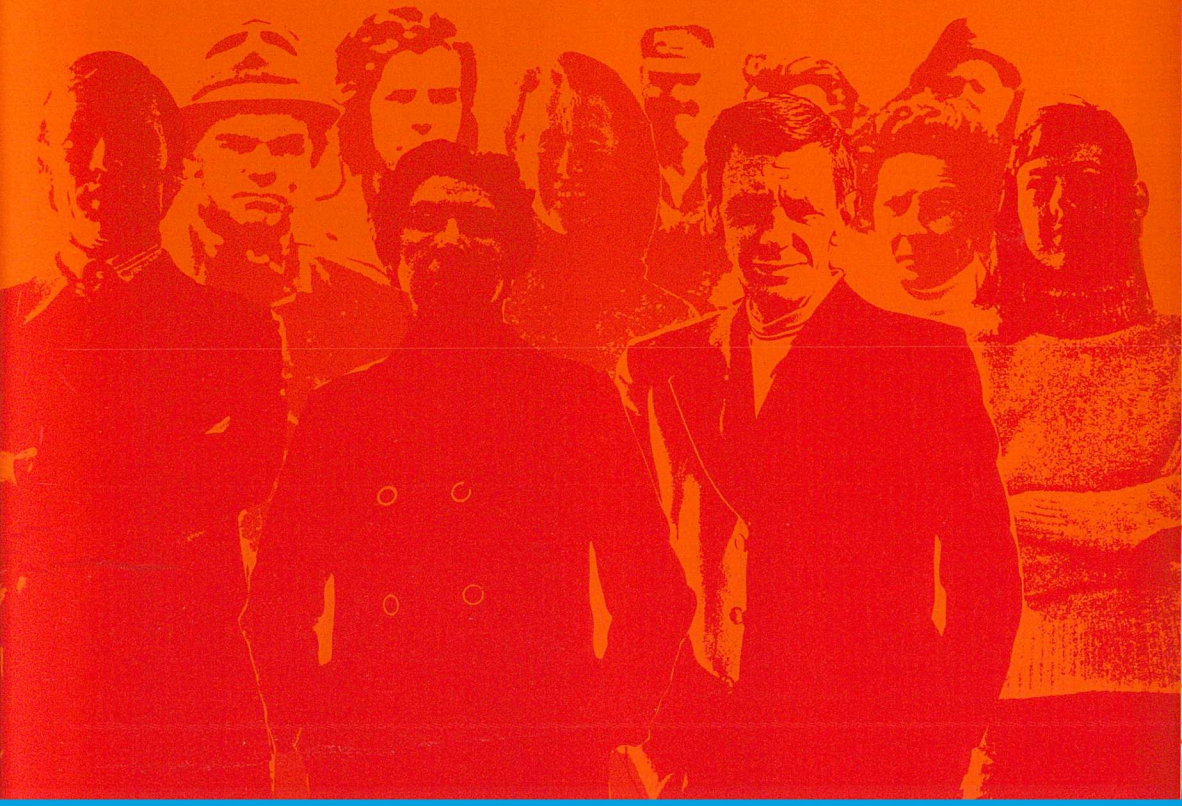
Regionalpolitiska stödformer och styrmedel



Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1978:62

Regionalpolitiska stödformer och styrmedel

Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1978:62

Statens offentliga utredningar
1978:62
Arbetsmarknadsdepartementet

Regionalpolitiska stödformer och styrmedel

Delbetänkande från sysselsättningsutredningen

Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04389-0
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen tillsattes efter bemyndigande av Kungl. Maj:t den 22 mars 1974.

Utredningen har under arbetet med föreliggande betänkande haft följande sammansättning: f. d. förbundsordförande Lars Sandberg, ordförande; kanslichef Carin Beckius (s); riksdagsledamot Mats Hellström (s); riksdagsledamot Arne Pettersson (s); riksdagsledamot Arne Fransson (c); riksdagsledamot Börje Hörnlund (c); riksdagsledamot Sten Svensson (m); riksdagsledamot Margaretha af Ugglas (m); riksdagsledamot Eva Winther (fp); riksdagsledamot Jörn Svensson (vpk) (t. o. m. 1978-02-28); sekreterare Erik Ransemar (vpk) (fr. o. m. 1978-03-01); fil. dr. Rudolf Meidner, Landsorganisationen i Sverige; utredningschef Per-Olof Edin, Landsorganisationen i Sverige; f. d. förste ombudsman John Östlund, Tjänstemännens Centralorganisation (t. o. m. 1978-05-11); ombudsman Christer Wretborn, Tjänstemännens centralorganisation (fr. o. m. 1978-05-12); direktör Hans Sandebring, Centralorganisationen SACO/SR; docent Karl-Olof Faxén, Svenska arbetsgivareföreningen; direktör Sune Eriksson, Svenska Kommunförbundet; förbundsdirektör Rune Carlsson, Landstingsförbundet; generaldirektör Bertil Rehnberg, arbetsmarknadsstyrelsen samt professor Gösta Rehn, Institutet för social forskning.

Experter att biträda utredningen är departementssekreterare Jan-Erik Nyberg och departementsrådet Bosse Ringholm.

Sekreterare i utredningen är Gustav Persson och biträdande sekreterare Kerstin Andersson, Göte Bernhardsson, Ulla Bystedt, Jan Carling, Gösta Guteland, Marianne Johansson, Anne-Marie Qvarfort, Olle Stångberg och Leif Svensson. Expert med särskilda arbetsuppgifter på det regionalpolitiska avsnittet har varit f. d. statssekreteraren numera landshövdingen Göte Fridh.

Utredningen arbetar med sex olika arbetsgrupper som behandlar olika avsnitt. Till arbetsgrupperna har knutits olika experter från skilda yrkesområden och olika delar av landet. Föreliggande delbetänkande har förbearbetats i den regionalpolitiska arbetsgruppen. En förteckning över de personer som ingått i den regionalpolitiska gruppen finns i bilaga 3 till betänkandet.

Utredningen har tidigare avlämnat delbetänkandena (SOU 1975:90) "Arbete åt alla" och (SOU 1978:14) "Arbete åt handikappade".

Sysselsättningsutredningen erhöll den 13 maj 1976 tilläggsdirektiv rörande regionalpolitiken. I direktiven framhöll dåvarande arbetsmarknadsministern att utredningen i sitt fortsatta arbete på det regionalpolitiska området bör överväga bl. a. indelningen i nuvarande stödområden, frågan om stödberät-

tigad verksamhet, stödunderlag och stödformer liksom de anställdas insyn och inflytande i stödföretagen. Sysselsättningsutredningen har i enlighet med tilläggsdirektiven bedrivit utredningsarbetet om den regionalpolitiska stödverksamheten i nära kontakt med expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

För beaktande vid utredningsuppdragets fullgörande har regeringen överlämnat följande skrivelser till utredningen: den 5 maj 1975 från landshövdingen i Gävleborgs län angående åtgärder i anledning av överlåtelser av företag som beviljats lokaliseringsbidrag och därefter sålts; den 28 december 1976 från länsarbetsnämnden i Blekinge län angående åtgärder i anledning av rådande arbetsmarknadsläge i länet; den 12 juni 1977 från företrädare för kommuner och länsstyrelser samlade till seminarium om sysselsättning och näringsliv på kommunskolan i Sigtuna angående finansieringsformerna för kommunala industrilokaler; den 21 oktober 1977 från länsstyrelsen i Uppsala län angående sysselsättningsläget i norra delen av länet och beaktande vad avser hemställan att vissa kommuner hänförs till allmänna stödområdet; den 21 november 1977 från Hedlunds Trävaruaktiebolag, Furudal angående tillämpning av bestämmelserna om statligt regionalpolitiskt stöd.

Dessutom har följande skrivelser inkommit till sysselsättningsutredningen: från ordföranden i arbetsgruppen för glesbygdsfrågor Olof Pettersson med förslag att sysselsättningsutredningen gör en utvärdering av försöksverksamheten med intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser i vissa glesbygdskommuner; från Västerbottens Turisttrafikförbund med instämmande av Svenska Kommunförbundets länsavdelning, angående kombinationssysselsättning jord–skog–turism; från företrädare för länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län vid landshövdingemöte i Jönköping angående regionalpolitiska stödets utformning; från länsstyrelsen i Blekinge län angående översyn av principerna för det regionalpolitiska stödet; från LO-distriktet i Sydöstra Sverige med krav på åtgärder för att motverka nedläggning av företag, skapa nya sysselsättningstillfällen i sydöstra Sverige och lokalisera statlig verksamhet till området; från Lantbrukarnas Länsförbund i Jönköpings län med begäran om förbättrad landsbygdsplanering m. m.; från Delegationen för glesbygdsfrågor angående utvidgning av den intensifierade kommunala sysselsättningsplaneringen (IKS) till att även omfatta Torsby kommun; från socialdemokratiska partidistrikten i Ångermanland, Medelpad och Jämtland med krav på kraftigt utökade regionalpolitiska insatser och aktivare näringspolitik; från Värmlandsdelegationen angående förbättringar av det regionalpolitiska stödet i den s. k. grå zonen; från länsstyrelsen i Västerbottens län angående idéskiss till konsumentstöd för rekreationsresor till vissa fjällområden.

Skrivelserna får anses besvarade med detta betänkande.

Sysselsättningsutredningen har i samarbete med länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Västernorrlands län låtit intervjua företag i Sollefteå och Ånge kommuner som erhållit regionalpolitiskt stöd om deras erfarenheter av och synpunkter på olika stödformer.

Utredningen har i samarbete med landstinget och länsbussbolaget i Örebro

län, landstingsförbundet och kommunikationsdepartementet bedrivit försök med utvidgad kollektivtrafik för arbetsresor. Försöksverksamheten, som varit förlagd till Lindesbergs kommun med angränsande delar av Ljusnarsbergs och Nora kommuner, har bestått av två delar, dels en materialinsamlande och utredande del, dels genomförande av praktiska trafikförsök. Till försöket har knutits två arbetsgrupper – en central och en regional grupp med representanter för AMS, landsting, kommuner, länsstyrelse, länsarbetsnämnd, facket och företag. Försöksverksamheten redovisas i en särskild rapport "Resor till arbetet" (SOU 1978:57). Utredningen har inte tagit ställning till innehållet eller förslagen i rapporten utan har använt den som underlag dels för detta betänkande och dels för utredningens kommande slutbetänkande.

Utredningen behandlar i detta betänkande regionalpolitikens förutsättningar och det regionalpolitiska stödets inriktning och utformning. Den offentliga sektorn och regionalpolitiken behandlas i ett särskilt avsnitt liksom särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygd.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Karl-Olof Faxén, Erik Ransemar, Sten Svensson och Margaretha af Ugglas.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Gösta Rehn, Sten Svensson och Margaretha af Ugglas.

Stockholm den 22 september 1978

Lars Sandberg

Carin Beckius	*Rune Carlsson*	*Per-Olof Edin*
Sune Eriksson	*Karl-Olof Faxén*	*Arne Fransson*
Mats Hellström	*Börje Hörnlund*	*Rudolf Meidner*
Arne Pettersson	*Erik Ransemar*	*Gösta Rehn*
Bertil Rehnberg	*Hans Sandebring*	*Sten Svensson*
Margaretha af Ugglas	*Eva Winther*	*Christer Wretborn*
		/Gustav Persson
		Leif Svensson
		Olle Stångberg
		Göte Fridh

Innehåll

Sammanfattning

Kapitel 1 Bakgrund

Sysselsättningsutredningens huvuduppgift är att utreda frågan om den framtida sysselsättningspolitiken. Enligt direktiven skall utredningen bedöma bl. a. vilka krav som riksdagens mål och riktlinjer för regionalpolitiken ställer på den allmänna sysselsättningspolitiken.

Sysselsättningsutredningen fick våren 1976 tilläggsdirektiv (bilaga 2) om en översyn av den regionalpolitiska stödverksamheten. I tilläggsdirektiven betonas att de nuvarande stödformerna även i framtiden bör bilda stommen i verksamheten och att utredningen därför främst bör undersöka möjligheterna att effektivisera dessa medel.

Utredningen skall lägga fram sitt slutbetänkande vid årsskiftet 1978/79. Av flera skäl har det varit nödvändigt att lägga ett särskilt delbetänkande om de regionalpolitiska medlen redan nu. Det skall framhållas de begränsningar som ligger i ett sådant förfarande med tanke på de samband som finns med insatser på andra områden vilka kommer att behandlas först i slutbetänkandet.

I betänkandet pekas på de många kopplingar som finns till andra politikområden. Vilka förslag utredningen där kan komma med går emellertid nu inte att ange eftersom diskussionen på dessa områden fortfarande pågår inom utredningen.

Kapitel 2 Regionalpolitikens förutsättningar

Förutsättningarna för regionalpolitiken har förändrats under de senaste åren – på flera punkter i negativ riktning. Sysselsättningsminskningen och den snabba strukturomvandlingen inom industrin liksom den svaga tillväxten i ekonomin innebär begränsningar på många områden och det gäller också för regionalpolitiken.

I början av 1970-talet uppnåddes en förbättrad regional balans vad gäller befolkningsutvecklingen. Förbättringen har dock stannat av och i många fall förbytts i flyttningsförluster. Prognoser tyder på ökade spänningar mellan landets olika delar.

Det räcker inte med balans på befolkningssidan. En utjämning är också nödvändig av sysselsättningsmöjligheterna mellan olika delar av landet. Annars finns risken att man återigen kommer i en situation med stor

omflyttning och stora nettoförskjutningar mellan landets olika delar.

Vissa befolkningsförskjutningar mellan och inom länen torde man ha att räkna med också i framtiden. Dessa förskjutningar bör dock kunna ske i balanserade former, men då är en förutsättning att man får till stånd en väsentlig höjning av sysselsättningsgraden i regioner där den idag ligger lågt.

Det gäller emellertid inte bara att skapa fler sysselsättningstillfällen. Människor ställer också kvalitativa krav vad gäller valfrihet, trygghet m. m. Mycket talar för att dessa krav kommer att bli än mer uttalade i framtiden.

Många av de små och isolerade arbetsmarknader som finns i landet kommer även efter en förbättring vara så begränsade och dåligt differentierade att många människor framför allt beroende på sin yrkesinriktning sannolikt kommer att föredra arbetsmarknader med bredare yrkesutbud. Å andra sidan finns det också människor som väljer sitt yrke och arbete så att de kan få sin utkomst på en mindre ort som de vill bo kvar på eller flytta till.

Några möjligheter att göra alla orter lika vad gäller arbetsmarknadens sammansättning och storlek finns inte. Arbetet måste därför inriktas på att i de skilda länen bygga upp väl differentierade arbetsmarknader som kan tillgodose människors krav på valmöjligheter m. m.

Därmed ökas människornas möjligheter att stanna kvar i sin hemtrakt och den omflyttning som trots allt blir nödvändig kan ske över kortare avstånd och i huvudsak inom det egna länet. Större orters arbetsmarknader kan genom förbättrade kommunikationer fungera som stödjepunkter för kringliggande mindre orter. En ökad differentiering kan allmänt sett också uppnås på mindre orters arbetsmarknader genom höjningar av den allmänna sysselsättningsnivån, en fortsatt utbyggnad av service- och tjänstesektorn och en medveten styrning av de ny- och omlokaliseringar som hela tiden sker både på industri- och servicesidan.

Mycket stora insatser kommer att krävas för att klara de mål som ställts upp om regional balans och utjämnade sysselsättningsmöjligheter regionerna emellan. En kraftig förstärkning av samhällets medel är nödvändig. Det gäller de regionalpolitiska medlen men också inom näringspolitiken, arbetsmarknadspolitiken etc.

I detta delbetänkande begränsas diskussionen till en förstärkning av de regionalpolitiska medlen: den regionalpolitiska stödverksamheten till näringslivet och regionalpolitisk påverkan av den offentliga sektorn. Men det skall kraftigt understrykas att en förstärkning även på andra områden är en förutsättning för en aktiv och kraftfull regionalpolitik.

Regionalpolitiken är en del av den ekonomiska politiken och den samlade sysselsättningspolitiken. Samtidigt som regionalpolitiska insatser innebär kostnader för samhället måste man också se regionalpolitiken som ett medel att totalt sett öka sysselsättningen och produktionen i samhället.

Regionalpolitiken innefattar avvägningar mellan olika delar av landet. Detta ställer krav på en för hela landet av de centrala statsmakterna sammanhållen sysselsättningspolitik.

Kapitel 3 Det regionalpolitiska stödet till industrin och den privata service- och tjänstesektorn

Detta kapitel behandlar den regionalpolitiska stödverksamheten till näringslivet. Ledorden är förstärka, förenkla och rikta. Det gäller både utformningen av de olika stödmedlen och stödområdesindelningen.

Betänkandet är direkt inriktat på slutsatser och förslag om stödet i framtiden. När det gäller beskrivningar och analyser av den hittillsvarande stödverksamheten hänvisas till det av Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) nyligen presenterade betänkandet Att främja regional utveckling (SOU 1978:46).

Stödmedlen

Översynen av de regionalpolitiska stödmedlen har gjorts utifrån följande utgångspunkter:

- Stödet skall vara enkelt och knyta an till nuvarande stödformer
- Stödmedlen skall stå i samklang med andra åtgärder för att på sikt skapa en konkurrenskraftig industristruktur
- Medlen skall utformas så att de bidrar till att undanröja olika hinder för näringslivets utveckling i sysselsättningssvaga regioner
- Huvuddelen av det regionalpolitiska stödet bör som hittills ha karaktären av inledningsstöd
- Stödet inriktas också i fortsättningen både på kapitalstöd och arbetskraftsstöd. Den föreslagna förstärkningen av stödet läggs dock i huvudsak på arbetskraftsstödet
- Huvuddelen av det regionalpolitiska stödet bör som hittills lämnas efter en individuell prövning i de enskilda stödärendena.

En förstärkning och vidareutveckling av den regionalpolitiska stödverksamheten förordas. Stödet föreslås koncentrerat till följande stödformer:

- lokaliseringslån
- avskrivningslån
- sysselsättningsstöd
- utbildningsstöd
- offertprincipen

Förslaget innebär att följande stödformer slopas:

lokaliseringsbidrag (ersätts av avskrivningslån)
flyttningsersättning för flyttning av maskiner (ersätts av lokaliseringslån)
lånegaranti (ersätts av lokaliseringslån)
introduktionsstöd (ersätts av sysselsättningsstöd)

- *Lokaliseringslånen,* som för närvarande lämnas endast för investeringar i byggnader och maskiner, utvidgas att gälla också marknadsföringsåtgärder, produktutveckling och andra liknande åtgärder. Räntan bör som

hittills vara marknadsanpassad. Möjligheten till räntebefrielse slopas. Däremot kan anstånd med räntebetalning liksom med amortering medges under upp till fem år. Ränteskulden läggs då till lånet och amorteras sedan i samma takt som lånet i övrigt. Lånetiderna bör variera och bestämmas med utgångspunkt i ändamålet med lånet. Längsta lånetid blir 20 år (för turistanläggningar 25 år).

- En ny typ av *avskrivningslån* för investeringar främst i byggnader införs i stället för nuvarande lokaliseringsbidrag och avskrivningslån. Det nya avskrivningslånet är ränte- och amorteringsfritt och skrivs av med hälften efter 3 år och återstoden efter 7 år efter prövning bl. a. med hänsyn till uppnådd sysselsättningseffekt.
- *Sysselsättningsstödet* höjs kraftigt i de sysselsättningssvagaste delarna av landet. En differentiering av stödet mellan olika områden föreslås. Företag i svagaste områdena skall sammanlagt på sju år kunna få upp till 130 000 kr för varje årsarbetare varmed sysselsättningen ökar. Stödet gäller ökning av sysselsättningen i förhållandet till högsta antalet sysselsatta under de tre närmaste föregående åren. En ny typ av prövning införs. Bl. a. skall en näringspolitisk bedömning göras vid en förhandsgranskning så att t. ex. stödet inte leder till en överflyttning av sysselsättningsproblem från en ort till en annan. Sysselsättningsökningen måste vidare bedömas som varaktig. Förskottsutbetalning av stöd skall i vissa fall kunna ske.
- *Utbildningsstödet* föreslås lämnas enligt i huvudsak oförändrade regler. På några punkter föreslås dock förändringar. Det gäller att stöd i vissa fall skall kunna lämnas också för utbildning av redan anställd personal och vid ersättningsrekrytering. Vidare att stöd också skall kunna lämnas under längre tid än ett år.
- *Offertsystemet* innebär att staten på offert från ett företag betalar särskild ersättning till ett företag för att det genomför sådana åtgärder som staten önskar att bolaget skall göra. Det skall användas endast i undantagsfall och när övriga stödformer inte är tillämpliga. Utformningen av stödet beslutas av regeringen från fall till fall och regleras i särskilt avtal mellan staten och det berörda företaget. Stödet bör så långt möjligt knytas till vissa klart angivna motprestationer t. ex. vad gäller antal arbetstillfällen.

För samtliga stödformer föreslås gemensamma regler om vad som skall räknas som *stödberättigad verksamhet*. Stöd skall kunna lämnas till företag inom följande verksamhetsområden:

industri
industriliknande verksamhet
industriservice
viss partihandel
viss uppdragsverksamhet
turistnäringen.

Därutöver bör införas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall besluta om stöd till verksamhet som vid en strikt bedömning inte faller inom ramen för vad som räknas som stödberättigad verksamhet.

Regionalpolitiskt stöd kan för närvarande lämnas till enskilt, statligt eller

kooperativt ägda företag och när det gäller viss verksamhet inom turistnäringen även till kommun eller kommunalt bolag. Här föreslås att lokaliseringslån och avskrivningslån enligt samma regler som för företag i vissa områden också skall kunna ges till kommuner för uppförande av industrilokaler för uthyrning.

Stödet till turistnäringen utvidgas så att samma regler skall gälla som för annan stödberättigad verksamhet. Detta gäller med den stödområdesindelning vi föreslår i inre stödområde 5 och 6 samt allmänt stödområde 4. I övriga stödområden kan stöd lämnas efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Möjlighet skall finnas att kombinera det regionalpolitiska stödet med ett eventuellt kommande rekreationspolitiskt stöd.

Könskvotering bör i fortsättningen tillämpas på allt regionalpolitiskt stöd.

Verksamheten med *industricentra* byggs ut. En smidigare ordning införs, där riksdagen anger de allmänna riktlinjerna för verksamheten bl. a. om vilka orter som kan komma i fråga och där utbyggnadstakten och det slutliga ortsvalet får sedan beslutas av regeringen. Kravet på förhandsuthyrning slopas.

Även om *investeringsfonderna* i första hand är ett konjunkturpolitiskt instrument bör de som hittills också kunna användas i regionalpolitiskt syfte. Möjlighet införs att samtidigt använda investeringsfondsmedel och regionalpolitiskt stöd. Regional differentiering av reglerna för fondernas användande förordas på så sätt att frisläpp medges generellt i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna.

Godstransportstödet är ett annat regionalpolitiskt medel. En utvärdering pågår för närvarande inom kommunikationsdepartementet med sikte på en proposition till riksdagen under våren 1979 om detta stöds framtida utformning. Därvid kommer också frågan om ett ev. särskilt persontransportstöd att prövas. Mot denna bakgrund avstår utredningen nu från en närmare behandling av dessa frågor liksom när det gäller taxorna för teleförbindelserna över långa avstånd. Detta är frågor som kommer att tas upp i utredningens slutbetänkande.

Aktiva och uppsökande insatser från lokaliseringsmyndigheternas sida är en viktig förutsättning för positiva resultat av stödverksamheten. I detta arbete har den s. k. *etableringsdelegationen* inom industridepartementet en viktig funktion. Dess verksamhet bör fortsätta och utvidgas att också omfatta större företag inom den privata tjänste- och servicesektorn samt större riksorganisationer. Det intensifierade arbetet med lokaliseringspåverkan bör också fullföljas på länsplanet.

Stödområdesindelningen

Det finns en koppling mellan stödmedlens och stödområdessystemets utformning. Den förordade förstärkningen av det regionalpolitiska stödet ställer också skärpta krav på stödområdesindelningen. Kraven kan sammanfattas i följande punkter:

- Stödområdessystemet skall vara så utformat att stödet kan förstärkas och ytterligare differentieras mellan olika regioner.

- Stödområdesindelningen skall underlätta för myndigheter och företag att orientera sig om stödmöjligheterna i olika kommuner.
- Stödområdessystemet skall medge en indelning av kommunerna med hänsyn till sysselsättnings- och befolkningsförhållandena såsom de redovisas bl. a. i länsplaneringen.
- Det skall vidare vara möjligt att inom systemet göra ändringar i stödområdesindelningen när förhållandena så påkallar.

Mot denna bakgrund föreslås en övergång till ett system med sex stödområden, benämnda:

inre stödområde	6
inre stödområde	5
allmänt stödområde	4
allmänt stödområde	3
övrigt stödområde	2
övrigt stödområde	1

Tyngdpunkten av stödinsatserna bör som hittills ligga på de s. k. skogslänen och den nuvarande stödområdesindelningen bör därför bilda utgångspunkt för indelningen också i fortsättningen. Samtidigt bör stödet förstärkas och då främst i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna. För att tillgodose dessa två krav – ett bibehållande av den nuvarande avvägningen mellan olika landsdelar och mellan länen samtidigt som man ökar möjligheterna att differentiera stödet inom dessa större områden – föreslås följande allmänna riktlinjer för indelningen i stödområdesgrupper.

- Kommunerna *inom det nuvarande inre stödområdet* placeras huvudsakligen i *inre stödområde 5 och 6* där område 6 förbehålls de sämst ställda kommunerna. Det kan här finnas ett mindre antal kommuner där en placering i *allmänt stödområde 3 och 4* bör övervägas.
- Kommunerna *inom det nuvarande allmänna stödområdet* placeras huvudsakligen i *allmänt stödområde 3 och 4* där kommuner med begränsad och ensidig arbetsmarknad hänförs till område 4. Enstaka kommun eller del av kommun med uttalade sysselsättningssvårigheter och gränsande mot inre stödområde kan placeras i *inre stödområde 5*. Det kan här också finnas kommuner där en placering i *övrigt stödområde 1 eller 2* bör övervägas.
- Kommunerna *inom den ursprungliga grå zonen* placeras huvudsakligen i *övrigt stödområde 1 och 2*. I vissa fall kan det vara motiverat med en inplacering i *allmänt stödområde 3 och 4* liksom det i andra fall kan vara riktigt att placera kommuner inom den nuvarande grå zonen utanför grundindelningen i stödområden.
- Kommuner i landet i övrigt kan där speciella skäl föreligger placeras i *övrigt stödområde 1*. Det skall då gälla sammanhängande områden av kommuner – närmast länsdelar – med uttalade och långsiktiga sysselsättningsproblem.
- Möjlighet skall liksom nu finnas för regeringen att gå in med regionalpolitiskt stöd även utanför stödområdena. Likaså skall finnas möjlighet att i enskilda stödärenden kunna göra avsteg från grundsystemet där särskilda

skäl föreligger, t. ex. vad gäller stödets storlek.

Kommunerna bildar enligt huvudregeln minsta byggstenar i det regionalpolitiska arbetet, vilket också gäller indelningen i stödområden. Möjligheter skall dock finnas att differentiera stödet i ytmässigt stora kommuner om förhållandena så påkallar.

Inplaceringen i stödområden skall ske med hänsyn till den allmänna sysselsättningssituationen som normalt råder i respektive kommun. Indelningen i stödområden bör för att få stabilitet i verksamheten ligga fast mellan de stora länsplaneringsomgångarna. Ändringar däremellan bör ske endast i undantagsfall när förhållandena i en region förändrats högst påtagligt.

Bedömningsgrunder vid indelningen i stödområden

Det föreslagna systemet för stödområdesindelningen kommer att ställa krav på ett underlag som gör det möjligt till en riktig och rättvis stödområdesindelning utifrån situationen i olika delar av landet. Ett sådant material bör som tidigare antytts ingå som en del i en rullande åtgärdsinriktad länsplanering.

Det är svårt att mer precist ange vilka faktorer som bör belysas i en diskussion om stödområdesindelningen. För jämförbarhetens skull är det nödvändigt att man i länsrapporterna för diskussion om stödområdesindelningen utifrån ett enhetligt sätt att beskriva och analysera situationen i de enskilda kommunerna. Det viktiga är att det finns en gemensam bas för beskrivningen av de olika kommunerna. I övrigt måste det finnas en betydande frihet för länen vad gäller såväl problembeskrivningar som mål och åtgärdsdiskussioner. Det skall i detta sammanhang betonas att bedömningen av vilka stödåtgärder som bör sättas in i skilda regioner till sist är en politisk fråga, där det gäller att väga samman och värdera olika faktorer.

Detta är några väsentliga bedömningsgrunder vid indelningen i stödområden:

- *Behovet av nya arbetstillfällen* i en region för att nå den eftersträvade långtgående utjämningen av *sysselsättningsgraden.* Detta beräknas på basis av en för varje kommun uppställd befolkningsram och en målsättning beträffande sysselsättningsgraden för de människor som bor i kommunen och med hänsyn också till förhållandena i kringliggande kommuner och pendlingsutbytet kommunerna emellan. En redovisning bör också göras av vad som behöver åstadkommas inom de verksamheter till vilka det regionalpolitiska stödet lämnas dvs. industrin, turismen och den privata tjänstesektorn.
- *Arbetslöshetsnivån* sedd över en längre period och i relation till antalet lediga platser.
- *Befolkningsutvecklingen.*
- En kommuns *geografiska läge* i förhållande till andra orter och sysselsättningssituationen i dessa.
- *Den allmänna sysselsättningsbilden i länet.*

Orter som drabbas av akuta sysselsättningssvårigheter, t. ex. i samband med strukturförändring inom industrin, men som allmänt sett har en

förhållandevis bra sysselsättningssituation bör inte placeras in i stödområdessystemet. Möjlighet skall finnas att där gå in med regionalpolitiskt stöd men problemen bör i första hand mötas med arbetsmarknads- och näringspolitiska medel. Det skall understrykas att också dessa medel måste förstärkas. Förslag härom kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande.

Stödet i de olika stödområdena

- *Övrigt stödområde 1.* Avskrivningslån med upp till 10 procent av byggnadskostnaderna och 10 procent av vissa maskinanskaffningskostnader. Lokaliseringslån jämte i förekommande fall avskrivningslån på upp till 70 procent av kapitalbehovet. Utbildningsstöd.
- *Övrigt stödområde 2.* Samma regler som ovan men avskrivningslån med upp till 25 procent av byggnadskostnaderna.
- *Allmänt stödområde 3.* Samma regler som ovan men 40 procent av byggkostnaderna i avskrivningslån, 15 procent för vissa maskinanskaffningskostnader.
- *Allmänt stödområde 4.* Samma regler som ovan plus ett sysselsättningsstöd med totalt 40 000 kr. på tre år för varje bestående nettoökning av antalet årsarbetare.
- *Inre stödområde 5.* Samma regler som ovan men avskrivningslån med upp till 55 procent av byggnadskostnaderna och 20 procent av vissa maskinanskaffningskostnader. Sysselsättningsstöd med totalt 80 000 kr. på fem år för varje bestående nettoökning av antalet årsarbetare.
- *Inre stödområde 6.* Samma regler som ovan men avskrivningslån upp till 70 procent av byggnadskostnaderna och 60 procent av maskinanskaffningskostnaderna. Sysselsättningsstöd med totalt 130 000 kr. på sju år för varje bestående nettoökning av antalet årsarbetare.

Offertprincipen skall när det gäller industrin kunna användas som regionalpolitiskt medel i stödområde 6. För projekt inom den privata tjänste- och servicesektorn, vissa riksorganisationer och för administrativa funktioner inom större industriföretag/koncerner skall den dock kunna utnyttjas i samtliga stödområden.

Statliga industricentra skall kunna byggas på orter i stödområdena 5 och 6.

Regionalpolitiskt stöd skall i vissa fall kunna lämnas till kommuner för att bygga *kommunala industrilokaler för uthyrning* i stödområdena 4, 5 och 6.

Generellt frisläpp av *investeringsfonderna* för investeringar i stödområde 6. I övriga stödområden bör frisläpp vidare kunna medges efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Möjlighet att kombinera investeringsfondsmedel och lokaliseringsstöd i första hand i stödområdena 4, 5 och 6.

För *transportstödet* gäller en särskild stödområdesindelning.

Beslutsordning för regionalpolitiskt stöd

Systemet med decentraliserad beslutsrätt föreslås permanentat och utvidgat. Avgränsningen vad som skall avgöras av regeringen, AMS och länsnivån bör

som hittills göras i form av beloppsgränser kompletterade med vissa branschundantag och inskränkningar när det gäller verksamhet som påverkar förhållanden i mer än ett län.

- *Länsstyrelse* beslutar – med vissa undantag – om avskrivningslån och lokaliseringslån vid investeringar upp till 5 milj. kr.
- *Länsarbetsnämnd* beslutar – med vissa undantag – om sysselsättningsstöd.
- *AMS* beslutar – med vissa undantag – om avskrivnings- och lokaliseringslån vid investeringar upp till 15 milj. kr, utbildningsstöd på upp till 20 kr. per person och arbetstimme samt sysselsättningsstöd i de fall länsarbetsnämnden inte beslutar.
- *Regeringen* beslutar om avskrivnings- och lokaliseringslån vid investeringar som överskrider 15 milj. kr. liksom ärenden som aktualiseras genom etableringsdelegationens verksamhet, utbildningsstöd på över 20 kr. per person och arbetstimme, stöd enligt offertprincipen, förhandsbesked om en verksamhet är stödberättigad samt ärenden om stöd utanför stödområdena.

Uppföljning av företag som fått regionalpolitiskt stöd

För avskrivnings- och lokaliseringslån bör som hittills tas säkerheter i form av pantbrev, företagsinteckningar och borgen. Begränsat borgensansvar bör dock kunna användas i ökad utsträckning.

Förslag läggs om att revisorerna årligen i de företag som får stöd skall lämna en särskild granskningsrapport till uppföljningsmyndigheten. I rapporten skall anges om stödet har använts för avsett ändamål. De anställdas fackliga organisationer skall ges möjlighet att ta del av denna granskningsrapport och i anslutning därtill framföra sina synpunkter. Krav på auktoriserade eller godkända revisorer i samtliga företag som får regionalpolitiskt stöd. Vid överlåtelse av företag som fått stöd förordas ett system där ev. erhållna avskrivningslån automatiskt omvandlas till lokaliseringslån. Möjlighet skall sedan finnas att efter ansökan från bolaget åter omvandla detta lån till avskrivningslån. Bolaget får då styrka att överlåtelsen inte är till nackdel för sysselsättningen i företaget.

Insyn och inflytande för de anställda i företag som får/har fått regionalpolitiskt stöd

Kraven på information om utvecklingen av verksamheten bör ställas högt för företag som har fått regionalpolitiskt stöd. Förstärkningar föreslås här på följande punkter:

- I samband med att stöd prövas skall även vid länsstyrelsernas prövning de fackliga organisationerna delta i beredningen av ärendena.
- I samband med uppföljningen av lämnat stöd skall de anställdas representanter ha möjlighet att ta del av och ge synpunkter i anslutning till den revisorsrapport som skall lämnas till uppföljningsmyndigheten.
- Kollektivavtal bör finnas vid de företag som får regionalpolitiskt stöd.
- Facklig förtroendeman bör få information om viktiga kontakter mellan

företag och myndigheter i frågor som avser regionalpolitiskt stöd. Av ansökningshandlingarna bör framgå att sådan information om ansökningen har lämnats.

Frågan om facklig insyn m. m. berör också formerna för information till de anställda om företag och branschförhållanden vilket kommer att behandlas i slutbetänkandet i anslutning till den näringspolitiska planeringen.

Krav på personella resurser

Det räcker inte med att se på de stödmedel med vilka regionalpolitiken skall bedrivas. En förutsättning för ett effektivt arbete är också att det finns tillräckliga personella resurser på de organ som skall handha dessa medel. Då det i slutbetänkandet kommer att läggas förslag om förstärkta insatser också på andra områden, bl. a. vad gäller näringspolitiken, som berör samma organ görs nu inte någon isolerad bedömning av behovet av personalförstärkningar för den regionalpolitiska stödverksamheten. En samlad bedömning av denna fråga kommer i stället att göras i slutbetänkandet.

Utvärdering av den regionalpolitiska stödverksamheten

En bättre samordning bör ske när det gäller uppföljningen och utvärderingen av den regionalpolitiska stödverksamheten. Det övergripande ansvaret för detta ligger på de enheter inom industridepartementet som handlägger de regionalpolitiska frågorna. Uppföljningen och utvärderingen bör i övrigt ses som en naturlig del i arbetet med dessa frågor på AMS, på länsarbetsnämnderna och länsstyrelserna.

Kapitel 4 Den offentliga sektorn och regionalpolitiken

Den offentliga sektorns sysselsättning har sedan mitten av 1960-talet fördubblats och uppgick 1976 till omkring 1 200 000 anställda. Det motsvarar ca 30 % av det totala antalet sysselsatta i landet.

Hittills under 1970-talet har ökningen av de anställda inom den offentliga sektorn varit större än nettoökningen av den totala sysselsättningen i landet. Även den framtida sysselsättningsökningen kommer till stor del att återfinnas inom den offentliga sektorn, främst hos kommunerna och landstingen.

Genom den offentliga sektorns ökade betydelse för sysselsättningen ökar också skälen för att förstärka den offentliga sektorns samband med regionalpolitiken. Liksom för regionalpolitiken i övrigt måste statsmakterna här ha ett övergripande ansvar. Grundläggande beslut måste fattas centralt av statsmakterna. Länsstyrelsen bör på länsplanet ges ökade möjligheter att aktivt bevaka de regionalpolitiska intressena i den regionala statliga verksamheten.

Förslagen beträffande den *statliga verksamheten* kan sammanfattas i följande punkter.

- Statliga myndigheter blir skyldiga att beakta de regionalpolitiska fakto-

rerna redan i sin verksamhetsplanering.

- Myndigheternas planering samordnas med den regionalpolitiskt inriktade länsplaneringen, som görs mera åtgärdsinriktad.
- Länsstyrelsens möjligheter att på regionalpolitiska grunder i vissa fall begära regeringens omprövning av statlig myndighets beslut utvidgas.
- Regionalpolitiskt motiverade anvisningar till statliga länsorgan skall kunna meddelas på grundval av det till länsplaneringen knutna länsprogrammet. Planeringen av den regionala kollektivtrafiken får ökad betydelse.
- Den statliga budgeten används som ett medel för att få de regionalpolitiska aspekterna beaktade i myndigheternas verksamhet. Detta förutsätter bl. a. ett samband mellan länsplaneringen och budgetbehandlingen.
- I den årliga budgetpropositionen lämnas en konkret redovisning av de olika samhällsfunktionernas betydelse för den regionala utvecklingen. Vid realfördelningen av statsutgifterna belyses även de totala statsutgifternas regionala fördelning.
- För att även över sektorsgränserna kunna bedriva en åtgärdsinriktad regionalpolitik i den statliga verksamheten ställs ett särskilt regionalpolitiskt anslag i statsbudgeten på inledningsvis 100 milj. kr. per år till regeringens disposition. Syftet med dessa medel skall vara att stödja sådana åtgärder i statlig verksamhet och annan verksamhet som enligt den regionalpolitiska planeringen är av särskild betydelse för att förbättra den regionala utvecklingen och levnadsbetingelserna för befolkningen. Vid medelsdispositionen ställs en viss del av anslaget direkt till länsstyrelsernas förfogande med ett decentraliserat ansvar för prioriteringen av de ändamål som anses mest angelägna inom länen.
- Ett handlingsprogram för decentralisering i den centrala och regionala statsförvaltningen kombineras med ett åtgärdssystem som knyts till den årliga budgetprövningen och samordnas med den regionalpolitiska planeringen. Ett decentraliseringsmål skrivs också in i verksstadgan. Enligt en inom statskontoret gjord genomgång av verksamhetsstrukturen hos olika centrala statliga myndigheter torde decentraliseringsmöjligheterna där grovt kunna uppskattas till omkring 10 000 årsverken med successivt genomförda åtgärder under 5–10 år. Härtill kommer ganska betydande möjligheter till en decentraliserad förläggning inom länen av arbetstillfällena inom den regionala statsförvaltningen. Decentraliseringen måste genomföras i former som tillgodoser de anställdas krav på trygghet och utvecklingsmöjligheter.

Förslagen beträffande *kommunernas och landstingens verksamhet* kan sammanfattas i följande punkter.

- Genom en utvecklad sysselsättningsplanering för kommunernas och landstingens verksamhet skapas ökade förutsättningar för att göra regionalpolitiken mera åtgärdsinriktad även på dessa områden.
- På det kommunala området ägnas de regionalpolitiska faktorerna särskild uppmärksamhet i den verksamhet som är av betydelse för att undanröja förvärvshinder. Detta gäller bl. a. utbyggnaden av barnomsorgen, där bristen på platser fortfarande är ett stort hinder för jämställdhet och valfrihet på arbetsmarknaden. Statsbidragen till barnomsorgen bör därför i

lämpligt sammanhang förstärkas med beaktande av kommunernas kostnader och möjligheter att åstadkomma lokalt anpassade lösningar.

- Inom landstingens verksamhetsområde skapas effektivt fungerande styrmedel för att förverkliga planerna på en även från regionalpolitiska utgångspunkter önskvärd utbyggnad och omstrukturering av hälso- och sjukvården i riktning mot mera decentraliserade vårdformer. Detta gäller framför allt långtidssjukvården med lokalt belägna sjukhem och distriktssjukvården med lokalt förlagda vårdcentraler.
- Statligt stöd till landstingens verksamhet kombineras med regionalpolitiskt motiverade regler som tar sikte på att i huvudsak förlägga långtidssjukvården till lokalt belägna sjukhem inte bara på de nuvarande sjukhusorterna utan även på mindre orter med erforderligt befolkningsunderlag.
- De statliga skatteutjämningsbidragen till kommunerna och landstingen har utöver sin kommunalekonomiska betydelse också stor regionalpolitisk betydelse. Skatteutjämningssystemet utformas på ett sådant sätt att det innefattar ett hänsynstagande till kommunernas strukturella olikheter både i olika delar av landet och inom samma län.
- De extra skatteutjämningsbidragen – som kompletterar den ordinarie bidragsgivningen till kommunerna och landstingen – skall efter prövning i varje enskilt fall kunna utgå även för speciella åtgärder som enligt den regionalpolitiska planeringen är av särskild betydelse. Därigenom tillskapas inom ramen för ett befintligt bidragssystem en smidig form för att genomföra på särskilda ändamål inriktade regionalpolitiska åtgärder i kommunernas och landstingens verksamhet.

Kapitel 5 Särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygd

De regionalpolitiska insatser som diskuterats i kapitel 3 och 4 når i allmänhet inte ut till de mest glesbefolkade områdena. Där är det nödvändigt att vidta särskilda åtgärder. Det gäller både den långsiktiga sysselsättningen och arbeten av beredskapskaraktär.

En utvidgning och vidareutveckling av stödet för särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygden förordas:

- *Det särskilda stödet till lantbruksföretag m. m. i vissa glesbygder* – som syftar till att underlätta olika former av kombinationssysselsättning i dessa områden och som handhas av lantbruksstyrelsen/lantbruksnämnderna – föreslås få en vidgad användning. Begränsningen att en del av verksamheten skulle ha anknytning till jord- och skogsbruk föreslås slopad. Stödformen kan med en sådan förändring slås samman med det s. k. skärgårdsstödet till ett *enhetligt stöd till lantbruksföretag och andra näringar i vissa glesbygder*. Därvid bör också övervägas en överflyttning av administrationen av stödet till organ som har ett mer sektorsövergripande arbetsområde.
- Huvuddelen av det *regionalpolitiska stödet till hemarbete i glesbygd* överförs till de nya stiftelserna för den skyddade verksamheten. Den del av detta stöd som lämnas till personer som i egen regi bedriver mindre industri-

verksamhet och hantverk, hemslöjd o. dyl. bör kunna täckas upp med det ovannämnda utvidgade stödet till företag i glesbygd.

- *Det särskilda stödet till de regionala utvecklingsfonderna för insatser i glesbygd* – service till småföretag m. m. – bör vägas in i den allmänna medelstilldelningen till fonderna.
- *Det särskilda stödet till utredningar rörande glesbygder* bör kunna föras in i ett allmänt anslag till länsstyrelserna för olika typer av specialutredningar o. dyl. av det slag som decentraliseringsutredningen föreslagit.
- *Verksamheten med intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser för ortsbunden arbetskraft i glesbygd (IKS)* utvidgas till andra kommuner med liknande förhållanden som de som ingått i försöksverksamheten. En bättre samordning bör ske med de kommunala beredskapsarbetena. Vidare förordas återgång till det tidigare system där bidrag lämnas endast för lönekostnader och där materialkostnaderna betalas av den som får stödet. Bidraget föreslås bli 90 % av lönekostnaden. Ökade ansträngningar måste göras för att få fram arbetsuppgifter som svarar mot arbetskraftens krav och förutsättningar så att t. ex. också kvinnor utan större arbetslivserfarenhet skall kunna ta ett arbete. En geografisk avgränsning bör ske så att stödet inriktas på glesbygdsområden på betydande avstånd från kommunernas centralorter. Samordningen med de kommunala beredskapsarbetena gör att stödet i fortsättningen bör administreras av länsarbetsnämnderna och AMS.

Kapitel 6 Kostnader för en förstärkt regionalpolitik

Förstärkta regionalpolitiska insatser kommer att ställa krav på ökade ekonomiska resurser i statsbudgeten. Som tidigare betonats skall regionalpolitiken emellertid inte enbart ses som en kostnad för samhället utan också som ett aktivt medel för att öka sysselsättningen och den samlade produktionen i landet. Fler människor i arbete – bl. a. genom en utbyggd regionalpolitik – innebär också ökade inkomster för stat och kommun. Det skall därför strykas under att de utgiftsökningar i statsbudgeten som redovisas i det följande endast visar den ena sidan av de statsfinansiella effekterna av den förstärkta regionalpolitik som här föreslås.

De föreslagna förstärkningarna och förändringarna av *det regionalpolitiska stödet till näringslivet* kommer att påverka anslagsbehovet på två sätt. Ändringarna av regler och belopp kommer i sig att ställa ökade anspråk på vissa anslag medan andra anslagsposter kan minskas eller helt slopas. Detta sker även vid en helt oförändrad volym av stödverksamheten. Nu är naturligtvis syftet med förslagen att åstadkomma fler utbyggnader och nylokaliseringar. Förslagen bör sålunda medföra ökad efterfrågan på regionalpolitiskt stöd och därmed en volymökning av stödverksamheten.

Förslagen för att i ökad utsträckning få in de regionalpolitiska aspekterna även i *den offentliga sektorns verksamhet* ställer också krav på ekonomiska insatser från staten.

Följande tablå visar en schematisk beräkning av anslagsbehoven per år för de olika stödformerna jämfört med anslagen för budgetåret 1978/79. I tablån

har summeringar gjorts av anslag på stödformer som i det nya systemet kommer att sammanföras, t. ex. lokaliseringsbidrag och avskrivningslån liksom introduktionsstöd och sysselsättningsstöd.

Ändamål	Nuv. anslag (milj kr per budgetår)	Beräknat anslagsbehov (milj kr per budgetår)
Avskrivningslån	245	345
Utbildningsstöd	35	45
Sysselsättningsstöd	60	200
Offertprincipen	–	25
Stiftelsen Industricentra	–	6
IKS	12	60
Glesbygdsföretag	15	20
Särskilda glesbygdsinsatser	4	4
Offentlig sektor, statlig verks.	–	100
Räntebefrielse på lokaliseringslån	80	–
Delsumma bidrag	451	805
Lokaliseringslån	533	815
Summa	984	1 620

Beloppet för offentlig sektor avser förslaget om ett särskilt anslag över sektorsgränserna för statlig verksamhet. Därtill kommer andra för den offentliga sektorn regionalpolitiskt motiverade kostnader i statsbudgeten dels för statliga myndigheter, dels för kommunernas och landstingens verksamhet.

Här skall också nämnas länsorganens behov av ekonomiska resurser för utrednings- och utvecklingsarbeten i anslutning till regionalpolitiken. Det förslag som decentraliseringsutredningen nyligen lagt fram innebär att varje länsstyrelse skall tillföras 1–5 milj. kr per år för sådan verksamhet.

1 Bakgrund

Sysselsättningsutredningens huvuduppgift är att utreda frågan om den framtida sysselsättningen. Utredningen skall enligt direktiven skapa överblick över arbetskraftens utveckling och över olika hinder för förvärvsarbete. Den skall vidare översiktligt bedöma hur efterfrågan på arbetskraft kommer att utvecklas inom olika näringsgrenar. Uppgiften är vidare att se på de krav som ställs på sysselsättningspolitiken för att man skall få en fortsatt snabb sysselsättningsökning.

Ett övergripande mål för politiken är arbete åt alla. Denna strävan får, sägs det i direktiven, avgörande betydelse för den ekonomiska politiken, närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken samt andra samverkande åtgärder. Utredningen skall ta fram ett underlag för en samlad sysselsättningsplanering.

Ett särskilt avsnitt i direktiven behandlar sysselsättningspolitikens regionala villkor. Man konstaterar där att det behövs ett ökat antal arbetstillfällen för att nå en likvärdig sysselsättningsnivå mellan landets olika delar. De outnyttjade arbetskraftsresurserna är ojämnt fördelade mellan regionerna.

Målet för regionalpolitiken är, som det lagts fast av riksdagen, att skapa en sådan geografisk spridning av tillgängliga resurser att människorna i landets olika delar får likvärdiga möjligheter till sysselsättning och likvärdig tillgång till service och god miljö. Riksdagen har angivit riktlinjer för regionalpolitiken i form av en plan för utvecklingen av den regionala strukturen och befolkningsramar för planeringen i länen.

Det ankommer enligt direktiven på utredningen att bedöma vilka krav fullföljandet av de regionalpolitiska riktlinjerna ställer på den allmänna sysselsättningspolitiken.

Sysselsättningsutredningen presenterade i december 1975 ett första delbetänkande med titeln Arbete åt alla, SOU 1975:90. Detta hade i mycket karaktären av ett principbetänkande vilket också var i överensstämmelse med direktivens önskemål om att relativt snabbt få fram en översiktlig redovisning av de långsiktiga sysselsättningsfrågorna. I betänkandet konstaterades att de grundläggande förutsättningarna finns för en ökad sysselsättning.

- Många fler människor vill och kan förvärvsarbeta om de ges möjlighet därtill.
- Det finns också ytterligare angelägna arbetsuppgifter.

Samtidigt slogs fast att sysselsättningsökningen inte kommer av sig själv. För att få arbetskraften och arbetsuppgifterna att passa samman tidsmässigt, utbildningsmässigt, geografiskt etc. krävs en aktiv samordnad politik och planering från samhällets sida.

När det gäller regionalpolitiken konstaterades i betänkandet att en bättre balans mellan landets olika delar uppnåtts under 1970-talet jämfört med tidigare. Detta gäller i första hand på befolkningssidan. Fortfarande finns det dock stora skillnader i sysselsättningshänseende mellan olika regioner. Någon egentlig utjämning av sysselsättningsgraden har inte ägt rum och förutses heller inte i de framtidsbedömningar som gjorts inom den regionalpolitiska planeringen.

En långtgående utjämning av sysselsättningsgraden mellan de lokala arbetsmarknaderna borde, sades i delbetänkandet, utgöra utgångspunkt och riktmärke för den långsiktiga sysselsättningspolitiken. För detta krävs en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu ligger lågt och det förutsätts en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik. I delbetänkandet underströks vidare att det i de skilda regionerna inte räcker med att man kan erbjuda ett visst antal arbetstillfällen. Arbetsmarknaden måste också ha en sammansättning som svarar mot medborgarnas krav i fråga om trygghet och valmöjligheter.

I delbetänkandet gjordes endast en översiktlig genomgång av de regionalpolitiska styrmedlen. Under 1960- och 1970-talen har samhället successivt byggt ut sina möjligheter att med olika medel påverka lokaliseringen av arbetstillfällena. För att nå den eftersträvade utjämningen av sysselsättningsmöjligheterna mellan olika regioner måste dessa möjligheter ytterligare förstärkas. Det gäller den regionalpolitiska medelsarsenalen men det räcker inte med detta. De regionalpolitiska aspekterna måste i ökad utsträckning också beaktas i näringspolitiken och när det gäller den offentliga sektorns verksamhet.

I betänkandet betonades vidare att ökad vikt i fortsättningen måste ägnas arbetstillfällenas fördelning inom länen och även lokaliseringen inom de enskilda lokala arbetsmarknaderna. Ökad uppmärksamhet måste också ägnas de skillnader i arbetstillfällenas sammansättning som finns mellan olika orter.

Någon mer detaljerad genomgång av de regionalpolitiska medlen gjordes alltså inte i delbetänkandet. Det fick bli en uppgift i det fortsatta utredningsarbetet. Sysselsättningsutredningen fick i maj 1976 tilläggsdirektiv om en översyn av den regionalpolitiska stödverksamheten. I direktiven preciserades vissa frågor som utredningen borde behandla i sitt fortsatta arbete. Men samtidigt underströks att denna precisering inte skulle hindra utredningen från att med stöd av sina ursprungliga direktiv ta upp även andra frågor med anknytning till regionalpolitiken.

Tilläggsdirektiven gavs mot bakgrund av att ramperioden för de regionalpolitiska stöden skulle löpa ut den 1 juli 1978. I motioner till riksdagen hade framförts krav på en parlamentarisk utredning med uppgift att utvärdera den nuvarande regionalpolitiken och lämna förslag till en ny politik på området. Riksdagen instämde i behovet av en samlad bedömning av den förda regionalpolitiken och en prövning av politikens framtida inriktning. Mot bakgrund av pågående utvärderingar av regionalpolitiken inom länsplane-

ringen, sysselsättningsutredningen och expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) var man dock från riksdagens sida inte beredd att förorda tillsättande av ytterligare en utredning som skulle behandla de regionalpolitiska frågorna. I stället ansåg man det lämpligt att anförtro utredningsuppdraget åt sysselsättningsutredningen som inom sig skulle kunna organisera sitt arbete på ett sätt som garanterade ett allsidigt parlamentariskt inflytande.

I tilläggsdirektiven, som i sin helhet redovisas i bilaga 2, sägs att de nuvarande regionalpolitiska stödformerna även i framtiden bör bilda stomme i verksamheten. Utredningen bör således främst undersöka förutsättningarna för att effektivisera nuvarande regionalpolitiska medel. Utredningsarbetet bör, sägs vidare, bedrivas i nära kontakt med ERU. I fråga om lokaliseringsutbildningen bör samråd också ske med utredningen om företagsutbildning. Samråd bör vidare ske med decentraliseringsutredningen. Sådant samråd har också skett med dessa utredningar vilket vi återkommer till under respektive punkt.

Utredningsarbetet borde enligt tilläggsdirektiven bedrivas så att statsmakterna kunde besluta i frågan senast våren 1978. Detta med tanke på att ramperioden för det regionalpolitiska stödet gick ut den 1 juli detta år. Regeringen meddelade dock utredningen under våren 1977 att man hade för avsikt att förlänga den nuvarande ramperioden med ett år för att på det sättet ge utredningen mer tid för översynsarbetet.

En sådan förskjutning bedömdes vid nämnda tidpunkt också som positiv från utredningens sida. Därigenom skulle det bli möjligt att sätta in den regionalpolitiska stödverksamheten i ett större sysselsättningspolitiskt sammanhang. Utredningen har ju uppgiften att ta ett samlat grepp över hela det politiska fältet när det gäller sysselsättningsfrågorna. Samordningen med vad som görs på andra områden – näringspolitiken, arbetsmarknadspolitiken etc. – var också ett av huvudmotiven till att översynen av regionalpolitiken och inom denna den regionalpolitiska stödverksamheten lades på sysselsättningsutredningen. Framflyttningen skulle vidare ge möjlighet att bättre utnyttja ERU:s utvärdering av stödverksamheten.

Slutbetänkandet skulle enligt direktiven lämnas i anslutning till den reviderade långtidsutredningen, dvs. i början av år 1978. Förlängningen av ramperioden skulle med denna tidsplan innebära att man kunde arbeta fram ett sammanhållet betänkande innefattande också översynen av de regionalpolitiska stödmedlen. Och detta i sådan tid att det skulle vara möjligt för regeringen att lägga en proposition om det regionalpolitiska stödet som också skulle kunna behandlas av vårriksdagen 1979.

Genom den försening som nu skett av den reviderade långtidsutredningen försenas emellertid slutbetänkandet. Det hade enligt vår mening varit en fördel om allt material hade kunnat redovisas i ett sammanhållet betänkande. Man hade då haft möjligheter att redovisa hur insatser på olika områden kan samordnas i en samlad sysselsättningspolitik, hur åtgärder på ett område kan stötta under insatser på ett annat.

Detta gäller, som vi ser det, inte minst på det regionalpolitiska området. En förstärkning av de regionalpolitiska medlen kan ensamt inte klara den eftersträvade regionala utjämningen av sysselsättningen. För detta krävs också en förstärkning på näringspolitikens område så att det finns några

projekt – utbyggnader och nylokaliseringar – att satsa de regionalpolitiska medlen på. På samma sätt kommer det att krävas stora arbetsmarknadspolitiska insatser när det gäller arbetsmarknadsutbildning m. m. för att de grupper som nu går undersysselsatta i de sysselsättningssvaga delarna av landet skall kunna gå in på de arbetstillfällen som genom en aktiv närings- och regionalpolitik lokaliseras till dessa regioner.

Enda möjligheten har i det uppkomna läget varit att lägga ett särskilt delbetänkande om de regionalpolitiska medlen. Vi vill framhålla de begränsningar som ligger i ett sådant förfarande när man ser till de samband som finns med insatser på områden som vi kommer att behandla först i slutbetänkandet. I kapitel 2 om regionalpolitikens förutsättningar pekas på de många kopplingar som finns till andra politikområden. Vilka förslag utredningen där kan komma med går emellertid nu inte att ange eftersom diskussionen på dessa områden fortfarande pågår inom utredningen när detta delbetänkande lämnas.

2 Regionalpolitikens förutsättningar

2.1 Den regionala utvecklingen

När den aktiva lokaliseringspolitiken startade i mitten av 1960-talet skedde det mot bakgrund av den stora befolkningsutflyttningen från skogslänen. Sysselsättningsminskningen inom jord- och skogsbruket vägdes inte upp av ökningen inom andra näringar.

Bosättningsmönstret och den regionala utvecklingen har alltid betingats av hur utkomst- och arbetsmöjligheterna fördelat sig och förändrats mellan olika orter och regioner i landet. Förändringar inom näringslivet liksom inom den offentliga sektorn påverkar på detta sätt hela tiden den regionala fördelningen av arbetstillfällen och indirekt också befolkningen. Dessa förändringar innebär påfrestningar både för enskilda människor och för samhället i stort. Men förändringarna – t. ex. sysselsättningsminskningen inom jord- och skogsbruket – har varit och är också en förutsättning för den ekonomiska och sociala välståndsutvecklingen i landet. Där finns således ett samband mellan å ena sidan den ekonomisk-sociala utvecklingen och å andra sidan befolkningens och arbetstillfällenas geografiska fördelning. Det nuvarande bebyggelsemönstret i landet präglas till betydande del av näringslivets sammansättning och regionala fördelning i tidigare skeden – den tid då fortfarande större delen av befolkningen hade sin försörjning i jordbruket och den tid när industrialiseringen av landet skedde.

Jordbrukets effektivisering och industrins framväxt har varit viktiga förutsättningar för en ökad välfärd och för en ökad social trygghet. Dessa förändringar har också inneburit en befolkningsomflyttning.

