer

Inom många projekt fanns s.k. ”starka personer” som kunde underbygga sina argumentation med status (landshövdingar, riksdagsmän, kommunstyrelseordförande, kommunalråd, representanter för stora företag i regionen) eller sakkompetens (forskare, konsulter med specialkompetens).

Om företrädare med hög status engagerade sig hade projektet relativt lätt att erhålla omgivningens acceptans. De problem som uppmärksammades i projekten gavs en hög dignitet genom att t.ex. länsledningen engagerade sig.

Många av de ideér som utvecklades inom projekten var så pass komplicerade att projektmedlemmarna måste lita till extern kompetens för att kunna argumentera för projektidéerna.

Vanligt var att konsulter som genomfört tidigare uppdrag med liknande inriktning anlitades. På så sätt kan man säga att konsulten visste ungefär vad som förväntades av honom och att beställarna redan inledningsvis visste vad de skulle komma att få. Om man från projektets sida då valde en konsult som redan tidigare arbetat med det som upplevdes vara ”förebilden” för det egna projektet, är en möjlig tolkningen att det projektmedlemmarna framförallt sökte efter var att få sina idéer bekräftade och förstärkta genom konsultrapporten.

Konsulter kopplades också in när projektmedlemmarna fann att projekten tog så pass mycket tid att de inte hann med sina ordinarie arbetsuppgifter. Konsulternas uppgift var då att fungera som allmän resursförstärkning. Slutsatsen är att ”starka personer” hade stor betydelse för hur projektförloppet kom att gestalta sig och vilken uppmärksamhet som projektet kom att få från omgivningen. ”Starka personer” synes också ha haft relativt lätt att påverka den inriktning och den argumentation som utvecklades inom projektet.

2.8 Projekten hade svårt att få gehör för sina idéer på central nivå

Flera av de idéer som låg till grund för de studerade projekten krävde, för att kunna implementeras i ett senare skede, ett betydande ekonomiskt engagemang från central nivå. Inom många projekt framkom dock att det, åtminstone inledningsvis, var svårt att få gehör för projektets idéer på central nivå.

I flera av de projekt där kontakter etablerades med den centrala nivån fanns det inledningsvis en skepsis mot den argumentation som presenterades från projektets sida. Detta ledde många gånger till att den regionala nivån rådfrågade konsulter och utvecklade ny argumentation.

Under projektförloppen föreföll det dock som om relationerna till den centrala nivån utvecklades positivt. Den regionala nivån hade då stärkt sina idéer och lösningar med argumentation, vilken genererade ett positivt gensvar från den centrala nivån. En förklaring till att företrädarna för projekten upplevde svårigheter i relationerna med den centrala nivån är givetvis att man på departement och verk dagligen kommer i kontakt med krav och argument från regionala och lokala aktörer. Den centrala nivån har varken personella eller – framförallt – ekonomiska resurser för att kunna respondera i den utsträckning som företrädarna för regional/lokal nivå önskar.

2.9 Det var svårt att avsluta projekt

Det föreföll ofta vara svårt att avsluta projekt. De förutsättningar som inledningsvis definierade ett projekt; att under en begränsad tid, med begränsade resurser uppnå en definierad målsättning förändrades under projektförloppet.

Av materialet framkom att det fanns två "strategier" som möjliggjorde att förutsättningarna förändrades, dels kunde nya frågor lyftas in i projekten, dels arbetade ofta projekten redan från början med s.k. "olösbara problem". Med begreppet "olösbara problem" menar vi att projekten handskades med problem där det många gånger var mycket svårt att se konkreta resultat av de egna initiativen, än svårare att erhålla kunskap kring eventuella effekter av satsningen. Detta medförde att projekten kunde arbeta med dessa frågeställningar och målformuleringar under mycket lång tid och ständigt hävda att vissa resultat

ju hade uppnåtts, men att det fortfarande fanns så mycket kvar att göra att projektens fortsatta existens kunde motiveras.

Detta kunde ur en synvinkel betraktas som att de fanns ett stort intresse av att lära under förloppet, vilket i sin tur ledde till att man inom projektet ansåg att nya problem borde försöka lösas. Dock kan ur ett snävt projektstyrningsperspektiv denna förändring av projekten uppfattas som bristande inre effektivitet, vilket i sin tur kunde göra det svårt att på längre sikt erhålla acceptans för det förnyade projektinnehållet. Man kan även tycka att det var synd att "döda" en väl fungerande projektorganisation, så länge den kunde används för förnuftiga ändamål.

2.10 Många projekt var inte projekt

Många projekt som studerades kunde knappast betraktas som projekt. Här handlade det för det första om projekt som redan från början kunde betraktas som mer eller mindre permanent verksamhet. En förklaring till att vi återfann "ordinarie verksamhet" bland de studerade utvecklingsprojekten kunde vara att det inte fanns pengar att starta ordinarie verksamhet. Däremot fanns ekonomiska medel till projekt. En möjlighet att starta verksamhet var då att kalla dem projekt!

För det andra fanns några projekt som hade ett så pass komplext utseende att det nog var mer relevant att betrakta dem som "paraplyprojekt". Inom paraplyprojektet pågick flera parallella och många gånger autonoma projekt.

En slutsats vi kan dra är att om man byggde upp mindre och fristående delprojekt var det många gånger lättare att bibehålla flera olika organisationers intresse för hela projektet. Någon konflikt mellan de olika intressenterna i projektet behövde heller inte uppstå.

2.11 Avslutning

I detta kapitel har vi redogjort för den typ av regionalt utvecklingsarbete som vi vill betrakta som tämligen oplanerat. Målsättningar, de personer som involveras och resultaten verkar i många fall ha växt fram och förändrats under projektförloppet.

I kommande kapitel vill vi kontrastera dessa oplanerade initiativ vuxit med det mer planerade arbete kring strategier som just nu pågår på framförallt länsstyrelserna.

3 De planerande strategierna

3.1 Inledning

I följande kapitel skall det strategiarbete som nu pågår i länen analyseras. Länsstrategierna uppfattas i detta sammanhang som ett exempel på hur man på den centrala och regionala nivån försöker att planera arbetet kring regional utveckling. Utgångspunkten för resonemanget är att länsstyrelserna genom arbetet står i centrum för att formulera en strategi som omfattar än mer och än fler än tidigare genomförda arbete med liknande karaktär.

Presentationen baseras på djupstudier av tre läns (Kronoberg, Södermanland, Västernorrland) länsstrategiarbete och omfattar tiden fram till att länen har färdiga strategidokument.

3.2 Formella utgångspunkter för strategi-arbetet

Av förordning för länsstyrelsernas verksamhet kring regionalt utvecklingsarbete framkommer att länsstyrelserna förväntas arbeta långsiktigt och att de skall göra det i samverkan med andra statliga myndigheter, landsting, och länets kommuner. I författningen refererar man indirekt till ett nu mer väl känt koncept, nämligen samverkan. I arbetet skall länsstyrelserna utifrån de fastlagda nationella målen definiera regionalpolitiska mål i det egna länet. I dessa mål skall de speciellt iaktta vilka prioriteringar som är nödvändiga för att förbättra den inomregionala balansen och utvecklingen av gles- och landsbygden. De resurser de har skall sedan kanaliseras så att målen uppfylls. (SFS 1994:578).

Med detta som utgångspunkt startar en stor del av det strategiskt inriktade arbetet som idag pågår på länsstyrelserna och i länen. Det yttersta målet med arbetet bygger på en föreställning om att det går att definiera den framtida inriktningen för länet.

Formellt sett finns ingenting i förordningen som kräver uppbindning av olika organisationers framtida handlande inom länet. Dock skulle man kunna hävda att de organisationer som får möjlighet att delta i

strategiarbetet informellt binder upp sig att arbeta i enlighet med strategin, dvs. visa lojalitet.

Strategiarbetet initieras med jämna mellanrum från den centrala nivån. I Sverige har det benämnts länsprogram, länsplanering och nu heter det en långsiktigt sektorsövergripande strategi för länets utveckling. Av intervjuerna framkommer att flera uppfattar det arbete som nu pågår som kvalitativt annorlunda än tidigare. Detta beror troligen till stor del på den breda delaktighet som ligger till grund för arbetet. Till del beror det på det allmänt sett ökande intresset för strategifrågor. Det synes överhuvudtaget finnas ett stort behov i länen att tänka långsiktigt och tillsammans forma en plan för framtiden.

3.3 Föreställningar som styr strategiarbetet

Det finns framförallt två föreställningar som styr strategiarbetet inom de tre län vilka närmare har studerats. För det första, föreställningen om regionalpolitikens bestående. För det andra, att ekonomisk tillväxt är detsamma som regional utveckling.

Den första föreställningen kring regionalpolitikens bestående kan delas upp i två delar. Dels gäller det regionalpolitikens innehåll (dvs. vad staten kan och bör göra inom området), dels regionalpolitikens organisering (dvs. hur staten skall organisera sitt ansvar).

Vad gäller regionalpolitikens innehåll kan man utläsa av dokumenten att de som gjort strategierna framför sig ser en bild av länet som i mångt och mycket kan betraktas som en extrapolering av innehållet i vad de olika regionalpolitiskt inriktade organisationerna redan gör idag.

Länsstyrelserna skall t.ex. göra än mer inom miljöområdet, kommunikationsområdet och det sociala området. Landstingen skall göra än mer inom hälso- och sjukvårdsområdet, och högskolorna skall "producera" ännu bättre utbildning än vad de gör idag. Strategierna kan därmed sammanfattas såsom att de traditionella utvecklingsorganisationerna i länen skall göra än mer av vad de gör idag. Slutsatsen måste därför bli att de redan idag gör rätt saker och att länets problem i många avseenden handlar om att de av olika skäl inte haft, och för närvarande inte har, möjligheter att göra tillräckligt mycket av just detta.

Det framstår i strategidokumenten som om organisationerna i länet ofta uppfattar sig som offer för omständigheter som de inte kunnat råda över, då de problem som målas upp i strategierna är många gånger av "global" karaktär. Till stor del är detta också med sanningen

överensstämmande – flera av organisationerna uppträder i en verklighet som de endast i mindre grad kan påverka. Samtidigt ger det intryck av att de glömt sin historia, dvs. att bl.a. länsstyrelserna även tidigare haft i uppdrag att formulera och genomföra långsiktigt inriktade planer för länets framtid.

I föreställningen om regionalpolitiken finns bestående också en del som handlar om organiserandet av denna. I stort sett ser man en bild av att länet är "befolkat" med samma organisationer som i dagsläget, även om den debatt kring vem som skall sköta regional utveckling som för närvarande ligger hos regionberedningen i viss mån framskymtar.

Endast i ringa omfattning för man i strategidokumenten fram idéer ch synpunkter där man kan tolka att utvecklingsorganisationerna ser nya mönster för det regionala utvecklingsarbetet, eller att nya organisationer skall inlemmas i arbetet.

Den andra föreställningen som verkar styrande för strategiarbetet är att ekonomisk tillväxt är detsamma som regional utveckling. Den problembild som presenteras är att det i länet för närvarande inte finns tillräckligt av företagande, för hög arbetslöshet och bristande internationell konkurrenskraft – begrepp som intimt förknippas med ekonomisk tillväxt.

Dock kan man i flera program se spår av föreställningar som i viss mån ifrågasätter eller kompletterar de mer tillväxtförespråkande delarna genom att påtala vikten av en god vardagsmiljö, kulturens betydelse, regioners identitet, minskad brottslighet samt miljö- och djurskydd. De nya inslagen i strategierna har bl.a. förklarats med att allt fler kvinnor deltar i strategiarbetet. Andra menar att detta är kommunala frågor som i och med de nya förväntningar om ett mer intimt samarbete mellan olika företrädare på regional och lokal nivå har inlemmats i arbetet.

En något mer cynisk förklaring till de "alternativa föreställningarna" skulle kunna vara att de möjliggör att man förskjuter intresset från de omöjliga problemen (lösa arbetslösheten, öka den ekonomiska tillväxten), till de möjliga problemen (kultursatsningar, miljövårdande initiativ m.m.)

Den överordnade förklaringen är nog att det som kommer till uttryck i länsstrategierna visar på att vi befinner oss i en brytningstid där den klassiska "lilla" regionalpolitiken i länen nu transformeras till någonting större som inte bara kan gå under benämningen den "stora" regionalpolitiken. Att nya föreställningar på detta sätt tas upp i strategiarbetet påverkar på ett positivt sätt möjligheterna för olika sektorer

och företrädare för olika organisationer att "mötas" och forma en gemensam strategi.

Emellertid förefaller ingen vara beredd att dagtinga med de mer tillväxtorienterade värderingar som därmed måste anses utgöra fundamentet i strategiarbetet. Det "nya" motiveras med, och "speglas" ofta mot, inslagen av klassisk regionalpolitik.

De gemensamma föreställningarna som presenteras påverkar sedan det mer konkretiserade innehållet i de olika strategidokumenten. Om man vill göra en test av hur pass unika de olika länsstrategierna är kan man göra det på ett tämligen ovetenskapligt men belysande sätt, nämligen att man tar bort "länsbeteckningen" i strategidokumentet och sätter dit namnet på något annat län.

Försöket med utbyte av "länsbeteckning" visar att det i de allra flesta fall går ganska bra att ersätta en länsbeteckning med en annan, utom där man gör direkta geografiska referenser till ort eller län.

Denna test kan uppfattas som ett raljerande med de strategidokument länen producerat men kan vid en mer djupgående analys förstås utifrån föreställningarna kring vad en strategi för ett län bör innehålla. Länsstrategierna innehåller i många fall så pass djupt rotade och allmängiltiga föreställningar att vi helt enkelt inte kan tänka oss en strategi där flera av dessa delar inte finns med.

Den höga grad av allmängiltighet och generaliserande skrivningar kan också bidra till att underlätta möjligheterna för framförallt länsstyrelserna, men även för de andra organisationerna vilka deltagit i strategiarbetet att erhålla fortsatt förtroende, eller legitimitet från omgivningen. De organisationer som ingått i arbetet ger i strategidokumentet uttryck för att de kan lösa ett stort omfång av problem.

Man kan i flera fall tala om de "oemotsägliga temana" vilka bildar utgångspunkt för strategierna. I strategierna måste finnas något om det goda bl.a. med:

* nyföretagande
* småföretagande
* en levande landsbygd
* kompetensutveckling
* informationsteknologin

Där måste också finnas något om bekämpning av:

* arbetslöshet
* miljöförstörning

De gemensamma föreställningarna bland t.ex. länsstyrelserna om innehållet i utvecklingsaktiviteterna återfinns också i arbeten gjorda av Henning, Eckerdal & Kristensson, liksom i Nuteks sammanställning av alla länsstrategier.[1] Eckerdal & Kristensson jämförde i sitt arbete länsstyrelsernas användning av projektmedel för regional utveckling vid olika tidpunkter. Under budgetåret 1987/88 utgjorde området teknikspridning i nästan samtliga län ett av de tre största insatsområdena. Vid en jämförelse med budgetåret 1990/91 hade en förskjutning skett till områden som industri, FoU samt utbildning. Endast några få län har vid denna senare tidpunkt teknikspridning som ett av de områden som de satsade mest på.

En förklaring till att innehållet i de olika strategierna ser så lika ut mellan olika organisationer och regioner kan vara att de professionella planerarna har haft ett stort inflytande över arbetet. De har ett gemensamt språk, många gånger sprungen ur en gemensam utbildningsbakgrund och likartade erfarenheter från liknande tidigare arbetsuppgifter. Detta leder i sin tur till att de har en gemensam, med smärre variationer givetvis, syn på vad som är väsentligt att ta med i den långsiktiga planeringen och vilka lösningar som bör användas.

Detsamma gäller de politiker som i olika skeden involveras. Regionalpolitiken är i sig ett föga kontroversiellt politikområde. Även om vissa politiska partier i sin retorik framför krav på indragningar, omprioriteringar och marknadslösningar så finns en grundläggande syn mellan de politiska partierna dels om att det måste finnas ett regionalpolitiskt sakområde, dels vad innehållet bör vara.

[1] Henning, R (1991) Näringspolitisk förnyelse - effekter av regionalt utvecklingsarbete i Stockholms län. Stockholm; Eckerdal, K. & Kristensson, A. (1992) Länsstyrelsernas regionala projektverksamhet. NUTEK R 1992:21; Ahlsved, M. & Eriksson, M. (1996). *Länsbesök om regionalt strategiarbete,* 1996 års rapport om den regionala utvecklingen i Sverige. NUTEK R 1996:40.

3.4 Prioriteringar i strategiarbetet

I många fall har de som intervjuats haft svårt att beskriva vad man valt bort i strategin och vad man därigenom prioriterat fram. Många gånger är de formuleringar som använts i strategierna så pass allmängiltiga att det mesta kan passa in.

Förklaringen till varför det förefaller problematiskt att prioritera är nog framförallt att det är svårt att göra detta i ett strategiarbete som samtidigt har att visa upp bred intern och extern enighet. Inte nog med att företrädare för olika sektorsintressen inom länsstyrelserna har att väga sina mål och önskemål mot varandra, de måste samtidigt vägas mot andra administrativa nivåer (kanske framförallt kommunerna) och andra intressen (näringslivet, ungdomar, konstnärer, byalag m.fl.). Alla skall ju vara med i strategiarbetet! Detta behov av att markera enighet har praktiskt löst genom att man valt att göra målbeskrivningarna så pass vida att allt i det närmaste kan inrymmas och därmed anses vara prioriterat. Detta har samtidigt lett till en "utspädning" av innehållet. Exempel på detta är den asfalterade vägen som blev den belagda vägen i strategin, skrivningen om att ambulanserna skulle placeras på strategiska platser i länet, höghastighetståget där man skrev in flera alternativa sträckningar i strategin eftersom man inte kunde enas om en. Denna otydlighet skulle kunna betraktas som ett resultat av den förhandlingsprocess som föregått formuleringarna i strategin. En styrka med att använda sig av oklara formuleringar i strategin är att man inte "skriver fast sig" utan att det är det lokala genomförandet som får skapa prioriteringarna, således en typ av prioritering i efterhand där den konkreta inriktningen på användandet av medlen skapar prioritering.

Ett annat sätt att uppnå enighet är att helt enkelt inte ta upp de" heta" frågorna i strategin. Man förbiser dem helt enkelt och låter dessa ligga kvar inom de etablerade sektorernas egen beslutsradie, vad andra kallat primärdomän.[2] Om detta stämmer skulle många av de frågor som tagits upp i strategiarbetet vara sådana spörsmål som ligger inom sekundär- och tertiärdomänerna. Detta skulle i sin förlängning kunna innebära att de frågeställningar som framförallt behandlas under strategiarbetet är de vilka ingen av deltagarna direkt känner att de har ansvar för eller prestige kopplad till.

[2] Beckman, B. & Carling, A. (1989) Förhandlingsekonomi i regionalpolitiken. Allmänna förlaget: Göteborg

Skulle enigheten trots de breda målformuleroingarna och att man undviker de "heta" frågorna ändå vara hotad skjuter man konflikterna på framtiden. Möjligtvis hoppas man att konflikterna skall lösas av sig själva: man får inga resurser för att genomföra vägbygget, någon annan beslutar om järnvägssträckningen, eller ytterligare alternativ dyker upp under processens gång som alla kan enas om.

För övrigt är det tveksamt om man i egentlig mening kan tala om att man på den regionala nivån kan göra några prioriteringar. Många av uppgifterna är ålagda dem från central nivå och deras möjligheter att skära ner i sakområden som de inte ser bidrar till deras arbetet för länets framtid är mycket begränsad.

Å andra sidan kanske det är just prioriteringar som strategierna ger uttryck för: prioriteringar av mångfald, dvs. att det utifrån strategierna faktiskt bör finnas utrymme att göra en mängd olika saker - allt i enlighet med den bredare syn på regionalt utvecklingsarbete som rönt stort intresse under senare tid både bland forskare och inom statsförvaltningen.

3.5 Strukturer och arbetsformer i strategiarbetet

Länsstyrelserna har haft en nyckelroll att spela i arbetet med länsstrategierna. Det är från länsstyrelserna som initiativet inom det enskilda länet kommit. Det är också länsstyrelserna som drivit arbetet framåt och som i stort definierat hur arbetet skulle gestalta sig. Det är länsstyrelserna som avsatt resurser för strategiarbetet och till stor del stått för själva formuleringarna. Länsstyrelsen är ju också den organisation som för det första fått uppdraget, och som för det andra har haft resurser och kunskap att arbeta med strategin. Dock är det, vilket vi också har nämnt förut, konkurrens om det regionala utvecklingsansvaret. Detta har dock inte i så stor utsträckning påverkat arbetet i de län vi har studerat.

Länsledningen är med vid strategiska tillfällen. I flera fall är det dessa som tagit det formella initiativet, de har varit med i startfasen, i beslutsfasen och i det externa förankringsarbetet. Några har under intervjuerna påpekat att länsledningarnas intresse för strategin under arbetet har upplevts som svalt. Man efterlyser ett bättre engagemang från deras sida. Dock är detta ett mynt med två sidor. Å ena sidan kan man efterlysa större engagemang från ledningens sida, å andra sidan

kan ett sådant engagemang mycket väl uppfattas som kontroll och styrning av de som arbetar med frågorna.

Det är två aspekter på den process vilken är relaterad till strategin som kan vara av mer generellt intresse. För det första hur struktureringen av länsstyrelsen slår igenom. För det andra den särkoppling av arbetet som sker i förhållande till övrigt regionalt utvecklingsarbete.

Organisationsstrukturens genomslagskraft

Det finns i flera fall en reflektion av länsstyrelsernas struktur vid valet dels av hur arbetet är upplagt, dels vilket innehåll som kommer att definieras i strategin. Detta är ett uttryck för hur stark genomslagskraft den formella strukturen och sektorstänkandet (!) fortfarande har även i det som kallas ett sektorsövergripande arbete.

Den genomslagskraft som struktureringen av länsstyrelserna har i strategiarbetet gör att det många gånger kan vara svårt att lansera någonting genuint nytt. Den givna struktureringen gör att strategiarbetet kan utvecklas till mer eller mindre inomorganisatoriska förhandlingsprocesser mellan redan etablerade sakområden.

Att den traditionella struktureringen slår igenom i strategiarbetet framkommer bl a genom de interna problem som synes ha uppstått på några länsstyrelser, då det gällt att avgöra inom vilken enhet som de operativa ansvaret för arbetet skall ligga. På de regionalekonomiska enheterna menar man att man där har metodkunnandet och de praktiska erfarenheterna av att utveckla den typ av strategi som nu görs. Detta implicerar samtidigt att de regionalekonomiska enheterna fortfarande menar att det är de som har det yttersta ansvaret och den bästa kunskapen vad gäller att definiera länets framtid.

Paradoxalt nog synes det vara så att de enheter inom länsstyrelsen eller de organisationer utanför länsstyrelserna vilka bäst kunnat påverka strategiarbetet är de som har ett eget sektorsprogram. Att till strategiprocessen ha med sig ett program som kan ligga till grund för de egna ställningstagandena och det egna agerandet i processen förefaller således utgöra en betydande möjlighet för att få sina åsikter tillgodosedda. Exempel på sådana har varit program som varit beställningar från den centrala nivån såsom STRAM (Strategi för regional miljö), RES (Regional planering för ett miljöanpassat transportsystem), men också sådana sektorsprogram som formulerats utifrån egna initiativ inom olika enheter.

Särkopplingar

Tre typer av s.k. särkopplingar har noterats i den process som genererat strategin. För det första en strukturell särkoppling från det dagliga arbetet i organisationen. För det andra en särkoppling mellan de olika delarna av strategiarbetet. För det tredje en organisatorisk särkoppling mellan utformningen och hur och av vem denna strategi sedan är tänkt att implementeras.

Den eller de vilka mer permanent förväntas arbeta med strategin kopplas i många fall bort från sina ordinarie uppgifter för att kunna genomföra arbetet. Arbetet med strategin sker ofta nära kopplat till de resurser som finns på länsledningsnivå. Detta sker samtidigt som de som deltar i grupper och gör mer begränsade uppdrag måste balansera sin tid mellan ordinarie arbetsuppgifter, såsom exempelvis handläggningsärenden och det som tillhör strategin.

En fara med denna typ av särkoppling är att det kan vara svårt att sedermera "återföra" strategin till det ordinarie arbetet, då strategin skall implementeras. De personer som genom bl.a. ärendehandläggningen skall fullfölja arbetet kanske inte känner strategin som "sin", utan arbetar på i enlighet med den praxis som mer informellt har utvecklats kring t.ex. vilka projektansökningar som skall få stöd. Detta kan på längre sikt betyda att strategiarbetet inte får den genomslagskraft den har potential att få.

Den andra typen av särkoppling är mellan olika delarna av strategin. Detta innebär att man i många fall hellre kan tala om sektoriserade delstrategier i ett sektorssammanställt dokument, än ett sektorsövergripande program.

Fördelen med att man har en lösare koppling mellan de olika delarna av strategiarbetet är att man på så sätt kan undvika konflikter mellan olika sakområden som behandlas i strategin. Motsättningar mellan olika grupperingars intressen blir mindre markerade. I flera fall kan motstridigheter passera utan att någon noterar det i strategidokumentet.

För det tredje finns en organisatorisk särkoppling mellan utformningen och implementeringen. Av tidigare resonemang har framkommit att det i stort sett är länsstyrelserna som har huvudansvaret dels för att det blir en strategi framtaget, dels huvudinriktningen på denna. Tre uttryck för denna typ av särkoppling mellan att utarbeta själva strategin och att implementera densamma har vi identifierat. För det första visar det sig att det i många fall är andra organisationer, än länsstyrelserna som har makt och befogenhet att implementera de tankegångar som presenterats i dokumentet. Detta innebär att man i flera fall formulerar mål och angreppssätt för problemområden som man egentligen

inte har något inflytande över. Detta ter sig i och för sig naturligt då vi skall komma ihåg att vi här talar om en länsstrategi och inte en länsstyrelsestrategi. Dock visar det samtidigt på de konkreta problem som kan uppstå i denna typ av gemensamt strategiarbete mellan i övrigt tämligen oberoende organisationer.

För det andra finns andra strategiarbeten som har "företräde" både ekonomiskt och innehållsmässigt, såsom exempelvis de strukturfondsprogram som utformas i flera län. Dessa program har i flera fall andra både, problemmässiga och geografiska avgränsningar, än strategidokumentet. Detta innebär i förlängningen att många strategier hamnar i mer eller mindre uttalade konkurrensförhållanden med t.ex. EU–program och sektorsbundna program.

För det tredje förefaller det som om det finns en tidsmässig särkoppling mellan strategiformuleringen och implementeringen. Av flera intervjuer har det framkommit att man inte vet hur arbetet rent konkret skall gå vidare över i en implementeringsfas – risken finns således att man tappar "fart" i arbetet och att man fortsätter enligt redan inarbetad praxis.

3.6 Är strategiarbete länsstyrelsernas unika kompetens?

Vid intervjuerna har framkommit att flera anser att strategiarbete är vad som gör länsstyrelserna unika. Inga andra i den struktur av regionala utvecklingsorganisationer som kan identifieras har samma kompetens och möjlighet att bedriva strategiarbete som länsstyrelserna. En motivering som ges är att länsstyrelsen är den organisation som kan avväga nationella och regionala mål på bästa sätt.

Att länsstyrelserna på det sätt som här redovisas får i uppdrag att tillsammans med andra organisationer i länet utveckla en gemensam strategi ger möjligheter för dem att alltmer orientera sig mot uppgifter och status som strateg i länen, och identifiera sig som en kunskapsorganisation för regionalt utvecklingsarbete. Dock framkommer att länsstyrelserna av olika skäl kan ha svårt att fullfölja denna roll. Följande skäl skall något utvecklas nedan: brist på tradition att hantera denna typ av verksamhet, bristande analysresurser, brister i tid och pengar, brist i makttermer.

Den första bristen är att länsstyrelserna har en begränsad tradition av att göra denna typ av strategiprogram. Även fast det bör framhållas att länsstyrelserna har betydligt mer erfarenhet än de flesta andra lik-

nande organ på regional och lokal nivå, så finns dels inga direkta traditioner att göra dem ur ett sektorsövergripande perspektiv, dels finns inga direkta traditioner i att omsätta ett sådant arbete i praktiken. Av de empiriska studierna framkommer att man känner sig osäkra på vad som skall komma ut av arbetet och framförallt hur man skall gå vidare för att få både den egna organisationen och andra inom länet att faktiskt fullfölja idéerna i strategin mer konkret. Denna brist framkom också i Eckerdal & Kristensson (1992) där de utifrån länsstyrelsernas användning av projektmedlen kunde visa på en bristande överensstämmelse mellan hur länsstyrelserna i strategier och planer angett att de skulle använda pengarna och hur de sedan hade fördelat dem.

Den andra bristen är att man för närvarande har mycket begränsade analysresurser. I flera intervjuer har det framkommit att man inte har gjort några mer betydande "bakgrundsutredningar" i samband med strategiarbetet. Det förefaller som om de som deltagit varit tämligen överens i grova drag om hur situationen i länet ser ut och vad som skall vara med i strategin. Detta kan delvis förklarats av de gemensamma föreställningarna vilka vi tidigare resonerat kring, delvis är det förståeligt utifrån det som tidigare beskrivits som strukturernas genomslagskraft.

Delvis kan förklaringen till frånvaron av bakgrundsanalyser vara att länsstyrelserna i många fall dels har fått skära ner på denna typ av resurs av ekonomiska skäl, dels att denna kompetens har legat i träda under de år då ingen har efterfrågat denna typ av kunskapsunderlag, vilket gör att man är lite "ringrostig".

En tredje brist kan uttryckas i tid och pengar. Det kostar både tid och pengar för länsstyrelserna att gå in och utveckla strategier för länet. I många fall måste länsstyrelserna omprioritera inom verksamheten för att få möjlighet att genomföra arbetet. Av flera olika skäl kan en sådan omprioritering inte genomföras i praktiken. Länsstyrelserna har ett stort regelkomplex att följa där det framgår vad som ålagts dem. Marginalerna är ytterst små, speciellt efter den senaste tidens nedskärningar, för att skapa resursutrymme för att genomföra ett sådant strategiarbete som man skulle önska.

En fjärde brist ligger i frånvaron av både formell makt och övertalningsförmåga. Länsstyrelserna har idag ingen formell makt att utöva gentemot andra utvecklingsorganisationer inom det egna länet. Som framgår av annat avsnitt i detta kapitel är det i många fall upp till andra organisationers egna intressen och goda vilja om de väljer att verka i enlighet med den länsstrategi som formulerats.

Dock är det en stor skillnad mellan län och länsstyrelser med pengar och de utan pengar när det gäller vilken övertalningsförmåga och

makt de har. De länsstyrelser vilka har mycket regionala utvecklingsmedel för att driva projekt kan använda dessa som en morot för att genomföra länsstrategin.

Den bristande övertalningsförmågan ligger i många fall i att länsstyrelserna haft svårt att fram till dags dato hävda sin legitima roll som kunskapsorganisation för regionalt utvecklingsarbete. Detta förhållande underlättas inte heller av Regionberedningens förslag där länsstyrelsens roll för regionalt utvecklingsarbete blir än mer kringskuret. Av några intervjuer framkommer också att länsstyrelserna andra utmanare i sin omgivning. Dessa finns inte bara bland de redan etablerade utvecklingsorganisationerna, utan även bland nya organ som ligger utanför förvaltningsstrukturen (typ Mälardalsrådet).

3.7 Förankringen

I många fall är det den redan etablerade strukturen av utvecklingsorganisationer inom de enskilda länet som får möjlighet att antingen under arbetets gång eller därefter att ha synpunkter på strategin.

Vi ser att landsting, kommuner, länsarbetsnämnden, ALMI, kommunernas näringslivssekreterare, riksdagsledamöter, Skogsvårdsstyrelsen, regionala högskolor och Handelskammare anses vara naturliga samarbetspartners i arbetet.

Förankringen av strategierna har skett i olika steg och i olika hög grad. Kommunerna ses som den primära förankringsorganisationen för strategin. Flera strategiarbeten har inletts med att länsstyrelserna besökt kommunerna.

I "styrka" har förankringen skett alltifrån att man har inlemmat representanter från olika organisationer i de grupper som varit satta att utveckla strategierna inom olika sakområden, till en mer lösare form där färdiga dokument har skickats ut på remiss till berörda.

Det är intressant att notera att remissomgångarna enligt de som arbetet med strategierna innehållsmässigt inte givit så mycket. Det kan finnas åtminstone fyra förklaringar till frånvaron av något större intresse för remissrundorna: Den första är att medverkande organisationer har kunnat påverka innehållet vid framtagandet. Den andra är att länsstyrelsen redan innan den sätter strategin på pränt är så väl införstådd med hur företrädare för de andra organisationerna i länet tänker att deras synpunkter redan finns med i det förslag på strategi som går ut på remiss. Remissomgången skulle då kunna uteslutas om man bara ser till innehållet. Dock kan man se remissomgången som ett kvitto på

att man från länsstyrelsens sida faktiskt har förstått de övriga organisationerna i den etablerade strukturen rätt.

En tredje förklaring, som vi varit inne på tidigare i kapitlet, är att de gemensamma föreställningarna gör att det kan vara svårt att komma med några andra idéer än de som redan är uppmärksammade. Detta kan vara speciellt rimligt i de fall där strategitemana synes vara tämligen allmängiltiga och oemotsägliga.

En fjärde, mer negativ förklaring till det bristande intresset från olika organisationer i regionerna att ha synpunkter på remissen, är att strategin anses vara ointressant som styrmedel för det egna agerandet.

Vid intervjuerna framkommer att man från länsstyrelsernas sida har uppfattat att det har varit svårt att förankra under arbetets gång – även i de fall där man haft representanter från berörda organisationer med i arbetsgrupperna. Det har inte upplevts som representanterna har haft möjlighet att förankra arbetet i sina organisationer. Att man deltagit synes snarare har baserats mer på ett personligt intresse.

Några har tyckt att det under arbetet med strategin har varit problem med politikerna eftersom de många gånger uppfattas vara mest intresserade av petitesser. Tjänstemän som arbetar med strategifrågorna kan känna viss frustration över att det är svårt att få de stora linjerna diskuterade i mötet med politikerna. Andra däremot uppfattar inte att dialogen med politikerna har varit ett problem. De innehållsliga prioriteringar som har föreslagits i strategin har utan större problem kunnat förankras i politiska fora.

Det synes finnas en osäkerhet om vad förankringen mer formellt skall generera. En acceptans för den strategi som länsstyrelsen tagit ansvar för och som därigenom skall kunna ses som en länsstrategi synes vara grundläggande för de tre processer vi följt. Dock är det sedan frågan hur pass förpliktigade andra organisationer är att följa det som presenteras i strategin. Några formella möjligheter att få exempelvis kommunerna att anta strategin finns inte. De kan mycket väl ha motstridiga strategier som de själva utarbetar. Ett godkännande av länsstrategin blir på så sätt i reell mening till intet förpliktigande för de som har möjlighet att ha åsikter om strategin under dess utveckling. Av intervjuer gjorda med kommunrepresentanter framkommer dessutom att strategin i många fall inte är förankrad i någon vidare krets inom respektive kommun.

Förankringsarbetet kan säga ha det goda med sig att det dels befrämjar en gemensam uppfattning om vad som skall betraktas som framtiden i länet, dels befrämjar samhörigheten bland de som redan ingår i den redan etablerade strukturen för länets utvecklingsfrågor.

I några fall har man tagit nya grepp för att få en bredare förankring av arbetet bland "allmänheten" i länet. Detta har i några fall inte setts med så blida ögon bland företrädare för etablerade organisationerna, t.ex. politiker från länsstyrelsens styrelse och kommunerna. Här kan man ana ett visst dilemma mellan en bredmer direkt förankring och att använda sig av de redan definierade "demokratiska kanalerna" inom länet.

Flera har också påpekat vikten av att man förankrar arbetet hos näringslivet i regionen. I vissa fall har man då använt deras intresseorganisationer, såsom Handelskammaren och Småföretagarnas riksorganisation. I andra fall har man involverat väl kända företagare i länet i att utveckla strategin, i åter andra fall har man anordnat konferenser som direkt varit riktade till företagen i länet.

En slutsats man kan dra är att det finns ett större intresse att bredare förankra de strategier som nu görs, än vad som tidigare har varit fallet. Delvis kan detta förklaras av det som inledningsvis presenterades kring den författning som styr en stor del av de strategiarbete som pågår. Delvis kan det förklaras av det intresse för bred samverkan som markeras i strukturfondsprogrammen inom EU, program som många av de som arbetat med strategiarbetet samtidigt har varit involverade i.

En tredje förklaring, som möjligtvis är mer fundamental än de övriga två, är att vi idag kan se ett vidgat intresse för frågor kring regional utveckling. Fler vill utöva inflytande, komma med förslag och delta i arbetet med att forma den egna regionens framtid. Detta gör att det finns ett mer allmängiltigt tryck mot länsstyrelserna och mot andra organisationer som arbetar med frågor kring regional utveckling att finna bättre former för att tillgodose denna önskan om delaktighet.

Dock är det vår uppfattning att det idag inte finns några riktigt bra arbetsformer för att genomföra en bredare förankring av länsstrategierna. Remissrundor, samråd och liknande är mer användbart för redan etablerade organisationer, än för att få synpunkter från den breda allmänheten.

Internt på länsstyrelserna verkar förankringsarbetet inte varit så omfattande. Förutom de grupperingar som operativt har arbetat med strategin har medarbetarna på länsstyrelserna förväntats läsa och kommentera materialet. På någon länsstyrelse säger man att nu när strategin är färdig skall man anordna seminarier för att diskutera strategiinnehållet.

Svårigheten med att förankra internt kan ha åtminstone två förklaringar. Dels kanske man inte har haft resurser nog för att i någon större omfattning mer genomtänkt genomföra ett sådant arbete. Dels

kan anledningen vara att man helt enkelt inte tänkt att arbetet skall behöva förankras inom de ”egna väggarna”.

3.8 Avslutning

Vi har i detta och föregående kapitel redogjort för två exempel på hur regionalt utvecklingsarbete bedrivs i Sverige idag. Utifrån de slutsatser vi kunnat dra av dessa två exempel kommer vi i nästa kapitel att föra ett mer generellt resonemang kring hur arbetet kan beskrivas utifrån begrepp som hierarkier och nätverk.

4 Två sätt att se på regional utveckling – hierarki och nätverk

4.1 Inledning

I föreliggande kapitel skall de förutsättningar specificeras som ligger till grund för det vidare resonemanget i denna rapport kring hur olika organisationer, med skilda utgångspunkter samordnar sitt agerande för att uppnå vad, med en vid definition, kan gå under beteckningen regionalt utvecklingsarbete.

I många studier kring regionalt utvecklingsarbete finns ett intresse och ett behov av att specifiera och analysera vilka instrument och aktiviteter som bidrar till regional utveckling. Mål och medelresonemang står då i centrum. I föreliggande arbete ligger fokus i stället på att resonera kring hur form och struktur påverkar möjligheterna att uppnå och definiera innebörden av regional utveckling.

Modellen, som kommer att presenteras närmare i kommande avsnitt tar sin utgångspunkt i ett organisationsteoretiskt perspektiv. Den formuleras utifrån en föreställning om att form för och struktureringen av regionalt utvecklingsarbete har betydelse dels för hur mål och medel definieras, dels för vilka möjligheter som står till buds för att uppnå en given målsättning och hur instrumenten rent konkret används.

4.2 Regionalt utvecklingsarbete ur ett organisationsteoretiskt perspektiv

Utgångspunkten för modellresonemanget är att de projekt som presenterades i kapitlet om de oplanerade initiativen betraktas som ”utlöpare” av ett makronätverk där olika personer och organisationer vid olika tillfällen och utifrån olika utgångspunkter ”möts” för att i något avseende bedriva regionalt utvecklingsarbete. Det är dessa ständigt skif-

tande konstellationer som utgör "det regionala utvecklingskomplexet" i modellen.

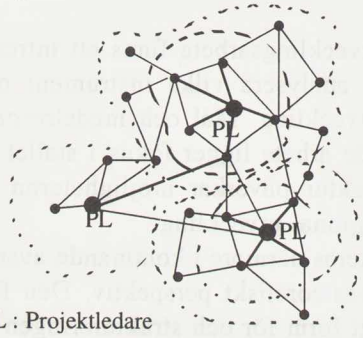
För att kontrastera komplexet utvecklas i samma modell också tanke gångar kring "det auktoriserande beslutssystemet" där de planerande initiativen kring strategiarbetet kan sägas ha sin främsta position.

Modellen bygger på studier gjorda i Sverige, EU och i USA. De mer konkreta exemplifieringar som ges i resonemanget utgår ifrån de två tidigare kapitlen.

En bild åskådliggör det fortsatta resonemanget: det karaktäristiska på "den regionala utvecklingskomplexet" och "det auktoriserande beslutssystem.

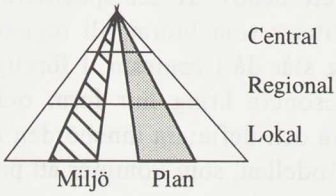
Figur 1. Karaktäristiska på "Det regionala utvecklingskomplexet" och "Det auktoriserande beslutssystemet".

Det regionala utvecklingskomplexet



PL : Projektledare

Det auktoriserande beslutssystemet



Sektorsövergripande problemsynsätt	–	Sektorssynsätt
Kreativt	–	Repetetivt
Långvarigt goda relationer	–	Hierarki
Inflytande utövas	–	Inflytande utövas med och (ofta
Argument och idéer	–	stora) pengar och paragrafer
Delbar nytta av insatserna	–	Odelbar nytta av insatserna

4.3 ”Det regionala utvecklingskomplexet”

”Det regionala utvecklingskomplexet” kan liknas vid en nätverksstruktur, där olika projekt utgör mötesplatser för personer och organisationer vilka under en begränsad tid, med begränsade resurser, finna lösningar på regionala utvecklingsproblem.

Inom komplexet startas aktiviteter vanligtvis som en följd av ett upplevt problem som man ämnar lösa, komplexet kan därför sägas vara ”problemorienterat”. Den sektorsövergripande karaktären på problemställningen uppstår då naturligt!

Karaktäristiskt för de projekt som presenterades som de oplanerade initiativen är att de många gånger kännetecknas av en hög grad av kreativitet. Med detta begrepp vill vi mena att det finns ett uttalat intresse av att pröva nytt och försöka lösa ”olösbara problem”. Som framgår av beskrivningen i tidigare kapitel kännetecknas flera av att man ”lyfter in” nya frågor under projektförloppet. Detta kan uppfattas som att det finns ett kreativt klimat där projektmedlemmarna under förloppet tillåts lära. Av den anledningen kan både innehåll och form förändras allt eftersom kunskaperna växer.

Den miljö som projektformen utgör, stimulerar också till ett kreativt agerande bland projektmedlemmarna. Förutom de goda sociala relationerna utmärker sig de flesta projekt vi studerat av ett konstruktivt samspel mellan människor som känner sig stimulerade av sin arbetsuppgift. Många gånger kan de dessutom koppla ett personligt intresse till uppgiften.

Själva projektformen möjliggör också ett kreativt agerande då restriktioner i form av rutiner, normer och värderingar som förknippas med ett hierarkiskt organiserande vanligtvis inte uppträder i projektformen.

Intrycket av att många projekt bygger på redan etablerade nätverk gäller framförallt de projekt vilka baseras på aktiviteter inom ett län. De mellanregionala projekt som studerats ger ett något annorlunda intryck. Här är relationerna vanligtvis outvecklade. Dock skapas vad vi

vill kalla embryon till nätverk, som med stor sannolikhet kommer att leda till att andra mellanregionala projekt kommer att initieras.

I komplexet utövas inflytande framförallt av personer vilka är ”besjälade” av en tanke om att lösa ett problem. Inflytande uppnås genom att personer presenterar vad som uppfattas av andra som trovärdiga idéer och argument för sina ståndpunkter.

Argument och goda idéer kan här betraktas ur två olika synvinklar. För det första gäller det att kunna argumentera och ha goda idéer för att överhuvudtaget få delta. På så sätt utövas inflytande över vilka projekt som kommer att initieras.

För det andra handlar det om att utveckla argumentation under projektförloppet. Om en organisation önskar inflytande över projekten är en möjlighet att positionera företrädare så nära centrum och projektledning som möjligt. Detta innebär att en organisation, för att utöva faktiskt inflytande, också måste visa ett stort engagemang inom projekten. Projekten måste få ta tid i anspråk!

Komplexets aktiviteter är ofta delbara, dvs. de kan relateras till att en enskild individ, organisation eller grupperingar får det synbart bättre, många gånger medför det också att det är relativt enkelt för grupperingar inom komplexet att kvantifiera och klart beskriva vad de vill uppnå och varför, något som också genererar engagemang.

De som framförallt arbetar inom komplexet kan sägas ha tillväxt i någon form som ledstjärna. Deras motivering till ökad tillväxt bygger på antagandet att tillväxt ger jobb, vilket ger ökad skattekraft, vilket sammantaget ger utveckling i regionen.

I flera av de projekt vi studerat har framkommit att personer vanligtvis inte bara har kopplingar till ett enskilt projekt utan arbetar inom flera stycken samtidigt. Personer kopplar då både mentalt och resursmässigt ihop projekten. Detta innebär att det ibland är svårt att särskilja projekt ifrån varandra. Det inflytande som utövas av en aktör, kalla honom gärna samhällsentreprenör, ökar flerfaldigt om han deltar i flera parallella projekt. Detta innebär att det kan finnas enskilda personer eller organisationer som med traditionella mått skulle kunna betraktas som relativt ”resursfattiga” som kan få stor genomslagskraft inom ”det regionala utvecklingskomplexet”.

Genom att föra in termen robusta grupperingar i ”det regionala utvecklingskomplexet” blir komplexet till viss del statistikt över tid, dvs. vissa grupperingar och organisationer ”befinner” sig mer permanent i komplexet, medan andra grupperingar gör kortare inspel. De robusta grupperingarna får på så sätt en, i förhållande till de tillfälliga, bättre kunskap om komplexets funktionssätt, vilket i sin tur ökar deras möjligheter till inflytande inom komplexet och gentemot systemet.

4.4 ”Det auktoriserande beslutssystemet”

”Det auktoriserande beslutssystemet” representerar den struktur där den klassiska regionalpolitiken har bedrivits, och inrymmer idag också det som brukar omtalas som utmaningen för svensk regionalpolitik, nämligen den ”stora regionalpolitiken”.

Regionalt utvecklingsarbete inom systemet bygger till stor del på redan etablerade rutiner och regler för handlingsmönstret. Aktiviteter kring regional utveckling skall handläggas på ett sätt som är likartat mellan ärenden av olika karaktär och över tid. Anledningarna till detta är flera och handlar delvis om att allt skall behandlas lika utifrån ett demokratiskt och ett rättssäkerhetsperspektiv, delvis om att professioner (i detta fall experter på regional utveckling) har en tendens att utveckla ett definierat handlingsmönster för verksamheten. Det handlar då inte bara om att ha en viss uppsättning av blanketter, budgetrubriker och tidsgränser, utan också ett gemensamt språk, en gemensam uppfattning om fel och rätt inom sakområdet och om ett gemensamt förhållningssätt gentemot de ”icke invigda”.

Inom ”det auktoriserande beslutssystemet” är den sektoriserande inriktningen påtaglig och lösningarna får ofta en funktionell innebörd: Om miljövårdsenheten inom en svensk kommun eller på länsstyrelsen uppfattar ett problem, blir lösningen enligt de insatser som en miljövårdsenhet är van att hantera. Ur ett begränsat effektivitetsperspektiv kan detta många gånger generera både funktionsdugliga och snabba lösningar. Tidigare erfarenheter parat med en professionell kompetens gör att lösningarna redan finns i ”organisationens minne”.

Detta sätt att bl.a. organisera arbetet med den ”lilla” regionalpolitiken har också ur ett historiskt perspektiv visat sig vara väl så effektivt för att genomföra ett många gånger rutiniserat handlande som skulle leda fram till tämligen väl definierade beslut. Problem har emellertid uppstått nu när den ”stora regionalpolitiken” blivit en del av svensk regionalpolitik.

Det länsstrategiarbete vilket redovisades i kapitlet innan visar på de problem som kan uppstå när de formella beslutsterritorierna inte överensstämmer med de reella beslutsterritorierna inom ”det auktoriserande beslutssystemet”. I detta specifika fall uppstår två komplikationer inom hierarkin. För det första skickar den del av den centrala nivån, vilken traditionellt har auktoriserat denna typ av initiativ inom regionalpolitiken, budskap som reellt om fattar fler organisationer på regional och lokal nivå än vad de formellt har befogenhet att styra över (dvs. involvera andra delar av ”det auktoriserande beslutssystemet”).

Till största del har det förankringsarbete som skett kring strategiarbetet skett hos dem som traditionellt har arbetat med utvecklingsrelaterade spörsmål inom länet. I de fall där man har försökt att ta nya kontakter i både formulerings- och förankringsarbetet har det visat sig tämligen svårt både att hitta metoder och upprätthålla intresse för strategiarbetet.

För det andra skickas genom uppdraget en uppmaning att bredda det regionalpolitiska området till sektorer som ligger utanför dess formella beslutsterritorium (dvs. en uppmaning att breda det regionalpolitiska sakområdet). Kontentan blir således att man i och med uppdraget inte bara önskar involvera fler i det regionalpolitiska sakområdet man vill samtidigt i mer formell mening bredda innebörden av regionalpolitiken.

Länsstyrelserna fick följaktligen i uppgift att fullfölja ett uppdrag som i mångt och mycket handlade om att internt på länsstyrelserna arbeta tvärsektoriellt och externt på länsnivå arbeta tvärorganisatoriskt. De problem som uppkommit under arbetets gång kan i flera fall förstås utifrån de begränsade befogenheter som länsstyrelserna har vad gäller att "övertala" andra och utvärdera hur andra fullföljer de eventuella åtaganden som görs i länsstrategin.

De svårigheter vi tycker oss se när vi tolkar de länsvisa strategiarbeterna kan för det första förstås utifrån dels de otydliga signaler som skickats från den centrala nivån om vad som skulle uppnås. Detta kan antingen ha berott på att man inte utnyttjade paragrafstyrning på det sätt som man borde, eller på att man inte kan styra den typ av insats som länsstyrelserna förväntades gå i bräschen för med hjälp av paragrafer.

För det andra utifrån de bristande möjligheterna att utöva styrningen med hjälp av pengar. I föregående kapitel framkom att även om det fanns intentioner att tillskapa sektors- och organisationsöver-gripande strategier så kom de ekonomiska medel som skulle tillfogas strategierna ändock att förmedlas sektoriellt.

Den hierarkiska strukturen i beslutssystemet gör att de "maktsignaler" vilka kan utnyttjas endast kan brukas från överordnad nivå till underordnad. Detta medför i det konkreta fallet kring länsstrategiarbetet att det egentligen endast var det regionalpolitiska arbetet inom länsstyrelserna som reellt kunde styras med hjälp av länsstrategiarbetet. Öriga sektorer och organisationer som deltog kunde efter eget behag välja att delta när de så kände. Dit sektorns auktorisationsmöjligheter inte har kunnat utsträckas där har man också haft svårt att fullfölja arbetet med att utöva inflytande över att få andra att förpliktiga sig till att arbeta i enlighet med strategin.

Systemet får överhuvudtaget svårigheter om problemet inte kan definieras funktionellt utan måste delas mellan olika delar av hierarkin, detta gäller både vertikalt och horisontellt. Om problemet skall delas vertikalt träder oftast den "överordnande" nivåns rätt in och man kan på så sätt definiera att "rätt" lösning på problemet har högre administrativ nivå. Dock blir problemen större om aktiviteten skall delas mellan olika instanser som så att säga "äger" problemet och som därigenom "har" lösningen.

Inflytande utövas följaktligen av en person eller en organisation i kraft av hierarkisk position inom systemet. Aktiviteterna är inom systemet oftare odelbara än inom komplexet, dvs. det är svårare att definiera vilka som direkt får det bättre av en given åtgärd. Detta medför att systemets åtgärder många gånger blir mer tvetydiga och vad effekten så småningom skall bli är också mer osäker.

Strategiarbetet är ett bra exempel på en aktivitet som kan betecknas som odelbart nyttig. Det är svårt att påvisa huruvida ett givet strategiarbete har någon effekt på den regionala utvecklingen.

Vad "det auktoriserande beslutssystemet" är bäst på att hantera är aktiviteter som bygger på en låg osäkerhet om resultat och effekter och där antalet deltagare som utövar inflytande är relativt litet.

Utgångspunkten är då att beslut fattas utifrån ett systematiskt sökande efter allt mer information vad avser mål, medel, resultat och effekter. Beslutsarbetet bygger på en föreställning om att det går att identifiera det bästa beslutet och att det, i detta fall går att fatta inom ett politiskt sakområde såsom regional utveckling.

Något provokativt skulle man kunna säga att strategiarbete är en omöjlighet inom "det auktoriserande beslutssystemet", inte därför att de personer som där arbetar är mer inkompetenta utan snarare för att den struktur som så att säga omger strategiarbetet försvårar ett sådant arbete.

4.5 Varför ett komplex?

Från att regionalpolitiskt arbete tidigare definierats som ett problemområde av territoriell redistributiv karaktär ämnat för svaga regioner, så talar vi nu om regionalt utvecklingsarbete såsom ett relevant problemområde för alla delar av Sverige. Detta innebär att instrument, innehåll och former måste anpassas till ett sakområde i påtaglig förändring.

När området börjar omtalas som regional utveckling i stället för regionalpolitik får det en annan (mer positiv?) innebörd som lockar

fler till deltagande. När sakområdet dessutom förändrar sina gränser så att en större geografisk yta inbegrips (vilket geografiskt område är inte intresserat av regional utveckling?) så innebär det ju också att ett bredare spektra av organisationer önskar delta. Om vi till detta också lägger "livskvalitet" dimensioner; miljö, kommunikationer, utbildningssystemet m.m så kommer arenan där arbetet med regional utveckling sker, att befolkas av andra organisationer än tidigare varit fallet. Slutsatsen är således att vi har fått fler organisationer som intresserar sig för regional utveckling beroende på; sakområdet har bytt "namn", den geografiska ytan har blivit större, innebörden har blivit vidare.

Frågan vi då kan ställa oss utifrån ett perspektiv kring formen för regional utvecklingsarbete är "Vad är det som gör att det finns ett regionalt utvecklingskomplex?". Ett alternativt scenario skulle vara att de organisationer som intresserar sig för regional utveckling hade intresset genom "det auktoriserande beslutssystemet". Utifrån ett amerikanskt perspektiv skulle svaret kunna vara; misstroendet mot det politiska systemet driver fram komplexet. Utifrån ett svenskt perspektiv skulle svaret möjligtvis kunna vara; systemet är för tungrott och omständligt. Ur ett EU perspektiv skulle svaret vara; det är systemet som driver fram komplexet genom arbetsformen inom strukturfonderna.

"Det regionala utvecklingskomplexet" kan ses som ett uttryck för att det traditionella politiska/förvaltningsmässiga systemet har förlorat monopolet på att formulera problem och lösningar för regional utveckling. "Det regionala utvecklingskomplexet" kan då sägas utgöra ett alternativ till systemet för att utöva inflytande. Komplexet upplevs av organisationernas företrädare som en "snabbare" väg att komma till handling.

Genom att "det regionala utvecklingskomplexet" till sin karaktär kan liknas vid det sätt som "tillväxtförespråkarna" är vana att arbeta på ter det sig naturligt att engagera sig i detta. Deras deltagande i komplexet kan vi tala om som en "dubbelriktad förstärkningsprocess" – samtidigt som företrädare för "tillväxtförespråkarna" kanaliserar sitt engagemang för regional utveckling genom komplexet där de "känner sig hemma", så medför deras deltagande där att komplexet får andra karaktäristika än systemet.

Här finns således en förklaring till "det regionala utvecklingskomplexet": de nya grupperingarna, varav företrädare för "det privata näringslivet" är en, skapar andra strukturer än de traditionellt politiskt/förvaltningsmässiga för arbetet med frågeställningen. Ju fler organistioner som engagerar sig, desto större blir också komplexet i sig.

En annan anledning kan också vara att "Det regionala utvecklingskomplexet" alltid upplevs som nytt. Varje projekt som påbörjas, varje

aktivitet som initieras startar från den utgångspunkt som känns bäst. Inga etablerade rutiner, eller tidigare fattade beslut behöver "störa" projektet i arbetet för att nå målet.

4.6 Relationerna mellan de olika strukturerna

Ett antaganden som görs i modellen är att "Det regionala utvecklingskomplexet" och de däri återfunna aktiviteterna utgör underlag för strategiskt betydelsefulla beslut på olika administrativa nivåer inom "det auktoriserande beslutssystemet". Ett annat antagande är att de två strukturerna har "kommunikationsproblem" samtidigt som de är fundamentalt beroende av varandra; För att det skall bli några aktiviteter inom "det regionala utvecklingskomplexet" krävs ofta pengar och beslut inom "det auktoriserande beslutssystemet". Likväl behöver "det auktoriserande beslutssystemet" idéer och argument från komplexet för att det skall bli några beslut kring regional utveckling. Ett tredje antagande är att de båda strukturerna framgent kommer att bli än mer beroende av varandra.

För att uppnå målen om en ökad tillväxt behöver företrädare för komplexet stöd av "det auktoriserande beslutssystemet". Systemets komparativa fördel är att det har paragrafer, ekonomiska medel, kan föra frågeställningen till rätt instans, t.ex. högre upp i hierarkin. Och kanske framförallt, har auktorisationsmöjligheter, dvs. kan fatta beslut för att möjliggöra för komplexet att fullfölja tänkta åtgärd. Utan systemets auktoriserande kan komplexet i flertalet fall göra mycket lite.

"Det auktoriserande beslutssystemet" har genom sina strategiska resurser stora möjligheter att utöva inflytande över vad komplexet i ett senare skede kommer att vidta för åtgärder. Genom att blockera ett beslut, säga nej, säga ja med villkor eller genom att förhandla med komplexet kan "det auktoriserande beslutssystemet" föra in andra värdemätare på regional utveckling än vad komplexet själv företräder.

När "det auktoriserande beslutssystemet" hamnar i ett läge där det skall auktorisera ett initiativ från komplexet har de unika möjligheter att även ta i beaktande utanför komplexet stående grupperingars uppfattningar och mer eller tvinga komplexet till ett agerande som överensstämmer med även andra värdemätare. Dock kan vi se två svårigheter med detta: För det första har "det auktoriserande beslutssystemet" många gånger inte kunskap nog för att ifrågasätta initiativ som kommer från komplexet. Komplexets möjligheter att övertala med goda idéer och trovärdiga argument gör att "det auktoriserande beslutssystemet ofta hamnar i situationer där de har bevisbördan, frågan för

systemet blir då inte "Varför skall vi auktorisera denna aktivitet?", utan istället "Varför skall vi inte auktorisera denna aktivitet?".

"Det auktoriserande beslutssystemet" har genom sin hierarkiska uppbyggnad, genom principen om funktionell arbetsdelning och den höga graden av intern specialisering svårigheter att kommunicera med komplexet i ett läge där de aktiviteter och projekt som presenteras har ett flerfunktionellt innehåll. Det första systemet då måste göra är att definiera: "Vems är problemet?" och på så sätt iscensätts ett funktionsinriktat angreppssätt på ett tvärsektoriellt problem – något som kan leda till frustration för företrädare för de båda strukturerna. Den andra svårigheten är att det inom systemet många gånger inte finns tillräckligt väl utvecklade kanaler för att erhålla åsikter från andra grupperingarna tillräckligt snabbt.

Slutsatsen från de svenska studierna är att "styrförmågan" hos "det auktoriserande beslutssystemet" är begränsad när det gäller vad som initieras och genomförs inom "det regionala utvecklingskomplexet". Detta kan bl.a. leda till en totalt sett, lägre grad av effektivitet i utvecklingsarbetet, och till demokratiproblem inom sakområdet. För att uppnå ett effektivare utvecklingsarbete måste man finna former inom "det auktoriserande beslutssystemet" för att på bästa sätt utnyttja det utvecklingsarbete som bedrivs inom komplexet. Vidare måste man inom "beslutssystemet" skaffa sig bättre instrument för att välja mellan det överskott av projektförslag som kommer från komplexet. Intrycket är att de projekt som får gehör inom "beslutssystemet" ofta är de där företrädarna har bedrivit en bra "lobbyverksamhet", eller enligt principen "först till kvarn".

Inom "det auktoriserande beslutssystemet" kommer kommunikationen mellan de administrativa nivåerna att öka. Den lokala och regionala nivån kommer att kräva utökat inflytande över båda innehållet i den egna regionens utveckling och tillvägagångssättet för att uppnå önskad utveckling.

Detta innebär att själva basen för "det auktoriserande beslutssystemet" kommer att ställa nya krav på att de administrativa nivåerna "ovanför" skall förse dem båda med utökade ekonomiska resurser för arbetet, och med bättre kunskap på området – vi kan säga att regionalt utvecklingsarbete framgent kommer att bli alltmer kunskapsintensivt. För att de administrativa nivåerna över den lokala skall kunna hantera dessa krav kommer en bättre samverkan inte bara mellan de administrativa nivåerna att krävas, samma sak kommer också att gälla inom respektive nivå.

Slutsatsen som dras i de studier av EU som ligger till grund för resonemanget är att där har "det auktoriserande beslutssystemet" en

högre grad av "styrförmåga" över initiativ och genomförande av de insatser som görs. Genom EUs strukturfonder har "det auktoriserande beslutssystemet" fört de båda strukturerna närmare varandra. Att man lyckats med detta inom strukturfondsprogrammen kan bl.a. ha följande två förklaringar: den första är att det inom strukturfonderna finns pengar att hämta om "det regionala utvecklingskomplexet" och "det auktoriserande beslutssystemet" samarbetar eller bättre uttryckt utvecklar ett partnerskap som innebär kontraktsliknande relationer mellan olika organisationer. För det andra det väl definierade regelverk för strukturfondsarbetet, vilket befrämjar ett närmande mellan strukturerna. Regelverket är inte så mycket inriktat på att definiera innehållet i utvecklingsarbetet för olika målregioner inom EG/EU, som att definiera formen för arbetet.

Det mönster för att organisera arbetet som återfinns inom "det regionala utvecklingskomplexet" visar i alla de ovan summerade studierna, på en utveckling mot en högre grad av samverkan mellan olika organisationer, där argumentation och idéer (i viss mån i motsats till paragrafer och pengar) genererar nya aktiviteter, där man frångår fasta rollmönster inom och mellan olika organisationer.

4.7 Modellen ur ett effektivitetsperspektiv

Ur ett mycket begränsat effektivitetsperspektiv skulle detta avsnitt kunna sägas besvara frågan "Var sker regionalt utvecklingsarbete mest effektivt, i komplexet eller i systemet?" Utgångspunkten för avsnittet är att något resonera kring själva begreppet effektivitet och koppla samman det med termen projekt då en stor del av arbete för regional utveckling brukar "inrymmas" i vad som kallas projekt.

Projekttermen används både när vi talar om det som beskrevs i kapitlet om "De oplanerade initiativen" och "De planerande strategierna". Projekttermen kan säga markera tre typer av begränsningar för det arbete som skall ske; ekonomiska begränsningar, manifesterade i en budget, tidsmässiga begränsningar, definierade genom något typ av tidsplan, och definierade mål, vilket utgör restriktioner för handlandet.

Inre och yttre projekteffektivitet

Kopplas ett begränsat synsätt på effektivitet till definitionen av projekt skulle en hög grad av effektivitet i regionalt utvecklingsarbete uppnås om man inom de angivna tids- och budgetgränserna uppnår vad som

definierats i målet eller syftet med projektet. Denna typ av effektivitet kan kallas för *inre effektivitet.*

Ramar beträffande ekonomiska medel, tiden och mål definieras tidigt i projektet. Vi skulle kunna säga att genom att definiera ramar ex–ante så ges projektet existensberättigande. Dock brukar "verkligheten" komplicera projektet så att en betraktelse vid ex–post till mindre del överensstämmer med vad som inledningsvis förknippades med det.

Frågan är då om detta betyder att arbetet i projektet varit ineffektivt. Med det begränsade synsättet som definierades ovan skulle svaret på frågan vara ja, helt enkelt för att man inom projektet inte uppnått det som inledningsvis var definierat, inte heller på det sätt som angivits. Följaktligen kan vi här tala om en låg grad av inre effektivitet.

I många av de projekt som redovisades i kapitlet "De oplanerade initiativen" var slutsatsen att det som inledningsvis angivits som projektens ramar och således givit dem existensberättigande senare inte var det som utvecklas inom dem. Målen varierade över tid, liksom resurserna till projekten. Slutsatsen av den studien skulle således kunna vara att de var förknippade med en låg grad av inre effektivitet. Är nu detta bra eller dåligt?

Intrycket var att många organisationer som antingen var involverade genom att de bistått projekten med ekonomiska medel, eller som endast varit perifert inblandade upplevde att det varit mer eller mindre misslyckade. Motiveringen var just att det inte blivit såsom angivits inledningsvis. Av de som deltagit mer aktivt, medlemmarna i det som i rapporten omtalades som den "inre cirkeln" var uppfattningen istället många gånger att projektet, *trots allt* varit lyckat. Många gånger så pass lyckat att man senare fortsatt arbetet och tillfogat ytterligare andra mål.

Om vi bortser från att det bland de medlemmar som varit involverade i projektet kan finnas ett "moraliskt behov" av att rättfärdiga det egna agerande så kan vi argumentera för att projekt som bryter med alla inledningsvis definierade restriktioner ändå kan vara lyckade och ha vad vi kallar för en hög grad av *yttre effektivitet.* Utgångspunkten för denna argumentation är att de inom projektet kan ha gjort rätt då de ändrat ramarna.

När ett projekt startas har alla som kommer i kontakt med det någon föreställning om vad som skall uppnås och hur det skall uppnås. Samstämmigheten om detta kreerar grupperingen av personer som deltar i arbetet. Om denna grupp under projektförloppet finner att det som inledningsvis var tänkt inte var det rätta och av detta drar slutsatsen att t.ex. målet måste förändras, tiden sträckas ut och ytterligare medel tillfogas till projektet så innebär det vad som i tidigare rapporter

omtalats som *genuint reaktivt lärande* (begreppet kommer att diskuteras ytterligare i avsnittet om lärperspektivet). Detta innebär i korthet att projektmedlemmarna utifrån de kunskaper som uppnås är beredda att omformulera projektet för att på så sätt öka möjligheterna att göra rätt saker.

Inom ”det regionala utvecklingskomplexet” föreföll det som om där detta hände – där projektet under förloppet ändrade karaktär – fick man många gånger problem i relationerna med ”det auktoriserande beslutssystemet”. Systemet hade auktoriserat ett definierat projekt, kopplat ekonomiska medel till detsamma, kanske också gått i god för det ytterligare genom att ha prominenta personer från systemet i referensgrupp eller liknande. När så projektet till systemets företrädare, kommunicerar ett budskap som går ut på att projektet nu är någonting annat än tidigare så kan detta, mycket naturligt, upplevas som ett problem för systemet.

”Det auktoriserande beslutssystemet” har många gånger byggt upp en mängd rutiner för att besluta om, genomföra och följa upp projekt. Många av dessa rutiner är förknippade med att systemet skall kunna genomföra projekt med en hög grad av inre effektivitet. Ett projekt som då omdefinieras får med nödvändighet i förhållande till de inledningsvis gjorda antaganden en låg grad av inre effektivitet – man gör inte det som var tänkt, man gör någonting annat!

Här kan vi alltså se ett problem i kommunikationen mellan ”det regionala utvecklingskomplexet” och ”det auktoriserande beslutssystem”. I systemet är de inledningsvis angivna ramarna mer centrala än för komplexet.

Effektivitet på kort och lång sikt

Effektivitetsbegreppet kan också ges en tidsdimension; att vara effektiv på kort och lång sikt. Att vara effektiv på lång sikt behöver med nödvändighet inte innebära att man samtidigt är effektiv på kort sikt. Ibland kan de olika tidsdimensionerna på begreppet stå i direkt kontrast mot varandra. Utgångspunkten för resonemanget är att allt arbete som vidtas för regional utveckling har till övergripande syfte att i främja en given regions utveckling. I många fall brukar det innebära att öka tillväxten i regionen. När detta ”goda” för regionen definieras så eftersträvas att projektets mål skall manifesteras i ett konkret resultat (järnvägen skall byggas, industrilokaler uppföras, lån och eller bidrag delas ut). När det konkreta resultatet är synligt är också projektet färdigt, om det under projektförloppet har ändrat karaktär är i detta sammanhang

mindre intressant. Resultatet av projektet skall helst kunna kvantifieras (antal kilometer järnväg, antal kvadratmeter industriutrymme, antal arbetstillfällen som lånen och bidragen genererat).