Flyttningarna har i södra och mellersta Sverige i stor utsträckning kunnat ske in till närliggande samhällen och städer. I de inre delarna av norra Svealand och Norrland har det emellertid inte funnits alternativa arbeten i tillräcklig omfattning. Människorna där fick till betydande del flytta över längre avstånd för att finna arbete. Det räckte i många fall inte att flytta till någon annan del av det egna länet. Man fick flytta längre – till landets södra och mellersta delar. Problemen med den stora utflyttningen från de s. k. skogslänen, dvs. Norrlandslänen samt Värmlands och Kopparbergs län, blev alltmer uttalade under 1950- och 1960-talen.

Det var år 1964 som riksdagen fattade beslut om en mer aktiv och målmedveten lokaliseringspolitik. Redan dessförinnan hade vissa regionalpolitiska insatser gjorts men inte på det samlade sätt som nu startade. Med statliga stödinsatser skulle industrisysselsättningen ökas i landets norra delar.

Det skedde i form av lokaliseringsstöd till industrin och också till viss turistverksamhet inom vad man kallade det norra stödområdet. Genom beslut år 1970 och 1973 har sedan stödet förstärkts och också utvidgats till andra näringsgrenar. Under 1970-talet har sedan också beslut fattats om omlokalisering av ett antal statliga verk från stockholmsområdet ut till andra delar av landet.

I början av 1970-talet uppnåddes en förbättrad regional balans vad gäller befolkningsutvecklingen. Den kraftiga utflyttningen från skogslänen på 10 000–15 000 personer per år ersattes under 1970-talets första hälft med en inflyttning. Befolkningsomflyttningarna mellan länen blev avsevärt mindre än tidigare. En förbättrad balans kunde också noteras inom länen bl. a. som en följd av den ökade pendlingen. Genom lokaliseringspolitiken har pendling och flyttning inom länet blivit en praktisk möjlighet för många som annars hade varit tvingade att flytta till andra delar av landet. De större orterna fungerar på detta sätt som stödjepunkter för kringliggande kommuner.

Den förbättrade regionala balansen diskuterades ingående i utvärderingen av länsplaneringen 1974 och i den proposition som lades fram under våren 1976 om en samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik liksom i arbetsmarknadsutskottets betänkande över nämnda proposition. En huvudpunkt där är att de regionalpolitiska insatserna inte får avstanna. Fortsatta närings- och lokaliseringspolitiska åtgärder är nödvändiga, sade man, för att bevara och så långt möjligt ytterligare förbättra den regionala balans som uppnåtts under första delen av 1970-talet. Det räcker inte med balans på befolkningssidan. Det krävs också att man i olika delar av landet kan erbjuda människorna likvärdiga sysselsättningsmöjligheter. Utan detta riskerar man att återigen komma i en situation med stor omflyttning och stora nettoförskjutningar mellan landets olika delar.

Att den förbättrade regionala balansen vilar på en bräcklig grund och att situationen snabbt åter kan förändras i negativ riktning visar utvecklingen under de allra senaste åren. Den nettoinflyttning som skogslänen uppvisade under 1970-talets första hälft har stannat av och i några fall förbytts i nya flyttningsförluster. Denna förändrade bild återspeglas också i de prognoser som under våren 1978 har tagits fram inom länsplaneringen. Även om det inte är några dramatiska förändringar i förhållande till tidigare pekar de nya prognoserna att nettoomflyttningen mellan länen åter kommer att öka något. Det skall påpekas att dessa prognoser är gjorda utifrån antagande om att nuvarande regionalpolitiska insatser görs även i fortsättningen. Även med sådana räknar man således med ökade spänningar mellan landets olika delar. Här skall också nämnas de regionala problem som uppstått på många orter under de senaste åren genom den omfattande strukturomvandlingen inom industrin.

Den förändrade situationen under de allra senaste åren kan också utläsas i en ökad osäkerhet i bedömningarna inför framtiden. Det gäller i fråga om industrisysselsättningens utveckling, om strukturomvandlingen och dess regionala följdverkningar, om den ekonomiska utvecklingen, om takten i den offentliga sektorns utbyggnad etc. Detta är frågor av grundläggande betydelse för sysselsättningspolitiken och regionalpolitiken och som vi kommer att behandla i slutbetänkandet. Innan vi i de följande avsnitten går in på en diskussion om de regionalpolitiska medlen synes det dock nödvändigt att i

grova drag försöka teckna den miljö i vilken regionalpolitiken skall bedrivas framöver.

Vi skall här diskutera några av de mål som riksdagen satt upp för regionalpolitiken och se på möjligheter och begränsningar för en sådan politik. Detta är några av de områden som behandlas:

- Befolkningsutvecklingen
- Sysselsättningsmöjligheterna i skilda regioner
- Sysselsättningsutvecklingen och möjligheterna att påverka arbetstillfällenas lokalisering i skilda näringsgrenar
- Den offentliga sektorns roll
- Industrisysselsättningens utveckling
- Insatser på det näringspolitiska området
- En åtgärdsinriktad planering
- Ekonomiska aspekter på regionalpolitiken

En diskussion kring dessa punkter skulle kunna göras mycket omfattande. Vi har dock medvetet försökt hålla nere omfattningen på detta kapitel. Det innebär bl. a. att vi inte går in på någon mer utförlig beskrivning av förhållandena i skilda regioner eller av den regionala utvecklingen. Vi vill här hänvisa till det material som redovisats i ERU:s nyligen publicerade betänkande "Att främja regional utveckling" (SOU 1978:46) och till vad som löpande tas fram av sådana uppgifter inom länsplaneringen. Detta är som nämnts också frågor som vi återkommer till i slutbetänkandet.

2.2 Befolkningsutvecklingen

Riksdagen har med sina befolkningsramar för länen i grova drag angivit hur utvecklingen bör bli i landets olika delar. Utgångspunkten har härvid varit att i stort försöka behålla den nuvarande befolkningsfördelningen mellan länen. I propositionen om en samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik som lades i maj 1976 angavs följande utgångspunkter när det gäller befolkningsutvecklingen:

- utvecklingen i storstadsområdena bör hållas på en fortsatt balanserad nivå
- huvudalternativet för planeringen i stödområdeslänen bör vara en i stort sett oförändrad befolkning
- för län utanför storstadsområdena och utanför allmänna stödområdet bör planeringen inriktas på vad som kan följa av en rimlig prognos utan särskilda regionalpolitiska insatser. Här liksom för länen inom stödområdet bör en oförändrad befolkning vara en grundläggande ambition.

När sedan riksdagen under hösten 1976 behandlade propositionen gjordes vissa ändringar beträffande befolkningsramarna. Bl. a. gjordes en precisering av till vilken del av ramen planeringen i respektive län borde inriktas. Följande preciseringar gjordes:

- planeringen i storstadslänen inriktas i första hand på de undre delarna av ramarna

- planeringen i stödområdeslänen inriktas i första hand på de övre delarna av planeringsramarna
- planeringen i övriga län inriktas i första hand mot mellandelen av respektive befolkningsram.

Befolkningsramar av detta slag kan aldrig, enligt vår mening, bli till mer än grova riktmärken för planeringen. Välståndet i ett län hänger inte samman med antalet invånare. Däremot kan större förändringar i befolkningstalet innebära påfrestningar både för samhället och för enskilda människor.

Det finns för vår del ingen anledning att lägga några förslag om vilka befolkningsramar som bör sättas upp för de skilda länen. Detta måste som hittills ske inom den rullande länsplaneringen. Vi vill dock understryka vikten av att det finns en koppling mellan befolkningsramarna och de medel som man är beredd att sätta in för att påverka utvecklingen. Det är ingen mening att ange ramar som det inte finns täckning för på medelssidan. Då är risken för felsatsningar och svikna förhoppningar stor. Det bör här också framhållas att det inte enbart är en fråga om ekonomiska resurser huruvida ett visst befolkningstal skall uppnås eller ej. Avgörande är till sist människornas upplevelse av de skilda regionernas arbetsmarknad, service och miljö med dessa insatser inberäknade.

En i stort oförändrad befolkning kan enligt vår mening vara en rimlig riktpunkt för regionalpolitiken och planeringen i de skilda länen. Det kan dock bli svårt att helt undvika förändringar. Ålderssammansättningen är i en del län idag sådan att det krävs en betydande nettoinflyttning för att väga upp det negativa födelsenetto man har. Ett förhållande som förstärkts av den allmänna nedgången i födelsetalen i landet. Det är tveksamt om man kommer att klara en sysselsättningsökning som räcker både till att höja sysselsättningsgraden bland dem som redan bor där och att samtidigt ge arbete åt en nettoinflyttning av människor.

De synpunkter som här redovisats beträffande befolkningsramarna för länen gäller i allt väsentligt också de ramar som ställs upp för enskilda kommuner. Denna fördelning görs av länen själva inom de länsramar som riksdagen angivit. Även inom länen finns en uttalad strävan att få en balanserad utveckling mellan olika länsdelar och mellan olika kommuner.

Utvecklingen under 1970-talet har i viss grad också inneburit minskade befolkningsförskjutningar inom länen jämfört med tidigare. Pendlingen har ökat kraftigt varigenom många mindre kommuner kunnat behålla och i en del fall också ökat sin folkmängd. Detta gäller främst kommuner som ligger inom pendlingsavstånd från länens primära centra och större regionala centra där ökningen av arbetstillfällena i huvudsak sker. Sämre är det för de mindre kommuner som ligger på längre avstånd från dessa tillväxtcentra. För flertalet av dem fortsätter utflyttningen och befolkningsminskningen, om än i lägre takt än under 1960-talet.

Flera skäl talar för att vi också i fortsättningen kommer att få vissa befolkningsförskjutningar mellan kommunerna. För det första är skillnaderna i befolkningens sammansättning mer markerade mellan enskilda kommuner än mellan länen, vilket gör att utgångsläget skiljer sig mycket mellan olika kommuner, när det gäller befolkningsutvecklingen framöver. För det andra och det på sikt kanske viktigaste är arbetsmöjligheterna mycket

varierande mellan olika kommuner. Detta gäller särskilt om man ser till valmöjligheter och trygghet på arbetsmarknaden.

Som vi tidigare sagt påverkas hela tiden befolkningsutvecklingen i skilda regioner av sysselsättningsförändringar inom näringslivet och den offentliga sektorn. Otillräckligt antal arbetstillfällen totalt sett i skilda regioner har gjort att många människor flyttat till orter där de kunnat finna ett arbete. Det är emellertid inte enbart en fråga om antal arbetstillfällen utan också om hur olika arbetsmarknader erbjuder arbetstillfällen som svarar mot människors utbildning och yrkesinriktning.

Många av de små och isolerade arbetsmarknader som finns här i landet kommer även efter en förbättring vara så begränsade och dåligt differentierade att många människor, framför allt beroende på sin yrkesinriktning, sannolikt kommer att föredra arbetsmarknader med bredare yrkesutbud. Å andra sidan finns det också människor som väljer yrke och arbete så att de kan få sin utkomst på en mindre ort som de vill bo kvar på eller flytta till.

Man måste naturligtvis beakta den låsning som finns i nuvarande bebyggelsemönster och ortsstruktur. Samtidigt är det viktigt att ha klart för sig i vilken riktning kraven går och att man i de successiva förändringarna också har ett långsiktigt perspektiv. Det gäller att planera och bygga samhället på ett sätt som vidgar valmöjligheterna och tryggheten för människorna på arbetsmarknaden.

Vissa befolkningsförskjutningar mellan och inom länen torde man således ha att räkna med också i framtiden. Dessa förskjutningar bör dock kunna ske i balanserade former, men då är en förutsättning att man får till stånd en väsentlig höjning av sysselsättningsgraden i regioner där den idag ligger lågt.

2.3 Sysselsättningsmöjligheterna i skilda regioner

Allas rätt till arbete är ett grundläggande mål för sysselsättningspolitiken. Detta mål bildar också utgångspunkten för de regionalpolitiska utjämningssträvandena.

En långtgående utjämning av sysselsättningsgraden mellan de lokala arbetsmarknaderna bör, som betonades i delbetänkandet, utgöra utgångspunkt och riktmärke för den långsiktiga politiken. Denna utjämning förutsätter en kraftig höjning av sysselsättningsnivån i de delar av landet där den nu ligger lågt och detta kommer att kräva en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik.

Det räcker som tidigare framhållits emellertid inte med att enbart se på regional utjämning som en fråga att skapa ett visst antal arbetstillfällen. Människorna ställer också kvalitativa krav på arbetsmarknaden vad gäller valmöjligheter, trygghet m. m.

Kravet på väl differentierade arbetsmarknader har ägnats betydande uppmärksamhet inom regionalpolitiken under senare år. I 1972 års regionalpolitiska beslut liksom i vårt delbetänkande "Arbete åt alla" och även i propositionen och riksdagsbeslutet 1976 om sysselsättnings- och regionalpolitiken betonas vikten av att goda lokala arbetsmarknader skapas som svarar mot medborgarnas krav på valmöjligheter, inkomstmöjligheter och trygghet i

sysselsättningen.

Mycket talar för, att dessa krav kommer att bli än mer uttalade i framtiden. Den välutbildade ungdom som nu går ut i arbetslivet kommer att utgöra ett betydande inslag på morgondagens arbetsmarknad. Detta kommer att skärpa kraven på allsidighet. De gifta kvinnornas utträde på arbetsmarknaden kommer också att verka i den riktningen.

Valmöjligheterna på en ort och ortens motståndskraft mot konjunktur- och strukturförändringar är starkt beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och näringsstruktur och några möjligheter att göra alla orter lika på den punkten finns inte. Arbetet måste därför inriktas på att i de skilda länen bygga upp väl differentierade arbetsmarknader som kan tillgodose människors krav på valmöjligheter m. m. Därmed ökas människornas möjligheter att stanna kvar i sin hemtrakt. Den omflyttning som trots allt blir nödvändig kan ske över kortare avstånd och i huvudsak inom det egna länet. Genom bl. a förbättrade kommunikationer och ett ökat pendlingsutbyte över kommungränserna kan större orters arbetsmarknader fungera som stödjepunkter för kringliggande mindre orter, något som i praktiken också skett under de senaste åren. En ökad differentiering kan allmänt sett också uppnås på mindre orters arbetsmarknader genom höjningar av den allmänna sysselsättningsnivån liksom genom en fortsatt utbyggnad av service- och tjänstesektorn. En del förbättringar bör också kunna nås genom en medveten styrning av de ny- och omlokaliseringar som hela tiden sker både på industri- och servicesidan. Självfallet måste dessa möjligheter tas till vara.

Vi skall i detta avsnitt se på möjligheterna till en utjämning och en höjning av sysselsättningsgraden i olika typer av regioner. Under första hälften av 1970-talet har sysselsättningen relativt sett ökat ungefär lika mycket i alla län. Det är för skogslänens del en klar förbättring jämfört med 1960-talet. Skogslänen redovisade då sjunkande sysselsättning medan den ökade i övriga landet. Vad man har uppnått är i stort sett parallell utveckling mellan landets olika delar. Men för att få en utjämning till stånd krävs att sysselsättningen ökar mer i de regioner där sysselsättningsgraden nu ligger lågt.

De räkneexempel över arbetskraftstillgångar som redovisades i delbetänkandet och som nu aktualiserats på nyare material visar att det allmänna stödområdet sammantaget skulle behöva ungefär 20 % fler arbetstillfällen än vad det nu har för att sysselsättningsmässigt komma i nivå med de delar av landet där sysselsättningen nu ligger högst. I det inre stödområdet skulle behövas nästan 30 % fler arbetstillfällen. Motsvarande siffra för landet i övrigt är 10 %.

I den s. k. ortsplanen har man delat in kommunerna i ett antal ortstyper. Man har sålunda definierat storstadsområden, primära centra och regionala centra. Övriga kommuner benämnes kommuncentra. I en del till ytan stora kommuner har också utpekats kommundelscentra. En utvärdering av ortsplanen pågår för närvarande inom länsplaneringen. För man samman kommunerna på dessa ortstyper finner man att de relativt sett största arbetskraftstillgångarna finns i kommuncentra och regionala centra. I kommuncentra skulle sysselsättningen behöva öka med ungefär 15 % för att komma i nivå med de regioner som har högsta sysselsättningsgraden och i regionala centra med ca 13 %. Men också inom de skilda ortstyperna finns stora variationer. Spännvidden mellan högsta och lägsta värden på andelen

sysselsatta av befolkningen kan räknas i flera tiotals procent. Det skall påpekas att de nya arbetstillfällena inte med nödvändighet behöver lokaliseras till respektive ortstyp på detta sätt. Pendlingen kan här utgöra en utjämnande faktor.

Dessa siffrors karaktär av räkneexempel får kraftigt understyrkas. De kan tjäna som en grov mätare på sysselsättningsläget i skilda regioner och landsdelar men de ger långt ifrån någon fullständig bild av förhållandena. Arbetstillgångarnas storlek och sammansättning kommer att närmare analyseras och diskuteras i vårt slutbetänkande och det gäller också deras regionala fördelning. Klart står emellertid att det idag finns betydande regionala skillnader i sysselsättningsgrader mellan olika regioner och någon egentlig utjämning förutses heller inte i länsplaneringens prognoser för resten av 1970-talet och för 1980-talet med dagens regionalpolitiska medel.

Det är bland kvinnorna man finner de största regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad. Störst är de i åldrarna över 50 år. På kort sikt är det tveksamt hur långt man här kan nå i utjämning. Undersökningar som gjorts visar att en förhållandevis liten del av de personer som i dessa åldrar inte är ute på arbetsmarknaden är beredda att börja förvärvsarbeta. I de yngre åldersgrupperna är skillnaden i sysselsättningsgrad betydligt mindre vilket i ett längre tidsperspektiv skulle tala för att man kommer att få en utjämning i attityden till förvärvsarbete även högre upp i åldrarna.

Den regionala utjämningen av sysselsättningsgraden är inte något som kommer av sig själv. Hur många som vid ett visst tillfälle vill ha förvärvsarbete är ytterst beroende på hur förhållandena på arbetsmarknaden är – tillgång på arbete, löner, anställningsförhållanden m. m. – och hur samhällsservicen är ordnad. För att nå målet "Arbete åt alla" kommer att krävas en kraftfull sysselsättningspolitik med insatser både vad gäller arbetskraften och arbetsuppgifterna.

Det är viktigt att understryka detta. Man kan alltså inte lägga beräkningar om hur många som ytterligare skulle förvärvsarbeta vid en sysselsättningsgrad motsvarande de regioner där den i dag ligger högt som grund för konkreta lokaliseringsbeslut.

Det bör i detta sammanhang observeras att antalet personer i yrkesverksam ålder kommer att förändras i olika regioner beroende på ojämnheter i ålderssammansättningen. I kommuner, som under tidigare skeden fått vidkännas en nettoutflyttning, är antalet personer i de lägre åldrarna i dag betydligt färre än antalet personer i högre åldersgrupper. Detta innebär att antalet yrkesverksamma i sådana kommuner kan komma att minska framöver även vid en kraftig höjning av sysselsättningsgraden om alltså en inflyttning inte sker.

Frågan kan naturligtvis ställas hur långt man även på sikt kan komma i regional utjämning. De lokala arbetsmarknaderna är inte och kommer heller aldrig att bli lika vad gäller folkmängd, yta m. m. För männens del har olikheterna dock inte lett till några större skillnader i sysselsättningsgraden mellan regionerna. Där är det faktiskt så att de största orterna inte ligger högst. Mot denna bakgrund synes det ändå rimligt att utgå från att också kvinnorna i ett långsiktigt perspektiv kommer att söka sig ut på arbetsmarknaden i ungefär samma utsträckning i alla regioner. En långtgående regional utjämning av sysselsättningsgraden synes mot den bakgrunden vara en

rimlig utgångspunkt för den långsiktiga politiken.

För att nå en sådan utjämning räcker inte nuvarande regionalpolitiska insatser. Detta framhölls i delbetänkandet "Arbete åt alla" och gäller fortfarande. De regionalpolitiska styrmedlen måste förstärkas. Men det krävs mer än detta. Närings- och industripolitiken måste förstärkas och därtill få en klarare regionalpolitisk inriktning. Det är vidare nödvändigt att man mer än hittills för in tjänstesektorn i regionalpolitiken – både den offentliga och den privata delen.

Vi skall i avsnitt 2.4 se på möjligheterna att påverka arbetstillfällenas lokalisering. Men det skall också sägas ifrån att den geografiska anpassningen mellan arbetskraften och arbetstillfällena kan inte klaras enbart med en bättre styrning av arbetsplatsernas lokalisering.

Åtgärder måste som tidigare nämnts också sättas in för att underlätta för människorna att nå de arbeten som finns inom den egna regionen. Ett större beaktande av sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen och en utbyggd kollektivtrafik som också passar för resor till och från arbetet är här av största betydelse.

Sysselsättningsförhållandena på en ort bestäms i stor utsträckning av hur tillgängliga arbetsplatserna är från pendlingssynpunkt. Vi kan som tidigare nämnts konstatera att pendlingen ökat mycket kraftigt under de senaste årtiondena. Det är naturligtvis det ökade antalet personbilar som gjort detta möjligt. Resmöjligheterna intar en nyckelroll både för möjligheterna till arbete överhuvudtaget och för valmöjligheterna och tryggheten på arbetsmarknaden.

En betydande del av den ökade rörlighet inom de lokala arbetsmarknaderna som en ökad sysselsättning och förbättrade sysselsättningsmöjligheter i övrigt kräver måste enligt vår mening klaras genom en utbyggd kollektivtrafik och ett bättre utnyttjande av de bilar som finns genom bl. a. ökad samåkning.

Sysselsättningsutredningen har tillsammans med bl. a. kommunikationsdepartementet, landstingsförbundet och det kommun- och landstingsägda länsbussbolaget i Örebro län bedrivit ett trafikförsök med särskild inriktning på arbetsresor i Lindesbergs kommun. Försöksverksamheten har nyligen redovisats i en särskild rapport till utredningen (SOU 1978:57).

Av rapporten framgår de svårigheter som föreligger utanför storstäderna och övriga större orter att skapa en kollektivtrafik som också fungerar för resor till och från arbetet. De praktiska försök som gjorts med utbyggd busstrafik för arbetsresor visar emellertid att det finns vissa möjligheter att ordna en sådan trafik när det gäller de mer vanligt förekommande arbetstiderna. Trafikförsöket visar också att det knappast är möjligt att med konventionell kollektivtrafik nå ut till alla delar av en kommun. Där krävs andra trafiklösningar. Det kan röra sig om minibussar som körs av de förvärvsarbetande själva och som när de inte används för transporter till och från arbetet eventuellt används för andra ändamål. Det kan vidare ske genom en mer organiserad samåkning i privatbil där t. ex. arbetsförmedlingen kan spela en roll som förbindelselänk.

Försöket visar vidare att det krävs anpassningar också på andra områden än själva trafiken. Det gäller bl. a. bebyggelsens lokalisering. Nya bostadsområden och arbetsplatsområden måste läggas på ett sådant sätt att resande med

kollektiva färdmedel underlättas.

Vidare är det nödvändigt med en anpassning av arbetstiderna inkl. skolans arbetstider i syfte att nå ett effektivt resursutnyttjande av fordonsparken. Anpassningen kan ta sig olika uttryck i skilda regioner beroende på de lokala förhållandena – spridning eller koncentration.

Även om man på detta sätt genom utökade trafikinsatser kan göra det möjligt för ytterligare människor att pendla mellan bostad och arbete finns det skäl att anta att pendlingen inte kommer att öka lika kraftigt framöver som under de senaste årtiondena. Antalet personbilar kommer antagligen inte att öka i samma takt som tidigare och det kommer antagligen att bli avsevärt dyrare att köra bil med tanke på höjda drivmedelspriser m. m. Det kan enligt vår mening redan nu finnas anledning att se på de konsekvenser som en stagnerande och i en framtid kanske t. o. m. minskad bilpendling kan föra med sig från sysselsättningssynpunkt.

Möjligheterna och begränsningarna att genom förbättrade kommunikationer öka sysselsättningsmöjligheterna för den enskilde är frågor som vi återkommer till i vårt slutbetänkande.

En viss rörlighet på arbetskraftssidan – både yrkesmässig och geografisk – är nödvändig i en fungerande arbetsmarknad. De strukturella förändringar som sker inom näringslivet och inom den offentliga sektorn kan inte alltid klaras upp på en lokal arbetsmarknad så att alla individer får det arbete de önskar. Vidare är det så att vissa människor väljer yrke och arbete med hänsyn till de arbetstillfällen som finns på den egna orten. Andra söker sig arbete inom ett bestämt yrke och är beredda att flytta för att få ett sådant arbete. Den senare gruppen tenderar att öka bl. a. genom att fler väljer längre och mer specialiserade utbildningar.

Det har därtill blivit allt vanligare att både mannen och kvinnan i en familj ställer krav på lämpliga arbetstillfällen. Om man på detta sätt inom en och samma familj skall tillgodose två eller flera personers önskemål om arbete som svarar mot var och ens intresse och utbildning kommer detta att ställa krav på väl differentierade arbetsmarknader.

Dessa större arbetsmarknader kan som framhölls i vårt delbetänkande "Arbete åt alla" åstadkommas antingen i stora centra eller genom att arbetstillfällena inom ett större geografiskt område görs tillgängliga för pendling bl. a. genom förbättrade kommunikationer. Ser man till mindre orter på större avstånd från varandra är där ett betydande flyttningsutbyte gentemot andra orter nödvändigt för att denna anpassning skall kunna uppnås mellan människornas önskemål och krav och arbetsmarknadens möjligheter att tillgodose dessa.

Den geografiska och yrkesmässiga rörligheten är frågor som vi mer ingående kommer att behandla i slutbetänkandet.

2.4 Sysselsättningsutvecklingen inom olika näringsgrenar

2.4.1 *Den regionala fördelningen och möjligheterna att påverka denna*

I delbetänkandet "Arbete åt alla"gjorde vi en indelning av sysselsättningen i ett antal verksamhetsgrupper med hänsyn till möjligheterna att påverka deras lokalisering. Vi gjorde det i följande grupper:

- lokal service
- jord- och skogsbruk
- regional service
- länsservice
- nationell service samt
- tillverkningsindustri.

Det kan här vara lämpligt att knyta an till den diskussion som fördes i delbetänkandet om hur sysselsättningsutvecklingen kan förväntas bli i skilda ortstyper. De olika verksamhetsgrupperna är i olika grad företrädda i olika typer av kommuner. Utvecklingen i de skilda verksamheterna blir därför av största betydelse för sysselsättningsutvecklingen i olika orter.

Den framtida sysselsättningsökningen kommer i huvudsak att ligga inom service- och tjänstesektorn. Här skall inte göras några bedömningar kring hur stor ökningen kan förväntas bli. Det återkommer vi till i slutbetänkandet. Detsamma gäller beträffande de krav på ekonomiska resurser m. m. en utbyggnad av den offentliga sektorn kommer att ställa. Låt oss här endast konstatera att en fortsatt sysselsättningsökning kan förutses inom service och tjänstesektorn och att detta har stor betydelse för sysselsättningsutvecklingen regionalt sett.

Service- och tjänstesektorn är jämfört med industrin mer koncentrerad till de största och medelstora orterna. Vissa orter har en serviceapparat som också betjänar kringliggande kommuner. Dessa orter har därigenom en större servicesysselsättning än orter som bara har lokala servicefunktioner.

Detta är den allmänna bilden vid en jämförelse mellan skilda ortstyper. Förhållandena kan naturligtvis variera också mellan kommuner inom en och samma ortstyp.

Lägger man in de sysselsättningsförändringar som kan förutses inom skilda näringsgrenar kan man konstatera att de största sysselsättningsökningarna kommer att erhållas i de regioner som har en stor service- och tjänstesektor och ett relativt bra sysselsättningsläge medan de sysselsättningssvagare regionerna med en begränsad service- och tjänstesektor kommer att få förhållandevis små ökningar.

Största ökningen får man i storstadsområdena och i de s. k. primära centra, bl. a. som en följd av den stora service- och tjänstesektorn i dessa orter och den expansion som förväntas inom dessa näringar. Detta kan, som påpekades redan i delbetänkandet, leda till en ökad konkurrens om arbetskraften. Sysselsättningsgraden ligger i dessa områden redan mycket högt vilket gör att de egna arbetskraftstillgångarna där är begränsade.

I Stockholmsregionen är kvinnornas förvärvsgrad för flera åldersgrupper uppe i nivå med männens. Man är nu inne i en situation där utrymmet för

fortsatta höjningar av den kvinnliga förvärvsgraden är mycket begränsat även med betydande insatser från samhällets sida för att ta bort olika slag av förvärvshinder. Arbetskraftsundersökningarna från 1977 antyder också att ökningen i den kvinnliga sysselsättningsgraden i Stockholms län nu börjat avta. Också andra större orter är uppe i en förvärvsgrad som gör att arbetskraften inte kan öka så mycket mer.

Några möjligheter att regionalt omfördela verksamheten inom vad som här kallats lokal och regional service föreligger inte. Konkurrensen kommer i stället att stå mellan länsservice och den nationella servicen å ena sidan och tillverkningsindustrin å den andra. Uppmärksamhet måste vid en avvägning däremellan också ägnas balansen mellan service- och industriarbeten.

Som också framhölls i delbetänkandet måste i en situation med ökad konkurrens om arbetskraften även beaktas de följdverkningar detta kan få från servicesynpunkt. Hälso- och sjukvården, barnomsorgen, åldringsvården etc. kan i ett sådant läge få svårigheter att rekrytera personal i tillräcklig omfattning vilket kan komma att inkräkta på servicens omfattning och kvalitet.

I flertalet s. k. regionala och kommuncentra blir sysselsättningsökningarna allmänt sett mer begränsade genom att service- och tjänstesektorn där är mindre. Detta samtidigt som det är i dessa orter de största höjningarna av sysselsättningsgraden måste åstadkommas för att den eftersträvade regionala utjämningen skall uppnås. Utvecklingen kommer alltså inte av sig själv att leda till någon regional utjämning av sysselsättningsgraden. Det visar också de prognoser som tagits fram inom länsplaneringen. En viss utjämning kan dock nås genom en ökad pendling över kommungränserna. Detta gäller främst landets södra och mellersta delar och utefter norrlandskusten där avstånden inte är så stora mellan orterna. Men kvar står att en betydande del av utjämningen endast kan klaras genom en medveten påverkan och styrning av arbetstillfällenas lokalisering.

Många verksamheter går inte att flytta mellan olika regioner. Så är exempelvis den lokala servicen och jord- och skogsbruket från lokaliseringssynpunkt låsta till den egna orten/kommunen. Den lokala servicen har kravet på närhet till de människor som den skall betjäna och de areella näringarna genom att marken är den fundamentala produktionsfaktorn.

Befolkningens geografiska fördelning är styrande också för sysselsättningens lokalisering inom verksamhetsgrupperna regional service och länsservice. Den regionala servicen och länsservicen är således lokaliseringsmässigt bundna till den egna länsdelen respektive det egna länet. Möjligheten att påverka lokaliseringen av dessa verksamhetsgrupper utsträcker sig följaktligen till styrning inom dessa geografiska områden. Arbetstillfällen inom dessa verksamheter kan alltså inte användas för utjämning mellan länen. För utjämningen inom länen kan de däremot spela en viktig roll.

De två återstående grupperna – den nationella servicen och tillverkningsindustrin – är inte på samma sätt bundna till någon bestämd del av landet. Verksamheten inom dessa kan således också utnyttjas för utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan länen.

Genomgången visar på begränsningarna i möjligheterna att påverka lokaliseringen av arbetstillfällena inom skilda verksamheter. En stor del av dem är helt bundna till de lokala arbetsmarknaderna och kan inte användas

för regional utjämning. Den måste klaras genom en styrning av arbetstillfällena inom de fyra övriga grupperna. Det gäller här att söka påverka lokaliseringen inom de geografiska områden som verksamheten medger – inom länsdelen, inom länet och inom landet som helhet.

Efter denna allmänna genomgång av olika näringsgrenars betydelse för sysselsättningen i skilda regioner och möjligheterna till en regional utjämning skall vi så se något på utvecklingen inom respektive näringsgren.

2.4.2 *Jord- och skogsbruket*

Sysselsättningsminskningen inom jord- och skogsbruket har varit en av huvudorsakerna till den stora utflyttningen från norra Sverige och också till omflyttningen inom länen. Avgången från dessa näringar har nu minskat i omfattning och kan förväntas minska ytterligare under de närmaste årtiondena. Detta innebär att de lokaliseringspolitiska insatserna i minskad omfattning kommer att gå åt för att täcka upp avgången från dessa näringar. Ser man därtill på den sneda åldersfördelningen bland jordbrukarna och bland dem som arbetar inom skogsbruket kommer det nu på många håll att behöva rekryteras betydande antal människor till dessa näringar. I dessa avseenden förbättras således möjligheterna för det regionalpolitiska utjämningsarbetet jämfört med tidigare.

Jord- och skogsbruket har trots att näringarna totalt i landet inte sysselsätter mer än ca 5 procent av de förvärvsarbetande stor betydelse för sysselsättningen i många kommuner. Det finns kommuner där uppemot en tredjedel arbetar inom dessa näringar. Det rör sig ofta om kommuner som i övrigt har en besvärlig arbetsmarknadssituation. Ett samordnat tillvaratagande av sysselsättningsmöjligheterna inom jord- och skogsbruket är där av största betydelse. Man skall i detta sammanhang också se på den sysselsättning som finns inom livsmedelsindustrin. Likaså bör nämnas den deltidssysselsättning som många människor har inom jordbruket. Det avbytarsystem som nu byggs ut inom jordbruket kommer att ge en del nya arbetstillfällen.

Detta är frågor som nyligen behandlats i bl. a. jordbruksutredningen och jordförvärvsutredningen. Där betonas vikten av att sysselsättnings- och regionalpolitiska aspekter beaktas i rationaliserings- och strukturpolitiken inom jordbruket. Vidare att hänsyn tas till de lokala förhållanden som råder på arbetsmarknaden i olika områden.

På motsvarande sätt finns det skäl att väga in de lokala sysselsättningsförhållandena när det gäller insatser inom skogsvården.

En utbyggd planering är nödvändig för jord- och skogsbruket. Därtill krävs en bättre samordning mellan planeringen och insatserna inom jord- och skogsbruket och den regionalpolitiska planeringen i övrigt. Lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna har här en viktig uppgift. I några län har i anslutning till länsplaneringen utarbetats särskilda handlingsprogram för jord- och skogsbrukets utveckling i länet.

Det skall här också omnämnas att statligt stöd lämnas för särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygd vilket även berör jord- och skogsbruket. Dessa frågor behandlas i kapitel 5.

2.4.3 *Service- och tjänstesektorn*

Sysselsättningen har ökat mycket kraftigt inom service- och tjänstesektorn under de senaste årtiondena. Huvuddelen av ökningen ligger på den offentliga sektorn. Det gäller områden som utbildning, sjukvård, åldringsvård, barnomsorg samt annan social service. Allt tyder på att utbyggnaden kommer att fortsätta, om än kanske inte i samma takt som hittills.

Var den framtida sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn kommer att hamna geografiskt beror till betydande del på inom vilka sektorer utbyggnaden kommer att ske. De sysselsättningstunga utbyggnadsområdena – barnomsorgen samt långtidssjukvården och annan äldreomsorg – rör i samtliga fall verksamheter av lokal karaktär.

Den pågående och förestående utbyggnaden av den offentliga sektorn kommer således allmänt sett att fördelas relativt jämnt mellan kommunerna. Detta är en förbättring jämfört med tidigare. Men det leder inte till någon utjämning. De stora kommunerna med sin tidigare höga servicesysselsättning och likaså höga sysselsättningsgrad får relativt sett lika mycket som de mindre kommunerna. Därtill visar erfarenheterna att det krävs en mycket medveten planering och dessutom direkta styrmedel för att verkligen få till stånd den utbyggnad av mera decentraliserade verksamhetsformer som nu redovisas i planeringen.

För att genom den offentliga sektorns verksamhet åstadkomma en regional utjämning kommer att krävas en målmedveten planering och därtill kopplade regionalpolitiska styrmedel. Mot den bakgrunden behandlar vi i kapitel 4 ganska utförligt frågan om den offentliga sektorn och regionalpolitiken. Det gemensamma syftet med de olika åtgärder som där föreslås är att i ökad utsträckning få in de regionalpolitiska aspekterna i den verksamhet som bedrivs av staten, kommunerna och landstingen. Därigenom aktualiseras delvis nya inslag i det regionalpolitiska arbetet. Det är enligt vår mening viktigt att genom effektiva styrmedel i kombination med ekonomiska insatser även inom den offentliga sektorn kunna nå praktiska resultat av regionalpolitisk betydelse.

Vad beträffar den privata delen av service- och tjänstesektorn är koncentrationen till större orter ännu mer markerad än för den offentliga. Sysselsättningen har inom sektorn legat på ungefär samma nivå under 1970-talet och prognoserna förutser inga större förändringar under de närmaste fem till tio åren. Vissa försök har under de senaste åren gjorts för att lokaliseringsmässigt söka påverka delar av den privata servicen. Resultaten har dock uteblivit. En förstärkning av påverkningsmöjligheterna är här nödvändig. De förslag som i kapitel 3 läggs fram beträffande de regionalpolitiska stödmedlen har bl. a. detta syfte.

2.4.4 *Utvecklingen inom industrin*

Industrin intar med sin förhållandevis stora obundenhet vad gäller lokaliseringen något av en nyckelställning i regionalpolitiken. Det är den enda näringen tillsammans med serviceverksamhet av nationell karaktär som kan utnyttjas för en utjämning mellan olika landsdelar och mellan länen. En betydande del av sysselsättningsökningen i de mindre och sysselsättnings-

svaga kommunerna måste, som vi ser det, ske genom en ökad industrisysselsättning. Av största betydelse är därför vad som kommer att hända med industrisysselsättningen framöver.

Antalet industrisysselsatta har under den hittills gångna delen av 1970-talet legat och pendlat strax över 1 milj. Förändringarna har följt konjunktursvängningarna. Efter en nedgång åren 1971–72 med ca 45 000 personer ökade så sysselsättningen med ungefär samma antal fram till 1975. Sedan dess har den åter minskat. Den prognos som statens industriverk redovisade hösten 1977, vilket när detta skrivs är den senast tillgängliga, pekar på en nedgång i industrisysselsättningen med drygt 80 000 personer från 1976 till 1982. En ny prognos är under utarbetande och kommer att presenteras i anslutning till den reviderade långtidsutredningen senare i höst.

Frågan om den svenska industrins utveckling framöver kommer att mera utförligt diskuteras i vårt slutbetänkande. Diskussionen kommer att anknytas till det då föreliggande materialet från långtidsutredningen och till våra samlade förslag till sysselsättningspolitiska åtgärder.

Med den stora betydelse som industrin har för den regionala utvecklingen är det här ändå nödvändigt att diskutera vad olika utvecklingsalternativ beträffande industrisysselsättningen betyder för möjligheterna att bedriva en aktiv regionalpolitik. Här skall också betonas det nära samband som finns mellan regionalpolitiska insatser när det gäller näringslivet och insatser inom näringspolitiken. De senare är i mycket en förutsättning för de förra.

Vad beträffar utvecklingen av industrisysselsättningen i ett mer långtgående perspektiv har man enligt samstämmiga bedömningar att räkna med en successiv nedgång. Man räknar då med att ny teknik m. m. kommer att ge produktivitetsökningar som är större än volymökningen av industriproduktionen.

När det gäller ett kortare perspektiv på 5–10 år är dock meningarna mera delade. Detta är också naturligt eftersom osäkerheten i en sådan bedömning rimligen är större. Man måste då väga in antaganden om konjunkturförändringar m. m. Vidare är utvecklingen under en sådan förhållandevis kort tidsperiod något som kan påverkas genom den ekonomiska politiken och genom näringspolitiken. Det är i första hand detta 5–10 års perspektiv som är av intresse för den regionalpolitik för 1980-talet som vi här diskuterar.

Allmänt kan sägas att en minskad industrisysselsättning kommer att göra det svårare att bedriva en aktiv regionalpolitik jämfört med en situation där sysselsättningen inom industrin istället ökar. Även om det hela tiden sker bruttoförändringar också i en sysselsättningsmässigt stagnerande eller tillbakagående näringsgren blir handlingsutrymmet mindre för en regional omfördelning. Dragkampen om arbetstillfällena blir hårdare mellan regionerna. Det är inte bara de sysselsättningssvaga områdena i landet som behöver nya industrier i ett sådant läge. Orter som drabbas av nedskärningar inom industrin kräver även de nya industriarbetstillfällen.

Som vi kommer att återkomma till i slutbetänkandet är en kraftig produktionsökning inom industrisektorn en förutsättning för en framgångsrik politik på andra områden. Det gäller den ekonomiska politiken bl. a. för att klara de stigande kostnaderna för u-hjälpen och för turismen, få balans i vår utrikesvaruhandel och återbetala de stora utlandslånen som tagits upp

under de senaste åren. Skall det dessutom vara möjligt att över huvudtaget öka den inhemska varukonsumtionen krävs en väsentlig ökning av industriproduktionen. Den för närvarande pågående snabba sysselsättningsminskningen inom industrin måste enligt vår mening mötas med kraftfulla åtgärder från samhällets sida, inte minst på näringspolitikens område.

En hög ambitionsnivå för industrisysselsättningen står inte i något motsatsförhållande till kravet på en utbyggnad av den offentliga sektorn, barnomsorgen, äldrevården etc. Tvärtom är det inte minst med tanke på den framtida skattebelastningen nödvändigt att få till stånd en kraftig produktionsökning i näringslivet. Sammantaget innebär en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn och en ökande industriproduktion ökat behov av arbetskraft. För detta krävs en aktivering av de outnyttjade arbetskraftsresurserna.

De outnyttjade arbetskraftstillgångarna är som redovisats i det tidigare ojämnt fördelade över landet. Förutsättningen för att de skall kunna aktiveras är bl. a. en aktiv regionalpolitik.

Den framtida sysselsättningsökningen i landet kommer i stor utsträckning att vara beroende av samhällets möjligheter att få en stark sysselsättningsökning främst i de sysselsättningssvaga regionerna. En sådan ökning kan klaras genom att öka industrisysselsättningen i dessa områden. Skall denna ökning ske inom ramen för en totalt minskande industrisektor kommer detta att medföra mycket stora påfrestningar på övriga delar av landet. Detta skulle kunna splittra en bred enighet bakom en kraftfull och målmedveten satsning på regionalpolitiken. Det är viktigt att ta till vara den expansionskraft som regelmässigt uppstår inom industrin i högkonjunkturer och styra denna expansion till de sysselsättningssvaga områdena.

Bristen på yrkesutbildad arbetskraft är i högkonjunkturerna en flaskhals som hindrar ytterligare industriell expansion. Genom att påverka tillgången på yrkesarbetare kan samhället också påverka industrins sysselsättningsutveckling. Det finns därför från regionalpolitisk synpunkt anledning att särskilt hårt inrikta utbildningsinsatserna i detta avseende på regioner som har låg förvärvsgrad.

Men här stöter man på ytterligare ett problem: det kommer inte att bli de traditionella kvinnoindustrierna som skall stå för denna expansion. Svensk industris möjligheter till expansion ligger huvudsakligen inom de tekniskt avancerade industribranscherna. Tillgången på yrkesskicklig och välutbildad arbetskraft är den svenska industrins kanske största konkurrensfördel. Dessa branscher är dock av tradition klart manligt dominerade. Det måste därför vara en huvuduppgift att sätta in kraftfulla åtgärder för att snabbt öka andelen kvinnliga yrkesarbetande. Samhällets yrkesutbildande och arbetsförmedlande organ måste få kraftigt förstärkta resurser och befogenheter för att klara denna uppgift.

Målsättningarna arbete åt alla, en utbyggnad av den offentliga sektorn, en kraftigt ökande industriproduktion, en regional balans och en nedbrytning av könsbundna yrkesvalsmönster är på detta sätt samverkande krav och i hög grad förutsättningar för varandra. För att förverkliga detta krävs en kraftfull och sammanhållen sysselsättningspolitik.

Även om regionalpolitiken som tidigare sagts inte helt står och faller med utvecklingen på industrisidan är detta något av en nyckelfråga. Det kommer

även vid en minskande industrisysselsättning att finnas ett visst utrymme för regionala omfördelningar, men utrymmet blir avsevärt mindre än om sysselsättningen kan hållas uppe inom sektorn eller ännu hellre kan ökas.

Mycket stora satsningar måste sålunda göras inom näringspolitiken under åren framöver, inte minst av regionalpolitiska skäl. För att klara en fortsatt regional balans och för att nå en utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan regionerna är det nödvändigt med en kraftig förstärkning av samhällets möjligheter att aktivt påverka och styra näringslivets utveckling. Ett stort ansvar vilar naturligtvis på den svenska industrin själv att förnya och vidareutveckla sig. Samarbetet mellan enskilda företag och mellan företag och samhälle behöver utökas. Den näringspolitiska medelsarsenalen måste också byggas ut och förstärkas. Vi kommer att lägga förslag härom i vårt slutbetänkande. Det gäller också om den näringspolitiska planeringen. Vi skall här inte föregripa vad som kommer att avhandlas i slutbetänkandet.

På några punkter kan dock finnas anledning att peka på de kopplingar som finns mellan näringspolitiken och den regionalpolitiska stödverksamheten som vi kommer att behandla i kapitel 3. Den förstärkning av de regionalpolitiska stödmedlen som där föreslås förutsätter förstärkta insatser också på leden innan det att ett projekt är så långt fram att det kan läggas till grund för en ansökan om regionalpolitiskt stöd. Hittills har det knappast varit bristen på regionalpolitiskt stöd som begränsat stödet och tillkomsten av nya arbetstillfällen. Begränsningen ligger snarare i bristen på projekt – på utvecklade produktidéer m. m.

Ytterligare resurser, såväl ekonomiska som personella, måste sättas in på ledet från idé till utvecklat projekt. Det visar också erfarenheterna ute i länen. Olika initiativ har under de senaste åren vuxit fram på länsplanet för att med aktiva insatser få en ökad verksamhet på detta område. Särskilda medel har anslagits från industridepartementet och från landstingen för denna verksamhet. Samarbete har i flera län inletts med styrelsen för teknisk utveckling (STU) och SVETAB. I ett län, Norrbottens län, har startats ett särskilt investmentbolag med uppgift att aktivt utveckla nya produktidéer och försöka leda dem fram till konkreta projekt och ökad sysselsättning. Den s. k. Norrbottens-delegationen arbetar också med konkreta industripolitiska frågor. Tekniska högskolan i Luleå har där engagerats i arbetet på att försöka få fram nya industriprojekt för ökad industrisysselsättning.

Liknande aktiviteter på näringslivsområdet finns också i andra län. De går under olika namn, Inland Y i Västernorrlands län, Aktion Z i Jämtlands län och Utveckling AC i Västerbottens län. I Värmlands län arbetar den s. k. Värmlandsdelegationen. Ytterligare exempel finns i andra län.

I stället för att passivt vänta på att det ska komma in ansökningar om regionalpolitiskt stöd sker sålunda på detta sätt en aktivitet i tidigare led.

Förutom ett aktivt arbete på länsplanet krävs också en sådan verksamhet centralt. Det är här nödvändigt med ett samspel mellan länsnivå och den centrala nivån. Annars riskerar man att få en splittrad och dåligt samordnad verksamhet där länen kan komma att spelas ut mot varandra.

Dessa frågor har också studerats och diskuterats i utredningens försök med regionalt inriktad näringspolitik i Kopparbergs län. Erfarenheterna från den försöksverksamheten liksom utredningens förslag i övrigt på näringspolitikens område återkommer vi till i slutbetänkandet. Vi skall här dock beröra några frågor med särskild anknytning till regionalpolitiken.

2.4.5 *Utbyggd näringspolitik med regionalpolitisk inriktning*

Tidigare i detta kapitel har framhållits behovet av en ökad samordning mellan regional- och näringspolitiken. Näringspolitiken måste, har vi sagt, få en klarare regionalpolitisk inriktning.

Regionalpolitiska krav måste i ökad utsträckning vägas in i det näringspolitiska arbetet på den centrala nivån. Det kan bl. a. ske genom att regionalpolitiska aspekter mer systematiskt belyses i de branschutredningar som görs inom industriverket.

En bättre samordning gentemot regionalpolitiken bör också kunna uppnås genom en utbyggd näringspolitisk planering i länen, något som kommer att föreslås i slutbetänkandet.

Ett genomgående tema i utredningens diskussion om näringspolitikens bidrag till en lösning av sysselsättningsmålen är kravet på en kraftig förstärkning av samhällets möjligheter till konkreta initiativ och en reell styrning vid utvecklingen av näringslivet.

För att samhällets möjligheter härvidlag skall förbättras krävs först och främst att medelsarsenalen byggs ut. Ekonomiska resurser måste ställas till förfogande för de samhällsorgan, som har att svara för näringspolitiska åtgärder. Medel måste vidare skapas som gör det möjligt för samhället att få projekt, som under utvecklingsskedet stötts med samhällspengar, fram till praktisk produktion. Samhället måste också få ökade möjligheter att utifrån övergripande samhällsekonomiska ställningstaganden styra strukturutvecklingen inom näringslivet – exempelvis i form av program för skilda industribranscher.

En utveckling av medelsarsenalen är emellertid inte tillräcklig. Därutöver krävs – om medlen skall kunna sättas in på ett effektivt och samhällsekonomiskt riktigt sätt – att den näringspolitiska planeringen byggs ut. Konkreta åtgärder och planering måste knytas samman. Åtgärder utan planering kan bli dyrbara och planering utan åtgärder blir meningslös.

Större styrmöjligheter och större initiativförmåga hos samhällsorganen vad gäller näringslivets utveckling ställer krav på planeringssystemet.

Det gäller inte minst i den del av planeringen vars syfte är att på direkta initiativ från samhället få igång en viss produktion. Innan en tillverkning kan komma till stånd måste ett projekt prövas vad gäller marknadsförutsättningar, produktens konkreta utformning, tillverkningsprocessens organisation, finansiering av nödvändiga investeringar etc. Kunnandet inom dessa områden finns på företagsnivån och det kunnandet måste tas till vara i planeringsprocessen. Planeringen måste på detta sätt bli en dialog och ett samspel mellan olika samhällsorgan och företrädare för företag och fackliga intressen. Samma krav på planeringsprocessen gäller om regionalpolitiska överväganden skall få ökat inflytande i branschpolitiken.

De centrala branschutredningarna bör utformas så att de kan utnyttjas i en dialog med andra delar av planeringssystemet. Samhällsorganen på länsnivån skall kunna dra slutsatser om hur företagen inom branschen i det enskilda länet kommer att utvecklas. Utredningsmaterialet skall – tillsammans med det material som finns inom olika organ på länsnivån – kunna ligga till grund för kontakter mellan samhällsorgan och enskilda företag. De lokala fackliga organens medverkan är därvid naturlig och av stor betydelse. Vid kontak-

terna bör tas upp frågor som rör de enskilda företagens speciella förutsättningar – deras problem och möjligheter. Frågor om planerade förändringar av driften bör diskuteras liksom möjligheterna att ta upp tillverkning av nya produkter som ersättning för sådana som inte längre är lönsamma. Möjligheterna att utveckla produkter och att söka nya marknader bör gås igenom. Detsamma gäller företagets personalplaner och behoven av arbetskraft med olika slags utbildning på kort och lång sikt.

Då det gäller stora företag i ett län bör kontakterna från samhällsorganens sida ske genom länsstyrelse och länsarbetsnämnd. Är det fråga om mindre företag kan utvecklingsfonderna spela en viktig roll.

De regionalpolitiskt intressanta slutsatser som länsorganen kan dra utifrån branschutredningarna och de lokala kontakterna skall därefter föras upp till central nivå. Detsamma gäller de möjligheter till expansion på nya områden som företagskontakterna kan påvisa.

På den centrala nivån skapas därmed förutsättningar för en bedömning av regionalpolitiska konsekvenser av olika handlingsalternativ liksom av möjliga vägar för att åstadkomma expansion inom konkurrenskraftiga områden.

Den erfarenhet som samlas på länsnivån beträffande utvecklingen inom olika branscher i länets näringsliv bör kontinuerligt hållas aktuell genom kontakter med länets företag. Den bör komma till uttryck i näringspolitiska program för länen där dels olika länsorgans möjliga bidrag till näringslivsutvecklingen i länen konkretiseras, dels kraven på andra nivåers agerande redovisas.

Den ökade betoning av de regionalpolitiska frågorna i näringspolitiken, som här skisserats bör också få ett uttryck i vidgade beslutsbefogenheter för länsnivåer på det näringspolitiska området. Här måste självfallet ske en avvägning av hur långt man kan gå utan att kravet på central överblick och samordning av de näringspolitiska åtgärderna åsidosätts.

De fall där samordningsaspekterna är av mindre betydelse gäller ofta ärenden som rör mindre företag. För närvarande pågår en utbyggnad av utvecklingsfondernas resurser. Detta ligger i linje med våra här redovisade tankegångar. Vi vill i det sammanhanget understryka vikten av att de näringspolitiska länsprogram som utarbetas inte bara skall utnyttja utvecklingsfondernas material utan också ligga till grund för inriktningen av fondernas arbete. Programmen bör utgöra länsorganens gemensamma planeringsförutsättningar för arbetet på det näringspolitiska området och också vara vägledande för hur resurser fördelas på olika verksamheter.

Även om regional- och näringspolitiken i ökad utsträckning bör samordnas på det sätt som här skisserats gäller fortfarande att de åtgärder som faller under de skilda politikgrenarna delvis har olika syften och inriktning.

Medlen är således utformade för att lösa skilda slags problem. De regionalpolitiska medlen är konstruerade för att åstadkomma en jämnare fördelning av den ekonomiska aktiviteten mellan olika regioner. De syftar främst till att förbättra näringslivets konkurrenskraft i regioner som långsiktigt uppvisar sämre förutsättningar än andra.

De näringspolitiska medlen kan delas upp i två huvudgrupper. En innehållande generella medel avsedda att öka effektiviteten genom stimulans av exempelvis forsknings- och utvecklingsarbete eller marknadsföringsinsat-

ser. Den andra gruppen medel är inriktade på att styra strukturomvandlingen inom näringslivet utifrån dels effektivitetsmässiga, dels sociala aspekter. Dessa medel är selektiva till sin karaktär dvs. utformade så att de påverkar utvecklingen i enskilda företag eller arbetsställen.

Den omfattande strukturomvandling som den svenska industrin nu är inne i och som med all säkerhet kommer att fortsätta också framöver innebär som tidigare nämnts att också regioner som allmänt sett har en god sysselsättningssituation kan hamna i akuta sysselsättningsproblem. Det här ger ytterligare en dimension på sysselsättnings- och regionalpolitiken. Som vi kommer tillbaka till i kapitel 3 i diskussionen om stödområdesindelningen bör man i första hand möta den här typen av akuta sysselsättningsproblem med arbetsmarknadspolitiska och näringspolitiska medel.

Det är här fråga om omställningsproblem som inte är orsakade av att den region som drabbas har sämre förutsättningar än andra. Det är i stället i branschen eller i det enskilda företaget som problemet ligger. Åtgärderna bör därför i första hand riktas till branschen eller till företaget och alltså inte allmänt till regionen.

I vissa fall kan det dock vara lämpligt att gå in med regionalpolitiskt stöd med hänsyn till de regionalpolitiska följdproblem som strukturförändringar kan medföra. Det kan exempelvis gälla vid en etablering av en ersättningsindustri på en ort som drabbats av större strukturförändringar. I sådana situationer bör finnas möjlighet för regeringen att kunna gå in med regionalpolitiskt stöd.

Arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken måste – vilket vi återkommer till i slutbetänkandet – förses med medel för att aktivt kunna gå in vid strukturförändringar inom industrin. Vi vill här starkt understryka att sådana medel kommer till stånd. Det är nödvändigt med tanke på de människor och de orter som drabbas. Det är också nödvändigt om man i framtiden skall kunna få en allmän uppslutning kring sysselsättnings- och regionalpolitiken från landets olika delar.

Av stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma fler industriarbetstillfällen i de sysselsättningssvaga delarna av landet – i många fall ganska små kommuner – är att det finns produktionsmetoder m. m. lämpade för mindre anläggningsstorlekar och för en decentraliserad lokalisering. Strukturomvandlingen har hittills gått i riktning mot allt större produktionsenheter. Detta gäller dock inte alla branscher. Frågan gäller inte enbart t. ex. produktionsteknik och maskinell utrustning utan också möjligheterna allmänt sett till en geografiskt uppdelad produktion. Man kommer här in på frågor som överförande av information och styrning mellan enheter som ligger på olika orter.

Krav på forskning och utveckling på detta område har förts fram från olika håll bl. a. från fackföreningsrörelsen. Det har också under senare år kommit fram ny produktionsteknik och nya arbetsformer som ökar möjligheterna till en sådan spridning. Vi återkommer till denna fråga i slutbetänkandet.

2.5 Ekonomiska aspekter på regionalpolitiken

Ett av målen för regionalpolitiken har sedan den aktiva lokaliseringspolitiken började under 1960-talet varit att främja en ekonomisk tillväxt i landet. Regionalpolitikens uppgift har här varit att försöka få ett effektivt utnyttjande av resurserna i landets olika delar. Inte minst gäller det att styra produktionen och arbetstillfällena så att människorna i skilda regioner får möjlighet att delta i arbetslivet. Parallellt med detta har man från samhällets sida med arbetsmarknadspolitiska medel underlättat en yrkesmässig och geografisk rörlighet. För att få arbetskraften och arbetstillfällena att mötas krävs ständigt anpassningar i båda riktningarna.

Sysselsättningspolitiken liksom den ekonomiska politiken har under de senaste årtiondena byggts ut och fått en allt mer selektiv inriktning. Vad det gäller är att försöka uppnå ett effektivt resursutnyttjande samtidigt som man har balans i ekonomin. De regionalpolitiska insatserna på olika områden är ett exempel på denna selektiva politik.

Att bedriva regionalpolitik kräver ekonomiska resurser. Som tidigare sagts kommer de allmänna förutsättningarna för regionalpolitiken knappast att förbättras. Skall man klara de mål som ställts upp kommer att krävas väsentligt ökade insatser.

Satsningarna på regionalpolitiken är liksom på andra politikområden avhängiga det ekonomiska utrymmet. Här liksom på andra områden gäller det att det är lättare att få resurser för ökade insatser i ett läge med tillväxt i ekonomin. Ekonomisk tillväxt är i detta avseende en viktig förutsättning för en kraftfull regionalpolitik. Men det är samtidigt viktigt att man inte ser regionalpolitiken enbart som en kostnad för samhället, utan också som ett aktivt medel i den ekonomiska politiken.

Ett övergripande mål för samhällsarbetet framöver är att skapa arbete åt alla. Det finns som vi konstaterade i vårt delbetänkande Arbete åt alla ytterligare människor som vill gå ut på arbetsmarknaden om de bara hade möjlighet till detta. Samtidigt finns det arbetsuppgifter som skulle kunna ge en ökad sysselsättning. Vad det gäller är att på olika vägar få denna sysselsättningsökning till stånd och att få arbetstillfällena och arbetskraften att passa ihop. Detta gäller inte minst geografiskt.

En viktig uppgift för samhället är att med olika medel underlätta denna anpassning. Här krävs insatser på en rad samhällsområden – förutom regionalpolitiken också områden som arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken, utbildningspolitiken, trafikpolitiken för att nämna några. Regionalpolitiken är alltså ett av instrumenten i detta anpassningsarbete.