Vi kan genom de manifesterade resultaten och kvantifieringen av dessa säga att projektet uppvisar *effektivitet på kort sikt*. När projektet är avslutat är det påtagligt vad som har uppnåtts, folk i allmänhet kan tycka mer eller mindre bra om resultatet men det finns ett resultat att koppla till de gjorda insatserna inom projektet. Många av de projekt som studerades i "Det regionala utvecklingskomplexet" var sådana där ett manifesterat resultat av projektet kunde identifieras.

Mindre vanligt var att finna exempel på projekt som snarare förknippades med *effektivitet på lång sikt*, dvs., sådana projekt där resultat eller kanske snarare effekter av de insatta resurserna i projektet låg så långt fram i tiden att när projektet var avslutat var det fortfarande svårt att manifestera och kvantifiera vad som egentligen hade uppnåtts. Några sådana projekt fanns med, men var starkt ifrågasatta av framförallt personer i projektets omgivning.

Effektivitetsbegreppen i förening

Med hjälp av en matris kan vi åskådliggöra hur de olika effektivitesbegreppen som diskuterats ovan kan föras samman:

Figur 2. Olika typer av effektivitet i regionalt utvecklingsarbete.

		Effektivitet	
		Inre	Yttre
Tidsdimension på effektivitet	Kort sikt	A.	B.
	Lång sikt	C.	D.

Den vanligaste typen av projekt som uppfattas som positiva både inom ”det regionala utvecklingskomplexet” och ”det auktoriserande beslutssystemet” är sådana projekt vilka har en hög grad av inre effektivitet, och som är effektiva på kort sikt. Denna typ av projekt återfinns i A–alternativet ovan.

Karaktäristiskt för dessa projekt är att de uppnår det som inledningsvis sas skulle uppnås, med de givna medlen och inom given tid – helt enkelt de gjorde vad de sa att de skulle göra. Följden av dessa projekt blir också ett synbart resultat som ingen behöver tvista om existerar eller inte.

Projekt enligt A–alternativet uppskattas av komplexet därför att de är relativt enkla att formulera, de är lätta att få accepterade och de är lätta att få andra engagerade i. Av ungefär samma anledningar uppskattas också dessa projekt, och prioriteras inom systemet. För systemet är det relativt enkelt att auktorisera ett projekt som är ”gripbart”, där valutan av insatta offentliga medel är påtaglig och omedelbar. Speciellt i tider då auktoriteten och förmågan hos systemet är ifrågasatt är det bra att kunna legitimera sin existens, och sin kompetens genom A–alternativet.

Projekt enligt B–alternativet är sådana där den yttre effektiviteten är hög. Projektet ändrar under förloppet karaktär och får på så sätt en annan innebörd än inledningsvis. Det kan ta längre tid och kräva mer pengar, men har när det ett klart ett resultat att visa upp – då av en annan karaktär än det som tidigare angivits, men dock ett resultat.

Som tidigare sagt så uppskattas dessa projekt inom komplexet. Eftersom de många gånger är primärt intresserade av att lösa ett problem så ser de det inte som ett nederlag om projektet byter inriktning.

Dock kan systemet ha vissa problem med projekt av B–karaktär. De har ju auktoriserat en typ av projekt, om då projektet byter innebörd kan det framstå som om systemet inte har kontroll över vad som händer i projektet.

C–alternativet har en hög grad av inre effektivitet, vilket innebär att dessa, precis som i A–alternativet uppnår vad som inledningsvis förutsattes att projektet skulle uppnå. Problemet för denna typ av projekt är att de vanligtvis inte ger någon effekt förrän på lång sikt, vilket också medför att det många gånger kan vara svårt att kvantifiera effekterna, då dessa kan vara så att säga "utspädda" och påverkade av annat som skett under tiden. Dessa projekt är tämligen ovanliga inom "det regionala utvecklingskomplexet" utan har sin hemvist inom "det auktoriserande beslutssystemet". Systemets legitimeringsproblem kan ofta förknippas med projekt av C–karaktär, då systemet har svårt att för omgivningen motivera varför denna typ av projekt skulle generera regional utveckling, och hur systemet i så fall bidragit.

D–alternativet är troligtvis den ovanligaste typen av projekt då dessa blir tvetydiga i alla effektivitetsdimensioner. Projektet innebär redan under projektförloppet en tvetydighet, ändrar karaktär över tiden, har svårt att hålla sig båda inom de ekonomiska och tidsmässiga ramarna. Inte heller är man på det klara med när projekten har genomförts vad de kommer att få för resultat eller effekt på lång sikt. Detta är projekt som utan tvekan framförallt tillfaller "det auktoriserande beslutssystemet". Det beror inte på att D–alternativen är så pass misslyckade både i sin idé och genomförande att de helt enkelt inte kan få acceptans inom "det regionala utvecklingskomplexet". Istället beror det på att det är endast är systemet som, åtminstone fram till nu har haft möjlighet att genomföra denna typ av projekt.

Det länsstrategiarbete som redovisats tidigare i rapporten skulle kunna vara ett exempel på ett projekt enligt D–alternativet. Det finns en osäkerhet om vad som egentligen skall uppnås med det, många gånger ambitiösa strategiarbete som genomförts på länsnivå, mer än att det skall förenkla och förtydliga det regionala utvecklingsarbetet framgent. Samtidigt är det svårt för de delar av systemet vilka deltagit i strategiarbetet att förklara varför det är viktigt att arbetet genomförs, dvs. var effektivitetsvinsten med arbetet ligger. Tacksamt nog ger tidsandan viss legitimitet, åt arbetet då förebilder från näringslivet och EU används, dock utifrån en motivering som framförallt handlar om att de aktiviteter som följer av strategiarbetet ökar sin inre effektivitet. Frågan kvarstår således från inledningen av detta avsnitt: vi kan inte veta vilken av de båda strukturerna som bäst utför ett arbete till fromma för regional utveckling. Vad vi önskat visa i det ovan förda resonemanget

är att beroende på vilken innebörd man ger effektivitetsbegreppet så skiftar också värdet av genomförda aktiviteter. Vi upplever att det idag finns en dragning åt att projekt mer och mer måste uppvisa konkreta och helst kvantifierbara resultat. I inledningen till detta kapitel skrev vi att ett grundantagande som görs är att strukturer och processer kan utgöra restriktioner för vilket innehåll som man t.ex. väljer för arbetet med regional utveckling. Parallellen till effektivitetsperspektivet är i så fall att om vi definiera att arbetet med regional utveckling skall ha hög grad av inre effektivitet, och visa resultat på kort sikt så finns bara en viss typ av regional utveckling som är möjlig.

4.8 Modellen ur ett inflytandeperspektiv

Ett annat perspektiv som kan anläggas på modellen är ett som fokuserar på inflytandet inom och över de båda strukturerna. Sedan tidigare vet vi att inom "det auktoriserande beslutssystemet" skall vi återfinna de klassiska kännetecknen för demokrati. I systemet finns möjligheter att utöva inflytande, dels genom de politiska kanalerna, dels genom mer administrativt reglerade fora såsom exempelvis folkomröstningar, offentliga hearings och överklaganden av olika slag. Utifrån de studier som genomförts tidigare vågar vi påstå att frågor kring regional utveckling sällan uppfattas vara några betydande politiska spörsmål. Detta innebär att ett politiskt styre mycket sällan står och faller med huruvida de genomför en "bra" politik för regional utveckling. De politiker som engagerats i de aktiviteter som redovisats i rapportens dörsta kapitel gjorde det sällan på grund av att de företrädde en politiskt uttalad ståndpunkt i frågan. Engagemanget baserades istället på ett personligt intresse.

Även om frågorna inte har någon signifikant politisk betydelse följer det arbete som återfinns inom systemet för regional utveckling i de allra flesta fallen ett förfarande som är demokratiskt. Frågor om vilka aktiviteter som skall vidtas, hur mycket pengar som skall avsättas, långsiktigt orienterade program och liknande presenteras vanligtvis för de politiska fora som finns för arbetet. Att dessa fora sedan kanske inte alltid uppmärksammar eller direkt engagerar sig i frågorna är en annan sak.

Kanaler finns också, vilket påpekats tidigare, för olika grupperingar att kommunicera sina ståndpunkter om regional utveckling till "det auktoriserande beslutssystemet". Framförallt är dessa kanaler viktiga för de grupperingar eller enskilda personer vilka inte funnit ingångar till "det regionala utvecklingskomplexet".

”Det auktoriserande beslutssytemet” kan sålunda betraktas som en struktur vilken ur ett inflytandeperspektiv har de formella kanalerna för att ta emot och sprida budskap om arbetet med regional utveckling.

Hur ter sig då ”det regionala utvecklingskomplexet” ur ett inflytandeperspektiv? Ganska annorlunda skulle vi vilja påstå. Här finns inte några definierade former för hur olika grupperingar, organisationer eller personer skall kommunicera sitt budskap om regional utveckling. I den tidigare refererade studien var slutsatsen att de som utövar mest inflytande inom komplexet är dels de som ingår i det s.k. ”inre cirkeln” i det enskilda projektet, dvs. projektledaren och hans medarbetare, dels personer inom de robusta grupperingarna.

Eftersom överensstämmelsen mellan de som överhuvudtaget får möjlighet att delta i komplexet är relativt stor så utsätts de aktiviteter som där initieras sällan varken för några direkta ”demokratiska kriser” vilka kräver mer formaliserade omröstningar, eller för granskning. Detta innebär att det många gånger kan vara tämligen svårt för dem som har kritiska invändningar mot projektets målsättning eller metod att göra sina röster hörda – de utestängs istället ifrån komplexet. Således vill vi hävda att det inom projektgrupperingen finns en hög grad av direkt inflytande. Alla som fått access till projektförloppet har möjlighet att göra sin röst hörd om vad som skall utvecklas inom detsamma. Vi skulle kunna omtala detta som ett begränsat direktinflytande.

Tidigare beskrevs ”det regionala utvecklingskomplexet” som en struktur där goda idéer och trovärdiga argument utgör underlag för möjligheterna att utöva inflytande och få gehör för sina åsikter. Detta medför att det framförallt är de som har gedigen kunskap och förmågan att artikulera sina ståndpunkter som har störst möjlighet att också få gehör för sin uppfattning. Det begränsade direktinflytandet blir i så motto något elitistiskt.

Ett problem med ”det auktoriserande beslutssystemet” representativa, i förhållande till ”det regionala utvecklingskomplexet” mer direkta inflytande är också att systemet många gånger inte fattar beslut på ”ort och ställe”. Många av de beslut som fattas om regional utveckling fattas någon annanstans än där insatsen kommer att göras. Detta medför i sin tur att den representativa demokratin utövas på nivåer ”över” t.ex. den lokala och regionala, något som gör att det för de som påverkas av beslutet kan bli allt svårare att kanalisera sitt budskap till rätt instans inom systemet. Systemet kan på så sätt uppfattas som ogenomträngligt. Detta kan bidra till att ytterligare förklara ”det regionala utvecklingskomplexets” framväxt. För de som vunnit insteg i projektgrupperingar inom komplexet blir möjligheterna att direkt påverka det egna geografiska områdets framtid större än om de skulle kanalisera

sina ståndpunkter direkt till systemet. Samtidigt ökar också möjligheterna för komplexet som helhet att påverka systemet.

Detta beror för det första på att grupperingarna i sin kommunikation med systemet förefaller vara mycket enade, de har vanligtvis en gedigen grund att stå på i sin argumentation och kan överhuvudtaget ge ett förtroendeingivande intryck. För det andra finns ofta inom projektgrupperingen företrädare för systemet. Dessa kan då sägas ha gått i god för projektet vilket bidrar till att deras inflytande över systemets beslut om projekten ökar.

Här finns troligtvis en mycket viktig funktion för ”det auktoriserande beslutssystemet”, nämligen att i möjligaste mån säkra för de grupperingar vilka inte vinner gehör för sina uppfattningar inom komplexet att se till att de kan kommuniceras via systemet. Att säkerställa för dessa grupperingar att få uttrycka sina önskemål och uppfattningar framstår som än viktigare i en tid då avregleringar av betydelsefulla sektorer såsom post, tele, flyg, tåg och elmarknaden medför att vi framgent kan förvänta oss alltmer mäktiga och resursstarka aktörer som engagera sig för, i deras synvinkel, regional tillväxt. Här framstår det som mycket centralt att det auktoriserande beslutssystemet utvecklar kanaler och styrmöjligheter som gör att man kan ”skydda” den syn på regional tillväxt som systemet har.

”Det auktoriserande beslutssystemet” har det övergripande ansvaret för att hantera frågor kring regional utveckling. Detta innebär också att systemet kan sägas ha det yttersta ansvaret för hur olika regioner totalt sett utvecklas. Tidigare har systemet haft monopol på frågeställningarna kring detta – i det läge ”fungerade” kanalerna för en representativ demokrati, för att möjligaste mån säkra inflytandet kring frågeställningarna. Idag är situationen annan, ”det regionala utvecklingskomplexet” har förändrat möjligheterna för systemet att verka vad avser regional utveckling. Ur ett inflytandeperspektiv innebär engagemanget från komplexets sida att utvecklingspolitikens utseende troligtvis blir ett annat än om politiken endast hade ”utövats” inom ramen för ”det auktoriserande beslutssystemet”.

Systemet måste på något sätt hantera denna förändring, dels för att säkerställa att det använder komplexet på ett bra sätt vilket i detta fall innebär att man totalt sett får till stånd en så bra regional utvecklingspolitik som möjligt, dels för att säkerställa att ett brett inflytande på regional utveckling inte tunnas ut. Att kräva att alla beslut kring regional utveckling skall fattas i klassisk demokratisk ordning är troligtvis inte tänkbart – därtill är arbetet med utvecklingsfrågorna alltför ”snabbt”.

Som framgår av det länsstrategiarbete som redovisats tidigare i rapporten har man inom "det auktoriserande beslutssystemet" där inte lyckats etablera kontakter med andra än de redan kända och inlemmade organisationerna som verkar inom systemets ramar för regional utveckling. De remissrundor, rådslag och liknande som har genomförts har bidragit innehållsmässigt lite till strategin. Möjliga förklaringar till såväl bristen på "nya" aktörer inom länsstrategiarbetet som intresset att påverka innehållet gavs i samband med redogörelsen för strategiarbetet.

4.9 Modellen ur ett lärperspektiv

Om modellen analyseras ur ett lärperspektiv är det framförallt de båda strukturernas möjligheter att lära av sina erfarenheter, av andras erfarenheter och av kunskapsutveckling inom sakområdet som är relevant. I avsnittet om effektivitetsperspektivet talade vi om att det inom "det regionala utvecklingskomplexet" synes finnas en förmåga att under projektför loppet lära om, utifrån de erfarenheter som man gör. Detta kallades för *genuint reaktivt lärande*. Beteckningen är vald utifrån följande slutsatser av komplexets agerande: Inom projekten reagerar medlemmarna på det som utvecklas, av de drar medlemmarna slutsatser som de sedan omsätter i ett ibland förändrat handlingsmönster.

Handlingsmönstret synes dock inte bygga på en ren imitering eller kopiering av hur andra gjort eller gör. Istället bygger förändringen på att projektmedlemmarna drar en egen slutsats om att ett annat vägval för projektet antingen vad avser mål, eller medel är riktigt för projektet övergripande syfte. Det är det sistnämnda konklusionen som gör att vi kallar det för ett *genuint* reaktivt lärande.

Detta skall dock inte blandas samman med det som i andra rapporter omtalats som ett *reaktivt agerande*. Med detta menas att en organisation istället för att *proagera*, dvs. utifrån egna kunskaper och erfarenheter agerar, reagerar på inkommande signaler från omgivning. Ett exempel på detta är när företrädare för "det auktoriserande beslutssystemet" reagerar på projektpropåer från komplexet och fattar beslut utifrån underlag som komplexet ger dem. Istället för att systemet proagerar, och försöker påverka komplexet att agera i enlighet med de idéer som systemet har om regional utveckling. En organisation vilken kännetecknas av ett reaktivt agerande förefaller ha relativt små möjligheter att lära.

En sådan organisation har många gånger ett inkrementalistiskt handlingsmönster, vilket gör att de vanligen auktoriserar beslut och vidtar aktiviteteter som ligger nära det som tidigare gjorts. Detta kan

kopplas samman med den presentation som gavs av länsstrategiarbetet där vi tyckte oss finna ett mönster av att de vilka redan arbetet inom det regionalpolitiska området skulle göra än mer av det som de fram till nu hade gjort. Några nya infallsvinklar på frågeställningen kring regional utveckling fanns men fick oftast balanseras mot de traditionella frågeställningarna och prioriteringarna. De inkrementalistiska beteendet innebär också, vilket studien visar, problem att tänka annorlunda än andra vilket medförde att de olika länsstrategierna i stort sett såg likadana ut oavsett var i landet de var utarbetade. De innehållsmässiga eller organisatoriska förändringar som man kunde tänka sig markerades alla av en typ av kollektiv förskjutning utan påtagliga "individualistiska" eller regionala särdrag.

Dock finns inom "det regionala utvecklingskomplexet" två problem som kan kopplas samman med dess möjligheter till ett genuint relativt lärande: För det första att lärandet kan vara för begränsat. Inom komplexets projekt lär medlemmarna det de vill lära. Om projekten förändrar karaktär så beror det på att projektmedlemmarna önskat att projektet skall göra det. Lärandet blir på så sätt snarare en förstärkning av tidigare baserad kunskap, än ett i frågasättande av och därigenom förändring av projektet.

En möjlighet för "det regionala utvecklingskomplexet" att utöka förutsättningarna för lärande vore att öka variationen av grupperingar som "infogas" inom komplexet. Tidigare i kapitlet har vi skrivit att vad som många gånger förenar de som deltar i komplexets arbete är att de har en grundläggande tro på att tillväxt är av godo för regional utveckling. Om komplexet i ökad utsträckning tillät även andra, bl.a. antitillväxtförespråkare att också delta skulle det multisektoriella lärandet öka.

En annan svaghet med komplexets lärande är att det inte är särskilt beständigt. Även om det finns en hög grad av lärande inom ett enskilt projekt så finns inget "komplexets gemensamma kom–ihåg" som kan lagra kunskapen. Om ett nytt projekt kan dra nytta av tidigare förvärvad kunskap i andra projekt är en funktion av om det finns personer med från det andra projektet.

Inom systemet däremot finns genom dess beständighet större möjligheter till ett mer långsiktigt kom–ihåg, och ett som tillåter mer av ett kritiskt tänkande. Anledningen till att "det auktoriserande beslutssystemet endast i lägre grad utnyttjar möjligheterna i ett "organisatoriskt kom–ihåg" är flera: För det första är det inte alltid som ett sådant kom–ihåg uppskattas (vem vill bli påmind om förra årets misstag?). Ett möjligt problem som man kan förknippa med länsstrategiarbetet är att alltför många kommer ihåg att man tidigare ge-

nomfört liknande arbeten som sedan fallit i glömska eller ersatts av en annan mer actionorienterad tidsanda. För det andra kräver ett ”organisatoriskt kom–ihåg” att medlemmarna inom systemet har tid och resurser att hålla minnet aktuellt. Vi har tidigare påpekat att rutiner för uppföljning av aktiviteter vanligen finns. Dvs. möjligheter att skapa sig en uppfattning om huruvida aktiviteten varit behäftad med högre eller lägre grad av inre effektivitet finns. Dock har samtliga studier samtidigt visat att det finns relativt få möjligheter att ur ett bredare perspektiv värdera aktiviteten – utvärdera det som hänt. Detta innebär i sin förlängning att det finns få möjligheter för ”det auktoriserande beslutssystemet” att expandera sitt multisektoriella kom–ihåg. Av länsstrategiarbetet kunde man utläsa att de möjligheter till kom–ihåg som finns inbyggt i systemets funktionssätt endast i begränsad omfattning hade använts. I flera fall hade man helt enkelt valt bort att göra en analys av nuläget, ta tillvara gjorda erfarenheter av egna eller andras arbete. Istället valde man att gå direkt på de förslag till insatser man ville profilera.

Vi har i detta avsnitt pläderat för att det både inom ”det auktoriserande beslutssystemet” och ”det regionala utvecklingskomplexet” finns möjligheter till lärande. Dock finns inom de båda strukturerna svagheter som gör att de inte fullt ut utnyttjar de erfarenheter och kunskaper för regional utveckling som finns. Inom komplexet är förklaringen framförallt att projekten är för kortsiktiga och komplexet till sin karaktär är så föränderligt att det inte finns något ”komplexets kom–ihåg”. I systemet ligger bristen framförallt i det inkrementalistiska beteendet och svårigheten i ett multisektoriellt lärande.

Systemets tillkortakommande framstår som klarast när man måste fatta beslut där osäkerheten är hög och där de som önskar inflytande är många. Det är då systemet väljer ett reaktivt agerande. Problemet för systemet är att alltfler beslut kring regional utveckling idag kännetecknas av just hög osäkerhet och många som önskar utöva inflytande. Det är till dessa förhållanden som ”det auktoriserande beslutssystemet” måste anpassas idag.

Givetvis kommer osäkerheten att minska inom många delområden vad avser utvecklingsarbetet. Dock kommer systemet ständigt att utsättas för ”ny” osäkerhet, vilket betyder att nya sakområden, utveckling inom specifika områden kommer att skapa ny osäkerhet för systemets företrädare. Scenariot är alltså att arbetet med regional utveckling kommer att bli alltmer komplicerat och osäkert till sitt innehåll.

Komplexet har haft förmågan att ur ett kortsiktigt perspektiv hantera fler deltagare i arbetet med regional utveckling, än systemet.

Förklaringen till detta är till del att de delar värderingar (kring tillväxt) och att de således i sitt arbete bara behöver ta hänsyn till de som tycker lika (något som ju måste underlätta arbetet betydligt!).

4.10 Avslutning

Arbetet med regional utveckling kommer framgent att allt mer kännetecknas av ekonomiska begränsningar, hög osäkerhet, alltfler som önskar utöva inflytande över arbetet, och möjligtvis också ökade motsättningar mellan vad som är en ”bra” utveckling för en given region. I vår vokabulär innebär detta att ”det regionala utvecklingskomplexet” kommer att expandera och att ”det auktoriserande beslutssystemet” kommer att måsta arbeta alltmer med frågeställningarna. Uttryckt på ett annat sätt: Frågor med territoriella förtecken kommer att få ökad betydelse.

Slutsatsen är alltså att eftersom sakområdet kommer att förändras, men vi vet mycket lite om vad det kommer att innehålla, måste strukturer och arbetsprocesser för att just hantera ökad osäkerhet och alltfler intressenter tillskapas.

”Det auktoriserande beslutssystemet” kommer i framtiden att ha än mer relationer med ”det regionala utvecklingskomplexet”. Svårigheten med komplexet är, precis som vi har påpekat tidigare att det är en analytisk konstruktion och att det därför många gånger är svårt att ”gripa om”. Komplexet förändras över tid och beroende på frågeställningar. Dock är det centralt att systemet efter bästa förmåga skapar sig en uppfattning om hur komplexet i till exempel ett givet geografiskt område ter sig. De mer robusta grupperingarna och de frågeställningar som kommer upp om och om igen bör kunna ge relativt god vägledning om vilka organisationer, personer och grupperingar som kommer att arbeta med regional utveckling.

5 Den ständiga komplikationen och de nya utmaningarna

5.1 Inledning

I följande kapitel skall vi för det första resonera kring den ständiga komplikationen som ligger i att olika sektorer förväntas ta regionala hänsyn i sitt sektorsarbete. För det andra skall vi presentera några resonemang kring de utmaningar som vi ser i det regionala utvecklingsarbetet, vilka handlar om att både hantera ett breddat innehåll och finna nya former för arbetet.

5.2 Sektoriseringen – den ständiga komplikationen

Under denna rubrik vill vi göra några reflektioner rörande komplikationer som uppstår när arbetet kring regional utveckling nu alltmer baseras på förväntningar om att olika organ och olika sektorer skall arbeta sektorsövergripande i en i grunden genuint sektoriserad miljö (jfr tidigare resonemang om ”det auktoriserande besluts–systemet”).

Vi vill diskutera denna komplikation utifrån olika sektorsorgans syn på det egna arbetet med att ta regionalpolitiska hänsyn.

Det synes finnas två typer av problem som sektorsorganen ställs inför när de ska ta hänsyn till spörsmål relaterade till regionalpolitiken. Det första problemet handlar om målkonflikter, mellan respektive organs ”traditionella” målsättningar och andra hänsynstaganden som de förväntas tillgodose och där de regionalpolitiska utgör endast en del.

Det andra problemet handlar om den oklarhet som synes råda om å ena sidan hur de regionalpolitiska målen ska definieras, å andra sidan hur de ska värderas. Följande resonemang baseras på en studie som gjorts av kommunikations- och utbildningssektorns arbete med att ta regionalpolitiska hänsyn. Att dessa sektorer valdes ut för att belysa problematiken kan främst förklaras av det intresse de båda sektorerna

har rönt under senare tid då de båda setts som fundamentalt viktiga inslag för att få till stånd regional utveckling.

De målkonflikter som uppmärksammas inom kommunikationsområdet handlar om att hantera kraven på regionala hänsyn och att samtidigt beakta bl.a. miljö, effektivitet, trafiksäkerhet, totalförsvarets behov, långsiktigt hållbar tillväxt och tillgänglighet.

Ett sätt att hantera denna målkonflikt från sektorsorganens sida är att försöka förskjuta ansvaret från den egna organisationen till någon annan. Vid intervjuer med företrädare för olika kommunikationsorgan framkommer att de inte anser att det är de som ska ha ett definierat ansvar för att ta regionala hänsyn. Istället menar de att det borde vara Kommunikationsdepartementets uppgift att diskutera sådana frågor med företrädare för den regionalpolitiska enheten på Närings- och Handelsdepartementet. Det bästa vore, menar de, att de helt enkelt fick veta i vilka regioner t.ex. vägar är kritiska framgångsfaktorer. Utifrån detta kunde de sedan göra sina investeringar. Företrädare för kommunikationsdepartementet å sin sida menar att det är sektorsorganen som har kunskap att göra av vägningarna mellan de olika målen.

Det andra problemet handlar om den oklarhet som själva begreppet regionalpolitiska hänsyn utgör. Ett sätt som de försöker att utnyttja för att hantera denna osäkerhet är att när de tar regionala hänsyn värdera dessa så att de ligger så nära sektorsorganens ”ordinarie” mål som möjligt.

Utifrån de intervjuer och den dokumentation som ligger till grund för detta resonemang kan vi spåra tre olika synsätt i sektorsorganens idéer kring vad som menas med att ta regionala hänsyn; regional balans, regional utveckling, förhindra regional uttunning.

Utifrån det första begreppet, regional balans kan vi tänka oss att sektorsorganen ska ta hänsyn som gör att de bidrar till att i möjligaste mån uppnå en inom, alternativt mellanregional balans. Principen skulle i så fall vara att: Alla regioner ska ha det likadant, eller alla delar av en region skall ha det likadant.

Dock kan vi utifrån termen regional balans tänka oss åtminstone en annan innebörd. En utgångspunkt skulle då vara att se olika regioner som ömsesidigt beroende av varandra. Regional balans skulle utifrån ett sådant förhållningssätt vara att få till stånd en situation där de olika regionerna uppnår en fungerande arbetsfördelning sinsemellan. Termen regional balans synes då i viss mån tangera begrepp som regional specialisering.

Just balans synes vägleda flera av sektorsorganen inom kommunikationsområdet. Dock är det vår uppfattning att detta inte bygger på någon medvetenhet om vad betydelsen av begreppet skulle kunna vara

eller om att de skulle kunna använda sig av alternativa definitioner. Istället är det vår uppfattning att balanskriteriet använts därför att det dels är lättast att smälta samman med andra kriterier vilka gäller för organens verksamhet, dels för att balansmåttet är lättast att kvantifiera. Vi vill utifrån den otydlighet som vi sett därför något belysa två andra definitioner vilka också förefaller ligga till grund för delar av det resonemang som förs inom de olika sektorsorganen när det gäller att ta regionalpolitiska hänsyn.

Det första handlar om att sektorerna skall ta regionala utvecklingshänsyn. Detta innebär att sektorsorganen värderar insatserna för regionen utifrån den utvecklingspotential som indirekt ligger i sektorns aktiviteter. Dock inser man lätt att detta sätt att arbeta med regionalpolitiskt hänsynstagande medför att sektorsorganen får svårare att värdera, speciellt i kvantitativa termer, sin insats. Värdet av en insats i utvecklingstermer låter sig heller inte definieras i nutid, utan måste ges tid att verka innan en värdering är möjlig.

En annan möjlighet vore att sektorsorganen ska prioritera sin verksamhet så att fortsatt uttunning minimeras i regionalpolitiskt prioriterade områden. Skillnaden mellan de två sista definitionerna är att medan det första har ett framåtsyftande tanke så har den andra till uppgift att bibehålla status quo.

Utifrån andra intervjuer med sektorsföreträdare på den centrala nivån vill vi i tillägg till det ovan sagda något fördjupa bilden av de problem och möjligheter som några, för regionalpoltitiken, centrala organ (Närings- och Handelsdepartementet, Inrikesdepartementet, Nutek, Glesbygdsverket) ser i att samverka med andra sektorer för regional utveckling internt på den centrala nivån.

Den samverkan som sker internt på den centrala nivån förefaller framförallt komma till stånd utifrån enskilda spörsmål. Flera exempel ges på hur de olika organen arbetar med företrädare för den regionala nivån. Få kan under intervjuerna ge exempel på mer fasta samarbetskonstellationer mellan företrädare för olika sektorsorgan på centrala nivån, med undantag för de grupperingar som formerats utifrån krav från strukturfondsprogrammen. Dock är samtliga väl införstådda i betydelsen av att man etablerar ett sådant arbete. Att få till stånd ett helhetsperspektiv, att använda resurser mer effektivt och att kunna "dela" på finansieringen av olika verksamheter är några argument som ges under intervjuerna till varför man bör samordna arbetet över sektorsgränserna. Anledningarna man ger till varför samverkan över sektorsgränserna är ett problem kan delvis hänföras till den ständiga balansgången mellan att hantera "den operativa vardagen", och att tillåta sig något "extra" där det tvärsektoriella fortfarande ses som

någonting som tillhör det senare. Tid och resurser anges sålunda som de främsta anledningarna till varför det finns brister i sektorssamverkan. En annan brist som anförs ligger i linje med det som ovan har sagts om målkonflikter: de sektorsföreträdare som försöker sig på ett tvärsektoriellt arbete hamnar ofta i tidsödande resonemang kring vilket mål som skall stå högst och hur olika mål skall sammanjämkas. I en redan "stressad organisation" blir det då lätt att man helt enkelt väljer bort ett sådant samarbete som genererar mer problem än direkta lösningar.

Ytterligare ett problem synes vara att personkännedomen brister; man vet helt enkelt inte vem man skall ta kontakt med inom andra sektorsorgan. Vidare påtalar många att det är ett problem att det idag inte finns ett reglerat samordningsansvar på den centrala nivå för vem som skall ansvara för att sektorssamverkan för regional utveckling fungerar. De lösningar man presenterar för att hantera det tvärektoriella arbetet är tämligen traditionella och handlar om att anställa fler som får till uppgift att just arbeta med det tvärsektoriella eller att sätta samman referensgrupper med företrädare för olika sektorer.

Genom sådana grupper skulle man dels uppmärksamma problemen bättre än vad som görs idag, dels menar flera skulle man få till stånd en tidigare samverkan. Detta skulle kunna medföra att enskilda sektorer inte "låser" sig för en lösning för tidigt i processen. Några efterlyser också tydligare politiskt ledarskap på statssekreterarnivå för att ta ansvar för det tvärsektoriella perspektivet.

Andra hävdar att det behövs en organisationsöversyn av riksdag och regering som går ut på att stärka samordning och samverkan totalt sett. Antalet department kan ur detta perspektiv behöva minskas och någon samordningsfunktion kan behöva skapas, kanske en samordningsminister.

Av det ovan redovisade har framgått att den centrala nivån inte kan sägas ha lyckats särskilt väl med att finna varken former för eller innehåll i det tvärsektoriella arbete som definierats som regional-politiskt.

Som vi ser det kan den överordnade komplikationen omtalas som en som handlar om att samtidigt hantera ett sektoriellt och ett tvärsektoriellt arbete inom regionalpolitiken. Komplikationen blir speciellt påtaglig inom de organisationer vilka av olika skäl inte, varken organisatoriskt eller innehållsmässigt kan koppla isär de båda arbetssätten. Genom att de båda tänke- och arbetssätten nu börjar bli så intimt sammankopplade så kommer alltmer av konflikter att synliggöras.

Om olika sektorer har att verka var för sig, använda sina egna väl invanda lösningar och definiera problem utifrån sina egna iakttagelser

så minskar möjligheterna för struktur interna konflikter, dvs. sådana som visar på att olika delar av strukturen står för olika saker, har olika uppfattningar och driver olika handlingslinjer. Man skulle kunna säga att just sektorisering är en möjlighet att hålla konflikthärdar under kontroll då det möjliggör frikopplingar eller åtminstone lösare kopplingar mellan spörsmål av olika art inom en och samma struktur.

Dock kan man påstå att just möjligheterna att synliggöra och hantera konflikter är en av de mest betydande styrkorna med ett tvärsektoriellt arbete. I många fall kanske man efter resonemang mellan olika sektorsföreträdare kommer fram till en gemensam lösning och ett gemensamt ställningstagande. I andra fall kanske man inte kan komma överens, styrkan kvarstår dock ändå eftersom man har lyft fram komplexiteten och de olika uppfattningar som finns i frågan. Vem som än har att fatta beslut, eller hur man än förfar med frågan så har det goda med ett tvärsektoriellt angreppssätt varit att man fått ett bättre beslutsunderlag i termer av att det blivit mer nyanserat, mer problematiserande och därigenom kanske mer svårgenomträngligt. Dock reflekterar det samtidigt verkligheten på ett bättre sätt än vad ett sektoriellt beslutsunderlag skulle ha gjort.