Regionalpolitiken har på detta sätt utöver sin uppgift att fördela resurserna också en viktig roll i att medverka till en totalt sett ökad produktion och sysselsättning. Man kan då inte bara räkna kostnaderna för regionalpolitiken utan också intäkterna av den ökade sysselsättningen och produktionen. Det är svårt att göra några heltäckande kalkyler av kostnader och intäkter på detta område. Kostnaderna för de direkta regionalpolitiska satsningarna i form av lokaliseringsstöd, sysselsättningsstöd m. m. har man en bra överblick över, men det utgör endast en del av de satsningar som samhället gör i regionalpolitiskt syfte. Än svårare är det att endast beräkna intäkterna av regionalpolitiken. Olika kalkyler över sysselsättningseffekterna av de regio-

nalpolitiska stödinsatserna har kommit fram till ganska olika siffror, men klart står att betydande sysselsättningsökningar har uppnåtts. Naturligtvis kan man göra olika bedömningar om hur den totala sysselsättningen i landet skulle ha utvecklats utan den förda regionalpolitiken. Sannolikt skulle en del av dem som nu har fått arbete i de företag som har fått stöd ha sökt sig till andra delar av landet och fått arbete där. Samtidigt vet vi dock att detta inte har varit alternativet för alla och vi kan på goda grunder anta att man genom den regionalpolitiska stödverksamheten totalt sett har ökat sysselsättningen i landet. Många av de människor som nu har fått arbete direkt eller indirekt genom stödverksamheten hade sannolikt stått utanför arbetsmarknaden. De hade för sin försörjning ändå varit beroende av samhället och på det sättet också inneburit kostnader medan de nu bidragit till det samlade produktionsresultatet.

Den omfattande strukturomvandlingen inom näringslivet ställer stora krav på anpassningar till nya förutsättningar både vad gäller produktionsapparaten och arbetskraften. Betydande insatser kommer att krävas från samhällets sida för att underlätta denna anpassning – inom näringspolitiken, regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Den mycket spridda produktions- och bebyggelsestruktur vi har här i landet förstärker ytterligare kraven på sådana insatser. Även här har regionalpolitiken sålunda en viktig uppgift i den ekonomiska politiken och i sysselsättningspolitiken.

En annan fråga som också diskuteras när det gäller kostnaderna för regionalpolitiken är om företagen i de områden där regionalpolitiskt stöd utgår är mindre effektiva än i övriga delar av landet och att man därigenom får en mindre produktion än om satsningarna skulle ha skett i andra företag i andra delar av landet. Detta har analyserats inom ramen för ERU:s utvärdering och av den regionalpolitiska stödverksamheten (SOU 1978:46). Materialet visar att företagen inom stödområdet i ekonomiskt avseende väl kan jämföras med liknande företag utanför detsamma. Detta också om man ser till utvecklingen över en lite längre tidsperiod. Tanken är, som vi vet, att företagen efter stöd i ett inledningsskede skall klara sig ekonomiskt på samma sätt som andra företag, vilket de enligt ERU:s utvärdering också gör.

Det skall här också påpekas att regionalpolitiskt motiverade stödinsatser i internationella sammanhang är en allmänt accepterad politik. Detta är en viktig aspekt med tanke på den diskussion som pågår mellan länderna på handels- och näringspolitikens område.

2.6 En sammanhållen och åtgärdsinriktad planering

De regionalpolitiska medlen måste anknytas till ett aktivt och åtgärdsinriktat planeringssystem. För att planeringen skall upplevas som meningsfull måste det finnas en samstämmighet mellan de planer som upprättas och de åtgärder som man är beredd att vidta. Vi vill därför understryka att planeringen liksom själva regionalpolitiken måste göras mera åtgärdsinriktad. Vi kommer vid behandlingen av de olika regionalpolitiska medlen och dess samband med länsplaneringen att närmare återkomma till dessa frågor i de följande kapitlen 3 och 4.

Regionalpolitiken innefattar avvägningar mellan olika delar av landet. Den

regionalpolitiska planeringen måste därför kunna avstämmas centralt av statsmakterna. Detta förutsätter en fortgående samverkan mellan regeringen och dess organ på länsplanet. De avvägningar som i det regionalpolitiska arbetet skall göras inom länen fordrar vidare ett planeringssystem som är avstämt med centrala branschbedömningar och i övrigt med statsmakternas övergripande beslut om den regionala utvecklingen. Dessa frågor har vi ganska utförligt belyst i avsnittet 2.4.5 om regionalpolitikens samband med näringspolitiken. Planeringsfunktionerna måste således vara anknutna till statens huvudansvar för sysselsättnings- och regionalpolitiken.

Regionalpolitiken måste fortlöpande ta sikte på konkreta åtgärder för att i praktisk handling omsätta de regionalpolitiska målen. Det är viktigt att den regionalpolitiska planeringen anpassas till ett sådant sätt att arbeta. Som tidigare understrukits förutsätter det regionalpolitiska utjämningsarbetet aktiva insatser på andra områden såsom näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Detta förutsätter en sammanhållen sysselsättnings-, regionalpolitisk och näringspolitisk planering. Vi återkommer i slutbetänkandet till hela frågan om sysselsättningsplaneringens syfte och innehåll.

2.7 Utgångspunkter och riktlinjer för den fortsatta regionalpolitiken

1. Förutsättningarna för regionalpolitiken har förändrats under de senaste åren – på flera punkter i negativ riktning. Sysselsättningsminskningen och den snabba strukturomvandlingen inom industrin liksom den svaga tillväxten i ekonomin innebär begränsningar på många områden och det gäller också för regionalpolitiken. Många tecken tyder på att det här är en situation vi får leva med en bra tid framöver. Mycket stora insatser kommer därför krävas för att klara de mål som ställts upp om regional balans och utjämnade sysselsättningsmöjligheter regionerna emellan. En kraftig förstärkning av samhällets medel är nödvändig och detta gäller på en rad områden.
2. Regionalpolitiken, som är en del av den ekonomiska politiken och den samlade sysselsättningspolitiken, syftar till att med hjälp av selektiva medel nå arbete åt alla och ett allmänt sett effektivt resursutnyttjande samtidigt som man har balans i ekonomin. Vad som kan göras på det regionalpolitiska området är avhängigt det totala ekonomiska utrymmet. Samtidigt som regionalpolitiska insatser innebär kostnader för samhället måste man dock också se regionalpolitiken som ett medel att totalt sett öka sysselsättningen och produktionen i samhället. Utan en aktiv regionalpolitik kommer man inte att nå de människor som står utanför arbetsmarknaden i de sysselsättningssvaga delarna av landet.
3. Sysselsättningsutvecklingen inom industrin är av största betydelse för möjligheterna att nå den eftersträvade utjämningen av sysselsättningsgraden. En aktiv och kraftfull näringspolitik är därför en förutsättning för det regionalpolitiska utjämningsarbetet. En sådan är nödvändig också för att klara de stora strukturförändringar vi har framför oss inom näringslivet.

4. De regionalpolitiska styrmedlen måste förstärkas. Detta gäller den regionalpolitiska stödverksamheten till näringslivet och det gäller verksamheten inom den offentliga sektorn. Den förra behandlades i kapitel 3 – ledorden där är förstärka, förenkla och rikta. Förslagen innebär en kraftig uppräkning av det regionalpolitiska stödet och då främst i de regioner med den största undersysselsättningen. Den offentliga sektorns roll i regionalpolitiken behandlas i kapitel 4. Åtgärder föreslås för att på ett mer aktivt sätt få in de regional- och sysselsättningspolitiska aspekterna i planeringen och organisationen av den offentliga sektorns verksamhet. Även här krävs effektiva styrmedel och direkta ekonomiska insatser för att nå konkreta resultat.
5. En kraftfull och samordnad regionalpolitik förutsätter en aktiv och åtgärdsinriktad regionalpolitisk planering och en planering som är integrerad i en samlad sysselsättningsplanering. Regionalpolitiken innefattar avvägningar mellan olika delar av landet. Detta ställer krav på en för hela landet av de centrala statsmakterna sammanhållen politik.
6. Vad som behandlas i detta betänkande är endast en del av de samhällsinsatser som främjar regional utjämning. Även andra samhälleliga verksamheter är av största betydelse för regionernas inkomst- och sysselsättningsutveckling. Som exempel kan nämnas den kommunala skatteutjämningen. Vi återkommer till detta i slutbetänkandet.

3 Det regionalpolitiska stödet till näringslivet – industrin, turistnäringen och den privata service- och tjänstesektorn

3.1 Inledning

Genom statsmakternas beslut år 1964 (prop. 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408) infördes statligt lokaliseringsstöd som ett medel att påverka företagens lokalisering till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning ansågs önskvärd.

År 1970 beslöt statsmakterna att förstärka och vidareutveckla de regionalpolitiska medlen. Det lokaliseringspolitiska investeringsstödet och utbildningsstödet byggdes ut. Vidare infördes regionalpolitiskt sysselsättningsstöd och transportstöd (prop. 1970:75, SU 1970:103, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304, prop. 1970:84, SU 1970:105, rskr 1970:271).

Ytterligare en utbyggnad av stödformerna genomfördes år 1973 (prop. 1973:50, InU 1973:7, rskr 1973:248, prop. 1973:95, TU 1973:14, rskr 1973:250).

Regionalpolitiskt stöd enligt SFS 1970:180 (omtryckt 1978:573) lämnas f. n. i följande former:

- lokaliseringsstöd
- investeringsstöd vid utflyttning av privat förvaltning från storstadsområdena
- introduktionsstöd
- utbildningsstöd
- sysselsättningsstöd
- flyttningsstöd till arbetskraft med kvalificerad yrkesutbildning.

Vidare lämnas enligt SFS 1974:895

- transportstöd.

För stödverksamheten finns ett allmänt stödområde, vars gränser fastställs av riksdagen, och ett inre stödområde, vars gränser bestäms av regeringen.

Riksdagen har vidare (InU 1972:28, rskr 1972:347) särskilt pekat ut vissa kommuner i gränsområdet till det allmänna stödområdet, den s. k. grå zonen inom vilken särskild hänsyn skall tas vid bedömning av regionalpolitiska insatser. Omfattningen av den grå zonen har därefter preciserats av regeringen (SFS 1976:369).

Regeringen har slutligen förordnat att vissa kommuner utanför det allmänna stödområdet och gränsområdet till detta under tiden den 1

december 1977 – den 30 juni 1979 i stödhänseende skall jämställas med kommuner i den grå zonen (SFS 1977:787).

På sid. 94 finns en karta som visar de olika stödområdena.

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) har nyligen presenterat en utvärdering av det regionalpolitiska stödet till industrin, (SOU 1978:46 och 47) Att främja regional utveckling. Våra förslag i det följande grundar sig delvis på denna utvärdering. I avsnitt 3.2 redovisas en sammanfattning av ERU:s slutsatser. För en utförligare beskrivning och analys av stödformerna hänvisar vi till ERU:s betänkanden. I anslutning härtill kan också pekas på det jämförande material om det regionpolitiska stödet i de nordiska länderna som löpande tas fram av den nordiska arbetsgruppen för regionalpolitisk forskning (Nord REFO) och den nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (NÄRP). Som ett komplement till ERU:s analyser har länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Västernorrlands län för vår räkning gjort intervjuer vid ett 30-tal företag som fått regionalpolitiskt stöd inom Ånge och Sollefteå kommuner.

Förutom de regionalpolitiska stödformer som direkt är inriktade på näringslivet har flera andra statliga åtgärder betydande regionalpolitiskt intresse. För att antyda storleksordningen på de direkta regionalpolitiska stödinsatserna i relation till andra åtgärder vill vi visa följande sammanställning av direkta stödinsatser och andra åtgärder av regionalpolitiskt intresse dels under perioden 1965–1975 (löpande priser) och dels för 1977.

Stödform	Belopp (milj. kr)					
	1965–1975 Totalt	därav utanför stödområdena	%	1977 Totalt	därav utanför stödområdena	%
Lokaliseringsstöd						
– bidrag	722	14	2	154	11	7
– räntebefrielse på lokaliseringslån	418	58	14	116	32	28
– lån	2 840	442	16	732	199	27
– lånegarantier (infördes 1971)	51	0	0	11	0	0
– flyttningsersättning	11	0	0	0	0	0
Regionalpolitiskt utbildningsstöd	570	104	18	18	3	17
Sysselsättningsstöd (infördes 1971)	114	0	0	16	0	0
Transportstöd (infördes 1971)	320	0	0	113	0	0
Norrlandsfonden	351	0	0	71[b]	0	0
Glesbygdsstöd	27	0	0	4[b]	0	0
Företagareföreningars direktlån	873	566	65	234	155	66
Industrigarantilån	623	447	72	228	146	64
Kommunalt skatteutjämningsbidrag	10 781	3 982	37	3 154	1 902	60
Stöd till SJ:s olönsamma banor	2 693	[a]	[a]	650[b]	[a]	[a]
Investeringsfondsfrisläpp	11 802	8 969	76	3 191	2 985	93

[a] Regional fördelning saknas.
[b] Avser budgetåret 1977/78.

Beloppen i tabellen kan inte summeras eftersom de avser dels direkta bidrag, dels lån med återbetalningsskyldighet, dels statliga garantier för lån och dels medgivande att utnyttja fonderade medel.

Som ytterligare exempel på åtgärder av regionalpolitiskt intresse kan här nämnas att kostnaderna för beredskapsarbetena i skogslänen uppgick till 1 402 milj. kr. under budgetåret 1976/77. Av dessa utgjorde 820 milj. kr. kostnader för investeringar i vägar, vatten och avlopp m. m.

Sänkningen av arbetsgivaravgiften i det inre stödområdet med 2 procent under 1976 och 1977 kan räknas till de insatser som haft ett direkt regionalpolitiskt syfte. Den totala kostnaden för sänkningen kan beräknas uppgå till ca 115 milj. kr. per år. För tillverkningsindustrins del kan den beräknas till 40 milj. kr. per år.

Omlokaliseringen av statliga verk från Stockholmsområdet kan också räknas till åtgärder med direkt regionalpolitiskt syfte. För de 25 först omlokaliserade myndigheterna har budgetdepartementet uppskattat förberedelse- och genomförandekostnaderna till 89 milj. kr.

Stödet till jordbruket i norra Sverige uppgår till 138 milj. kr. för budgetåret 1978/79. Därtill kommer 20 milj. kr. i statsbidrag och kreditgaranti för lån till lantbruksföretag i vissa glesbygder.

Det särskilda skärgårdsstödet kan beräknas till 16 milj. kr. under budgetåren 1975/76 och 1976/77.

Betydligt större belopp blir aktuella då beslutade eller aviserade åtgärder för att främja näringslivets utveckling i olika krisorter tas med i en översikt. Enligt 1978 års budgetproposition uppgår detta stöd, som här inte kunnat ges en regional redovisning, inom industridepartementets område för perioden 1976/77–1980/81 i form av lån och medelstillskott till ca 15 000 milj. kr. Härtill kommer lånegarantier om ca 12 500 milj. kr.

3.2 Särskilda utvärderingar

3.2.1 *Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)*

För den fortsatta regionalpolitiken drar ERU följande allmänna slutsatser om den hittills bedrivna verksamheten:

a. Politiken har i sin helhet givit klart positiva effekter beträffande sysselsättning, produktion och lönebildning.
b. Den förda politiken hade god draghjälp av den allmänna sysselsättningsexpansion som inträffade under 1970-talets första hälft. Stödverksamheten har dock efter hand blivit allt dyrare. Effekten per stödkrona har sjunkit i takt med att större resurser satts in.
c. Under en framtida sysselsättningsnedgång för industrin är erfarenheterna under 1960-talets senare hälft av speciellt intresse. Då vann stödområdet andelar av industrisysselsättningen. Sysselsättningsökningen där blev dock mycket måttlig, men effekten per stödkrona var stor.

ERU:s slutsats är att det i framtiden kan krävas ytterligare ökningar av stödinsatserna om en fortsatt utjämning mellan stödområdena och övriga landet skall uppnås. Speciellt gäller detta om de gängse bedömningarna att

industrisysselsättningen i landet som helhet kommer att minska är riktiga.

Till det stöd som givit relativt sett liten effekt kan främst transportstöd och sysselsättningsstöd räknas. ERU:s studier visar att de selektivt verkande medlen lån och bidrag hittills varit effektivare än de generellt verkande medlen transport- och sysselsättningsstöd. Ett undantag finns dock och det är lokaliseringsstödet till den råvarubaserade industrin.

Allmänt konstaterar ERU att man här står inför ett val mellan att satsa på generella medel, vilka som regel är lätta att administrera, och att satsa på selektiva medel, som kräver större personella insatser vid handläggningen. Transport- och sysselsättningsstöd kan dock göras något mindre generella genom att vissa branscher till exempel råvarubaserad industri utesluts från stödformen. Det måste också hållas i minnet att ERU:s slutsatser endast gäller den hittillsvarande verksamheten. Som exempel kan nämnas att en mycket kraftig satsning på sysselsättningsstöd i hela det allmänna stödområdet skulle kunna medföra att mer lönsamma företag kom att utnyttja stödet.

En viktig slutsats är att stödet leder till omfattande omflyttningar av arbetskraft mellan företag. Med tanke på att stödföretagen ökat sin sysselsättning mer än vad sysselsättningen ökar i stödområdena i sin helhet, torde rekryteringen till stödföretagen ofta ske från andra företag som läggs ned eller rationaliserar bort arbetskraft. Om stödet skall suga upp en större andel lokalt bunden arbetslöshet eller personer som önskar gå in på arbetsmarknaden krävs att stödet ges en mer riktad utformning också i detta avseende.

För att frigöra resurser vid handläggningen av stödärenden skulle en sammanslagning av vissa stödformer kunna övervägas. Dagens regionalpolitiska medelsarsenal är så splittrad att den kan vara svår att överblicka för de enskilda stödföretagen. Mycket talar dessutom för att företagen är bundna vid en viss teknik oavsett i vilken form stödet utgår.

3.2.2 *Riksrevisionsverket (RRV)*

Inom ramen för den fortlöpande förvaltningsrevisionen av statliga myndigheter har RRV genomfört en översiktlig studie av handläggningar inom arbetsmarknadsverket av ärenden om lokaliseringsstöd (revisionsrapport 1977-04-14, dnr 1975:1190). I rapporten konstateras sammanfattningsvis att granskningen av AMS lokaliseringsenhets verksamhet har givit ett övervägande positivt helhetsintryck. RRV redovisar dock på några punkter förslag till förbättringar och diskuterar hur verksamheten kan utvecklas. Bland förslagen berör följande utformningen i stort av stödverksamheten.

- RRV har aktualiserat frågan om inte endera lokaliseringsbidraget eller avskrivningslånet bör avskaffas som stödform. Enligt RRV talar klara skäl för att ha endast en bidragsform.
- RRV anser att när räntebefrielse använts som bidragsform bör det av beslutet klart framgå hur mycket räntebefrielsen beloppsmässigt beräknas vara värd. På sikt bör undersökas möjligheterna att inordna räntefriheten i budget- och redovisningssystemet. Vidare anser RRV att AMS bör ta upp bidragsformen räntefrihet till en förutsättningslös prövning.

- RRV menar att större överensstämmelse mellan praxis och stödkungörelse bör eftersträvas när det gäller villkor för lokaliseringslån.
- RRV anser att den samhälleliga insynen i stödföretagen borde ökas. Exempelvis borde kunna föreskrivas att stödföretagen skall ha godkänd eller auktoriserad revisor i den mån detta inte följer av vad som stadgas i tvingande lagstiftning.

RRV har vidare genomfört en granskning vid fraktbidragsnämnden, som administrerar fraktstödet. Granskningen omfattar främst handläggningsordningen inom nämnden, men även vissa kritiska synpunkter på hela fraktbidragssystemet redovisas.

3.2.3 *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)*

Sedan den 1 juli 1974 pågår en försöksverksamhet med *könskvotering* vid vissa former av regionalpolitiskt stöd. Som villkor för lokaliseringsstöd, introduktionsstöd och utbildningsstöd gäller att minst 40 % av det antal arbetsplatser som tillkommer hos den som beviljas sådant stöd skall förbehållas vartdera könet. Vid ansökan om stöd skall fogas rekryteringsplan, som visar yrkesfördelning och möjligheter att sysselsätta både män och kvinnor i den nystartade eller utvidgade verksamheten. Planen skall utarbetas i samverkan mellan sökanden, länsarbetsnämnden samt berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Befrielse helt eller delvis från villkoret om könskvotering kan beviljas om särskilda skäl föreligger. Exempel på sådant undantag är nylokaliserad eller utvidgad verksamhet som ersätter verksamhet vid nedlagt företag eller företag som inskränkt driften.

En undersökning av hur försöksverksamheten med könskvotering har utfallit i de företag som har fått lokaliseringsstöd, utbildningsstöd och/eller introduktionsstöd under perioden den 1 juli 1974 – den 30 juni 1976 har gjorts inom AMS.

Undersökningen omfattade 1 172 företag, varav 859 företag hade erhållit introduktionsstöd, 265 företag lokaliseringsstöd och 48 utbildningsstöd.

Under perioden ökade antalet kvinnor i dessa företag med drygt 2 800, vilket motsvarar 35 % av totala sysselsättningsökningen. En klar skillnad föreligger mellan de olika stödformerna. Av sysselsättningsökningen i lokaliseringsföretagen var hela 43 % kvinnor mot 33 % för de företag som hade beviljats introduktionsstöd och 31 % för utbildningsstödsföretagen.

Totalt ökade andelen kvinnor i dessa företag från 19 % vid ansökningstillfället till 21 % vid periodens slut.

Det går dock enligt undersökningen inte att belägga att villkoren om könskvotering är den direkta orsaken till att andelen kvinnor i stödföretagen har ökat under uppföljningstiden. Befintligt material ger inte heller möjlighet till en utvärdering i vilken omfattning kvinnor respektive män verkligen har gjort inbrytningar i yrken som domineras av det motsatta könet. Från länsarbetsnämndernas sida kan man dock peka på flera exempel där könskvoteringsreglerna medverkat till att uppnå detta syfte.

Erfarenheterna visar att ökningen av andelen kvinnor inte sällan faller på administrativa arbeten, lokalvård, transportarbeten och relativt enkla verkstads- och industriarbeten. Dessutom berörs även arbeten där kraven på lång

yrkeserfarenhet och lämplig utbildning ej är så uttalade. Självfallet har man också genom utbildningsinsatser inom arbetsmarknadsutbildningen och företagsutbildningen gjort det möjligt för kvinnor att göra reella inbrytningar i mansdominerade yrken. Däremot saknas i stort sett exempel på manliga inbrytningar i kvinnodominerade yrken inom industrin.

Av antalet dispensansökningar att döma har företagen i stort försökt uppfylla villkoren. Av de 1 172 undersökta stödföretagen hade 391 fått generell dispens och 149 annan dispens. Den generella dispensen avsåg till mycket stor del företag som hade erhållit utbildnings- eller introduktionsstöd och där rekryteringarna avsåg en till tre personer. För en ansökan som upptar en eller tre personer behövs nämligen alltid dispens på grund av att det inte går att nå 40-procentsgränsen vid dessa antal. I de fall det rör sig om annan dispens har länsarbetsnämnderna i allmänhet funnit den befogad.

3.3 Stödets inriktning i framtiden

3.3.1 *Allmänna synpunkter*

Mot bakgrund av vad vi tidigare har anfört beträffande regionalpolitikens mål och förutsättningar samt gjorda utvärderingar av den hittillsvarande stödverksamheten har vi formulerat följande utgångspunkter för inriktningen av det regionalpolitiska stödet till näringslivet.

- En första utgångspunkt är att stödsystemet skall vara enkelt och knyta an till nuvarande stödformer. Vi vill i detta sammanhang erinra om uttalandet i tilläggsdirektiven att "de nuvarande stödformerna även i framtiden skall bilda stommen i verksamheten". Enligt vår bedömning ger inte gjorda utvärderingar anledning att gå ifrån denna bedömning.
- En andra utgångspunkt är att stödmedlen skall stå i samklang med de åtgärder som vi i annat sammanhang kommer att förorda för att skapa en på lång sikt konkurrenskraftig industristruktur. Det innebär bl. a. att det företagsinriktade stödet liksom f. n. i huvudsak skall lämnas till verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning för arbetskraften.
- En tredje utgångspunkt är att medlen skall utformas så att de bidrar till att undanröja olika hinder för näringslivets utveckling i de sysselsättningssvaga regionerna. Denna utgångspunkt kan i vissa fall innebära en konflikt med den första utgångspunkten om enkelhet i stödsystemet. Vissa förslag i det följande får ses som en avvägning mellan dessa olika strävanden.

Från den tredje utgångspunkten skall bl. a. frågan om stödets varaktighet bedömas. Om syftet med en viss stödform är att ge kompensation för ett varaktigt hinder för utvecklingen, t. ex. högre transportkostnader, måste stödet lämnas under obegränsad tid. Om syftet däremot är att kompensera för särskilda kostnader under inledningsskedet av en verksamhet kan stödet lämnas under begränsad tid. I delbetänkandet Arbete åt alla hävdade vi att ett i tiden väl anpassat inledningsstöd i de flesta fall torde vara bäst ägnat att påverka utbyggnader och nyetableringar i för samhället önskvärd riktning. Huvuddelen av det regionalpolitiskt inriktade stödet borde därför ha

karaktären av inledningsstöd. Som framgår av det följande ligger denna bedömning fast. Problem kan dock uppstå för det stödmottagande företaget om olika former av inledningsstöd upphör vid ungefär samma tidpunkt. Detta måste beaktas när reglerna för de olika stödformerna fastställs.

Från utgångspunkten att stödet skall utformas så att utvecklingshinder undanröjs skall också frågan om inriktningen på arbetskrafts- eller kapitalkostnader ses. Det kan enligt vår bedömning inte här vara frågan om ett "antingen – eller" utan om ett "både – och". Avvägningen beror på hur utvecklingshindren ser ut. Det har i olika sammanhang hävdats att regionalpolitiskt stöd som inriktas på kapitalkostnaderna skulle vara olämpligt, därför att det leder till att alltför kapitalintensiva produktionsmetoder används och därmed färre arbetstillfällen skapas. Enligt ERU:s utvärdering kan inte någon sådan tendens spåras. Inte heller utnyttjar de företag som har fått sysselsättningsstöd speciellt stor andel personal.

Även farhågorna att sysselsättningsstöd leder till en alltför personalintensiv och i vissa fall föråldrad produktionsstruktur förefaller alltså ogrundade. Det tycks i stället vara så att företagen är bundna vid en internationellt utvecklad teknik som är inbyggd i maskinutformning etc. Av ERU:s utvärdering framgår vidare att det nuvarande lokaliseringsstödet vid investeringar har varit ett effektivt regionalpolitiskt medel. Mot denna bakgrund ser vi ingen anledning att förorda någon minskning av det stöd som inriktas på företagens investeringar. Vi vill dock inte föreslå någon betydande ökning av detta stöd, eftersom det redan nu har en sådan omfattning att effekterna av ett ökat stöd kan väntas bli förhållandevis små. En ökning av stödnivån bör i stället ske genom en höjning av sådant stöd som inriktas på personalökningen.

Även frågan om stödet skall lämnas enligt generellt verkande regler eller efter en selektiv prövning, får bedömas från utgångspunkten att stödet skall bidra till att undanröja utvecklingshinder. Vissa hinder kan bäst undanröjas genom generella medel, medan andra kräver åtgärder med en individuell bedömning om inte träffsäkerheten skall gå förlorad. Som vi framhöll i delbetänkandet gäller det att utforma medel som når så stor del som möjligt av de beslutssituationer man kan påverka från lokaliseringssynpunkt, utan att samtidigt en stor del av de satsade resurserna går till spillo genom att ges till verksamheter som trots stödet inte ändrar lokalisering eller omfattning.

Vi vill vidare framhålla att inriktningen på att kompensera för utvecklingshinder inte innebär att stödets storlek i varje enskilt fall exakt skall motsvara vissa angivna merkostnader. När det gäller vissa kostnadsposter kan det vara lämpligt att ge kompensation endast för viss del av merkostnaden. I andra fall kan det vara lämpligt att ge en viss överkompensation för att stimulera en viss lokalisering eller sysselsättningsökning. Vi återkommer till detta vid behandling av de olika stödformerna.

Våra utgångspunkter för inriktningen av stödet innebär, att vi anser att skattelättnader inte bör användas som ett regionalpolitiskt medel med syfte att direkt påverka näringslivets lokalisering eller omfattning inom vissa regioner. Det gäller såväl variationer i skattesatser som särskilda avskrivningsregler. Däremot anser vi att frisläpp av investeringsfonder i vissa fall bör kunna användas som regionalpolitiskt styrmedel.

Vi fortsätter nu med att i avsnitt 3.3.2–3.3.10 göra en genomgång av de utvecklingshinder som vi anser att det regionalpolitiska stödet bör bidra till att undanröja och vilka medel som bör användas i de olika fallen. I avsnitt 3.4 redovisar vi sedan våra förslag till utformning mer i detalj av de renodlat regionalpolitiska stödformerna. I avsnitt 3.5.6 redovisas förslagen om var i landet de olika stödformerna bör komma till användning samt stödets storlek i de olika områdena.

3.3.2 *Igångkörningssvårigheter*

Att nystarta eller utvidga verksamhet medför i regel särskilda inkörningskostnader. Det kan vara fråga om att produktionsprocessen inte fungerar tillfredsställande förrän efter åtskilliga justeringar och att kassationerna under denna tid blir betydande. Det kan också vara så att produktiviteten är lägre till följd av nya eller ändrade rutiner, att nyanställd personal inte har hunnit växa in i den nya miljön osv. Sannolikt blir igångkörningskostnaderna särskilt stora vid nystartad eller utvidgad verksamhet i regioner med betydande undersysselsättning, eftersom det i sådana områden saknas en industriell tradition och att det i hög grad är personer utan erfarenhet av industriarbete som måste rekryteras. Igångkörningssvårigheterna är troligen störst vid nyetableringar och större utvidgningar som medför behov av investeringar, medan enbart ökning av personal inom befintlig anläggning torde innebära mindre problem.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns skäl att i vissa områden erbjuda företagen ett inledningsstöd som grundar sig på antalet nyanställda. Stödet bör lämnas i första hand vid nyetableringar och utvidgningar som samtidigt kräver investeringar. Eftersom vi anser att de kostnader stödet avser att bidra till att täcka är begränsade till inledningsskedet av verksamheten, bör även stödet vara tidsbegränsat. I vissa områden kan dock igångkörningssvårigheterna vara tämligen långvariga. Stödet bör därför utformas så att det i dessa områden lämnas under ganska lång tid. Vi återkommer till detaljutformningen av reglerna i avsnitt 3.4.4.

3.3.3 *Utbildning*

Brist på utbildad personal är ett allvarligt utvecklingshinder. Av samma skäl som anfördes beträffande igångkörningssvårigheterna är detta hinder särskilt uttalat i de områden där vi vill stimulera till ökad sysselsättning. För att avhjälpa denna brist måste flera olika typer av åtgärder sättas in.

En typ av åtgärder är de som syftar till att ge de arbetssökande en sådan utbildning som de behöver för att kunna ta de anställningar som erbjuds inom orten eller regionen. Här kommer in t. ex. frågan om utformningen av arbetsmarknadsutbildningen, lokaliseringen av olika utbildningsanstalter och informationen till ungdomar om möjligheterna till arbete inom olika regioner efter viss utbildning. Detta är frågor som vi behandlar i annat sammanhang inom utredningen, men deras betydelse för den regionala utvecklingen bör uppmärksammas.

En annan typ av åtgärder syftar till att ge möjlighet till utbildning av nyanställd personal inom företagen. Vi förordar att det liksom f. n. skall

finnas ett regionalpolitiskt motiverat stöd för sådan utbildning. I avsnitt 3.4.5 återkommer vi till detaljutformningen av reglerna för utbildningsstödet.

3.3.4 *Kapitalförsörjning*

I olika sammanhang har påpekats att ökade anspråk kommer att ställas på tillförseln av kapital till näringslivet. Det gäller framförallt externt kapital med högt risktagande. Vi återkommer i vårt slutbetänkande till frågan om näringslivets kapitalförsörjning. I detta avsnitt behandlar vi frågan enbart från regionalpolitisk synpunkt.

Som vi framhöll i delbetänkandet Arbete åt alla har olika utredningar påtalat de risker för bristande effektivitet i kreditmarknadens funktionssätt som bl. a. en stark anknytning mellan kreditinstitut och företag innebär. Särskilt i ett läge då det råder kreditrestriktioner är dessa risker påtagliga. Företag med svag anknytning till kreditinstitut kan då få svårt att finansiera särskilt riskfyllda projekt eller långsiktiga investeringar. Vidare är många mindre företag till följd av låg andel eget kapital i stor utsträckning hänvisade till extern finansiering, samtidigt som de har svårigheter att prestera tillräckliga lånesäkerheter för sådana krediter. De mindre företagen har därtill stor betydelse för sysselsättningen i skilda regioner och därmed också för den regionala utvecklingen. Av dessa anledningar anser vi det befogat med ett särskilt regionalpolitiskt kreditstöd. Ytterligare en anledning att rikta in ett regionalpolitiskt stöd på företagens kapitalförsörjning är att knappheten på riskvilligt kapital gör att ett sådant stöd får en betydande styrningseffekt. Vi vill i sammanhanget erinra om att en mycket stor del av det nuvarande regionalpolitiska stödet lämnas i denna form.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det nuvarande systemet med lokaliseringslån bibehålls och byggs ut.

Att det statliga kreditstödet i lokaliseringssyfte ges i form av direkta lån och inte som kreditgarantier motiverades när stödformen infördes på följande sätt (prop. 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408). Stödsystemet bör kunna fungera oberoende av konjunkturväxlingar och förhållandena på kapital- och kreditmarknaderna. Direkta statliga lån som stödform ger lokaliseringsorganen större möjligheter att sätta in stödet när det bäst behövs. Mot ett system med kreditgarantier kan invändas att möjligheterna att utnyttja garantin blir beroende av läget på kreditmarknaden. Vid högkonjunkturer kan ofta en stark kreditåtstramning framtvingas, medan de regionalpolitiska stödåtgärderna tar sikte på områden där sysselsättningssituationen även då är otillfredsställande. Statliga lån är alltså ett mer verksamt lokaliseringspolitiskt medel än kreditgarantier. Vi anser att denna bedömning fortfarande är giltig.

För närvarande kan lokaliseringslån lämnas endast för att täcka kostnader för investeringar i byggnader och maskiner. En anledning till detta är att det statliga stödet anses skapa förutsättningar för en bankmässig finansiering av övriga kreditbehov, eftersom säkerhetsutrymme i regel skapas genom investeringarna och det förutsätts att den totala kreditprövningen sker i ett sammanhang och i samråd mellan företagaren, dennes bankförbindelse och lokaliseringsorganen. Dessutom kan statlig lånegaranti lämnas för att täcka 50 % av det ökade rörelsekapitalbehovet i inledningsskedet av verksamhet

för vilken annat lokaliseringsstöd har lämnats.

Eftersom vi ser lokaliseringslånen som ett medel att lösa lokaliseringsföretagens kapitalförsörjningsproblem i stort och inte enbart som en metod att stödja investeringar i byggnader och maskiner, förordar vi att begränsningen till investeringar i fråga om stödunderlag för lokaliseringslånen upphävs. Vi anser således att lokaliseringslån bör kunna lämnas för sysselsättningsskapande och i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt, oavsett om de innebär investeringar i anläggningstillgångar, marknadsföringsåtgärder, produktutveckling eller andra liknande åtgärder. Det avgörande vid bedömningen bör vara om projektet bidrar till att ge varaktig sysselsättning och om det statliga lokaliseringslånet behövs för att ge företaget en totalt sett lämplig finansiering. Att på detta sätt utöka stödunderlaget för lokaliseringslån medför vissa kontrollproblem och svårigheter att avgränsa och beräkna stödunderlaget. Lokaliseringslån bör därför lämnas för dessa nya ändamål först om andra finansieringsmöjligheter saknas. Vi vill i detta sammanhang framhålla, att det ökade säkerhetsutrymme som skapas genom lokaliseringsstöd vid investeringar i byggnader och maskiner i regel torde medföra att bankfinansiering för övriga ändamål kan ordnas.

Mot bakgrund av våra förslag beträffande lokaliseringslån anser vi att systemet med kreditgarantier inom lokaliseringsstödets ram kan upphöra. Vi återkommer i avsnitt 3.4.6 till detaljutformningen av reglerna för lokaliseringslån.

I detta sammanhang vill vi också ta upp frågan om frisläpp av investeringsfonder som regionalpolitiskt styrmedel. Vi anser att investeringsfonderna i första hand är ett konjunkturpolitiskt medel och därför främst skall användas i det syftet. Emellertid anser vi att det finns skäl att göra en regional differentiering på så sätt att generellt frisläpp av investeringsfonder medges för investeringar i de kommuner som är i störst behov av nya sysselsättningstillfällen. Det innebär med den stödområdesindelning vi föreslår i avsnitt 3.5 att sådant generellt frisläpp medges i inre stödområdet (6). Vi räknar vidare med att investeringsfondfrisläpp liksom hittills skall kunna medges i regionalpolitiskt syfte efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Vidare förordar vi att investeringsfondsmedel och regionalpolitiskt stöd vid investeringar i vissa fall skall kunna utnyttjas samtidigt (se vidare avsnitt 3.5.6). Det bör ankomma på beslutande myndighet att i det aktuella fallet avgöra storleken av det totala stöd som skall ges.

3.3.5 *Marknadsföring*

Begreppet marknadsföring kan sägas vara ett företags åtgärder för att skaffa sig kännedom om marknaden, att anpassa varor och tjänster till marknadens behov, att tillhandahålla varorna och tjänsterna och att genom olika konkurrensmedel söka påverka marknaden. Efter hand som produktionen av varor och tjänster har utvidgats och samtidigt produkternas livslängd i genomsnitt har blivit kortare, har marknadsföringen kommit att få allt större betydelse för företagen.

Särskilt för företag i de sysselsättningssvaga delarna av landet kan svårigheter på marknadsföringssidan innebära ett utvecklingshinder. Ett skäl till detta är de i allmänhet stora avstånden till marknaden. Vidare kan det vara

svårt att efter en nyetablering, utbyggnad eller kostnadskrävande utveckling av en ny produkt kunna mobilisera de finansiella resurser som behövs för en effektiv marknadsföring. Sådana svårigheter drabbar främst små och medelstora företag, vilka spelar en viktig roll för den regionala utvecklingen.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns regionalpolitiska motiv att finansiellt stödja marknadsföringsåtgärder. Det är viktigt att de företag som med hjälp av regionalpolitiskt stöd har byggt upp en effektiv produktionsapparat också ges finansiella möjligheter att bedriva en effektiv marknadsföring.

Det regionalpolitiska stödet har hittills främst inriktats på produktionsledet. Sedan år 1976 pågår dock en försöksverksamhet med regionalpolitiskt stöd vid vissa marknadsföringsåtgärder. Stöd lämnas i form av statlig lånegaranti för lån som skall täcka marknadsföringskostnader vid introduktion av en ny eller väsentligt vidareutvecklad produkt hos industriföretag inom det allmänna stödområdet. Garantin får uppgå till 80 % av marknadsföringskostnaderna, dock högst 500 000 kr. Hittills har dock inte stödformen utnyttjats i något fall, vilket torde bero på de snäva villkor som har föreskrivits för stödet.

I föregående avsnitt förordade vi att lokaliseringslån i fortsättningen skall kunna lämnas även för andra ändamål än investeringar i byggnader och maskiner. Härigenom öppnas en möjlighet att ge lokaliseringslån för finansiering av marknadsföringsåtgärder. Vi räknar med att detta stöd till marknadsföring skall bidra till att företagen i de sysselsättningssvaga delarna av landet får ökade möjligheter att utvecklas i gynnsam riktning.

Frågan om stöd för marknadsföringsinsatser kommer också att behandlas i anslutning till de näringspolitiska frågorna. Vi återkommer till detta i slutbetänkandet.

3.3.6 *Lokaler som ägs av företag*

Tillgång till lämpliga lokaler är en viktig lokaliseringsfaktor. Ända sedan lokaliseringsstödet infördes år 1965 har en betydande del av stödet lämnats i form av investeringsbidrag för att stimulera företag att bygga egna ändamålsenliga lokaler för sin verksamhet. Motivet att ge bidrag för detta ändamål är dels att byggnadskostnaderna har ansetts vara högre i de glesbefolkade områden där en sysselsättningsökning behövs, dels att alternativanvändning av lokaler för industriell eller annan stödberättigad verksamhet ofta saknas i dessa områden och att därmed andrahandsvärdet av sådana lokaler är lägre. Vi anser att det främst av det sistnämnda skälet även i fortsättningen är befogat med ett regionalpolitiskt stöd som direkt inriktas på byggnadsinvesteringar och vissa maskininvesteringar som har samma karaktär som byggnadsinvesteringar. Stödet bör lämnas i form av avskrivningslån. I avsnitt 3.4.7 återkommer vi till detaljutformningen av reglerna för avskrivningslån.

3.3.7 *Lokaler för uthyrning*

Vi har tidigare framhållit att tillgång till lämpliga lokaler är en viktig lokaliseringsfaktor. Huvuddelen av stödet har hittills inriktats på företagens

egna byggnadsinvesteringar. Visst stöd har dock lämnats också för att bygga industrilokaler för uthyrning (industricentra, stöd till kommunala industrilokaler). Vi anser att systemet med stöd till lokaler för uthyrning bör byggas ut. Erbjudanden om lokaler för uthyrning används f. n. ofta som konkurrensmedel av kommunerna i deras tävlan om lokaliseringsprojekten. I en sådan tävlan förlorar oftast de finansiellt svaga kommunerna, vilka i regel också är de som är i störst behov av ytterligare arbetstillfällen. Vi vill inte förorda sådana ingrepp i den kommunala självstyrelsen att kommunernas möjligheter att hyra ut lokaler till företag begränsas. I stället förordar vi att staten gör sådana regionalpolitiska insatser, att ändamålsenliga lokaler för uthyrning kan erbjudas också i de sysselsättningssvaga kommunerna.

En typ av statliga insatser av detta slag är verksamheten vid Stiftelsen Industricentra. Vi förordar att denna verksamhet byggs ut och att reglerna för verksamheten ändras i vissa avseenden. Verksamheten bör inriktas främst på större anläggningar. Våra förslag i detalj i detta avseende redovisas i avsnittet 3.4.15.

Stiftelsen Industricentras verksamhet har under de senaste budgetåren kompletterats av möjligheten att ge statsbidrag till kommuner i främst det inre stödområdet för uppförande av industrilokaler för uthyrning. Sådana bidrag lämnas från ett särskilt anslag på statsbudgeten. Vi anser det värdefullt att kommunernas egna resurser i fråga om byggnadsplanering m. m. tas tillvara, samtidigt som staten genom bidragsgivningen kan styra insatserna till de orter där de bäst behövs. Mot denna bakgrund förordar vi att det även i fortsättningen skall finnas möjlighet för kommuner att få statligt regionalpolitiskt stöd för att uppföra industrilokaler för uthyrning. Liksom hittills bör denna stödgivning främst avse i huvudsak mindre lokaler och sysselsättningssvaga kommuner. För att förenkla stödgivningen föreslår vi att det särskilda anslaget för detta ändamål slopas. I stället bör en möjlighet öppnas att lämna kommunerna stöd i form av avskrivnings- och lokaliseringslån enligt samma regler som föreslås för företag. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.4.3.

I detta sammanhang vill vi också peka på att kommunala industrilokaler för uthyrning också byggs som beredskapsarbete. Enligt föreskrifter i regleringsbrev gäller följande i fråga om byggnadsarbete som avser hus eller anläggning för affärsmässig rörelse, t. ex. industrihus, hotell, pensionat och andra turistanläggningar.

- möjligheten att bevilja företaget lokaliseringsstöd och statsbidrag från det särskilda anslaget för stöd till kommunala industrilokaler skall prövas i första hand.
- om arbetet utförs som beredskapsarbete skall statsbidrag – oavsett vem som är huvudman för arbetet – lämnas med belopp som inte bedöms kunna innebära konkurrensfördelar gentemot företag i motsvarande del av landet vilket uppbär lokaliseringsstöd. Därvid skall hänsyn tas till samtliga finansierings- och lönsamhetskonsekvenser av skilda stödformer.

Vi anser att dessa principer bör gälla även i fortsättningen.

3.3.8 *Avståndsnackdelar*

En hämmande faktor för näringslivsutvecklingen inom stödområdet är de höga transportkostnaderna till följd av långa avstånd mellan köpare och säljare.

För att kompensera företagen för det avlägsna läget i förhållande till företag i södra och mellersta Sverige infördes år 1971 ett godstransportstöd i form av fraktbidrag för vissa transporter med järnväg och lastbil i yrkesmässig trafik från ort till ort inom det allmänna stödområdet utom Gotland och Öland. Stödet omfattar f. n. transporter av dels helfabrikat och mera bearbetade halvfabrikat från orter inom stödområdet, dels vissa råvaror och halvfabrikat till orter i stödområdet. En förutsättning för att fraktbidrag skall lämnas är, såväl för in- som uttransporter, att varan förädlas inom stödområdet.

ERU och RRV har framfört kritiska synpunkter på *transportstödet.* Kritiken gäller både stödets effektivitet för att påverka arbetstillfällenas lokalisering och detaljer i konstruktionen och reglerna för stödet. ERU pekar bl a på att 28 företag har fått närmare hälften av stödbeloppet under år 1975. Dessa företag hade höga transportkostnader och tillhörde nästan alla trävaru- och massaindustrin som har haft en svag sysselsättningsutveckling. De var i regel lokaliserade till kustregionerna. Företagen i det inre stödområdet har i mycket liten utsträckning kunnat tillgodogöra sig stödformen. Andra bedömare, t ex Norrbottensdelegationen, har uttalat sig positivt om transportstödet och föreslagit en utvidgning och vidareutveckling av stödet. Förslag att inrätta ett särskilt persontransportstöd har förts fram av Norrbottensdelegationen. Motivet är att kompensera företagen i norra Sverige för de merkostnader för marknadskontakter som de har på grund av sitt läge. Kostnadsutvecklingen för personkontakter har enligt Norrbottensdelegationen haft en sådan inverkan på många företag att de inte har kunnat bedriva en offensiv marknadsföring utan tvingats till att endast upprätthålla gamla kundkontakter. Enligt vår mening är det från regionalpolitisk synpunkt angeläget att avstånden inte blir ett hinder varken för företagens eller de enskilda människornas kontakter. Vi har erfarit att en utvärdering av transportstödet för närvarande pågår inom kommunikationsdepartementet. Mot den bakgrunden avstår vi från att nu närmare behandla denna stödform. Vi räknar i stället med att senare återkomma till frågan.

Andra kommunikationsfrågor av stort regionalpolitiskt intresse är *teleförbindelserna* på långa avstånd. Vi avser att återkomma till detta i slutbetänkandet men vill redan nu understrykta betydelsen av en fortsatt kraftig regional utjämning av teletaxorna. Vidare vill vi påpeka att möjligheterna att via telenätet överföra information mellan dataanläggningar kan bli av stor betydelse när det gäller produktionsapparatens lokalisering och utformning i framtiden. För denna typ av telekommunikation bör enligt vår mening en enhetstaxa för landet eftersträvas.

3.3.9 *Företagsservice*

Ett viktigt hinder för utvecklingen i de sysselsättningssvaga regionerna ligger i själva det förhållandet att det inte finns så många företag där. Det innebär bl. a. att den industriella miljö som ger upphov till nyföretagande saknas. Vidare medför den låga företagstätheten ett bristfälligt utbud av kommersiell

företagsservice i form av t. ex. bokföringsbyråer, företagskonsulter och liknande tjänster. Ett annat problem är svårigheter för företag att inom orten eller regionen finna någon samarbetspartner i t. ex. ett underleverantörssystem. Dessa brister drabbar främst mindre och medelstora företag.

Statsmakterna beslutade år 1977 om särskilda åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling (prop. 1977/78:40, NU 1977/78:34, rskr 1977/78:110). Beslutet innebär bl. a. att de tidigare företagareföreningarna fr. o. m. den 1 juli 1978 ersattes av utvecklingsfonder i varje län. Utvecklingsfonderna har två huvuduppgifter:

- företagsserviceverksamhet
- kreditverksamhet

Det har förutsatts att utvecklingsfonderna skall prioritera insatser inom områdena

- produktförnyelse
- marknadsföring
- etablering av nya företag
- kontaktförmedling mellan å ena sidan underleverantörsföretag i länet och å andra sidan olika beställarföretag.

När det gäller den direkta företagsservicen vid fonderna så är syftet att genom informations-, rådgivnings-, konsult- och utbildningsinsatser medverka till att höja effektiviteten bland företagen och därmed förbättra deras förutsättningar för utveckling.

Utvecklingsfondernas verksamhet avser hela landet. I nämnda proposition uttalas att uppbyggnaden av länsvisa utvecklingsfonder också är ett väsentligt led i en aktiv regionalpolitik och att fondernas verksamhet måste stå i samklang med samhällets regionalpolitiska strävanden. Vid riksdagsbehandlingen gjordes ingen erinran mot detta uttalande. Vi återkommer i vårt slutbetänkande till förslag om näringspolitiska insatser på regional nivå.

3.3.10 *Samhällsservice*

Tillgång till samhällsservice i vid mening är också en viktig lokaliseringsfaktor. Som exempel på samhällsservice som direkt berör företagssektorn kan nämnas transportsektorn med vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser, isbrytarservice etc. Även samhällsservice som inte direkt är inriktad på företagen kan ha en indirekt betydelse vid företagslokaliseringsbeslut. Samhällsservice i form av sjukvård, skolor, barnomsorg, fritidsanläggningar och kulturella aktiviteter liksom tillgång till lämpliga bostäder bör också ses i detta perspektiv. Vi återkommer till frågan om den offentliga sektorn och regionalpolitiken i kapitel 4.

3.4 Stödmedlens utformning

3.4.1 *Inledning*

I detta avsnitt redovisar vi våra förslag mer i detalj beträffande utformningen av de direkt regionalpolitiska stödformerna. Vi avser därmed de nuvarande

stödåtgärder i AMS budget som ryms inom programmet Regionalpolitiska stödåtgärder och finansieras från statsbudgetens fjortonde huvudtitel, avsnittet Regional utveckling, samt de nya stödformer vi föreslår som ersättning för eller komplement till dessa. Det innebär att vi här tar upp

- sysselsättningsstöd
- utbildningsstöd
- lokaliseringslån
- avskrivningslån
- offertprincipen

För att förenkla stödgivningen föreslås i enlighet med genomgången i avsnitt 3.3 att följande stödformer slopas

- lokaliseringsbidrag (ersätts av avskrivningslån)
- flyttningsersättning (ersätts av lokaliseringslån)
- lånegaranti (ersätts av lokaliseringslån)
- introduktionsstöd (ersätts av sysselsättningsstöd).

Till frågan om i vilka områden de olika stödformerna skall användas samt beloppsgränser m. m. för stödet i de olika områdena återkommer vi i avsnitt 3.5.6.

3.4.2 *Stödberättigad verksamhet*

När *lokaliseringsstödet* i form av bidrag och lån vid investeringar infördes år 1965 begränsades stödgivningen till att omfatta industriföretag och anläggningar inom turistnäringen. Någon definition av begreppet industri gjordes inte. Praxis utvecklades så att det för stöd krävdes att det var fråga om industriell tillverkning, bearbetning eller förädling.

År 1970 omprövades frågan om stödberättigad verksamhet. Kretsen vidgades därvid till att omfatta också industriliknande verksamhet och industriservice (prop. 1970:75, SU 1970:103, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304).

Med industriliknande verksamhet avsågs "sådana funktioner som tidigare har utförts som ett led i tillverkningskedjan i industriföretagens egen regi men som numera ofta byts ut och förs samman hos särskilda för ändamålet bildade företag". Verksamheten skulle ligga "nära tillverkningsmomentet". Exempel på industriliknande verksamhet angavs vara djupfrysningsföretag, kafferosterier, skinn- och pälsberedning, större fotolaboratorier, sågning av skiffer, sortering av grus och stenkrossning i större skala. Som exempel på verksamheten som inte kunde räknas som industriliknande nämndes grossist- och detaljisthandelsföretag, lagringsverksamhet i anslutning till transportfunktionen samt djuruppfödnings- och odlingsverksamhet.

Som stödberättigade industriserviceföretag räknades endast sådana serviceföretag som hade specialiserat sig på att tillhandahålla tjänster knutna till den industriella produktionsprocessen. Som exempel nämndes maskin- och verktygsservice, laboratorier för mekanisk eller kemisk kontroll och provning, övrig kontroll av tillverkningsprocessen, montering och reparation av maskiner, konstruktion av maskiner och verktyg avsedda att användas i

produktionsprocessen, tekniska beräkningar utförda av datacentraler eller metodstudier avseende tillverkningsprocessen. Däremot undantogs från stödberättigad industriserviceverksamhet mera allmän service avseende kontroll-, underhålls- eller reparationsarbeten beträffande markanläggningar, byggnader och tillbehör till byggnader, kontorsmaskiner eller bilar, truckar och andra mobila transportmedel. Vidare undantogs bränsle- och kraftleveranser, kontorstjänster, personalvårdstjänster, städningstjänster och vakttjänster. Flertalet servicetjänster åt industrin inom sektorerna administration, marknadsföring och utveckling var således undantagna. Som ytterligare villkor för stöd till industriserviceföretag ställdes upp att företagets verksamhet helt eller huvudsakligen skulle vara inriktad på tillhandahålla tjänster åt industriföretag.

År 1970 öppnades vidare en möjlighet att ge lokaliseringsstöd för att främja utflyttning av centrala förvaltningsenheter inom den privata sektorn från storstadsområdena (Stockholm, Göteborg, Malmö). Det som särskilt nämndes var "den centrala administrationen för sådana företag som försäkringsbolag, koncerner, riksorganisationer m. fl." Investeringar för att öppna filialkontor eller starta annan lokal verksamhet undantogs.

År 1973 vidgades ytterligare kretsen av stödberättigad verksamhet till att omfatta också företagsinriktad partihandel och uppdragsverksamhet med mer än lokal betydelse. På grund av partihandelns och uppdragsverksamhetens heterogena karaktär ansågs det svårt att ge en klar definition av sådan företagsinriktad verksamhet som skulle få stöd. Avgränsningen gjordes i stället genom exemplifieringar (prop. 1973:50, InU 1973:7, rskr 1973:248).

Som exempel på stödberättigad partihandelsföretag nämndes sådana företag vars huvudsakliga verksamhet gäller försäljning av maskiner, verktyg, byggnadsmaterial, metaller, metallhalvfabrikat, kemikalier, färg, plast, gummi, massa, papper, papp, textilfiber och industritextilier. Däremot undantogs partihandelsföretag med försäljning främst till hushållssektorn, t. ex. partihandel med livsmedel, samt partihandel inom jordbrukssektorn, t. ex. handel med djur, spannmål eller gödselmedel.

Som exempel på stödberättigad uppdragsverksamhet nämndes maskinuthyrningsrörelse, rationaliserings- och organisationsbyråer, marknadsundersökningsverksamhet, annons- och reklambyråer, tekniska byråer, arkitektkontor och byggkonsultbyråer. Undantag gjordes för uppdragsverksamhet som är inriktad huvudsakligen på jord- och skogsbruk.

För både partihandel och uppdragsverksamhet gäller att stöd lämnas i regel endast om stödet leder till ökad sysselsättning och endast om verksamheten har eller bedöms få mer än lokal marknad samt särskild betydelse för näringslivets, främst industrins, utveckling. Vidare krävs att verksamheten skall betjäna företag (alltså inte enskilda personer eller kommuner).

Utanför kretsen av stödberättigade verksamheter har bl. a. gruvindustrin varit. Nyligen har beslutats, att gruvföretag för tiden fram till den 30 juni 1979 skall jämställas med industriföretag i fråga om möjligheter att få lokaliseringsstöd (prop. 1977/78:172, AU 1977/78:35, rskr 1977/78:306). Ärenden om stöd till gruvföretag skall dock prövas av regeringen.

När *sysselsättningsstödet* infördes som försöksverksamhet år 1970 begränsades stödgivningen till att omfatta endast industriföretag. Industribegreppet gavs därvid samma innebörd som för lokaliseringsstöd. År 1972 vidgades

omfattningen något genom att Kungl. Maj:t gavs bemyndigande att besluta om sysselsättningsstöd till företag vilkas verksamhet vid en snäv tolkning föll utanför det egentliga industribegreppet, om det mot bakgrunden av sysselsättningsförhållandena inom det inre stödområdet kunde anses befogat. År 1973 blev stödformen sysselsättningsstöd permanent. Samtidigt blev omfattningen när det gällde stödberättigad verksamhet densamma som för lokaliseringsstödet, med undantag för att verksamhet inom turistnäringen fortfarande undantogs från sysselsättningsstöd. År 1975 påbörjades dock en försöksverksamhet med möjlighet för regeringen att efter prövning i varje särskilt fall bevilja sysselsättningsstöd till turistföretag. Försöksverksamheten pågår f. n.

Grunderna för bidrag till lokaliseringsutbildning fastställdes i samband med att riksdagen år 1966 antog riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken. Några begränsningar i fråga om stödberättigad verksamhet gjordes inte. Inte heller vid översynen av stödformerna år 1970 och år 1973 gjordes sådana begränsningar. *Utbildningsstöd* och *introduktionsstöd* kan sålunda lämnas till alla typer av verksamhet, även sådana som har enbart lokal betydelse, t. ex. gatukök, livsmedelsbutiker och bensinstationer.

I samband med utvidgningen av begreppet stödberättigad verksamhet år 1973 infördes en rutin med *förhandsbesked*. Förhandsbesked gäller endast frågan om viss typ av verksamhet är stödberättigad eller ej. Ett positivt förhandsbesked innebär således inget löfte om stöd, utan bara att en ev. ansökan om stöd inte skall avslås på grund av verksamhetens art. Förhandsbesked lämnas av regeringen.

Vi har prövat om det finns skäl att utvidga kretsen av stödberättigade verksamheter. Därvid har i första hand den privata tjänste- och servicesektorn varit aktuell. Vi har tidigare i delbetänkandet Arbete åt alla gjort en indelning av tjänstesektorn i lokal, regional, läns- och nationell service. Det är i första hand den privata nationella servicen som är intressant att nå med lokaliseringspolitiska styrmedel. För att uppnå bättre balans inom länen är också den privata länsservicen av intresse.

En genomgång av näringsgrensindelningen (SNI) visar att följande s. k. näringsområden kan räknas till den privata tjänstesektorn i vid mening.

Partihandel och varuhandelsförmedling
Detaljhandel
Restaurang- och hotellverksamhet
Samfärdsel
Bank- och annan finansverksamhet
Försäkringsverksamhet
Fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet
Undervisning, forskning, sjukvård m. m. (huvuddelen tillhör den offentliga sektorn, men hit räknas också intresseorganisationer samt idéella och kulturella organisationer)
Rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet
Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet.

Med dessa näringsområden kan i detta sammanhang jämställas administrativa funktioner inom stora industriföretag, koncerner etc.

En jämförelse mellan denna indelning av den privata tjänstesektorn och vad som för närvarande är stödberättigad verksamhet visar att det knappast finns någon verksamhet av lokaliseringspolitiskt intresse, som inte formellt omfattas av den regionalpolitiska stödverksamheten. Det kan dock finnas enstaka projekt inom formellt icke stödberättigad verksamhet som genom stöd kan påverkas i sådan riktning att det kan bidra till att uppfylla de regionalpolitiska målen. Därför bör införas en ordning som innebär att regeringen i sådana fall kan besluta om stöd till verksamhet som vid en strikt bedömning inte faller inom ramen för stödberättigad verksamhet. Sådant beslut bör kunna fattas också i form av bindande förhandsbesked.

En sådan möjlighet till undantag innebär att verksamhet inom gruvnäringen även i fortsättningen kan beviljas regionalpolitiskt stöd efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. I detta sammanhang vill vi erinra om att nämnden för statens gruvegendom har tagit upp frågan om ökad prospektering av nya gruvfyndigheter. Denna fråga behandlas också av mineralpolitiska utredningen (I 1974:02) som väntas avlämna sitt slutbetänkande under innevarande budgetår. Från våra utgångspunkter vill vi framhålla att en ökad prospekteringsverksamhet är av stor regionalpolitisk betydelse.

För närvarande kan utbildnings- och introduktionsstöd lämnas utan någon begränsning i fråga om verksamhetens art. Vi anser det olämpligt att splittra resurserna för den regionalpolitiska stödverksamheten genom att lämna stöd till verksamheter med enbart lokal betydelse. Stödet kan i dessa fall knappast förväntas ge några bestående effekter, eftersom främst den lokala marknaden är avgörande för om sådana företag kan drivas vidare med lönsamhet. Vi förordar sålunda att samma begränsning i fråga om stödberättigad verksamhet som f. n. gäller för lokaliseringsstöd i fortsättningen skall gälla för alla former av regionalpolitiskt stöd, dvs. sysselsättningsstöd, utbildningsstöd, lokaliseringslån och avskrivningslån.

3.4.3 *Stödmottagare*

För närvarande gäller att lokaliseringsstöd är tillgängligt för svenska och utländska fysiska och juridiska personer som bedriver stödberättigad verksamhet inom det enskilda näringslivet. Stöd kan i vissa fall också lämnas till fastighetsförvaltande företag som hyr ut lokaler till företag med stödberättigad verksamhet. Ett villkor är i sådana fall att äganderätten till förvaltningsföretaget skall ligga hos samma fysiska eller juridiska intressekrets som dominerar industriföretaget. Vidare kan stöd lämnas till statliga företag, dvs. svenska juridiska personer vari staten har bestämmande inflytande. Stöd kan däremot inte lämnas till statliga myndigheter eller affärsdrivande verk.

Kommuner kan inte annat än i undantagsfall få lokaliseringsstöd. Undantagen gäller dels investeringar i turistanläggningar, dels att kommun kan få överta betalningsansvaret för lokaliseringslån om kommunen, när ett stödföretag råkar i svårigheter, ser sig nödsakad att överta företagets fastighet. Vad som här har sagts om kommun gäller också kommunägt bolag, stiftelse e. dyl. I det fall kommun har ägt minoritetsposter i ett stödsökande aktiebolag har det enligt praxis inte ansetts förhindra statligt stöd.

Motivet att kommun inte skall kunna få lokaliseringsstöd grundar sig på den arbetsfördelning mellan stat och kommun beträffande regionalpolitiken

som beslutades av riksdagen år 1964. Därvid uttalades att det måste vara en statlig uppgift att på olika sätt främja en lokalisering till de områden där behovet är störst. Regionalpolitiken får inte ta formen av en fri tävlan mellan kommunerna om lokaliseringsobjekten. Vi ansluter oss till denna bedömning och förordar att i huvudsak samma begränsningar som f. n. skall gälla beträffande mottagare av regionalpolitiskt stöd. På en punkt föreslår vi dock ökad möjlighet för kommun att få stöd i form av lokaliseringslån och avskrivningslån. Det gäller i det fall kommun söker sådant stöd för att uppföra i huvudsak mindre lokaler för uthyrning till stödberättigad verksamhet i vissa kommuner med sysselsättningssvårigheter. (Jfr avsnitten 3.3.6 och 3.4.17).

Vi vill i detta sammanhang också ta upp frågan om att som villkor för statligt regionalpolitiskt stöd skall gälla att förhållandet mellan det stödmottagande företaget och dess anställda är reglerat genom kollektivavtal. För närvarande gäller som villkor för sysselsättningsstöd, introduktionsstöd och utbildningsstöd att företaget utger löneförmåner till de anställda enligt tillämpligt kollektivavtal. För övriga stödformer finns inte uttalat motsvarande krav.

Vi har tidigare i betänkandet (SOU 1978:14) Arbete åt handikappade uttalat att anställning av handikappade med lönebidrag bör ske endast om det på den aktuella arbetsplatsen finns tecknat kollektivavtal. Samma resonemang bör gälla för de företag som får regionalpolitiskt stöd. Vissa problem kan dock uppkomma om ett ovillkorligt krav ställs på att kollektivavtal skall finnas för att ett företag skall få åtnjuta regionalpolitiskt stöd. Det kan t. ex. vara fråga om ett avtalslöst tillstånd kan råda under viss period av löptiden för lokaliseringslån, eller att stöd beviljas i samband med nyetablering där ännu inga anställda finns. Vidare kan finnas fall där kollektivavtal saknas på grund av orsaker som ligger utanför arbetsgivarens kontroll. Det bör därför ankomma på beslutande myndighet att i de enskilda fallen avgöra vilka krav som i detta avseende skall ställas. Inriktningen bör dock vara att kollektivavtal skall finnas på arbetsplatser där regionalpolitiskt stöd utnyttjas.

3.4.4 *Sysselsättningsstöd*

Motiven för ett regionalpolitiskt stöd för att bidra till att täcka allmänna igångkörningskostnader redovisade vi i avsnitt 3.3.2. Av nuvarande stödformer har både introduktionsstödet och sysselsättningsstödet detta syfte. Vi förordar att dessa stödformer slås samman till en ny stödform, som bör benämnas sysselsättningsstöd.

Reglerna bör i huvudsak ansluta till vad som gäller för det nuvarande sysselsättningsstödet. ERU:s utvärdering har emellertid visat på vissa brister i utformningen av det nuvarande sysselsättningsstödet, vilket vi har sökt ta hänsyn till vid vårt förslag till utformning av de nya reglerna. På vissa punkter avviker därför våra förslag väsentligt från de nuvarande reglerna för sysselsättningsstödet.

Stödet bör på samma sätt som det nuvarande sysselsättningsstödet lämnas i form av förstaårsstöd och fortsatt stöd och enbart omfatta ökningar av personalen.

Såväl företag som nyetablerar verksamhet som befintliga företag som

utvidgar verksamheten bör få stöd.

Till grund för beräkningen av stödet bör användas den enligt lagen (1959:552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. avlämnade arbetsgivaruppgifter eller motsvarande uppgifter.

Antalet årsarbetskrafter som ligger till grund för utbetalning av det nuvarande sysselsättningsstödet beräknas på så sätt att det totala antalet arbetstimmar som de anställda under året har utfört i verksamheten delas med deras ordinarie årsarbetstid. Begreppet årsarbetskrafter är således ett statistiskt mått, som vid beräkning av sysselsättningsstödet uttrycks i decimaler. Vi förordar att underlaget för det nya sysselsättningsstödet beräknas på samma sätt. Däremot anser vi att antalet årsarbetskrafter bör avrundas till närmast lägre hela tal vid beräkning av stödet. På så sätt undantas ökningar på mindre än en årsarbetskraft från stödet.

Vi kommer i avsnitt 3.5.6 att föreslå att sysselsättningsstöd skall lämnas med betydande belopp i vissa områden. Vidare kommer vi att föreslå att stödet differentieras mellan olika områden både i fråga om belopp och tid under vilken stöd lämnas.

När vi nu föreslår en vidgad användning av sysselsättningsstöd är det viktigt att det å ena sidan skapas tillfredsställande garantier för att stödets faktiska användning kommer att ligga väl i linje med det avsedda syftet. Det är å andra sidan också viktigt att se till att administrationen av stödformen inte blir onödigt betungande, varken för berörda myndigheter eller stödmottagarna.

Vi föreslår mot denna bakgrund följande. I de fall företag gör anspråk på sysselsättningsstöd i samband med en ansökan om avskrivnings- eller lokaliseringslån skall samtidigt inges anmälan om att man avser att söka också sysselsättningsstöd. I det samlade beslutet lämnas besked om företaget i princip är berättigat till sysselsättningsstöd eller ej. Vidare anges villkoren för stödet. Det egentliga beslutet fattas i efterhand. Företaget har då att dokumentera att villkoren är uppfyllda. I dessa fall sker alltså en total prövning av företagets förutsättningar i samband med prövningen av investeringarna.

Företag skall också kunna erhålla sysselsättningsstöd separat, dvs. utan samband med avskrivnings- eller lokaliseringslån. En förutsättning för detta skall dock vara, att den utökning av företagets verksamhet som ligger till grund för sysselsättningsökningen kan bedömas i princip varaktig. Konjunkturbetingade variationer i sysselsättningen eller nyanställningar till följd av tillfälliga leveranstoppar bör alltså inte utgöra grund för sysselsättningsstöd. Som exempel kan nämnas att ett företag som lägger om sin produktion så att det tar hand om en större del av förädlingskedjan bör kunna komma i fråga för sysselsättningsstöd även om det inte är kombinerat med stöd till investeringar. Ett annat exempel är nyetablering eller utvidgning av konsult- och serviceföretag som ju också ofta kan ske utan betydande fysiska investeringar. Ett tredje exempel är varaktig sysselsättningsökning genom nyetablering i redan befintliga lokaler.

Det från administrativ synpunkt enklaste vore i dessa fall att genomföra hela prövningen av stödet i efterhand. Det måste dock från företagets synpunkt vara väsentligt att kunna bedöma om en planerad sysselsättnings-

ökning berättigar till stöd. Dessutom bör det vara möjligt för beslutande myndighet att göra näringspolitiska bedömningar i syfte att undvika att stödets effekt – t. ex. på grund av överetablering inom en bransch – blir överflyttning av sysselsättningproblem från en ort till en annan. Ävenså avses bedömningar kunna ske rörande arbetskraftens sammansättning – bl. a. för bevakning av könskvoteringen. Därför anser vi det nödvändigt att via AMS en förhandsgranskning utifrån dessa utgångspunkter kommer till stånd.

Det nuvarande sysselsättningsstödet betalas ut årsvis i efterhand. Vi förordar att denna ordning i huvudsak tillämpas också i framtiden. För att stödet skall ge stödföretaget ett behövligt likviditetstillskott redan under kvalifikationsåret föreslår vi att förskottsutbetalning skall kunna ske i de fall sökanden kan göra sannolikt att det slutliga sysselsättningsstödet kommer att uppgå till lägst 150 000 kr. Förskottsutbetalning bör i så fall avse halva det beräknade beloppet och kunna ske tidigast den 1 juli under kvalifikationsåret. Förskottet bör lämnas i form av ett ränte- och amorteringsfritt lån som räknas av mot det slutliga bidraget.

Det nuvarande sysselsättningsstödet lämnas även till företag som nyligen har minskat personalstyrkan, eftersom förstaårsstödet beräknas så att antalet årsarbetskrafter under kvalifikationsåret jämförs med motsvarande antal närmast föregående år. Det innebär att t. ex. företag som till följd av konjunkturvariationer minskar och ökar sin personalstyrka kan få sysselsättningsstöd för ökningen. För att undvika sådana effekter förordar vi att det nya sysselsättningsstödet utformas så att förstaårsstödet för andra än nyetablerade företag beräknas som ökningen av antalet årsarbetskrafter i förhållande till det högsta antalet årsarbetskrafter under de tre närmaste åren före kvalifikationsåret. Fortsatt stöd bör liksom för det nuvarande sysselsättningsstödet ges för kvarstående sysselsättningsökning som har berättigat till förstaårsstöd.

För det nuvarande introduktionsstödet gäller bl. a. att de personer som nyanställs med sådant stöd får genomgå en kort introduktion och arbetslivsorientering under 24 timmar. Motsvarande regler gäller inte för det nuvarande sysselsättningsstödet. Med den ordning vi förordar om förhandsanmälan för sysselsättningsstöd skapas förutsättningar att överföra det nuvarande introduktionsstödets regler om arbetslivsorientering till det nya sysselsättningsstödet. Vi föreslår att så sker.

3.4.5 *Utbildningsstöd*

Motiven för ett regionalpolitiskt utbildningsstöd redovisade vi i avsnitt 3.3.3.

Reglerna för utbildningsstödet bör vara i huvudsak oförändrade. Det innebär att stöd lämnas till företag som nyanställer personal i samband med nyetablering eller utvidgning av verksamheten. Vidare krävs att verksamheten skall bedömas medföra varaktig sysselsättning för de anställda och få tillfredsställande lönsamhet. Stöd lämnas för det antal personer som nyanställs, dock högst för det antal arbetsstyrkan ökar med. Vidare lämnas stöd endast för anställd som har godkänts för stöd av den offentliga arbetsförmedlingen och som under utbildningen uppbär löneförmåner enligt

tillämpligt kollektivavtal. Förutsättningar för att utbildningsstöd skall lämnas är att det föreligger behov av särskilt kvalificerad utbildning och att utbildningen sker enligt plan som har godkänts av arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer inom branschen. I planen, som skall fastställas av lokaliseringsmyndigheten skall anges utbildningens mål, de olika momenten i utbildningen och utbildningstidens längd. Vidare skall, enligt de tillämpningsföreskrifter som AMS har utfärdat, en utbildningsansvarig person utses.

Stödet anges som ett belopp per elev och arbetstimme och bestäms från fall till fall med hänsyn till utbildningskostnaderna och utbildningstiden. F. n. kan stöd lämnas under högst ett år.

Vi förordar att dessa regler kvarstår oförändrade utom på tre punkter.

För det första vill vi öppna en möjlighet att i undantagsfall lämna utbildningsstöd för redan anställd personal. Det bör i så fall vara fråga om ett behov att utbilda personalen för nya arbetsuppgifter i samband med omstrukturering eller ändrad inriktning av verksamheten.

För det andra bör det i undantagsfall kunna lämnas utbildningsstöd vid ersättningsrekrytering, t. ex. om en person som nyligen har utbildats inom företaget slutar sin anställning.

För det tredje bör det finnas möjlighet att – också i undantagsfall – lämna stöd under längre tid än ett år om det motiveras av en utbildningsplan som avser en längre period.

Även om vi inte föreslår några omfattande regeländringar för utbildningsstödet, vill vi förorda en skärpt praxis vid användningen av stödet. Hittills har stöd i vissa fall lämnats även om utbildningsinsatsen har varit tämligen liten. Stödet har sålunda till en del använts som ett förstärkt introduktionsstöd. Mot bakgrund av våra förslag beträffande sysselsättningsstödet finns inte längre anledning att utnyttja utbildningsstödet till detta ändamål. Utbildningsstödet bör sålunda i fortsättningen beviljas endast för den tid som innebär särskilt kvalificerad utbildning. Ökad uppmärksamhet bör därför ägnas utformningen av utbildningsplanerna. I samband med en sådan ändring av praxis bör stödbeloppen per utbildningstimme kunna ökas. Liksom f. n. bör beloppet bestämmas från fall till fall.

3.4.6 *Lokaliseringslån*

Motiven för att använda lokaliseringslån som ett regionalpolitiskt medel för att lösa företagens kapitalförsörjningsproblem redovisade vi i avsnitt 3.3.4. I samma avsnitt föreslog vi att lokaliseringslån i fortsättningen skall kunna lämnas utan någon formell begränsning beträffande ändamålet med lånet.

För närvarande gäller att regeringen fastställer räntan på lokaliseringslån. Samtliga lokaliseringslån löper med samma ränta. Räntan är marknadsanpassad och följer förändringarna av det officiella diskontot (diskontot + 3,75 procentenheter). Vi föreslår inga förändringar beträffande räntenivån eller sätt att bestämma räntan för lokaliseringslån. Det finns enligt vår mening inte skäl att lägga in något subventionsmoment vid räntesättningen. Syftet med lånen är att förse företagen med krediter med högt risktagande och inte att subventionera kapitalanvändningen.

Om särskilda skäl föreligger, kan f. n. räntefrihet beviljas för högst tre år.

Vidare kan amorteringsanstånd under fem år medges. I genomsnitt uppgår beviljad räntefrihet på lokaliseringslån till ca 1,5 år och beviljat amorteringsanstånd till ca 2,5 år. Värdet av räntefriheten har av ERU beräknats motsvara mer än hälften av beviljade lokaliseringsbidrag. För att göra stödverksamheten mer lättöverskådlig och mot bakgrund av vad vi tidigare har anfört om subventionsmoment vid räntesättningen föreslår vi att systemet med räntebefrielse på lokaliseringslån slopas. Ytterligare ett skäl för detta är att den subvention som ges i form av räntefrihet knappast kan krävas åter om skäl för återkrav av stöd skulle uppstå (jfr avsnitt 3.4.13). För att syftet att minska likviditetspåfrestningarna i inledningsskedet av nystartad eller utvidgad verksamhet skall uppnås föreslår vi i stället, att anstånd med räntebetalning får beviljas för högst fem år. Under anståndstiden ackumuleras räntebeloppet och läggs till kapitalskulden för att sedan amorteras i samma takt som lånet i övrigt. I fråga om amorteringsanstånd förordar vi att sådant liksom f. n. skall kunna medges under högst fem år.

Enligt nuvarande regler skall lokaliseringslån genom regelbunden avbetalning betalas åter inom viss tid, högst tio år från utbetalningen. Om särskilda skäl föreligger får låntagaren medges längre återbetalningstid, dock högst 20 år. Den genomsnittliga lånetiden för beviljade lokaliseringslån är 13 år. Mot bakgrund av våra förslag beträffande ändamål med lokaliseringslånen samt hittillsvarande praxis förordar vi en ökad flexibilitet i fråga om lånetider och att kravet på särskilda skäl för längre lånetid än tio år slopas. Vi föreslår således att lokaliseringslån får lämnas med upp till 20 års löptid och att stor hänsyn tas till låneobjektets ekonomiska livslängd och liknande förhållanden när lånetiden bestäms. Vi räknar t. ex. med att lån till marknadsföringsåtgärder och för finansiering av rörelsekapital skall återbetalas under mycket kort tid medan däremot lån till byggnadsinvesteringar kan motivera en lång löptid. Beträffande löptider för lån till företag inom turistnäringen återkommer vi i avsnitt 3.4.8.

I övrigt anser vi att reglerna för lokaliseringslån bör vara oförändrade. Det innebär bl. a. att i samband med beslut om lån får föreskrivas de särskilda villkor som behövs med hänsyn till syftet med lånet. Vidare gäller som förutsättning för att lån skall beviljas att verksamheten bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning för de anställda.

3.4.7 *Avskrivningslån*

Motiven för ett särskilt regionalpolitiskt stöd som inriktas på byggnads- och i vissa fall maskininvesteringar redovisades i avsnitt 3.3.6. F. n. används både lokaliseringsbidrag och avskrivningslån för detta ändamål. Vi förordar att dessa stödformer slopas och ersätts av en ny typ av avskrivningslån.

För de nya avskrivningslånen föreslår vi följande regler. Stödet lämnas i form av lån med villkorlig återbetalningsskyldighet. Lånet är ränte- och amorteringsfritt. Avskrivning sker normalt med halva lånebeloppet efter tre år och med återstoden efter sju år. För att avskrivning skall ske krävs beslut av myndighet i varje särskilt fall. Vid prövning av frågan om avskrivning skall ske, skall beslutande myndighet ta hänsyn till hur syftet med stödet har uppfyllts, bl. a. i fråga om utfästelser om viss sysselsättningsutveckling. Vi vill framhålla att avsikten inte är att införa någon strikt prövning där

avskrivning skall ske endast om faktiska sysselsättningssiffror exakt stämmer överens med planerade. Enligt vår uppfattning bör avskrivning kunna ske också om planerade sysselsättningsmål inte har uppfyllts, om förhållandena i det aktuella fallet motiverar det, t. ex. om orsaken till detta ligger utanför företagets kontroll. Om avskrivning inte sker omvandlas avskrivningslånet till lokaliseringslån.

I övrigt bör för den nya formen av avskrivningslån gälla samma regler som för nuvarande lokaliseringsbidrag/avskrivningslån. Det innebär bl. a. att avskrivningslån lämnas vid ny-, till- eller ombyggnad av lokal eller annan anläggning som är nödvändig för verksamheten. Vidare kan i vissa fall avskrivningslån lämnas vid investeringar i maskiner, arbetsredskap och verktyg. Det skall då vara fråga om att sådana investeringar utgör en betydande del av de totala investeringarna och att de leder till påtagligt ökad sysselsättning. I allmänhet torde det vara fråga om större, fast monterade maskiner som inte utan svårighet kan flyttas. Som allmän förutsättning för att avskrivningslån skall beviljas gäller – liksom för lokaliseringslån – att verksamheten bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning för de anställda.

3.4.8 *Stöd till företag inom turistnäringen*

Som vi tidigare har nämnt gäller vissa särskilda regler för regionalpolitiskt stöd till företag inom turistnäringen. Lokaliseringsstöd vid investeringar lämnas till sådana företag främst i områden där det inte finns förutsättningar för industriell expansion men väl för turism, dvs. i mer utpräglade glesbygdsområden, i första hand fjällregionerna. I fråga om stödunderlag gäller för turistanläggningar – till skillnad från övrig stödberättigad verksamhet – att lokaliseringsstöd inte kan lämnas vid investeringar i maskiner och inventarier eller vid förvärv av anläggning. Vidare gäller särskilda begränsningar i fråga om sysselsättningsstöd till turistföretag.

En grundläggande princip vid bedömningen om regionalpolitiskt stöd skall lämnas vid investeringar i rekreationsanläggningar är, liksom vid annan stödberättigad verksamhet, att stödet skall vara motiverat från regionalpolitisk synpunkt. Att en viss åtgärd är angelägen från rekreationspolitisk synpunkt är således inte tillräckligt skäl för att regionalpolitiskt stöd skall lämnas. Det bör i det sammanhanget noteras att det finns en konflikt mellan det regionalpolitiska syftet att skapa arbetstillfällen och det rekreationspolitiska målet att erbjuda billiga boendeformer vilket medför låg service och därmed få arbetstillfällen i anläggningarna. Ett annat problem är säsongsvängningarna i efterfrågan, vilket begränsar möjligheterna att erbjuda helårsanställning och därmed ge underlag för fast bosättning. Det är ofta så att säsongvariationerna utjämnas med tillfälligt anställd personal från andra delar av landet.

Erfarenheterna visar att sysselsättningseffekten av det regionalpolitiska stöd som har lämnats till turistnäringen har blivit jämförelsevis liten. Sådant stöd har dock lämnats huvudsakligen till anläggningar i områden där alternativa sysselsättningsmöjligheter nästan helt saknas.

Vi anser att det regionalpolitiska stödet till verksamhet inom turistnäringen så långt som möjligt bör lämnas enligt samma regler som gäller för

andra stödberättigade verksamheter.

Principen att stöd lämnas i första hand i områden där det inte finns förutsättningar för industriell expansion bör slopas. Däremot bör stöd lämnas endast i de områden i landet som har störst behov av ytterligare arbetstillfällen. Det innebär med den stödområdesindelning vi föreslår i avsnitt 3.5. att stöd lämnas i inre stödområde (5) och (6) samt i allmänt stödområde (4). Vidare bör efter prövning av regeringen i varje enskilt fall stöd kunna lämnas i övriga stödområden. Samma möjligheter och begränsningar som gäller för t. ex. industriföretag bör gälla för turistföretag vid prövning om stöd skall lämnas. Det innebär bl. a. att de principer som vi föreslår i nästa avsnitt beträffande stödets storlek med hänsyn till beräknad sysselsättningsökning bör gälla också för turistföretag, liksom de krav beträffande lönsamhet och varaktig sysselsättning som vi tidigare har förordat. Jämfört med vad som gäller f. n. kan en sådan ordning väntas innebära ökade möjligheter till finansiellt stöd främst i form av lån för turistföretag i andra delar av stödområdena än de utpräglade fjällregionerna.

Inte heller när det gäller utformningen av stödet anser vi att någon särbehandling av turistanläggningar skall göras. De regler för sysselsättningsstöd, utbildningsstöd, avskrivningslån och lokaliseringslån som vi tidigare har förordat bör sålunda – så när som på en punkt – tillämpas också för turistföretag. Det innebär att skillnaderna i stödunderlagshänseende bör upphöra. Undantaget gäller lånetiden för lokaliseringslån. Eftersom den ekonomiska livslängden hos turistanläggningar i de flesta fall torde vara betydligt längre än för industrianläggningar finns det skäl att utsträcka den längsta lånetiden till 25 år för byggnadsinvesteringar inom turistnäringen. För en sådan förlängning av lånetiden talar också det förhållandet att de skattemässiga avskrivningstiderna i regel är längre för turistanläggningar än för industrianläggningar.

Rekreationsberedningen har i en nyligen lämnad rapport (Ds Jo 1978:2) Statliga insatser för turism och rekreation föreslagit bl. a. att ett rekreationspolitiskt investeringsstöd inrättas. Om ett sådant stöd införs av rekreationspolitiska skäl bör enligt vår mening detta nya stöd kunna kombineras med det regionalpolitiska stödet. En kombination bör kunna ske t. ex. om det från rekreationspolitisk utgångspunkt är angeläget att ett projekt genomförs och det regionalpolitiska stöd som med hänsyn till bl. a. liten sysselsättningseffekt kan erbjudas inte är tillräckligt. I ett sådant fall bör det rekreationspolitiska stödet kunna "läggas ovanpå" det regionalpolitiska och på så sätt göra det möjligt att projektet kommer till stånd.

Vi återkommer i kapitel 5 till sådana glesbygdsinriktade stödformer som berör turistnäringen.

3.4.9 *Allmänt om stödets storlek*

Enligt tilläggsdirektiven skall vi överväga vilka principer som bör gälla när storleken av lokaliseringsstödet skall bestämmas.

Storleken av det nuvarande *lokaliseringsstödet* vid investeringar anges f. n. som en högsta andel av stödunderlaget i form av kostnaderna för godkända byggnads- eller maskininvesteringar. Lokaliseringsbidrag, avskrivningslån och lokaliseringslån kan enligt gällande bestämmelser uppgå till sammanlagt

högst två tredjedelar av stödunderlaget. Om särskilda skäl föreligger kan dock denna gräns överskridas. Bidrag och avskrivningslån vid byggnadsinvesteringar och i undantagsfall avskrivningslån vid vissa maskininvesteringar i det inre stödområdet lämnas med högst 35 % eller om särskilda skäl föreligger med 50 % av stödunderlaget. Om synnerliga skäl föreligger kan i det inre stödområdet förhöjt bidrag/avskrivningslån lämnas med upp till 65 % av byggnadskostnaderna. Vidare anges i bestämmelserna att det sammanlagda lokaliseringsstödet inte får vara större än vad som med hänsyn till övriga finansieringsmöjligheter och andra omständigheter fordras för att den verksamhet som åsyftas med stödet skall komma till stånd. När stödet infördes uttalades (prop. 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408) att finansieringsfrågorna måste bedömas från fall till fall med beaktande av de skilda omständigheter som har betydelse för statens insatser, såsom investeringarnas omfattning och inriktning, företagets egna resurser och finansieringsmöjligheter i övrigt samt inte minst angelägenheten från samhällssynpunkt av att företaget kommer till stånd på viss plats. Mot bakgrund av sådana överväganden borde storlek och kombination av statliga lån och bidrag bedömas.

Praxis har under åren utvecklats så att en differentiering av stödet sker efter företagets lokaliseringsort. Oftast beviljas bidrag på 50 % av stödunderlaget för byggnader vid investeringar i det inre stödområdet och bidrag på 35 % av motsvarande stödunderlag vid investeringar i den övriga delen av det allmänna stödområdet. Vid investeringar i gränsområdet till det inre stödområdet och på Gotland sker ofta en anpassning uppåt av bidragsandelen. I den ursprungliga grå zonen är motsvarande bidragsandel i regel 20 % medan i den utökade grå zonen bidrag lämnas endast i undantagsfall. Det totala stödet uppgår i regel till två tredjedelar av det sammanlagda stödunderlaget. Under de senaste åren har den planerade sysselsättningsökningen fått allt större betydelse när stödets storlek bestäms. Subvention (sammanlagt värde av lokaliseringsbidrag, avskrivningslån och räntebefrielse på lokaliseringslån) och totalt stöd per nyanställd beräknas i varje stödärende. Utfallet av en sådan beräkning ger ofta en signal om investeringens karaktär av t. ex. reinvestering eller rationaliseringsinvestering. Enligt praxis krävs särskilda skäl för att subventionen per nyanställd skall överstiga 150 000 kr i det inre stödområdet, 100 000 kr i den övriga delen av det allmänna stödområdet och 50 000 kr i den grå zonen.

Enligt vår uppfattning har de nuvarande bestämmelserna och den praxis som har utvecklats visat sig lämplig för att bestämma storleken av lokaliseringsstödet vid investeringar. Vi förordar därför att i huvudsak samma regler bör gälla för avskrivnings- och lokaliseringslån i fortsättningen. Några preciseringar bör dock göras. Vi anser sålunda att differentieringen av stödet efter företagets lokaliseringsort bör formaliseras och anges i reglerna för stödet (se vidare avsnitt 3.5.6). Liksom f. n. bör storleken av stödet anges i form av en högsta andel av investeringskostnaderna. Det bör därefter ankomma på beslutande myndighet att efter prövning i varje enskilt fall bestämma storleken inom denna ram. Därvid bör främst investeringarnas omfattning och inriktning samt angelägenheten från samhällssynpunkt vara avgörande vid bedömningen. En kalkyl över subvention per beräknat nytt arbetstillfälle bör på samma sätt som f. n. vara ett underlag för bedömningen av stödets storlek. I tillämpningsföreskrifter bör anges riktpunkter för högsta

subvention per beräknat nytt arbetstillfälle i olika områden. Beloppen måste givetvis med hänsyn till prisökningar etc. ses över inför varje nytt budgetår. Vi vill stryka under att sådana angivna belopp inte får ses som några absoluta gränser för stödets storlek utan närmast ha karaktären av kontrollstationer, där det krävs en särskild prövning av samhällsintresset om beloppsgränserna skall överskridas. För en sådan användning av beloppsgränserna talar också svårigheterna att beräkna sysselsättningseffekten av en viss investering.

Enligt gällande grunder för stödet skall hänsyn tas också till företagets egna resurser och finansieringsmöjligheter när stödets storlek bestäms. Erfarenheterna har visat att det ofta uppstår en konflikt mellan detta krav och samhällsintresset av att ett lönsamt och sysselsättningsskapande projekt genomförs av ett finansiellt starkt företag. Vi anser att det är viktigt att lönsamma och finansiellt starka företag inte undantas från möjligheterna att genomföra regionalpolitiskt angelägna investeringar med stöd av avskrivnings- och lokaliseringslån. Sådant stöd bör därför lämnas även till företag med goda finansiella resurser om samhällsintresset talar för att stöd bör lämnas.

Det nya *sysselsättningsstödet* föreslår vi skall lämnas med ett i förväg bestämt belopp per årsarbetskraft. Beloppen differentieras mellan olika områden (se vidare avsnitt 3.5.6). Någon prövning av stödets storlek i varje enskilt ärende sker således inte.

Utbildningsstödets storlek bestäms som ett visst belopp per person och utbildningstimme. Liksom f. n. bör beloppet bestämmas i varje enskilt ärende dels med hänsyn till utbildningens art och innehåll, dels till det regionalpolitiska intresset av att utbildningen genomförs.

3.4.10 *Offertprincipen*

Sedan budgetåret 1977/78 finns möjlighet att lämna lokaliseringsstöd enligt offertprincipen. Det innebär att det företagsekonomiska intresset kan förenas med det samhällsekonomiska genom att staten på offert från ett företag – privat, kooperativt eller statligt – betalar särskild ersättning till företaget för att det vidtar sådana åtgärder som staten önskar att bolaget skall göra.

Vi anser att offertsystemet bör användas även i fortsättningen som en regionalpolitisk stödform. Metoden bör dock användas endast i undantagsfall och när det visar sig att övriga stödformer inte är tillämpliga. Vidare bör en geografisk begränsning ske till de sysselsättningssvagaste områdena. Det innebär med den stödområdesindelning vi föreslår i avsnitt 3.5. att stöd enligt offertprincipen lämnas endast i inre stödområde (6) när det gäller industriprojekt. Utformningen av stödet bör avgöras av regeringen från fall till fall och resultera i ett särskilt avtal mellan staten och det berörda företaget. Även driftsstöd bör kunna lämnas under viss begränsad tid, högst fem år. En förutsättning bör i så fall vara att verksamheten bedöms kunna drivas vidare därefter utan sådant stöd. Om möjligt bör stöd enligt offertprincipen knytas till vissa klart angivna motprestationer av stödmottagaren, i första hand i form av sysselsättningstillfällen.

Utöver vad som nu har sagts bör offertmetoden kunna användas i samtliga stödområden (se vidare avsnitt 3.5.6) när det gäller vissa projekt inom den privata tjänste- och servicesektorn, riksorganisationer och för administrativa funktioner inom större industriföretag/koncerner.

3.4.11 *Könskvotering*

Vi har tidigare (avsnitt 3.2.3) redovisat erfarenheterna av den pågående försöksverksamheten med könskvotering vid vissa former av regionalpolitiskt stöd. Allmänt kan konstateras att andelen kvinnor har ökat i de företag som har fått stöd efter det att kvoteringsreglerna infördes. Även om det är svårt att exakt ange effekterna av könskvoteringen råder det enligt AMS ingen tvekan om att den har bidragit till att öka sysselsättningen för kvinnor och minska den könsmässiga uppdelningen av arbetsmarknaden.

Vi anser att erfarenheterna av försöksverksamheten är sådana att systemet med könskvotering bör bibehållas. Vi förordar sålunda att som villkor för avskrivningslån, lokaliseringslån och utbildningsstöd skall föreskrivas att minst 40 % av de arbetsplatser som tillkommer till följd av stödet skall förbehållas vardera könet. Möjligheter till dispens bör finnas i samma utsträckning som för närvarande. Det innebär bl. a. att vid dispensgivning tas möjligheterna till vara att så långt möjligt närma könsfördelningen till den eftersträvade 40 %-regeln.

Sysselsättningsstödet har av praktiska skäl varit undantaget från försöksverksamheten. Med den ökade vikt som vi nu föreslår skall läggas på sysselsättningsstödet finns det goda skäl att införa könskvoteringskrav också för den stödformen. När sysselsättningsstöd skall lämnas till företag som också får avskrivnings- eller lokaliseringslån innebär det att sysselsättningsökningen i dessa fall ändå underställs könskvoteringskrav. Något särskilt könskvoteringskrav behöver därför i dessa fall inte knytas till sysselsättningsstödet. I de fall sysselsättningsstöd lämnas utan samband med avskrivnings- eller lokaliseringslån bör dock rekryteringsplan upprättas och samma krav på könskvotering ställas som för lokaliseringsstödet. Ett krav på rekryteringsplan innebär också att arbetsförmedlingen får ökade möjligheter att komma in i diskussioner med företaget i samband med rekryteringen. Vi är medvetna om att det är svårt att knyta könskvoteringskrav till sysselsättningsstödet, eftersom stödformen grundar sig på det statistiska begreppet årsarbetskraft och inte direkt är knutet till personer. Värdet av kvoteringen bedömer vi dock vara så stor att det mer än väl uppväger de praktiska svårigheterna.

3.4.12 *Säkerheter, bevakning m. m.*

Enligt gällande bestämmelser skall för avskrivnings- och lokaliseringslån finnas säkerhet, som skall anges i beslutet om lånet. När säkerheterna fastställs skall beslutande myndighet bl. a. ta hänsyn till låntagarens ekonomiska ställning och behov av rimlig ekonomisk rörelsefrihet.

Eftersom avskrivnings- och lokaliseringslån är avsedda att vara utpräglade riskkrediter tas när beslutet om stöd fattas i regel ingen hänsyn till vilka lånesäkerheter som kan erbjudas. Avgörandet om stöd skall lämnas eller ej sker på andra grunder. I de fall sådant stöd beviljas tas dock i regel säkerheter i form av både pantbrev på fulla lånebeloppet i den fastighet där verksamheten bedrivs och inteckningar på fulla lånebeloppet i näringsverksamheten. För dessa pantbrev och inteckningar föreskrivs inomlägen efter tidigare lämnade säkerheter och efter de säkerheter som krävs av andra kreditgivare i samband

med investeringen. Reserveringar av säkerhetsutrymme för framtida krediter godtas i regel inte. Även överhypoteken i pantbrev och inteckningar med bättre rätt tas i regel som säkerhet för avskrivnings- och lokaliseringslånen.

Om låntagaren är aktiebolag eller annan juridisk person där delägarna inte är personligt ansvariga föreskrivs enligt praxis borgen. I fråga om aktiebolag tas borgen av de aktieägare som innehar betydande aktieposter eller har ledande funktioner i bolaget eller uppbär lön från bolaget. Om stödföretaget ägs av juridisk person eller har betydande ekonomiska mellanhavanden med närstående företag krävs i regel borgen även av dessa. S. k. hustruborgen tas i regel inte om det inte finns särskild anledning till detta, t. ex. om hustrun är betydande aktieägare i bolaget eller uppbär betydande ersättning från bolaget. När flera skall teckna borgen föreskrivs i regel solidarisk borgen såsom för egen skuld till dess full betalning sker. Begränsningar av borgensbeloppet har förekommit t. ex. för minoritetsägare eller när lånebeloppen har varit mycket stora i förhållande till de personliga resurserna.

Vi anser att nuvarande praxis väl tillgodoser de anspråk som kan ställas på säkerheter för avskrivnings- och lokaliseringslån. Den bör därför behållas. Vi vill dock framhålla att systemet med begränsat borgensansvar i många fall framstår som skäligt och realistiskt med tanke på borgensmannens ekonomiska situation. Begränsat borgensansvar bör därför kunna användas i ökad utsträckning. För detta talar även att syftet med den personliga borgen inte i första hand är att förstärka realsäkerheterna utan att bidra till att borgensmannen gör ökade ansträngningar för att trygga en gynnsam utveckling för företaget. Detta syfte torde nås även med begränsat borgensansvar.

Frågan om uppföljningen och bevakningen av statens fordringar i företag som har fått statligt regionalpolitiskt stöd behandlas för närvarande i annat sammanhang. Sedan år 1973 arbetar en expertgrupp inom regeringskansliet med att som försöksverksamhet centralt samordna sådan uppföljning och bevakning och arbeta fram förslag till åtgärder i enskilda uppföljningsärenden. På det regionala planet har ansvaret för bevaknings- och uppföljningsverksamheten försöksvis lagts på länsstyrelserna (prop. 1973:50). Företagsbeståndskommittén (Fi 1976:03), som har till uppgift att utreda frågan om samordning av statliga åtgärder vid företags obestånd, skall enligt sina direktiv bl. a. pröva om verksamheten vid förutnämnda expertgrupp kan samordnas med bevakningen av skatte- och avgiftsfordringar m. m. Mot denna bakgrund avstår vi från att närmare behandla organisationen av uppföljningen och bevakningen av statens fordringar i företag som har fått regionalpolitiskt stöd.

Däremot vill vi föreslå några förstärkningar när det gäller uppföljning av de enskilda stödföretagens verksamhet. Vi förordar sålunda att en regel införs om att de företag som får regionalpolitiskt stöd måste förbinda sig att låta sina revisorer årligen till uppföljningsmyndigheten lämna en särskild granskningsrapport vid sidan av den i aktiebolagslagen föreskrivna revisionsberättelsen, som ju riktar sig till bolagsstämman. Medan revisionsberättelsen i normalfallet innehåller en tillstyrkan om ansvarsfrihet för styrelsen, skulle den här föreslagna granskningsrapporten i normalfallet utmynna i ett intyg av revisorerna att stödet, såvitt de har kunnat finna, har använts för avsett

ändamål och att inget i övrigt har framkommit som kan ge anledning att överväga att stödet skall återkrävas. (Beträffande återkrav av stöd återkommer vi i nästa avsnitt 3.4.13). En sådan ordning förutsätter vidare att stödföretaget medger att revisorerna till uppföljningsmyndigheten lämnar all information som de fått i sin egenskap av revisorer och som behövs för att pröva om stödet använts på avsett sätt. Vi är medvetna om att detta förslag inte ensamt på något avgörande sätt förändrar möjligheterna till insyn i stödföretagen. Däremot menar vi att det bör genomföras som ett komplement till övriga uppföljningsåtgärder.

Vi anser det vidare viktigt att i ökad utsträckning utnyttja de anställdas kunskaper och erfarenheter i samband med uppföljningen. Ofta är det de anställda som på ett tidigt stadium märker om verksamheten inte utvecklas på ett tillfredsställande sätt. Vi föreslår därför att de anställdas fackliga organisationer skall få tillfälle att ta del av den årliga ganskningsrapporten och i anslutning därtill lämna sina synpunkter. Naturligtvis bör sådana synpunkter också kunna lämnas till myndigheten vid annan tidpunkt om förhållandena så påkallar.

Huvuddelen av de företag som hittills har fått stöd drivs i aktiebolagsform. Det innebär bl. a. att de enligt aktiebolagslagen skall ha auktoriserad eller godkänd revisor. Vi anser att krav på sådan revisor skall ställas för samtliga företag som utnyttjar regionalpolitiskt stöd.

3.4.13 *Regler för återkrav av lämnat stöd*

För närvarande gäller följande regler för återkrav av *avskrivningslån*. Den del av lånet som inte har avskrivits kan sägas upp till omedelbar betalning och avskrivet lånebelopp krävas åter inom tio år från utbetalningen om

- låntagaren genom oriktig eller vilseledande uppgift har föranlett att lånet har beviljats.

Vidare kan den del av lånet som inte har avskrivits sägas upp till omedelbar betalning om

- låntagaren avhänder sig den rörelse eller någon betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent eller andra liknande tillgångar eller överlåter eller belånar någon betydande del av kundfordringar i den rörelse för vilken lånet beviljades eller lägger ned väsentlig del av verksamheten
- annan väsentlig ändring sker i äganderätten till rörelsen eller, om låntagaren är juridisk person, vari fysisk person eller ett fåtal fysiska personer direkt eller genom förmedling av juridisk person har ett bestämmande inflytande, väsentlig ändring sker i dessa förhållanden
- låntagaren utan den lånebeviljande myndighetens tillstånd använder lånet för annat ändamål än som avsetts
- låntagaren bryter mot lånevillkor som har föreskrivits eller underlåter att lämna berörda myndigheter begärda uppgifter om verksamheten
- ställd säkerhet avsevärt försämras
- låntagaren underlåter att i sina räkenskaper årligen avskriva tillgångar, som har anskaffats med stöd av lånet, med belopp som motsvarar minst

den årliga avskrivningen av lånet
- i övrigt inträffar sådant förhållande att låntagaren med hänsyn till syftet med lånet uppenbarligen inte längre bör få tillgodonjuta lånet.

För *lokaliseringslån* gäller att lånet kan sägas upp till omedelbar betalning om

- låntagaren genom oriktig eller vilseledande uppgift föranlett att lånet beviljats
- låntagaren försummat att betala föreskriven ränta eller göra föreskriven avbetalning inom 14 dagar från förfallodagen
- låntagaren utan den lånebeviljande myndighetens tillstånd använder lånet för annat ändamål än som avsetts
- låntagaren bryter mot lånevillkor som har föreskrivits eller underlåter att lämna berörda myndigheter begärda uppgifter om verksamheten
- ställd säkerhet försämras avsevärt
- väsentlig ändring sker i äganderätten till eller ledningen av den rörelse för vilken lånet beviljats eller, om låntagaren är juridisk person, vari fysisk person eller ett fåtal fysiska personer direkt eller genom förmedling av juridisk person har ett bestämmande inflytande, väsentlig ändring sker i dessa förhållanden
- i övrigt sådant förhållande inträffar att låntagaren med hänsyn till syftet med lånet uppenbarligen inte längre bör få tillgodonjuta lånet.

För nuvarande *introduktions- och utbildningsstöd* gäller att stödet kan krävas åter inom tio år från utbetalningen om

- stödtagaren genom oriktig eller vilseledande uppgift har föranlett att stöd har beviljats.

Vidare kan återkrav av utbetalat stöd ske inom två år från den tidpunkt då den inträning respektive utbildning som avsågs med stödet påbörjades om

- stödtagaren innan stödet till fullo utbetalats avhänder sig den rörelse eller någon betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent eller andra liknande tillgångar eller överlåter eller belånar någon betydande del av kundfordringar i den rörelse för vilken stödet beviljats eller nedlägger väsentlig del av verksamheten
- innan stödet till fullo utbetalats, annan väsentlig ändring sker i äganderätten till rörelsen eller, om bidragstagaren är juridisk person, vari fysisk person eller ett fåtal fysiska personer direkt eller genom förmedling av juridisk person har ett bestämmande inflytande, väsentlig ändring sker i dessa förhållanden
- stödtagaren utan den stödbeviljande myndighetens tillstånd använder stödet för annat ändamål än som avsetts eller
- stödtagaren bryter mot bestämmelserna, att stöd endast lämnas för anställd som har godkänts för stöd av den offentliga arbetsförmedlingen och uppbär löneförmåner enligt tillämpligt kollektivavtal samt att utbildningen skall ske enligt fastställd plan.

För det nuvarande *sysselsättningsstödet,* som betalas ut i efterskott, finns inga regler om återkrav.

Enligt tilläggsdirektiven skall vi pröva om särskilda åtgärder bör vidtas för att tillgodose att syftet med lokaliseringsstödet inte förfelas i samband med aktieöverlåtelser och därvid överväga om reglerna för återkrav av stöd är lämpligt utformade. I tilläggsdirektiven konstateras att huvuddelen av de företag som har fått lokaliseringsstöd bedrivs i aktiebolagsform och att transaktioner som innebär att större eller mindre aktieposter i företagen överlåts är ganska vanliga. Vidare konstateras att sådana överlåtelser ofta innebär att företagens kapitalanskaffnings- och utvecklingsproblem löses samtidigt som det i flera fall har hävdats att aktieägare i företag som har fått lokaliseringsstöd till följd av stödet har gjort oskäliga vinster vid försäljning av aktierna.

När det gäller frågan om realisationsvinst vid försäljning av aktier i stödföretag anser vi att det är omöjligt att beräkna hur stor del av vinsten som kan vara en följd av regionalpolitiskt stöd till företaget. Värderingen av aktierna vid en överlåtelse bygger både på en beräkning av substansvärdet i bolaget och på en bedömning av den framtida resultatutvecklingen. Frågan om vilka faktorer som har skapat företagets värde – om det är personalens arbetsinsatser, åtgärder från stat och kommun, företagsledarens skicklighet, aktieägarnas riskvillighet etc. – och hur detta värde skall fördelas bör diskuteras i annat sammanhang än det regionalpolitiska.

Som framgår av tilläggsdirektiven är överlåtelser av aktieposter i stödföretag ganska vanliga. Enligt uppgifter från AMS har cirka 15 % av de företag som har fått lokaliseringsstöd sedan år 1965 anmält ägareförändring av väsentlig betydelse. Det är enligt AMS bedömning ingen anmärkningsvärt hög siffra. Ofta är det fråga om generationsskiften i familjeföretag, eller att företag som har råkat i svårigheter tas över av någon som har bättre möjligheter att driva verksamheten vidare. Enbart en överlåtelse av aktierna i ett bolag som har fått regionalpolitiskt stöd bör därför inte vara anledning att kräva åter stödet. Däremot bör vid varje överlåtelse av aktier i stödföretag från regionalpolitisk synpunkt prövas hur överlåtelsen påverkar företagets möjligheter till fortsatt drift och därmed sysselsättning för personalen. Endast om det vid en sådan prövning visar sig att försäljningen innebär att syftet med stödet inte motverkas av överlåtelsen bör subventionsdelen av stödet få kvarstå. Möjlighet att helt kräva åter stödet bör också finnas. För att underlätta en sådan prövning bör reglerna för återkrav ändras så att en omvänd bevisbörda jämfört med för närvarande införs. Avskrivningslån bör därför automatiskt omvandlas till lokaliseringslån om väsentlig ändring sker i äganderätten direkt eller indirekt till stödföretaget. På ansökan av bolaget bör sedan berörd myndighet kunna besluta att åter omvandla lånet till avskrivningslån under förutsättning att bolaget på ett godtagbart sätt styrker att syftet med stödet inte förfelas genom överlåtelsen. En sådan prövning bör givetvis helst ske i god tid före överlåtelsen, så att det redan vid överlåtelsetillfället är klarlagt om avskrivningslånet skall omvandlas till lokaliseringslån eller ej. I övrigt bör de nuvarande reglerna för återkrav av stöd behållas. Det innebär bl. a. att stöd helt krävs åter om en försäljning innebär att annan än stödberättigad verksamhet i fortsättningen bedrivs i det företag som har fått stöd eller att verksamheten läggs ned.

I detta sammanhang vill vi också framhålla att de anställda numera genom medbestämmandelagstiftningen har ökade möjligheter att bevaka att inte ett företags fortbestånd äventyras i samband med ägarskifte.

3.4.14 *Handläggningsordning och arbetsmetoder*

Ökade aktiva och uppsökande insatser från lokaliseringsorganens sida är en viktig förutsättning för positiva resultat av stödverksamheten. Stor uppmärksamhet bör därför ägnas åt arbetsmetoderna inom denna verksamhet. Det skall också framhållas betydelsen av vad som görs på andra områden – inte minst inom näringspolitiken – och samspelet mellan den regionalpolitiska stödverksamheten och dessa insatser.

Efter beslut av 1970 års riksdag (prop. 1970:154, BaU 1970:69, rskr 1970:446) infördes lagen (1970:725) om lokaliseringssamråd, som tillämpades under perioden den 1 april 1971–den 30 juni 1978 i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Lokaliseringssamrådet hade till syfte att garantera ett företag, som övervägde att etablera eller utvidga viss verksamhet i de mest expansiva regionerna, fick ingående information om samhällets regionala politik, det statliga regionalpolitiska stödet och övriga lokaliseringsförutsättningar i olika delar av landet. Härigenom skulle företagen få underlag för en nyanserad bedömning av lokaliseringsfrågan. Meningen var att de skulle få denna information innan de fattade definitivt beslut om lokaliseringen av den nya eller utvidgade verksamheten. Avsikten var att företagen genom samrådsförfarandet skulle förmås att frivilligt gå med på en lokalisering utanför berörda regioner. Samrådsskyldighet förelåg så snart den tilltänkta byggnadsåtgärden medförde ett lokaltillskott av minst 500 m^2 våningsyta och lokalerna var avsedda att helt eller till huvudsaklig del användas för verksamhet inom partihandel, varuhandelsförmedling, bank- och annan finansieringsverksamhet, försäkringsverksamhet, fastighetsverksamhet och -förmedling samt uppdragsverksamhet. Fram till den 1 juli 1974 omfattades även tillverkningsindustrin av samrådsskyldigheten.

Utredningen om regionalpolitiska styrmedel föreslog i betänkandet (SOU 1974:82) Samverkan för regional utveckling att lokaliseringssamrådet skulle ersättas av ett system med tillståndsprövning. Prövningen skulle omfatta etablering, utvidgning eller ändrade dispositioner som förutsätter nybyggnad eller förhyrning av lokaler, eller att lokaler tas i anspråk för annat ändamål än tidigare. För prövningen, som skulle omfatta hela landet, föreslogs ett nytt organ, statens lokaliseringsdelegation.

Utredningens förslag genomfördes inte. I stället träffade regeringen i april 1976 en överenskommelse med Sveriges Industriförbund om samråd i lokaliseringspolitiska frågor med koncerner/företag som inom landet sysselsätter minst 500 industrianställda. Syftet med samrådet är att skapa förutsättningar för att regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska synpunkter beaktas på ett tidigt stadium vid planeringen av investeringar inom industrin. Under år 1976 undertecknade ca 150 industrikoncerner/företag en skriftlig förbindelse att delta i samrådet. Samtidigt inrättades en särskild *delegation för etableringsfrågor* inom regeringskansliet för att handlägga samrådsverksamheten.

Delegationen startade sin verksamhet under hösten 1976 i samband med att en skriftlig enkät om sysselsättnings- och investeringsplaner för den närmaste femårsperioden sändes ut till samrådsföretagen. Huvudmomentet i samrådet är dock informella muntliga överläggningar mellan etableringsdelegationen och de enskilda företagen. I samband med dessa personliga

kontakter har företrädare för företagen möjlighet att informera om företagens planer, speciellt i frågor med anknytning till investeringar och sysselsättning. De uppgifter av känslig natur som företagen därvid lämnar har givits ett speciellt sekretesskydd. Etableringsdelegationen har samtidigt till uppgift att informera företagen om samhällets regionalpolitiska mål och de statliga stödåtgärder som står till förfogande. Etableringsdelegationens arbete följs inom regeringskansliet av en särskild tillsatt arbetsgrupp med representanter för budget-, bostads-, arbetsmarknads- och industridepartementen. Vidare följs verksamheten av en referensgrupp med företrädare för fackliga organisationer, intresseorganisationer, vissa sammanslutningar inom näringslivet och berörda statliga myndigheter.

Under hösten 1977 utvidgades samrådsverksamheten genom att regeringen träffade överenskommelser i lokaliseringspolitiska frågor med Kooperativa Förbundet och Lantbrukarnas Riksförbund. Överenskommelserna omfattar respektive organisations industriföretag med minst 500 industrianställda.

De direkt påvisbara resultaten av etableringsdelegationens verksamhet är små, vilket dock bör ses mot bakgrund av konjunkturläget. De lokaliseringsbara projekten har under perioden varit få. Däremot har delegationen kunnat bygga upp kontakter och informationskanaler med de berörda företagen. Förutsättningarna får därför anses goda att i fortsättningen på ett tidigt stadium komma in i diskussioner med företagen om lokaliseringen av utbyggnader. De förslag som vi tidigare har lämnat bl. a. beträffande avskrivnings- och lokaliseringslån, offertsystemet och utnyttjande av investeringsfonder innebär ökade möjligheter att i sådana diskussioner kunna erbjuda ett brett register av samhällsåtgärder för att påverka lokaliseringen av projekten. Vi anser mot denna bakgrund att etableringsdelegationens verksamhet bör fortsätta.

För närvarande omfattar etableringsdelegationens verksamhet större industriföretag och -koncerner inom den privata, kooperativa och statliga sektorn. Vi har tidigare berört vikten av att den del av den nationella servicen som inte ingår i den offentliga sektorn nås av den regionalpolitiska verksamheten. Våra förslag beträffande stödberättigad verksamhet och offertsystemet innebär att företag inom den privata tjänste- och servicesektorn samt idéella och intresseorganisationer av rikskaraktär kan erbjudas regionalpolitiskt stöd. I samband därmed bör etableringsdelegationens verksamhet byggas ut till att omfatta också större företag inom den privata tjänste- och servicesektorn samt större riksorganisationer. Vidare bör delegationen särskilt pröva möjligheterna till alternativ lokalisering av administrativa funktioner inom de stora industriföretagen.

Etableringsdelegationen ingår för närvarande i industridepartementet. När verksamheten inleddes uttalades (prop. 1975/76:211) att systemet med lokaliseringspåverkan bör skötas av det samhällsorgan som har det samlade ansvaret för samhällsplaneringen. En företagslokalisering kan då bedömas både med hänsyn till dess betydelse för sysselsättning, industristruktur m. m. och mot bakgrund av dess konsekvenser för samhällsbyggande och miljö. Slutsatsen av detta resonemang var att delegationen borde knytas direkt till regeringen. Vi delar dessa bedömningar. När det gäller handläggningen av löpande ärenden om regionalpolitiskt stöd, främst lokaliseringsstöd, har

under de senaste åren en överflyttning skett av beslutsbefogenheter från regeringen till AMS, som enligt sin instruktion bl. a. skall leda verksamheten i fråga om statligt regionalpolitiskt stöd. Detta har kunnat ske genom att handläggningen av stödärenden funnit sina former och praxis har stabiliserats. Vi anser att det finns möjlighet att ytterligare överföra operativa uppgifter inom stödverksamheten från regeringskansliet till AMS och återkommer i avsnitt 3.6 med förslag till ökade beslutsbefogenheter för AMS i ärenden om regionalpolitiskt stöd. På så sätt kan verksamheten inom regeringskansliet koncentreras på översiktlig planering och styrning av stödverksamheten, beredning av stödärenden av principiell betydelse samt de uppgifter som etableringsdelegationen har.

På länsnivå har länsstyrelse, länsarbetsnämnd och utvecklingsfond (tidigare företagareförening) viktiga uppgifter i den regionalpolitiska stödverksamheten. *Länsstyrelsen* har det samlade regionala planeringsansvaret och en samordningsuppgift när det gäller den regionala utvecklingen. Vidare har länsstyrelsen det samordnade ansvaret för handläggningen på regional nivå och i vissa fall beslutanderätt i ärenden om lokaliseringsstöd. *Länsarbetsnämnden* får bl. a. genom varselsystemet och sina löpande kontakter med företagen en god inblick i sysselsättningsförhållandena i olika delar av länet. Genom sina kontakter får nämnden också kännedom om såväl problem som styrkefaktorer inom olika produktionsenheter och branscher. Det ankommer därför på länsarbetsnämnden att pröva hur stödsökande företags planerade rekrytering framför allt på kort sikt påverkar den lokala och regionala arbetsmarknaden. Vidare har nämnden huvudansvaret på regional nivå för handläggningen av ärenden om utbildnings-, introduktions- och sysselsättningsstöd. Den regionala *utvecklingsfonden* (tidigare företagareföreningen) medverkar främst i samband med den företagsekonomiska bedömningen i ärenden om lokaliseringsstöd. Vidare har fonden uppgifter i samband med tillsynen och uppföljningen av stödföretagens verksamhet. Genom sin uppsökande företagsserviceverksamhet är det ofta utvecklingsfonden som på ett tidigt stadium kommer i kontakt med företag som har sådana utbyggnadsplaner som kan förverkligas med hjälp av regionalpolitiskt stöd.

Decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) redovisade i sitt betänkande (Ds Kn 1975:4) Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd sina överväganden beträffande de regionalpolitiska arbetsuppgifternas fördelning mellan olika regionala organ. Utredningen konstaterade därvid att samverkan på den regionala nivån i stödområdeslänen i stort hade funnit sina former. Balansen i fördelningen av ansvar och uppgifter mellan de tre organen länsstyrelse, länsarbetsnämnd och företagareförening (numera utvecklingsfond) och deras samspel med de kommunala organen ansågs väl tillgodose de krav på organisatorisk effektivitet som en i länen utvidgad regionalpolitisk verksamhet kommer att ställa.

Även vi anser att den nuvarande arbetsfördelningen i regionalpolitiska frågor mellan länsstyrelse, länsarbetsnämnd och utvecklingsfond bör bestå. Våra förslag i avsnitt 3.6. om beslutsbefogenheter i ärenden om regionalpolitiskt stöd är utformade från denna utgångspunkt.

När det system för lokaliseringspåverkan, som på central nivå handhas av etableringsdelegationen, infördes, uttalade föredragande departementschef (prop. 1975/76:211) att systemet borde användas också på länsplanet. Där

borde länsstyrelsen svara för verksamheten i samverkan med länsarbetsnämnden och företagareföreningen (numera utvecklingsfonden). Vidare borde berörda kommuner få information på ett tidigt stadium. Medan verksamheten på central nivå grundas på avtal mellan staten och de största industriföretagen borde den på länsnivå i stället grundas på informationssystemet företag–samhället (DIS). Ett systematiskt utnyttjande av uppgifterna i DIS-systemet ansågs kunna ge goda förutsättningar för ett system för lokaliseringspåverkan på länsplanet.

Vi vill starkt stryka under vikten av att det intensifierade arbetet med lokaliseringspåverkan fullföljs på länsplanet över hela landet. På samma sätt som etableringsdelegationen samverkar med de stora företagen bör länsstyrelsen med utnyttjande av de kunskaper och kontakter som finns inom länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden utbyta informationer med de företag – i första hand industriföretag – inom länet som inte omfattas av etableringsdelegationens verksamhet. På så sätt kan samhällsorgan och företag på ett tidigt stadium i företagens planeringsprocess också diskutera alternativa lokaliseringar inom länet av planerade utbyggnader. De förslag till ändringar av det regionalpolitiska stödet som vi nu lämnar samt utbyggnaden av de regionala utvecklingsfondernas verksamhet bör innebära ökade möjligheter att vid sådana diskussioner nå lösningar av de regionalpolitiska problemen genom avvägningar av insatser mellan delar av samma län.