5.3 Utmaningar

Den fundamentala utmaningen i svensk regionalpolitik idag består i att samtidigt hantera en ökande bredd och nya former för arbetet. Innan innehåll och form finns klarare definierade kommer regionalpolitiken att befinna sig i en turbulent fas.

5.3.1 Det regionalpolitiska innehållet

De innehållsmässiga utmaningarna handlar om att vi idag ser framför oss en politikområden som har gått ifrån den ”lilla” regionalpolitiken, fokuserad på inre norrland, där lämpliga instrument har uppfattats vara ekonomiska bidrag till byggnader och maskiner något förenklat uttryckt, till en ”stor” regionalpolitik. Den ”stora” regionalpolitiken har växt på två ledder: Å ena sidan har den blivit stor därför att vi idag talar om regionalpolitik som en politik som omfattar bl.a. utbildnings-, arbetsmarknads-, infrastruktur- och miljöpolitik. Å andra sidan har den blivit stor därför att den inte längre bara är ett område som ryms inom de ”politiska ramarna”, initiativ kommer från andra håll, EU har

synpunkter osv. Sammanfattningsvis kan vi säga att den svenska regionalpolitiken innehållsmässigt har växt i två intressanta dimensioner.

Denna innehållsmässiga expansion har medfört att politiker och administratörer vilka har arbetat med den "lilla" regionalpolitiken idag känner osäkerhet om vad det "nya" innebär. Kunskapsmässigt finns problem som handlar om att man både centralt och regionalt inte har tillräcklig kunskap för att kunna anpassa arbetet till det nya innehållet.

En annan innehållsmässig utmaning ligger i att samtidigt främja regional utveckling och minska negativa verkningar av olika typer av strukturomvandlings- och uttunningsförlopp (jfr NordREFO 1995). För att resonera kring denna utmaning kan man göra en distinktion mellan å ena sidan ett engagemang där en fortsatt direkt transferering av pengar kommer att utgöra ett fundament för arbetet (i fortsättningen kallat krishanterings- och uttunningsperspektivet). Å andra sidan ett arbete vars karaktär snarast kommer att vara att understödja kompetensutveckling, sammanföra olika intressenter i mer eller mindre permanenta konstellationer, och finna ett långsiktigt arbete för regional utveckling (i fortsättningen kallat utvecklingsperspektivet).

I följande bild sammanfattas det resonemang som kommer att utvecklas kring det som kan kallas "den tudelade regionala utvecklingspolitiken":

Figur 3. Den tudelade regionala utvecklingspolitiken.

OLIKA ADMINISTRATIVA NIVÅER	KRIS- & UTTUNNINGS-PERSPEKTIV	UTVECKLINGS-PERSPEKTIV
CENTRALA NIVÅNS ANSVAR	1:a hjälpen	understödjare
CENTRALA NIVÅNS STYRFÖRSÖK	pengar, paragrafer	kunskap, övertalning, förhandlingar
CENTRALA NIVÅNS STYRFORM	centraliserad och reaktiv	decentraliserad och proaktiv
LEGITIMERINGSGRUND FÖR DEN CENTRALA NIVÅN	den omedelbara krisen övervinns, uttunningen minimeras	regionen uppfattar den centrala nivån som en trovärdig samtalspartner
DE SUBNATIONELLA NIVÅERNAS DELAKTIGHET	implementerare, utförare	strateger, utveckla regional kunskap

Värdet med bilden är att den summerar två perspektiv som kan anläggas för att diskutera regionalt utvecklingsarbete. Syftet med det regionala utvecklingsarbete som kan belysas ur kris- och uttunningsperspektivet är inte fundamentalt att skapa grogrund för utveckling utan

för att behålla status quo – människor bor kvar i sin bygd, de kan fortsätta konsumera, kommunerna kan upprätthålla välfärdsstandarden.

De aktiviteter som placeras inom utvecklingsperspektivet har en karaktär av att de skall ge "avkastning" framåt i tiden. De två perspektiven bör betraktas som urtyper och kan i ett empiriskt sammanhang inte renodlas på det sätt som här görs.

Ansvaret tas genom att den offentliga sektorn utnyttjar sina medel för att styra beteenden och aktiviteter hos olika aktörer som befinner sig på den regionala utvecklingsarenan. Den centrala nivåns ansvar betraktat ur ett kris – och uttunningsperspektiv är att erbjuda det som nästan kan betraktas som en plattityd, "första hjälpen" vid t.ex. företagsnedläggningar och större strukturrationaliseringar, samt att bekämpa ytterligare uttunning i de perifert belägna områdena i landet genom att använda socialförsäkringssystemen som redskap.

Styrförsöken kan i ett sådant läge nå resultat genom att understödja med ekonomiska medel och att genom paragrafer mer eller mindre tvinga fram ett önskat beteende hos de som berörs av krisen. Hela det koncept som präglar kris– och uttunningsarbetet har en centralistisk karaktär. Styrningen är reaktiv då man reagerar på någonting som redan har hänt och försöker att "återställa", eller åtminstone mildra verkningarna av det inträffade.

I det som i bilden omnämns som utvecklingsperspektivet är den centrala nivåns ansvar snarare att fungera som "understödjare", än att erbjuda konkret stöd i form av pengar och paragrafer.

Den offentliga sektorns styrförsök i denna del är att förse regionerna med kunskap om deras egen utveckling, om andras erfarenhet på sakområdet och att framförallt se till att det finns grogrund för en regional politik ute i regionerna.

I det utvecklande perspektivet kommer styrformen att nästan per definition ha mer av en decentraliserad karaktär, med en pro–aktiv inriktning eftersom vi där talar om att försöka påverka framtiden.

Decentraliseringen kan förstås utifrån den ökande professionaliseringen på den lokala och regionala nivån. Ju mer kunniga de som arbetar på lokal och regional nivå blir, desto svårare blir det för den centrala nivån att styra de subnationella nivåerna ur ett utvecklingsperspektiv.

Grunden för att den centrala nivån skall erhålla legitimitet, dvs. få förtroende för sitt agerande ligger i kris- och uttunningsperspektivet att den kan ge trovärdiga löften om att lösa den omedelbara krisen i området eller ge fortsatt ekonomiskt bidrag till befolkningen i uttunningsregioner. Legitimeringsgrunden kan kopplas samman med huruvida den offentliga sektorn har pengar att "satsa" på krislösandet och/eller

att den har auktoritet i form av paragrafer att tvinga fram ett agerande hos andra organisationer för att minska krisens verkningar.

Legitimitet kan vara svårare att uppnå i utvecklingsperspektivet där det handlar om att den offentliga sektorns institutioner skall uppfattas vara t.ex. trovärdiga kunskapsförmedlare. Trovärdighet i detta perspektiv uppnås inte framförallt med myndighetsutövning á la paragrafer, eller med stora ekonomiska transfereringar, utan med att den offentliga sektorn kan upprätthålla ett "samtal" kring regionernas utveckling. Skulle den centrala nivån i något avseende bli illegitim, dvs. inte längre få förtroendet för sitt agerande är det lättare att återupprätta det i kris- och uttunningsperspektivet, än i utvecklingsperspektivet.

De subnationella nivåerna har i de båda perspektiven olika roller att spela dels mot den centrala nivån, dels mot övriga organisationer och enskilda personer i den egna regionen. Utgångspunkten är att insatser ur kris- och uttunningsperspektivet kräver mer av centraliserade åtgärder än de i utvecklingsperspektivet. I kris- och uttunningsperspektivet blir de subnationella nivåernas roll att implementera de åtgärder som den centrala nivån definierat. I det utvecklande perspektivet kommer de subnationella nivåerna ha en strategiroll. Det är på de subnationella nivåerna som regional kunskap kan utvecklas och regionernas mer långsiktigt inriktade utvecklingsprofil definieras.

5.3.2 Nya arbetsbetingelser

För det första kan vi se hur nya strukturer för arbetet nu växer fram. Yttre förändringar såsom EU-medlemskapet, "det regionala utvecklingskomplexet", de subnationella nivåernas ökande intresse och inflytande över arbetet samt den "stora" regionalpolitiken medför att strukturen på det som förut var regionalpolitik till stor del genomgår en förändring: allt fler vill ha inflytande och delta i arbetet med det som börjar få alltmer diffusa gränser.

Vi vill i det följande resonemanget presentera två uttryck för de utmaningar vi anser bör uppmärksammas.

Nätverksstrukturer

Vad vi kan se är att mycket av regionalt utvecklingsarbete inte sker inom hierarkier utan utvecklas inom nätverksliknande strukturer där en frågeställning binder samman organisationer för en kortare tid. Detta är

koalitioner baserade på ett begränsat gemensamt intresse vilka har begränsad robusthet över tid.

Precis som redovisningen av "det regionala utvecklingskomplexet" visade är dessa koalitioner beredda att delta i arbetet kring många olika frågeställningar. Dock skall man inte förledas att tro att dessa tillfälliga konstallationer endast finns inom komplexet, vi finner de även inom det som karaktäriserades som "det auktoriserande beslutssystemet". Den inompolitiska breddningen, dvs. den "stora" regionalpolitiken har bidragit till att dessa koalitioner med nödvändighet uppstår.

Dessa typer av tillfälliga koalitioner uppmuntras också av EU genom den partnerskapstanke som ligger till grund för mycket av arbetet i strukturfondsprogrammen och kommissionsinitiativen. Vi har tidigare i rapporten redovisat de problem som visat sig när man i länsstrategiarbetet och i relationerna mellan "det auktoriserande beslutssystemet" och "det regionala utvecklingskomplexet" försökt formera ett mer stabilt partnerskap. I länsstrategiarbetet visade det sig att man vanligtvis vände sig till de organ vilka redan var involverade i arbete kring regionalpolitik. Mellan de två strukturerna visade det sig finnas relationer men dessa byggde många gånger på tämligen ad–hocmässiga kontakter. Vår uppfattning är trots dessa något nedslående erfarenheter av att formera partnerskap att det däri ligger en betydande utmaning för det framtida regionalpolitiska arbetet. Inte bara resursmässigt utan även idémässigt, finns en potential i att involvera fler i det regionalpolitiska arbetet.

Vi tycker att det kan finnas en poäng i att skilja mellan två typer av partnerskap; dels partnerskap i implementering, dels partnerskap i definiering. Den första typen av partnerskap har enligt våra erfarenheter visat sig tämligen enkelt att formera, speciellt i de fall då vi kunnat se att de vilka deltar kunnat se en direkt egennytta och ett omedelbart resultat av insatta resurser. Vi har tolkat att det är en förklaring till varför vi tycker oss kunna se att det är enklare att formera partnerskap på regional, än central nivå.

Den andra typen av partnerskap avser definieringen eller idéformuleringen och handlar om det mer långsiktiga tänkande kring hur en region i något avseende skall utvecklas. Det är ett arbete som tar tid, där det är svårt att se de omedelbara effekterna och där det därför kan vara svårt att engagera personer vilka redan är hårt uppbundna av andra arbetsuppgifter. Vi ser här en fundamentalt viktig roll för de organisationer inom det som tidigare har definierats som "det auktoriserande beslutssystemet" att ansvara och utveckla denna typ av partnerskap för idégenerering. Utmaningen inom regionalpolitiken är att

just hantera dessa tillfälliga koalitioner så att vi inte får ett tillstånd av suboptimeringar kännetecknat av ett framförallt kortsiktigt agerande, där olika konstellationer ser till sitt eget bästa så att vi i grunden får en alltmer ineffektiv regionalpolitik. Vi kommer att återkomma till detta i det avslutande kapitlet.

De tillfälliga koalitionerna innebär två utmaningar vad gällde de nya arbetsbetingelserna: För det första att det blir alltmer svårt att definiera vilka som skall anses vara regionalpolitiska aktörer. Således blir det svårare att helt enkelt sätta gränser för aktörsgruppen. För det andra innebär det att regionalpolitiken blir mer svårstyrd. Att med "riktade dokument" definiera innehåll för ett län blir svårare eftersom vi kommer att se aktörer som helt enkelt inte kommer att bry sig om den gemensamma inriktning som på så sätt definierats.

Indirekt inflytande och maktförskjutningar

Här vill vi fokusera uppmärksamheten på den utmaning som ligger i att utöva inflytande över regionalpolitiken. Först och främst vill vi slå fast att vår uppfattning är att alltmer av det inflytande som framförallt de centralt placerade regionalpolitiska aktörerna önskar utöva måste ske indirekt. Av den redovisning som hittills har gjorts i denna rapport har det framgått att den framtida svenska regionalpolitiken både till form och innehåll kommer att bli alltmer komplex, något som enligt vår uppfattning för med sig att det blir allt svårare att styra direkt, dvs. att påverka enskilda aktiviteter och enskilda geografiska län.

Utgångspunkten för det fortsatta resonemanget är att den största utmaningen för att hantera detta ligger på den centrala nivån, dvs. hos departement och verk. Argumenten för detta ställningstagande är flera: För det första menar vi att det är den centrala nivån som har det yttersta ansvaret för den svenska regionalpolitiken. Det är där spelreglerna preciseras, budgetmedlen fördelas och målsättningarna definieras. För det andra är det den centrala nivån som i våra empiriska studier bland de egna företrädarna och av företrädare på de subnationella nivåerna har uppfattat ha de största problemen med att verka i den nya regionalpolitiska anda som vi här karaktäriserar.

Vi ser i grunden tre möjligheter som man på den centrala nivån kan använda för att utöva ett indirekt inflytande:

* klassisk förvaltningsstyrning
* metod o. kunskapsutveckling
* uppföljning och utvärdering

I den klassiska förvaltningsstyrningen ingår budget, författningar, regleringsbrev, propositioner för att styra framåt och både kunna styra tämligen detaljerat och övergripande.

I metod- och kunskapsutveckling ingår styrning som har med frågeställningar kring hur man mer konkret bedriver regionalt utvecklingsarbete och utvecklar kunskap och metoder för att bygga upp ett tillfredsställande analys och planeringsunderlag.

I uppföljning och utvärdering ingår den retrospektiva styrning som det innebär att följa upp och värdera det regionalpolitiska arbetet både till form och innehåll.

Den klassiska förvaltningsstyrningen är som sagt klassisk, medan vi betraktar såväl den styrning som sker genom metod- och kunskapsutveckling samt uppföljning och utvärdering som mer "moderna" former för styrning av regionalpolitiken.

De problem som uppmärksammats i andra studier kring framförallt den centrala nivåns hantering av strategiarbetet kan generaliseras till att även gälla regionalpolitiken i ett större sammanhang. De problem som påverkar det konkreta arbetet kan delas upp i tre typer:

Den första typen handlar om att man har resursproblem. Detta problem är väl känt och handlar om att det finns alltför lite pengar och alltför få personer som skall hantera alltför mycket under en alltför kort tid.

Den andra typen man kan identifiera är organisatoriska problem. Det verkar finnas en oklarhet om vem som har vilket ansvar För det första visar studien kring strategiarbetet (kommande NordREFO) att det på den centrala nivån finns en bristande överensstämmelse mellan hur olika organ försöker styra arbetet. Framförallt departementen arbetar med klassisk förvaltningsstyrning, medan Nutek och Glesbygdsverket mer försöker påverka genom metodutvecklingsarbete samt uppföljning och utvärdering av gjorda insatser.

Den tredje typen av problem kan relateras till brist på kunskap. Otydliga målformuleringar, svårigheter att forma analysunderlag och arbetsformer är samtliga uttryck för att man inte riktigt vet vad regionalpolitiken skall innehålla och hur det skall utformas. En förklaring till de tre typer av problem som vi identifierat ovan kan hänföras till baksidan av decentraliseringen av makt och befogenheter till de subnationella nivåerna och till globaliseringen med omstruktureringar, nya produktionstekniker och nya marknader. Problemen kan också förstås utifrån de mer generella förutsättningar vilka förändrats kraftigt under senare år, såsom i absoluta tal minskade resurser, omprövning av etablerade policyområden och ny kunskap. Framförallt den centrala nivån har svårigheter att finna en ny roll i ett sammanhang som alltmer ka-

raktäriseras av att man ger ifrån sig makt och initiativkraft både ”uppåt”, ”neråt” och ”utåt”, men även i viss mån makt- och initiativförskjutningar ”inom” den centrala nivån.

Den makt som man på centralt håll frånsagt sig ”uppåt” kan beskrivas utifrån två dimensioner. Dels är den en funktion av vårt inträde i EU som på det regionalpolitiska området har inneburit att såväl ekonomiska som innehållsliga preciseringar görs inom ramen för EU, framförallt uttryckt i strukturfondsprogram, kommissionsinitiativ och i viss mån också jordbrukspolitiken. Dels är det en funktion av det vi ytligt brukar benämna globalisering, vilket innebär att nationella gränser, regler och direktiv inte längre har samma inverkan på näringslivets etableringar och flyttningsmönster.

Den makt och den initiativkraft som vi säger flyttats ”neråt” handlar om det vi kallar decentralisering vilket innebär att mycket av initiativ, beslut och genomförande flyttats till regional och lokal nivån.

Med ”utåt” menar vi att initiativmöjligheter och makt idag ligger hos organisationer och grupperingar som inte formellt omfattas av en lokal/regional/central/EU–hierarki, utan istället ligger utanför denna.

Ytterligare en maktförskjutning som kan noteras kan vi kallas en förskjutning ”inom” den centrala nivån. Utan att vi, i detta läge kan säga var ”makten tagit vägen” så vill vi hävda att den tonvikt som man idag inom den centrala nivån vill lägga på det som benämns den ”stora regionalpolitiken” innebär maktförskjutningar mellan olika sektorer.

Utifrån den centrala nivåns perspektiv försöker följande matris att visa hur problem och maktförskjutningar kan kombineras. Det som uppmärksammas i matrisen är de problem vi anses är mest uppenbara:

Figur 4. Maktförskjutningar och problem för den centrala nivån.

		MAKTFÖRSKJUTNINGAR			
		uppåt	**neråt**	**utåt**	**inom**
PRO-BLEM	**resurser**	pengarna är låsta	skicka vidare	reaktivt	vems resurser?
	organisation	längre kanaler, mer byråkrati	sektorstänkande	begränsad kommunikation	ej samordnat
	kunskap	andra definierar innehållet	saknar regionaliserad kunskap	andra definierar innehållet	vad är den "stora" regionalpolitiken?

Om vi börjar med att betrakta resursproblematiken så finner vi att pengar och tid är de främsta problemen. Maktförskjutningen uppåt har inneburit att den centrala nivåns, tidigare fria medel, nu är låsta till att säkra additionaliteten i de planer som tas fram utifrån EUs krav. Tidsmässigt har denna maktförskjutning inneburit att den centrala nivån fått fler administrativa uppgifter för den mer konkreta hanteringen av EUs regionalpolitiskt relaterade arbete.

Förskjutningen till den lokala och den regionala nivån har inneburit att en allt större del av de ekonomiska resurser som den centrala nivån i och för sig har redan är destinerad att skickas vidare. Här utgör länsstyrelsernas alltmer växande projektmedel ett gott exempel.

Vad gäller förskjutningen "utåt" mot vad vi tidigare har benämnt som "det regionala utvecklingskomplexet" så har empiriska studier visat att den maktförskjutning som därigenom kommer till uttryck inneburit att den centrala nivån i mångt och mycket blivit något av en reaktiv nivå som reagerar på inkommande propåer från näringslivet, enskilda organisationer och grupperingar.

Förskjutningen inom den centrala nivån, framförallt beroende på den ökande uppmärksamhet som den "stora regionalpolitiken" fått på senare år, har i förhållande till resursproblematiken inneburit att det finns ett ouppklarat förhållande kring vems tid eller vilka pengar som

skall användas för att olika sektorsorgan skall ta regionalpolitiska hänsyn i sin verksamhet.

Om vi sedan övergår till de organisatoriska problemen så har maktförskjutningen ”uppåt” inneburit att man idag har ”längre” kanaler och mer komplicerade (byråkratiska) rutiner för att komma till tals med de som har att fatta många av de regionalpolitiskt sett intressanta besluten.

Maktförskjutningen ”neråt” kan vara en av förklaringarna till varför de intervjuade ser svårigheter i att samordna agerandet mellan framförallt departement. Initiativ, beslut och genomförande sker på de subnationella nivåerna där det visat sig relativt enklare att samordna agerande mellan sektorsmyndigheter, och sektorsenheter inom länsstyrelserna, än på den centrala nivån. Kvar på den centrala nivån blir mer av sektorstänkande där varje department var för sig och okoordinerat sänder signaler till sin sektor på de subnationella nivåerna.

För den centrala nivån har maktförskjutningen ”utåt” inneburit att det blivit alltmer uppenbart att det rent organisatoriskt inte finns några bra och upparbetade kanaler till de organisationer vilka intresserar sig för och önskar påverka regioners utveckling men som inte är en del av det nationella systemet för regional utveckling.

Två uttryck för detta är dels bristen på bredare partnerskap inom strukturfondsprogramarbetet[3] dels svårigheterna att inlemma andra än den traditionella aktörerna i länsstrategiarbetet. Som en reflektion av den maktförskjutning som skett ”neråt” kan vi också se de interna organisatoriska problem som uppstått på den centrala nivån. Svårigheterna för att etablera ett samordnat agerande beror delvis på bristen på organisatoriska lösningar för att hantera ett sådant gemensamt arbete.

Den sista typen av problem som vi kan se ur den centrala nivåns perspektiv är kunskapsproblem. I samband med de identifierade maktförskjutningarna vågar vi påstå att den ”uppåt” har inneburit ett problem för den centrala nivån då andra nu har möjligheter att mer än tidigare definiera innehållet i vad som skall anses vara god regional utveckling. EU kan genom riktlinjer och genom de förhandlingar som sedermera sker ange den inriktning på regionernas utveckling som de anser vara den mest effektiva, eller möjligtvis mest politiskt korrekta.

[3] Lindström, B. & Nilsson, J-E (1996) "The Swedish O2 Plans - An Appraisal", i Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context. The Case of Finland and Sweden. Nordic Centre for Special Studies, NordREFO 1996:5

Maktförskjutningen "neråt" har samtidigt inneburit att mycket av den kunskap som finns, på den regionala nivån, och att mycket av denna kunskap inte kommer den centrala nivån tillgodo eller värderas av denna.

Maktförskjutningen "utåt" har inneburit att den centrala nivån idag har mindre "kontroll" över en stor del av den kunskap som berör regional utveckling.

Till sist kan sägas att maktförskjutningen "inom" den centrala nivån relaterad till den stora regionalpolitiken inneburit ett ständigt sökande efter en definition av densamma.

5.4 Avslutning

Vi har i detta kapitel analyserat svensk regionalpolitik utifrån två teman: komplikationer, utmaningar. Den komplikation vi diskuterat är balansen mellan ett tvärsektoriellt och ett sektoriellt tänkande.

De utmaningar vi uppmärksammat har dels handlat om det breddade innehållet i regionalpoltiken, vi talade om den "tudelade regionala utvecklingspolitiken", dels om de nya arbetsbetingelser vi ser framför oss framförallt karakteriserat av mer nätverksstrukturer, maktförskjutningar och nya typer av inflytandeformer.

Vi kommer i nästa kapitel att utifrån denna analys reflektera över hur ett förhållningssätt för att hantera en framtida svensk regionalpolitik skulle kunna gestalta sig.

6 Mot ett nytt förhållningssätt

6.1 Inledning

Utifrån framförallt den ständiga komplikationen i form av sektoriseringen och de utmaningar som presenterades i föregående kapitel är ambitionen med detta kapitel att göra några reflektioner kring hur man mer konkret skulle kunna hantera dessa.

I enlighet med det som tidigare presenterats utgår flera av våra reflektioner från att det är den centrala nivån som har det största ansvaret för att forma och organisera ett effektivt arbete för regional tillväxt. Därav kommer att de synpunkter vi resonerar kring har sitt fokus på den centrala nivån.

En andra utgångspunkt är att det är den "stora" regionalpolitiken som utgör den viktiga regionala utvecklingspolitiken framgent. Den ”stora” regionalpolitiken skulle vi i detta resonemang vilja göra än större än vad den traditionella definitionen ger uttryck för. Dvs. vi vill inte bara tala om den stora regionalpolitiken som ”summan av statens strukturskapande insatser inom ett stort antal sektorer”, utan i benämningen också lägga in sakområden som inte direkt kan påverkas, såsom exempelvis de avreglerande politikområdena av typ järnvägar, post, tele och flyg där politikerna av olika skäl valt att lämna ifrån sig ansvaret och därmed det direkta inflytandet till marknadens aktörer.

Den största skillnaden mellan den stora regionalpolitiken i den traditionella meningen och den regionalpolitik som vi omtalar som än större är att den traditionella stora regionalpolitiken fortfarande ligger inom ramarna för vad departement, riksdag och regeringen mer direkt kan styra över medan de avreglerade marknaderna kräver andra typer av insatser för att kunna påverkas.

Med den än större regionalpolitiken som utgångspunkt blir det än mer betydelsefullt att den centrala nivån kan utveckla ett förhållningssätt som gör att den även framgent kan styra och påverka den svenska regionalpolitiken. Vi kommer i detta kapitel inledningsvis att lyfta fram fyra dilemman som kännetecknar den svenska regionalpolitiken. Dilemman som även framgent kommer att ge sig till känna och som

det därför är viktigt att ha kunskap om. I ett därpå följande avsnitt kommer vi att något kontrastera dagens regionalpolitik som vi vill påstå söker insatsoptimering med att presentera ett resonemang kring en regionalpolitik som snarare kan kännetecknas av att den strävar efter processoptimering.

I ett tredje avsnitt kommer vi sedan att ge några reflektioner kring betydelsen av att på de olika administrativa nivåerna utveckla kompetens som fokuserar på den långsiktiga inriktningen i politiken och som handlar om att snarare utöva en indirekt inflytande, än ett direkt inflytande över politikområdet.

Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning där vi lyfter fram det vi uppfattar som det mest centrala i det förhållningssätt vi här skisserar.

Det är viktigt att ha i minnet när man läser detta kapitel att vi inte presenterar några färdiga metoder eller lösningar för hur den svenska regionalpolitiken bör organisieras. Precis som rubriken på kapitlet anger är ambitionen istället att skapa grogrund för ett resonemang kring hur man bör förhålla sig till de nya krav och förväntningar som kommer att ställas på en väl fungerande regional utvecklingspolitik.

6.2 Den svenska regionalpolitikens fyra dilemman

Det första dilemmat som ger sig till känna inom den svenska regionalpolitiken handlar om att hantera de förväntningar som ställs om att samtidigt prioritera och komma överens. Detta dilemma blir alltmer framträdande ju mer vi betonar betydelsen av den stora regionalpolitiken och det tvärsektoriella arbetssättet. I grunden beror detta dilemma på en föreställning om att det går att komma överens mellan olika sektorsföreträdare, och att dessa överenskommelser skall generera prioriteringar i sakfrågorna.

Den i föregående kapitlet uppmärksammade ständiga komplikationen kring att regionalpolitiken befinner sig en miljö vilken i grunden är sektoriserad innebär att den stora regionalpolitiken bäst beskrivs som ”brytpunkten” mellan olika sektorers egna hänsynstaganden.

Dilemmat mellan att prioritera och att komma överens har man i de länsstrategiarbete som vi redovisat tidigare i rapporten mer eller mindre omedvetet valt att hantera genom att utnyttja vad vi kan kalla en ”Förhalningsstrategi”, enligt principen ”komma överens nu, prioritera sedan”. Att man har haft möjlighet att göra så beror till betydande

del på att det från den centrala nivån varken har funnits några bärande idéer vilka kunnat utgöra ledstjärnor för arbetet eller att man från den centrala nivån har ställt några krav på eller givit direktiv om vilka prioriteringar som skall göras.

Det andra dilemmat handlar om att finna en balans mellan det politiska och det professionella inom regionalpolitiken.

Genom exempelvis sakområdet de strategiarbeten som sätts igång inom regionalpolitiken avpolitiseras i flera avseenden. Argumentationen kan då alltmer ske på strategiarbetets villkor med kvantifierbara data och "vetenskapliga metoder". Det ökande intresset för strategiarbetet ger de professionella planerarna ett vidgat utrymme, inte bara för att få genomslag för sina lösningar, utan också att formulera de problem som skall tas upp till behandling i strategiarbetet. Problemformuleringsprivilegiet förskjuts därigenom i viss mån från medborgarna, via de valda politikerna och den politiska rationaliteten till, en mer instrumentellt/tekniskt orienterad rationalitet där de professionella många gånger har övertaget.

Dilemmat blir uppenbart när underlagen och utgångspunkterna för strategierna skall kommuniceras och sanktioneras av politikerna vilka många gånger har en annan bevekelsegrund för sitt agerande, där valföften, det egna partiet och den egna valkretsen måste få "sitt". Mötet mellan de professionella och politiker kan därigenom bli frustrerande för båda parter. Man har olika språk, olika preferenser och olika bevekelsegrunder för sitt agerande.

Samtidigt som professionaliteten genererar en säkerhet kring form för och innehållet i strategin så utgör det underlag för ett utanförskap bland de politiker som har att bedöma arbetet. Ju mer ogenomträngligt och svårförståeligt underlaget till och resonemanget i strategin blir desto mer makt skaffar sig de professionella över både strategin och politikerna. Den intressanta frågan ur ett demokratiperspektiv blir då: "Vem leder vem?"

I det ideala fallet utgår man ifrån att det är politikern som formulerar ett uppdrag till de professionella som de sedan genomför och återför för bedömning och beslutsfattande till politikerna. Detta torde vara fallet om man väljer att bortse ifrån hur de professionella under processens gång har betydande möjlighet att påverka strategi.

Det tredje dilemmat vi kan se i den svenska regionalpolitiken berör framförallt den centrala nivån och avser att samtidigt som man måste släppa ifrån sig inflytande önskar behålla det. Vårt resonemang har hela tiden byggt på en föreställning om att en decentraliserad politik för regional utveckling, som för närvarande också betonar lokal mobilisering, kräver en stark central nivå. Här gäller det alltså att hantera

ett dilemma mellan att decentralisera och bibehålla en strategisk position för den centrala nivån. En möjlighet att hantera detta dilemma är att den centrala nivån i ökad utsträckning släpper ifrån sig inflytandet över de direkta besluten. För mycket av enskilda beslut blockerar resurser och mentalt utrymme för att tänka både långsiktigt och övergripande. Det inflytande man på den centrala nivån bebehåller bör vara av vad vi kan benämna infrastrukturell och strategisk karaktär.

Det fjärde dilemmat handlar om att man på den centrala, liksom på den regionala nivån samtidigt måste tänka långsiktigt och agera kortsiktigt. "Alla" organisationer utsätts från tid till annan för tryck att snabbt komma till avgörande, fatta beslut och vidta åtgärder – att vara en handlingskraftig organisation vilken agerar så har vid många tillfällen anses vara en "bra" organisation. Framförallt blir detta dilemma påtagligt för den centrala nivån då det gäller för dem att samtidigt hantera ett tryck som kommer både från politiker (som vill markera handlingskraft), och från de subnationella nivåerna (som behöver beslut för att implementera).

I de följande två avsnitten vill vi skissera en övergripande plattform för att hantera dessa dilemman.

6.3 Sök processoptimering snarare än insatsoptimering

I den tid vi lever i just nu finns en stor efterfrågan på att politik skall vara så effektiv som möjligt. Utifrån givna resurser skall man uppnå bästa möjliga utfall. En väl fungerande politik anses vara den som kan utifrån givna resurser skapar det bästa insatserna. Detta synsätt bygger på att utfallet är synligt, går att mäta och att effekterna av utfallet är påtagligt. Vi strävar efter vad vi vill kalla *insatsoptimering*.

Dock är regionalpolitiken ett sådant politikområde där resultat och effekter många gånger är svåra att synliggöra. När och om en enskild insats faller väl ut kan i tiden ligga så pass långt fram att denna både kan vara bortglömd och "utspädd". Många gånger kan då skeptikern föra fram kontrafaktiska resonemang vilka handlar om vad som hänt om inte insatsen gjorts.

Emellertid försöker vi, trots denna vetskap att lägga argumentationen för olika regionalpolitiska aktiviteter så att det passar in i ett resonemang som bygger på att optimera de enskilda insatserna. Det finns åtminstone två faror med detta: Det ena är att vi på så sätt kan hamna i något av ett "skenresonemang" kring vilka insatser som skulle kunna

vara effektiva ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. De aktiviteter vi väljer är de vilka åtminstone i begränsad omfattning enskilt kan bedömas vara optimala. Detta kan medföra att de insatser som görs, betraktade i ett störrre sammanhang, blir suboptimala, eller kan motverka varandra. Den andra faran ligger i att vi samtidigt väljer bort aktiviteter vilka med en annan typ av optimeringstänkande skulle uppfattas vara fullt acceptabla (jfr resonemang i kapitel 3). Vad vi vill introducera här är ett resonemang där de insatser man gör snarare utgår ifrån vad vi kallar *processoptimering*, än den tidigare omtalade insatsmässiga.

Inspiration till vårt resonemang kring strävan efter processoptimering har vi hämtat från bl.a. EUs upplägg av strukturfondsprogrammen. Även om vi är väl medvetna om de fel och brister som strukturfondsprogrammen är behäftade med vill vi mena att det där finns – åtminstone rent teoretiskt – intressanta utgångspunkter för ett något annorlunda synsätt på vad som kan och bör optimeras inom regionalpolitiken.

Strukturfondsprogrammen är uppbyggda kring ett tämligen fast ramverk för hur processen kring att definiera ett program för en region skall se ut. Från en S(trengthes), W(eaknesses), O(pportunities), T(hreats)–analys, via strategier och insatsområden till indikatorer och sedermera förhandlingar mellan företrädare för regionen, den nationella nivån och kommissionen enas man om ett program för regionen. Lika mycket som programmet bygger på underlagsmaterial och analyser bygger det på förhandlingar och överenskommelser mellan dem som skall delta i programmet med finansiella och andra betydelsefulla resurser.

Programmet blir i vår vokabulär processoptimalt genom den fasta struktur för *hur* programmet skall definieras som ligger till grund för dess tillblivelse. Förhandlingsinslaget och betoningen på det s.k. partnerskapet bör ur detta pespektiv inte underskattas. Det ramverk som omgärdar arbetet skapar en samsyn bland de som deltar i förhandlings- och förankringsarbetet kring hur regionen skall utvecklas.

Även om vi, vilket vi tidigare poängterat, är väl medvetna om de problem som den svenska förvaltningen har mött i formuleringen av strukturfondsprogram så vill vi understryka att vi ändå i EUs grundläggande idéer kring hur man kan arbeta med regionalt utvecklingsarbete kan se embryon till ett försvenskad och mer sofistikerad typ av programarbete där tyngdpunkten ligger på hur man formulerat argumentationen och sedermera förhandlat programmet, *snarare* än på de olika insatserna.

En parallell kan dras till det i kapitel 2 redovisade arbetet kring länsstrategierna. Vår uppfattning kring varför dessa strategier till synvene och sist blev så lika och att vi hade svårt att se det länsspecifika i dessa kan vara att man i arbetet snarare sökte insatsoptimering, än processoptimering. I arbetet lades betoningen på insatserna i strategierna snarare än formerna för utvecklingen av dem.

Ett viktigt inslag i ett förhållningssätt där man söker processoptimering är att man eftersträvar att utforma arenor där olika aspekter på ett givet problemområde kan "mötas" och penetreras. Detta skulle för svensk regionalpolitik innebära att den traditionella regionalpolitiken skulle "möta" företrädare för bl.a. miljö-, närings-, arbetsmarknads, plan-, trafik och annan kommunikations, samt kulturpolitik.

Detta innebär att man i arbetet för det första skulle komma att lyfta fram olika typer av konflikter mellan olika aspekter på ett givet problem – något som i sin förlängning innebär att man kommer att måste bygga upp principer för att hantera de förhandlingar som kommer att gestalta processen.

För det andra skulle man få ett "svårare" beslutsunderlag att sedermera ta ställning till. Eftersom målsättningen för ett process–optimalt agerande är att lyfta fram så många relevanta aspekter på ett problem som möjligt så innebär det också att de beslut som kommer att fattas kommer att fattas utifrån än fler alternativ än idag.

Utgångspunkten för de resonemang som förs på de arenor som etableras är att de olika åsikter som framförs bör betraktas som aspekter på frågeställningen, snarare än representerande det vi traditionellt förknippar med sektorstänkande.

Ett processoptimalt agerande kräver också vad vi vill kalla väl fungerande och kvalificerade återkopplings- och lärmekanismer. Att faktiskt lära av misstag och framgångar blir väsentligt. Vi vill med begreppen återkopplings- och lärmekanismer markera att vi här menar någonting annat än de uppföljnings- och utvärderingsrutiner som idag kopplas samman med ett väl fungerande insatsfokuserat hanterande.

Vi vill med följande sammanställning, något tillspetsat markera de skillnader vi ser i de två typerna av optimeringar vi presenterat ovan:

Figur 5. Kännetecken på insatsoptimering och processoptimering.

INSATS-OPITIMERING	PROCESS-OPTIMERING
de enskilda insatserna i centrum	Processen i centrum
begränsat antal aktörer	Så många aktörer som möjligt
sektorsseende	Aspektseende
beslut utifrån det objektivt "bästa" alternativet	Förhandlingar och överenskommelser
uppföljnings- och utvärderingsrutiner	Återkopplings- och lärmekanismer

6.4 Mot ett synsätt som värdesätter långsiktighet och indirekt inflytande

Vi har i flera studier kunnat konstatera att många av de strukturer och de arbetsformer som finns för regionalpolitiken har en betoning på att *implementera*, snarare än en strategisk diskussion av vad regionalpolitik egentligen är dvs. *definiera* denna.

Ett mycket konkret uttryck för bristerna i att definiera kan vi idag iaktta genom studier gjorda kring den "stora" regionalpolitiken, där det visar sig att det finns en osäkerhet och en otydlighet bland de berörda organen om vad det egentligen innebär att ta regionalpolitiska hänsyn. Implikationer på samma sak finns också i länsstrategistudien där det framgick hur pass svårt det kunde vara att avsätta resurser, tidsutrymme och även kompetens för att tänka långsiktigt och därigenom definiera det enskilda länets utveckling. Detsamma kunde vi även se i studien kring "det regionala utvecklingskomplexet", där en hel struktur var

i färd med att just implementera. Vi uppfattar således att det för närvarande inte finns några organ inom svensk regionalpolitik som har till uppgift att definiera regionalpolitik.

Vår uppfattning är att det såväl på den centrala som de subnationella nivåerna måste finnas organ vilka skulle kunna fungera som ”kunskapsorgan för regional utveckling”. Deras viktigaste uppgift borde vara att fokusera på det strategiskt sett centrala för regionalpolitiken, såsom exempelvis vilka typer av mer infrastrukturella åtgärder som bör vidtas i ett 20–30 årsperspektiv. Och som en följd av denna kunskap försöka påverka och övertyga andra om att lägga sin verksamhet så att den är i linje med den långsiktiga inriktningen vilken lagts fast.

Detta ställer i sin tur krav på två typer av kompetens som bör finnas inom dessa organ; kompetens att utveckla och vidmakthålla regional kunskap och kompetens att argumentera och övertyga om de definitioner av regionalpolitiken som gjorts. För det första är det vår uppfattning att det både på regional och central nivå måste ske en utveckling av den regionalpolitiskt relevanta analyskapaciteten, såväl vad gäller resurser som kompetens. Självklart kommer den regionaliserade kunskapen att framförallt ligga på respektive län. Dock kräver den höga grad av decentralisering som det regionalpolitiska arbetet karaktäriseras av att man också på den centrala nivån har egen kompetens för att ur ett nationellt perspektiv analysera och skapa sig en uppfattning om hur de olika länen kommer att utvecklas. En kunskap vilken också måste innehålla mer ”aktiva” inslag som möjliggör för den centrala nivån att ha en uppfattning om hur olika län bör utvecklas. För det andra krävs en ökad betoning på styrning och ledning av denna typ av definitionsarbete. Både en intern styrning som handlar om att vidmakthålla ett strategiskt fokus inom organisationen, och en extern styrning som handlar om att på olika sätt övertyga andra om riktigheten i de strategiska valen. I styrning och lednings-kompetensen vill vi i tillägg till den klassiska förvaltningsstyrningen, metod- och kunskapsutveckling samt uppföljning och utvärdering lägga kompetens kring att förhandla, förankra och troliggöra organens analyser och argumentation.

6.5 Utveckla kommunikationen med de nya aktörerna

I enlighet med det ovan sagda uppfattar vi det som fundamentalt att finna kommunikationskanaler för en dialog med framförallt de som vi i rapporten har karaktärisera som de ”nya” regionalpolitiska aktörerna. Dessa kan delas upp i två kategorier. För det första har vi de ”nya” aktörerna inom ”det auktoriserande beslutssystemet”, dvs. de som direkt kan relateras till den ”stora” regionalpolitiken. Detta innebär dels att utveckla samarbetsformer för en kontinuerlig dialog mellan olika departement, dels att utveckla kommunikationen mellan olika sektorsorgan både på central och subnationella nivåer.

En möjlighet för att ge sådana kanaler ett existensberättigande kunde vara att etablera en fastare struktur och mer definierade former för en sådan dialog. En möjlighet kunde t.ex. vara att utveckla arbetsformerna kring det nu pågående länsstrategiarbetet. Centralt blir då att strategiarbetet får betydelse dels vad det gäller hur den centrala nivåns fördelar de ekonomiska ramarna för regional utveckling. Detta skulle bl a innebära att en del av de medel som idag fördelas sektorsvis istället fördelades via länsstrategierna. Dels att man genom arbetet utvecklar en samsyn mellan den centrala och den regionala nivån kring olika typer av åtgärder som vidtas.

För det andra handlar det om att utveckla kommunikationen med dem vilka vi skulle kunna betrakta som de ”verkligt” nya aktörerna. Här talar vi t.ex. om det utökande engagemanget som vi kan förvänta oss från näringslivets olika organisationer, från organisationer som är uttryck för det som kallas för regional och lokal mobilisering, men också från de aktörerna som vi kan relatera till den avreglering av olika infrastrukturslag, vilka enligt vårt synsätt kommer att ha en oerhört stark position för att påverka de regionala tillväxtförutsättningarna runt om i landet. Viktigt att beakta när man utvecklar framförallt kommunikationskanaler med den senare typen av aktörer är att förstå det vi tidigare konstaterat om nätverksstrukturerna och de tillfälliga koalitionerna, vilka ”lever” för en fråga kräver en annan typ av kommunikationsprinciper än de mer fasta förbindelser vilka man etablerar med andra departement och sektorsorgan.

6.6 Avslutning

Vi har i framställningen i detta kapitel medvetet valt att inte presentera några givna lösningar, vi har heller inte sett det som fundamentalt viktigt att presentera ett resonemang kring att mer pengar behövs till regionalpolitiska åtgärder och andra investeringar.

Vi har stor förståelse för de problem och restriktioner som de vilka arbetar med regionalpolitiska insater möter, de fyra dilemman vi presenterade inledningsvis i kapitlet belyser några av dessa. Dock är det vår uppfattning att de mest fundamentala problemen inte längre kan eller bör lösas med hjälp av mer pengar eller med kortsiktiga lösningar. Istället krävs inom den svenska regionalpolitiken ett nytt sätt att förhålla sig till problemområdet. Ett förhållningssätt som tankemässigt bl.a. baseras på bättre lär- och återkopplingsmekanismer och ett arbetssätt där planerings- och beslutsprocesserna får en ökad tyngd och en annorlunda utformning.

I enlighet med denna uppfattning har vi bl.a. skisserat ett förhållningssätt som snarare kännetecknas av att man sträver efter att optimera processen, än de enskilda insatserna. Detta kommer i förlängningen att innebära att de styrstrukturer som idag finns etablerade för att utveckla underlag och fatta beslut inom detta politikområde måste ges en annan utformning, vi har bl.a. varit inne på den tyngdpunktsförskjutning som vi anser bör ske från en klassisk förvaltningsstyrning till allt mer av återkopplings- och lärmekanismer. Vi har också markerat att vi ser det som väsentligt att kompetensen kring att arbeta med långsiktiga frågor liksom att utöva indirekt inflytande förstärks.

Kraven på att utveckla en regional kunskap såväl på den regionala som den centrala nivån blir i det förhållningssätt som vi här skisserar centralt. Det aspektseende, de förhandlingar och de överenskommelser som sedermera blir resultatet måste med nödvändighet vila på ett så gediget beslutsunderlag som möjligt. Planerarnas roll blir i detta sammanhang att presentera ett underlag som många gånger mer förvirrar, än klargör och förenklar för beslutsfattarna att fatta beslut. Detta kommer i förlängningen att ställa ytterligt stora krav på väl fungerande beslutsfattare vilka kan ta till sig och värdera ett väl så komplext material.

Centralt i den struktur för regionalt utvecklingsarbete som definieras är att kommunikationskanaler till de "nya" och de aktörer vilka är delar av den "stora" regionalpolitiken förbättras.

Detta kräver som vi ser det framförallt en förändrad roll för de aktörer på den centrala nivån vars arbete kan relateras till regionalt utvecklingsarbete. Vår uppfattning är, vilket också har framkommit vid

ett flertal tillfällen i rapporten, att den regionala nivås agerande inom regionalpolitiken många gånger är att betrakta som "fullt godkänd" utifrån givna förutsättningar. Det är på den centrala nivån som de största förändringarna först måste ske om ett mer tidsenligt förhållningssätt till regionalpolitiken skall kunna komma till stånd.

Med inriktningen på det förhållningssätt som vi här presenterat har vi också sagt att vi inte anser att det är underskottet på demokrati som är det mest fundamentala problem som regionalpolitiken idag har att brottas med. Vår uppfattning är att även om fler politiker involverades, om besluten i ökad utsträckning lades på regional eller lokal nivå så skulle de dilemman vi uppmärksammat ändock kvarstå.

Vi har i flera av de resonemang som förts i rapporten efterlyst mer av politiskt ansvarstagande från den centrala nivån. Dock menar vi att de system som idag finns uppbyggda för den mer politiska hanteringen av regionalpolitiken inte kan hantera en framtida regionalpolitik som kommer att kännetecknas av; svårare beslut, fler aktörer som vill påverka, en utspädning av makt- och inflytandeaspekterna och framförallt ett politikområde där ambitionen är att lägga regionala aspekter på ett stort antal sakområden, snarare än att formulera och genomföra en liten regionalpolitk.

15-17-0060

Bilaga 7

Högskolornas regionala betydelse

Bo Wictorin

Innehåll

1 Bakgrund

Syftet med denna rapport är att ge en översikt över kunskapsläget och att sammanfatta de viktigaste slutsatserna med avseende på högskolornas lokalisering och dess konsekvenser för tillväxt och sysselsättning regionalt.

Det finns förhållandevis få studier som belyser högskolans betydelse för den regionala utvecklingen i Sverige och som försöker uppskatta konsekvenser för sysselsättning, näringsliv och tillväxt. Ett antal studier, svenska och internationella, framgår av bifogad referenslista.[1]

I flera av de studier som refereras lyfts framförallt sambandet mellan högskolans lokalisering och enskilda kommuners (lokala arbetsmarknaders) möjligheter att rekrytera välutbildad arbetskraft fram. REKO-STAT-utredningen har därför valt att särskilt behandla denna aspekt. För det syftet och på uppdrag av REKO–STAT-utredningen har Centrum för regionalvetenskap (CERUM) vid Umeå Universitet bearbetat och analyserat relevant statistik.

[1] Den hittills mest omfattande svenska studien är *Samhällseffekter av Umeå universitet* av Holm & Wiberg (red.), 1995, CERUM. Många referenser i denna rapport hänför sig därför till denna studie.

2 Motiv till etablering av regionala högskolor

Motiven till varför en ny högskola har etablerats har förändrats över tiden. När t.ex. universiteten i Linköping eller Umeå etablerades var motiven och förväntningarna i viss mån andra än vad som framförs i dagens diskussioner om t.ex. en etablering av ett nytt universitet i Malmö. När de första nya högskolorna grundades, som t.ex. Umeå eller Linköping, betonades framförallt de positiva effekterna av en ökad tillgänglighet till högre utbildning. Det fanns en "begåvningsreserv" som därmed bättre skulle kunna tas till vara. Om man på detta sätt kunde öka den generella utbildningsnivån tjänade hela landet på det och inte bara regionen. Det fanns med andra ord ett klart nationellt intresse med i bilden. Ett annat viktigt motiv var möjligheterna att ge en fullgod samhällsservice. När det gäller Umeåetableringen var ökade möjligheter att försörja norra Sverige med läkare, tandläkare och lärare viktiga skäl. Det fanns också en allmän syn som innebar att Norrland var eftersatt och behövde en "kulturhärd" som kunde lyfta landsdelen. De senare motiven hade med andra ord en tydligare regional prägel med syftet att i första hand förbättra tillgängligheten till samhällsservice i regionen.

I dagens debatt betonas mer andra fördelar med att lokalisera en högskola till en viss ort eller region. Tillgänglighetsaspekten har tonats ned, även om den fortfarande kan vara viktig. I stället betonas kompetensförsörjningsaspekter för regionens näringsliv. En ökad tonvikt har också lagts vid forskningens betydelse, kunskapsspridning till näringslivet (i första hand mindre företag), som allmän regional utvecklingsresurs (problemlösare) eller de positiva effekterna på kulturklimatet.

3 Regionala effekter av en högskoleetablering

Effekterna av en högskoleetablering kan betraktas i en mängd dimensioner och många effekter kan egentligen bara studeras över en lång tidsperiod. I de studier som hittills gjorts av högskolornas regionala effekter behandlas någon eller några av följande effektdimensioner:

I. Direkta och indirekta ekonomiska och sysselsättningsmässiga effekter till följd av den verksamhet som bedrivs.

II. Effekter vad avser rekrytering till högre utbildning och försörjning av välutbildad arbetskraft.

III. Andra former av påverkan på omgivningens kompetensnivå, t.ex. när högskolan har utvecklingssamarbete med näringslivet, bedriver för omgivningen relevant forskning, verkar som ”importör” av kunskap till regionen och kunskapsspridare, etc.

IV. ”Magneteffekten” (i vilken mån högskolan påverkar etableringar av andra verksamheter).

V. ”Avknoppningar” från högskolan, högskoleanställda som startar eget företag.

VI. Påverkan på det allmänna sociokulturella klimatet.

Nedan görs en genomgång av respektive dimension. Syftet är att ge en koncentrerad sammanfattning av kunskapsläget.

3.1 Sysselsättningseffekter till följd av högskolornas verksamhet

Antalet anställda inom högskolesektorn har fortsatt att öka under den senaste tioårsperioden trots att flertalet övriga statliga verksamheter har minskat sysselsättningen. Mellan åren 1985 och 1994 ökade högskolorna antalet anställda från ca 38 000 till ca 41 000[2], dvs. med 8 procent. Detta kan jämföras med sysselsättningsförändringen inom hela den statliga sektorn, där antalet anställda under motsvarande period minskade med 15 procent.

Tabell 1. Anställda inom den statliga högskolesektorn 1985 och 1994 (tusental).

	1985	1994
Antal anställda	38,100	40,100
varav män	50 %	52 %
varav kvinnor	50 %	48 %

Källa: Egna bearbetningar av SCB:s ÅRSYS-statistik

Av tabell 2 framgår sysselsättningsuppgifter för universiteten och de mindre och medelstora högskolorna, dvs. de högskolor som vi har begränsat oss till att studera. Dessa svarade tillsammans för 82 procent av sysselsättningen inom hela den statliga högskolesektorn 1994. Mellanskillnaden utgörs av vissa forskningsinstitut och specialhögskolor, som t.ex. Konsthögskolan eller Kungliga Musikhögskolan.

[2] I denna rapport har vi använt en något mer begränsad definition på Högskolesektorn än vad SCB gör i andra sammanhang. Det är endast antalet anställda vid högskolorna som medräknats och sålunda har vi exkluderat anställda vid CSN, Verket för högskoleservice, Statens skolverk och utbildningsdepartementet. Däremot ingår Statens väg- och transportforskningsinstitut. Används i stället den gängse SCB-definitionen uppgår antalet anställda till ca 50 000 (1985) respektive 49 000 (1994).

Tabell 2. Anställda vid universitet och mindre och medelstorahögskolor 1985 och 1994 (tusental)[3].

	1985	(andel %)	1994	(andel %)	Förändring 1985-94 (%)
Universitet	23,4	(78)	24,9	(74)	+6
Högskolor	6,7	(22)	8,7	(26)	+23
Summa	30,1	(100)	33,6	(100)	+11

Källa: Egna bearbetningar av SCB:s ÅRSYS-statistik

Ökningen av antalet anställda har framförallt skett vid de mindre högskolorna i landet. Exkluderar vi fackhögskolorna (KTH och Högskolan i Luleå) från tabellen ovan blir skillnaden i förhållande till universiteten ännu större. Sysselsättningen i denna grupp steg med 70 procent under perioden och dessa svarar idag för omkring hälften av sysselsättningen inom gruppen högskolor. I absoluta tal motsvarar ökningen knappt 1 800 personer, vilket utgör hälften av den totala sysselsättningsökningen inom högskolesektorn.

Trots den kraftiga expansionen av de mindre högskolorna är emellertid deras andel av högskolesektorns totala resurser fortfarande liten. Universiteten är alltjämt helt dominerande och deras andel av det totala antalet anställda inom sektorn har endast minskat med några få procentenheter under perioden.

[3] I tabellen är endast universiteten, fackhögskolor (KTH, Högskolan i Luleå) och regionala högskolor inkluderade (16 st). Högskolan i Jönköping, CTH samt Handelshögskolan i Stockholm är inte inkluderade, eftersom dessa är stiftelser och de anställda inte räknas som statligt anställda i statistiken.

Tabell 3. Anställda inom högskolesektorn 1985 och 1994 samt befolkningsandelar 1994 (16–74 år) fördelade på F–regioner.

	1985	(andel %)	1994	(andel %)	1985-94 (%)	Bef. andel %
Stockholm	6 647	(22)	7 063	(21)	+6	21
Göteborg	4 628	(15)	4 484	(13)	-3	9
Malmö	5 933	(20)	6 137	(18)	+3	7
Reg. centra	12 437	(41)	15 287	(46)	+23	39
Övriga	491	(2)	599	(2)	+22	24
Totalt	30 136	(100)	33 570	(100)	+11	100

Anm. OBS! att andelen för Stockholm och Göteborg påverkas av att de anställda vid Handelshögskolan i Stockholm samt CTH inte medräknas som statligt anställda.

Källa: Egna bearbetningar av SCB:s ÅRSYS-statistik

Den relativt snabba befolkningstillväxten i våra residensstäder och högskoleorter tillskrivs ofta högskolornas utbyggnad. Den direkta effekten av att antalet högskoleanställda har ökat har dock haft en marginell betydelse för arbetsmarknaden som helhet. Antalet högskoleanställda utgör endast omkring en halv procent av arbetskraften i riket, men däremot för enskilda lokala arbetsmarknader, som t.ex. Lund, Uppsala eller Umeå, är givetvis betydelsen väsentligt större.[4]

Över hälften av de högskoleanställda finns i de tre storstadsregionerna, även om deras andel har minskat med några procentenheter under perioden. Återstoden av högskolornas resurser är i princip lokaliserade till andra regionala centra och endast mycket små resurser finns således i övriga delar av landet.

I förhållande till befolkningen är andelen högskoleanställda i Stockholmsområdet i stort sett proportionell, medan resurskoncentrationen i förhållande till befolkningen i Göteborgs- och Malmöregionen samt övriga regionala centra är väsentligt större. Den starkaste koncentrationen finns i Malmöregionen, där antalet högskoleanställda i förhållande till befolkningen är tre gånger så stort jämfört med Stockholmsområdet eller riket i genomsnitt (1,4 procent jämfört med 0,5 procent), och den

[4] Andelen högskoleanställda i förhållande till befolkningen (16-74 år) är i Lund 9 procent och i Uppsala och Umeå omkring 4 procent.

dubbla jämfört med Göteborgsregionen (0,7 procent) eller andra regionala centra (0,6 procent).

Utöver de direkta sysselsättningseffekter som följer av högskolornas verksamhet, som redovisas ovan, har också högskolornas inköp och studenternas konsumtion effekter på arbetsmarknaden. Hur stora dessa är går dock inte att beräkna exakt. I Appendix 1 refereras två olika försök att uppskatta en högskolas totala sysselsättningseffekt för en region.[5]

Med ledning av dessa studier förefaller det rimligt att räkna upp antalet högskoleanställda med åtminstone en faktor 0,5 för att få den totala sysselsättningseffekten av en högskolas verksamhet i en region. Det skulle innebära att den totala sysselsättningseffekten i t.ex. hela Malmöregionen skulle motsvara omkring 3 procent av befolkningen (16-74 år) eller knappt 20 procent i Lunds kommun.

3.2 Effekter på rekrytering till högre utbildning och arbetsmarknadernas försörjning av högskoleutbildade

3.2.1 Lokaliseringens betydelse för högskolans rekrytering

Vi har begränsat oss till att huvudsakligen studera universiteten och de 20 mindre och medelstora högskolorna i Sverige. Dessa svarade 1994/95 för 93 procent av antalet högskolestuderande i riket.

Antalet studerande vid högskolorna har ökat kraftigt sedan mitten av 1980–talet. Framförallt är det vid de mindre och medelstora högskolorna som denna expansion har ägt rum. Antalet studerande vid högskolorna har fördubblats under perioden, vilket motsvarar en ökning från 51 800 studerande till 102 400. Expansionen vid universiteten har inte varit lika kraftig. Dessa har ökat studerandeantalet med 34 procent eller 37 300 studerande. Av den totala ökningen av antalet högskolestuderande på 87 900 svarade således de mindre och medelstora högskolorna för 58 procent.

[5] Exemplen är hämtade från Holm & Wiberg (1995) samt Holmqvist et al (1995).

Tabell 4. Antal registrerade studerande vid universitet och högskolor 1985/86 och 1994/95 (tusental). Procentuell förändring under perioden.

Univ/Högskola	1985/86	1994/95	1985/86 – 1994/95 Proc. förändr.
Lund	25,2	32,4	+28
Stockholms univ.	26,8	29,7	+11
Göteborgs univ.	21,9	28,4	+29
Uppsala univ.	17,2	25,1	+46
Umeå univ.	8,4	16,8	+99
Linköping	9,1	13,5	+47
KTH	7,6	11,2	+47
Mitthögskolan	3,0	9,4	+209
CTH	6,7	8,1	+20
Karlstad	3,4	7,9	+131
Lärarhögsk. Sthlm	5,1	7,2	+41
Örebro	5,0	6,8	+37
Luleå	3,1	6,7	+115
Växjö	3,9	6,4	+64
Mälardalen	1,6	5,0	+203
Falun/Borlänge	1,2	4,3	+254
Gävle/Sandviken	1,6	4,2	+159
Jönköping	1,9	3,8	+101
Kalmar	1,3	3,7	+188
Kristianstad	1,4	3,4	+148
Halmstad	0,6	3,4	+444
Borås	2,1	3,4	+61
Skövde	0,7	2,2	+219
Trollhättan/Uddevalla	-	2,1	-
Karlskrona/Ronneby	-	1,8	-
Handelshögsk. Sthlm	1,5	1,7	+14
Summa	**160,4**	**248,3**	**+55**
Samtliga högskolor	**185,0**	**269,8**	**+46**

Källa: SCB Statistiska meddelanden U 20 SM 9601

Den snabba expansionen av i synnerhet de mindre högskolorna har medfört att universitetens andel av antalet högskolestuderande har minskat från nästan 70 procent till knappt 60 procent under perioden.

Av tabell 5 framgår att flertalet högskolor har en hög rekryteringsandel från det egna länet. Universitetet i Uppsala utgör här ett undantag, med en andel på endast 19 procent. Uppsala Universitet har traditionellt alltid haft en mycket geografiskt spridd rekrytering.

Tabell 5. Rekrytering efter hemlän 1994/95 (andel i procent av totalrekrytering).

Univ./Högskola	1994/95 %	Univ./Högskola	1994/95 %
Lund	49	Växjö	30
Stockholms univ.	67	Mälardalen	65
Göteborgs univ.	45	Falun/Borlänge	58
Uppsala univ.	19	Gävle/Sandviken	52
Umeå univ.	36	Jönköping	58
Linköping	40	Kalmar	48
KTH	56	Kristianstad	51
Mitthögskolan	36	Halmstad	44
CTH	43	Borås	45
Karlstad	52	Skövde	47
Lärarhögsk. Sthlm	64	Trollhättan/Uddevalla	82
Örebro	42	Karlskrona/Ronneby	49
Luleå	53	Handelshögsk. Sthlm	52

Källa: SCB Statistiska meddelanden U 20 SM 9601

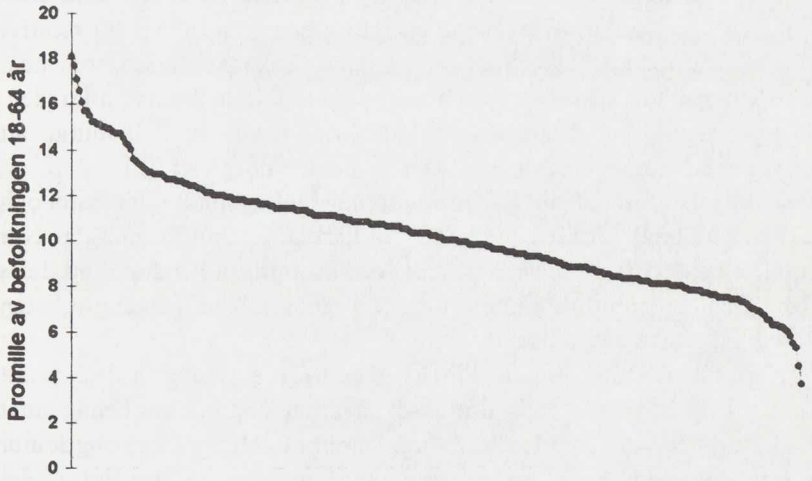
Rekryteringen vid Universitetet och högskolorna i Stockholm är i huvudsak regionalt fokuserad. Detta är i viss mån naturligt, med hänsyn till det stora befolkningsunderlag och det breda utbildningsutbud som finns där. Högskolorna i Trollhättan/Uddevalla, Mälardalen[6] och Jönköping hade också höga rekryteringsandelar från det egna länet 1994/95.

Förutom Universitetet i Uppsala har Högskolan i Växjö, Mitthögskolan och Umeå Universitet förhållandevis låga rekryteringsandelar från

[6] Med län avses här Södermanlands och Västmanlands län.

det egna länet. Den allt mer geografiskt spridda högskoleutbildningen borde ha medverkat till en geografisk utjämning och att skillnader mellan olika kommuner minskar när det gäller hur stor andel av befolkningen som söker sig till högskolan. Ännu finns det dock anmärkningsvärda skillnader mellan olika kommuner när det gäller ungdomarnas benägenhet att påbörja högskolestudier.

Figur 1. Högskolenybörjare 1994/95 efter rekryteringskommun, andelar av befolkningen 18–64 år (promille).



Samtliga kommuner rangordnade

Källa: SCB Statistiska meddelanden U 20 SM 9601, egna bearbetningar

Figur 1 visar spännvidden mellan olika kommuner när det gäller hur stor andel av befolkningen som rekryteras till högskoleutbildning. Andelen högskolenybörjare av befolkningen (18–64 år) var 11,8 promille i genomsnitt för riket 1994/95. Rekryteringsandelen varierade mellan 3,7 (Älvdalen) och 18,2 promille (Umeå).

Trots att flertalet universitets- och högskoleorter finns med bland de kommuner som har en hög rekryteringsandel är det emellertid svårt att urskilja något tydligt geografiskt mönster. Bland kommuner med en hög rekryteringsandel återfinns också Sorsele, Malå och Vellinge samtidigt som exempelvis flera kommuner i Stockholmsregionen har en rekryteringsandel under riksgenomsnittet. Det finns med andra ord inget omedelbart samband mellan geografisk närhet till en högskola och hur stor andel av befolkningen i en kommun som söker sig vidare till högre studier.

Denna bild bekräftas också av de forskningsrapporter som studerat sambandet mellan en högskolas lokalisering och dess påverkan på

rekryteringen till högskoleutbildning.[7] Med andra ord har det ursprungliga motivet för att etablera högskolor på fler orter, dvs. att öka den nationella rekryteringen till högskoleutbildningen, en lägre giltighet idag. Det innebär att om ytterligare en ny högskola skulle etableras eller läggas ned, så skulle påverkan på rekryteringen som helhet bli relativt liten i alla fall på kort sikt. Sannolikt är andra saker viktigare, som t.ex. social tillhörighet, attityder, efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden, om gymnasieskolan i kommunen särskilt stimulerat ungdomar att fortsätta med högre studier, etc. Det är dock viktigt att konstatera att denna slutsats i första hand gäller ungdomar som avslutat gymnasiet och som kan förväntas fortsätta med den reguljära programutbildningen. När det gäller t.ex. vuxnas och redan yrkesverksammas möjligheter att delta i fort- och vidareutbildningen har den geografiska tillgängligheten givetvis en större betydelse.

En viktig slutsats som de hittills genomförda studierna drar är att närhet till en högskola i mindre grad påverkar ungdomars benägenhet att söka sig till en högskoleutbildning. Däremot väljer många ungdomar den högskola som ligger närmast och styrs därmed till stor del av det utbud som finns just där.

3.2.2 Lokaliseringens betydelse för lokal och regional kunskapsförsörjning

I takt med att den högre utbildningen allt mer kommit att betraktas som en motor för tillväxt och sysselsättning har också intresset i många kommuner ökat när det gäller att kunna erbjuda högskoleutbildning i den egna kommunen. Fler ungdomar förväntas härigenom bli kvar i kommunen och för näringslivet i många branscher är möjligheterna att rekrytera välutbildade ungdomar en allt viktigare lokaliseringsfaktor.

Många stannar kvar på studieorten

I tabell 6 bekräftas i hög grad bilden av att närhet till högskoleutbildning är av central betydelse för möjligheterna att rekrytera ung och välutbildad arbetskraft till en kommun.

[7] Se t.ex. Holm & Wiberg (1995).

Tabell 6. Examinerade från respektive högskola 1983/84 respektive 1991/92 fördelade på hemkommun och hemlän i november 1985 respektive november 1992. Procent.

Examinerade Högskola	**1983/84 Andel kvar 1985 på högskoleorten**	**i länet**	**1991/92 Andel kvar 1992 på högskoleorten**	**i länet**
Umeå	30	38	19	30
Luleå	25	58	36	67
Östersund	24	32	35	45
Sundsvall/Härnösand	27	42	43	61
Uppsala	35	37	36	38
Gävle/Sandviken	40	52	45	72
Falun/Borlänge	36	59	43	70
Mälardalen	47	68	54	75
Örebro	24	38	33	46
Sthlms Univ.	54	89	56	90
KTH	50	76	41	80
Lärarhögsk. Sthlm	33	76	31	72
Linköping	25	45	33	52
Jönköping	24	43	36	56
Gbgs Univ.	45	58	42	58
CTH	46	60	47	62
Karlstad	30	54	26	51
Skövde	50	50	35	65
Borås	17	30	19	29
Lund	22	62	26	69
Halmstad	40	62	43	70
Kalmar	19	38	32	60
Växjö	22	36	27	46
Kristianstad	33	61	25	53
Handelshögsk. Sthlm	63	88	64	88
Karlskrona/Ronneby	-	-	49	71
Trollhättan/Uddevalla	-	-	32	76

Källa: Egna bearbetningar samt bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

I en betydande utsträckning finns de som är färdiga med sin högskoleexamen kvar på högskoleorten terminerna efter avslutade studier. Denna tendens tycks också förstärkas mellan de två jämförelseåren.[8] En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att svårigheterna att hitta ett arbete direkt efter examen medför att man därför dröjer sig kvar i den kommun där man studerat. Enligt statistiken är dock den andel som inte redovisas som sysselsatt liten och har endast ökat från 1 procent till 5 procent av antalet nyutexaminerade under perioden.[9]

En viktig förklaring är därför att högskoleorternas arbetsmarknader utvecklas relativt sett mer gynnsamt för högskoleutbildade. Inte minst beroende på att framförallt de mindre högskoleorterna vuxit kraftigt under senare år, bidrar här högskolan själv till ökad efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft. Högskoleorterna är ju dessutom ofta regionala centra med en stor del av offentlig förvaltning och sjukvård där behovet av utbildad arbetskraft är stort.