3.4.15 *Industricentra*

År 1973 påbörjades en försöksverksamhet med statliga industricentra i regionala centra i det inre stödområdet. Syftet med verksamheten är att genom att uppföra industrilokaler för uthyrning vidga de regionalpolitiska insatserna. Huvudman för verksamheten är Stiftelsen Industricentra, som har till uppgift att planera, uppföra, äga och förvalta industricenteranläggningar samt i övrigt verka för att skapa goda förutsättningar för verksamheten i anläggningarna. Stiftelsens förvaltning är lokaliserad till Skellefteå.

Hyran i industricenteranläggningarna skall ligga på en nivå som motsvarar de kostnader som företagen kan räkna med om de bygger egna lokaler med statligt lokaliseringsstöd. Finansieringen av byggnadsinvesteringarna har därför ordnats på ett sätt som ungefär motsvarar det statliga lokaliseringsstödet enligt de maximiregler som gäller för det inre stödområdet. Sålunda har lokaliseringsbidrag lämnats med 65 % av byggnadskostnaderna. Vidare har lån lämnats från anslaget för lokaliseringslån med ca 13 % av byggnadskostnaderna. Till skillnad från vanliga lokaliseringslån har dessa lån lämnats i form av annuitetslån med de tre första åren ränte- och amorteringsfria. Återstoden av byggnadskostnaderna har täckts med eget kapital. Stiftelsen har från anslaget för lokaliseringsbidrag hittills tillförts sammanlagt ca 21 milj. kr. i stiftelsekapital.

Stiftelsens administrationskostnader täcks delvis genom statsbidrag från anslaget för lokaliseringsbidrag. Statsbidraget skall täcka de regionalpolitiskt motiverade kostnaderna för stiftelsens verksamhet, dvs. sådana kostnader som inte rimligen kan belasta hyresgästerna. De förvaltningskostnader som direkt hänför sig till anläggningarna kalkyleras däremot in i hyrorna. För

budgetåret 1978/79 uppgår det statliga administrationsbidraget till 935 000 kr. Stiftelsen har dessutom sedan budgetåret 1975/76 fått statsbidrag för att täcka driftsunderskott till följd av outhyrda lokaler (ca 250–300 tkr. årligen).

I det utredningsförslag som låg till grund för beslutet om industricentra förordades att ett fullt utbyggt industricentrum skulle omfatta lokaler för ca 300 arbetsplatser, vilket bedömdes motsvara ca 12 000 m^2 lokalyta. Utredningen förordade dock en stegvis utbyggnad och att en första etapp borde omfatta halva lokalytan (6 000 m^2/ca 150 arbetsplatser). Statsmakterna anslöt sig till utredningens förslag om stegvis utbyggnad och beslöt år 1973 om att bygga etapp 1 i Strömsund och Lycksele. År 1976 beslutades att båda dessa anläggningar skulle byggas ut till full storlek (prop. 1975/76:87, InU 1975/76:27, rskr 1975/76:167). Senare under år 1976 beslutades att bygga en första etapp av industricenteranläggningar i Haparanda och Ljusdal. Svårigheter att i rådande konjunktur finna hyresgäster har medfört att av de år 1976 beslutade investeringarna endast etapp 2 i Strömsund och etapp 1 i Ljusdal påbörjades under år 1977.

Vi har tidigare (avsnitt 3.3.7) förordat att verksamheten med industricentra byggs ut och att reglerna för verksamheten ändras i vissa avseenden. I det följande redovisar vi mer i detalj våra förslag till riktlinjer för verksamheten. Först vill vi dock ta upp motiven för att stödja både statliga och kommunala anläggningar för uthyrning av industrilokaler.

När försöksverksamheten inleddes prövades frågan om huvudmannaskap för industricentra. Såväl industricentrautredningen som det övervägande antalet remissinstanser, bl. a. kommun- och landstingsförbunden, ansåg att staten ensam skulle vara huvudman för verksamheten. Som skäl för detta anfördes att byggandet av industricentra är ett regionalpolitiskt medel och därför bör vara en statlig angelägenhet eftersom kommunernas uppgift inom regionalpolitiken bör begränsas till att skapa goda betingelser för den industriella utvecklingen genom förutseende planering och erforderliga samhällsinvesteringar. Däremot bör inte kommunerna genom ekonomiskt engagemang direkt påverka enskilda företags lokalisering. Vidare anfördes att de finansiella åtagandena för att dels bygga anläggningarna och dels täcka eventuella förluster i inledningsskedet var av sådan storlek och karaktär att kommunalt huvudmannaskap inte kunde komma i fråga. Som framgår av vad vi tidigare har anfört (s. 71) delar vi denna uppfattning. Vi anser sålunda att tillhandahållande av lokaler för uthyrning i regionalpolitiskt syfte i första hand är en statlig angelägenhet. Av främst praktiska skäl har vi ändå förordat att statligt regionalpolitiskt stöd skall kunna lämnas till kommuner för uppförande av sådana lokaler. Vi anser nämligen att den statliga industricentrastiftelsen inte har kapacitet att svara för ett stort antal mindre industribyggnader på skilda orter. Inte heller anser vi det lämpligt att bygga upp en sådan kapacitet inom stiftelsen, när i stället kommunernas egna resurser kan utnyttjas för ändamålet.

I fråga om beslutsordning vid utbyggnad av industricenterverksamhet till nya orter gäller för närvarande att riksdagen beslutar om varje enskilt projekt. Vi förordar att en smidigare ordning införs, så att riksdagen beslutar om allmänna riktlinjer för verksamheten och i samband med budgetbehandlingen fastställer en ram för kapitaltillskott till stiftelsen för det kommande budgetåret. Det bör därefter ankomma på regeringen att efter framställning

från stiftelsen besluta om de olika byggnadsprojekten. I fråga om ortsval torde det vara lämpligt att riksdagen i de allmänna riktlinjerna anger ett antal orter där industricenteranläggningar bör byggas. Utbyggnadstakten och det slutliga ortsvalet inom gruppen får sedan beslutas av regeringen. Vi återkommer i avsnitt 3.5. med förslag om i vilka områden industricenteranläggningar bör få byggas.

Med den föreslagna beslutsordningen bör kapitaltillskottet till stiftelsen anvisas på ett särskilt anslag. Riksdagen kan på så sätt vid anslagsbehandlingen påverka volymen av möjliga nyinvesteringar för varje budgetår. Finansiering bör i övrigt ske med avskrivnings- och lokaliseringslån enligt gängse regler. När annuitetslånemetoden infördes som finansieringsform för industricentra motiverades det med att en sådan låneform har fördelar framför sedvanliga amorteringslån från hyressättnings- och likviditetssynpunkt. Med tanke på lånedelens ringa andel av den totala finansieringen (hittills ca 13 % av investeringskostnaderna) kan dock knappast dessa fördelar vara så stora att de motiverar en särskild låneform för regionalpolitiskt stöd till Stiftelsen Industricentra.

De industricenteranläggningar som hittills har byggts består i huvudsak av standardiserade lokaler på ca 2 500–3 000 m^2 per byggnad. I den första etappen byggdes lokalerna utan att hyresgäster hade knutits till lokalerna redan i byggnadsskedet. Det uttalade syftet var också att genom ändamålsenliga, redan färdigställda lokaler utöva dragningskraft på expanderande industrier med akut lokalbehov. Erfarenheterna visade dock att lokalerna kom att stå outhyrda under ganska lång tid efter det att de blivit färdiga. För följande utbyggnadsetapper infördes därför en ordning som innebär att principbeslut först fattas om att en anläggning skall byggas. Därefter söker industricentrastiftelsen skaffa hyresgäster till ungefär hälften av de planerade lokalerna. Först när så har skett påbörjas investeringarna. Det har dock visat sig att denna ordning försvårar stiftelsens möjligheter att träffa hyresöverenskommelser med intresserade företag. Särskilt gäller detta när det är fråga om mindre företag som inte behöver den föreskrivna hälften av lokalytan. I det läget kan inte stiftelsen träffa hyresavtal med företagen eller ge definitiva tidsangivelser för byggstart och färdigställande av lokalerna. Med hänsyn till dessa svårigheter beslöt regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande våren 1978 att uppföra anläggningen i Haparanda utan hinder av kravet på förhandsuthyrning (prop. 1977/78:125 bil. 11, AU 1977/78:34, rskr 1977/78:305).

Vi anser att värdet av att som regionalpolitiskt medel kunna erbjuda förhandsbyggda lokaler är så stort att kravet på förhandsuthyrning bör slopas. Däremot behöver inte hela anläggningar byggas på det sättet. En lämplig ordning kan vara att en standardiserad byggnad på 2 500–3 000 m^2 förhandsbyggs. Därefter byggs ytterligare lokaler i den takt som hyresgäster kan knytas till lokalerna. Dessa lokaler kan då ges en mer individuell utformning beroende på hyresgästens önskemål. En strävan bör dock vara att även sådana lokaler utan större ombyggnader skall kunna utnyttjas av andra hyresgäster.

När försöksverksamheten inleddes dimensionerades lokalerna med utgångspunkt från ett beräknat genomsnittligt lokalbehov av ca 40 m^2 per anställd. Erfarenheterna har visat att behovet av genomsnittsytan per

anställd är högre. Vi anser det viktigt att lokalerna dimensioneras med utgångspunkt från företagens behov även om det innebär större lokalyta än vad som ursprungligen beräknades.

Industricentrastiftelsen har under sin verksamhet i några fall mött förfrågningar om möjligheter för hyresgäster att efter viss tid få överta lokalerna. Vi anser att en sådan möjlighet bör finnas. Den bör dock utnyttjas endast i undantagsfall när en försäljning gagnar den verksamhet som avskiljs från anläggningen samtidigt som den inte innebär någon nackdel för verksamheten inom den kvarvarande delen av anläggningen.

3.4.16 *Särskilda åtgärder under de senaste åren*

Hittills har vi behandlat åtgärder som främst är inriktade på att skapa nya arbetstillfällen i områden med betydande undersysselsättning. De senaste årens lågkonjunktur, som dessutom i många fall har sammanfallit med betydande strukturförändringar i vissa branscher, har emellertid medfört att extraordinära insatser av regionalpolitisk natur har blivit nödvändiga. Dessa insatser har varit av i huvudsak två slag. Dels har det varit fråga om individuellt utformade insatser för vissa företag, dels har särskilda organisatoriska åtgärder vidtagits.

Som exempel på den första typen av insatser kan nämnas det lån på 600 milj. kr. med villkorlig återbetalningsskyldighet som år 1977 beviljades Uddeholms AB. Avsikten med lånet var att skapa förutsättningar för bolaget att i balanserad takt genomföra nödvändiga förändringar av verksamheten. Som motiv för lånet anfördes bolagets avgörande betydelse för sysselsättningen på åtskilliga orter i Värmlands län och dessutom på några orter i Uppsala län och Örebro län. Ett liknande lån på 400 milj. kr. beviljades år 1978 Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (NCB). Ytterligare ett exempel är rekonstruktionen i statlig regi av de konkursdrabbade bolagen Algot Johansson AB och Algots Nord AB. De statliga insatserna vid rekonstruktionen motiverades av Algotskoncernens stora sysselsättnings- och regionalpolitiska betydelse.

När det gäller åtgärder av organisatorisk art kan nämnas Norrbottensdelegationen (I 1976:04) som tillsattes år 1976 för att lämna förslag till konkreta sysselsättningsskapande projekt och åtgärder inom industri, jord- och skogsbruk, näringslivsservice samt det mineralogiska området. Vidare har särskilda arbetsgrupper tillsatts i vissa län för att samordna de regional- och sysselsättningspolitiska insatserna på orter som drabbas av sysselsättningsproblem till följd av strukturförändringar inom stål- och tekobranscherna. I grupperna ingår företrädare för länsstyrelse, länsarbetsnämnd och utvecklingsfond. Vidare knyts till grupperna på lämpligt sätt företrädare för berörda kommuner, företag och fackliga organisationer. Grupperna har till uppgift främst att fördjupa analyser av sysselsättningsproblem som uppstår, att kartlägga utvecklingsmöjligheter inom företag utanför de angivna branscherna, att inventera sysselsättningsmöjligheter inom den offentliga sektorn, att föreslå och samordna de åtgärder som kan vidtas på regional nivå, samt att utveckla till konkreta projekt sådana förslag till åtgärder som kräver beslut på central nivå. För att bl. a. stödja verksamheten i länen har inom regeringskansliet bildats en särskild arbetsgrupp med anknytning till etable-

ringsdelegationen. Eftersom nyetableringar och omlokaliseringar av företag i nuvarande konjunkturläge inte påräknas i tillräcklig omfattning för att möta behovet på de aktuella orterna, ägnas en förhållandevis stor del av insatserna åt att aktivt söka efter nya produkter som kan överföras till befintliga företag på orterna. Under våren 1978 anslogs särskilda medel för denna verksamhet (prop. 1977/78:125, AU 1977/78:34, rskr 1977/78:305).

Ytterligare en typ av insatser representeras av de särskilda investmentbolag som har bildats för att stimulera till industriell utveckling och nya arbetstillfällen i vissa regioner. Som exempel kan nämnas NJA-INVEST (prop. 1976/77:125 bil. 12, NU 1976/77:40, rskr 1976/77:345) och de till Svenska Industrietablerings AB (SVETAB) knutna investmentbolagen för Värmland/Bergslagen och mellersta Norrland (prop. 1977/78:40 bil. 1, NU 1977/78:34, rskr 1977/78:110).

Vi återkommer i slutbetänkandet till dessa frågor.

3.5 Indelningen i stödområden

3.5.1 *Allmänt*

I den regionalpolitiska stödverksamheten arbetar man i dag med en indelning av landet i olika stödområden. Den nuvarande stödområdesindelningen redovisas på karta på sidan 94.

Stödområdesfrågan är en av de punkter som finns särskilt markerade i de tilläggsdirektiv som utredningen fått beträffande en översyn av de regionalpolitiska medlen. Man säger där att det nu kan finnas anledning att diskutera grunderna för den indelning i stödområden som för närvarande används för stödverksamheten. Utredningen bör, säger man, pröva behovet av förändringar eller anpassningar av stödområdesprincipen bl. a. mot bakgrund av den regionala utvecklingen under de senaste åren. Därvid bör beaktas att en allmän vidgning av stödområdena urholkar möjligheterna för koncentrerade och kraftfulla insatser. Utredningen bör även överväga behovet av och formerna för andra kriterier för fördelningen av stödet än den nuvarande geografiska indelningen. Man understryker dock vikten av att stödet även fortsättningsvis koncentreras till industrifattiga områden med särskilda behov av stöd.

Den geografiska inriktningen av stödverksamheten är en fråga dels om indelningen av landet i olika stödområden, dels vilka stödformer man arbetar med och vilket stöd som lämnas i de olika stödområdena. Vi skall här beröra båda dessa sidor av stödområdesfrågan och då börja med själva den geografiska indelningen.

3.5.2 *Utvecklingen fram till nuvarande stödområdesindelning*

Som en bakgrund kan det vara lämpligt att i korthet se på hur den nuvarande stödområdesindelningen vuxit fram. Det första beslutet om inrättande av stödområde för den lokaliseringspolitiska stödverksamheten fattades av 1964 års riksdag. Beslutet föregicks av en ingående diskussion om hur den lokaliseringspolitiska stödgivningen geografiskt borde avgränsas. I utred-

ningsbetänkandet Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1964:58) hade föreslagits att stödet borde differentieras på grundval av vissa kriterier. Man gjorde detta med hänvisning till de växlande lokaliseringsbetingelserna och behoven av statligt stöd i olika regioner.

Långtgående särskilda stödåtgärder skulle enligt förslaget kunna vidtas i regioner med synnerligen svåra sysselsättningsproblem och/eller svagt utvecklad industri samt låg inkomstnivå *(s. k. utvecklingsområden).*

Begränsade allmänna stödåtgärder skulle därtill kunna vidtas inom relativt stora delar av landet för en utbyggnad av industrin i områden där arbetskraften var ofullständigt utnyttjad *(s. k. allmänna stödområden).*

Som *utvecklingsområden* skulle räknas regioner med hög registrerad arbetslöshet, liten andel industrisysselsättning, låg medelinkomst och stora förväntade strukturella förändringar med åtföljande stora sysselsättningssvårigheter. Vid bedömningen skulle tas hänsyn också till situationen i angränsande regioner.

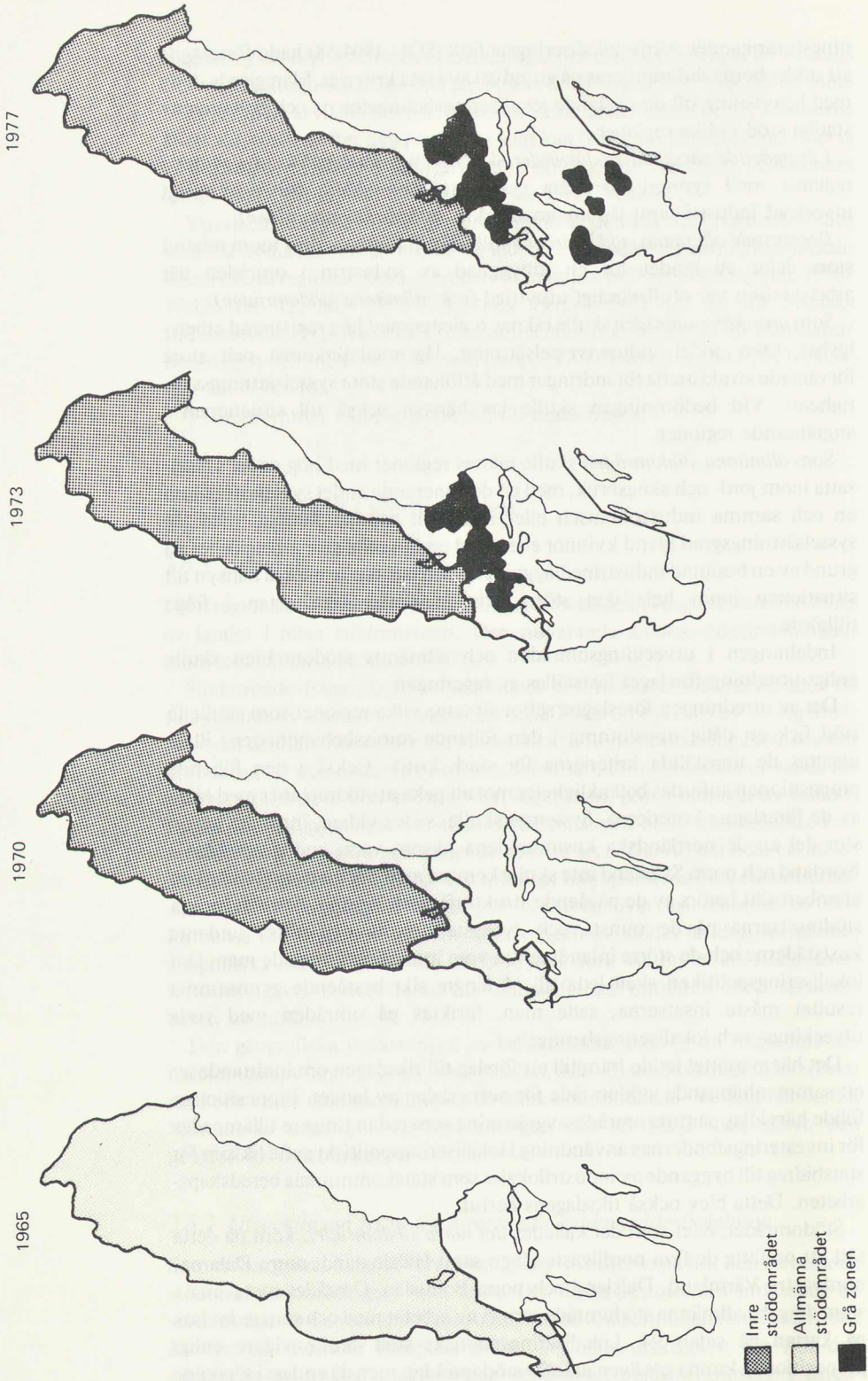
Som *allmänna stödområden* skulle räknas regioner med hög andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk, med en dominerande andel sysselsatta inom en och samma industribransch eller i ett och samma företag, med låg sysselsättningsgrad bland kvinnor eller med en hotande stor arbetslöshet på grund av en beslutad industrinedläggning. Även här skulle man ta hänsyn till situationen inom hela den större arbetsmarknad som orten i fråga tillhörde.

Indelningen i utvecklingsområden och allmänna stödområden skulle enligt utredningsförslaget fastställas av regeringen.

Det av utredningen föreslagna sättet att ange vilka regioner som skulle få stöd fick en dålig uppslutning i den följande remissbehandlingen. Bl. a. utsattes de uppställda kriterierna för stark kritik. Också i den följande propositionen anfördes betänkligheter mot att peka ut stödregioner med hjälp av de föreslagna kriterierna. Systemet skulle, sades vidare, innebära att en stor del av de norrländska kustområdena liksom vissa andra områden i Norrland och norra Svealand inte skulle komma med. Detta trots att de på ett kännbart sätt berörs av de pågående strukturförändringarna. Att helt inrikta stödinsatserna på de minsta och svagaste orterna och alltså undanta kuststäderna och de större inlandscentra vore inte riktigt, menade man. Om lokaliseringspolitiken skall leda till på längre sikt bestående gynnsamma resultat måste insatserna, sade man, inriktas på områden med goda utveckings- och lokaliseringsbetingelser.

Det här synsättet ledde fram till ett förslag till riksdagen om inrättande av ett sammanhängande stödområde för norra delen av landet. Propositionen följde härvidlag samma områdesavgränsning som redan tidigare tillämpades för investeringsfondernas användning i lokaliseringspolitiskt syfte liksom för statsbidrag till byggande av industrilokaler som statskommunala beredskapsarbeten. Detta blev också riksdagens beslut.

Stödområdet, eller som det kallades *det norra stödområdet,* kom på detta sätt att omfatta de fyra nordligaste länen samt Hälsingland, norra Dalarna, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän. Området motsvarar i stora drag det allmänna stödområde som vi nu arbetar med och som redovisas på kartan på sidan 94. Lokaliseringspolitiskt stöd skulle vidare enligt propositionen kunna ges även utanför stödområdet, men då endast i särskilda


1965
1970
1973
1977
Inre stödområdet
Allmänna stödområdet
Grå zonen

fall. Detta blev också riksdagens beslut.

Stödområdesindelningen har sedan förändrats i olika omgångar. Den första och största förändringen gjordes år 1970. Då utvidgades det tidigare stödområdet med ett antal kommuner i Värmlands och Kopparbergs län. Samtidigt ändrades namnet till *allmänna stödområdet*. Vidare infördes ett särskilt *inre stödområde* omfattande de inre delarna av detta allmänna stödområde.

Det allmänna stödområdet utvidgades år 1973 med ytterligare två kommuner i Kopparbergs län. Då tillkom också den s. k. grå zonen omfattande vissa kommuner i gränsområdet utanför det allmänna stödområdet.

Förändringarna i stödområdesindelningen sedan år 1965 åskådliggörs av kartorna på sidan 94 hämtade ur ERU:s utvärdering av det regionalpolitiska stödet.

En rad förslag om ytterligare utvidgningar av stödområdena har framförts under de senaste åren – dels i riksdagsmotioner, dels i länsplaneringen. Flertalet av förslagen gäller kommuner som ligger i den grå zonen vilka man vill ha in i det allmänna stödområdet, men förslag har också framförts beträffande kommuner i helt andra delar av landet.

Som tidigare nämnts har regeringen förordnat vissa kommuner utanför det allmänna stödområdet och den s. k. grå zonen att fram till den 1 juli 1979 i stödhänseende vara jämställda med kommuner liggande i den grå zonen. Detta gäller kommuner i fem län i Götaland.

För stödverksamheten finns i dag sålunda ett allmänt stödområde, ett inre stödområde och en s. k. grå zon.

Det allmänna stödområdet omfattar följande delar av landet:

- Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gotlands län,
- av Gävleborgs län Bollnäs, Hudiksvalls, Ljusdals, Nordanstigs, Ovanåkers och Söderhamns kommuner,
- av Kopparbergs län Avesta, Borlänge, Falu, Gagnefs, Hedemora, Leksands, Malungs, Mora, Orsa, Rättviks, Säters, Vansbro och Älvdalens kommuner,
- av Värmlands län Arvika, Eda, Filipstads, Hagfors, Munkfors, Sunne, Säffle, Torsby och Årjängs kommuner,
- av Älvsborgs län Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Melleruds och Åmåls kommuner,
- av Göteborgs och Bohus län Munkedals, Strömstads och Tanums kommuner,
- av Kalmar län Borgholms och Mörbylånga kommuner.

Det inre stödområdet har följande omfattning:

- Norrbottens län utom Piteå, Älvsbyns, Luleå och Bodens kommuner,
- Västerbottens län utom Nordmalings, Robertsfors, Skellefteå, Umeå och Vännäs kommuner,
- Jämtlands län,
- av Västernorrlands län Sollefteå och Ånge kommuner,
- av Gävleborgs län Ljusdals kommun,

- av Kopparbergs län Malungs, Mora, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner,
- av Värmlands län Torsby kommun.

Den s. k. grå zonen omfattar:

- av Gävleborgs län Gävle, Hofors, Sandvikens och Ockelbo kommuner,
- av Kopparbergs län Ludvika och Smedjebackens kommuner,
- av Västmanlands län Skinnskattebergs, Fagersta, Norbergs, Sala och Heby kommuner,
- av Örebro län Hällefors, Ljusnarsbergs, Nora och Lindesbergs kommuner,
- av Värmlands län Grums, Hammarö, Kils, Karlstads, Forshaga, Storfors och Kristinehamns kommuner,
- av Göteborgs och Bohus län Sotenäs kommun,
- av Uppsala län Älvkarleby, Tierps och Östhammars kommuner.

De kommuner utanför det allmänna stödområdet och gränsområdet till detta som under tiden fram till den 30 juni 1979 i stödhänseende skall jämställas med kommunerna i den grå zonen är följande:

- av Östergötlands län Kinda och Ydre kommuner,
- av Jönköpings län Nässjö kommun,
- av Kronobergs län Uppvidinge kommun,
- av Kalmar län Högsby kommun,
- av Älvsborgs län Borås, Marks och Ulricehamns kommuner.

Så långt om den nuvarande stödområdesindelningen. En hel del förändringar har sålunda skett vad gäller den regionalpolitiska stödverksamheten och då också indelningen i stödområden. Detta är en naturlig utveckling om man ser på de förändringar i förutsättningar och krav som ägt rum sedan den aktiva lokaliseringspolitiken startade i mitten av 1960-talet. Vi skall här diskutera behovet av ytterligare anpassningar med hänsyn till de krav som nu gäller och som kan förutses för tiden framöver.

3.5.3 *Krav på stödområdessystemet*

I tilläggsdirektiven anges som ett motiv för en översyn av stödområdessystemet *den förbättrade regionala balansen* i befolkningsutvecklingen under 1970-talet. Resultaten i länsplanering 1974 tyder – sägs det – på att denna förbättrade regionala balans kommer att bestå också under resten av 1970-talet och in på 1980-talet.

Jämfört med situationen under 1960-talet kan vi under 1970-talets första hälft konstatera en klart förbättrad balans mellan olika landsdelar. Nettoförskjutningarna mellan länen har varit avsevärt mindre. En mer balanserad utveckling kan också noteras inom länen.

Man får dock enligt vår mening akta sig för att dra långtgående växlar för framtiden på basis av detta. Fortfarande är arbetslösheten och undersysselsättningen betydligt högre i norrlandslänen jämfört med länen i syd- och mellansverige. Om den förbättrade balansen på befolkningssidan inte följs upp med en utjämning när det gäller sysselsättningsmöjligheterna riskerar

man att på nytt få en utflyttning från länen i norra delen av landet. Den nettoinflyttning som dessa län kunnat notera under 1970-talets första hälft har stannat av under de senaste åren och i några fall förbytts i nya flyttningsförluster.

Tyngdpunkten i den regionalpolitiska stödverksamheten bör mot denna bakgrund som hittills ligga på norra delen av landet. Huvudinriktningen i den nuvarande stödområdesindelningen vad gäller avvägningen mellan landsdelar och mellan län bör enligt vår mening således gälla också i fortsättningen.

Som tidigare nämnts kan under början av 1970-talet en något bättre balans på befolkningssidan noteras också inom länen, men inte lika uttalat som när det gäller mellan olika landsdelar och mellan länen. Den kraftigt ökade pendlingen är en av förklaringarna till att befolkningsförskjutningarna blivit mindre. Fortfarande varierar emellertid sysselsättningmöjligheterna högst avsevärt mellan kommunerna inom de olika länen. Skall den eftersträvade utjämningen av sysselsättningsgraden kunna uppnås mellan de lokala arbetsmarknaderna, måste ökad uppmärksamhet ägnas åt *sysselsättningens fördelning inom länen.*

Arbetstillfällenas lokalisering inom länen är en fråga som i högsta grad gäller *utjämningen mellan män och kvinnor.* Även om det finns skillnader inom länen är skillnaderna i sysselsättningsgrad för män i mycket en fråga om skillnader mellan landsdelar och län. Man kan här i betydande utsträckning arbeta med länen som byggstenar i utjämningsarbetet. När det gäller kvinnorna är skillnaderna i sysselsättningsgrad mycket uttalade också inom de olika länen. Sysselsättningsgraden för kvinnor är i hög grad kopplad till typen av ort – bl. a. hur stor service- och tjänstesektor orten har. Kvinnornas yrkesval har varit och är fortfarande i hög grad inriktat på service- och tjänstesektorn och den typen av verksamheter är i stor utsträckning förlagd till länens större och medelstora orter. Vidare är det så att kvinnornas lokala arbetsmarknad ofta omspänner ett mindre geografiskt område än männens. Pendlingen över kommungräns är mindre än hälften jämfört med bland männen. Arbetsmöjligheterna för kvinnor har således varit och är mycket begränsade på flertalet mindre arbetsmarknader. En höjning av sysselsättningsnivån på dessa orter kräver insatser på en rad områden; lokalisering av ytterligare arbetstillfällen, utbildningsinsatser m. m. för att bryta nuvarande könsbundna yrkesvalsmönster, bättre kommunikationer för arbetsresor etc.

En förstärkning av samhällets möjligheter att påverka arbetstillfällenas lokalisering är nödvändig och då också vad gäller fördelningen inom länen. Detta bör enligt vår mening bl. a. ske genom en uppräkning av det regionalpolitiska stödet och då i första hand i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna. Därigenom uppnås dels en ökad slagkraft i den regionalpolitiska stödverksamheten allmänt sett, dels en mer riktad påverkan av sysselsättningstillfällenas geografiska fördelning. En sådan förstärkning och ytterligare differentiering av stödet ställer också skärpta krav på att själva stödområdessystemet innefattar en tydlig geografisk differentiering.

Det skall i detta sammanhang än en gång strykas under att enbart en höjning av det regionalpolitiska stödet inte räcker för att nå de mål som ställts upp för den regionala utvecklingen. För detta krävs också en utbyggd

näringspolitik. Vidare måste service- och tjänstesektorn – både den privata och den offentliga – mera aktivt föras in i regionalpolitiken.

Förhållandena förändras hela tiden och det går därför inte att en gång för alla peka ut vilka regioner som skall räknas som problemområden. Detta sade vi i delbetänkandet och det gäller kanske i än högre grad i dag när man ser till de problem som strukturomvandlingen inom industrin för med sig runt om i landet. Ändrade förhållanden innebär ändrade behov av olika stödinsatser och ett krav på stödområdessystemet måste därför vara att det medger en uppföljning och anpassning av stödbehoven i de skilda regionerna. Det skall här dock betonas att ändringar i stödområdesindelningen inte bör ske för ofta eftersom det är nödvändigt med en viss stabilitet i verksamheten.

Ett av skälen till varför man i 1964 års riksdagsbeslut tvekade inför en mer differentierad stödområdesindelning var bristen på underlagsmaterial för den analys som krävs för att ett sådant system skall kunna fungera. Situationen är nu en annan. Det finns i dag i länsplaneringen ett underlag för denna typ av analyser och överväganden. Sysselsättningsfrågorna ägnas redan i dag stort utrymme i länsplaneringen. En ytterligare utbyggnad på denna punkt kan förutses liksom när det gäller de näringspolitiska frågorna i länsplaneringen, vilket vi återkommer till i slutbetänkandet. Ett från många håll framfört krav är *en bättre koppling mellan den regionalpolitiska stödverksamheten och de analyser som görs inom länsplaneringen.* Vi delar den uppfattningen. En uppföljning och diskussion om stödverksamheten och då även stödområdesindelningen bör enligt vår mening ingå som en väsentlig del i den rullande länsplaneringen. Därmed nås en bättre koppling mellan problembeskrivningar, målformuleringar och åtgärdsdelen i länsplaneringen.

Genom en sådan närmare knytning till länsplaneringen skapas också möjligheter till avstämningar mellan den regionalpolitiska stödverksamheten och planeringen på andra samhällsområden, bl. a. gentemot den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Vi återkommer mer utförligt till planeringsfrågorna och kopplingen mellan olika planeringsformer i slutbetänkandet.

3.5.4 *Förändring av stödområdessystemet*

Som tidigare understrukits klarar den regionalpolitiska stödverksamheten inte ensamt den eftersträvade utjämningen av sysselsättningsmöjligheterna mellan regionerna. Men det är viktigt att man i botten har ett stödsystem som upplevs som riktigt och rättvist och detta gäller självfallet också stödområdesindelningen.

Sedd mot de krav som diskuterats i avsnitt 3.5.3 kan den nuvarande stödområdesindelningen i sina huvuddrag sägas fungera ganska bra. Den speglar i stort de skillnader som råder mellan olika regioner och innefattar också betydande differentieringsmöjligheter mellan dessa. Någon större förändring av stödområdesindelningen finns det enligt vår mening således inte motiv för. Det stödområdessystem som skisseras i det följande skall mot den bakgrunden ses som en vidareutveckling av det system som nu gäller och som vuxit fram under drygt tio års praktiskt regionalpolitiskt arbete.

Formellt sett arbetar man i dag med tre stödområden: det inre stödområdet, det yttre stödområdet och den s. k. grå zonen. I den praktiska hanteringen

tillämpar man dock ytterligare differentieringar inom dessa stödområden varför man egentligen har sex olika stödområden.

I det *inre stödområdet* tillämpas i praxis en differentiering av lokaliseringsstödet så att de sämst ställda kommunerna får ett förhöjt bidrag jämfört med övriga.

Även i det *allmänna stödområdet* finns en differentiering mellan kommunerna så tillvida att sysselsättningsstöd på försök ges i gränsområdet till det inre stödområdet och på Gotland.

I *grå zonen* slutligen ger man i praxis olika mycket stöd i de kommuner som ligger i den ursprungliga grå zonen och i de kommuner som sedan hösten 1977 i stödhänseende skall jämställas med grå zonen. På detta sätt kan sägas att man i dag arbetar med sex stödområden.

En utveckling har således skett i den praktiska tillämpningen av stödområdessystemet i riktning mot en ökad geografisk differentiering av stödinsatserna. Detta är naturligt om man ser till de skiftande förhållanden som råder i olika områden liksom till att ambitionsnivån i regionalpolitiken successivt har höjts.

Stödområdessystemet måste avpassas efter de krav som ställs på det. Vi har i avsnitt 3.5.3 redovisat krav som kan ställas på systemet och då också inbegripet krav som aktualiseras vid en förstärkning och ytterligare regional differentiering av det regionalpolitiska stödet på det sätt som vi förordar. Den av oss föreslagna förstärkningen av stödet i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna genom en uppräkning av sysselsättningsstödet förutsätter en annan indelning av kommunerna än den nuvarande. Det räcker inte med tre stödområden – det har den praktiska tillämpningen visat. Det räcker heller inte med en ytterligare differentiering enligt praxis. Skall man arbeta med stödformer av typ sysselsättningsstödet krävs klart avgränsade stödområden.

På detta sätt finns således en koppling mellan stödmedlens och stödområdessystemets utformning. Även i övrigt ställer den av oss förordade förstärkningen av stödverksamheten skärpta krav på stödområdesindelningen. Kraven kan sammanfattas enligt följande.

- Stödområdessystemet skall vara så utformat att stödet kan förstärkas och ytterligare differentieras mellan olika regioner.
- Stödområdesindelningen skall vara sådan att den underlättar för myndigheter och företag att orientera sig om stödmöjligheterna i olika kommuner.
- Stödområdessystemet skall vara så utformat att det medger en indelning av kommunerna med hänsyn till sysselsättnings- och befolkningsförhållandena som de redovisas bl. a. i länsplaneringen.
- Det skall vidare vara möjligt att inom systemet göra ändringar i stödområdesindelningen när förhållandena så påkallar.

Vi förordar mot bakgrund av den praxis som utvecklats och de krav som här redovisats en indelning av kommunerna i *sex stödområden* med hänsyn till den allmänna och långsiktiga sysselsättningssituationen i de skilda kommunerna. I bedömningen skall också vägas in förhållandena på arbetsmarknaden i kringliggande kommuner och i länet som helhet.

I avsnitt 3.5.5 karakteriseras de olika stödområdena och där anges också

vilken typ av kommuner som enligt vår mening bör komma i fråga för inplacering i respektive stödområde. I avsnitt 3.5.6 redovisas sedan vårt förslag över vilket stöd som bör utgå i de skilda stödområdena. I avsnitt 3.5.7 diskuteras så vilka bedömningsgrunder inplaceringen i stödområden bör baseras på.

3.5.5 *Sex stödområden*

Utredningen förordar att man i den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten tillämpar ett system med sex stödområden, benämnda:

inre stödområde	6
inre stödområde	5
allmänt stödområde	4
allmänt stödområde	3
övrigt stödområde	2
övrigt stödområde	1

I detta avsnitt skall en karakteristik av de olika stödområdena göras och i grova drag också anges vilka kommuner som bör komma i fråga för inplacering i respektive grupp. Som tidigare påpekats är den geografiska inriktningen på stödet en fråga dels om själva indelningen i stödområden, dels om vilket stöd som lämnas i de olika stödområdena. Till den senare punkten återkommer vi i avsnitt 3.5.6.

Riktlinjerna och principerna för stödområdesindelningen bör som hittills beslutas av riksdagen. Den direkta inplaceringen av kommuner i skilda stödområden bör däremot avgöras av regeringen på basis av material från länen. Ett sådant material bör som tidigare antytts ingå som en del i en rullande åtgärdsinriktad länsplanering. En uppföljning och utvärdering av såväl stödområdessystemet som inplaceringen av kommuner i olika stödområden bör göras i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna vart femte år.

Underlaget för en indelning av stödområden bör alltså komma från länen. Detta bör enligt vår mening också gälla vid övergången till en ny stödområdesindelning. Vi har här således valt att inte presentera något förslag hur enskilda kommuner bör placeras in i olika stödområden. Vad vi redovisar är ett förslag om principerna för den framtida stödområdesindelningen och om vilka bedömningsgrunder som bör vara vägledande för inplaceringen i olika stödområden.

Inplaceringen av kommunerna får sedan göras på basis av det material länsstyrelserna kommer in med till regeringen.

Tyngdpunkten av stödinsatserna bör som tidigare framhållits liksom hittills ligga på de s. k. skogslänen, dvs. förutom Norrlandslänen också Värmlands och Kopparbergs län. Den nuvarande stödområdesindelningen bör sålunda bilda utgångspunkt för indelningen också i fortsättningen. Samtidigt, har vi sagt, bör stödet förstärkas och då främst i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna. För att tillgodose dessa två krav –

ett bibehållande av den nuvarande avvägningen mellan olika landsdelar och mellan länen samtidigt som man ökar möjligheterna att differentiera stödet inom dessa större områden – föreslås följande allmänna riktlinjer för indelningen i stödområden.

- Kommunerna *inom det nuvarande inre stödområdet* placeras huvudsakligen i: *inre stödområdet 5 och 6* där område 6 förbehålls de sämst ställda kommunerna. Det kan här finnas ett mindre antal kommuner där en placering i *allmänt stödområde 3 och 4* bör övervägas.
- Kommunerna *inom det nuvarande allmänna stödområdet* placeras huvudsakligen i *allmänt stödområde 3 och 4* där kommuner med begränsad och ensidig arbetsmarknad hänförs till område 4. Enstaka kommun eller del av kommun med uttalade sysselsättningssvårigheter och gränsande mot inre stödområdet kan placeras i *inre stödområde 5*. Det kan här också finnas kommuner där en placering i *övrigt stödområde 1 eller 2* bör övervägas.
- Kommunerna *inom den ursprungliga grå zonen* placeras huvudsakligen i *övrigt stödområde 1 och 2*. I vissa fall kan det vara motiverat med en inplacering i *allmänt stödområde 3 och 4* liksom det i andra fall kan vara riktigt att placera kommuner inom den nuvarande grå zonen utanför grundindelningen i stödområden.
- Kommuner i landet i övrigt kan där speciella skäl föreligger placeras i *övrigt stödområde 1*. Det skall då gälla sammanhängande områden av kommuner – närmast länsdelar – med uttalade och långsiktiga sysselsättningsproblem. Här skall också nämnas möjligheterna att som hittills gå in med regionalpolitiskt stöd även utanför stödområdena, vilket vi återkommer till på sidan 103, liksom möjligheterna att i enskilda ärenden om särskilda skäl föreligger göra avsteg från grundsystemet, t. ex. vad gäller stödets storlek.

Kommunerna bildar enligt huvudregeln minsta byggstenar i det regionalpolitiska arbetet. Det gäller också indelningen i stödområden. Reglerna bör vara lika inom en och samma kommun. Detta fungerar bra så länge avstånden är små och förhållandena är ungefär desamma i kommunens olika delar. Men det finns ett antal vidsträckta kommuner med mycket stora skillnader inom sig där det är nödvändigt med en mer nyanserad bedömning av behovet av stöd. Det finns redan i dag vissa möjligheter att differentiera stödet inom sådana kommuner. Det gäller bl. a. möjligheterna att ge sysselsättningsstöd i de inre delarna av de ytmässigt stora kommunerna utmed norrlandskusten. Sådana möjligheter till lokala anpassningar bör finnas också i fortsättningen. Det får bli en uppgift för länsplaneringen att precisera var sådana anpassningar kan behöva göras.

En av grundtankarna i det skisserade stödområdessystemet är som tidigare nämnts att få ökade möjligheter att påverka arbetstillfällenas lokalisering också inom länen och detta bl. a. genom en ökad differentiering mellan olika kommuner. Samtidigt skall understrykas betydelsen av att man nu allmänt sett stöttar under även den expansion som finns på de större orterna i de tidigare så hårt av nettoutflyttning drabbade länen i norra Sverige. Detta är motivet varför man trots en bra situation på dessa orter, även jämfört med södra och mellersta Sverige, ändå i stort bör behålla nuvarande stödmöjligheter där.

Samtidigt är det viktigt att det för länen i södra och mellersta Sverige finns möjligheter att få in regioner med ett utsatt sysselsättningsläge i stödområdessystemet. Vidare att bedömningarna görs efter en för hela landet enhetlig mall, dock med det viktiga tillägget att man också skall väga in sysselsättningsmöjligheterna i kringliggande kommuner. Ser man till dem är det naturligtvis stora skillnader mellan t. ex. de s. k. skogslänen och landet i övrigt, beroende på större avstånd m. m.

Regionalpolitiken är till sin karaktär långsiktig. Det gäller också den regionalpolitiska stödverksamheten. För att få stadga i denna bör stödområdesindelningen i sina huvuddrag ligga oförändrade över en längre tidsperiod. Självfallet skall man hela tiden följa upp utvecklingen i de skilda regionerna och också anpassa stödinsatserna efter behoven. Men ändringar i stödområdesindelningen bör göras endast när förhållandena förändras på ett för regionen avgörande sätt. Av detta följer att man inte bör väga in tillfälliga sysselsättningssvårigheter i en kommun när man bestämmer vilket stödområde den skall tillhöra. Avgörande bör vara situationen sett över en längre period. Inplaceringen bör därför ske med hänsyn till den situation som normalt råder i respektive kommun. Detta gäller grundsystemet där inplaceringen gäller tills vidare. Utvecklingen i de skilda regionerna följs sedan fortlöpande upp inom ramen för länsplaneringen.

Till de traditionella regionalpolitiska problemen med sysselsättningssvårigheter i hela län eller länsdelar har under de senaste åren fogats ett ökande antal fall med akuta sysselsättningsproblem på enskilda orter beroende på större nedläggning eller driftsinskränkning. I många fall där akuta sysselsättningssvårigheter uppstått har under senare år regionalpolitiskt stöd använts för att lösa problemen.

I åtskilliga fall har man genom arbetsmarknadspolitiska eller andra insatser åstadkommit att planerade nedläggningar eller inskränkningar av företags verksamhet skjutits något eller några år i tiden. För att effektivt utnyttja den respittid som erhållits till att skaffa alternativ sysselsättning har särskilda arbetsgrupper tillsatts för vissa orter eller regioner. Ett femtontal sådana grupper eller delegationer hade inrättats t. o. m. november 1977. Flertalet hade tillsatts av regeringen. En särskild arbetsgrupp med anknytning till etableringsdelegationen inom industridepartementet har som tidigare nämnts tillsatts med uppgift att inom regeringskansliet samordna detta arbete.

Det är enligt vår mening viktigt att denna verksamhet inte drivs isolerad från den övriga regionalpolitiska stödverksamheten. Man riskerar då att få två regionalpolitiska stödsystem – ett för det långsiktiga utjämningsarbetet och ett för snabba insatser vid akuta strukturkriser. Samtidigt måste en viss åtskillnad hållas däremellan eftersom uppgifterna och arbetssättet kan vara av olika karaktär. I de fall akuta sysselsättningssvårigheter uppstår genom strukturomvandlingen bör enligt vår mening problemen i första hand mötas med snabba och kraftfulla arbetsmarknadspolitiska och näringspolitiska insatser. Det kan gälla att gå in med uppehållande insatser för att under en tid förlänga driften vid ett företag, det kan gälla stöd till ett företag för en omstrukturering från en produktion till en annan. De regionalpolitiska stödformerna är inte utformade för den typen av insatser men har under senare år ändå i viss utsträckning utnyttjats i sådana situationer.

Det kan dock finnas lägen där det även i sådana fall är lämpligt att gå in med regionalpolitiskt stöd, exempelvis vid en etablering av en ersättningsindustri på en ort som drabbats av sysselsättningsminskning genom större företagsnedläggelse eller personalinskränkning. Men huvudprincipen bör här vara att arbetsmarknads- och näringspolitiken förses med medel för att aktivt kunna gå in i sådana situationer så att strukturomvandlingen sker i för de anställda och samhället acceptabla banor. Detta gäller naturligtvis också vid strukturförändringar i kommuner där regionalpolitiskt stöd utgår.

Någon inplacering i stödområdessystemet bör således enligt vår mening inte ske av orter som drabbas av akuta sysselsättningssvårigheter i samband med strukturförändringar inom industrin men som allmänt sett har en förhållandevis bra sysselsättningssituation. Inplaceringen bör uteslutande ske med hänsyn till den allmänna och långsiktiga sysselsättningssituationen i resp. region. Detta innebär självfallet inte – det ska kraftigt understrykas – att samhället skall undandra sig sitt ansvar för orter som kommer i akuta sysselsättningsproblem. Där måste omedelbara och kraftiga insatser sättas in, men då i första hand med arbetsmarknads- och näringspolitiska medel.

Hur mycket arbete man än lägger ned på att få fram en så riktig och rättvis stödområdesindelning som möjligt kan man aldrig förutse alla de situationer som kan uppstå. Det är därför viktigt att man ser stödområdesindelningen som ett grundsystem som skall gälla för det stora flertalet stödärenden. Möjligheterna att som hittills gå in med regionalpolitiskt stöd även utanför stödområdena bör således behållas. Likaså bör finnas möjligheter att i enskilda stödärenden göra avsteg från grundsystemet när särskilda skäl föreligger, t. ex. vad gäller stödets storlek. Dessa ärenden bör genomgående avgöras av regeringen.

3.5.6 *Stödet i de olika stödområdena*

Vi har tidigare i detta kapitel redovisat förslag på vissa förändringar av de regionalpolitiska stödmedlen. Ett syfte med förslagen är att åstadkomma en förstärkning av stödet främst i de sämst ställda kommunerna. Ett annat syfte med förändringarna är att där så är möjligt sammanföra närbesläktade stödformer och på det sättet förenkla stödsystemet och göra det mer överblickbart.

Som framgått av det tidigare innebär våra förslag att man i fortsättningen i huvudsak skall arbeta med två stödformer inriktade på investeringar – avskrivningslån och återbetalningspliktiga lokaliseringslån. Stödet inriktat på arbetskraften koncentreras på två stödformer – sysselsättningsstöd och utbildningsstöd.

En fråga som ingående diskuterats inom utredningen är avvägningen mellan kapitalstöd och arbetskraftsstöd. Vår allmänna bedömning har här varit att det inte spelar någon större roll vilkendera av dessa stödformer som används så länge det rör sig om stöd av inledningskaraktär. Den förstärkning av stödet som här förordas innebär främst en uppräkning av sysselsättningsstödet. Vi har i tidigare avsnitt redogjort för motiven för detta.

Vi föreslår att stödet i här nämnda stödformer differentieras på följande sätt mellan de olika stödområdena.

Övrigt stödområde 1

Avskrivningslån med upp till 10 % av byggnadskostnaderna och 10 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd

Övrigt stödområde 2

Avskrivningslån med upp till 25 % av byggnadskostnaderna och 10 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till högst 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd

Allmänt stödområde 3

Avskrivningslån med upp till 40 % av byggnadskostnaderna och 15 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till högst 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd

Allmänt stödområde 4

Avskrivningslån med upp till 40 % av byggnadskostnaderna och 15 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till högst 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd
Sysselsättningsstöd under tre år med totalt 40 000 kr. för varje bestående ökad arbetskraft. Förstaårsstöd 15 000 kr., andraårsstöd 15 000 kr., tredjeårsstöd 10 000 kr.

Inre stödområde 5

Avskrivningslån med upp till 55 % av byggnadskostnaderna och 30 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till högst 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd
Sysselsättningsstöd under fem år med totalt 80 000 kr. för varje bestående ökad årsarbetskraft. Förstaårsstöd 20 000 kr., andraårsstöd 20 000 kr., tredjeårsstöd 15 000 kr., fjärdeårsstöd 15 000 kr., femteårsstöd 10 000 kr.

Inre stödområde 6

Avskrivningslån med upp till 70 % av byggnadskostnaderna och 60 % av vissa maskinanskaffningskostnader.
Lokaliseringslån som i förekommande fall jämte avskrivningslån uppgår till högst 70 % av kapitalbehovet för sysselsättningsskapande eller i vissa fall sysselsättningsbevarande projekt.
Utbildningsstöd
Sysselsättningsstöd under sju år med totalt 130 000 kr. för varje bestående ökad årsarbetskraft. Förstaårsstöd 25 000 kr., andraårsstöd 25 000 kr., tredjeårsstöd 20 000 kr., fjärdeårsstöd 20 000 kr., femteårsstöd 15 000 kr., sjätteårsstöd 15 000 kr. och sjundeårsstöd 10 000 kr.

De föreslagna beloppen avser de nivåer som vi anser bör gälla när det nya stödsystemet införes under 1979. Självfallet får man sedan i den löpande verksamheten se över dessa belopp bl. a. med hänsyn till penningvärdets förändringar.

I tablåerna på sidorna 106 och 107 görs en jämförelse med stödet enligt nu gällande regler i dagens stödområden. Beräkningarna bygger med nödvändighet på vissa schematiska antaganden om räntebefrielsens längd m. m. men speglar i allt väsentligt relationen mellan det nuvarande och det föreslagna systemet. Jämfört med det nuvarande systemet innebär förslaget bl. a. att:

- nya systemet ger *ungefär samma* subvention i övrigt stödområde 1 som det nuvarande systemet i den temporära grå zonen
- nya systemet ger *ungefär samma* subvention i övrigt stödområde 2 som det nuvarande systemet i den ursprungliga grå zonen
- nya systemet ger *ungefär samma* subvention i allmänt stödområde 3 som det nuvarande systemet i det "normala" allmänna stödområdet
- nya systemet ger *något högre subvention* i allmänt stödområde 4 än nuvarande systemet i de delar av allmänna stödområdet där sysselsättningsstöd i dag utgår på försök
- nya systemet ger *högre subvention* i inre stödområde 5 än det nuvarande systemet i det "normala" inre stödområdet
- nya systemet ger *väsentligt högre subvention* i inre stödområde 6 än det nuvarande systemet i de delar av det inre stödområdet där förhöjt stöd i dag utgår
- nya systemet ger förhållandevis högre subvention än det nuvarande systemet för större antal nyanställda vid samma investeringsbelopp
- nya systemet ger genomgående ett större sammanlagt stöd (subvention + lån) än det nuvarande bl. a. genom att stödunderlaget vidgas.

Stödets storlek i kronor och i procent i olika stödområden

Det nuvarande systemet

åtgärd	område	temporär grå zon	ursprunglig grå zon	allm. (norm.)	allm. (högre)	inre (norm.)	inre (högre)
byggnads-investeringar	praxis	lok.lån <67 %	lok.bidr. <20 % +lok.lån <67 %	lok.bidr. <35 % +lok.lån <67 %	lok.bidr. <35 % +lok.lån <67 %	lok.bidr. <50 % +lok.lån <67 %	lok.bidr. <65 % +lok.lån <67 %
	max. enl. författn.	lok.bidr. <50 % + lok.lån upp till 100 %				lok.bidr. <67 % + lok.-lån upp till 100 %	
maskininvesteringar	praxis	lok.lån upp till 67 %					avskr.lån <50 % +lok.lån <67 %
	max enl. författn.	lok.lån upp till 100 %				avskr.lån <50 % + lok.-lån upp till 100 %	
anskaffning av omsättningstillgångar (rörelsekapital)		–		lånegaranti <50 %			
marknadsföringsåtgärder		–		lånegaranti <80 %, dock högst 500 tkr.			
flyttning av maskiner		–		bidrag med upp till 100 % av kostnaden om den bedöms skälig			
personalökning		–		introduktionsstöd ca 5 tkr/pers.	introduktionsstöd ca 5 tkr./pers. + sysselsättningsstöd 17,5 tkr/pers.		
utbildning		utbildningsstöd max. ett år, ej maximerat belopp					

Högsta stöd i olika stödområden i förhållande till de investeringar och nyanställningar som görs

Det nuvarande systemet (enligt praxis)

		temporär grå zon	ursprungl. grå zon	allm. (norm.)	allm. (högre)	inre (norm.)	inre (högre)
Subvention	av byggn.inv.	6,7 %	24,7 %	41,4 %	41,4 %	53,4 %	55,1 %
	av mask.inv.	6,7 %	6,7 %	13,4 %	13,4 %	13,4 %	55,1 %
	per nyanställd	0	0	5 tkr	22,5 tkr	22,5 tkr	22,5 tkr
Subvention + lån	av byggn.inv.	73,7 %	71,7 %	73,4 %	73,4 %	70,4 %	72,1 %
	av mask.inv.	73,7 %	73,7 %	80,4 %	80,4 %	80,4 %	72,1 %
	per nyanställd	0	0	5 tkr	22,5 tkr	22,5 tkr	22,5 tkr

Det nya systemet					
övrigt 1	övrigt 2	allm. 3	allm. 4	inre 5	inre 6
avskr.lån <10 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <25 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <40 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <40 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <55 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <70 % +lok.lån <70 %
avskr.lån <10 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <10 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <15 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <15 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <30 % +lok.lån <70 %	avskr.lån <60 % +lok.lån <70 %
lok.lån <70 %					
lok.lån <70 %					
lok.lån <70 %					
–	–	–	syss.stöd 40 tkr./ pers.	syss.stöd 80 tkr./ pers.	syss.stöd 130 tkr./ pers.
utbildningsstöd, ej maximerat belopp					

Det nya systemet					
övrigt 1	övrigt 2	allm. 3	allm. 4	inre 5	inre 6
10 %	25 %	40 %	40 %	55 %	70 %
10 %	10 %	15 %	15 %	30 %	60 %
0	0	0	40 tkr	80 tkr	130 tkr
70 % av kapitalbehovet					
0	0	0	40 tkr	80 tkr	130 tkr

Vilka krav det föreslagna stödsystemet kommer att ställa på resurser i statsbudgeten behandlas i kapitel 6.

Utöver här redovisade stödformer skall nämnas ytterligare några. *Offertprincipen* bör, som vi tidigare i avsnitt 3.4.10 uttalat, också i fortsättningen användas som regionalpolitiskt medel. När det gäller industrin bör den enligt vår mening användas endast i de sysselsättningsmässigt sämst ställda kommunerna, dvs. inre stödområde 6. För projekt inom den privata tjänste- och servicesektorn, vissa riksorganisationer och för administrativa funktioner inom större industriföretag/koncerner skall den dock kunna utnyttjas i samtliga stödområden.

Som framgår av avsnitten 3.3.7 och 3.4.15 förordar vi att verksamheten med *statliga industricentra* skall fortsätta och också byggas ut. Vi föreslår sålunda att statliga industricentra skall kunna byggas på orter i inre stödområde 5 och 6. Detta motsvarar i stort den geografiska avgränsning som i dag gäller för verksamheten.

Vi föreslår vidare, som tidigare redovisats i avsnitten 3.3.7 och 3.4.3, att regionalpolitiskt stöd i vissa fall skall kunna lämnas till kommuner för att bygga *kommunala industrilokaler* för uthyrning i stödområdena i allmänt stödområde 4 och inre stödområde 5 och 6.

För *transportstödet* vilket behandlats i avsnitt 3.3.8, gäller en särskild stödområdesindelning.

Investeringsfonderna bör – som vi tidigare uttalat i avsnitt 3.3.4 – också i fortsättningen kunna användas i regionalpolitiskt syfte. Generellt frisläpp av investeringsfonderna bör medges för investeringar i inre stödområde 6. I övriga stödområden bör frisläpp vidare kunna medges efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Det skall här erinras om vad som tidigare anförts om möjligheten att kombinera investeringsfondsmedel och lokaliseringsstöd. Sådan kombinationsmöjlighet bör enligt vår mening i första hand tillkomma allmänt stödområde 4 samt inre stödområde 5 och 6.

3.5.7 *Bedömningsgrunder för indelningen i stödområden*

Det föreslagna systemet för stödområdesindelningen kommer att ställa krav på ett underlag som gör det möjligt till en riktig och rättvis stödområdesindelning utifrån situationen i olika delar av landet. Ett sådant material bör som tidigare antytts ingå som en del i en rullande åtgärdsinriktad länsplanering.

Formerna för länsplaneringen kommer enligt förslag från länsdemokratiutredningen att fastläggas i lag. Det gäller planeringens principiella uppbyggnad. Detaljerade anvisningar i övrigt meddelas av regeringen. Det ankommer således på regeringen att ange hur underlaget för stödområdesindelningen skall vara utformat – vilka faktorer som skall analyseras och på vilket sätt – mot bakgrund av riksdagens kommande ställningstaganden om den framtida regionalpolitiken.

Det blir mot den här skisserade uppläggningen en uppgift för länen att i länsplaneringen mot bakgrund av uppställda mål för och analyser av den regionala utvecklingen föra en diskussion om vilket regionalpolitiskt stöd som bör sättas in i de skilda kommunerna. Det gäller stödområdesindelningen liksom utformningen av de olika stödmedlen. Indelningen i stödom-

råden bör för att få stabilitet i verksamheten ligga fast mellan de fullständiga länsplaneringsomgångarna vart femte år. Ändringar däremellan bör ske endast i undantagsfall när förhållandena i en region förändrats högst påtagligt.