Det finns emellertid betydande skillnader mellan olika högskoleorter. Universitetet och högskolorna i Stockholm intar en särställning, där 80-90 procent av dem som avslutat sina studier finns kvar i länet ett par år senare. En bidragande orsak till detta är bl.a. den höga inomregionala rekrytering som högskolorna i Stockholm har, vilket innebär att många med högskoleexamen redan är etablerade på orten och därför föredrar att stanna kvar. Andra förklaringar är givetvis att arbetsmarknaden i Stockholm erbjuder större möjligheter för akademiker än på de flesta andra håll.

Något omedelbart samband mellan rekryteringens och avgångarnas geografiska mönster finns dock inte. Exempelvis motsvaras Högskolan i Skövdes rekryteringsandel i länet inte av en motsvarande hög andel som är kvar i länet.

I figur 2 är högskolorna indelade i fyra grupper beroende på regional rekryteringsandel och hur stor andel av de nyutexaminerade som är kvar på högskoleorten ett par år efter examen.

[8] I viss mån kan denna tendens vara en följd av att tiden från examen till mättidpunkten för hemkommun är kortare för dem som examinerades 1991/92 än för dem som tog sin examen 1983/84.

[9] Enligt SCB:s enkätundersökning i februari 1994 av dem som var färdiga med sin examen 1991/92 var 5 procent öppet arbetslösa. Se SCB, Utbildningsstatistisk årsbok 1995.

Figur 2. Sambandet mellan rekryteringens och avgångarnas regionala fördelning.

		Rekryteringsandel från det egna länet	
		HÖG	**LÅG**
	HÖG	Handelshögskolan Sthlm KTH Lärarhögskolan Sthlm Stockholms Univ. Mälardalen	CTH
Andel kvar i länet		Halmstad Kristianstad Lund Falun/Borlänge Luleå Karlstad Gävle/Sandviken Skövde Linköping Kalmar	Göteborgs Univ.
	LÅG	Jönköping Sundsvall/Härnösand Borås Örebro	Östersund Växjö Uppsala Umeå

De orter som har en förhållandevis låg andel kvar i länet är i flera fall orter med en unik utbildning, men med en geografisk spridd efterfrågan, som t.ex. när det gäller Bibliotekshögskolan i Borås eller turistlinjen i Östersund. Uppsala har traditionellt en hög geografisk spridning såväl när det gäller rekrytering som när det gäller dem som avslutat sina högskolestudier.

Offentliga förvaltningen dominerar fortfarande som arbetsgivare

Fortfarande intar den offentliga förvaltningen en helt dominerande ställning som arbetsgivare för högskoleutbildade, men minskar i relativ betydelse till förmån för framförallt industri, bank och försäkring, fastighet och uppdragsverksamhet. Även varuhandel, hotell och restaurang har ökat sin andel.

Tabell 7. Examinerade 1983/84 respektive 1991/92 fördelade på bransch i november 1985 respektive november 1992 (andelar i procent).

Bransch	**1985**	**1992**
Ej specificerade	1	5
Jordbruk, skogsbruk, fiske	0	0
Industri	9	11
El-, värme-, vattenförsörjning	1	1
Byggnadsverksamhet	1	2
Varuhus, hotell & rest.	4	7
Samfärdsel, post, tele	3	3
Bank & försäkr, fastighet, uppdragsverks.	9	11
Offentlig förv.	73	59

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Allt fler från de mindre högskolorna söker sig till näringslivet

Det är i synnerhet de som tagit examen vid de mindre högskolorna som i ökad utsträckning anställts i näringslivet. De enda högskolor där den offentliga sektorns andel har ökat finns i Stockholm (Lärarhögskolan, KTH och Handelshögskolan) och Göteborg (CTH). Det är anmärkningsvärt, eftersom dessa högskolor, bortsett från Lärarhögskolan, med tyngdpunkt i tekniska ämnen och ekonomi, bedriver en utbildningsverksamhet som till stor del är näringslivsorienterad.

Den offentliga sektorns ökade andel liksom industrins minskade andel av avgångarna från vid högskolorna i Stockholm och Göteborg speglar sannolikt också den utflyttning av industriell verksamhet som skett från storstäderna under det senaste decenniet. Omvänt tycks det alltså som att industrins möjligheter att rekrytera högskoleutbildad

arbetskraft har underlättats av de mindre högskolornas expansion.

Trots att avgångarna från CTH, KTH och Handelshögskolan i Stockholm till offentlig förvaltning har ökat hör de alltjämt till gruppen högskolor med en klar näringslivsprofil, vilket framgår av tabell 8. Tillsammans med de nya högskolorna i Karlskrona/Ronneby och Trollhättan/Uddevalla är andelen som rekryteras till offentlig förvaltning endast mellan 1/4 och 1/3.

Tabell 8. Andel av totalt antal sysselsatta med högskoleexamen från 1991/92 som sysselsattes i offentlig förvaltning 1992. Procent.

Högskola	1992	Högskola	1992
Lärarhögskolan Sthlm	97	Uppsala	56
Kristianstad	82	Östersund	56
Umeå	78	Luleå	55
Gbgs Universitet	73	Kalmar	54
Jönköping	71	Sthlms Universitet	53
Örebro	70	Falun/Borlänge	52
Lund	70	Mälardalen	49
Halmstad	65	Skövde	43
Sundsvall/Härnösand	65	KTH	33
Gävle/Sandviken	63	CTH	27
Linköping	62	Handelshögskolan Sthlm	26
Karlstad	61	Karlskrona/Ronneby	23
Växjö	59	Trollhättan/Uddevalla	23
Borås	58		

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

För universiteten i Umeå, Göteborg och Lund samt högskolorna i Kristianstad, Jönköping och Örebro dominerar den offentliga förvaltningen arbetsmarknaden helt. Andelen avgångar till offentlig förvaltning ligger här på mellan 70 och 80 procent.[10] För övriga universitet och högskolor är avgångarna till offentlig förvaltning mellan 50 och 65 procent.

Framförallt de gamla universiteten har ju traditionellt haft en klar uppgift att förse den offentliga förvaltningen med utbildad arbetskraft.

[10] Lärarhögskolans höga andel avgångar till offentlig förvaltning är naturlig med tanke på den mycket klara inriktningen på det kommunala skolväsendet.

Uppsalas och Stockholms universitets jämförelsevis låga andel avgångar till offentlig förvaltning är här anmärkningsvärd. Skillnader mellan Uppsala och Stockholm respektive Umeå, Göteborg och Lund skulle i viss mån kunna förklaras med skillnader i ämnesinriktning, men sannolikt ger den privata arbetsmarknaden i Stockholmsområdet större möjligheter för nyutexaminerade att få arbete i näringslivet.

För akademiker är högskoleorter de attraktivaste arbetsmarknaderna

En central fråga är om det finns något påtagligt mönster som gäller de kommuner som har hög attraktionskraft, dvs. är det något som synbarligen förenar dessa kommuner?

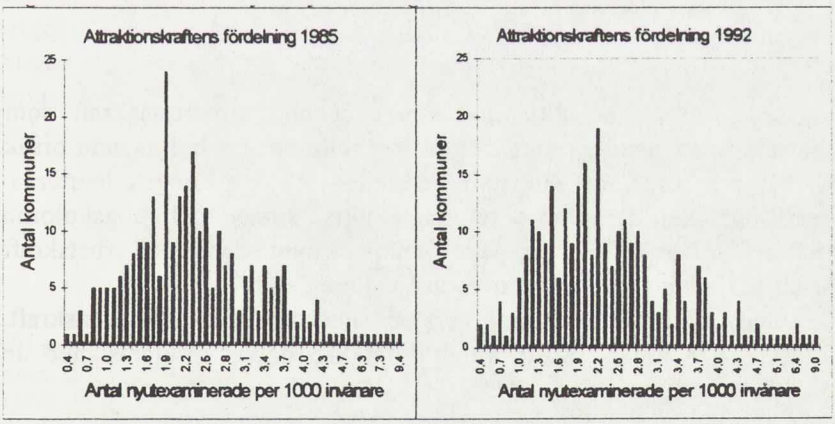
I redovisningen nedan framgår vilka kommuner som attraherar en stor andel nyutexaminerade och vilka kommuner som i princip inte alls attraherar dessa. En jämförelse görs också för att se om mönstret kan vara olika beroende på bransch.

Tabell 9. Avgångar 1991/92 fördelade på F-regioner, antal/1 000 invånare (16–74 år).

Region	Industri	Varu-handel	Bank och försäkr. fastigh.	Offentlig förvaltning	Totalt
Stockholm	0,5	0,4	0,8	2,1	4,1
Göteborg	0,6	0,3	0,6	2,4	4,2
Malmö	0,4	0,3	0,4	3,0	4,3
Regionala centra	0,4	0,2	0,3	2,2	3,3
Ytstora inlands-kommuner	0,2	0,3	0,3	2,1	3,3
Mindre arbetsmark-nader med varierat näringsliv	0,3	0,1	0,1	1,7	3,1
Arbetsmarknader med storskalig ind.	0,6	0,1	0,1	1,6	2,4
Arbetsmarknader med småskalig ind.	0,3	0,1	0,1	1,6	2,2
Landsbygdsarbets-marknader	0,1	0,1	0,1	1,2	1,6
Mindre bruks-orter	0,4	0,0	0,1	1,5	2,8

Källa: Egna bearbetningar samt bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Figur 3. Attraktivitet, antal kommuner per antal nyutexaminerade/1 000 invånare.



Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Andelen nyutexaminerade per 1 000 invånare är något jämnare spridd mellan kommunerna 1992 jämfört med 1985.[11] Detta talar för att expansionen av de regionala högskolorna har bidragit till minskade skillnader mellan kommunerna när det gäller möjligheterna att rekrytera välutbildad arbetskraft. Några bestämda slutsatser, om detta är en trendmässig utveckling eller ej, går emellertid inte att dra endast grundade på en jämförelse mellan dessa två år. Det är emellertid fortfarande en avsevärd skillnad mellan de mest respektive de minst attraktiva kommunerna.

Tabell 10. Kommuner som attraherar flest antal nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år).

Störst attraktionskraft November 1985		**November 1992**		**(Plac. 1985)**
Lund	9,4	Lund	9,0	(1)
Stockholm	7,9	Solna	7,7	(4)
Mölndal	7,7	Umeå	6,5	(5)
Solna	7,3	Stockholm	6,4	(2)
Umeå	7,0	Mölndal	6,4	(3)
Uppsala	6,6	Luleå	5,6	(44)
Göteborg	6,3	Göteborg	5,3	(7)
Sundbyberg	5,4	Uppsala	5,1	(6)
Nynäshamn	5,1	Kalmar	5,0	(54)
Linköping	5,1	Perstorp	4,9	(99)

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Högskoleorterna har alltjämt en mycket hög attraktionskraft som arbetsmarknad för dem med högskoleutbildning. En bidragande orsak är att studenterna under sin studietid hinner rota sig på högskoleorterna. Framförallt har de mindre regionala universiteten och högskolorna vuxit kraftigt, vilket medfört ökade behov av nyutexaminerad arbetskraft för att klara både undervisning och forskning.

Även Luleå, Kalmar och Perstorp har ökat sin attraktionskraft. Luleås och Kalmars ökade attraktivitet kan delvis förklaras med de

[11] Båda åren uppvisar dock ett medelvärde på 2,4 nyutexaminerade sysselsatta per 1 000 invånare.

kraftigt expanderande högskolorna i dessa kommuner. Förklaringen till Perstorps attraktionskraft är dock en annan. I Perstorp har sysselsättningen inom tillverkningssektorn ökat kraftigt. Detta visar att även mindre kommuner, relativt långt från de större metropolerna, kan utveckla förmågan att attrahera utbildad arbetskraft.

Tabell 11. Kommuner som attraherar minst antal nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år).

Svagast attraktionskraft November 1985		**November 1992**		**(Plac. 1985)**
Ockelbo	0,4	Ljusdal	0,4	(43)
Storfors	0,5	Ljusnarsberg	0,4	(154)
Munkfors	0,6	Hjo	0,5	(32)
Orsa	0,6	Bjurholm	0,5	(193)
Osby	0,6	Överkalix	0,6	(42)
Uppvidinge	0,7	Gullspång	0,7	(10)
Norsjö	0,8	Mellerud	0,7	(48)
Högsby	0,8	Essunga	0,7	(136)
Årjäng	0,9	Salem	0,7	(181)
Gullspång	0.9	Färgelanda	0,8	(206)

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Svagast attraktionskraft har ofta mindre kommuner som ligger i "svaga" regioner och som ofta saknar någon stor industri. Det är dock svårt att sortera ut ett antal kommuner som har en speciellt svag attraktionskraft då befolkningsunderlaget ofta är så lågt att en eller ett par personer kan utgöra skillnaden mellan en bottenplacering eller en placering någonstans i mitten bland kommunerna. För att göra bilden något mer mångfacetterad skall vi se vilka kommuner som ligger i topp inom olika sektorer.[12]

[12] I jämförelsen är kommuner med en rekrytering av mindre än fem nyutexaminerade inom en specifik sektor ej inkluderade. Branscherna Jord & Skogsbruk (SNI 1), Brytning av mineraler (SNI 2), El-, värme & vattenförsörjning (SNI 4), Byggnadsverksamhet (SNI 5) och Samfärdsel, post- & telekommunikation (SNI 7) behandlas inte då antalet rekryterade är litet vilket kan ge ett missvisande resultat (effekten överskattas).

Tabell 12. Kommuner med högst antal nyutexaminerade i tillverkningssektorn (SNI 3) per 1 000 invånare (16–74 år).

Avgångsår 1983/84 November 1985		**Avgångsår 1991/92 November 1992**	
Trollhättan	1,7	Perstorp	3,2
Mölndal	1,7	Mölndal	2,4
Stenungsund	1,5	Södertälje	1,6
Västerås	1,4	Trollhättan	1,4
Finspång	1,4	Bromölla	1,1
Järfälla	1,3	Olofström	1,1
Perstorp	1,1	Järfälla	1,1

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

De kommuner som toppar rekryteringen av nyutexaminerade präglas av högteknologisk och kunskapsintensiv industriproduktion. Noteras bör också att ett företag som tillfälligt expanderar i en mindre kommun genererar ett högt värde i tabellen, vilket resulterar i att kommunernas inbördes placering kan variera kraftigt beroende på i vilken fas (konsolideringsfas- eller expansionsfas), som de större företagen i kommunen befinner sig.

Tabell 13. Kommuner med högst antal nyutexaminerade i sektorn varuhandel, restaurang och hotell (SNI 6) per 1 000 invånare (16–74 år).

Avgångsår 1983/84 November 1985		**Avgångsår 1991/92 November 1992**	
Älmhult	1,3	Solna	1,2
Sundbyberg	1,1	Älmhult	1,2
Solna	0,8	Växjö	0,7
Stockholm	0,5	Strömstad	0,6
Täby	0,4	Sundbyberg	0,6
Sollentuna	0,4	Malung	0,6
Nynäshamn	0,4	Kalmar	0,6

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Ett mönster som framträder är att i folktäta områden, med stora kundunderlag och därigenom också stora varuhus, hotell och restauranger, finns det behov av mer högutbildad arbetskraft. Under perioden har en

förskjutning skett från Stockholmsområdet mot mindre kommuner i syd- och mellansverige. En möjlig förklaring till förskjutningen är att kommuner och regioner i större utsträckning än tidigare profilerar/engagerar sig inom besöksnäringen och att detta skulle ge en förskjutning mot mindre kommuner som bland annat Strömstad, Malung, Kalmar och Växjö.

Tabell 14. Kommuner med högst antal nyutexaminerade i bank- och försäkringssektorn (SNI 8) per 1 000 invånare (16–74 år).

Avgångsår 1983/84		**Avgångsår 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Stockholm	1,6	Stockholm	1,6
Solna	0,8	Solna	1,5
Göteborg	0,7	Göteborg	1,0
Lidingö	0,7	Västerås	0,9
Lund	0,6	Luleå	0,9
Malmö	0,6	Danderyd	0,9
Karlstad	0,5	Kiruna	0,8

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Det är naturligt att storstadsregionerna toppar tabellen när det gäller rekrytering till bank och försäkring, fastighets- och uppdragsverksamhet, vilket dels beror på den finansiella sektorns stora kundunderlag och dels att de större företagen inom denna sektor har sina huvudkontor i storstadsregionerna. Det som emellertid är svårare att förklara är Kirunas och Luleås placering i november 1992.

Tabell 15. Kommuner med högst antal nyutexamnierade i offentlig sektor (SNI 9) per 1 000 invånare (16–74 år).

Avgångsår 1983/84		**Avgångsår 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Lund	6,9	Lund	6,7
Umeå	5,8	Umeå	4,9
Uppsala	5,3	Aneby	4,2
Mölndal	5,0	Eslöv	3,8
Solna	4,8	Solna	3,8
Stockholm	4,4	Sorsele	3,8
Botkyrka	4,4	Uppsala	3,7

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Högskole- och universitetsorter är klart överrepresenterade när det gäller andelen nyutexaminerade som går till offentlig förvaltning. Detta kan bero på att tillgången på högutbildad arbetskraft är mycket god, vilket innebär att man enklare kan rekrytera högskoleutbildad arbetskraft även för lägre befattningar. En annan faktor som påverkar är naturligtvis kommunernas ökade behov av utbildade lärare i grund- och gymnasieskolan. Troligtvis utgör denna kategori en stor del av rekryteringen av nyutexamnierade i de mindre kommunerna.

En större andel tekniker till offentlig förvaltning och fler vårdutbildade till näringslivet

Det mönster vi har kunnat konstatera för Stockholm och Göteborg, som innebär en ökad rekryteringsandel från framförallt de tekniska utbildningarna till offentlig förvaltning, gäller även om vi studerar den tekniska utbildningssektorn för hela landet. Den offentliga sektorns ökade rekryteringsandel under perioden har framförallt skett på bekostnad av industrins andel. Industrisektorn rekryterade drygt 40 procent av dem som var klara med sin examen från teknisk sektor 1983/84. Den andelen sjönk till 28 procent för dem som tog sin examen 1991/92. I stället ökade rekryteringsandelen av tekniker till offentlig förvaltning från 25 procent till 31 procent.

Det omvända förhållandet gäller vårdutbildningarna, där den offentliga sektorns rekrytering minskat kraftigt, från 92 procent till 72 procent, och i stället sysselsätts allt fler inom denna kategori inom varuhandel, hotell & restaurang, vars andel har stigit från 5 procent till

24 procent under motsvarande period. En bidragande orsak till detta kan vara att examensavgångarna från den tekniska sektorn ökat med 85 procent mellan åren 1983/84 och 1991/92, medan antalet avgångar från högskolan som helhet varit i stort sett konstant. Det är också sannolikt att den kraftiga ökningen av de tekniskt utbildade konkurrerat ut andra grupper med lägre utbildning.

De skillnader vi kan konstatera mellan olika branschers efterfrågan, när det gäller rekrytering av högskoleutbildade med varierande utbildningsbakgrund, återspeglas även i en jämförelse mellan kommunerna. Det finns självklart avsevärda skillnader mellan olika kommuner när det gäller behov av högskoleutbildade från olika ämnesområden beroende på vilken näringsstruktur kommunen har. Skillnader mellan kommunerna behöver med andra ord inte omedelbart tolkas som att kommunerna är över- eller underförsörjda med högskoleutbildad arbetskraft.

16–17-0060

Tabell 16. Examinerade från högskolan 1983/84 respektive 1991/92 från respektive utbildningssektor fördelat per bransch 1985 respektive 1992 (andelar)[13].

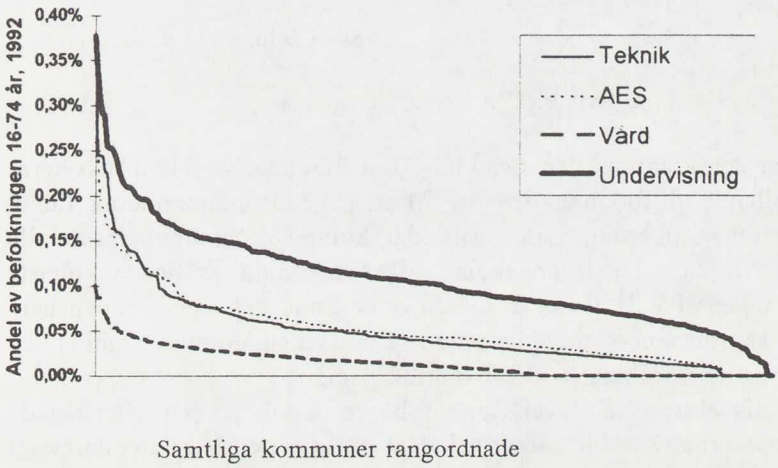
Sektor	Teknik	AES	Vård	Under-visn.	Övr.	Totalt	Totalt (antal)
Ej spec.							
1985	0,82	1,25	1,43	0,35	1,30	0,81	183
1992	8,37	6,16	1,19	1,81	9,41	5,41	1 225
Jord- och skogsbruk	0,41	0,30	0,18	0,39	0,52	0,38	86
Gruv							
1985	0,31	0,02	0,00	0,00	0,03	0,05	12
1992	0,25	0,05	0,00	0,00	0,10	0,09	20
Tillverkning							
1985	40,73	10,57	1,43	1,17	9,77	10,08	2 290
1992	27,99	8,55	2,01	1,14	9,17	11,01	2 493
El-, värme-, vattenförsörjn.							
1985	2,63	0,32	0,00	0,04	0,26	0,50	113
1992	2,15	0,39	0,00	0,07	0,34	0,72	164
Byggnadsverksamhet							
1985	4,77	0,83	0,00	0,27	0,68	1,07	244
1992	4,45	0,87	0,00	0,40	0,91	1,62	366
Varuhandel, rest. och hotell							
1985	4,86	7,82	4,75	1,25	3,74	3,79	861
1992	6,66	10,79	24,18	1,89	7,01	7,18	1 626
Samfärdsel, post och tele							
1985	5,61	3,68	0,00	0,66	3,71	2,44	553
1992	5,41	4,91	0,27	0,61	4,23	3,39	767
Bank, försäkr, fastighet							
1985	14,46	22,14	0,36	0,69	8,01	8,57	1 947
1992	12,65	22,88	0,09	1,01	10,61	11,03	2 496
Offentlig förvaltning							
1985	25,40	53,06	91,85	95,19	71,96	72,30	16 419
1992	31,46	45,17	72.08	92,73	57,83	59,17	13 394
SAMTLIGA (antal)							
1985	3 189	5 270	1 116	10 062	733	2 338	22 708
1992	5 913	6 350	1 096	7 195	855	1 230	22 636

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

[13] Utbildningssektorn kultur/info redovisas inte eftersom denna sektor har relativt sett så få personer att resultatet kan bli missvisande. För vårdsektorn är tabellen justerad så att de kommuner som har rekryterat mindre än fem personer från respektive avgång är borträknade.

Med hänsyn till dessa "naturliga skillnader" borde vi kunna förvänta oss större skillnader mellan olika kommuner när det t.ex. gäller andelen nyutexaminerade tekniker per invånare, vilket till stor del påverkas av ortens näringsstruktur, än vad som borde vara fallet när det gäller nyutexaminerade från lärarutbildningarna.

Figur 4. Avgångar 1991/92 per utbildningssektor per kommun, andelar av befolkningen (16–74 år), 1992.



Källa: Egna bearbetningar och bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Av figur 4 framgår att det är betydande skillnader mellan olika kommuner vad avser rekrytering av högskoleutbildade från olika utbildningssektorer. De förhållandevis stora skillnaderna mellan olika kommuner när det gäller rekrytering av tekniker och samhällsvetare stämmer med den bild vi förväntade oss, liksom de relativt mindre skillnaderna för rekrytering av vårdutbildade. När det gäller undervisningssektorn är emellertid skillnaden mellan olika kommuner mer anmärkningsvärd. Här borde behovet av nyrekrytering av nyutexaminerade lärare i högre grad vara proportionell i förhållande till befolkningen. Om detta är ett tecken på bestående skevheter vad gäller olika kommuners möjligheter att rekrytera utbildade lärare är dock osäkert att säga med ledning av ett enstaka år.

Tabell 17. Kommuner vars arbetsgivare rekryterar flest nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år) från teknisk sektor.

Avgångna 1983/84		**Avgångna 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Lund	2,4	Lund	3,5
Sundbyberg	1,9	Perstorp	2,5
Mölndal	1,7	Mölndal	2,4
Solna	1,6	Solna	2,4
Stenungsund	1,4	Linköping	2,3
Stockholm	1,3	Luleå	2,3
Linköping	1,3	Stockholm	1,9

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Lund är den kommun där i särklass flest från teknisk sektor rekryteras i förhållande till folkmängden (16–74 år) vid båda mätpunkterna. Lund, Stockholm, Linköping, Luleå, Mölndal, Solna och Sundbyberg har alla närhet till en teknisk högskola, vilket sannolikt är den viktigaste förklaringen. På de flesta av dessa orter finns det även en expansiv företagskultur med stora enheter (alltså inte en småföretagarkultur) och närhet till både inhemsk- och exportmarknad.

Tekniksektorn står även för en högre andel av den efterfrågade utbildade arbetskraften, vilket också är ett uttryck för en trendmässigt ökad efterfrågan på tekniker generellt.

Tabell 18. Kommuner vars arbetsgivare rekryterar flest nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år) från AES–sektorn.

Avgångsår 1983/84		**Avgångsår 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Stockholm	2,8	Stockholm	2,6
Lund	2,1	Solna	2,5
Solna	1,9	Lund	2,0
Östersund	1,8	Umeå	1,9
Göteborg	1,8	Östersund	1,8
Umeå	1,6	Sundbyberg	1,7
Säter	1,4	Göteborg	1,7

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Tabell 18 visar ett tämligen tydligt mönster. Samtliga kommuner är regionala eller centrala centra med stor andel offentlig förvaltning samtidigt som de är naturliga etableringsorter för företagens huvud- och/eller regionkontor med stor andel administrativ personal. Undantaget är Säter 1985, med en rekrytering på 1,4 nyutexaminerade per 1 000 invånare, vilket kan vara resultatet av en tillfällig nyetablering, utlokalisering eller liknande, eller annan enstaka händelse. Eftersom datamaterialet utgörs av två tvärsnitt uppstår viss osäkerhet.

Tabell 19. Kommuner vars arbetsgivare rekryterar flest nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år) från Vårdsektorn.

Avgångsår 1983/84		**Avgångsår 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Varberg	0,7	Lycksele	1,0
Kristianstad	0,6	Höör	0,9
Vänersborg	0,6	Lund	0,9
Mölndal	0,6	Torsby	0,8
Lycksele	0,6	Eksjö	0,6
Eksjö	0,6	Trollhättan	0,6
Lund	0,5	Mora	0,5

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

I tabell 19 är det svårare att finna något enhetligt mönster. Det förfaller dock vara en majoritet av mindre kommuner vilka fungerar som regionala och kommunala centra för sjukvård etc. Dessa kommuner rekryterar förhållandevis många personer i förhållande till kommunens folkmängd vilket är möjligt eftersom upptagningsområdet i dessa regionala centra omfattar ett flertal kommuner. Lund är i detta fall inget undantag. I förhållande till storkommunen Malmö är Lund ett mindre regionalt centrum åtminstone när det gäller vårdresurser.

Tabell 20. Kommuner vars arbetsgivare rekryterar flest nyutexaminerade per 1 000 invånare (16–74 år) från Undervisningssektorn.

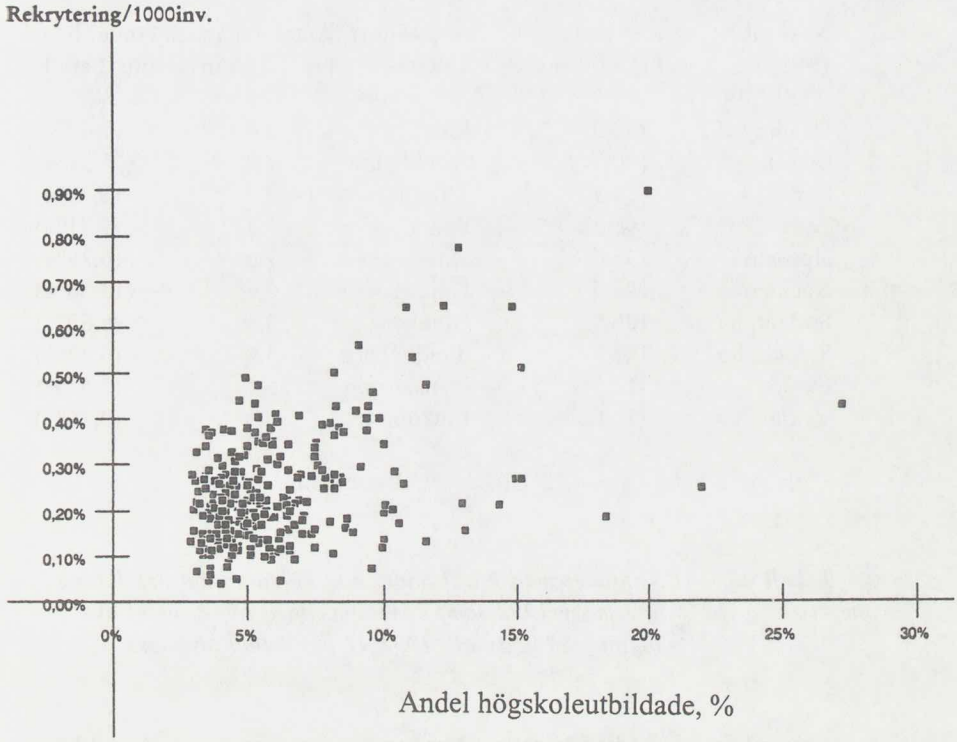
Avgångsår 1983/84		**Avgångsår 1991/92**	
November 1985		**November 1992**	
Botkyrka	3,6	Aneby	3,8
Nynäshamn	3,1	Eslöv	3,4
Håbo	3,1	Uppvidinge	3,1
Kävlinge	3,1	Lessebo	2,9
Upplands-Bro	3,0	Vilhelmina	2,9
Umeå	3,0	Åstorp	2,5
Mölndal	3,0	Boxholm	2,5

Källa: Bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Utifrån denna tabell kan ingen tydlig tendens eller trend upptäckas mer än att små kommuner är överrepresenterade. Man kunde ha väntat sig att orter med viss omfattande gymnasie- och/eller eftergymnasial utbildning skulle kunna utmärka sig tydligare i materialet, men detta kan inte beläggas utifrån dessa två tvärsnitt. Troligen spelar lärarpersonalens åldersstruktur – pensionsavgångarna – på olika orter en rätt stor roll för rekryteringsfrekvensen under enstaka år.

Ett viktigt syfte med expansionen av de mindre och medelstora högskolorna har varit att se till att alla delar av landet har goda möjligheter att rekrytera välutbildad arbetskraft. Av ovanstående framgår att en betydande andel av de högskoleutbildade bosätter sig och får arbete på högskoleorterna. Detta förhållande är i sig inte särskilt märkligt eftersom dessa orter också hör till våra större städer. En obesvarad fråga är därför fortfarande om det mer geografiskt spridda utbildningssystem vi har idag har också har lett till en ökad utjämning vad gäller olika arbetsmarknaders möjligheter att rekrytera välutbildad arbetskraft.

Figur 5. Sambandet mellan utbildningsnivå och rekrytering av högskoleutbildade i kommunerna, 1992.



Källa: Egna bearbetningar samt bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Av figur 5 framgår att det inte finns något omedelbart samband mellan utbildningsnivå och hur omfattande rekryteringen av högskoleutbildade är. Vi finner kommuner med såväl hög utbildningsnivå i kombination med en hög respektive låg efterfrågan på nyutexaminerad arbetskraft liksom kommuner med en låg utbildningsnivå och hög respektive låg efterfrågan på nyutexaminerade. I det följande skall vi närmare studera kommuner ur samtliga dessa grupper.

Tabell 21. Kommuner med högst andel högskoleutbildad befolkning (16–74 år) i november 1985 samt kommuner med högst andel avgångna från högskola 1983/84 per 1 000 invånare.

November 1985	Andel högsk.utb. bef./1 000 inv.	**Avgångsår 1983/84**	Antal avgångna per 1 000/inv.	Andel högsk. utb. befolkn.
Danderyd	230,3	Lund	9,4	(17,47%)
Lidingö	190,7	Stockholm	7,9	(11,39%)
Lund	174,7	Mölndal	7,7	(8,70%)
Täby	160,2	Solna	7,3	(9,71%)
Uppsala	135,6	Umeå	7,0	(10,28%)
Nacka	128,5	Uppsala	6,6	(13,56%)
Sollentuna	126,9	Göteborg	6,3	(8,69%)
Stockholm	113,9	Sundbyberg	5,4	(6,42%)
Ekerö	112,1	Nynäshamn	5,1	(5,53%)
Vaxholm	110,6	Linköping	5,1	(9,26%)

Källa: Bearbetning av CERUM av SCB:s statistik

Tabell 22. Kommuner med högst andel högskoleutbildad befolkning i november 1992 samt kommuner med högst andel avgångna från högskola 1991/92 per 1 000 invånare.

November 1992	Andel högsk.utb. bef./1 000 inv.	**Avgångsår 1991/92**	Antal avgångna per 1 000/inv.	Andel högsk. utb. befolkn.
Danderyd (1)	272,3	Lund (1)	9,0	(20,04%)
Lidingö (2)	220,2	Solna (4)	7,7	(12,81%)
Lund (3)	200,4	Umeå (5)	6,5	(12,27%)
Täby (4)	184,0	Stockholm (2)	6,4	(14,88%)
Uppsala (5)	152,2	Mölndal (3)	6,4	(10,86%)
Nacka (6)	151,8	Luleå (43)	5,6	(9,07%)
Sollentuna (7)	149,5	Göteborg (7)	5,3	(11,08%)
Stockholm (8)	148,8	Uppsala (6)	5,1	(15,22%)
Lomma (11)	143,8	Kalmar (53)	5,0	(8,17%)
Vaxholm (10)	130,5	Perstorp (98)	4,9	(4,91%)

Anm. Siffran inom parentes är den placering som kommunen placerade sig på vid första mättillfället (november 1985 respektive avgångsår 1983/84).