För jämförbarhetens skull är det nödvändigt att man i länsrapporterna för diskussion om stödområdesindelningen utifrån ett enhetligt sätt att beskriva och analysera situationen i de enskilda kommunerna. Här skall dock sägas att alla faktorer inte på något enkelt sätt låter sig uttryckas i siffror. Det viktiga är att det finns en gemensam bas för beskrivningen av de olika kommunerna. I övrigt måste det finnas en betydande frihet för länen vad gäller såväl problembeskrivningar som mål- och åtgärdsdiskussioner. Detta är också utsagt i anvisningar för länsplaneringsarbetet.

Det är svårt att mer precis ange vilka faktorer som bör belysas i en diskussion om stödområdesindelningen. En beskrivning av sysselsättnings- och befolkningsförhållandena i skilda regioner och de spänningar som finns mellan faktiska och det önskade kan innefatta en lång rad aspekter. Problemet är snarast att sortera de faktorer som största vikten bör fästas vid. Vi skall här peka på några som vi anser väsentliga bedömningsgrunder när det gäller indelningen i stödområden. Det skall i detta sammanhang betonas att bedömningen av vilka stödåtgärder som bör sättas in i skilda regioner till sist är en politisk fråga där det gäller att väga samman och värdera olika faktorer.

Allas rätt till arbete är den grundläggande utgångspunkten för de regionalpolitiska utjämningssträvandena. Det gäller självfallet också för den regionalpolitiska stödverksamheten. En långtgående utjämning av sysselsättningsgraden mellan de olika lokala arbetsmarknaderna skall, sade vi i delbetänkandet, vara utgångspunkt och riktmärke för den långsiktiga sysselsättningspolitiken. Och, sade vi, en sådan utjämning förutsätter en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de områden där den nu ligger lågt. Behovet av nya arbetstillfällen för att nå den eftersträvade *utjämningen av sysselsättningsgraden* måste därför enligt vår mening vara en mycket tungt vägande faktor vid en bedömning av vilka regionalpolitiska insatser som bör komma i fråga i olika regioner.

I botten för en sådan bedömning bör ligga en beräkning av sysselsättningsbehovet baserad på en för varje kommun uppställd *befolkningsram* och en *målsättning beträffande sysselsättningsgraden* för de människor som bor i kommunen. Som tidigare nämnts skall härvidlag hänsyn tas till förhållandena i kringliggande kommuner för att på det sättet täcka in pendlingen mellan kommuner. Beräkningen ger på detta sätt anvisning om hur många arbetstillfällen det i grova drag bör finnas i en region för att nå de mål man ställt upp beträffande befolkningstal och sysselsättningsgrad. Den bör vidare i runda tal ange hur många arbetstillfällen som under en viss tidsperiod måste tillskapas i regionen utöver det antal som prognoserna redovisar. Översiktligt bör den också redovisa inom vilka sektorer dessa arbetstillfällen kan/bör komma. För stödområdesindelningen som avser det regionalpolitiska stödet till näringslivet är naturligtvis det intressanta vad som behöver åstadkommas inom de verksamheter till vilka stöd utgår, dvs. industrin, turismen och den privata tjänstesektorn.

Behovsberäkningar av detta slag som skall vara vägledande för hur lokaliseringsinsatserna bör fördelas mellan olika regioner ställer krav på

ordentliga prioriteringar från länens sida bl. a. i form av väl avvägda befolkningsramar. Ramarna bör vara satta så att de täcker in den folkmängd regionen kan förväntas få med den regionalpolitik man tänker föra och de åtgärder man är beredd att sätta in. Samma krav måste också ställas på bedömningar och målformuleringar beträffande sysselsättningsgradens utveckling. Ställer man upp befolkningsramar eller antaganden om sysselsättningsgraden utan en sådan koppling till genomförandesidan riskerar man att insatserna hamnar på fel ställen.

Sysselsättningsgradens nivå är ett uttryck för den allmänna och långsiktigt rådande situationen på arbetsmarknaden i en region. Självfallet måste man också se på *arbetslöshetssiffrorna* över en i skilda regioner och då över en längre period och också i relation till antalet lediga platser. Dessa siffror uttrycker mer det aktuella behovet av nya arbetstillfällen och andra anpassningar på en orts arbetsmarknad.

Befolkningsutvecklingen är naturligtvis en viktig bedömningsfaktor när det gäller behovet av insatser i skilda kommuner. Det är dock svårt att ange några mera preciserade riktlinjer för bedömningen på denna punkt.

I vissa mindre kommuner är folkmängden så liten att underlaget för vissa typer av service hotas om folkmängden fortsätter att sjunka. Folkmängdens betydelse för service är således en av de aspekter som måste tas med i bedömningen när man diskuterar behovet av insatser för att genom ytterligare arbetstillfällen söka påverka befolkningsutvecklingen i en kommun eller region. Här finns dock inte några definitiva och precisa gränser för minsta befolkningsunderlag. Verksamheter kan organiseras och samordnas på ett sätt så att de trots vikande underlag kan fungera vidare kanske med visst extra stöd från samhället. Det gäller såväl den privata som offentliga servicen.

Men det är inte bara folkmängdens storlek som är av betydelse. En mycket snabb befolkningsminskning eller -ökning kan i sig innebära problem för både små och stora orter. Snabba och omfattande befolkningsförändringar innebär påfrestningar, förutom på de människor som är direkt berörda som flyttande, också på befolkningen i stort på ut- respektive inflyttningsorterna. Sådana förändringar medför också problem för kommunerna när det gäller bostadsplaneringen, planeringen av samhällsservice som skolor, daghem m. m. Befolkningsutvecklingen – både bakåt och framåt i tiden – är på detta sätt en faktor som måste beaktas vid en bedömning av vilka regionalpolitiska stödinsatser som kan vara erforderliga i skilda regioner.

Det skall här påpekas att det inte enbart är flyttningsrörelser mellan kommuner som ger förändringar i befolkningstalet. Skillnader i befolkningens ålderssammansättning innebär att födelsenettot varierar kraftigt mellan olika kommuner. Många kommuner har i dag ett negativt födelsenetto, dvs. fler döda än födda. Den allmänna nedgången i födelsetalen har ytterligare förstärkt detta förhållande.

Sysselsättningssituationen i en kommun kan som tidigare understrukits inte bedömas isolerat från hur situationen är i närbelägna kommuner och i länet som helhet. Även om kommunerna är de enheter man arbetar med i den regionalpolitiska planeringen så måste man när man diskuterar behovet av regionalpolitiska insatser också se på förhållandena allmänt sett i hela den region och hela det län kommunen ligger i. En kommuns *geografiska läge* i

förhållande till andra orter och sysselsättningssituationen i dessa bör således beaktas vid indelningen i stödområden.

En ambition i regionalpolitiken har varit och är att försöka få de flyttningar och befolkningsförskjutningar som uppstår att i stor utsträckning stanna inom det egna länet. Den *allmänna sysselsättningsbilden i ett län* måste på detta sätt tillmätas betydelse när det gäller de enskilda kommunernas indelning i stödområden. Det innebär att man inte kan gå efter några strikta kommunvisa jämförelser vid inplaceringen i olika stödområden.

Som antytts i avsnitt 3.5.4 leder detta synsätt till att kommuner med i och för sig bra sysselsättningssituation men belägna i län med en allmänt sett låg sysselsättningsnivå också bör komma ifråga för stöd och därför också placeras in i något av stödområdena. Detta alltså inte beroende på problem på den egna orten utan med hänsyn till behovet av en allmän förstärkning av sysselsättningen i länet. Det här gäller då främst de län som i nuläget ligger inom stödområdet eller grå zonen. Å andra sidan menar vi att en kommun med låg sysselsättningsgrad men belägen i ett från sysselsättningssynpunkt förhållandevis bra län inte är i samma behov av stödinsatser som en liknande kommun liggande i ett län med allmänna sysselsättningssvårigheter. Detta gäller då naturligtvis på många håll i landets södra och mellersta delar. Det skall här för tydlighetens skull påpekas att det förda resonemanget gäller den regionalpolitiska stödverksamheten.

Vi har här pekat på ett antal faktorer som enligt vår mening bör vara vägledande för indelningen i stödområden. Som tidigare antytts kan det vara motiverat att väga in en rad olika aspekter i bedömningen. Här bör också finnas ett utrymme för länen att göra de kompletteringar man anser nödvändiga för att ge en riktig bild av förhållandena i olika regioner.

3.6 Beslutsordning för regionalpolitiskt stöd

F. n. gäller att AMS beslutar om lokaliseringsstöd, utbildningsstöd och sysselsättningsstöd. I vissa ärenden om lokaliseringsstöd och utbildningsstöd beslutar regeringen. AMS eller, efter AMS bestämmande länsarbetsnämnd beslutar om introduktionsstöd och flyttningsstöd till personal. F. n. pågår en försöksverksamhet med beslutanderätt för länsstyrelse i fråga om vissa ärenden om lokaliseringsstöd inom det allmänna stödområdet och för länsarbetsnämnd i vissa ärenden om sysselsättningsstöd inom det inre stödområdet.

Lokaliseringsstöd skall sökas antingen hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas eller hos AMS. Har ansökan gjorts hos AMS skall styrelsen inhämta länsstyrelsens yttrande. Länsstyrelsen låter i samråd med länsarbetsnämnden, andra berörda myndigheter och utvecklingsfonden i länet göra den utredning som behövs i ärendet. Om länsstyrelsen inte får besluta lämnar den med eget yttrande över alla handlingar i ärendet till AMS. Får AMS inte avgöra ärendet lämnar styrelsen med eget yttrande handlingarna vidare till regeringen. Om ansökan om stöd lämnas in direkt till regeringen, kan regeringen avgöra ärendet även om det normalt skulle ha avgjorts av länsstyrelse eller AMS.

Huvudregeln för avgränsning av beslutanderätt mellan länsstyrelse, AMS

och regeringen i ärenden om lokaliseringsstöd bygger på investeringskostnadernas storlek. Beloppsgränsen är f. n. 3 milj. kr. för länsstyrelse och 8 milj. kr. för AMS. Vid större investeringar beslutar regeringen. Ärenden om stöd utanför det allmänna stödområdet och den grå zonen avgörs alltid av regeringen. Förutom beloppsgränsen gäller för länsstyrelsernas beslutanderätt att vissa industribranscher undantas från beslut på regional nivå, liksom lokaliseringsstöd till annan stödberättigad verksamhet än industri. Vidare skall alla ärenden om flyttning av verksamhet mellan orter i olika län beslutas centralt. Likaså skall beslut fattas centralt i ärenden om stöd vid etablering av företag eller av nytt fristående arbetsställe i ort utanför det län där företaget bedriver sin huvudsakliga verksamhet. Däremot får länsstyrelse avgöra ärende om stöd när ett företag vill etablera ett nytt fristående arbetsställe inom det län där det redan bedriver huvuddelen av sin verksamhet.

I fråga om utbildningsstöd har AMS beslutanderätt om stödet uppgår till högst 15 kr. per arbetstimme. Vid stöd med högre belopp beslutar regeringen.

Länsarbetsnämndernas beslutanderätt i ärenden om sysselsättningsstöd omfattar endast stöd till industriföretag.

Decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), vars förslag i betänkandet (Ds Kn 1975:4) Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd låg till grund för beslutet om förutnämnda försöksverksamhet, redovisade följande för- och nackdelar med en uppdelning av beslutsbefogenheterna mellan central och regional nivå. Som fördelar med en decentralisering angavs bl. a.

- snabbare handläggning av okomplicerade ärenden
- bättre kontakter mellan stödsökande företag och beslutsorgan
- effektivt utnyttjande både i berednings- och beslutsarbetet av länsorganens kännedom om regionala behov och förutsättningar
- bättre bedömning av företagsledarens och företagets allmänna kunnande och kapacitet genom löpande kontaker mellan företagsledning och beslutsorgan.

Som nackdelar angavs bl. a. att

- de regionalpolitiska organens ställning blir svag i lägen där företag i valet av lokaliseringsort har alternativa lösningar i olika län
- det finns risk för brist på likformighet i länsorganens bedömningar och beslut, vilket kan innebära varierande villkor för företag i olika län.

Decentraliseringsutredningen ansåg dock att nackdelarna skulle kunna motverkas genom aktiva samordningsåtgärder. Enligt decentraliseringsutredningen hade den regionalpolitiska stödverksamheten efter stegvisa utbyggnader funnit sina former. Genom utveckling av kunnande och erfarenhet hos handläggningsorganen hade praxis stabiliserats, samtidigt som målen för verksamheten efter hand blivit allt mer preciserade. Erfarenheterna tydde på att regionala och centrala organs bedömningar i de enskilda fallen stämde ganska bra överens. Utredningen förordade därför att ett system med decentraliserad beslutanderätt i vissa mindre ärenden om regionalpolitiskt stöd skulle prövas under en försöksperiod.

Vi vill i huvudsak instämma i decentraliseringsutredningens bedömningar. Enligt vår uppfattning bör avvägningen om ett beslut skall fattas på

länsnivå eller central nivå göras från en bedömning om stödet påverkar förutsättningarna för sysselsättning m. m. inom ett eller flera län. Åtgärder som enbart påverkar förhållanden i det egna länet bör beslutas på länsnivå. Övriga beslut bör fattas på central nivå.

De förslag till ändringar av de regionalpolitiska stödformerna som vi tidigare har redovisat kan sägas ha karaktären av en fortsatt stegvis utbyggnad av stödverksamheten. Mot den bakgrunden anser vi att försöksverksamheten kan ligga till grund för en permanent uppdelning av beslutsbefogenheterna mellan regional och central nivå i ärende om regionalpolitiskt stöd. Av främst praktiska skäl bör avgränsningen av beslutsbefogenheter liksom för närvarande göras i form av beloppsgränser med vissa undantag av samma typ som i den nuvarande försöksverksamheten. Fördelarna i form av enkla och entydiga regler anser vi överväga de risker att vissa beslut hamnar på fel nivå som ett sådant schabloniserat system innebär.

Erfarenheterna av försöksverksamheten och penningvärdesförändringen motiverar enligt vår mening en höjning av beloppsgränserna för beslut om avskrivnings- och lokaliseringslån på länsnivå.

Vi vill i detta sammanhang beröra frågan om inflytande för de anställdas fackliga organisationer i samband med att ärenden om statligt regionalpolitiskt stöd beslutas av myndighet. I ärenden som avgörs av AMS eller länsarbetsnämnd finns möjlighet till inflytande genom den representation som de fackliga organisationerna har i nämnda organ. För ärenden om lokaliseringsstöd som avgörs av AMS kommer detta till uttryck genom att representanter för såväl arbetsgivare- som arbetstagareorganisationer finns företrädda i den beredningsgrupp inom AMS där sådana ärenden föredras innan det slutliga beslutet fattas av verkschefen.

I fråga om ärenden som beslutas av länsstyrelse finns inget motsvarande fackligt inflytande. Enligt gällande regler skall länsstyrelsen efter samråd bl. a. med länsarbetsnämnd och regional utvecklingsfond göra den utredning som behövs i ärendet. Vidare skall enligt förordningen (1977:88) om länsplanering inom länsstyrelsen finnas en beredningsgrupp för samverkan mellan länsstyrelsen samt länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden i länet. Gruppen utses av länsstyrelsen. Vi anser det lämpligt att samrådet i ärenden om regionalpolitiskt stöd formaliseras och sker i denna beredningsgrupp. För att bl. a. tillgodose önskemål om fackligt inflytande också på länsplanet i dessa frågor bör till gruppen knytas representanter för arbetsmarknadens parter när ärenden om regionalpolitiskt stöd behandlas.

Mot bakgrund av vad vi har anfört beträffande handläggningsordning och arbetsmetoder i stödverksamheten föreslår vi vidare att huvuddelen av de löpande stödärenden som skall avgöras på central nivå beslutas av AMS. Utöver besvärsärenden bör enbart mycket stora och principiellt viktiga ärenden samt sådana ärenden som aktualiseras genom etableringsdelegationens verksamhet avgöras av regeringen.

Vi förordar sålunda följande uppdelning av beslutsbefogenheter i ärenden om regionalpolitiskt stöd.

Länsnivå

Beslut av *länsstyrelse:* Avskrivnings- och lokaliseringslån vid stödunderlag upp till sammanlagt 5 milj. kr. under förutsättning att ärendet avser

- industriell eller industriliknande verksamhet inom bransch som inte genom särskilt beslut av regeringen undantas från länsstyrelsens prövning
- utvidgning av befintlig verksamhet på den ort där verksamheten utövas eller etablering av nytt fristående arbetsställe på ort i länet av företag som bedriver sin huvudsakliga verksamhet inom länet
- åtgärd som inte innebär överflyttning av verksamhet mellan olika län
- stöd till företag som inte är, nyligen har varit eller inom kort kan väntas bli föremål för bevaknings- eller försäljningsåtgärd
- företag som inte omfattas av etableringsdelegationens verksamhet.

Beslut av *länsarbetsnämnd:* sysselsättningsstöd till företag som i samband med ansökan om avskrivnings- eller lokaliseringslån eller efter särskild anmälan till AMS har fått besked att det är berättigat till sysselsättningsstöd under förutsättning att ärendet inte avser

- företag som bedriver verksamhet i flera län
- företag som bedriver olika stödberättigade verksamheter
- företag som har obetalda förfallna ränte-, amorterings- eller återkravsbelopp avseende utgivet lokaliseringsstöd
- sysselsättningsökning beträffande vilken det råder tveksamhet om den är hänförlig till nyetablerad eller fortsatt verksamhet.

Central verksnivå (AMS)

Avskrivnings- och lokaliseringslån vid stödunderlag upp till sammanlagt 15 milj. kr. under förutsättning att

- ärendet inte faller under länsstyrelsens beslutanderätt enligt det föregående
- ärendet inte avser företag som omfattas av etableringsdelegationens verksamhet.

Sysselsättningsstöd i de fall ärendet inte skall avgöras av länsarbetsnämnd enligt det föregående. Förhandsgranskning i ärenden om sysselsättningsstöd till företag som inte samtidigt ansöker om avskrivnings- eller lokaliseringslån.

Utbildningsstöd med belopp som inte överstiger 20 kr. per person och utbildningstimme.

Regeringsnivå

Avskrivnings- och lokaliseringslån vid stödunderlag som sammanlagt överskrider 15 milj. kr. samt övriga ärenden som avser företag som omfattas av etableringsdelegationens verksamhet. Vidare bör regeringen ha möjlighet att avgöra sådana ärenden som normalt skulle ha beslutats av länsstyrelse eller AMS om ärendet ges in direkt till regeringen.

Utbildningsstöd med belopp som överstiger 20 kr. per person och arbetstimme.

Stöd enligt offertprincipen.

Förhandsbesked om verksamheten är stödberättigad.

Ärenden om stöd utanför de fastställda stödområdena.

På några punkter kräver våra förslag ytterligare kommentarer.

- Vi räknar med att behovet av branschundantag för länsstyrelsernas beslutanderätt blir mindre om ett system med regionala näringslivsprogram byggs ut.
- Besvär över länsstyrelses och länsarbetsnämnds beslut bör prövas av AMS och besvär över AMS beslut bör få anföras hos regeringen.
- Våra förslag i detta avsnitt ligger väl i linje med vad decentraliseringsutredningen nyligen har förordat i sitt betänkande (SOU 1978:52), Lägg besluten närmare människorna.
- En genomgång av antalet ärenden om lokaliseringsstöd visar att under de senaste åren har i genomsnitt 300 beslut fattats per budgetår. Av dessa faller ca 60 på länsstyrelserna, ca 130 på arbetsmarknadsstyrelsen och ca 110 på regeringen. Om de beloppsgränser som vi nu förordar hade gällt skulle fördelningen i stället ha varit ca 100 på länsstyrelserna, ca 135 på arbetsmarknadsstyrelsen och ca 65 på regeringen.

3.7 Ytterligare frågor med anknytning till stödverksamheten

3.7.1 *Krav på personella resurser*

Vi har i detta kapitel diskuterat utformningen av de regionalpolitiska stödmedlen, liksom grunderna för den geografiska fördelningen av stödet. Detta är viktiga byggstenar i den regionalpolitiska verksamheten. Det räcker emellertid inte med att se på de stödmedel med vilka regionalpolitiken skall bedrivas. En förutsättning för ett effektivt arbete är också att det finns tillräckliga personella resurser på de organ som skall handha dessa medel. Skall man på ett aktivt sätt ha möjlighet att diskutera olika lokaliseringsfrågor med företagen och via olika stödinsatser stimulera dem till expansion och förnyelse i regioner med behov av ytterligare arbetstillfällen, är det enligt vår mening nödvändigt med en resursförstärkning för detta arbete.

Då vi i slutbetänkandet kommer med förslag på andra områden, bl. a. vad gäller näringspolitiken, som berör samma organ vill vi emellertid nu inte göra någon isolerad bedömning av behovet av personalförstärkningar för den regionalpolitiska stödverksamheten. Vi återkommer därför till frågan i slutbetänkandet och då i en samlad bedömning för de förslag som utredningen lägger på olika områden.

3.7.2 *Utvärdering av den regionalpolitiska stödverksamheten*

Uppföljningen och utvärderingen av den regionalpolitiska stödverksamheten ligger i dag på flera händer och kommer att göra det också i fortsättningen, eftersom verksamheten handläggs av flera olika organ. Vi vill dock från utredningens sida förorda en bättre samordning av uppföljningsarbetet och att det övergripande ansvaret för detta ligger på de enheter inom industridepartementet som handlägger de regionalpolitiska frågorna. Uppföljningen av stödverksamheten skall i övrigt ses som en naturlig del i arbetet med dessa frågor på AMS, på länsarbetsnämnderna och på länsstyrelserna.

Vi menar att det i de årliga länsrapporterna bör finnas en redovisning av hur de olika stödformerna har använts, och den geografiska fördelningen av stödinsatserna. Därvid bör redovisas uppgifter om utgivet stöd, beräknade sysselsättningseffekter av stödet m. m. Vidare bör redovisningen innefatta länsorganens erfarenheter av och synpunkter på stödverksamheten.

En sammanställning och utvärdering av det redovisade materialet görs inom regeringskansliet.

3.7.3 *Insyn och inflytande för de anställda i företag som får/fått regionalpolitiskt stöd*

I tilläggsdirektiven framhålls att kraven på information om utvecklingen av verksamheten bör ställas högt för företag som har fått regionalpolitiskt stöd. Vidare erinras om det omfattande reformarbetet med bl. a. medbestämmandelagen och utökad styrelserepresentation för de anställda, vilket har till syfte att allmänt öka insynen och inflytandet för de anställda. Vi bör, enligt direktiven, undersöka hur dessa åtgärder har påverkat möjligheterna till insyn och inflytande för dem som arbetar i stödföretagen.

Vi har tidigare (s. 113) redogjort för de fackliga organisationernas möjligheter till inflytande i samband med att stöd prövas. I övrigt finns enligt nuvarande regler för utbildningsstöd möjlighet till inflytande för de fackliga organisationerna dels genom att utbildningsplanen skall godkännas av arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer inom branschen, dels genom att även de fackliga organisationerna utnyttjas för tillsyn av utbildningen.

påverkas av reformerna för ökat inflytande för de anställda återkommer vi i slutbetänkandet. Frågan berör också formerna för information till de anställda om företag och branschförhållanden som vi behandlar i anslutning till den näringspolitiska planeringen.

Enligt vår mening är det dock viktigt att redan nu på några punkter föreslå ökade möjligheter till insyn för de anställda i stödföretagen. Vi har i andra avsnitt i betänkandet lämnat sådana förslag som i sammandrag innebär följande:

- I samband med att stöd beviljas skall även vid länsstyrelsernas prövning de fackliga organisationerna delta i beredningen av ärendena (sid 113)
- I samband med uppföljningen av lämnat stöd skall de anställdas representanter ha möjlighet att ta del av och ge synpunkter i anslutning till den revisorsrapport som skall lämnas till uppföljningsmyndigheten (sid 82)
- Kollektivavtal bör finnas vid de företag som får regionalpolitiskt stöd (sid 71).

Utöver dessa förslag vill vi föreslå ökade insynsmöjligheter genom att ställa krav på att facklig förtroendeman skall få information om viktiga kontakter mellan företag och myndigheter i frågor som avser regionalpolitiskt stöd, t. ex. om ansökan om stöd ges in. Av ansökningshandlingarna bör sålunda framgå att sådan information har lämnats.

4 Den offentliga sektorn och regionalpolitiken

4.1 Den offentliga sektorns samband med regionalpolitiken

Den offentliga sektorns starka samband med samhällsutvecklingen är i och för sig ett tillräckligt motiv för att anknyta den offentliga verksamheten närmare till den framtida regionalpolitiken. Härtill kommer att den offentliga sektorn är av särskild betydelse för sysselsättningen och därmed också för den regionala utvecklingen. Antalet anställda i den offentliga sektorn har sedan mitten av 1960-talet fördubblats och uppgick 1976 till i runt tal 1 200 000. Därav var ca 670 000 anställda hos kommuner och landsting. Ca 540 000 var anställda hos staten eller i statsunderstödd verksamhet, varav omkring 115 000 utgörs av lärarpersonal som i statistiskt avseende tillhör denna grupp. Under tioårsperioden 1965–1975 har antalet anställda i statlig och statsunderstödd verksamhet ökat med knappt 100 000, vilket i relativa tal motsvarar 20 %. Samtidigt har antalet anställda hos kommunerna och landstingen ökat med närmare 500 000, vilket innebär att antalet kommunalanställda har fyrdubblats och de landstingsanställda tredubblats under perioden 1965–1975. Mellan 1970 och 1976 var ökningen av de anställda inom den offentliga sektorn och då främst hos kommunerna och landstingen större än nettoökningen av den totala sysselsättningen i landet.

Genom den offentliga sektorns ökade betydelse för sysselsättningen ökar också skälen för att förstärka den offentliga sektorns samband med regionalpolitiken. Vi finner det därför angeläget att den offentliga sektorns verksamhet ges en mera aktiv roll i en åtgärdsinriktad regionalpolitik.

Den framtida sysselsättningsökningen kommer till stor del att återfinnas inom den offentliga sektorn. Den totala ökningen av antalet anställda på nya tjänster hos kommunerna och landstingen kan för femårsperioden 1977–1981 beräknas till omkring 150 000 om man utgår från de 1977 föreliggande ekonomiska långtidsplanerna för denna period (KELP och LKELP). För den offentliga sektorn i dess helhet kan enligt tillgängliga uppgifter vidare beräknas tillkomma en ökning med ca 20 000 arbetstillfällen i den statliga verksamheten, en siffra som troligen är något underskattad. Till en betydande del hänför sig den kraftiga sysselsättningsökningen hos kommuner och landsting till en i olika sammanhang prioriterad utbyggnad av barnomsorgen och omsorgen för de äldre.

Enligt kommunernas ekonomiska långtidsplaner för femårsperioden 1977–1981 i KELP-undersökningen 1977 – som varit det senast tillgängliga materialet vid arbetet med detta delbetänkande – beräknas antalet anställda

inom barnomsorgen och den sociala äldreomsorgen öka med ca 60 000. Det är nästan en fördubbling av den sysselsättningsökning som redovisades i motsvarande planer 1975. Kommunernas nuvarande planer för personalökningen inom barnomsorgen och den sociala äldreomsorgen ligger därmed i nivå med det högre utbyggnadsalternativ som vi redovisade i delbetänkandet Arbete åt alla (SOU 1975:90). De beräkningar för den närmaste femårsperioden som gjorts av den till socialdepartementet knutna planeringsgruppen för barnomsorg pekar mot ännu större ökningstal. En framtida utbyggnad av barnomsorgen till full behovstäckning torde kräva en fortsatt hög utbyggnadstakt på detta område.

Inom hälso- och sjukvården beräknas en sysselsättningsökning för femårsperioden 1977–1981 med ca 55 000 anställda enligt landstingens ekonomiska långtidsplaner i LKELP-undersökningen 1977. Av denna sysselsättningsökning belöper över hälften på distriktssjukvården och långtidssjukvården för de äldre. På dessa områden föreligger betydande utbyggnadsbehov som senast har dokumenterats i betänkandet De äldre och hälso- och sjukvården (Ds S 1978:1) och i en kartläggning av pensionärsundersökningen (SOU 1977:98).

De nämnda uppgifterna om sysselsättningsökningen 1977–1981 enligt KELP- och LKELP-undersökningarna 1977 torde vara underskattade jämfört med den samtidigt beräknade volymökningen i övrigt i de ekonomiska långtidsplanerna. Det beror på att planeringsmetodiken för sysselsättningstalen i KELP och LKELP ännu inte är lika utvecklad som planeringssystemet i övrigt. Å andra sidan bör observeras att den totalt planerade sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn kan komma att påverkas av de begränsade ekonomiska ramarna för kommunernas och landstingens verksamhet. Vi återkommer i slutbetänkandet till konsekvenserna därav vid behandlingen av den offentliga sektorns betydelse med utgångspunkt i de sysselsättningspolitiska målsättningarna och skall då mera ingående belysa den offentliga sysselsättningens roll för en politik syftande till arbete åt alla. Därvid räknar vi också med att kunna redovisa uppgifter från 1978 års KELP- och LKELP-undersökningar. Det blir i slutbetänkandet vidare anledning att samtidigt ta upp frågan om sysselsättningsutvecklingen inom industrisektorn.

När det gäller den offentliga sysselsättningen finns det redan här anledning understryka att den planerade sysselsättningsökningen hos kommunerna och landstingen till den övervägande delen avser den prioriterade utbyggnaden av barnomsorgen och vårdmöjligheterna för de äldre. På grundval av KELP- och LKELP-undersökningarna 1977 kan sysselsättningsökningen på nya tjänster inom dessa prioriterade verksamhetsområden, dit vi även har räknat distriktssjukvården, beräknas till omkring 90 000 anställda för femårsperioden 1977–1981. Det är dessa prioriterade verksamhetsområden som är av störst intresse även med de regionalpolitiska utgångspunkterna. Barnomsorgen förstärker den lokala servicen i kommunerna och är av avgörande betydelse för att undanröja förvärvshinder. Utbyggnaden av äldreomsorgen och då särskilt långtidssjukvården med dess anknytning till distriktssjukvården ger möjligheter att skapa nya sysselsättningstillfällen även på sådana lokala arbetsmarknader där behovet av en sysselsättningsökning är särskilt framträdande. Vi går närmare in på dessa frågor vid den följande behand-

lingen av de regionalpolitiska aspekterna på kommunernas och landstingens verksamhet i avsnitt 4.7.

Även andra områden inom den offentliga sektorn har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Man kan t. ex. peka på fördelningsbeslut beträffande bostäder, skolor, kommunikationer osv. Vi anser att det överhuvud taget finns anledning att ägna ökad uppmärksamhet åt samhällsfunktionernas regionalpolitiska betydelse och att då också göra regionalpolitiken mera åtgärdsinriktad. Den offentliga sektorn kan därigenom medverka till en utveckling som skapar bättre balans i serviceutbud och sysselsättningsmöjligheter inom olika regioner. En särskild fråga är hur man kan upprätthålla service och sysselsättning på vissa orter i de geografiskt större glesbygdskommunerna och förbättra glesbygdsbefolkningens levnadsförhållanden.

4.2 Sysselsättningens regionala fördelning inom den offentliga sektorn

Som en bakgrund till den följande behandlingen av den offentliga sektorns roll i regionalpolitiken vill vi genom en statistisk redovisning något närmare belysa den offentliga sysselsättningens regionala fördelning. I decentraliseringsutredningens principbetänkande (SOU 1978:52) finns mera detaljerade uppgifter beträffande utvecklingen inom vissa delar av den statliga verksamheten som kompletterar det av oss redovisade materialet. Vi får också anledning att i slutbetänkandet återkomma med ytterligare uppgifter avseende den offentliga sektorns sysselsättning.

De närmare uppgifterna i den nu föreliggande statistiska redovisningen, som i flera avseenden inte har någon tidigare motsvarighet, återfinns i en tabellbilaga med tillhörande kommentarer (bilaga 1). Uppgifterna i tabellbilagan belyser den offentliga sysselsättningens omfattning med särskild hänsyn till dess regionala fördelning liksom dess fördelning på olika verksamhetsområden. Erfarenheterna från den statistiska bearbetningen av tillgängliga uppgifter om den offentliga sektorns sysselsättning visar att det i fortsättningen är nödvändigt med ett i flera avseenden förbättrat underlag för den offentliga sektorns sysselsättningsstatistik. Vi förutsätter att denna fråga tas upp av de berörda statistikproducenterna. Det är viktigt att det därvid skapas bättre möjligheter att utan omfattande särskilda undersökningar framdeles kunna följa bl. a. de faktiska och planerade regionala förändringarna i den offentliga sektorns sysselsättning. Därvid bör man också få till stånd en enhetlig statistisk redovisning av lärarpersonalen med beaktande av dess anknytning till kommunernas verksamhet.

I tabellbilagan lämnas utförliga kommentarer till de där redovisade tabellerna 1–25. Här följer nu punktvis några sammanfattande uppgifter och slutsatser ur tabellkommentarerna i bilagan.

- Först en sammanfattning av totalsiffrorna, som mera utförligt har behandlats i avsnitt 4.1. Totala antalet anställda 1976 inom den offentliga sektorn var ca 1 200 000. Det motsvarade ca 30 % av det totala antalet sysselsatta i landet. Ökningen av antalet offentligt anställda under de sex åren 1971–1976 var ca 270 000, varav ca 210 000 i landstingens och

kommunernas verksamhet. Som framgår av tabellbilagan innefattar denna sysselsättningsökning, som i genomsnitt utgör 45 000 per år, både anställda på nya tjänster och en under perioden pågående ökning av deltidsfrekvensen. Den planerade sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn för femårsperioden 1977–1981 beräknas enligt tillgängliga uppgifter vid arbetet med detta betänkande till ca 170 000 anställda, varav ca 150 000 hos kommunerna och landstingen på grundval av KELP- och LKELP-undersökningarna 1977. Denna beräknade sysselsättningsökning 1977–1981, som genomsnittligt utgör ca 35 000 per år, avser enbart anställda på nya tjänster. Av tabellbilagan framgår att uppgifterna om årsarbetare i KELP- och LKELP-undersökningarna 1977 därvid har omräknats till antal anställda med ledning av nuvarande deltidsfrekvens. Av den enligt KELP och LKELP planerade sysselsättningsökningen 1977–1981 hos kommunerna och landstingen avser närmare två tredjedelar den prioriterade utbyggnaden av barnomsorgen och vårdmöjligheterna för de äldre.

- Den regionala fördelningen av antalet anställda inom den offentliga sektorn 1976 visar på betydande variationer i serviceutbudet och sysselsättningen inom olika delar av landet och mellan de olika ortstyperna. Mellan länen finns en spännvidd i det totala antalet offentligt anställda på högst 180 och lägst 105 anställda per 1 000 invånare. Storstadsområdena och primära centra har större andel offentligt anställda än regionala centra, som i sin tur har större andel än kommuncentra. Till en del förklaras detta av ortstypernas olika funktioner och möjligheterna till pendling kan dessutom innebära en viss utjämning i sysselsättningsavseende, men det finns ändå anledning att uppmärksamma de mycket betydande skillnaderna. Antalet offentligt anställda per 1 000 invånare i storstadsområdena och primära centra är dubbelt så stort som i kommuncentra med en genomsnittlig spännvidd på mellan 168 och 85 anställda per 1 000 invånare.
- Vid en länsvis fördelning av antalet statligt anställda 1976 är spännvidden mellan 38 och 88 anställda per 1 000 invånare. I landstingens verksamhet är skillnaderna mellan länen mest framträdande när det gäller långtidssjukvården. I den kommunala verksamheten föreligger betydande skillnader mellan länen i fråga om sysselsättningen i barnomsorgen.
- Den regionala fördelningen efter ortsstrukturen visar att landstingens sysselsättning inom sjukvården 1976 är starkt koncentrerad till de största orterna. För den sjukhusanknutna vården har primära centra till följd av sjukhusens förläggning tio gånger fler anställda per 1 000 invånare än kommuncentra. Sysselsättningen inom de decentraliserade vårdformerna för distriktssjukvård och långtidssjukvård är av naturliga skäl mera jämnt fördelad mellan ortstyperna. Sysselsättningen i kommunernas verksamhet är totalt sett ganska jämnt fördelad, även om kommuncentra också här ligger lägre än de större ortstyperna. Inom kommunernas olika verksamhetsområden är antalet anställda per 1 000 invånare i barnomsorgen mer än dubbelt så högt i storstadsområdena jämfört med kommuncentra och regionala centra. För äldreomsorgen är förhållandet delvis det omvända. I båda dessa fall återspeglar siffrorna till en del olikheter i befolkningens ålderssammansättning. De betydande skillnaderna inom

barnomsorgen beror på olikheter i antalet förvärvsarbetande kvinnor men är också ett uttryck för en ojämn utbyggnadsgrad. Dessa skillnader blir ännu mer framträdande om man ser på de enskilda kommunerna.

- Den regionala fördelning som föreligger enligt de nu redovisade uppgifterna för 1976 har förstärkts genom utvecklingen under den närmast föregående perioden 1971–1976. Trots detta har de regionala olikheterna i den offentliga sysselsättningen under denna period inte ökat lika kraftigt som i slutet av 1960-talet. Storstadsområdena och primära centra har för perioden 1971–1976 haft den snabbaste utvecklingstakten i antalet offentligt anställda per 1 000 invånare. Därefter följer grupperna regionala centra och kommuncentra. De kommuntyper som redan hade en stor andel offentligt anställda har även haft den högsta ökningstakten.
- För det inre stödområdet var ökningstakten 1971–1976 i antal anställda per 1 000 invånare över genomsnittet inom grupperna primära centra, regionala centra och kommuncentra och då mest påtagligt inom gruppen kommuncentra. Detsamma gäller siffrorna för 1976 och för den beräknade utvecklingen 1977–1981. Detta visar hur dessa orter i högre grad än andra är beroende av den offentliga sysselsättningen. Om man för perioden 1971–1976 jämför inre stödområdet i sin helhet med det totala riksgenomsnittet ligger detta område likväl under genomsnittet. Detta förklaras av att det i inre stödområdet inte ingår några storstadsområden och endast ett primärt centrum (Östersund), dvs. de ortstyper som har de högsta antalen offentligt sysselsatta per 1 000 invånare. För den beräknade utvecklingen 1977–1981 gäller dock att det inre stödområdet även vid en jämförelse med det totala riksgenomsnittet har det största ökningstalet för offentligt anställda per 1 000 invånare.
- Den planerade sysselsättningsökningen i landstingens och kommunernas verksamhet för 1977–1981 enligt KELP- och LKELP-undersökningarna 1977 pekar mot en fortgående förstärkning av de regionala olikheterna. Den beräknade sysselsättningsökningen per 1 000 invånare visar i förhållande till riksgenomsnittet lägre ökningstal för kommuncentra och även för regionala centra och högre ökningstal än genomsnittligt för storstadsområdena och primära centra. I den statliga verksamheten beräknas sysselsättningsökningen för 1977–1981 till 55 % gå till primära centra, 25 % till storstadsområdena, 15 % till regionala centra och 5 % till kommuncentra. Det höga talet för primära centra är i huvudsak en effekt av den beslutade omlokaliseringen av statliga verk från Stockholmsområdet till ett 15-tal primära centra ute i landet.
- Fördelningen länsvis av den beräknade sysselsättningsökningen 1977–1981 uppvisar för den statliga verksamheten stora skillnader, som också återspeglar den beslutade omlokaliseringen av statliga verk från Stockholmsområdet. Även för landstingen och kommunerna finns betydande skillnader mellan länen i uppgifterna för 1977–1981. Spännvidden i den beräknade sysselsättningsökningen är för landstingen mellan 3 och 14 anställda per 1 000 invånare och för kommunerna mellan 3 och 12 anställda per 1 000 invånare i de olika länen. I närmare hälften av landstingen redovisas en ökningstakt under riksgenomsnittet samtidigt som dessa landsting i regel också ligger under riksgenomsnittet för det faktiska antalet anställda per 1 000 invånare 1976. Beträffande kommu-

nerna är förhållandet detsamma i en tredjedel av länen. Till en del beror dessa olikheter på skillnader i åldersstrukturen och beträffande kommunernas barnomsorg på skillnader i antalet förvärvsarbetande kvinnor. För landstingens del förklaras olikheterna delvis också av att vissa landsting har regionsjukhus och av att vissa landsting mera än andra har avtal med privata sjukhem.

- Mer än hälften av landstingens planerade ökningstal 1977–1981 för anställda inom sjukvården avser den prioriterade utbyggnaden av långtidssjukvården och distriktssjukvården. Dessa vårdgrenar svarade 1976 för knappt en fjärdedel av sysselsättningen inom sjukvården. Hos kommunerna avser omkring tre fjärdedelar av den beräknade personalökningen 1977–1981 de prioriterade områdena för barnomsorgen och äldreomsorgen, som för 1976 svarade för mindre än hälften av den kommunala sysselsättningen.
- I hälften av landstingen är den beräknade sysselsättningsökningen 1977–1981 för långtidssjukvården lägre än riksgenomsnittet samtidigt som dessa landsting för långtidssjukvården i de flesta fallen ligger under riksgenomsnittet i faktiskt antal anställda per 1 000 invånare 1976. Beträffande barnomsorgen förhåller det sig också på motsvarande sätt i hälften av länen, varav det i tio fall gäller län med samma situation för långtidssjukvården. Även på de prioriterade verksamhetsområdena ökar alltså skillnaderna mellan länen i en omfattning som inte helt kan förklaras av olikheterna i befolkningens ålderssammansättning m. m.
- Den regionala fördelningen efter ortsstrukturen uppvisar för långtidssjukvården högre beräknade ökningstal än riksgenomsnittet för 1977–1981 i kommuncentra. Det tyder på en viss påbörjad decentraliseringstendens i planeringen av långtidssjukvårdens utbyggnad. Sysselsättningsökningen i kommunernas planerade utbyggnad av barnomsorgen 1977–1981 pekar däremot på en fortsatt påtaglig koncentration till storstadsområdena och primära centra jämfört med regionala centra och kommuncentra. Av den beräknade sysselsättningsökningen 1977–1981 i den civila statsförvaltningen belöper omkring hälften på primära centra. För affärsverken är ökningstakten ännu mer koncentrerad till primära centra. Beträffande försvarsverksamheten redovisas en beräknad sysselsättningsminskning i samtliga ortstyper utom primära centra.
- Två tredjedelar av antalet anställda inom den offentliga sektorn är kvinnor. Procenttalen är för statligt anställda 47 % och för anställda hos landstingen och kommunerna 85 respektive 75 %. I den statliga verksamheten finns största andelen kvinnor i den civila statsförvaltningen. Inom sjukvården hos landstingen är andelen kvinnor mellan 95 och 98 % för sjuksköterskor, undersköterskor och sjukvårdsbiträden, men bara 24 % för läkare. I den kommunala verksamheten är andelen kvinnor 97–98 % inom barnomsorgen och äldreomsorgen. Beträffande den regionala fördelningen kan i den statliga verksamheten urskiljas högre tal för kvinnligt anställda i storstadsområdena jämfört med de andra ortstyperna. I landstingens och kommunernas verksamhet är förhållandet det omvända med den högsta andelen kvinnligt anställda i kommuncentra och regionala centra.
- Andelen deltidssysselsatta (inklusive timanställda) inom den offentliga

sektorn är 40 %. Skillnader är påtagliga mellan statligt anställda där andelen deltidssysselsatta är 21 % och anställda hos landstingen och kommunerna med 46 respektive 60 % deltidssysselsatta. Siffrorna bekräftar det kända sambandet mellan andelen kvinnligt anställda och deltidssysselsättningen. Landstingen har dock relativt sett fler kvinnligt anställda än kommunerna trots att kommunerna har en större andel deltidssysselsatta än landstingen. Förklaringen torde vara att sjukvården med hög andel kvinnligt anställda är den dominerande verksamhetsgrenen hos landstingen och att kommunerna har flera verksamhetsområden med stor andel deltidssysselsatta. Den regionala fördelningen av deltidssysselsättningen uppvisar för både landstingens och kommunernas verksamhet betydligt högre tal för kommuncentra och regionala centra än för primära centra och storstadsområdena.

4.3 Regionalpolitiska bedömningar i den offentliga sektorns verksamhet

Som vi framhöll i delbetänkandet Arbete åt alla förutsätter en medveten regionalpolitik att man inom de skilda samhällssektorerna i planeringen och beslutsfattandet analyserar och beaktar de regionalpolitiska aspekterna. Detta måste självfallet gälla även för den offentliga sektorn.

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att med betydligt större konsekvens föra in ett regionalpolitiskt tänkesätt i den offentliga sektorns verksamhetsplanering. För närvarande kännetecknas stora delar av den offentliga verksamheten och då framför allt den statliga verksamheten av en påtagligt ensidig och central sektorstyrning för varje delområde. De regionalpolitiska aspekterna på verksamheten har hittills i regel inte haft några större möjligheter att göra sig gällande. De nödvändiga förändringarna i dessa avseenden förutsätter att de faktorer som är av betydelse för den regionala utvecklingen beaktas redan på planeringsstadiet i den offentliga verksamheten och att regionalpolitiken blir mera åtgärdsinriktad även då det gäller den offentliga sektorn. Vi finner det angeläget att de regionalpolitiska bedömningarna genom sådana förändringar ges ökad uppmärksamhet i den offentliga sektorns verksamhet. I detta sammanhang bör också erinras om ett under ERU:s medverkan pågående forskningsprojekt som skall belysa de regionala konsekvenserna av offentligt beslutsfattande och hur den offentliga sektorn påverkar den regionala utveckligen.

Det har gjorts vissa ansatser för att få in de regionalpolitiska aspekterna i den offentliga sektorns planering. Det finns bestämmelser om att myndigheterna inom sitt verksamhetsområde skall följa riktlinjerna för regionalpolitiken och verka för att de regionalpolitiska målen nås. Det har också i förordningen om länsplanering föreskrivits att statlig myndighet varje år skall lämna länsstyrelsen redovisning av planering inom myndighetens verksamhetsområde som kan påverka utvecklingen i länet. De statliga myndigheterna har numera också mera konkret ålagts att till regeringen och berörda länsstyrelser redovisa uppgifter om myndighetens regionala sysselsättning och indirekta sysselsättningseffekter av myndighetens verksamhet. Uppgif-

ter skall även lämnas om verksamhetens betydelse för den regionala servicens utveckling och verksamhetens betydelse för näringslivets utveckling i regionen. Motsvarande redovisning skall även ske i samband med anslagsframställningarna.

En regionalpolitisk planering med tillgång till dessa uppgifter måste enligt vår mening nu göras mera aktiv och åtgärdsinriktad. För att en regionalpolitisk bedömning skall slå igenom i den offentliga sektorns verksamhet måste det finnas reella möjligheter att genomföra regionalpolitiskt motiverade åtgärder. Behovet av att knyta ett starkare åtgärdssystem till den regionalpolitiska planeringen blir särskilt framträdande när man uppehåller sig vid den statliga verksamheten, men planeringen behöver även på den offentliga sektorns andra områden göras mera åtgärdsinriktad på framför allt de inomregionala problemen. Vi vill också understryka att den offentliga sektorns planering i ökad omfattning bör inriktas på sysselsättningsfrågorna och återkommer i slutbetänkandet närmare till den frågan.

4.4 Den offentliga sektorns medverkan i en åtgärdsinriktad regionalpolitik

4.4.1 *Behovet av regionalpolitiska åtgärder*

Behovet av och möjligheterna till en regional styrning av arbetstillfällena behandlades översiktligt i delbetänkandet Arbete åt alla. Det framhölls att man behöver påverka lokaliseringen inom de geografiska områden som verksamheten medger – inom länsdelar, inom länet och inom landet som helhet. Som ett underlag för diskussionen av dessa frågor gjordes en schematisk uppdelning i bl. a. lokal service, regional service, länsservice och nationell service. Det konstaterades att en regional utjämning bör kunna åstadkommas genom en medveten styrning av arbetstillfällena inom grupperna regional service, länsservice och nationell service. Det framhölls också att särskild vikt i fortsättningen måste ägnas åt lokaliseringen inom länen och även inom de lokala arbetsmarknaderna. De strukturella obalansproblemen på de lokala arbetsmarknaderna borde ägnas ökad uppmärksamhet.

Med dessa utgångspunkter tar vi nu upp frågan om hur man inom den offentliga sektorn kan tillskapa de nödvändiga regionalpolitiska styrmedlen. I de närmast följande avsnitten behandlar vi ganska utförligt dessa aspekter på den statliga verksamheten, bl. a. mot bakgrunden av arbetsmarknadsutskottets uttalande i betänkandet 1976/77:7 om att den statliga verksamheten inom olika sektorer i ökad utsträckning bör planeras utifrån regionalpolitiska utgångspunkter. I avsnitt 4.7 tar vi sedan upp motsvarande frågor för den del av den offentliga sektorn som avser kommunernas och landstingens verksamhet.

När det gäller den statliga verksamheten är det av grundläggande betydelse att föra in regionalpolitiska faktorer i den centrala sektorsplaneringen. Kontakter som har tagits med ett antal statliga verk och de fackliga huvudorganisationerna på det statliga området visar på ett positivt intresse för dessa frågor. Det är enligt vår mening av stort värde att de statliga verksledningarna och personalorganisationerna på detta sätt har en öppen

attityd till att i ökad omfattning föra in ett regionalpolitiskt tänkesätt i den statliga verksamheten. Den kunskap och erfarenhet som finns samlad i de statliga verken bör kunna medverka till konstruktiva lösningar inom de skilda verksamhetsområdena även då det gäller de regionalpolitiska frågeställningarna.

4.4.2 *Regionalpolitiska hänsyn i verksamhetsplaneringen*

För att på ett tidigt stadium kunna aktualisera de regionalpolitiska frågorna i den statliga verksamheten behöver de tas upp redan i myndigheternas verksamhetsplanering. Vi anser att verksamhetsplaneringen bör inrymma ett systematiskt hänsynstagande till de regionalpolitiska faktorerna för att man därigenom från början skall få till stånd en aktiv medverkan av de statliga myndigheterna i regionalpolitiskt motiverade åtgärder. Vi föreslår att bestämmelser med detta innehåll förs in i verksstadgan och myndigheternas instruktioner. De frågor det här gäller kan beröra verksamhetens direkta betydelse för den regionala servicens utveckling och bör även innefatta en fortlöpande bevakning av möjligheterna till en decentralisering i verksamheten. Men det kan också gälla mera vidsträckta frågor om hur verksamheten kan påverka den allmänna utvecklingen och näringslivsutvecklingen inom olika regioner. Bland de myndigheter som vi har varit i kontakt med kan exempel på den direkta serviceaspekten hämtas från postverket, byggnadsstyrelsen och riksförsäkringsverket. Att den statliga verksamhetens utformning och innehåll kan ha stor regionalpolitisk betydelse även för den allmänna utvecklingen och näringslivsutvecklingen har belysts genom de kontakter vi har haft med bl. a. vägverket och televerket.

Hänsynstagande till regionalpolitiska faktorer i den centrala sektorsplaneringen av den offentliga verksamheten förutsätter en samverkan med länsplaneringen både när det gäller planeringsunderlaget och genomförandet. Det förutsätter också att länsstyrelsen har en aktiv roll i länsplaneringen och att denna planering i ökad utsträckning blir åtgärdsinriktad. Beträffande planeringsunderlaget finns för närvarande vissa regler som syftar till en samordning mellan den centrala sektorsplaneringen och den regionalpolitiskt inriktade länsplaneringen. Vi föreslår att dessa samband i planeringssystemet utvecklas vidare på grundval av mera konkreta föreskrifter och att det kommer till stånd en konstruktiv samverkan mellan sektorsmydigheterna samt länsstyrelserna och länsarbetsnämnderna. Möjligheterna härtill bör också öka vid genomförandet av en sysselsättningsplanering i den statliga verksamheten.

Det finns här anledning understryka att planeringen inte får bli ett självändamål. Skall man nå faktiska resultat måste det finnas möjligheter att i anslutning till planeringen kunna *genomföra* regionalpolitiskt motiverade åtgärder. Detta är en nyckelfråga som måste lösas om man mera aktivt skall kunna föra in den offentliga sektorns verksamhet i regionalpolitiken och som vi därför ganska ingående behandlar i de närmast följande avsnitten. Vi tar då också upp de ekonomiska aspekterna på de statliga myndigheternas medverkan i regionalpolitiken.

Utöver den statliga verksamheten omfattar den offentliga sektorn även kommunernas och landstingens verksamhet. Liksom det behövs ett

samband mellan den statliga sektorsplaneringen och länsplaneringen, så måste det finnas ett samspel mellan den regionalpolitiskt inriktade länsplaneringen och verksamhetsplaneringen i landsting och kommuner. Även i dessa avseenden bör kunna skapas möjligheter till en mera åtgärdsinriktad planering vid genomförandet av de förslag till kommunal och landstingskommunal sysselsättningsplanering som vi återkommer till i slutbetänkandet. De regionalpolitiska aspekterna på kommunernas och landstingens verksamhet behandlar vi som förut nämnts i avsnitt 4.7.

4.5 Regionalpolitiska medel i den statliga verksamheten

4.5.1 *Behovet av styrmedel*

Regionalpolitiska åtgärder i den statliga verksamheten måste omfatta både de frågor som har direkt betydelse för den regionala servicen och sysselsättningen och frågan om hur verksamheten kan påverka den allmänna utvecklingen och näringslivsutvecklingen i länen. Vägfrågorna kan t. ex. på olika sätt ha en avgörande betydelse för de regionala utvecklingsmöjligheterna. Beredskapsarbetena kan utöver den direkta sysselsättningseffekten ha stort värde för uppbyggnaden av infrastrukturen i en region. Tillgången till sådan samhällsservice som exempelvis skolor, försäkringskassa och apotek kan spela en viktig roll för utvecklingsmöjligheterna på en ort. Det kan också gälla enskilda beslut, t. ex. en fråga om att postservicen på en ort är av avgörande betydelse för en önskvärd lokalisering av ett företag till denna ort. Det kan gälla en fråga där sambandet mellan statens järnvägars verksamhet och utvecklingsmöjligheterna för befintliga företag på en ort är av stor betydelse. Televerkets servicemöjligheter med anknytning till dataområdet kan vara av stor vikt för vissa företagsetableringar. De därmed sammanhängande taxefrågorna liksom frågan om teletaxorna i övrigt har berörts i avsnitt 3.3.8.

De nämnda exemplen kan mångfaldigas, men redan det sagda ger en antydan om vilken betydelse den statliga verksamhetens utformning kan ha när det gäller att i praktiken kunna genomföra regionalpolitiskt motiverade åtgärder. Att motsvarande har sin tillämpning även på den del av den offentliga sektorn som kommunerna och landstingen svarar för återkommer vi senare till i avsnitt 4.7.

Utgångspunkten för att lösa de här berörda frågorna måste vara att de statliga myndigheterna som vi nyss föreslagit blir skyldiga att mera systematiskt beakta regionalpolitiska faktorer i sin verksamhetsplanering. De bör då också vara skyldiga att i samband med sina anslagsframställningar konkret redovisa hur verksamheten överensstämmer med de regionalpolitiska målen för arbete, service och miljö. Vid den regionalpolitiska bedömning som sker i länen i samband med länsplaneringen måste vidare finnas möjligheter att aktualisera och genomföra sådana åtgärder i den statliga verksamheten som behövs för att man skall nå de regionalpolitiska målen.

För att en på detta sätt regionalpolitiskt inriktad planering skall kunna leda till konkreta resultat måste den kombineras med olika regionalpolitiska styrmedel i den statliga verksamheten. Dessa kan vara av administrativ eller

ekonomisk natur eller en kombination därav. Vi skall först behandla de administrativa medlen och samhällsfunktionernas regionalpolitiska betydelse och tar sedan upp frågan om de ekonomiska styrmedlen och därmed sambandet med statsbudgeten. I avsnitt 4.6 behandlar vi sedan särskilt frågan om hur man kan använda decentralisering i statsförvaltningen som ett regionalpolitiskt medel.

4.5.2 *De administrativa reglerna*

På det administrativa området finns för närvarande regler som gör det möjligt för länsstyrelsen att på regionalpolitiska grunder hos regeringen begära omprövning av beslut av central myndighet, exkl. affärsverken. Det skall då vara en fråga som gäller lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser inom länet, där beslutet strider mot de regionalpolitiska målen för länet. Denna bestämmelse bör nu i vissa fall ges motsvarande tillämpning även på beslut av myndighet som är affärsdrivande verk. Med hänsyn till affärsverkens ställning torde en sådan regel i dessa fall få begränsas till beslut som skulle innebära en försämring av de regionalpolitiska utvecklingsmöjligheterna i länet. Vi föreslår att bestämmelsen ges en sådan utformning att länsstyrelsen som regionalpolitiskt ansvarigt organ får tillfälle att hos regeringen anmäla en fråga av denna speciella karaktär även i de fall den berör verksamhetsområdet för ett affärsdrivande verk.

När det gäller de statliga myndigheternas länsorgan finns det olika administrativa regler som tar sikte på en regionalpolitisk samordning. Objektplaner för beredskapsarbeten sammanställs i gemensam beredning mellan länsarbetsnämnden och länsstyrelsen, varvid länsstyrelsen gör en regionalpolitisk prövning av objekten. När det gäller det regionalpolitiska stödet till näringslivet, där länsstyrelsen inom vissa ramar har beslutanderätt, sker också en nära samverkan mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Länsarbetsnämnden har också en rad egna uppgifter av betydelse för regionalpolitiken. Beträffande bostadsfrågorna samverkar länsstyrelsen och länsbostadsnämnden i fråga om bostadsbyggnadsprogrammen, och länsstyrelsen fördelar länets kvot av statsbelånat bostadsbyggande mellan kommunerna efter gemensam beredning med länsbostadsnämnden. I storstadsområden sker denna fördelning i särskild ordning. Länsstyrelsen har ansvaret för upprättande av vägplaner i samråd med vägförvaltningen. Tioårsplaner för länsvägar fastställs av länsstyrelsen, som också avger förslag till tioårsplaner för riksvägar till vägverket. Vägförvaltningen deltar fortlöpande i länsstyrelsens handläggning av planärenden. Även länsskolnämnden, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen har på sina områden olika samverkansformer med länsstyrelsen. Beträffande samtliga nämnda länsorgan gäller också att tjänsteman därifrån kan ha skyldighet att föredra olika frågor i länsstyrelsen och det från länsstyrelsen i vissa fall finns möjlighet att närvara i de olika länsorganen.

Enligt de här beskrivna arbetsformerna är det länsstyrelsens uppgift att som regeringens företrädare i länen ta till vara de samordnade regionalpolitiska intressena i den statliga verksamheten. Den statliga länsförvaltningen är också en av förutsättningarna för att kunna bedriva statlig verksamhet i decentraliserade former. I båda dessa avseenden finns det anledning att föra

utvecklingen vidare. Från regionalpolitiska utgångspunkter är det av särskild betydelse att göra länsplaneringen mera praktiskt handlingsinriktad och att då också finna vägarna till den offentliga sektorns medverkan i regionalpolitiskt motiverade åtgärder. Som ett led i dessa strävanden bör länsstyrelsen få ökade möjligheter att i anslutning till länsplaneringen ta till vara de regionalpolitiska intressena i den statliga verksamheten på grundval av det därvid fastlagda länsprogrammet. Vi föreslår att detta i administrativt avseende regleras genom att det i överensstämmelse med länsprogrammet skall kunna meddelas regionalpolitiskt motiverade anvisningar till de statliga länsorganen på motsvarande sätt som regeringen har möjlighet att ge anvisningar till de centrala statliga myndigheterna.

4.5.3 *Samhällsfunktionernas regionalpolitiska betydelse*

Som vi tidigare framhållit påverkar den statliga verksamheten inom olika samhällssektorer förutsättningarna för regionalpolitiken både i fråga om sysselsättning och service. Ett nära samband föreligger mellan arbetsmarknadspolitiken och regionalpolitiken. Det kan exemplifieras med beredskapsarbetena och arbetsmarknadsutbildningen. Inom utbildningssektorn ställs ökade krav på en planering som stärker utbildningens roll i ett regionalpolitiskt sammanhang. Man kan här bl. a. peka på de nya planeringsråden på lokal och regional nivå för samverkan mellan skolan och arbetslivet. I fråga om de statliga affärsverken finns det från regionalpolitiska synpunkter anledning att uppmärksamma en pågående positiv förändring i riktning mot mera decentraliserade verksamhetsformer hos bl. a. postverket och televerket. Denna fråga återkommer vi till i avsnitt 4.6.2 om möjligheterna till decentralisering i statsförvaltningen.

Ett område där den statliga verksamheten är av särskild regionalpolitisk betydelse gäller vägfrågorna. Det regionalpolitiska inflytandet på vägplaneringen har nyligen förstärkts och beredningsgrupper inrättats i länen för att förbättra samordningen med de regionalpolitiska strävandena. Det bör nämnas att ytterligare åtgärder med detta syfte har föreslagits av decentraliseringsutredningen i betänkandet Samordnad regional vägplanering (Ds Kn 1977:2).

Trafikfrågorna är i olika avseenden av regionalpolitiskt intresse. Detta återspeglas också i trafikpolitiska utredningens nyligen framlagda slutbetänkande. För att främja de regionalpolitiska strävandena utgår sedan 1971 ett särskilt transportstöd som nu håller på att utvärderas och som tidigare har berörts i avsnitt 3.3.8. Kollektivtrafikens anpassning till arbetsresorna är en annan fråga som vi särskilt har tagit upp i avsnitt 2.3 på grundval av en i sysselsättningsutredningens regi bedriven försöksverksamhet i Örebro län.

Vad vi nu vill understryka är att trafikplaneringen har ett nära samband med den regionala utvecklingen. Det är därvid angeläget att skapa bättre förutsättningar för kommunernas och landstingens engagemang i den kollektiva persontrafiken. Denna fråga har nyligen behandlats av riksdagen på grundval av prop. 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik. I enlighet med propositionens förslag skall huvudmannaskapet för den lokala och regionala kollektiva trafiken på landsväg framdeles utövas genom interkommunalt samarbete mellan land-

stinget och kommunerna i resp. län. I samband därmed bör också skapas bättre möjligheter att i samband med länsplaneringen behandla de allmänna riktlinjerna för planeringen av den regionala kollektivtrafiken.

När det gäller järnvägstrafiken vill vi något beröra det anslag som i statsbudgeten anvisas till ersättning till statens järnvägar för drift av icke lönsamma järnvägslinjer m. m. Därigenom ersätts statens järnvägar för driftunderskott på sådana trafiksvaga järnvägslinjer vars trafikering utgör en ekonomisk belastning för SJ men på vilka trafiken behålls av samhälleliga skäl. Anslaget till SJ för detta ändamål uppgår för närvarande till ca 700 milj. kr. per år. Det är enligt vår mening viktigt att detta särskilda stöd väl samordnas med andra regionalpolitiska insatser.

Omfattningen av det särskilda stödet till statens järnvägar framgår av att det ersättningsberättigade bannätet den 1 januari 1978 uppgick till ca 6 850 bankilometer. Detta fördelar sig på länen med bansträckor som i fem län är under 100 kilometer, i tio län mellan 100 och 400 kilometer och i åtta län mellan 400 och 700 bankilometer. Det ersättningsberättigade järnvägsnätet utgör något över hälften av statens järnvägars totala bannät men har bara 8 % av trafikarbetet på järnväg. Den speciella stödformen för järnvägstrafiken, som avser både riksbannätet och det lokala bannätet, berör alltså mer eller mindre olika delar av landet.

Vi vill understryka att den nämnda stödformens tillämpning är av betydande regionalpolitiskt intresse. Vid de övergripande regionalpolitiska bedömningarna måste finnas möjligheter att på detta sätt påverka järnvägstrafikens omfattning. Det ligger i sakens natur att dessa beslut med ledning av regionalt framförda förslag måste ske på central nivå. Till den del stödet avser det lokala bannätet är det samtidigt angeläget att framdeles också få till stånd en närmare anknytning till den samlade trafikplaneringen i länen. Behovet därav ökar genom de nämnda nya organisationsformerna för den kollektiva landsvägstrafiken i länen och kommunerna. Den kollektiva landsvägstrafiken och järnvägstrafiken måste lokalt kunna planeras och bedrivas med någon form av samordning. Enligt vår mening bör i lämpligt sammanhang övervägas hur man med bibehållande av nuvarande kostnadsfördelning kan åstadkomma den erforderliga samordningen i dessa avseenden inom ramen för den regionala trafikplaneringen. Det kan därvid också komma att behövas fastlagda riktlinjer för hur de regionala huvudmännens ersättning till SJ skall regleras. I denna senare fråga hänvisas till vad trafikutskottet har anfört i sitt betänkande 1977/78:28.

Den genomgång som vi nu gjort av en del viktiga samhällsfunktioner illustrerar hur det på många områden i den statliga verksamheten finns ett påtagligt samband med regionalpolitiken. Inte heller försvarssektorn kan ses isolerad från den regionalpolitiska planeringen och de regionalpolitiska åtgärderna. En särskild fråga som det också finns anledning att uppmärksamma från regionalpolitiska utgångspunkter är den statliga verksamheten för glesbygdsbefolkningen. Glesbygdsdelegationen har här bl. a. till uppgift att ta upp frågor om statlig garanti för att upprätthålla servicen på vissa orter i de geografiskt större glesbygdskommunerna och att behandla frågor som rör särskilda sysselsättningsproblem i glesbygderna.

En undersökning i konsumentverkets regi beträffande servicen i glesbygdsområdena är också av intresse i detta sammanhang. Frågan om särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygd behandlar vi i kapitel 5. Vi berör

också glesbygdsfrågorna i anslutning till frågan om de extra skatteutjämningsbidragen i avsnitt 4.7.4

Den statliga verksamheten berör således en rad olika samhällsfunktioner som är av stor betydelse för den regionala utvecklingen. Skall man med framgång kunna bedriva en regionalpolitik som även i den statliga verksamheten innefattar ett rimligt hänsynstagande till den regionala utvecklingens krav, så måste regionalpolitiska faktorer byggas in i den löpande verksamheten hos sektorsmyndigheterna. Det ligger i sakens natur att det här inte kan vara fråga om ett ensidigt beaktande av de regionalpolitiska faktorerna. Myndigheterna måste självfallet kunna fullgöra sina uppgifter med tillgodoseende av de krav som deras egen verksamhet i enlighet med statsmakternas beslut ställer på dem. För de statliga affärsverken tillkommer de särskilda förutsättningar som har ställts upp för deras verksamhet. Vad det gäller är att få till stånd ett bättre samspel mellan sektorskraven och de regionalpolitiska kraven. För att kunna lösa de här berörda frågorna torde det vara ofrånkomligt att vid sidan av de nämnda administrativa och planeringsmässiga medlen också tillskapa ekonomiska styrmedel. Detta kan då ske genom att mera systematiskt föra in ett hänsyntagande till de regionalpolitiska faktorerna i den statliga budgetbehandlingen inkl. programbudget och affärsverkens budgetering.

4.5.4 *Ekonomiska styrmedel genom budgeten*

Budgeten är den starkast reglerande faktorn i myndigheternas verksamhetsutövning. Detta innebär i sin tur att det är genom budgeten som man har de mest realistiska möjligheterna att åstadkomma en nödvändig regionalpolitisk påverkan i myndigheternas verksamhet. Det är därför enligt vår mening viktigt att fullfölja ett påbörjat arbete med att genomföra de i dessa avseenden erforderliga kompletteringar av budgetprocessen.

De statliga myndigheterna bör därvid vara skyldiga att i sina anslagsframställningar redovisa vad ett beaktande av de i länsplaneringen aktualiserade regionalpolitiska åtgärderna innebär för deras del. Detta förutsätter att länsplaneringen är konkret utformad och att den även tidsmässigt ger de statliga myndigheterna möjlighet att efter avstämning med sina länsorgan i anslagsframställningarna anknyta till den del av åtgärdsprogrammet i länsplaneringen som berör deras verksamhet. Myndigheterna bör i anslagsframställningarna också ange hur de regionalpolitiska faktorerna har beaktats i deras egen verksamhetsplanering. På grundval av dessa uppgifter bör de regionalpolitiska aspekterna på myndigheternas verksamhet redovisas i ett särskilt avsnitt i anslagsframställningarna. Därvid bör också ges en kostnadsmässig belysning av alternativa förslag som innefattar beaktande av de regionalpolitiska faktorerna. Därigenom skapas en grund för statsmakterna att vid den centrala budgetbehandlingen kunna bedöma de regionalpolitiska aspekterna på myndigheternas löpande verksamhet och att med ledning därav kunna göra budgetmässiga och samhällsekonomiska avvägningar beträffande medelsanvisningen för de olika myndigheterna. Vi vill understryka angelägenheten av att regionalpolitiska hänsynstaganden på detta sätt med budgeten som ett viktigt styrmedel kan byggas in i verksamheten hos sektorsmyndigheterna.

Genom en sådan utformning av budgetprocessen kan man vid budgetens fastställande ta de allmänna hänsyn till de regionalpolitiska faktorerna som man anser att myndigheterna skall beakta i sin verksamhet. Även vid ett sådant mera allmänt regionalpolitiskt hänsyntagande i budgetavvägningen för de olika sektorsmyndigheterna får man räkna med att det i många fall kvarstår ett behov av mera riktade regionalpolitiska åtgärder där budgetbedömningen inte kan vara sektorsbunden. För att över sektorsgränserna kunna genomföra regionalpolitiskt motiverade insatser av detta slag i den statliga verksamheten behövs det enligt vår mening ett särskilt anslag i statsbudgeten med anknytning till statens ansvar på det regionalpolitiska området.

Detta anslag bör ställas till regeringens förfogande för att disponeras till särskilda regionalpolitiska åtgärder i statlig verksamhet m. m. Förslag till sådana åtgärder över sektorsgränserna bör i anslutning till länsplaneringen upprättas av länsstyrelserna och ges in till regeringen i samband med den årliga länsrapporten. Det förutsätts att länsstyrelsernas förslag utformas i samråd med berörda statliga myndigheter och att myndigheterna i första hand har fullgjort sina allmänna skyldigheter att beakta regionalpolitiska faktorer i sin verksamhet. Syftet med de särskilda regionalpolitiska budgetmedlen bör vara att stödja sådana åtgärder i statlig verksamhet och på närliggande områden som enligt den av regeringen godkända länsplaneringen har särskild betydelse för att förbättra förutsättningarna för den regionala utvecklingen eller befolkningens försörjning och service. Som redan framhållits skall anslaget inte vara sektorsbundet. Bland många tänkbara ändamål för det berörda anslaget kan nämnas exempelvis regionala och lokala anpassningar av affärsverkens service, speciella lösningar av trafikfrågor och vägfrågor, vissa infrastrukturella insatser, bibehållandet av servicefunktioner och gemensamma kostnader för flera myndigheter vid genomförandet av en decentralisering i den regionala statsförvaltningen. Det bör vidare finnas möjlighet att genom detta anslag vidta speciella regionalpolitiska åtgärder i länen även på områden som inte direkt ingår i den statliga verksamheten.Beträffande motsvarande insatser med särskilt riktade regionalpolitiska åtgärder i kommunernas och landstingens verksamhet återkommer vi till i avsnitt 4.7.4.

Det nämnda anslagets storlek får självfallet bedömas bl. a. med hänsyn till de behov som med ledning av länsrapporterna visar sig föreligga vid den årliga budgetbehandlingen. Det kan också vara lämpligt att vid avvägningen av denna medelsanvisning göra vissa jämförelser med det bidragsbelopp som samtidigt anvisas för det regionalpolitiska stödet inom den privata sektorn. Vi vill som en början förorda ett anslagsbelopp på förslagsvis 100 milj. kr. för att få igång den här berörda verksamheten. Detta belopp skulle till storleksordningen motsvara omkring en fjärdedel av det nuvarande bidragsbeloppet för den privata sektorn. Det bör övervägas om man till ett sådant anslag i statsbudgeten även kan föra över medel som nu anvisas på skilda anslag för vissa ändamål.

Vid regeringens beslut om medelsdispositionen bör en del av anslagsmedlen direkt kunna ställas till länsstyrelsernas förfogande för att därigenom i decentraliserade former skapa en viss handlingsfrihet med ansvar för prioriteringen av de ändamål som anses särskilt angelägna inom länen.

Genom ett sådant förfarande bör handläggningstiderna också kunna förkortas.

Även i övrigt bör medelsdispositionen så långt möjligt ges formen av ekonomiska ramar för länsstyrelserna och berörda myndigheter i kombination med de villkor som behövs för att det avsedda regionalpolitiska syftet skall uppnås. Behovet av att på detta sätt öka handlingsmöjligheterna i länen har också framhållits av decentraliseringsutredningen, som utöver de här berörda medlen också föreslagit särskilda ekonomiska resurser i obundna former till länsstyrelserna och andra statliga länsorgan för utrednings- och utvecklingsarbete inom en mera åtgärdsinriktad regionalpolitik.

4.5.5 *Samordnat regionalpolitiskt åtgärdssystem*

Våra förslag om den offentliga sektorns infogande i regionalpolitiken förutsätter liksom regionalpolitiken i övrigt att statsmakterna har ett övergripande ansvar för samhällsutvecklingen. Det innebär att grundläggande beslut i olika avseenden måste fattas centralt av statsmakterna. Samtidigt är det angeläget att i det regionalpolitiska arbetet öka handlingsmöjligheterna på länsplanet och i kommunerna för att kunna åstadkomma praktiska resultat anpassade till lokala och regionala förhållanden. När det gäller de olika statliga insatserna i regionalpolitiken har länsstyrelserna som det centrala statliga länsorganet därvid en viktig funktion, som det finns särskild anledning att peka på mot bakgrunden av våra förslag om den offentliga sektorns medverkan i regionalpolitiken.

Ett regionalpolitiskt åtgärdssystem med planeringsmässiga, administrativa och ekonomiska styrmedel av det innehåll som vi har föreslagit bör tillsammantaget ge möjligheter till en effektivt fungerande regionalpolitik även inom den statliga verksamheten. En viktig förutsättning för genomförandet av dessa förslag är att det såsom vi förordat tillskapas en mera åtgärdsinriktad länsplanering. Därigenom läggs i sin tur grunden till att vid budgetbehandlingen kunna beakta de regionalpolitiska aspekterna på den statliga verksamheten med möjlighet för statsmakterna att göra de övergripande samhällsekonomiska bedömningarna. Genom att regionalpolitiken även i den statliga verksamheten förses med styrmedel som är förankrade i statsbudgeten skapas vidare ökade möjligheter att i den årliga budgetpropositionen ge en mera konkret redovisning av de olika samhällsfuktionernas betydelse för den regionala utvecklingen. Vi föreslår att dessa möjligheter tas till vara och att man då också överväger vilka möjligheter det finns att vid realfördelningen av statsutgifterna belysa även de totala statsutgifternas regionala fördelning.

De regionalpolitiska insatserna i den statliga verksamheten med bl. a. ökade handlingsmöjligheter på länsplanet måste också kunna knytas samman med andra regionalpolitiska stödåtgärder. De bör därigenom bli en integrerad del av det fortlöpande arbetet med en åtgärdsinriktad regionalpolitik. Ett samordnat regionalpolitiskt åtgärdssystem måste med länsplaneringen som ett viktigt medel växa fram i en konstruktiv samverkan mellan staten, kommunerna, landstingen, näringslivet och de fackliga organisationerna. Som vi närmare har utvecklat i kapitel 2 är det också nödvändigt med ett nära samspel mellan regionalpolitiken och åtgärderna på andra samhälls-

organ, framför allt inom näringspolitiken. Till dessa frågor liksom frågan om sysselsättningsplaneringens betydelse återkommer vi i slutbetänkandet.

I detta sammanhang finns det också anledning understryka att regionalpolitikens innehåll självfallet måste återspeglas i det regionalpolitiska planeringssystemets utformning. Bedömningen av de frågor beträffande formerna för länsplaneringen som behandlats i ett nyligen framlagt delbetänkande av länsdemokratikommittén (SOU 1978:35) måste därför ske med hänsynstagande till våra förslag om regionalpolitikens materiella innehåll. Detta gäller med avseende på både det regionalpolitiska stödet till näringslivet och de regionalpolitiska insatser inom den offentliga sektorn som vi behandlar i detta kapitel. För att planeringen skall upplevas som meningsfull är det enligt vår uppfattning av stor betydelse att det finns en samstämmighet mellan de planer som upprättas och de åtgärder som man med erforderliga ekonomiska resurser är beredd att vidta.

4.6 Decentralisering i statsförvaltningen som ett regionalpolitiskt medel

4.6.1 *De allmänna utgångspunkterna för decentralisering*

De principiella och mera övergripande frågorna om decentralisering i statsförvaltningen har nyligen behandlats i ett betänkande av decentraliseringsutredningen (SOU 1978:52). Den grundsyn som med utgångspunkt i demokratiseringsprocessen kommer till uttryck i decentraliseringsutredningens betänkande är att olika samhällsfunktioner bör förläggas så nära som möjligt till de människor som skall betjänas av verksamheten. Med decentraliserad verksamhet avser utredningen då både befogenheter och resurser. Decentraliseringsutredningen anser att det finns förutsättningar att successivt förändra organisationen inom olika verksamheter så att befogenheter och resurser decentraliseras. Utredningen pekar på goda erfarenheter i dessa avseenden från bl. a. postverket, televerket och tullverket. De beslutsbefogenheter som länsstyrelserna har fått ifråga om det regionalpolitiska stödet och i vägplaneringen är ett annat exempel på denna utveckling, liksom uppbyggnaden av regionala styrelser i den nya högskoleorganisationen. Detsamma gäller arbetsmarknadsverkets område där länsarbetsnämnderna i decentraliserade former har fått ökade möjligheter att med olika medel angripa sysselsättningsproblemen. I sitt betänkande framhåller decentraliseringsutredningen också att decentraliseringsåtgärderna måste genomföras i former som innebär att de anställdas krav på trygghet och utvecklingsmöjligheter tillgodoses.

Vi vill för egen del understryka att decentraliseringen av arbetsuppgifter i statsförvaltningen är en viktig väg för att ta till vara de anställdas kunskap och erfarenhet även på den regionala och lokala nivån. En decentralisering ökar också möjligheterna att lägga beslutanderätten i olika frågor så nära medborgarna som möjligt. De berättigade önskemålen om en sådan utveckling måste samtidigt balanseras mot kravet på statsmakternas ansvarstagande för samhällsutvecklingen i dess helhet och de därmed följande behoven av centralt beslutsfattande i olika avseenden. En decentraliserad förvaltning

med goda möjligheter att arbeta under hänsynstagande till lokala förhållanden måste förenas med ett övergripande ansvar hos statsmakterna för samhällsutvecklingen och medborgarnas trygghet. Det är enligt vår mening viktigt att en sådan grundsyn är vägledande vid behandlingen av decentraliseringsfrågorna. Som vi närmare kommer att utveckla i det följande torde det praktiska genomförandet av en decentralisering i statsförvaltningen också kräva en stark anknytning till den centrala budgetprövningen.

Till motiven som decentraliseringsutredningen anger för en decentralisering av olika samhällsfunktioner hör bl. a. regionalpolitikens servicemål. Från de regionalpolitiska synpunkterna finns det särskild anledning understryka att en decentralisering kan medverka till en önskvärd regional utjämning. Lokaliseringen av offentlig service och sysselsättning blir därmed också ett medel i regionalpolitiken.

När vi med dessa utgångspunkter nu tar upp frågan om decentralisering i statsförvaltningen som ett regionalpolitiskt medel bör från början framhållas att med detta inte avses någon flyttning av statliga verk från Stockholmsområdet. Statsmakternas ställningstagande innebär att det efter genomförandet av redan beslutade omlokaliseringar inte skall ske någon ny omlokalisering av statliga verk från Stockholmsområdet men att lokaliseringsfrågorna skall beaktas vid utökad verksamhet och vid tillkomsten av nya organ. Efter den av statsmakterna beslutade omlokaliseringen kommer Stockholmsområdet alltjämt att vara dominerande när det gäller lokaliseringen av statlig verksamhet. Antalet statligt anställda med arbetsplats i Solna kan då i förhållande till kommunens folkmängd beräknas motsvara ca 330 per 1 000 invånare. För Stockholm kan motsvarande tal beräknas till ca 120 på 1 000 invånare. Genomsnittet för hela riket är ca 60 statligt anställda per 1 000 invånare. I absoluta tal kommer Stockholm att svara för 84 000 statligt anställda och Solna för 18 000, alltså sammanlagt ca 100 000 statligt anställda, inkl. statsunderstödd verksamhet. Därav är ungefär hälften anställda i central statlig förvaltning. Det bör här påpekas att frågan om vissa förändringar av den statliga verksamhetens lokalisering inom Stockholmsområdet för närvarande är under behandling. Beträffande sysselsättningsstrukturen i Stockholmsområdet hänvisar vi i övrigt till vad som har anförts i kapitel 2.

Till grund för våra överväganden ligger således att det i enlighet med statsmakternas ställningstaganden inte skall ske någon ny samlad omlokalisering av statliga verk från Stockholmsområdet. Då det gäller statsförvaltningens lokalisering bör de regionalpolitiskt motiverade åtgärderna i stället inriktas på möjligheterna till decentralisering i den statliga förvaltningens organisation och på lokaliseringen av utökad verksamhet eller nya organ. Dessa frågor bör därvid behandlas med de nyss angivna principiella utgångspunkterna.

Som en bakgrund till våra överväganden bör nämnas att det totala antalet anställda i central statlig förvaltning uppgår till inemot 60 000, varav efter den förut nämnda omlokaliseringen ca 50 000 kommer att finnas i Stockholmsområdet och ca 10 000 fördelade på ett femtontal orter utanför Stockholmsområdet. Hela den centrala statsförvaltningen med inemot 60 000 anställda fördelar sig med ca 30 000 på den civila statsförvaltningen, ca 12 000 på försvaret och ca 16 000 på affärsverken.

I den statliga länsförvaltningen och i de statliga myndigheternas övriga

regionala organisation är det totala antalet anställda ca 85 000. Huvuddelen eller ca 70 000 finns i den civila statsförvaltningen, varav ca 26 000 i den statliga länsförvaltningen och återstoden i andra regionala organisationsformer där den övervägande delen återfinns i högskoleorganisationen. Affärsverkens regionala organisation beräknas omfatta ca 14 000 anställda medan motsvarande siffra för försvaret bara är 2 000–3 000. Som en jämförelse med den nämnda uppgiften om ca 85 000 anställda i regional statsförvaltning och statlig länsförvaltning kan nämnas att antalet anställda i lokal statlig verksamhet, exkl. statsunderstödd verksamhet, kan beräknas uppgå till omkring 200 000, varav ca 60 000 i civil statsförvaltning, ca 35 000 inom försvaret och något över 100 000 i affärsverken.

En decentralisering i den statliga verksamheten bör från regionalpolitiska utgångspunkter omfatta både den centrala och den regionala statsförvaltningen. Decentralisering i den regionala statsförvaltningen kan på länsplanet överföra arbetstillfällen i offentlig verksamhet från primära centra till regionala centra och kommuncentra. Primära centra och andra orter inom länen kan i sin tur tillföras mera sysselsättning i offentlig verksamhet genom en decentralisering i den centrala statsförvaltningens organisation.

Förändringar i dessa avseenden är lättast att genomföra i samband med omorganisationer eller utökningar av verksamheten, och dessa möjligheter bör då tas till vara. Men skall man nå några större resultat är det nödvändigt att därutöver föra in en målmedveten bevakning av decentraliseringsmöjligheterna i den fortlöpande planeringen av de statliga myndigheternas organisation och verksamhetsformer. För att betona detta föreslår vi att ett decentraliseringsmål skrivs in i verksstadgan och myndigheternas instruktioner. Samma slutsats har decentraliseringsutredningen från sina utgångspunkter kommit fram till. Åtgärder av detta slag torde vara av grundläggande betydelse, eftersom avsaknaden av ett sådant system för decentraliseringsfrågornas bevakning erfarenhetsmässigt är en av de främsta förklaringarna till bristen på initiativ till decentraliseringar i förvaltningen.

4.6.2 *Möjligheterna till decentralisering i statsförvaltningen*

När det gäller de praktiska möjligheterna att genomföra decentraliseringsåtgärder i statsförvaltningen finns de bästa aktuella erfarenheterna av systematiskt insatta åtgärder hos några av de affärsdrivande verken. Ett par belysande exempel som även återges av decentraliseringsutredningen kan hämtas från postverket och televerket. Inom postverket håller man för närvarande på att genomföra en plan för att minska den centrala förvaltningens och de regionala förvaltningarnas administrativa kostnader. Omvänt kommer den lokala nivåns administration att få växa i den utsträckning som behövs för att verksamheten skall fungera. Det har inte ansetts möjligt att i förväg mera exakt beräkna de ekonomiska effekterna av den decentralisering som planen innebär. Som en angiven restriktion gäller dock att den nya organisationen totalt sett inte skall få kosta mer än den tidigare. Inom televerket håller man sedan 1975 på att decentralisera omfattande delar av den administrativa verksamheten till de lokala teleområdena för att i ökad utsträckning anpassa organisationen till framtida krav. Målet är att den centrala förvaltningen skall minskas med ca 450 hel- eller deltidsanställda.

Som riktmärke gäller även här att de sammanlagda personalökningarna på lokal nivå inte får vara större än minskningarna på central nivå. Erfarenheterna hos televerket under tiden 1975–1977 pekar på att den lokala nivån i realiteten bara behövt förstärkas med vad som motsvarar omkring hälften av den centrala personalminskningen.

Exemplen visar att det i dessa fall har funnits praktiska möjligheter att genom decentralisering successivt omfördela arbetstillfällen utan att öka de direkta peronalkostnaderna. I andra fall kan uppkomma vissa administrativa kostnadsökningar som dock i sin tur kan reduceras genom olika åtgärder. Frågan om hur en decentralisering inverkar på det totala ekonomiska resursutnyttjandet är däremot svårare att bedöma. Förhållandena växlar alltför mycket för att man skall kunna göra allmängiltiga bedömningar om de sammanlagda ekonomiska effekterna. Det är bl. a. nödvändigt att skilja mellan de direkta administrativa kostnaderna och sådana kostnadsförändringar som beror på att samhället höjer ambitionsnivån i en gren av serviceverksamheten och i samband därmed decentraliserar resurser. I sina överväganden av dessa frågor drar decentraliseringsutrednigen slutsatsen att samlade bedömningar av olika faktorer måste bli avgörande för om en decentraliseringsåtgärd skall genomföras. Vi delar denna uppfattning. Utöver de ekonomiska effekterna och de regionala förändringarna måste man i bedömningarna också väga in de bättre beslutsformer och den ökade arbetstillfredsställelse för personalen som en decentralisering enligt de nämnda exemplen kan medföra. Det är självfallet här av stor betydelse att de anställda har möjlighet att delta i behandlingen av decentraliseringsfrågorna.

Även om förutsättningarna för en decentralisering genom verksamhetens art kan vara särskilt gynnsamma hos de här nämnda affärsverken, så visar dessa exempel att en ganska omfattande decentralisering av den centrala statsförvaltningen bör vara praktiskt genomförbar. Ett ytterligare exempel för att belysa dessa frågor kan hämtas från en inom statskontoret på vår begäran gjord genomgång av verksamhetsstrukturen hos olika centrala statliga myndigheter. Denna genomgång visar att det bör finnas goda fortsatta decentraliseringsmöjligheter i den centrala statsförvaltningen. Med successivt genomförda åtgärder under en tillräckligt lång period, omfattande 5–10 år, torde enligt nämnda genomgång arbetsvolymen för en sådan decentralisering kunna grovt uppskattas till omkring 10 000 årsverken. Härtill kommer ganska betydande möjligheter till en decentraliserad förläggning av arbetstillfällena inom den statliga länsförvaltningen och i de statliga myndigheternas övriga regionala organisation. Självfallet måste man göra en allmän reservation för osäkerheten i översiktliga beräkningar av detta slag, och som framgår är avsikten med dem inte heller att redovisa någon mera exakt mätmetod. Det väsentliga för våra överväganden är att man därigenom ändå i stora drag får en belysning av de regionalpolitiska effekter som skulle kunna nås med en successivt genomförd decentralisering i den statliga förvaltningen.

När vi pekar på dessa möjligheter till decentralisering i statsförvaltningen avses därmed inte en motsvarande omflyttning av den nu befintliga personalen. Vad det gäller är i stället att genom successivt vidtagna åtgärder få till stånd en sådan omstrukturering av statsförvaltningens organisation att

därför lämpade funktioner och arbetsuppgifter i större utsträckning efter hand kan föras ut till de statliga verkens lokala eller regionala enheter. Genom att bl. a. anknyta förändringstakten till den normalt förekommande personalomsättningen kan man i stort sett undvika en omflyttning av befintlig personal och därmed sammanhängande negativa effekter.

Bedömningen av decentraliseringsmöjligheterna i statsförvaltningen kan alltså inte ske med ett statiskt betraktelsesätt. Statsförvaltningen är liksom andra samhällsfunktioner ständigt föremål för förändringar i olika avseenden. De här berörda frågorna måste sättas in i detta mönster av fortgående förändringar. Den statliga förvaltningens arbetsuppgifter och organisation anpassas ständigt till utvecklingen. Detta återspeglas också i ökningen av det totala antalet anställda hos de statliga myndigheterna, och som exempel kan nämnas att personalökningen (exkl. statsunderstödd verksamhet) under åren 1972–1975 uppgick till ca 30 000. Om man analyserar fördelningen av denna personalökning finner man att endast en tredjedel därav tillfördes de statliga myndigheternas lokala enheter med tyngdpunkten i den civila statsförvaltningen, jämfört med att nästan två tredjedelar av det totala antalet statsanställda finns på den lokala nivån. Vid en systematisk bevakning av decentraliseringsmöjligheterna torde fördelningen av den nämnda personalökningen ha blivit en annan med en större andel på den lokala nivån.

Enligt vår mening leder en samlad bedömning av de här behandlade frågorna fram till att det genom målmedvetna åtgärder bör vara möjligt att successivt genomföra en ganska betydande decentralisering i statsförvaltningen. Genom att sätta in decentraliseringsfrågorna i sitt samband med statsförvaltningens totala förändringar ökar möjligheterna att nå praktiska resultat. Samtidigt visar erfarenheterna hittills att det behövs fasta handlingslinjer för att få till stånd en sådan utveckling. Som vi tidigare framhållit torde det praktiska genomförandet av en decentralisering i statsförvaltningen kräva en stark anknytning av dessa handlingslinjer till den centrala budgetprövningen. Denna fråga tar vi upp till närmare behandling i det följande avsnittet 4.6.3.

Frågan om möjligheterna till en decentraliserad förläggning av annan verksamhet inom den offentliga sektorn, t. ex. inom hälso- och sjukvården, återkommer vi till vid behandlingen av de regionalpolitiska aspekterna på kommunernas och landstingens verksamhet i avsnitt 4.7.2.

4.6.3 *Handlingsprogram med anknytning till budgetprövningen*

Decentraliseringsutredningen aktualiserar i sitt betänkande frågan om ett av statsmakterna fastlagt handlingsprogram för decentralisering av förvaltningen. Enligt decentraliseringsutredningens förslag skall ett antal statliga myndigheter få i uppdrag att visa hur befogenheter och resurser kan omfördelas mellan olika nivåer och att därvid i ett alternativ räkna med en personalreducering centralt under en femårsperiod. Utredningen anser att reduceringen på den centrala nivån kan anges t. ex. i ett årligt procenttal som varierar med hänsyn till verkens arbetsuppgifter och den personalomsättning som förekommer hos de olika myndigheterna.

Ett handlingsprogram för decentralisering i statsförvaltningen kan enligt vår mening göras till ett verksamt regionalpolitiskt medel. Det bör därför

snarast möjligt komma till stånd. Vi föreslår att det till handlingsprogrammet knyts ett åtgärdssystem som innebär att decentraliseringen successivt förverkligas genom beslut i samband med den årliga budgetprövningen för de statliga myndigheterna. Därigenom kan de regionalpolitiska aspekterna på dessa frågor inordnas i budgetprocessen på samma sätt som vi tidigare föreslagit beträffande myndigheternas löpande verksamhet i övrigt. Decentraliseringsfrågorna blir då också en integrerad del av de totala förändringarna i statsförvaltningen i enlighet med det synsätt som vi har gett uttryck för i föregående avsnitt.

Enligt vårt förslag i avsnitt 4.5.5 skall i budgetpropositionen varje år lämnas en samlad redovisning av regionalpolitiskt motiverade åtgärder i den statliga verksamheten. Denna redovisning bör även innefatta en avstämning av decentraliseringsfrågorna mot det föreslagna handlingsprogrammet.

För att få fram det konkreta underlaget för decentraliseringsbesluten bör myndigheterna bli skyldiga att efter samråd med personalorganisationerna i sina anslagsframställningar redovisa en plan för en successivt genomförd decentralisering. Innan de olika myndigheternas planer närmare preciseras till sitt innehåll måste de givetvis bli föremål för ingående överläggningar med de berörda personalorganisationerna med beaktande av de regler som gäller enligt medbestämmandelagen och medbestämmandeavtal. Vi vill kraftigt understryka att en decentralisering av samhällsfunktionerna förutsätter en aktiv medverkan från de anställda och deras organisationer med möjligheter att tillgodose deras intressen och att ta till vara deras kunskap och erfarenhet. Det träffade medbestämmandeavtalet för den statliga verksamheten är bl. a. i detta avseende av stor betydelse.

Vid arbetet med planerna för decentralisering i den centrala statsförvaltningen bör beträffande genom den geografiska inriktningen hållas ett samband med länsplaneringen. I fråga om den regionala statsförvaltningen bör det föreslagna åtgärdssystemet också samordnas med länsplaneringen. Vi vill i detta sammanhang erinra om att riktlinjerna för länsplaneringen redan föreskriver att länsstyrelserna i samverkan med landstinget och berörda statliga myndigheter bör överväga möjligheterna till decentraliserad förläggning av arbetsuppgifter inom den offentliga sektorn i länet. Det är angeläget att utredningar därom nu kommer igång i enlighet med de för länsplaneringen meddelade riktlinjerna. Detta har bl. a. skett i Kronobergs län och i anslutning till det s. k. Inland Y-projektet i Västernorrlands län. En undersökning av statskontoret om hithörande frågor i Kronobergs län, redovisad i rapport från statskontoret 1978:4, bör kunna tjäna som underlag för mera generellt utformade modeller. Det får därför anses angeläget att statskontoret fortsätter det påbörjade arbetet med att klarlägga de allmänna förutsättningarna för de decentraliseringsåtgärder som det här gäller. Därvid bör bl. a. ägnas särskild uppmärksamhet åt möjligheterna till samlokalisering av vissa decentraliserade funktioner hos statliga länsorgan och ett undanröjande av de formella hinder för en eftersträvad utveckling som kan finnas i myndigheternas centrala organisation.

4.7 Regionalpolitiska medel i kommunernas och landstingens verksamhet

4.7.1 *Den kommunala verksamheten*

Vi har ganska utförligt beskrivit hur viktigt det är att i verksamhetsplaneringen hos de statliga myndigheterna föra in ett ökat hänsynstagande till de regionalpolitiska faktorerna. I tillämpliga delar bör detsamma gälla även när man från de regionalpolitiska utgångspunkterna kommer in på kommunernas och landstingens verksamhet. De uppgifter som vi tidigare har lämnat beträffande den hittillsvarande och väntade utvecklingen av sysselsättningen inom den offentliga sektorn visar att den dominerande sysselsättningsökningen återfinns i kommunernas och landstingens verksamhet. Detta understryker behovet av att i större utsträckning föra in de regionalpolitiska faktorerna i planeringen även på dessa områden.

Den kommunala och landstingskommunala sysselsättningsplaneringen blir därvid av betydelse. En utvecklad sysselsättningsplanering för kommunernas och landstingens verksamhet kan också skapa ökade förutsättningar för att ge den regionalpolitiskt inriktade länsplaneringen ett mera konkret innehåll och för att göra regionalpolitiken mera åtgärdsinriktad. Den bör vidare kunna ge ett breddat underlag för länsarbetsnämndernas och distriktsarbetsnämndernas verksamhet. Vi kommer i slutbetänkandet att närmare behandla frågan om sysselsättningsplaneringen. Som en bakgrund därtill har i en särskild rapport (SOU 1978:42) redovisats erfarenheterna av en i sysselsättningsutredningens regi bedriven försöksverksamhet med kommunal och landstingskommunal sysselsättningsplanering.

En fullständig belysning av de regionalpolitiska aspekterna på kommunernas och landstingens verksamhet kan inte ske utan att man går in på den grundläggande frågan om sambandet mellan den kommunala ekonomin och möjligheterna att genomföra en aktiv sysselsättnings- och regionalpolitik inom denna del av den offentliga sektorn. Denna fråga kommer vi också att i sitt totala sammanhang ta upp till behandling i slutbetänkandet. I de närmast följande avsnitten i det nu aktuella delbetänkandet om regionalpolitiken vill vi något närmare uppehålla oss vid vissa kommunala och landstingskommunala verksamheter av särskilt regionalpolitiskt intresse och vid frågan om skatteutjämningssystemets regionalpolitiska betydelse.

4.7.2 *Verksamheter av särskilt regionalpolitiskt intresse*

Från regionalpolitiska utgångspunkter är det av stor betydelse att kommunerna genom sin decentraliserade verksamhet kan medverka till att undanröja förvärvshinder, framför allt genom en fortsatt planmässig utbyggnad av barnomsorgen, en fysisk planering som leder till korta avstånd mellan bostäder och arbetsplatser och bättre trafiklösningar. Vi vill särskilt understryka att bristen på platser i barnomsorgen fortfarande är ett stort hinder för jämställdhet och valfrihet på arbetsmarknaden. Det bör därför övervägas att i lämpligt sammanhang förstärka statsbidragen till barnomsorgen med beaktande av kommunernas kostnader och möjligheter att åstadkomma lokalt anpassade lösningar. I slutbetänkandet återkommer vi till frågan om

barnomsorgens betydelse för att kunna uppnå de sysselsättningspolitiska målsättningarna.

Beträffande kommunernas övriga verksamhet finns det från regionalpolitiska utgångspunkter också särskilda skäl att peka på den betydelse som en nödvändig utbyggnad av den sociala äldreomsorgen har då det gäller att skapa sysselsättning även på svaga lokala arbetsmarknader. Frågan om särskilda regionalpolitiskt motiverade insatser på speciella områden i bl. a. glesbygdskommunerna tar vi upp vid behandlingen av de extra skatteutjämningsbidragen i avsnitt 4.7.4.

Den från sysselsättnings- och servicesynpunkt dominerande verksamheten hos landstingen gäller hälso- och sjukvården. En pågående och planerad utbyggnad och omstrukturering av hälso- och sjukvården är starkt inriktad på den decentraliserade öppna hälso- och sjukvården med lokalt förlagda vårdcentraler och långtidssjukvården med lokalt belägna sjukhem. Även inom psykiatrin tar utvecklingen sikte på en omstrukturering till öppen vård och mera decentraliserade vårdformer. Den sjukvårdspolitiskt fastlagda inriktningen överensstämmer därför med de regionalpolitiska målen. Från regionalpolitiska utgångspunkter är det av stort intresse att en utbyggnad och omstrukturering med detta innehåll blir förverkligad och att man även får till stånd en bättre regional fördelning av tandvårdsresurserna.

Liksom på andra områden behövs det i landstingens verksamhet effektiva och fungerande styrmedel för att planer och verklighet skall gå ihop. Detta gäller såväl de centrala styrmedlen i form av t. ex. läkarfördelningsprogram och investeringsramar som landstingens egna åtgärder för att styra utvecklingen i avsedd riktning. Eftersom landstingens verksamhet på vårdområdet har stor betydelse från regionalpolitiska utgångspunkter är det angeläget att i de olika styrmedlen bygga in ett medvetet hänsynstagande även till regionalpolitikens krav på fördelningen av sysselsättning och service. Dessa frågor bör enligt vår mening nu ägnas ökad uppmärksamhet, och de belyses också i den förut nämnda rapporten om försöksverksamhet med bl. a. landstingskommunal sysselsättningsplanering.

För att konkretisera de här berörda frågorna vill vi något närmare beröra den i landstingens verksamhet prioriterade långtidssjukvården. Socialstyrelsen har i olika sammanhang under senare år uttalat sig för att den helt övervägande delen av långtidssjukvårdens platsresurser, inkl. den psykiatriska långtidssjukvården och vården av åldersdementa patienter, bör tillgodoses genom lokalt förlagda sjukhem, anknutna till primärvården. Sådana lokalt belägna sjukhem anses kunna täcka omkring 90 % av det totala platsbehovet i långtidssjukvården. Detta gör det bl. a. möjligt för patienterna att behålla olika kontakter med sin hemort. De här nämnda riktlinjerna för långtidssjukvården överensstämmer med vad som redovisats i en förstudie till det utvecklingsarbete beträffande primärvård och äldreomsorgen som bedrivs gemensamt av landstingsförbundet, kommunförbundet, socialstyrelsen och Spri. De överensstämmer också med det synsätt på långtidssjukvårdens utbyggnad som kommit till uttryck i betänkandet De äldre och hälso- och sjukvården (Ds S 1978:1).

Även om en stor del av den äldre befolkningen i absoluta tal kan förväntas ha sin bosättning på de nuvarande större sjukhusorterna, kommer befolkningsutvecklingen att leda till ett relativt sett betydande antal äldre även på

sådana mindre orter där det trots erforderligt befolkningsunderlag för närvarande inte finns sjukhem med vårdplatser för långtidssjukvården eller ett otillräckligt vårdplatsantal. Genom att i enlighet med de nämnda riktlinjerna förlägga långtidsjukvårdens utbyggnad till lokalt belägna sjukhem ges därför möjligheter att tillföra även orter med svaga lokala arbetsmarknader ett betydelsefullt tillskott av arbetstillfällen. Detta är från regionalpolitiska utgångspunkter av stor vikt. Av ännu större intresse blir denna fråga när man vet att det redan i dagens läge föreligger ett stort utbyggnadsbehov inom långtidssjukvården och att detta gäller även framdeles med hänsyn till ökningen av antalet äldre och då särskilt av dem i de högsta åldersgrupperna. Detta framgår också av det nyss nämnda betänkandet om de äldre och hälso- och sjukvården. En utbyggnad med t. ex. 10 000 nya vårdplatser fordrar med den nuvarande personaltätheten mellan 7 000 och 8 000 årsarbetare. Med nuvarande antal sysselsatta per årsarbetare motsvarar detta över 12 000 nya arbetstillfällen.

Mot den bakgrunden bör man vid långtidssjukvårdens utbyggnad kunna nå betydande regionalpolitiska effekter, som kan förstärkas genom en samtidig utbyggnad och samlokalisering av nya vårdcentraler inom distriktssjukvården med därtill knutna resurser även för hemsjukvården. Omstruktureringen till lokalt förlagda sjukhem i kombination med föreliggande utbyggnadsbehov ger goda förutsättningar att här nå praktiska resultat. Det är enligt vår mening viktigt att genom effektiva styrmedel nu ta till vara dessa möjligheter att uppnå positiva regionalpolitiska effekter samtidigt som angelägna sjukvårdsbehov tillgodoses.

Eftersom utbyggnaden av landstingsverksamheten inkl. långtidssjukvården torde förutsätta ett statligt engagemang för lösningen av finansieringsproblemen, bör det vara naturligt att kombinera ett sådant statligt stöd med regionalpolitiskt motiverade regler. Som framgått av det föregående talar vårdbehoven för en lokalisering av långtidssjukvården som väl sammanfaller med vad som är önskvärt från regionalpolitiska utgångspunkter. Vi förutsätter därför att en lösning av finansieringsfrågorna för långtidssjukvården inrymmer erforderliga garantier för ett beaktande även av de regionalpolitiska aspekterna genom lämpliga styrmedel. Syftet därmed bör vara att få en sådan struktur på utbyggnadsplanerna och deras genomförande att vårdplatserna i långtidssjukvården enligt det tidigare anförda i huvudsak blir förlagda till lokalt belägna sjukhem med anknytning till distriktssjukvården. Innebörden av de regionalpolitiskt motiverade reglerna bör vara att sjukhemmen för långtidssjukvården i den utsträckning som motiveras av den äldre befolkningens bosättningsorter blir lokaliserade även till andra orter än de nuvarande sjukhusorterna.

4.7.3 *Skatteutjämningssystemets regionalpolitiska betydelse*

Som förut framhållits får man räkna med att en åtgärdsinriktad regionalpolitik kommer att ställa krav på ett ökat hänsynstagande till de regionalpolitiska faktorerna även i kommunernas och landstingens verksamhet. Det är då liksom i den statliga verksamheten viktigt att i första hand söka beakta de regionalpolitiska faktorerna redan i själva verksamhetsplaneringen. Det kan finnas anledning att i vissa fall också knyta regionalpolitiskt motiverade

villkor till ett statsbidrag t. ex. på det sätt som vi nyss har föreslagit i fråga om långtidssjukvården. De allmänna förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamhet – och då framför allt den kommunala ekonomin – är självfallet av avgörande betydelse även för deras möjligheter att medverka i sysselsättnings- och regionalpolitiken. Som tidigare framhållits återkommer vi i slutbetänkandet till den grundläggande frågan om de bedömningar som målet arbete åt alla leder till då det gäller anspråken på den kommunala ekonomin.

Från de regionalpolitiska synpunkter som vi nu anlägger på den kommunala verksamheten finns det anledning att understryka den stora betydelse som det statliga skatteutjämningssystemet har för att ge kommunerna och landstingen mer likvärdiga möjligheter att bedriva sin verksamhet. Vi vill framhålla att skatteutjämningssystemet utöver sin kommunalekonomiska betydelse också har stor regionalpolitisk betydelse. Genomförandet av en sådan förstärkning av skatteutjämningsbidragen till kommunerna och landstingen som har redovisats i slutbetänkandet från 1976 års kommunalekonomiska utredning är därför angeläget även från regionalpolitiska utgångspunkter.

I det nämnda förslaget till ett nytt skatteutjämningssystem har bl. a. beaktats att den hittillsvarande indelningen i skattekraftsklasser varit för grov och onyanserad och att för lite hänsyn har tagits till strukturella olikheter mellan de olika kommunerna och landstingen. Det är från regionalpolitiska utgångspunkter av stor betydelse att sådana faktorer som geografiskt läge, bebyggelsestruktur, åldersstruktur och befolkningsminskning har inarbetats i det föreslagna nya skatteutjämningssystemet. Därigenom kommer skatteutjämningsbidragen att innefatta ett mera konsekvent hänsynstagande till kommunernas strukturella olikheter både i olika delar av landet och inom samma län. Detta överensstämmer med de principer som enligt vår mening bör vara vägledande för de regionalpolitiska insatserna. När det gäller frågan om möjligheterna till en inomregional skatteutjämning som komplettering till det statliga skatteutjämningssystemet anser vi liksom den kommunalekonomiska utredningen att man bör avvakta erfarenheterna av den försöksvisa lagstiftning som beslutats för Stockholms län.

4.7.4 *Extra skatteutjämningsbidrag även för särskilda regionalpolitiska åtgärder*

Det föreslagna nya skatteutjämningssystemet innebär också att möjligheterna till extra skatteutjämningsbidrag bibehålls. Det kommer alltså även i fortsättningen att finnas en form för att komplettera de ordinarie skatteutjämningsbidragen om detta är motiverat med hänsyn till kommunens allmänna ekonomiska situation. I sin kostnadsberäkning har den kommunalekonomiska utredningen räknat med en fördubbling av medlen för de extra skatteutjämningsbidragen till ca 200 milj. kr. per år.

Enligt vår mening bör de extra skatteutjämningsbidragen med bibehållande av sitt nuvarande användningsområde också kunna göras till ett effektivt instrument då det gäller att genomföra på särskilda ändamål inriktade regionalpolitiska åtgärder i kommunernas och landstingens verksamhet. Vi föreslår därför att extra skatteutjämnigsbidrag efter prövning i

varje särskilt fall skall kunna utgå även för sådana åtgärder. Ansökan bör liksom för de nuvarande extra skatteutjämningsbidragen inges till regeringen via länsstyrelsen och vid behandlingen anknytas till den regionalpolitiska planeringen. Därigenom kan man inom ramen för ett befintligt bidragssystem skapa en smidig form för att i kommunernas och landstingens verksamhet stödja åtgärder som vid den regionalpolitiska planeringen visar sig vara av särskild betydelse för att förbättra den regionala utveckligen och levnadsbetingelserna i kommunen eller länet.

Det bör understrykas att en sådan användning av de extra skatteutjämningsbidragen måste kunna avgränsas till speciella ändamål av särskild regionalpolitisk betydelse. Användningsområdet bör gälla angelägna insatser som det är svårt att tillgodose utan ett särskilt ekonomiskt stöd i det enskilda fallet. I vissa glesbygdskommuner kan det behövas speciella kommunala insatser som en komplettering av det övriga glesbygdsstödet. Utvecklingen av turistnäringen är ett annat exempel på ett område där vissa kommuner kan behöva särskilda ekonomiska resurser utöver de generella stödformerna. I en del mindre kommuner torde också föreligga särskilda behov av en punktvis förstärkt förvaltningsorganisation för att kunna tillvarata kommunens intressen då det gäller bl. a. planfrågorna och sysselsättningsmöjligheterna i kommunen. Även för landstingens del är det tänkbart att man genom en obunden stödform av det slag som vi här avser i enskilda fall kan underlätta lösningen av speciella frågor på t. ex. sjukvårds- eller trafikområdet. Vårt förslag beträffande de extra skatteutjämningsbidragens tillämpningsområde kan ses som en parallell på det kommunala området till vad vi i avsnitt 4.5.4 har föreslagit beträffande medel för särskilda regionalpolitiska insatser över sektorsgränserna i den statliga verksamheten.

5 Särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygd

5.1 Inledning

De regionalpolitiska insatser som här har diskuterats både när det gäller stödverksamheten till näringslivet och påverkan av den offentliga sektorns lokalisering når i allmänhet inte ut till de mest glesbefolkade områdena. Där är det nödvändigt att vidta åtgärder av speciell karaktär. Detta gäller både den långsiktiga sysselsättningen och arbeten av beredskapskaraktär. Vi skall i detta avsnitt se på de insatser och medel man arbetar med när det gäller den renodlade glesbygden.

Inledningsvis skall här understrykas betydelsen av de regional- och sysselsättningspolitiska åtgärder som görs allmänt sett. Dessa är – även om de till övervägande del kommer kommunernas centralorter och övriga större tätorter till del – av grundläggande betydelse också för möjligheterna till arbete och service för dem som bor i glesbygden. Pendlingen inom och mellan kommunerna har som vi vet ökat mycket kraftigt under de senaste årtiondena och det gäller både arbets- och serviceresor. De större orterna fungerar på detta sätt som stödjepunkter för kringliggande områden. En viktig förutsättning är här naturligtvis att man har en trafikapparat som underlättar resandet till arbetet och servicen.

Men det finns också områden som ligger utanför rimligt pendlingsavstånd till dessa större orter. Det är stödet till särskilda sysselsättningsinsatser i dessa områden som vi här skall uppehålla oss vid och det gäller stödformerna:

- regionalpolitiskt stöd till hemarbete i glesbygd
- stöd till regionala utvecklingsfonder för särskilda insatser i glesbygd
- stöd till utredningar i länen särskilt rörande glesbygd
- stöd till försöksverksamhet med särskilda kommunala sysselsättningsinsatser i glesbygd (IKS) samt
- särskilt stöd till lantbruksföretag m. m. i vissa glesbygder.

5.2 Särskilt stöd till lantbruksföretag och andra näringar i vissa glesbygder

De här stödformerna har olika karaktär och syfte. För att börja med det *särskilda stödet till lantbruksföretag m. m. i vissa glesbygder* vilket är den senast tillkomna är detta inriktat på att i vissa glesbygder stimulera investeringar i

jord- och skogsbruksföretag samt i verksamheter som kan ingå som en del i en yrkeskombination vid sådana företag. Stöd beviljas av lantbruksnämnden. Stödet har till syfte att främja sysselsättningen i de delar av landet där förutsättningarna för ett livskraftigt näringsliv är mindre goda och där som följd härav befolkningen i aktiv ålder minskar starkt. Som villkor för att stöd skall utgå gäller att det från allmän synpunkt är angeläget att området hålls befolkat och att det inte finns tillräckliga sysselsättningsmöjligheter inom rimligt pendlingsavstånd. När det gäller områdesavgränsningen är det länsstyrelserna som gör denna inom det inre stödområdet. Detta då efter beredning och förslag av lantbruksnämnd och efter samråd med respektive kommun. Även områden utanför det inre stödområdet skall kunna komma ifråga för detta stöd. Beslut härom fattas av regeringen och då efter framställning från respektive länsstyrelse.

Den här stödformen bygger på samma principer som det s. k. skärgårdsstödet som finns sedan några år tillbaka och administreras på samma sätt. Den bärande tanken är att man från samhällets sida skall underlätta olika former av kombinationssysselsättning i denna typ av områden. Stöd kan som nämnts utgå inte bara till jordbruk, skogsbruk och fiske utan också till verksamheter som hantverk, småindustri, turism m. m.

Stödet utgår i form av statlig kreditgaranti för lån och som statsbidrag i form av avskrivningslån. Kreditgaranti utgår till sådana investeringar som behövs för att de i det aktuella företaget ingående verksamheterna skall kunna bedrivas ändamålsenligt. Lånegarantin kan lämnas upp till ett belopp som motsvarar den godkända kostnaden för åtgärden. Statsbidrag i form av avskrivningslån kan utgå med högst 50 % av godkänd kostnad för investeringar i byggnader, anläggningar samt i fasta maskiner. Bidraget är maximerat till 75 000 kr per företag. Om särskilda skäl föreligger exempelvis i samband med relativt omfattande investeringar av stor betydelse för sysselsättningen kan bidrag utgå med högst 125 000 kr. Bidrag utgår inte om bidragsbeloppet skulle understiga 2 500 kr. Som villkor gäller att produktion och sysselsättning upprätthålls under avskrivningstiden på minst den nivå som ligger till grund för ansökan.

Stöd kan också ges för uppförande av uthyrningsstugor. Här gäller en särskild övre bidragsgräns på 20 000 kr per stuga. Varje enskild person kan få stöd till högst fem stugor vilken är anpassad till den övre gräns som gäller inom IKS för bidrag till enskilda intressenter. Ett villkor för stöd är att stugorna används för korttidsuthyrning på den öppna marknaden.

Det här är en stödform som enligt vår mening bör kunna utvecklas vidare och då inte bara omfatta verksamheter som primärt har anknytning till jord- och skogsbruksföretag o. dyl. Ett av skälen till varför man gjorde den avgränsningen när stödet infördes den 1 juli 1978 var att man ville vänta med en samlad prövning av behovet av åtgärder i glesbygderna till propositionen om regionalpolitiken våren 1979. Vi vill således förorda att denna begränsning tas bort. Det kan knappast vara riktigt att stöd endast skall kunna utgå till personer som bedriver jord- eller skogsbruk. Med en sådan förändring kan stödformen slås samman med skärgårdsstödet till ett enhetligt särskilt stöd till lantbruksföretag och andra näringar i vissa glesbygder.

När det gäller stödets utformning i övrigt finns det nu ingen anledning att komma med några förslag till ändringar. På en punkt finns dock skäl till att

överväga en förändring och det gäller administrationen av stödet. Stödet handhas f. n. av lantbruksstyrelsen och av lantbruksnämnderna. Släpper man som vi här har föreslagit kravet på en anknytning till jord- och skogsbruksföretag bör det övervägas en överflyttning till organ som har ett mer sektorsövergripande arbetsområde.

Det skall här framhållas att detta stöd till investeringar kan behöva kompletteras med andra typer av stödjande insatser t. ex. när det gäller utbildning, en verksamhet som då ingår i de nya utvecklingsfondernas verksamhet.

5.3 Stöd till hemarbete i glesbygd

Statligt stöd utgår till *hemarbete* åt personer bosatta i skogslänens glesbygder. Stödet lämnas för de merkostnader det innebär för företag att lägga ut produktion i hemmen. Stödet administreras av de regionala utvecklingsfonderna. Den här formen av hemarbete tillkom ursprungligen av regionalpolitiska skäl. Verksamheten har emellertid till större delen kommit att utgöra en ersättning för det kommunala hemarbetet för arbetshandikappade. I och med att man nu skapar en ny organisation för skyddat arbete kommer efter beslut i riksdagen våren 1978 huvuddelen av detta hemarbete att föras över till de nya stiftelserna för den skyddade verksamheten.

Stödet till hemarbete har i vissa fall också beviljats småföretagare utan att dessa sysselsatt hemarbetare i egentlig mening. Det gäller t. ex. personer som i egen regi bedrivit mindre verksamhet som hantverk, hemslöjd o. dyl. Enligt riksdagsbeslutet bör detta stöd till privata företag inte inordnas i den nya verksamheten för skyddat arbete. Hur denna del av hemarbetet skall hanteras i fortsättningen övervägs nu inom den centrala organisationskommittén för skyddat arbete. Vi vill här naturligtvis inte föregripa kommitténs arbete men ändå peka på möjligheten att för denna typ av stödinsatser utnyttja den nya stödformen, särskilt stöd till jordbruk, skogsbruk, fiske och andra näringar i vissa glesbygder. Den stödformen bör här kunna tillämpas särskilt om man som vi föreslagit släpper på det nuvarande kravet på att verksamheten skall ha en anknytning till jord- och skogsbruksföretag. Med dessa förändringar skulle stödformen stöd till hemarbete föras över till två andra stödtyper och därmed kunna utgå som särskild stödform.

5.4 Särskilt stöd till de regionala utvecklingsfonderna för insatser i glesbygd

Det särskilda stödet till de regionala utvecklingsfonderna för insatser i glesbygd – service till småföretag m. m. – bör enligt vår mening kunna vägas in i den allmänna medelstilldelningen till utvecklingsfonderna. Denna typ av insatser bör ingå som en naturlig del i de nya utvecklingsfondernas arbete. De största behoven av insatser av detta slag finns i landets norra delar och vi föreslår därför att de medel som f. n. finns under detta konto fördelas på utvecklingsfonderna i länen där.

5.5 Medel till länsstyrelserna för särskilda utredningar rörande glesbygd

På samma sätt bör det enligt vår mening vara möjligt att föra in det *särskilda stödet till utredningar rörande glesbygd* i länsstyrelsernas ordinarie utredningsverksamhet vid ett genomförande av decentraliseringsutredningens förslag att ge länsstyrelserna ett särskilt anslag som de kan utnyttja för olika typer av specialutredningar o. dyl. Det måste vara riktigt att länsstyrelserna har egna medel för denna typ av verksamhet så att man inte i varje enskilt fall skall behöva gå till regeringen med en begäran om särskilda medel.