Källa: Bearbetning av CERUM av SCB:s statistik

Det är samma kommuner som placerar sig i topp när det gäller andel högskoleutbildad befolkning vid de två mättillfällena. Lomma kommun avviker från mönstret genom att ha ökat från 10,8 procent till 14,4 procent. Detta är intressant, eftersom Lomma har en väldigt låg tillströmning av avgångna 1983/84 (2,7 promille) och 1991/92 (2,1 promille). En trolig förklaring till detta är Lommas geografiska läge. Lomma ligger mitt emellan Malmö och Lund och kan således vara en kommun där högutbildad arbetskraft, dock ej nyutexaminerade, gärna bosätter sig. Det är även mycket möjligt att detta också är fallet i Danderyd, Lidingö, Nacka, Täby, Vaxholm och Ekerö, eftersom en studie av den högskoleutbildade befolkningens åldersstruktur i dessa områden troligtvis skulle visa på en relativt hög genomsnittsålder.

När det gäller tillströmningen av avgångna från högskolan ligger högskoleorterna överlag högt.

Tabell 23. Kommuner med lägst andel högskoleutbildad befolkning i november 1985 samt kommuner med lägst andel avgångna från högskola 1983/84 per 1 000 invånare.

November 1985	Andel högsk.utb. bef./1 000 inv.	**Avgångsår 1983/84**	Antal avgångna per 1 000/inv.
Grums	22,6	Ockelbo	0,4
Eda	22,8	Storfors	0,5
Älvdalen	24,1	Munkfors	0,6
Bjuv	24,3	Orsa	0,6
Boxholm	25,2	Osby	0,6
Uppvidinge	26,2	Uppvidinge	0,7
Bengtsfors	26,7	Norsjö	0,8
Vara	27,8	Högsby	0,8
Norsjö	27,9	Årjäng	0,9
Gullspång	28,1	Gullspång	0,9

Källa: Bearbetning av CERUM av SCB:s statistik

Tabell 24. Kommuner med lägst andel högskoleutbildad befolkning i november 1992 samt kommuner med lägst andel avgångna från högskola 1991/92 per 1 000 invånare.

November 1992	Andel högsk.utb. bef./1 000 inv.	**Avgångna 1991/92**	Antal avgångna per 1 000/inv.
Eda (285)	28,9	Ljusdal (244)	0,4
Bjuv (283)	29,3	Ljusnarsberg (133)	0,4
Grums (286)	29,5	Hjo (255)	0,5
Älvdalen (284)	30,0	Bjurholm (194)	0,5
Hällefors (266)	30,3	Överkalix (245)	0,6
Markaryd (268)	30,3	Gullspång (277)	0,7
Åstorp (269)	30,7	Mellerud (239)	0,7
Boxholm (282)	31,1	Essunga (151)	0,7
Ockelbo (247)	31,1	Salem (106)	0,7
Gullspång (277)	31,2	Färgelanda (81)	0,8

Anm. Siffran inom parentes är den placering som kommunen placerade sig på vid första mättillfället (november 1985 respektive avgångsår 1983/84).

Källa: Bearbetning av CERUM av SCB:s statistik

De kommuner som återfinns i tabellerna 23 och 24 är små landsbygdskommuner. Eftersom kommunerna har en låg folkmängd får enskilda rekryteringar mycket stor genomslagskraft. En rekrytering kan vara skillnaden mellan en bottenplacering och en placering kring den nedre kvartilen. Ur materialet kan man därför inte utläsa i vilken omfattning ökad andel högskoleutbildad befolkning leder till ökad efterfrågan av nyutexaminerade från högskolan.

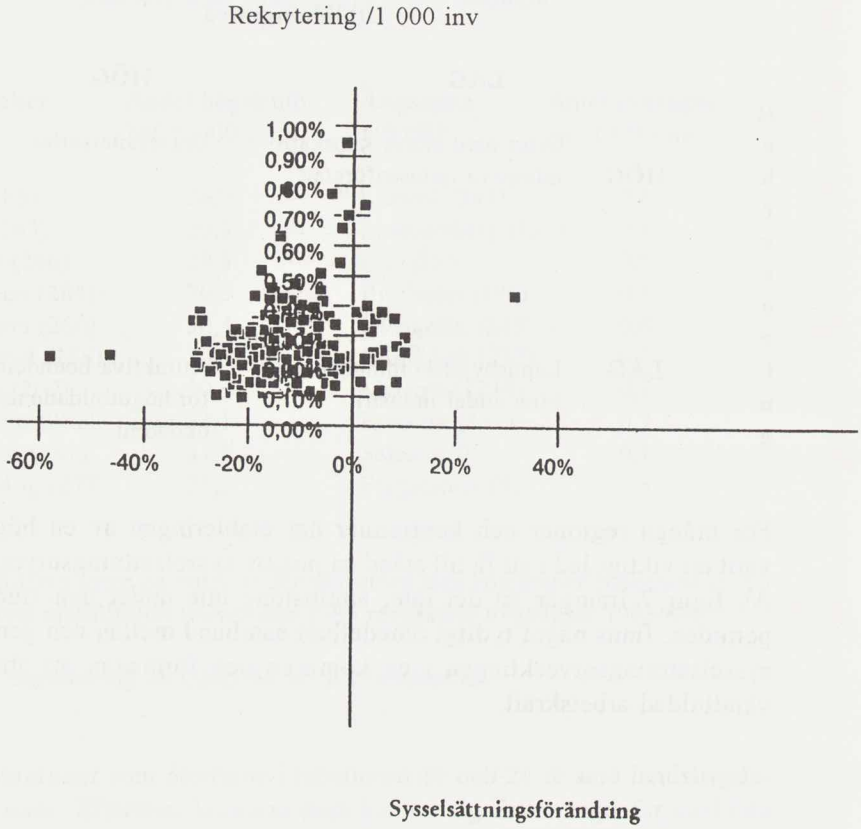
Genomgången av sambandet mellan en kommuns utbildningsnivå och rekrytering av nyutexaminerad arbetskraft från högskolorna kan sammanfattas som i figur 6.

Figur 6. Sambandet mellan utbildningsnivå och rekrytering av nya högskoleutbildade i kommunerna.

		Utbildningsnivå	
		LÅG	**HÖG**
Rekrytering	**HÖG**	Orter med större kunskapsintensiva industriföretag	Universitetsorter
	LÅG	Landsbygdskommuner med liten andel industri	Attraktiva boendemiljöer för högutbildade med god ekonomi

För många regioner och kommuner har etableringen av en högskola varit ett viktigt led i att få till stånd en positiv sysselsättningsutveckling. Av figur 7 framgår att det inte, åtminstone inte under den studerade perioden, finns något tydligt omedelbart samband mellan den generella sysselsättningsutvecklingen i en kommun och förmågan att attrahera välutbildad arbetskraft.

Figur 7. Samband mellan sysselsättningsförändring 1985–92 och rekrytering/1 000 inv. (1992).



Källa: Egna bearbetningar och bearbetningar av CERUM av SCB:s statistik

Figuren bör dock tolkas med en viss försiktighet. Andra halvan av 1980–talet karaktäriserades ju bl.a av en kraftigt överhettad ekonomi, hög inflationstakt, och en fortsatt offentlig expansion. Tillväxt och sysselsättningsmönster framgent kommer med största sannolikhet inte att följa ett likartat mönster.

3.3 Andra former av påverkan på omgivningens kunskapsnivå, näringslivssamarbete m.m.

Förutom att en högskola bedriver undervisning och därigenom bidrar till att öka en regions/landets kunskapsnivå finns det ju en mängd andra sätt att förmedla kunskap till regionen. Högskolan är ju ofta en viktig aktör i det regionala utvecklingsarbetet och fungerar ibland som en "problemlösare" åt såväl näringslivet som offentliga organisationer. Den forskning som bedrivs kan också vara mer eller mindre relevant för omgivningen i regionen liksom att forskningen i större eller mindre utsträckning kan svara mot regionens behov. Det är givetvis förenat med betydande svårigheter att beskriva hur dessa samband ser ut.

I ett antal fall kan man konstatera att det finns ett nära samband mellan t.ex. den forskning som bedrivs på en högskola och den verksamhet som bedrivs i regionens näringsliv, som t.ex. när det gäller biomedicinsk forskning och läkemedelsindustrin. Vilken betydelse detta har för regionens näringsliv de facto är dock svårare att svara på.

I en nyligen genomförd tekniskspridningsstudie i de fyra nordligaste länen studeras sambanden mellan näringslivets behov av kunskapssupport samt det utbud som finns vid totalt 39 olika institutioner i regionen (Maier & Heydebreck, 1995). Analyserna bygger på ett omfattande material och innehåller dels en enkätundersökning där totalt 370 företag deltagit, dels intervjuer med alla i studien ingående institutioner. I studien kan man bl.a. konstatera att:

* Högskolorna spelar, i jämförelse med andra institutioner, en mycket betydelsefull roll som samarbetspartner till näringslivet. (I jämförelse med liknande tidigare internationella studier är detta anmärkningsvärt.)

* Högskolans inriktning är av stor betydelse med avseende på näringslivssamarbete. (T.ex. har Högskolan i Luleå, med en stor andel teknisk tillämpad forskning, ett mycket mer omfattande näringslivssamarbete än det väsentligt större Umeå Universitet, som har sin tyngdpunkt på natur- och samhällsvetenskap samt humaniora.)
* Geografisk närhet påverkar också omfattningen av samarbetet.

3.3.1 Framförallt företag inom elektronik och data föredrar att etablera sig nära högskolorna

Flera av högskoleorterna i Sverige är också viktiga regionala centrum. Dessa orter har under senare år haft den mest gynnsamma befolkningsutvecklingen i landet. En stor del av expansionen kan tillskrivas högskolornas expanderande verksamhet, men även andra etableringar har i flera fall haft en stor betydelse. I ett antal fall kan dessa etableringar sägas ha ett direkt samband med verksamheten på högskolan, medan det i andra fall är svårare att säga.

I Umeåstudien konstateras dock att det är förhållandevis få näringslivsetableringar i Umeå som kan tillskrivas Universitetet.[14] De etableringar som kommit till stånd är i första hand omlokaliseringar av offentliga forskningsinstitutioner på 1970–talet. Under 1980–talet var det framförallt högskolor med forskning och utbildning inom elektronik som drog till sig näringslivsetableringar (vilket är ett område som är förhållandevis begränsat i Umeå).

3.3.2 Avknoppningar från högskolan har liten direkt betydelse för sysselsättningen

Företag som hittills avknoppats från universitet och högskolor är i dagsläget ca 600. Många är enmansföretag och det direkta bidraget till den totala sysselsättningen är förhållandevis litet. Indirekt kan ju betydelsen vara väsentligt större och därför bör värdet av dessa företag ses i förhållande till hur de påverkat övrigt näringsliv.

Vilken inriktning högskolan har påverkar i hög grad förekomsten av avknoppningar. En tredjedel av alla avknoppningar är verksamheter som

[14] Uppsats av Nilsson, J. E, sid. 220-221 i Holm et al 1995

rör elektronik eller datorer. Det innebär också att de högskolor som har tyngdpunkten inom dessa områden, som t.ex. Chalmers eller Uppsala universitet, också har en stor andel av samtliga avknoppningar från högskolorna i Sverige.[15]

Tabell 25. Antal avknoppningar 1982–1991 från ett antal högskolor.

Högskola/Universitet	Antal
Göteborg	161
Uppsala	126
Lund	112
Stockholm	65
Linköping	50
Luleå	29
Umeå	19

Källa: Holm & Wiberg (1995)

Den höga siffran för Göteborg visar vilken betydelse ett aktivt intresse från högskolan kan ha för antalet företagsstarter. Chalmers var den högskola som tidigast började intressera sig för dessa frågor och svarade fram till mitten av 1970–talet för hälften av alla avknoppningar. Mer anmärkningsvärt är den låga siffran för Stockholm.

3.3.3 Högskolan är en faktor för kultur och boendemiljön

Vilken betydelse en högskola har för det sociokulturella klimatet och vilken betydelse detta i sin tur får för tillväxt och näringslivsutveckling är givetvis en svårbesvarad och mycket komplex fråga.

Den miljö som skapas i en högskoleort kan uppenbarligen vara gynnsam för åtminstone vissa typer av företagande. Exempelvis nyetableringsnivån av professionella tjänsteföretag hör till den högsta i många

[15] Se vidare Olofsson, C. & Wahlbin, C. (1993): *Teknikbaserade företag från högskolan,* IMIT, Linköping

av dessa orter.[16]

Det är dock svårbelagt att visa något direkt samband mellan dessa kunskapsintensiva företag och högskola eller andra företag i omgivningen som förklarar uppkomsten eller etableringen av dessa företag.[17] En möjlig förklaring är att många som driver dessa företag väljer att etablera sig på dessa orter, eftersom de föredrar boendemiljön där.

I en studie av forsknings- eller universitetsnära företag i Uppsala [18] visade sig å andra sidan att endast ett företag startats sedan 1950–talet och som idag har någon större sysselsättningsvolym. Det visar att, samtidigt som företagsetableringarna inom den kunskapsintensiva delen av näringslivet kan vara hög, så är industriell verksamhet i många fall lågt representerad i näringslivet runt en högskola.

[16] Se t.ex. Davidsson, P., Lindmark, L. & Olofsson, C. (1994): *Dynamiken i svenskt näringsliv,* Studentlitteratur

[17] I en arbetsrapport från en s.k. nätverksstudie av kunskapsintensiva företag i Uppsalaregionen (Bertil Markgren, Företagsek.inst., Uppsala Universitet) visade det sig t.ex. att få företag hade något samarbete med andra företag i regionen och många hade sina viktigaste samarbetspartners i andra delar av Sverige eller världen.

[18] Ohlsson, L.: *Kunskapsbildning för strukturell förnyelse*, LU 90

4 Nationell eller regional utbildningsmarknad?

I den mån hittillsvarande slutsatser stämmer, att geografisk närhet till en högskola framförallt styr ungdomars val av ämnesinriktning samt vilken möjlighet olika arbetsmarknader har att klara kompetensförsörjningen, så skulle detta tala för att de regionala högskolorna satsade på ett mycket brett utbud av utbildningar. Detta krav kan dock samtidigt stå i motsats till andra krav, som att ge högkoleundervisningen en tillräcklig forskningsanknytning eller att producera utbildning av en tillräcklig kvalité till rimliga kostnader.

En viktig fråga att besvara är således om vi går i riktning mot att högskolorna satsar på ett allt mer breddat utbud som svarar mot i första hand de regionala behoven och om detta innebär att utbildningskvalitén minskar, att forskningsanknytningen blir sämre alternativt att landets forskningsresurser splittras upp. Om så sker, är detta ett resultat av att högskolesystemet avreglerats? Är alternativet i så fall en återgång till hårdare central styrning för att öka specialiseringen av högskolorna och i stället stimulera samverkan mellan dessa?

Det finns emellertid inget som hittills pekar på att effektiviteten i utbildningen eller forskningen skulle vara sämre på de mindre högskolorna eller tvärtom.

I en studie av de svenska universiteten konstaterades att skalfördelarna i utbildningen har betydelse endast för de riktigt små högskolorna, men redan vid en omfattning motsvarande 2 000 till 4 000 studenter finns inga kostnadsfördelar att bygga ut verksamheten ytterligare.[19] Även forskningsproduktionen, mätt som antal forskningsartiklar, kunde konstateras vara direkt proportionell till mängden insatta resurser.

Det tycks med andra ord inte finnas några belägg för att det skulle vara några särskilda effektivitetsfördelar, åtminstone inte ur kostnadseffektivitetssynpunkt, med vare sig större eller mindre utbildningsanstalter. Med andra ord medför inte ett mer decentraliserat hög-

[19] Uppsats av Wibe, S. Andersson Å E (1988)

skolesystem några nackdelar ur effektivitetssynpunkt generellt sett. För den nationella nivån kan det likväl medföra problem om utvecklingen innebär att högskolorna tenderar att bli lika duktiga att göra samma saker och om en eventuell breddning på den regionala nivån därmed innebär att bredden på den nationella minskar.

En viktig fråga, som inte varit möjlig att besvara här, är således hur en lämplig avvägning görs mellan att ungdomars ämnesval och arbetsmarknadernas behov av kompetens talar för en ökad bredd vid de regionala högskolorna samtidigt som detta på den nationella nivån riskerar att innebära ett mer ensartat utbud totalt sett.

Referenser

Andersson, Å.E. (1988): *Universitet–Regioners Framtid,* Regionplanekontoret.

Anderstig, C. & Lundgren, N–G. (1992): *From Human Capital Formation to Location of High-Educated Workers and Knowledge-Intensive Firms*, IV World Congress of the RSAI.

Armstrong, H.W. (1993): *The Local Income and Employment Impact of Lancaster University*, Urban studies, vol 30 no. 10.

Axelsson, S, Berglund, S.E, Persson, L–O. (1994): *Det tudelade kunskapssamhället*, ERU rapport 81, Fritzes, Stockholm.

Cars, G. & Persson, L-O. (1996): *Strategier för samverkan mellan högskolan och arbetsmarknaden i Mälardalen*, Mälardalens högskola.

Davidsson, P, Lindmark, L. & Olofsson, C. (1994): *Dynamiken i svenskt näringsliv*, Studentlitteratur.

Florax, R. (1994): *The Spatcial Incidence of Economic Impacts of Universities*, Uppsala Studies in Education.

Giese, E. (1987): *Aktuelle Beiträge zur Hochschuleforschung*, Giessener Geografischen Schriften.

Holm, E. & Wiberg, U. (red.), (1995): *Samhällseffekter av Umeå Universitet*, CERUM, Umeå Universitet.

Holmquist, H, Fransson, A. & Sjöholm, F. (1995): *Högskolans regionala betydelse*, Högskolan i Borås.

Lundgren, N–G. (1991): *Högskolan i Luleå och Norrbottens utveckling*, Länsstyrelsen i Norrbotten.

Maier, J. & Heydebreck, P. (1995): *Analytic Report on Companies Needs for Innovation Support Services in Northern Sweden*, RITTS 022.

Olofsson, C. & Wahlbin, C. (1993): *Teknikbaserade företag från högskolan*, IMIT.

Samverkan mellan högskolan och näringslivet, SOU 1996:70.

Appendix

A. Umeåstudien

I Umeåstudien studeras effekterna för Umeå kommun. (Har ej i detta inbegripit kranskommuner, eftersom mycket få anställda bor där.)

Direkt sysselsättningseffekt: 3 600 anställda = 7 procent av total sysselsättning i kommunen.

Direkt ekonomiskt tillskott:
A) Personalens konsumtion:

Totala lönekostnader	824,0	miljoner kronor
– LKP	– 248,0	-"-
– Kommunalskatt	– 141,0	-"-
Nettolön för konsumtion	435,0	-"-
– Avgår 20 % som ej konsumeras lokalt [20]	– 87,0	-"-
– Avgår nettolön för personal ej bosatt i kommunen	– 65,0	-"-
Tillkommer ovanstående grupps konsumtion i Umeå som uppskattats till 10 000 kr per person	+ 5,5	-"-
Summa: Personalens konsumtion lokalt	288,0	miljoner kronor

B) Kommunalskatt och LKP
Även LKP fördelas till kommunen med antagandet om jämn rumslig fördelning av pensionärer, arbetslösa etc.

Summa: Kommunalskatt och LKP	389,0	miljoner kronor

[20] Referens till Holmkvist, H., Fransson, A. & Sjöholm, F. (1995): *Högskolans regionala betydelse,* från Högskolan i Borås

C) Övriga utgifter	851,0	miljoner kronor
– Avgår inköp som ej sker i kommunen [21]	– 382,0	-"-
Summa: Övriga utgifter i kommunen	469,0	miljoner kronor

D) Studenternas konsumtion
Antal studenter: 17 000
varav bor i trakten: 10 625
Andel som tar lån+bidrag:
70 % (6 961/pers)
resterande endast bidrag (1 936/pers)
Sidoinkomster i genomsnitt 1 000/person[22]
Andel konsumtion lokalt antas vara densamma som för personalen

Summa: Studenternas konsumtion i Umeå	ca 400,0	miljoner kronor
Summa: Direkta ekonomiska effekter (A–D)	ca 1,5	miljarder kronor

Indirekta effekter

Beräkningar av de indirekta effekterna baseras på en metod som använts i en tidigare engelsk studie.[23]

De indirekta ekonomiska effekterna uppskattas med denna modell till 1/3 av de direkta, dvs. 0,5 miljarder kronor. Den indirekta sysselsättningseffekten till följd av detta beräknas till 1 370 personer, vilket motsvarar 38 procent av de direkta.

Summasumarum uppskattar Umeåstudien den totala sysselsättningseffekten 3 600 + 1 370 = 5 000 personer. Detta motsvarar 7 procent + 3 procent = 10 procent av kommunens totala sysselsättning.

[21] Är en grov uppskattning genom resonemang med Universitetets stab om varje utgiftsgrupp

[22] En grov uppskattning baserad bl.a. på hänsyn till "fribelopp" och Svensson, A. & Reuterberg, S-E. (1991): *Låna för livet. Högskolestuderandes syn på de nya studiemedlen.* CSN. Rapport 2

[23] Se Armstrong, H.W. (1993): *The Local Income and Employment Impact of Lancaster University*, Urban Studies, vol 30 no. 10

B. Boråsstudien

Utgångspunkten för Boråsstudien (vilken Umeåstudien refererar till) är en tysk studie.[24]

Beräknade effekter avser Borås kommun.

- *Direkt sysselsättningseffekt:* 130 heltidsanställda bosatta i Borås kommun

- *Direkt ekonomiskt tillskott*
  A) Personalens konsumtion:

Personalens nettolön baserad på genomsnittslön för resp. personalkategori som är bosatt i Borås	20,3	miljoner kronor
– Avgår 20 % som ej konsumeras i regionen[25]	– 4,1	-"-
Tillkommer den konsumtion som sker av personal ej bosatt i Borås som uppskattats till 10 000 kr per person	+ 0,5	-"-
Summa: Personalens konsumtion lokalt	16,7	miljoner kronor

B) Kommunalskatt och LKP
Även LKP fördelas till kommunen med antagandet om jämn rumslig fördelning av pensionärer, arbetslösa etc.

Summa: Kommunalskatt och LKP	19,6	miljoner kronor

[24] Giese, E. (1987): *Aktuelle Beiträger zur Hochschuleforschung, Giessener Geografischen Schriften*

[25] Beräkningarna grundar sig på samma antaganden som görs i den tyska studien, med hänvisning till att Borås och den studerade tyska orten är ungefär lika stora.

C) Övriga utgifter	64,5	miljoner kronor
– Avgår inköp som ej sker i kommunen[26]	– 38,0	-"-
Summa: Övriga utgifter i kommunen	26,5	miljoner kronor

D) Studenternas konsumtion
Antal som finansierat studierna med studiemedel:
96 % av heltidsstuderande och
27 % av deltidsstuderande
30 % utnyttjar enbart bidrag
Av dessa bosatta i Borås
Bortser från sidoinkomster
Andel konsumtion lokalt antas vara densamma som för personalen
Har bedömt inpendlarna som går fristående kurs konsumtion i Borås

Summa: Studenternas konsumtion	60,6	miljoner kronor
Summa: Konsumtion	124,0	miljoner kronor

Indirekta effekter

Multiplikatoreffekten uppskattas till ett intervall mellan 1,2 och 1,5.[27] Räknar med att 1,1 miljoner kronor i konsumtion motsvarar ett arbete, vilket innebär att 124 miljoner kronor således motsvarar 113 årsarbeten. *Inklusive* multiplikatoreffekten tillkommer ytterligare 22 till 56 årsarbeten. Den totala sysselsättningseffekten blir för Borås kommun mellan 265 och 300 årsarbeten. Den härledda sysselsättningen är med andra ord minst lika stor som den direkta sysselsättningseffekten.

[26] Andel lokalt fördelat har uppskattats genom granskning av transaktionslistor för olika kostnadsslag. Detta är en mer detaljerad genomgång än vad som skedde i Umeåstudien.

[27] Referens till Arpi, G. (1978): *Turismens regionala och lokala betydelse*, Uppsala

Bilaga 8

Arbetskraftsflöden i statens verksamheter och regionala konsekvenser

Gun Alm-Stenflo

Innehåll

1 Material

Denna statistiksammanställning avser de regionala sysselsättningskonsekvenserna av förändringarna inom olika delar av den statliga sektorn. Studien fokuserar på årliga förändringar i regionala flöden av arbetskraft till och från statliga myndigheter och verk. Speciellt har Skolöverstyrelsen, Televerket, Posten, Boverket, Högskolorna i Linköping, Falun/Borlänge och Växjö, samt länsstyrelserna i Kronoberg, Kopparberg, Östergötland och Västerbotten studerats.

Det material som används i studien är information från den årliga regionala sysselsättningsstatistiken (ÅRSYS) och utbildningsregistret vid Statistiska Centralbyrån (SCB). ÅRSYS är ett register som innehåller information om sysselsättningen i Sverige. Där finns uppgifter från SCB:s register över totalbefolkningen, information hämtad från kontrolluppgifterna till skatteförvaltningarna och uppgifter ur det centrala företagsregister (CFAR) som SCB ansvarar för.

Registret innehåller årlig information sedan 1985 om kön, ålder och utbildning för samtliga personer mellan 16 och 64 år. I ÅRSYS har varje arbetsgivare ett unikt nummer. Dessutom har alla arbetsgivare eller företag klassificerats så att man vet vilken sektor de tillhör, vilken typ av ägare företaget har och vilken juridisk typ det tillhör. Det finns också årlig information om vilka arbetsställe som lyder under ett företag. Dessutom finns information om i vilken kommun och län varje arbetstagare arbetar och bor. Registret har också information om en person är sysselsatt november ett visst år i ett visst företag utgående från de uppgifter som finns i kontrolluppgifterna till riksskatteverket[1].

Totalt har omkring 1 200 000 personer varit sysselsatta i statlig verksamhet någon gång mellan 1985 och 1994 enligt ÅRSYS.

Materialet har i stort sett god kvalité. Klassificeringen av statliga myndigheter är i huvudsak konsistent över tiden. Definitionen av

[1]Anställd enligt ÅRSYS betyder att man betraktas som sysselsatt under november. Reglerna för bedömningen, samt beskrivning av innehåll och kvalité finns i utdrag av Statistiska Meddelanden Am60 SM 9501, Appendix 1.

sysselsatta ändrades 1993 och man måste ta hänsyn till den förändringen då man tolkar resultaten. (se Appendix I).

Klassificeringen av bolag som statliga eller icke statliga är emellertid problematisk. Bolag kan som bekant ha många ägare och statens ägarandel kan variera från en mycket liten del till 100 procent. I regel klassificeras ett bolag som statligt om staten är ägare av den största aktieposten. Den behöver inte vara över 50 procent av bolaget. Staten betraktas t.ex. som huvudägare till Stadshypotek efter bolagiseringen trots att den äger endast 30 procent av aktierna. Övriga ägare, i huvudsak Stadshypoteks låntagare, äger endast småposter.

Det finns ingen uppgift om företagens ägarstruktur i ÅRSYS. Därför har klassificeringen av företag som statliga eller icke statliga använts i den form den finns i registret. Osäkerheten påverkar antalet anställda inom den statliga sektorn, speciellt den andel som är anställda inom statliga bolag. Eftersom aktiemajoriteterna kan variera över tiden, kan också klassificeringen till statlig eller icke statlig sektor variera och vara svår att fastställa entydigt.

De tabeller som innehåller statliga verk med tillhörande och avknoppade bolag samt övriga statliga bolag innehåller information som bygger på den beskrivna problematiska klassificeringen. Det har dessutom varit svårt att avgöra vad som är avknoppade bolag. För posten och televerket bygger bestämningen dels på att en stor grupp personal lämnat verket och övergått till bolaget vid en viss tidpunkt, exempel Teracom AB, eller att bolaget klassificerats som dotterbolag i det koncernregister som finns vid SCB. En del avknoppade bolag är idag dotterbolag inom koncernerna Posten AB och Telia AB, medan andra, som Teracom AB är fristående bolag. För övriga verk har endast koncernregistret använts för att fastställa sambanden. Man kan utläsa större förändringar och trender, men måste vara försiktig med detaljerade tolkningar.

Det kan finns några bolag som felklassificerats som icke statliga bolag. I tabell 1.1 kan man se exempel på sådant problem som uppstod i samband med att AMU bolagiserades. En del AMU-bolag klassificerades som icke statliga 1993, vilket gör att anställda i dessa bolag inte kommit med i tabellen.

De regionala förändringarna har i huvudsak studerats för förvärvsregioner s.k. F-regioner. Förvärvsregioner har bildats med hjälp av clusteranalys och liknar varandra vad gäller befolkningsstruktur,

näringsstruktur, utbildningsstruktur och företagsstruktur.[2] Appendix II visar vilka kommuner som ingår i respektive F–region i studien och vilka F–regioner som i vissa fall ingår i större grupperingar.

[2]En beskrivning av hur man bildat lokala arbetsmarknader och F-regioner finns i Tegsjö, B., Carlsson, F., Persson, L-O., Johansson, M. "Lokala arbetsmarknader och förvärvsregioner. Nya geografiska indelningar för regionala analyser". Statistiska Centralbyrån, SCB, Information om arbetsmarknaden 1991:7.

2 Den regionala arbetsmarknadsstatistiken (ÅRSYS)

Den regionala arbetsmarknadsstatistiken utgår från fem delregister av vilket det Årliga sysselsättningsregistret (ÅRSYS) är det centrala för redovisning av sysselsättning. Följande fem basregister ingår i det Regionala arbetsmarknadsregistret:

ÅRSYS–registret beskriver befolkningens sysselsättning. Registret omfattar ett stort antal bakgrundsvariabler.

KOMP–registret innehåller variabler som belyser aktiviteter vid sidan om förvärvsarbete som arbetslöshet, studier, förtidspension etc.

KUAS–registret innehåller uppgifter om varje anställningsförhållande och om egna företagare.

ORGIN–registret ger information om företag.

ASTIN–registret är ett arbetsställeregister.

Uppgifterna i regionala arbetsmarknadsregistret grundas på olika administrativa register som sammanställs av SCB från andra myndigheter. Den viktigaste källan är registret över kontrolluppgifter från arbetsgivare. Följande register används för framställning av de fem basregistren:

1. Kontrolluppgifter från arbetsgivare (KUA).
2. "Sociala" kontrolluppgifter från riksförsäkringsverket m.fl. över försäkringsutbetalningar (KUS).
3. Register över totalbefolkningen (RTB).
4. Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR).
5. Inkomst- och företagsregistret (IoF).
6. Sjömansskatteregistret.
7. Utbildningsregistret
8. Studeranderegistret

På sikt kommer även register från AMS:s sökande- och åtgärdsregister att ingå i registersystemet.

Arbetsgång

Kontrolluppgiften (KU)

Kontrolluppgiften (KU) är central för den regionala arbetsmarknadsstatistiken då den innehåller uppgifter som knyter individer till både företag och arbetsställen. Person-, organisations- och arbetsställenumret på kontrolluppgiften medger sambearbetningar med övriga register som ingår i systemet. Det finns två olika typer av kontrolluppgifter. Den ena typen omfattar bl.a. uppgifter om lön för anställning medan den andra redovisar inkomster från det sociala försäkringssystemet. Kontrolluppgifterna skickas av arbetsgivarna och socialförsäkringsverksamheten till inkomsttagarna och till de lokala skattemyndigheterna senast den 31 januari året efter inkomståret. SCB erhåller därefter en kopia av materialet.

Kontrollarbetet

För att få bra redovisning är det nödvändigt att arbetsställenumren på kontrolluppgifterna är riktiga. De flesta av landets flerarbetsställe-företag behöver dock kontaktas för att arbetsställenumren ska få tillräckligt god kvalitet. Den största felkällan är att arbetsställenummer saknas. Dessutom är det vanligt att företag använder arbetsställenummer som de inte har tilldelats, det vill säga felaktiga nummer som det inte finns någon information om. Det förekommer också att arbetsgivare inte utnyttjar alla sina arbetsställenummer utan registrerar de anställda på ett begränsat antal arbetsställen. Allt detta gör att återkontaktsarbetet är ett viktigt inslag i framställningen av ÅRSYS. Återkontaktsarbetet pågår under perioden april–oktober.

Efter att återkontaktsarbetet har slutförts kan det fortfarande kvarstå vissa felaktigheter i arbetsställeredovisningen. Innan den slutliga statistikbearbetningen genomförs görs maskinella kontroller för att spåra anställda som blivit förda på felaktiga arbetsställen, vilket medför osannolika pendlingsförhållanden. Rättningsarbetet innebär att man i de fall uppenbara felaktigheter föreligger, byter ut arbetsställenumret för berörda anställda om det är helt klart till vilket arbetsställe de bör

kopplas. I tveksamma fall registreras arbetsplatsen i samma kommun som bostaden.

Populationer

Vid framställning av ÅRSYS–registret skapas först ett register som omfattar samtliga personer som bedöms ha varit verksamma under året och som kommer att bli föremål för den prövning som krävs för att bli klassad som förvärvsarbetande. I detta register samlas personer som har kontrolluppgift som innehåller lön, personer som har rörelse och sjömän från sjömansskatteregistret. Till registret hämtas företags- och arbetsställespecifika variabler från CFAR. Populationen i det slutliga sysselsättningsregistret begränsas därefter till de personer som ingår i registret över totalbefolkningen (RTB) den 31 december. Även den ej sysselsatta befolkningen liksom barn ingår således i populationen, vilket också är en förutsättning för att vissa tabeller ska kunna tas fram (exempelvis förvärvsintensiteter i olika åldrar och barn med sysselsatt förälder). Från RTB erhålls också de övriga nödvändiga demografiska variablerna.

Avgränsning av förvärvsarbetande

Som förvärvsarbetande eller sysselsatt, vilka används som synonyma begrepp, räknas alla som bedöms ha utfört i genomsnitt en timmes arbete per vecka under november månad. Även de som varit tillfälligt frånvarande under mätperioden, till exempel på grund av sjukdom, ingår i bedömningen. Denna definition har stora likheter med den som tillämpats i folk- och bostadsräkningar tidigare och i arbetskraftsundersökningarna (AKU).

En ny metod, för att avgränsa vem eller vilka som ska räknas som sysselsatta användes för ÅRSYS 1993 och kommer att tillämpas fortsättningsvis. Det finns flera orsaker till att en ny metod har tagits i bruk. De främsta är att man vill att:

Definitionen av sysselsatt ska överensstämma med AKU. Den nya metoden använder följande definition: Sysselsatt (men ej oavlönad medhjälpare) enligt AKU:s definition under november. Klassifikationsfelen mot AKU ska minimeras med den nya metoden.

Den nya metoden ska ge mindre systematiska fel genom att olika lönegränser används för olika åldersgrupper. Den nya metoden ska ge

bättre jämförbarhet över tiden. Redovisningen av sysselsättningen på regional nivå ska vara så korrekt som möjlig.

Det bör påpekas att den nya metoden inte eftersträvar att närma sig de skattningar som redovisas i AKU vad gäller sysselsättningsgrad utan strävar efter att få en så likartad definition av begreppet sysselsatt och ge en teoretisk grund som ger jämförbarhet över tiden även nedbrutet på delgrupper.

Den nya metoden för avgränsning av sysselsatta innebär att man kalibrerar ÅRSYS på individnivå mot AKU med hjälp av diskriminantanalys. Genom att använda flera delmodeller, uppdelat efter typ av kontrolluppgift, ålder och kön, uppnås framförallt mindre systematiska fel för delgrupperna. Delmodellerna medger att lönegränsen kan bli olika för olika grupper av individer. Diskriminantanalysen medger att variablerna från kontrolluppgifterna utnyttjas på bästa sätt. Variabler med mindre tillfredsställande kvalitet, till exempel tidsmarkeringen, utnyttjas endast i den mån de bidrar till att förbättra klassificeringen.

Genom att varje år göra en ny kalibrering mot AKU för det nya året kommer ÅRSYS att bli lika jämförbar över tiden som AKU. Den nya metoden ger lönegränser som avser samma sysselsättningsbegrepp, det vill säga sysselsatt enligt AKU.

Den definitionsmässiga avgränsningen av sysselsatt i AKU är om man utfört minst en timmes förvärvsarbete under den aktuella mätveckan. I AKU ser man alltså sysselsättningen efter anställningstid och i ÅRSYS efter utbetald lön. Ett problem som kan leda till att individer felklassificeras är att bortfallet i AKU påverkar varje delgrupp mer eller mindre.

Kvaliteten i ÅRSYS

Kvaliteten i ÅRSYS har redovisats i publikationerna "Årlig regional sysselsättningsstatistik 1988:7" och "Kvalitetsdeklaration av den årliga regionala sysselsättningsstatistiken 1991:1 (SCB)". Sammanfattningsvis kan sägas att det största kvalitetsproblemet ligger i svårigheten att placera de sysselsatta på rätt arbetsställe. Arbetsgivare med mer än ett arbetsställe skall från och med 1985 ange ett arbetsställenummer på kontrolluppgiften. Om denna uppgift är ofullständig eller felaktig leder det till problem vid redovisning av dagbefolkning och pendling med mera. Ett annat problem är att branschredovisningen störts av att ett antal personer inte kunnat placeras på rätt näringsgren, utan tilldelats näringsgren 0, 10, eller 90. 0 står för okänd näringsgren, 10 för in-

komst av jordbruksfastighet, detaljinformation saknas och 90 för kommunal anställning, detaljinformation saknas. Från och med ÅRSYS 91 redovisas inte längre SNI 10 separat.

I tablå 10 redovisas personer som haft okänt arbetsställe samt personer med näringsgren 0, och 90 för olika årgångar av ÅRSYS.

Tablå 1.

Antal förvärvsarbetande med okänt arbetsställe (näringsgren 0 och 90) åren 1985–1994.

Närings- gren Antal förvärvsarbetande

Närings gren	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
0 och 90	271 000	146 000	156 000	117 000	119 000	129 000	..
0						74 000	63 000

Antalet förvärvsarbetande med ej specificerad verksamhet (0) och offentlig förvaltning, detaljinformation saknas (90) kunde redovisas under perioden 1985–1993. I och med att SNI 92 introducerades i statistiken redovisas endast ej specificerad verksamhet (näringsgren 0).

En särskild studie av kvaliteten gjordes av ÅRSYS 85/FoB 85. Denna studie (Be 42 SM 9001) baserades på tilläggsfrågor i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Resultat från evalveringen av ÅRSYS 86 har presenterats i serien "Bakgrundsfakta till arbetsmarknadsstatistiken 1991:1".

Jämförelse mellan olika årgångar

De olika årgångarna av ÅRSYS 1985–1993 skall i princip vara jämförbara. En komplikation är dock den kvalitetshöjning som skett mellan årgångarna. Det är svårt att avgöra i hur stor omfattning detta påverkar jämförbarheten. När det gäller den totala sysselsättningsnivån saknar kvalitetshöjningen troligtvis betydelse. Däremot är det uppenbart att redovisningen av näringsgrenar påverkas. En annan komplikation av mindre betydelse är att nivån i ÅRSYS 85 till en del berördes av blankettfrågan i FoB 85, så till vida att personer vars sysselsättningstatus inte kan klart

avgöras via blankettfrågan eller saknar tidsmarkering på kontrolluppgiften fördes till kategorien "uppgift saknas". I ÅRSYS 86–93 har "rena" ÅRSYS–definitioner använts, som gör att "uppgift saknas" elimineras och att vissa av dessa personer tillförs de förvärvsarbetande. Om den "rena" definitionen används i ÅRSYS 85 stiger den redovisade siffran något för 1985.

1993 års statistik medförde tidsseriebrott

Från och med 1993 års statistik tillämpas en ny modell för avgränsning av förvärvsarbetande och en nya EU–anpassad näringsgrensindelning kallad SNI 92. I båda fallen blir konsekvensen att jämförbarheten över tiden påverkas avsevärt. Även sektorsredovisningen har utvecklats för att kunna beskriva bolagiseringen av offentligt ägda företag.

Jämförbarhet med annan statistik

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) ger liksom den regionala arbetsmarknadsstatistiken en heltäckande bild av sysselsättningen. AKU är en urvalsundersökning i vilken ca 16 000 personer deltar varje månad. ÅRSYS är en totalundersökning som bygger på administrativa uppgifter huvudsakligen från skatteförvaltningen. Undersökningarna har olika karaktär och de kompletterar varandra. AKU mäter sysselsättningen varje månad. Rapporteringen är snabb. Resultaten kan dock inte redovisas för exempelvis kommuner och små redovisningsgrupper. ÅRSYS mäter sysselsättningen en gång per år och det tar ca 15 månader innan resultaten publiceras. Redovisning kan ske för mycket små områden som kommuner och delar av kommuner. ÅRSYS redovisar inte bara sysselsättningen regionalt utan även personalsammansättningen i företag och på arbetsställen. Longitudinella studier för valfria grupper av individer och företag kan utföras med hjälp av ÅRSYS.

För mätningarna i november 1994 ligger totala sysselsättningsnivån i AKU 5 procent högre än i ÅRSYS medan skillnaden var endast 1,5 procent 1993. Den stora förändringen mellan de båda åren förklaras i huvudsak av att en ny metod att avgränsa förvärvsarbetande användes i ÅRSYS 94.

För tillverkning m.m. och byggverksamhet låg värdena inom det 95–procentiga konfidensintervallet. För övriga branscher var skillnaderna signifikanta mellan de båda undersökningarna. Totalt redovisar AKU 187 000 fler sysselsatta än ÅRSYS.

3 Förvärvsregioner

Förvärvsregion F1, Stockholmsregionen

Lokal arbetsmarknad	Ingående kommuner			
Stockholm	Upplands Väsby	Tyresö	Norrtälje	Stockholm
	Vallentuna	Upplands-Bro	Sigtuna	Södertälje
	Österåker	Täby	Nynäshamn	Nacka
	Värmdö	Danderyd	Botkyrka	Sundbyberg
	Järfälla	Sollentuna	Salem	Solna
	Ekerö	Lidingö	Haninge	Gnesta
	Huddinge	Vaxholm	Håbo	Strängnäs
	Trosa			

Förvärvsregion F2, Göteborgsregionen

Göteborg	Kungsbacka	Tjörn	Öckerö	Göteborg
	Härryda	Orust	Stenungsund	Möndal
	Partille	Alingsås	Mark	Kungälv
	Lilla Edet	Vårgårda	Lerum	Ale

Förvärvsregion F3, Malmö

Malmö	Tomelilla	Lomma	Vellinge	Malmö
	Simrishamn	Svedala	Kävlinge	Lund
	Staffanstorp	Skurup	Trelleborg	Eslöv
	Burlöv	Hörby	Sjöbo	Ystad
	Höör			

Förvärvsregion F4, Regionala centra

Uppsala	Tierp	Heby	Östhammar	Uppsala
	Enköping			
Nyköping	Nyköping	Oxelösund		
Eskilstuna	Eskilstuna			
Linköping	Ödeshög	Motala	Mjölby	Linköping
	Kinda	Vadstena	Boxholm	Åtvidaberg
Norrköping	Finspång	Söderköping	Valdemarsvik	Norrköping
Jönköping	Vaggeryd	Mullsjö	Habo	Jönköping
Växjö	Uppvidinge	Tingsryd	Alvesta Växjö	Lessebo
Kalmar	Torsås	Borgholm	Nybro Kalmar	Mörbylånga
Kristianstad	Sölvesborg	Bromölla	Hässleholm	Kristianstad
	Östra Göinge	Perstorp		
Helsingborg	Örkelljunga	Båstad Åstorp	Bjuv Svalöv	Helsingborg
	Klippan	Ängelholm	Landskrona	Höganäs
Halmstad	Halmstad	Laholm		
Uddevalla	Munkedal	Tanum	Färgelanda	Uddevalla
Borås	Bollebygd	Tranemo	Ulricehamn	Borås
	Svenljunga	Herrljunga		
Skövde	Essunga Hjo	Vara Karlsborg	Skara Falköping	Skövde Tibro
Karlstad	Kil Hammarö	Forshaga	Grums	Karlstad
Örebro	Lekeberg	Kumla	Nora	Örebro
	Hallsberg	Askersund	Lindesberg	
Västerås	Surahammar	Hallstahammar	Sala	Västerås
Falun	Gagnef	Rättvik Säter	Borlänge Falun	Leksand
Gävle	Älvkarleby	Ockelbo	Sandviken	Gävle
Sundsvall	Timrå	Sundsvall		
Härnösand	Härnösand			
Umeå	Nordmaling	Robertsfors	Vindeln Umeå	Vännäs Bjurhol
Skellefteå	Norsjö	Skellefteå		
Luleå	Älvsbyn	Luleå	Piteå	Boden

Förvärvsregion F5, Norra glesbygden

Östersund	Ragunda	Åre Bräcke	Berg Krokom	Östersund
Arjeplog	Arjeplog			
Jokkmokk	Jokkmokk			
Överkalix	Överkalix			
Gällivare	Gällivare			
Kiruna	Kiruna			

Förvärvsregion F6, Små till medelstora lokala arbetsmarknader med flersidig näringsstruktur, s k Säfflegruppen

Katrineholm	Vingåker	Katrineholm	
Tranås	Ydre	Aneby	Tranås
Flen	Flen		
Nässjö	Nässjö		
Värnamo	Värnamo		
Eksjö	Eksjö		
Älmhult	Älmhult	Osby	
Ljungby	Ljungby		
Oskarshamn	Högsby	Oskarshamn	Mönsterås
Västervik	Västervik		
Gotland	Gotland		
Karlskrona	Karlskrona	Ronneby	
Karlshamn	Karlshamn		
Falkenberg	Falkenberg		
Varberg	Varberg		
Lysekil	Sotenäs	Lysekil	
Säffle	Åmål	Säffle	
Lidköping	Lidköping	Götene	
Mariestad	Töreboda	Mariestad	Gullspång
Arvika	Eda	Arvika	
Kristinehamn	Kristinehamn		
Ludvika	Ljusnarsberg	Ludvika	Smedjebacken
Fagersta	Skinnskattebe	Fagersta	Norberg
Hedemora	Hedemora		
Bollnäs	Ovanåker	Bollnäs	
Hudiksvall	Nordanstig	Hudiksvall	
Söderhamn	Söderhamn		
Kramfors	Kramfors		
Örnsköldsvik	Örnsköldsvik		
Lycksele	Malå	Lycksele	
Kalix	Kalix		
Övertorneå	Övertorneå		
Haparanda	Haparanda		

Förvärvsregion F7, Storindustriorter

Emmaboda	Emmaboda			
Hylte	Hylte			
Trollhättan	Mellerud	Trollhättan	Vänersborg	Grästorp
Tidaholm	Tidaholm			
Filipstad	Filipstad			
Hagfors	Hagfors			
Karlskoga	Karlskoga	Degerfors	Storfors	
Hällefors	Hällefors			
Köping	Kungsör	Köping	Arboga	
Avesta	Avesta			

Förvärvsregion F8, Småindustriorter			
Gnosjö	Gnosjö		
Gislaved	Gislaved		
Sävsjö	Sävsjö		
Vetlanda	Vetlanda		
Markaryd	Markaryd		
Hultsfred	Hultsfred		
Vimmerby	Vimmerby		
Bengtsfors	Dals-Ed	Bengtsfors	
Årjäng	Årjäng		
Vansbro	Vansbro		
Dorotea	Dorotea		
Förvärvsregion F9, Landsbygdsdominerade orter			
Strömstad	Strömstad		
Torsby	Torsby		
Sunne	Sunne		
Malung	Malung		
Mora	Orsa	Mora	Älvdalen
Ljusdal	Ljusdal		
Ånge	Ånge		
Sollefteå	Sollefteå		
Strömsund	Strömsund		
Härjedalen	Härjedalen		
Storuman	Storuman		
Sorsele	Sorsele		
Vilhelmina	Vilhelmina		
Åsele	Åsele		
Arvidsjaur	Arvidsjaur		
Pajala	Pajala		
Förvärvsregion F10, Bruksorter			
Olofström	Olofström		
Munkfors	Munkfors		
Laxå	Laxå		
Hofors	Hofors		

4 Tabeller

Tabell 1. Antal anställda inom olika typer av statlig verksamhet 1985-1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Statliga myndig-heter	246275	224289	231643	226322	228917	234903	228366	230695	217572	215591
Televerket med bolag	47445	48320	46254	47421	46156	46717	45959	42663	38701	34705
Vattenfall med bolag	12996	12453	12220	12044	11100	11524	11335	10982	10332	9835
Posten med bolag	64496	63693	60380	66161	67052	66707	64477	59596	54538	50259
FFV med bolag	19587	19944	19312	16903	15737	15507	16959	15292	13089	13097
Statens järnvägar med bolag	49072	47401	47355	45762	44552	43615	42163	40560	36488	36983
Domänverket med bolag	7030	6504	6272	6232	5684	5042	4904	4324	3470	174
Övr. statliga bolag, banker etc	93102	89600	91269	85472	90195	90765	91501	67191	54484	61535
Sjöfartsverket	1504	1426	1431	1372	1330	1352	1344	1339	1287	1430
Luftfartsverket med bolag	2946	2945	3385	3734	4152	4338	4258	4256	3963	4103
Stiftelser, fonder	4577	6000	6368	6758	6737	6750	6609	6430	4716	3535
AMU+bolag	0	5653	5791	5686	5462	5495	6599	7809	3787	6086
Samhall+bolag	29237	29725	30314	31064	32253	31879	30971	31797	28530	30581
Summa	**578267**	**557953**	**561994**	**554931**	**559327**	**564594**	**555445**	**522934**	**470957**	**467914**

Tabell 2. Statliga myndigheter uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	69253	63919	65754	63738	65136	65436	64588	64681	59068	62991
Göteborg	19639	17660	18468	18441	18029	18668	17872	18716	17946	17623
Malmö	17236	15846	16459	16207	16254	17168	16286	16827	16315	16140
Regionala centra	100385	92089	94780	92977	93483	95690	93869	94264	88783	86395
Säffle-gruppen	22687	19616	20351	19653	20513	21692	20219	20424	20027	18584
Storindustri-orter	4354	3779	3890	3840	3824	4093	3856	4047	4281	3854
Småindustri-orter	1298	1044	1090	1027	1054	1267	1036	1258	1403	1015
Norra glesbygden	5840	5382	5682	5510	5724	5738	5748	5663	5189	4984
Landsbygd	5353	4744	4924	4716	4687	4919	4667	4595	4273	3760
Bruksorter	230	210	245	213	213	232	225	220	287	245
Summa	246275	224289	231643	226322	228917	234903	228366	230695	217572	215591

Tabell 3. Sjöfartsverket uppdelat på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	292	264	265	253	252	239	248	235	229	228
Göteborg	199	228	232	199	194	211	209	209	183	229
Malmö	74	59	60	58	54	54	55	56	58	49
Regionala centra	778	756	751	717	688	697	692	698	664	664
Säffle-gruppen	153	112	116	141	136	144	134	135	140	133
Storindustri-orter	3	3	2	2	1	2	1	1	4	120
Småindustri-orter	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Norra glesbygden	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0
Landsbygd	3	3	3	1	3	4	4	4	6	6
Summa	1504	1426	1431	1372	1330	1352	1344	1339	1287	1430

Tabell 4. Televerket med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner										
Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	14877	15357	14478	15108	14772	15108	15071	13669	12391	11053
Göteborg	4723	4844	4875	4649	4566	4489	4407	4327	3850	3579
Malmö	2957	3083	3125	2995	2972	3051	3047	2963	2573	2519
Regionala centra	17814	17964	17628	18047	17484	17764	17345	16393	14696	13665
Säffle-gruppen	3309	3282	3248	3082	2948	2885	2807	2439	2420	1910
Storindustri-orter	1669	1676	788	1480	1413	1346	1254	1015	1072	497
Småindustri-orter	296	294	294	279	272	281	267	245	241	198
Norra glesbygden	1011	1034	1044	1026	1023	1079	1070	998	852	787
Landsbygd	755	750	741	721	678	686	661	588	574	472
Bruksorter	34	36	33	34	28	28	30	26	32	25
Summa	47445	48320	46254	47421	46156	46717	45959	42663	38701	34705

Tabell 5. Vattenfall med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner										
Antal anställda	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Stockholm	2834	2706	2739	2566	2557	2582	2329	2421	2143	2040
Göteborg	659	526	488	503	519	503	432	438	735	354
Malmö	6	2	0	0	1	1	2	1	24	6
Regionala centra	5019	4820	4784	4856	4371	4698	4549	4244	3883	4121
Säffle-gruppen	1881	2059	1966	1936	1901	1929	1972	1981	1801	1932
Storindustri-orter	744	745	860	809	772	797	886	696	560	428
Småindustri-orter	58	52	26	32	32	22	24	30	47	26
Norra glesbygden	1133	1102	904	902	559	529	607	677	595	565
Landsbygd	661	440	452	439	387	463	532	493	541	362
Bruksorter	1	1	1	1	1	0	2	1	3	1
Summa	**12996**	**12453**	**12220**	**12044**	**11100**	**11524**	**11335**	**10982**	**10332**	**9835**

Tabell 6. Posten med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	21709	21349	19636	21724	21733	21188	20858	19185	17387	16875
Göteborg	5722	5706	5361	6096	6177	6272	6056	5715	5073	4940
Malmö	4035	3946	3658	4045	4229	4288	4079	3821	3405	3258
Regionala centra	21512	21416	20643	22487	23024	23139	22294	20712	19188	17100
Säffle-gruppen	6037	5931	5753	6173	6177	6082	5896	5372	5052	4278
Storindustri-orter	1598	1565	1542	1642	1640	1595	1514	1372	1255	1083
Småindustri-orter	778	756	782	794	777	799	773	725	678	580
Norra glesbygden	1310	1257	1326	1412	1459	1557	1302	1193	1122	959
Landsbygd	1626	1585	1514	1593	1653	1608	1532	1343	1241	1063
Bruksorter	169	182	165	195	183	179	173	158	137	123
Summa	**64496**	**63693**	**60380**	**66161**	**67052**	**66707**	**64477**	**59596**	**54538**	**50259**

Tabell 7. Försvarets fabriksverk (FFV) med tillhörande och avknoppade bolag uppdeladepå F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	1460	1549	1702	1471	1328	1356	1045	901	548	2217
Göteborg	4378	4257	4265	3166	2551	2406	2182	1896	932	768
Malmö	3089	2657	2010	1415	1269	1319	1357	1177	1026	953
Regionala centra	6030	6679	6680	6337	6037	6103	5795	4401	4544	3115
Säffle-gruppen	1934	2022	1953	1805	1586	1462	1487	1432	1474	1220
Storindustri-orter	2346	2419	2294	2265	2534	2434	4690	5116	4275	4610
Småindustri-orter	0	0	67	64	64	66	62	55	11	0
Norra glesbygden	286	300	292	318	304	292	276	242	202	191
Landsbygd	64	61	49	61	63	69	65	72	66	23
Bruksorter	0	0	0	1	1	0	0	0	11	0
Summa	19587	19944	19312	16903	15737	15507	16959	15292	13089	13097

Tabell 8. Domänverket med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner										
Antal anställda	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Stockholm	185	154	205	221	187	171	165	141	98	7
Göteborg	52	41	43	45	43	52	34	37	29	6
Malmö	68	57	52	61	65	50	48	104	95	0
Regionala centra	2421	2253	2181	2138	2000	1774	1609	1459	1247	54
Säffle-gruppen	1349	1232	1219	1387	1188	1038	1072	919	758	26
Storindustri-orter	307	280	265	236	224	209	197	170	136	0
Småindustri-orter	440	414	394	382	381	372	362	318	251	76
Norra glesbygden	628	559	542	501	447	382	383	292	213	5
Landsbygd	1432	1368	1233	1137	1053	908	962	821	587	0
Bruksorter	148	146	138	124	96	86	72	63	56	0
Summa	**7030**	**6504**	**6272**	**6232**	**5684**	**5042**	**4904**	**4324**	**3470**	**174**

Tabell 9. Luftfartsverket med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	1082	1111	1333	1522	1766	1830	1763	1775	1105	1694
Göteborg	442	421	445	510	594	607	574	547	488	572
Malmö	413	406	478	509	545	588	574	562	497	554
Regionala centra	864	856	946	1003	1067	1118	1131	1151	1626	1078
Säffle-gruppen	75	80	99	104	92	103	120	119	141	123
Storindustri-orter	0	0	0	0	0	0	3	5	13	5
Småindustri-orter	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0
Norra glesbygden	70	71	83	86	88	92	93	97	85	77
Landsbygd	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Bruksorter	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Summa	2946	2945	3385	3734	4152	4338	4258	4256	3963	4103

Tabell 10. AMU-verksamhet (bolag och icke bolag) uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	0	915	881	738	658	608	766	901	517	410
Göteborg	0	392	381	337	324	322	374	456	272	388
Malmö	0	395	420	435	424	457	545	755	338	713
Regionala centra	0	2586	2627	2659	2485	2577	3188	3783	1673	2959
Säffle-gruppen	0	842	915	937	992	959	1036	1121	552	931
Storindustri-orter	0	135	123	139	147	149	189	225	137	196
Småindustri-orter	0	41	45	47	35	2	3	3	26	38
Norra glesbygden	0	239	271	259	252	262	290	325	155	239
Landsbygd	0	108	128	134	145	158	207	238	111	200
Bruksorter	0	0	0	1	0	1	1	2	6	12
Summa	**0**	**5653**	**5791**	**5686**	**5462**	**5495**	**6599**	**7809**	**3787**	**6086**

Tabell 11. Samhall (bolag och icke bolag) uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	4022	4077	4200	3878	3976	3934	3770	3609	2930	3245
Göteborg	1954	1991	1953	2198	2192	2209	2133	2141	1845	2032
Malmö	2121	2154	2243	2330	2419	2353	2343	2263	2032	2184
Regionala centra	10711	11134	11268	11777	12350	12192	11913	12367	11185	12272
Säffle-gruppen	5177	5144	5314	5281	5691	5646	5471	5761	5288	5515
Storindustri-orter	898	914	951	990	1029	985	931	1169	1184	1162
Småindustri-orter	1030	1036	1056	1216	1060	1031	1004	1008	913	921
Norra glesbygden	1421	1327	1385	1366	1487	1455	1392	1359	1195	1249
Landsbygd	1717	1747	1747	1810	1829	1856	1804	1889	1776	1772
Bruksorter	186	201	197	218	220	218	210	231	182	229
Summa	29237	29725	30314	31064	32253	31879	30971	31797	28530	30581

Tabell 12. Statens Järnvägar (SJ) med tillhörande och avknoppade bolag uppdelade på F-regioner

Antal anställda	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stockholm	8474	9358	9599	9363	9375	9819	9453	9060	6507	8717
Göteborg	4657	4436	4468	4362	4275	4329	4088	3898	3299	3449
Malmö	4259	4086	4192	4031	3915	3850	3689	3595	3658	2957
Regionala centra	21904	20116	19881	19082	18746	17836	17449	16483	16066	15184
Säffle-gruppen	5092	4925	4879	4794	4354	4075	3992	3991	3715	3790
Storindustri-orter	882	858	836	781	730	683	668	652	602	546
Småindustri-orter	398	361	348	338	313	271	276	216	292	172
Norra glesbygden	1801	1722	1646	1568	1435	1353	1304	1351	1172	1062
Landsbygd	1566	1505	1472	1404	1375	1355	1215	1292	1123	1084
Bruksorter	39	34	34	39	34	44	29	22	54	22
Summa	49072	47401	47355	45762	44552	43615	42163	40560	36488	36983

Tabell 13. Antal anställda och rörligheten till och från statlig förvaltning och statliga verk 1985-94

	Börjar förvärvs-arbete	Från icke statlig verk-samhet	Från statligt bolag	Från lands ting	Från kommunal verksamhet	Från annan statlig sektor	Antal totalt
				IN:			
1985							**419999**
1986	20622	13408	1502	2502	5557	14603	**400895**
1987	19707	17143	1135	3349	6681	62354	**400531**
1988	23524	19945	1610	3633	7593	48314	**397354**
1989	25553	22526	1999	3976	8059	15277	**397896**
1990	22210	27054	1567	3867	8027	8206	**402054**
1991	21361	13244	827	2395	5007	7910	**383475**
1992	17591	12785	837	1610	3529	9661	**363768**
1993	14273	8299	551	1272	2726	5489	**326307**
1994	17856	6870	408	1795	2701	42173	**262455**

	Antal totalt	Antal kvar	Till annan statlig sektor	Till kommunal verk-samhet	Till landsting	Till statligt bolag	Till icke statlig verksa mhet	Slutar förvärv sarbeta
					UT			
1985	**419999**	342701	14716	7173	3349	1415	21545	29100
1986	**400895**	290162	62413	4298	1906	1702	15904	24510
1987	**400531**	292735	48449	6930	3246	1336	20819	27016
1988	**397354**	320506	15342	7549	3418	1606	23752	25181
1989	**397896**	331123	8273	6828	3038	1712	20532	26390
1990	**402054**	332731	7937	5179	2514	8936	16571	28186
1991	**383475**	317755	9699	3470	1562	12449	8837	29703
1992	**363768**	293697	5441	2339	963	8418	12000	40910
1993	**326307**	190652	44343	2472	938	50999	9479	27424

Tabell 14. Rörligheten mellan olika F-regioner för anställda inom statliga myndigheter och verk. Till/från Stockholmsregionen

	IN från										Totalt
	Okänd	Bruks-orter	Lands-bygd	Små-industri-orter	Stor-industri-orter	Säffle-gruppen	Norra gles-bygden	Regionala centra	Malmö	Göteb-org	Stock-holm	Stock-holm
1985												**115752**
1986	526	11	119	26	86	487	133	2265	242	258	106677	**110830**
1987	318	6	98	50	115	686	146	2765	295	335	104694	**109508**
1988	716	22	129	49	124	720	148	2716	336	380	103448	**108788**
1989	801	14	135	43	145	719	165	3046	367	413	104243	**110091**
1990	697	17	151	64	160	957	176	3341	377	445	103984	**110369**
1991	355	16	86	32	123	661	133	2891	359	397	102778	**107831**
1992	233	8	88	36	78	514	126	2369	285	368	97650	**101755**
1993	113	2	49	8	34	282	81	2435	153	157	85721	**89035**
1994	62	13	154	73	203	1128	200	6034	635	707	67120	**76329**

	Ut till										
	Stock-holm	Göte-borg	Malmö	Regionala centra	Norra gles-bygden	Säffle-gruppen	Stor-industri-orter	Små-industri-orter	Lands-bygd	Bruks-orter	Okänd
1985	111121	350	372	2410	121	622	105	23	99	6	523
1986	107528	275	213	1692	81	446	70	23	81	9	412
1987	105200	359	284	2301	115	546	113	38	86	4	462
1988	104325	345	265	2372	120	685	98	43	115	10	410
1989	105131	350	334	2794	132	661	96	46	95	11	441
1990	105217	382	351	2882	146	685	102	35	113	12	444
1991	103168	427	311	2247	121	850	108	30	86	8	475
1992	93251	529	458	5626	164	948	167	52	142	9	409
1993	85423	138	115	2499	58	277	33	6	35	1	450

Tabell 15. Rörligheten mellan olika F-regioner för anställda inom statliga myndigheter och verk. Till/från Regionala Centra.

	In till											Totalt
	Okänd	Bruks-orter	Lands-bygd	Små-industri-orter	Stor-industri-orter	Säffle-gruppen	Norra gles-bygden	Regionala centra	Malmö	Göte-borg	Stock-holm	Region ala centra
1985												**165370**
1986	405	53	349	81	314	1189	348	153110	429	417	2107	**158802**
1987	375	88	323	107	421	1307	426	153593	471	493	1883	**159487**
1988	648	76	350	97	382	1235	318	151861	512	557	2111	**158147**
1989	629	64	299	112	396	1530	298	151349	580	656	2359	**158272**
1990	696	77	305	131	402	1490	314	152511	577	624	2614	**159741**
1991	495	56	317	95	331	1285	320	145960	548	543	2526	**152476**
1992	309	49	237	127	365	1492	239	139515	535	512	2006	**145386**
1993	119	84	274	100	638	1805	197	120445	964	1087	4953	**130666**
1994	41	112	551	205	797	2658	325	94737	884	863	2474	**103647**

	Ut till										
	Stock-holm	Göte-borg	Malmö	Regionala centra	Norra gles-bygden	Säffle-gruppen	Stor-industri-orter	Små-industri-orter	Lands-bygd	Bruks-orter	Okänd
1985	2188	614	422	159361	315	1097	373	95	293	69	543
1986	2136	409	378	153733	200	921	271	71	232	38	413
1987	2307	569	428	153555	231	1141	303	116	252	73	512
1988	2290	541	536	151979	211	1280	315	93	347	64	491
1989	2553	525	588	151649	290	1357	346	122	311	68	463
1990	2403	405	411	154235	230	936	313	71	196	54	487
1991	2058	515	677	146652	312	1126	270	54	302	35	475
1992	2655	1067	1043	134682	289	3257	928	265	582	149	469
1993	5991	1433	1222	118286	200	2072	579	95	257	88	443

Tabell 16. Rörligheten mellan olika F-regioner för anställda inom statliga myndigheter och verk. Till/från småorter med flersidig näringsstruktur.

In till

	Okänd	Bruks-orter	Lands-bygd	Små industriorter	Stor industri-orter	Säffle-gruppen	Norra gles-bygden	Regionala centra	Malmö	Göteborg	Stock-holm	**Totalt** Säffle-gruppen
1985												**38977**
1986	93	10	86	72	82	34358	43	921	75	205	450	**36395**
1987	60	19	75	82	96	34792	45	1000	79	118	423	**36789**
1988	139	31	123	118	103	33776	42	1136	110	176	421	**36175**
1989	140	17	92	84	102	33686	34	1230	123	190	714	**36412**
1990	165	15	97	120	107	34196	69	1359	104	175	584	**36991**
1991	104	12	63	64	93	32576	37	951	173	144	565	**34782**
1992	58	14	50	96	144	29442	36	1136	75	93	728	**31872**
1993	10	23	122	138	169	25422	56	2798	85	336	762	**29921**
1994	6	34	135	277	352	19300	28	1895	141	212	254	**22634**

Ut till

	Stock-holm	Göte-borg	Malmö	Regionala centra	Norra gles-bygden	Säffle-gruppen	Stor-industri-orter	Små-industri-orter	Lands-bygd	Bruks-orter	Okänd
1985	401	164	65	1034	39	36845	110	80	64	22	153
1986	442	342	56	857	33	34391	61	50	55	8	100
1987	585	123	71	995	35	34619	87	75	78	9	112
1988	456	134	97	1307	31	33766	79	70	107	13	115
1989	651	139	122	1196	38	33889	86	91	93	8	99
1990	528	132	66	1112	38	34763	92	66	68	8	118
1991	436	166	109	1247	47	32474	63	46	88	13	93
1992	299	196	171	1987	40	28129	469	304	155	36	86
1993	1035	370	68	3081	76	24732	165	148	145	28	73

Författare till Bilaga 1–8

Bilaga 1.
Den regionala fördelningen av statens utgifter och inkomster.

Utredare Anders Bergqvist
Utredare Åsa Parsmo
Enhetschef Anders Wigren
NUTEK Analys
117 86 STOCKHOLM

Bilaga 2.
Avreglering av kommunikationstjänsterna. En regional utmaning?

Fil dr Göran Hallin
NordREFO
Box 16391
103 27 STOCKHOLM

Kulturgeografiska institutionen
Uppsala universitet
Norbyvägen 18B
752 36 UPPSALA

Bilaga 3.
Organisatoriska förändringar inom sektorn företagstjänster
– regionala konsekvenser.

Avdelningsdirektör Göran Sandbäck
Avdelningsdirektör Elisabeth Wallman
Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Bilaga 4.
Länsmusikreformens regionala konsekvenser.

Avdelningsdirektör Birgitta Eurenius
Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Bilaga 5.
Regional organisation - vägverket, polisen och försäkringskassorna.

Docent Roger Henning
Handelshögskolan
Box 6501
113 83 STOCKHOLM

Docent Ingrid Liljenäs
Geografiska institutionen
Umeå universitet
901 87 UMEÅ

Bilaga 6.
Mot ett nytt förhållningssätt i regionalpolitiken.

Ek dr Lena Ramfelt
NordREFO
Box 16391
103 27 STOCKHOLM

Bilaga 7.
Högskolornas regionala betydelse

Avdelningsdirektör Bo Wictorin
Högskolan i Luleå
951 87 Luleå

Bilaga 8.
Arbetskraftsflöden i statens verksamheter och regionala konsekvenser.

Avdelningsdirektör Gun Alm-Stenflo
Programmet för befolkningsstatistik
SCB
701 89 ÖREBRO

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinfomation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - steg för steg. [1]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]