5.6 Intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser i glesbygd (IKS)

Även när det gäller arbeten av beredskapskaraktär finns det behov av särskilda insatser för den renodlade glesbygden. För att ge vissa utökade sysselsättningsmöjligheter till den äldre ortsbundna befolkningen i dessa områden bedrivs sedan år 1971 försök med *intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser i glesbygd (IKS).*

Vi gjorde från sysselsättningsutredningens sida inför delbetänkandet år 1975 en första utvärdering av den här försöksverksamheten. Utredningens allmänna omdöme om verksamheten redovisades dels i en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet i november 1975, dels i utredningens delbetänkande "Arbete åt alla". Vi uttalade där att IKS-verksamheten enligt vår mening utgör ett viktigt komplement till övriga sysselsättningspolitiska insatser i de befolkningsglesa delarna av landet. Det material som på utredningens uppdrag tagits fram visar att verksamheten är av stort värde både ekonomiskt och socialt för de människor som på detta sätt får möjlighet till förvärvsarbete. Till en övervägande del är det här frågan om personer som av olika skäl är bundna till den egna orten. Försöksverksamheten visar vidare att det till förhållandevis låga kostnader går att få fram lämpliga arbetsuppgifter. Den visar också på betydelsen av att huvudansvaret för verksamheten ligger hos kommunerna. Vi strök vidare under angelägenheten av att verksamheten samordnas med andra sysselsättningsskapande åtgärder.

Det var i delbetänkandet inte möjligt att mer ingående diskutera de synpunkter på förslag till förändringar som kommit fram i utvärderingen. Detta skulle vi återkomma till i det fortsatta utredningsarbetet. I den efterföljande propositionen om en samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik betecknade man IKS-verksamheten som ett intressant försök att öka tillgången på arbetstillfällen i de områden där andra åtgärder inte kan sättas in. Under hänvisning till att sysselsättningsutredningen skulle återkomma till frågan i sitt fortsatta arbete föreslog man också att verksamheten borde fortsätta i nuvarande former. Så har också skett i de tolv försökskommunerna.

Vi skall i det följande gå igenom de frågor som aktualiserats i den gjorda utvärderingen. En sådan punkt är behovet av en bättre samordning av verksamheten med andra sysselsättningsskapande åtgärder. Vi tänker då i

första hand på de kommunala beredskapsarbetena. De förändringar som nu görs i statsbidragsregler och administrativa rutiner för dessa bör enligt vår mening underlätta en sådan samordning. Den typ av arbeten som IKS representerar bör kunna utföras som beredskapsarbete i sådana glesbygdsområden där andra åtgärder inte är tillämpliga. Vi vill här föreslå att denna typ av särskilda beredskapsarbeten för ortsbunden arbetskraft i glesbygd i bidragshänseende jämställs med de beredskapsarbeten för vilka 90 % bidrag av lönekostnaden utgår. En klar majoritet av de kommuner och länsmyndigheter som tillfrågades i utvärderingen förordade en återgång till det tidigare systemet med bidrag till arbetskraftskostnaden. Det är enklare att hantera och verkar i princip befordrande på arbetsintensiva objekt. Bidraget var då 100 % av lönekostnaden. Vi menar dock att det finns fördelar med att få en samordning av stödets storlek till de nya reglerna för beredskapsarbete och att bidraget därför bör sättas till 90 %.

Materialkostnaderna bör som i det tidigare systemet bestridas av enskilda respektive ideella organisationer eller kommunen. Kommunerna bör vidare själva svara för administrationskostnaderna eftersom verksamheten nära anknyter till kommunernas arbetsuppgifter i övrigt. Vidare bör resekostnader för de sysselsatta i särskilda fall kunna inräknas i bidragsunderlaget. För närvarande utgår inga bidrag för resekostnader, vilket enligt vad som framkommit i utvärderingen i en hel del fall ställer till problem.

När det gäller IKS finns möjligheter att gå in med statsbidrag också på objekt som ägs av enskilda personer. Här är emellertid satt en övre gräns för hur stort bidrag som kan utgå för varje sådant arbete. Bidraget till enskild intressent var ursprungligen maximerat till högst 15 000 kr, vilket senare har höjts till 20 000 kr. Här liksom när det gäller andra stöd finns det självfallet anledning att år från år se över beloppen med hänsyn bl. a. till penningvärdets förändring. I den gjorda utvärderingen föreslås att ideella föreningar av olika slag ges större möjligheter att genomföra allmännyttiga objekt. Man förordar således generösare bidrag till sådana organisationer än till enskilda privatpersoner. Något fixerat tak bör, menar man, här inte sättas utan bidragens storlek bör utifrån centralt givna riktlinjer avgöras av länsmyndigheterna från fall till fall beroende på objektens art m. m. Vi föreslår att en sådan ändring görs i bidragsbestämmelserna.

Den gjorda utvärderingen visar att det till förhållandevis låga kostnader är möjligt att få fram lämpliga arbetsuppgifter i betydande antal. Man har också lyckats få en god geografisk spridning av arbetstillfällena och det gör att människorna i flertalet fall kan beredas arbete på relativt nära avstånd från bostaden. Vanligen rör det sig om resvägar på mindre än en halv mil. Av redovisningen framgår vidare att kommunerna liksom de IKS-sysselsatta själva upplever arbetsuppgifterna som meningsfulla. Arbetena består till betydande del av allmänt miljöförbättrade insatser till gagn för lokalbefolkningen men också för turismen i dessa områden.

Men i utvärderingen pekas också på en del problem när det gäller sammansättningen på arbetsuppgifterna. Till betydande del är det fråga om arbeten liknande de traditionella beredskapsarbetena men då i mindre skala. Urvalet av objekt har i många kommuner varit relativt ensidigt. Någon längre gående anpassning till arbetskraftens önskemål och förutsättningar har inte skett. Här finns betydande skillnader mellan kommunerna. I en del

kommuner har man genom en medveten inriktning av verksamheten på arbetsuppgifter som inte ställer särskilda krav på arbetskraften också kunnat bereda arbete åt människor utan tidigare större erfarenhet av förvärvsarbete.

Vi vill från utredningens sida kraftigt understryka vikten av att man här får en uppstagning av verksamheten på denna punkt. Skall man nå de människor som är avsett med verksamheten, är det nödvändigt att man väljer arbetsobjekt med utgångspunkt från de arbetssökandes förutsättningar; en princip i full överensstämmelse med det allmänna kravet att beredskapsarbeten bör anpassas till arbetslösas yrkesbakgrund och förutsättningar i övrigt. Mer arbete måste således läggas ner på inventeringen av objekt så att man får fler sådana att välja ur. Det här är en punkt där det enligt vår mening krävs klarare riktlinjer för verksamheten.

Andelen kvinnor bland de personer som fått arbete inom IKS ligger i flertalet kommuner på omkring 20 %. Det finns dock kommuner som ligger avsevärt högre vilket visar att detta är möjligt. De arbetskraftsinventeringar som kommunerna gjort antyder att äldre kvinnor endast i mycket begränsad utsträckning efterfrågar arbete utanför hemmet. Det här är ett förhållande som vi också sett i andra undersökningar. Men det kan ändå diskuteras om detta är ett verkligt uttryck för dessa kvinnors önskan. Är det kanske så särskilt i dessa områden att man inte tror att man kan få något arbete och svarar utifrån detta. En av förklaringarna till den sneda fördelningen är sannolikt den ensidiga inriktningen på arbetsobjekten. Som vi tidigare sagt är det här nödvändigt att man från kommunernas sida i samarbete med arbetsförmedlingen på orten lägger ner mer arbete på att ta fram lämpliga arbetsuppgifter också för kvinnor utan någon större arbetslivserfarenhet. Kvinnornas situation på arbetsmarknaden och då även kvinnorna i glesbygd kommer att behandlas mer ingående i utredningens slutbetänkande.

De sammanställningar över arbetskraftens sammansättning som gjorts visar att även förhållandevis unga personer har fått arbete inom IKS-verksamheten. Enligt vår mening bör emellertid denna typ av beredskapsarbeten också i fortsättningen i huvudsak förbehållas den äldre ortsbundna arbetskraften. Det kan dock liksom hittills i vissa situationer finnas skäl att låta även yngre personer få ett tillfälligt arbete inom IKS-verksamheten. Det kan exempelvis gälla ungdomar som går och väntar på att få göra värnplikten eller som inom kort skall in på en utbildning.

Ett annat avgränsningsproblem är vad som skall räknas som utpräglade glesbygdsområden. Även här skall enligt vår mening finnas skäl till klarare riktlinjer. Vi menar att det bör gälla områden på betydande avstånd från kommunernas centralorter. I centralorterna och i andra större tätorter finns det enligt vår mening möjligheter att gå in med andra typer av arbetsmarknads- och regionalpolitiska åtgärder. En striktare avgränsning på detta sätt bör vara lättare att göra om man på det sätt som tidigare angivits samordna IKS-verksamheten med bl. a. de kommunala beredskapsarbetena.

På samma sätt som för det särskilda stödet till lantbruksföretag och andra näringar i vissa glesbygder bör avgränsningen av de områden där denna särskilda typ av beredskapsarbeten för glesbygden ske inom ramen för länsplaneringen. Den modell som tillämpas bör enligt vår mening kunna användas också här så att länsstyrelsen gör denna avgränsning.

Sammantaget menar vi att de positiva erfarenheter som försöksverksamheten med IKS givit nu bör tas tillvara också i andra delar av landet. Vi förordar därför att den verksamhet som IKS representerar bör utvidgas till kommuner med liknande förhållanden som de som ingått i försöksverksamheten. Den här föreslagna formen av beredskapsarbete skulle liksom övriga beredskapsarbeten administreras av AMS på den centrala nivån. I övrigt föreslås ansvarsfördelningen mellan kommuner och länsmyndigheter bli i stort densamma som vid den nuvarande försöksverksamheten med IKS.

Huvudansvaret för verksamheten bör som hittills åvila *kommunerna*. Det ankommer på dem att planera och administrera sysselsättningsinsatserna och i samråd med länsarbetsnämnden välja ut lämpliga arbetsobjekt. Objekten prövas vid det årliga samrådet mellan länsarbetsnämnd och kommunen om planen för beredskapsarbeten. Till kommunens uppgift hör även att, i den mån så erfordras, ha kontakter också med andra myndigheter eller organ, t. ex. lantbruksnämnden, länsstyrelsens naturvårdsenhet, landsantikvarien, för att klara ut lämpligheten av olika åtgärder som berör deras verksamhetsområden.

Arbetsmarknadsmyndigheterna anvisar genom den lokala arbetsförmedlingen arbetskraft till arbetena och kontrollerar kommunens redovisning av sysselsättning och bidragsunderlag. Den tekniska kontrollen, avsyning o.dyl. bör enligt vår mening i fortsättningen åvila kommunerna med en redovisningsskyldighet till länsarbetsnämnden.

Med den av oss förordade närmare samordningen med de kommunala beredskapsarbetena bör enligt vår mening i fortsättningen ankomma på *länsarbetsnämnderna* att innan arbetena igångsätts godkänna arbetsobjekten varvid dessas art och finansiering prövas, bl. a. med hänsyn till förhållandet till andra stödformer och till den ordinära kommunala verksamheten mot bakgrund av gällande anvisningar för verksamheten.

Den geografiska fördelningen på län bör i fortsättningen göras av AMS utifrån de riktlinjer som regeringen drar upp för verksamheten. Det får sedan ankomma på länsarbetsnämnden efter samråd med länsstyrelsen och på basis av länsplaneringen att göra fördelningen av medlen på kommunerna inom respektive län.

6 Kostnader för en förstärkt regionalpolitik

6.1 Inledning

Vi har tidigare i avsnitt 2.5 diskuterat samhällsekonomiska aspekter på regionalpolitiken. Att bedriva regionalpolitik kräver ekonomiska resurser. Men samtidigt är det viktigt att man inte ser regionalpolitiken som enbart en kostnad för samhället utan också som ett aktivt medel för att öka sysselsättningen och den samlade produktionen i samhället.

Våra förslag innebär ökade utgifter på statsbudgeten. De leder emellertid på olika vägar till ökade inkomster för stat och kommuner. Vi vill i detta sammanhang hänvisa till de beräkningar som vi redovisade i betänkandet (SOU 1978:14) Arbete åt handikappade. Vidare pågår inom utredningen ett projekt med syfte att belysa de finansiella strömmar som blir resultatet av en marginell sysselsättningsökning. Det gäller dels effekterna på strömmarna mellan hushållssektorn och den offentliga sektorn som helhet, dels strömmarna mellan olika delar av den offentliga sektorn.

Vi återkommer i slutbetänkandet till dessa frågor. Redan nu vill vi dock stryka under att de beräkningar av utgifter på statsbudgeten som vi redovisar i det följande bara visar den ena sidan av de statsfinansiella effekterna av förslagen.

6.2 Nuvarande anslag

Inom industridepartementets område finns följande anslag.

Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet är ett förslagsanslag som omfattar anslagsposterna

- lokaliseringsbidrag (avser kostnader för lokaliseringsbidrag, avskrivningslån, flyttningsersättning, stöd enligt offertprincipen, bidrag till Stiftelsen Industricentra samt vissa särskilda förvaltningskostnader)
- utbildningsstöd
- introduktionsstöd
- sysselsättningsstöd
- infriande av statlig garanti för lån
- gemensamma förvaltningskostnader (fördelning av AMS förvaltningskostnader på resp. program).

För femårsperioden 1973/74–1977/78 fastställde riksdagen en medelsram för

beslut om regionalpolitiskt stöd. Under våren 1978 beslöts att ramperioden skulle förlängas till att omfatta även budgetåret 1978/79. Därvid fastställdes beslutsramen till 4 800 milj. kr. för sexårsperioden 1973/74–1978/79. En ungefärlig fördelning av beslutsramen har angivits och för de stödformer som belastar anslaget C1. Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet har beräknats

– lokaliseringsbidrag/avskrivningslån	1 000 milj. kr.
– utbildnings- och introduktionsstöd	380 milj. kr.
– sysselsättningsstöd	180 milj. kr.

Budgettekniskt kan beslutsramen sägas ha samma karaktär som bemyndigandetekniken, vilken används vid vissa investeringsanslag. Ett bemyndigande utgör en formell bindning från statsmakternas sida, som medger att civilrättsligt bindande avtal ingås mellan en statlig myndighet och t. ex. ett företag. För stödverksamheten innebär det att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om regionalpolitiskt stöd som kommer att betalas ut efter det för budgetbeslutet aktuella budgetåret. Eftersom riksdagen anvisar betalningsmedel för endast ett budgetår i taget behövs någon form av garanti för de betalningsförpliktelser som staten ikläder sig utöver beviljade anslagsmedel. Detta riksdagens långsiktiga åtagande uttrycks när det gäller stödverksamheten så att riksdagen för en viss tidsperiod (f. n. sexårsperioden 1973/74–1978/79) medger att regionalpolitiskt stöd får beslutas inom en till beloppet angiven kostnadsram. Regeringen lämnar sedan viss del av beslutsramen vidare till AMS och vissa länsstyrelser. Myndigheternas beslutsramar anges årligen i regleringsbrev.

Det är beslutsramen som är styrande för regeringens resp. myndigheternas beslut om stöd. Eftersom stödet lämnas i huvudsak för investeringar och betalas ut i den takt investeringarna färdigställs, sker utbetalningarna ofta under annat år än beslutsåret. Anslagsbeloppet för anslaget C1. Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet bestäms därför utifrån beräknade utbetalningar av stöd under det aktuella budgetåret.

Särskilda stödåtgärder i glesbygder är ett reservationsanslag som omfattar anslagsposterna

– hemarbete m. m.	(anslagsbel. 1978/79 5 milj. kr.)
– stöd till regionala utvecklingsfonder	(anslagsbel. 1978/79 2 milj. kr.)
– kommunala sysselsättningsinsatser (IKS)	(anslagsbel. 1978/79 12 milj. kr.)
– särskilda sysselsättningsinsatser	(anslagsbel. 1978/79 2 milj. kr.)

Vi har i kapitel 5 redogjort för den verksamhet som finansieras från detta anslag.

Bidrag till kommunala industrilokaler är ett reservationsanslag (anslagsbelopp 1978/79 30 milj. kr.).

Under Fonden för låneunderstöd finns upptaget investeringsanslaget *Regionalpolitiskt stöd: Lokaliseringslån*. Anslaget omfattas av den förutnämnda beslutsramen för regionalpolitiskt stöd. För sexårsperioden 1973/74–1978/79 har 3 200 milj. kr. beräknats för lokaliseringslån.

Det system med *räntebefrielse* på lokaliseringslån som finns f. n. kommer inte till uttryck på statsbudgetens utgiftssida. Bortfallet av ränteintäkter

redovisas inte heller öppet på budgetens intäktssida. Intäktsbortfallet kan beräknas uppgå till ca 80 milj. kr. per budgetår under innevarande sexårsperiod.

Utgifterna för transportstödet belastar kommunikationsdepartementets förslagsanslag *Transportstöd för Norrland m. m.* (anslagsbelopp 1978/79 127 milj. kr.).

Utgifterna för det särskilda stödet till lantbruksföretag med viss kombinationssysselsättning som vi redogjorde för i avsnitt 5 belastar jordbruksdepartementets förslagsanslag *Särskilt stöd till lantbruksföretag m. m. i vissa glesbygder* (anslagsbelopp 1978/79 10 milj. kr. samt garantiram på 10 milj. kr.).

6.3. *Beräkning av anslagsbehov*

Beräkningarna i det följande är gjorda i nuvarande penningvärde. Uppräkningar därutöver bör göras för att kompensera för penningvärdesförändringen.

Beräkningarna avser endast de direkt regionalpolitiska insatser som vi har behandlat i detta betänkande. Som framgår av kapitel 2 är en förstärkt näringspolitik nödvändig för en framgångsrik regionalpolitik. Vi återkommer i slutbetänkandet till de ekonomiska aspekterna på en förstärkt näringspolitik.

Våra förslag påverkar anslagsbehovet på två sätt.

- Genom ändringar i regelsystemet kommer ökade anspråk att ställas på vissa anslag och anslagsposter medan andra kan minska eller helt slopas. Vidare kan helt nya anslag behövas. Dessa förändringar sker även vid helt oförändrad volym av stödverksamheten.
- Vi räknar med att våra förslag skall medföra ökad efterfrågan på regionalpolitiskt stöd, dvs. en volymökning av stödverksamheten. Syftet med våra ändringsförslag är ju att påverka ett större antal utbyggnads- och lokaliseringsbeslut.

Våra förslag innebär att bidrag som inriktas på kapitalkostnaderna skall lämnas endast i form av *avskrivningslån*. Vi har räknat med att regeländringarna inte skall medföra något ändrat behov av bidrag som inriktas på kapitalkostnaderna. Det innebär att nuvarande belopp för lokaliseringsbidrag/avskrivningslån (ca 165 milj. kr.), räntebefrielse (ca 80 milj. kr./budgetår) och bidrag till kommunala industrilokaler (30 milj. kr./budgetår) bör vara tillräckligt vid oförändrad verksamhetsvolym. Om vi dessutom lägger till en volymökning på ca 25 % blir anslagsbehovet 345 milj. kr./budgetår.

I fråga om *utbildningsstöd* innebär våra förslag att större krav skall ställas på innehållet i utbildningsplanerna. Detta kan leda till att kortare utbildningstider kommer att ligga till grund för stöd. Å andra sidan har vi uttalat oss för att utbildningsstöd skall kunna lämnas med högre belopp per timme än f. n. samt att stöd skall lämnas i några fall där stöd enligt nuvarande regler inte kan lämnas. Sammantaget räknar vi därför med att regeländringarna inte påverkar anslagsbehovet jämfört med för närvarande. En volymökning med

ca 25 % skulle innebära ett totalt anslagsbehov på 45 milj. kr. per budgetår.

För det nya *sysselsättningsstödet* innebär våra förslag stora ändringar i förhållande till nuvarande bestämmelser. Beräkningarna av anslagsbehov blir därför tämligen osäkra för denna stödform. För ett ökat anslagsbehov talar

- kraftigt höjda belopp
- geografisk utvidgning
- volymökning av verksamheten

I motsatt riktning verkar vårt förslag om särskild granskning innan stöd lämnas. Sammantaget har vi räknat med ett anslagsbehov på ca 200 milj. kr. per budgetår för det nya sysselsättningsstödet när det är fullt utbyggt. Stödets konstruktion medför dock att ökningen av anslagsbehovet sker stegvis under sju år.

Stöd enligt *offertprincipen* har hittills lämnats i mycket liten omfattning. Vi räknar med att ca 25 milj. kr. per budgetår bör beräknas för detta ändamål.

En utbyggnad av *Stiftelsen Industricentras* verksamhet i samma takt som hittills medför anslagsbehov på ca 6 milj. kr. per budgetår i kapitaltillskott och administrationsbidrag.

Våra förslag beträffande *lokaliseringslån* innebär att stödunderlaget ökas genom att andra åtgärder än investeringar i byggnader och maskiner blir stödgrundande. Vi räknar med att lån för sådana nya ändamål kommer att lämnas med ca 150 milj. kr. per budgetår. Om vi dessutom lägger till en volymökning med 25 % i fråga om stöd vid investeringar blir det totala anslagsbehovet ca 815 milj. kr. per budgetår.

För *kommunala sysselsättningsinsatser (IKS)* i glesbygder anslås f. n. 12 milj. kr. per budgetår för insatser i tolv kommuner. Våra förslag innebär att verksamheten skall byggas ut väsentligt. Vi beräknar att 60 milj. kr. per budgetår behöver anslås för ändamålet.

För det särskilda stödet till *glesbygdsföretag* beräknar vi en viss ökning utöver de belopp som för närvarande anvisas på det nuvarande anslaget till lantbruksföretag i glesbygd och anslaget till stöd till hemarbete. Det innebär ett anslagsbehov på 20 milj. kr. per budgetår. Garantiramen bör ökas i motsvarande grad till 20 milj. kr.

För de *särskilda glesbygdsinsatserna* genom de regionala utvecklingsfonderna och länsstyrelserna beräknar vi oförändrat anslagsbehov, sammanlagt 4 milj. kr. per budgetår.

Någon beräkning av anslagsbehov för *transportstödet* gör vi inte, eftersom vi inte närmare har behandlat den stödformen. Detta gäller också kostnader för en eventuell utbyggnad av *kollektivtrafiken för arbetsresor*.

Vi har i kapitel 4 föreslagit olika åtgärder för att i ökad utsträckning få in de regionalpolitiska aspekterna även i *den offentliga sektorns verksamhet*. Dessa nya inslag i det regionalpolitiska arbetet ställer krav på betydande ekonomiska insatser från staten för att det skall vara möjligt att nå praktiska resultat. Vårt förslag om att budgeten skall användas som ett medel för att med anknytning till den regionalpolitiska planeringen få de regionalpolitiska faktorerna beaktade i de statliga myndigheternas verksamhet inrymmer nya

anslagsbehov som måste avvägas vid den ordinarie budgetprövningen. Detsamma gäller beträffande det föreslagna med budgetprövningen samordnade åtgärdssystemet för decentralisering i statsförvaltningen. För att även över sektorsgränserna kunna bedriva en åtgärdsinriktad regionalpolitik i den statliga verksamheten har vi dessutom föreslagit ett särskilt regionalpolitiskt anslag i statsbudgeten, till en början av storleksordningen 100 milj. kr. per år.

Beträffande den del av den offentliga sektorn som avser kommunernas och landstingens verksamhet förutsätter våra regionalpolitiskt motiverade ställningstaganden ett genomförande av den kommunalekonomiska utredningens förslag om ett förstärkt skatteutjämningssystem med ökat hänsynstagande till kommunernas strukturella olikheter både i olika delar av landet och inom samma län. Vidare skall de extra skatteutjämningsbidragen, som kompletterar den ordinarie bidragsgivningen, enligt våra förslag kunna utgå även för speciella åtgärder som enligt den regionalpolitiska planeringen är av särskild betydelse i kommunernas och landstingens verksamhet. Dessa särskilda insatser förutsätter att medelsramen för de extra skatteutjämningsbidragen i enlighet med den kommunalekonomiska utredningens förslag höjs från 100 till 200 milj. kr. per år.

De regionalpolitiskt framförda synpunkter på kommunernas och landstingens verksamhet som vi redovisar i detta delbetänkande tar i övrigt upp frågan om en förstärkning av statsbidragen till kommunernas barnomsorg och frågan om regionalpolitiskt motiverade styrmedel inom det statliga stöd till landstingen som långtidssjukvårdens utbyggnad torde förutsätta. I slutbetänkandet återkommer vi till den grundläggande frågan om sambandet mellan den kommunala ekonomin och möjligheterna att genomföra en aktiv sysselsättnings- och regionalpolitik inom denna del av den offentliga sektorn.

Våra förslag innebär ökade arbetsuppgifter för de organ som skall genomföra förslagen. Detta kan medföra anspråk på *personalförstärkningar*. Eftersom vi i slutbetänkandet kommer med förslag som berör samma organ vill vi inte nu isolerat bedöma behovet av resursförstärkningar för de regionalpolitiska insatserna. Vi återkommer därför till frågan i slutbetänkandet.

Beträffande länsorganens behov av ekonomiska resurser för utrednings- och utvecklingsarbeten i anslutning till regionalpolitiken vill vi hänvisa till det förslag som decentraliseringsutredningen nyligen lagt fram om att varje länsstyrelse skall tillföras 1–5 milj. kr. per år för sådan verksamhet.

En sammanfattning av våra anslagsberäkningar görs i följande tablå, där nuvarande anslag (budgetåret 1978/79) för motsvarande ändamål jämförs med våra förslag.

Ändamål	Nuv. anslag (milj. kr. per budgetår)	Vår beräkning (milj. kr. per budgetår)
avskrivningslån	245[a]	345
utbildningsstöd	35	45
sysselsättningsstöd	60[b]	200
offertprincipen	–[c]	25
Stiftelsen Industricentra	–[c]	6
IKS	12	60
glesbygdsföretag	15[d]	20
särskilda glesbygdsinsatser	4	4
offentlig sektor, statlig verks.	–	100[f]
räntebefrielse på lokaliseringslån	80[e]	–
Delsumma bidrag	451	805
Lokaliseringslån	533	815
Summa	984	1 620

[a] Lokaliseringsbidrag/avskrivningslån + bidrag till kommunala industrilokaler
[b] Sysselsättningsstöd + introduktionsstöd
[c] Inget belopp är redovisat f. n.
[d] Lantbruksföretag i glesbygd + hemarbete
[e] Inte öppet redovisat i budgeten f. n. Beloppet beräknat med ledning av genomsnittstal för beviljad räntefrihet.
[f] Beloppet avser förslaget om ett särskilt anslag över sektorsgränserna för statlig verksamhet. Därtill kommer andra för den offentliga sektorn regionalpolitiskt motiverade kostnader i statsbudgeten dels för statliga myndigheter, dels för kommunernas och landstingens verksamhet.

Till listan över nuvarande anslag bör också läggas de drygt 100 milj. kr. per år som sänkningen av den allmänna arbetsgivaravgiften i inre stödområdet innebar i minskade inkomster för staten. Beslut har nu fattats om slopande av den allmänna arbetsgivaravgiften för hela landet.

6.4 Föreslagen anslagsstruktur

Vi förordar att anslaget *Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet* behålls. Under anslaget bör som särskilda anslagsposter tas upp

- avskrivningslån
- utbildningsstöd
- sysselsättningsstöd
- stöd enligt offertprincipen
- infriande av garantier (avser garantier för byggnadskreditiv som sedan skall avlyftas med avskrivnings- eller lokaliseringslån)
- förvaltningskostnader

Även anslaget *Regionalpolitiskt stöd: Lokaliseringslån* bör behållas.

Som nytt särskilt anslag bör tas upp *kapitaltillskott till Stiftelsen Industricentra.*

Det nuvarande anslaget *Särskilda stödåtgärder i glesbygder* bör delas upp så att medel för kommunala sysselsättningsinsatser i glesbygd (IKS) anvisas på

ett särskilt anslag. Anslagsposten Stöd till regionala utvecklingsfonder bör slopas och motsvarande medel tillföras anslaget Bidrag till regionala utvecklingsfonder under fjortonde huvudtiteln (industridepartementet), samtidigt som hänsyn bör tas till syftet med dessa medel när bidragen fördelas mellan fonderna. Anslagsposten Hemarbete m. m. bör slopas och motsvarande medel tillföras ett nytt anslag, dit också bör föras det nuvarande anslaget Särskilt stöd till lantbruksföretag m. m. i vissa glesbygder. Vidare bör övervägas om även jordbruksdepartementets anslag Stöd till skärgårdsföretag kan föras till detta nya anslag. Av det nuvarande anslaget Särskilda stödåtgärder i glesbygder återstår då endast anslagsposten Särskilda sysselsättningsinsatser (t. ex. insatser inom ramen för Aktion Z, Inland Y etc., vilka tidigare har omnämnts i kap. 2), vilken bör behållas som särskilt anslag tills vidare. Vi återkommer i slutbetänkandet till frågan om medel för utredningar m. m. inom länsstyrelserna. Därvid kan detta anslag påverkas.

Det nuvarande anslaget *Bidrag till kommunala industrilokaler* kan slopas, eftersom motsvarande ändamål tillgodoses genom anslaget Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet.

I enlighet med våra förslag i kapitel 4 om den offentliga sektorn bör ett nytt anslag tas upp för *särskilda regionalpolitiska insatser i statlig verksamhet m. m.*

Systemet med flerårsramar för beslut om regionalpolitiskt stöd bör behållas och i fortsättningen avse anslagen Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet, Regionalpolitiskt stöd: Lokaliseringslån och det nya anslaget för stöd till glesbygdsföretag.

Reservationer

1. Reservation av *Karl-Olof Faxén*

Regionalpolitiken bör enligt min mening syfta till ökad sysselsättningsgrad genom ökad produktiv sysselsättning inom stödområdet. Härigenom blir den – i varje fall efter en övergångstid – självbärande för staten genom ökade skatteintäkter från de i näringslivet sysselsatta. Kommunernas ekonomi förbättras och behovet av skatteutjämning minskar.

Med detta anges också den totala finansiella ram, som enligt min mening bör gälla för olika slag av statliga insatser av regionalpolitisk betydelse. Jag kan inte biträda en utbyggnad, som måste finansieras genom ökade skattesatser. Ett så omfattande regionalpolitiskt stöd skulle hämma tillväxten i övriga delar av landet och därmed indirekt motverka sitt eget syfte. De i kapitel 6 föreslagna beloppen måste även ses i samband med bl. a. transportstödet och stödet till olönsamma delar av järnvägsnätet. En omfördelning ökar möjligheterna att uppnå desamma.

Utan en expansiv inriktning av den generella penning- och finanspolitiken, syftande till hög ekonomisk tillväxt, kan målet "arbete åt alla" icke nås. Detta gäller regionalpolitiken lika väl som särskilda åtgärder för arbete åt handikappade eller andra delområden av sysselsättningspolitiken. Inflationsbekämpningen får ske med andra medel än en så restriktiv penning- och finanspolitik, att det allmänna sysselsättningsläget blir svagare än som är socialt godtagbart och den ekonomiska tillväxten lägre än som svarar mot de potentiella resurserna. Motståndskraften mot inflationistiska kostnadsökningar beror av det totala sysselsättningsläget. Den blir inte större i det fall att en högre andel av sysselsättningen åstadkommits med hjälp av selektivt medel. Snarare försvagas motståndskraften genom medvetandet att selektivt stöd lätt kan erhållas.

Selektiva stödåtgärder, t. ex. av regionalpolitisk natur, måste alltså enligt min uppfattning ses som ett komplement på vissa punkter till en generellt expansiv politik. En felaktig inriktning av den generella ekonomiska politiken korrigeras inte genom selektiva åtgärder.

Avsnitt 2.4.5 Utbyggd näringspolitik med regionalpolitisk inriktning

I min reservation till sysselsättningsutredningens första delbetänkande "Arbete åt alla" (SOU 1975:90) anförde jag att "stor försiktighet måste iakttagas när det gäller att ytterligare utsträcka statens och kommunernas planeringsingripanden mot företagen" (sid. 288, rad 5–7). Detta gäller även de

i detta delbetänkande framförda kraven på kraftig förstärkning av planering och styrning av näringslivet.

Företagen måste tillförsäkras en betydande beslutsautonomi för att regionalpolitiken skall ha några utsikter att uppnå sina mål. Problemen är i hög grad betingade av att sysselsättningsutvecklingen inom stödområdets jord- och skogsbruk ställt högre krav på takten i det industriella företagandet än inom övriga delar av landet. En positiv allmänvärdering av nyföretagandet, framför allt grundande av familjeägda företag i mindre skala, och positiv förståelse för dess sociala och ekonomiska villkor, är av långt större betydelse för sysselsättningen i stödområdet än statlig planering och styrning. Kreativitet och självständigt tänkande hos den enskilde företagaren måste stimuleras, inte begränsas.

Avsnitt 3.4.11 Könskvotering

Att det skall råda jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet är i dag en allmänt godtagen princip. SAF har genom att träffa jämställdhetsavtal med både LO och PTK bundit sig för att aktivt verka för detta.

Jag har i denna fråga ingen annan mening. Av principiella skäl anser jag emellertid att kvotering inte är ett lämpligt instrument. Kvotering är förenat med sådana nackdelar att detta medel måste undvikas även om syftet är gott. Kvotering uppfattas efter en tid som orättvis av vissa berörda grupper och kommer jämställdhetsarbetet att framstå i negativ dager.

En utjämning av sysselsättningsgraden inom stödområdet, så att den för kvinnorna närmar sig den för männen, anser jag ligger inom det ovan angivna målet för jämställdhetspolitiken. Detta mål kan emellertid nås utan generella regler för fördelningen av sysselsättningsökningen mellan män och kvinnor på varje särskild stödberättigad arbetsplats.

Könskvotering har tillämpats som försöksverksamhet när det gäller regionalpolitiskt stöd sedan 1974. Någon samlad utvärdering av de hittillsvarande erfarenheterna har ännu inte kommit till stånd. Det har visat sig omöjligt att få uppgifter om effekterna av regeln och frekvensen av dispenser efter 1 juli 1976.

Härtill kommer att jag finner den föreslagna regeln tvivelaktig eftersom den lokala arbetsmarknaden inte alltid eller ens i allmänhet är sådan att en kvoteringsregel är meningsfull. Jag har fått det intrycket, att dispensreglerna hittills fungerat relativt tillfredsställande och att en fortsatt tillämpning av en 40-procentsregel med dispensregler enligt hittillsvarande praxis inte behöver leda till så stora praktiska svårigheter.

Avgörande vikt måste emellertid läggas vid huvudsyftet med regionalpolitiken, nämligen att öka produktionen och sysselsättningen i stödområdet. Strävan att tillgodose andra syften får icke leda till nya uppgiftskrav och administrativt merarbete för arbetsgivarna.

Avsnitt 3.4.12 Förslaget om särskild granskningsrapport från revisorerna

Jag kan inte biträda förslaget att företag som får regionalpolitiskt stöd måste förbinda sig att låta sina revisorer årligen till uppföljningsmyndigheten lämna

en särskild granskningsrapport.

En sådan föreskrift skulle motverka regionalpolitikens huvudsyfte genom att det administrativa merarbetet med den särskilda granskningen minskar intresset hos arbetsgivarna för att utnyttja de möjligheter regionalpolitiken erbjuder att öka sysselsättningen i stödområdet. Vidare torde revisorernas faktiska möjligheter att pröva huruvida stödet har använts för avsett ändamål vara synnerligen begränsade. En ny uppgift av denna art faller utanför ramen för granskningsarbetet i den årliga revisionen. Revisorernas egentliga uppgifter i företagen låter sig inte förenas med en prövning och bedömning av sättet att använda vissa medel med hänsyn till syften och mål för en utanför företaget utformad politik.

Avsnitt 3.5 Stödområden och stödets storlek

Utredningen föreslår att subventioner till företag i form av avskrivningslån för investeringar i byggnader och maskiner skall kunna lämnas i samtliga stödområden. I vissa områden skall subventioner dessutom utgå i form av sysselsättningsstöd. Enligt min mening bör det starkt understrykas att effekterna av regionalpolitiskt stöd beror av att det kan lämnas endast inom en mycket begränsad del av landet och att denna avgränsning är långsiktig. Det är att beklaga att utredningen inte själv kunnat utarbeta ett konkret förslag till gränser för de olika stödområdena. Den föreslagna proceduren inrymmer betydande risker för "inflation" i bedömningarna under inplaceringsarbetet.

Inte minst med hänsyn till de betydande riskerna för konkurrenssnedvridande effekter är det viktigt att anspråk på regionalpolitiska stödinsatser inte kan resas i andra delar av landet än där väsentliga långsiktiga sysselsättningsproblem av regional karaktär oomstritt kan påvisas, dvs. det nuvarande stödområdet och grå zonen.

För det nuvarande inre stödområdet och angränsande delar av allmänna stödområdet föreslås kraftigt höjda subventioner i form av avskrivningslån för investeringar och sysselsättningsstöd. Jag kan inte acceptera ett fast subventionssystem av den omfattning som det här är fråga om. Risken för missbruk måste bedömas bli betydande när subventionerna utgör så stor andel av de totala kostnaderna som föreslås. De generella reglerna bör inte gå längre än till ett bibehållande av nuvarande kapitalsubventioner och en begränsad höjning av det nuvarande sysselsättningsstödet.

Skulle ett projekt av särskilt intresse från regionalpolitisk synpunkt kräva speciella statliga insatser för att kunna förverkligas bör den s. k. offertprincipen tillämpas. Den ger goda möjligheter att anpassa stödåtgärderna till de specifika hinder eller merkostnader för etablering och drift som föreligger i det enskilda fallet samtidigt som den ställer krav på en samhällsekonomisk bedömning av projektet. Riskerna för missbruk blir mindre.

Det regionalpolitiska företagsstödet innefattar även statliga lån. De utgår för närvarande till investeringar i byggnader och maskiner etc. Utredningen föreslår en kraftig utvidgning av stödunderlaget vilket bl. a. innebär att företagen kan få statliga lån även för kostnader för marknadsföringsåtgärder, produktutveckling, omstrukturering av verksamheten, rörelsekapital m. m. Någon klar avgränsning av stödunderlaget anges ej. När jag med tvekan

biträder förslaget till en sådan utvidgning av stödunderlaget är det bl. a. med hänsyn till kostnadsökningarna på grund av den starka inflationen under senare år.

I och för sig kan förslaget tänkas underlätta för företagen att utnyttja befintlig produktionsapparat eller ta i anspråk planerade anläggningar samt att på ett smidigare sätt anpassa sig till ändrade marknadsförhållanden. Det är emellertid här fråga om kapitalbehov som normalt tillgodoses på öppna kreditmarknaden och som inte är särskilt lämpade för bedömning av statliga myndigheter. Jag vill därför kraftigt understryka utredningens uttalande att lån för här angivna ändamål bör lämnas "först om andra finansieringsmöjligheter saknas". (Avsnitt 3.3.4). I regel torde bankfinansiering kunna ordnas. För restriktivitet med lokaliseringsstöd för marknadsföring m. m. talar också svårigheterna för myndigheterna att överblicka utnyttjandet av stödet i sådana fall.

Jag har tidigare uttalat att totalramen för regionalpolitiskt stöd icke bör vara högre än att detta blir statsfinansiellt självbärande genom högre skatteinkomster. I den mån den fortsatta prövningen av förslagets finansiella konsekvenser gör det nödvändigt, bör den övre gränsen för det totala stödet i form av avskrivningslån och lokaliseringslån sänkas i de föreslagna "allmänna" och "övriga" stödområdena. I de inre stödområdena bör en begränsning så långt möjligt undvikas med hänsyn till de låga andrahandsvärdena på anläggningar där samt det starkare behovet i dessa av stöd för speciella marknadsföringsåtgärder.

Jag instämmer därtill i Margaretha af Ugglas (m) och Sten Svenssons (m) reservation vad gäller punkterna "Uttalande om kollektivavtal" och "Kollektivtrafiken och bebyggelsestrukturen".

2. Reservation av *Erik Ransemar (vpk)*

Regionalpolitiken under perioden 1965–1977 karaktäriseras av att den sammanfaller med utvecklingen inom kapitalismen och främst inom den kapitalistiska industrin.

Regionalpolitiken har följt de "lagar" som styr det kapitalistiska produktionssättet. Användandet av regionalpolitiken och dess medel, som undan för undan har utökats, har skett efter ett mönster som är generellt, när nya samhällsåtgärder introduceras i ett kapitalistiskt marknadssystem: efter en första avvaktande och förmodligen noga analyserande period uppsuger de expansiva kapitalistiska företagen de nya åtgärderna och företeelserna (ibland kallade reformer), införlivar dem i sina planeringssystem, ser till att "reformerna" anpassas för sina syften, om så krävs, och använder dem sedan så länge de ger fördelar, när det gäller att utvinna högsta möjliga profit eller att skaffa sig ökade marknadsandelar i en alltmer hårdnande internationell eller nationell konkurrens.

Därmed blir även regionalpolitiken präglad av det som karaktäriserar den kapitalistiska ekonomin och produktionen i samhällsformationer av Sveriges typ. Regionalpolitiken underkastas den kapitalistiska ekonomins konjunkturmönster och den kapitalistiska produktionens irrationalitet.

ERU:s undersökningar ger på flera sätt bekräftelse på att det är så, även om

deras undersökningar rymmer åtskilliga tolkningssvårigheter och brister.

Några exempel:

Skillnaderna mellan stödområdena och övriga Sverige från år 1968 består i huvudsak år 1976, när det gäller befolkningens möjligheter att få viss social service inom sina respektive bosättningsområden. Det betyder att det år 1964 uppställda målet att "det stigande välståndet fördelas på ett sådant sätt att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service" inte uppnåtts.

Under hela perioden har en omfördelning av industrisysselsättningen mellan olika delar av landet ägt rum. Främst är det storstadslänen som fått en minskad andel industrisysselsatta.

Eftersom lokaliseringsstöden i stor utsträckning gått till branscher med god konkurrenskraft enligt ERU:s bedömningar och definitioner och att de nya sysselsättningstillfällena som regel skapats i branscher med kraftig eller åtminstone god marknadstillväxt, är det mycket som talar för att de nya arbetstillfällena i stödområdena framväxt på grund av utvecklingstendenserna inom den kapitalistiska industrin och i varje fall inte står i motsättning till utvecklingen inom kapitalismen.

Mellan 1970 och 1975 skedde det en uppgång i tillverkningsindustrins sysselsättning i hela landet. I skogslänen inträffade ökningen huvudsakligen under denna femårsperiod. Det är också under denna period som "tillväxttakten i sysselsättningen för det allmänna stödområdet" är som högst, tre gånger större 1970–1975 än 1965–1970 t. ex. Lägger man därtill den "grå zonen", blir skillnaden ännu mera markerad.

ERU:s undersökningar kan inte ge svar på om det finns ett samband mellan dessa företeelser. Det är möjligt att det är en kombination av flera faktorer: den allmänna utvecklingen inom den kapitalistiska industrin med ett ökat behov av satsning på ny teknik, nya maskiner och arbetskraft med "ny" utbildning (i Sverige tillhandahållen genom arbetsmarknadsutbildningen, AMU) och som krävde tillgång till snabbt kapital på förmånliga villkor, att expansionsmöjligheterna i storstadsområdena var mindre goda under den här tiden, när det t. ex. gällde att snabbt få fram billig industrimark och bra industribyggnader, att man ansåg att rörligheten bland de arbetande inom storstadsområdena var för hög och att man väntade sig bättre arbetsdisciplin utanför storstadsområdena etc.

En hel del av detta kunde staten med sin anpassade regionalpolitik snabbt bjuda på. Den förda regionalpolitiken kan på det här sättet ha medverkat till att utflyttningen av industrisysselsättningen från storstadsområdena gått något snabbare än om den skulle ha skett på kapitalismens egna villkor. Någon styrande effekt tycks dock inte regionalpolitiken ha haft, när det gäller lokalisering, branschinriktningar, rekrytering av arbetande etc.

Detta visar t. ex. ERU:s undersökning, när det gäller rekryteringen av arbetskraft. De företag som fått stöd har till två tredjedelar rekryterat redan anställda. Av de arbetslösa har man endast rekryterat 10 %. Det visar att det inte är samhällsekonomiska utan företagsekonomiska mål som styrt lokaliseringen.

Bindningen till utvecklingen inom kapitalismen och främst utvecklingen inom den kapitalistiska industrisektorn är de faktorer som man främst måste beakta, när man bedömer utsikterna för morgondagens regionalpolitik i vårt

land. Kapitalismen är i dag inne i en kris, som den inte på egen hand kan övervinna. Mycket talar för att krisen kommer att bli bestående, även om den kan komma att uppvisa vissa nationella särdrag, beroende på en ojämlik utveckling i de industrialiserade länderna.

Detta talar för att vi inte får tillbaka utvecklingen under åren 1970–1975, när det gäller tillskapandet av nya arbetstillfällen i vårt land, och naturligtvis inte heller i de s. k. stödområdena. I ett sådant skede måste samhället självt främst genom staten tillskapa de nya arbetstillfällena. Regionalpolitiken måste bli offensiv. Hittills har den varit passiv i förhållande till marknadskrafterna. Regionalpolitiken måste bli styrande. Hittills har den varit anpassad till marknadskrafterna.

Följande mål måste uppställas för en regionalpolitik integrerad i en kraftig offensiv för en samhälleligt styrd sysselsättningspolitik med huvudmålet allas rätt till arbete.

- Offentligt kapital tillskapas genom fonder, som möjliggör skapandet och uppbyggandet av statliga företag, vilka blir stommar i den framtida regionala sysselsättningsexpansionen.
- Regionalpolitiken inordnas i en statlig näringspolitisk riksplan byggd på kommunala sysselsättningsplaner med målet att skapa underlag för uppbyggandet av full och effektiv sysselsättning utan flyttningsförluster inom varje län.
- Ett centralt organ tillskapas för att styra regionalpolitiken, samordna den, utvärdera den och att i samråd med de arbetande genom de fackliga organisationerna tillse att lokaliseringspolitiken sker i folkflertalets intresse.

Ett sådant organ måste, utöver kraftiga ekonomiska resurser, ha tillgång till styrande åtgärder, bl. a. olika former av etableringskontroll (om denna bör ligga både på kommunal/regional och statlig nivå kan övervägas) av i första hand all industrietablering, ha ansvaret för all lokalisering av statlig verksamhet, ha stöd av bestämmelser om att alla anställningar vid stödföretag skall ske genom arbetsförmedlingen och/eller i samråd med företagens fackliga organisationer på platsen samt ta initiativ till forskning inom regionalpolitikens område.

Med en så uppbyggd regionalpolitik behövs det inte någon av riksdagen fastställd stödområdesindelning. De argument som utredningens majoritet för fram för en differentiering av stödområdesindelningen kan med lika goda skäl anföras mot en differentiering. Utvidgar man stödsystemet till att omfatta alla orter som behöver ökad sysselsättning, är det inte ett förfinat underlag för att fastställa ortsingrupperingar som behövs utan styrmedel, planering och samhällelig ledning. Utredningsmajoritetens förslag leder bara fram till ett evigt utbyte av planeringsunderlag med risk för ökad byråkrati. Har man intet att fördela, blir en finfördelad stödområdesindelning inget annat än en pappersprodukt.

Mot den bakgrund som jag här kort skisserat ter det sig inte särskilt meningsfullt att gå in på en detaljerad granskning av de avsnitt där jag har en annan mening än majoriteten i sysselsättningsutredningen. Jag skall bara ta upp ett enda detaljförslag. Det gäller förslaget om bidrag till marknadsföringsåtgärder. Jag har också den uppfattningen att småindustrin behöver stöd för

att kunna marknadsföra sina produkter, framför allt utomlands. Av flera skäl anser jag att den bästa lösningen är att staten i stället för bidrag ställer tjänster till förfogande. Det sker lämpligast genom att det centrala organ för regionalpolitiken som jag föreslår skall inrättas bygger upp en organisation för detta och att det centrala organet får medel för sådan verksamhet.

Över huvud taget anser jag att ett centralt organ för regionplaneringen, om det byggs upp på ett riktigt sätt och om det ges tillräckliga personella och ekonomiska resurser, erbjuder möjligheter till en utvidgad och snabb omställbar service inom regionalpolitikens ram.

Organisationen och målsättningen för verksamheten skall utformas så att huvudinflytandet ligger hos samhället (staten och kommunen) samt de fackliga organisationerna och inte hos kapitalets företrädare på olika nivåer.

3. Reservation av *Margaretha af Ugglas (m) och Sten Svensson (m)*

Inledande synpunkter

Målet för regionalpolitiken skall vara att skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt mellan landets olika delar och regioner. Enligt vår mening kan detta syfte bäst nås med hjälp av generellt verkande ekonomiskt-politiska medel som tillvaratar marknadsekonomins decentraliserade och effektiva beslutsfattande.

Den viktigaste åtgärden, som på sikt kan förbättra situationen för arbetslivet i sin helhet, är att förbättra aktiviteten i svensk ekonomi genom en *allmän* sysselsättningsskapande politik. Förutsättningarna för att kunna bereda arbete åt alla måste baseras på ett konkurrenskraftigt näringsliv.

Regionalpolitiska medel

Vi kan inte biträda utredningens uppfattning att variationer i skattesatser och avgifter är olämpliga regionalpolitiska medel. Tvärtom menar vi att en allmän sänkning av lönekostnaderna i stödområdet genom en lägre nivå på uttaget av obligatoriska arbetsgivareavgifter är ett verksamt medel att stimulera näringslivets utveckling i de områden som berörs.

En allvarlig nackdel med de utpräglat selektiva och administrativt styrda stödåtgärder som utredningen föreslår är att det näringsliv som redan finns i stödområdet inte främjas. En snedvriden konkurrens till förmån för stödberättigade företag kan leda till att sysselsättning i befintliga företag hotas. Systemet kräver också en byråkratisk beslutsprocess med åtföljande risk för orättvis behandling av vissa företag.

I syfte att öka effektiviteten hos de regionalpolitiska medlen föreslår utredningen en mycket kraftig uppräkning av subventionsgraden i det selektiva stödsystemet. Mot bakgrund av vad som anförts ovan förordar vi en lösning där en förstärkning av regionalpolitiken åstadkommes genom en sänkning av uttaget av arbetsgivareavgifter, vilket kommer såväl redan verksamma som nyetablerade företag till godo.

Etableringsdelegationens verksamhet

I betänkandet redovisas synpunkter om önskvärdheten av en utbyggnad av den s. k. etableringsdelegationens verksamhet, såväl centralt som på länsnivå. Vi kan inte biträda utredningens uppfattning härvidlag. Etableringsdelegationens verksamhet innebär lokaliseringspåverkan i administrativ ordning utan offentlig insyn och är därför principiellt förkastlig.

Uttalande om kollektivavtal

Utredningen har beslutat uttala, att ett villkor för regionalpolitiskt stöd skall vara att berörda företag skall visa att kollektivavtal finns upprättade med behörig facklig organisation. Vi vill erinra om att riksdagen våren 1976 på förslag av näringsutskottet (NU 1975/76:51) tog avstånd från tanken att det skulle föreskrivas direkta villkor av sådan innebörd. I likhet med vad industriministern uttalat i propositionen 1977/78:40 (Åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling), vill vi framhålla att förekomsten av kollektivavtal i stort är till gagn för företagens utveckling, men vi är inte beredda att biträda utredningens förslag att dylika avtal skall vara ett villkor för samhälleligt stöd till företag. Utredningens förslag strider mot de principer om avtalsfrihet som innefattas i våra demokratiska fri- och rättigheter.

Utbyggnad av barnomsorgen

Med hänvisning till den reservation som vi fogat till sysselsättningsutredningens yttrande över 1976 års kommunalekonomiska utrednings betänkande, kan vi inte biträda utredningens uttalande under avsnittet 4.7.2.

Vår utgångspunkt är att staten skall eftersträva generella lösningar. Emellertid varierar behovet av utbyggd barnomsorg mellan olika kommuntyper. I exempelvis tätortsområden med hög förvärvsintensitet är behovet av samhällsinsatser ganska stort. I utpräglade glesbygdskommuner däremot torde önskemålen om t. ex. institutioner vara ganska små. Detta förhållande komplicerar i hög grad arbetet när det gäller att konstruera generella regler som skall gälla för hela landet. Den uppläggning som föreslagits av kommunalekonomiska utredningen, är enligt vår mening väl avvägd. Vid en sådan omläggning av statsbidragen till t. ex. barnomsorgen ges möjlighet till en lokal anpassning som kommunerna själva bestämmer.

Vi vill dessutom påpeka, att nuvarande statsbidrag till barnomsorg är neutralt kommunerna emellan, men gynnar daghems- och missgynnar familjedaghemssidan. Utredningen borde därför också ha uttalat att en samtidig utbyggnad av antalet daghemsplatser och antalet platser i familjedaghem jämte ett successivt införande av vårdnadsersättning snabbare och bättre skulle öka föräldrarnas valfrihet.

Decentralisering av beslut

Utredningens förslag om planering av lokala institutioner inom vårdsektorn kan vi godta endast om besluten blir knutna till landsting och kommuner.

Utredningen borde ha anslutit sig till socialutredningens numera uttalade uppfattning, nämligen att de direktvalda organen, landsting och kommuner, skall fastlägga institutionsplanerna.

Vi vill i detta sammanhang erinra om riksdagens uttalande i december 1976 om en mer åtgärdsinriktad och decentralistisk inriktning av regionalpolitiken. På sikt innebär detta att tyngdpunkten för beslutsfattandet i frågor av regionalpolitisk betydelse – vilka beslut i första hand påverkar lokala och regionala förhållanden – kommer att förskjutas i riktning mot läns- och kommunnivåerna. Jämsides med en vidgad länsdemokrati innebär denna utvecklingsprocess, att de regionalpolitiska besluten kommer att föras närmare de människor som är direkt berörda av besluten.

Det övergripande ansvaret för sysselsättnings- och regionalpolitiken skall självfallet kvarstå hos staten, som fördelar resurser mellan länen och även utformar direktiv för användandet i stora drag. Men den praktiska verksamheten skall i ökad utsträckning åstadkommas av landstings- och primärkommunala organ, enskilda företag och individer, vilket ger åt dem ett större mått av valfrihet och oberoende.

Det kan, som vi ser det, inte vara rimligt att staten skall detaljgranska och i detalj stödja vissa kommuners investeringsprogram. Önskvärd decentralisering vänds i sin motsats, och vilken instans skall pröva och besluta i ett sådant konstruerat selektivt stöd?

Istället för att förorda åtgärder som innebär en ökad statlig styrning, borde utredningen ha uttalat sig för vidgad länsdemokrati samt för en minskad detaljstyrning av landsting och kommuner i enlighet med vad som uttalas i regeringsförklaringen den 8 oktober 1976.

Kommunal skatteutjämning

Avsnittet saknar en klar målangivelse. Enligt vår mening bör skatteutjämningens huvudsyfte vara att skapa förutsättningar för att samma kommunala service skall betinga samma pris över hela landet. För att detta skall kunna åstadkommas, måste hänsyn tagas till inte bara ålderssammansättningen utan också till geografiskt läge och bebyggelsestruktur.

Ett rättvisande system för skatteutjämning måste ta hänsyn till såväl de åldersmässiga som de geografiska faktorerna. Detta har i sig regionalpolitisk betydelse, men skatteutjämningssystemet skall därutöver inte utformas som ett "regionalpolitiskt medel".

Vår slutsats är, att man skall vidareutveckla kommunalekonomiska utredningens förslag till skatteutjämning med mera exakta beräkningar av "geografiskt läge och bebyggelsestruktur". Utredningen borde ha tagit kommunalekonomiska utredningens förslag som utgångspunkt för sina överväganden.

Utredningens förslag till uppläggning av den extra skatteutjämningen kan vi inte biträda.

Syftet med extra skatteutjämning är, att regeringen skall kunna gå in med särskilda insatser om situationen i någon kommun är alldeles speciell. Huvudexemplen på sådana kommuner är Luleå och Botkyrka. I och för sig kan det vara motiverat, att regeringen till sitt förfogande har särskilda, ospecificerade medel för insatser inom regionalpolitiken. Dessa bör emellertid icke sammanblandas med skatteutjämningen.

Kollektivtrafiken och bebyggelsestrukturen

I några avsnitt av betänkandet berörs kollektivtrafiken och bebyggelsestrukturen. Vi tror inte att en lösning på transportproblemet bör sökas i en s. k. kollektivtrafikanpassad bebyggelsestruktur, som beskär valfriheten i boendet. Bilen är det överlägset bästa transportmedlet i glesbygd. I många fall kan också en andra bil i familjen på ett effektivare sätt möjliggöra för såväl man som kvinna att vara verksamma på arbetsmarknaden.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av *Gösta Rehn*

Som ledamot av ERU (expertgruppen för regional utredningsverksamhet) har jag biträtt slutsatserna i dess nyligen framlagda betänkande "Att främja regional utveckling" (SOU 1978:46). Det framhålls där bl. a. att den relativt otillfredsställande effekt av sysselsättningsstödet, som ERU konstaterat, gäller den *hittillsvarande* verksamheten. Ekonomiskt svaga och lågproduktiva företag har nämligen varit överrepresenterade bland de företag som enbart utnyttjat stödet till sysselsättningen, alltså utan kombination med stöd till investeringar. ERU framhåller därför också att en mycket kraftig satsning på sysselsättningsstöd i hela det allmänna stödområdet (mot för närvarande endast det inre) skulle kunna medföra att mera expansiva företag kom att utnyttja det (alltså underförstått: företag som skulle kunna ge mer lönande och varaktig sysselsättning i de subventionerade arbetstillfällena).

Jag vidhåller den därmed – om också hypotetiskt – uttryckta sympatin för en mera utbredd och kraftig tillämpning av sysselsättningsstöd inom ramen för given totalinsats.

Det är min uppfattning att effekten på sysselsättningen av varje krona som satsas på denna stödform i regel måste vara större än av övriga regionalpolitiska satsningar, inkl. en eventuellt återupplivad sänkning av företagens avgifter på lönesumman ("negativ arbetsgivaravgift") som nu åter börjat diskuteras. Det måste innebära en betydligt starkare stimulans till ökad – eller i betryckta lägen åtminstone bevarad – sysselsättning, ifall en nedsättning av lönekostnaden på exempelvis 2 % inte göres genom en avgiftssänkning överlag utan genom en premie på 20 % för det antal löntagare som varje företag uppvisar ovanför 90 % av föregående års nivå på sin arbetsstyrka. En stor premie, som arbetsgivare mister vid minskning i arbetsstyrkan men erhåller vid nettonyanställningar, måste påverka deras beslut betydligt kraftigare än om bidraget per person är bara en liten bråkdel därav därför att totalbidraget från skattebetalarna tunnas ut som avgiftssänkning för alla, alltså även för dem som inte är i någon farozon.

Samma resonemang kan med smärre modifikationer tillämpas på transportstödet (i dess nuvarande form) och den kommunala skatteutjämningen, även om den senare främst har andra uppgifter än att främja sysselsättningen i fattiga orter. Investeringsstöden ligger delvis annorlunda till, särskilt i den form som nu föreslås (stark anknytning av subventioneringen till den sysselsättningsökning som verkligen genomföres), men skäl kan anföras för

särskild uppmuntran åt de företag som åstadkommer ökad sysselsättning utan att belasta samhällsekonomin med dyrbara investeringar.

Sysselsättningsutredningens förslag går nu i den riktning som jag betraktar som rationell, detta genom ökning av sysselsättningsstöden i de mest stödbehövande områdena och genom nyssnämnda förstärkta anknytning av investeringsstödet till faktiskt åstadkommen sysselsättning. Jag har tills vidare anslutit mig till dessa förslag men har med ovanstående velat antyda förhoppningen att fortsatt utrednings- och forskningsarbete i ERU och EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadsfrågor) och eventuellt redan i sysselsättningsutredningen inför dess slutbetänkande skall ge underlag för ytterligare steg i samma riktning.

Regionalpolitiken är ett led i arbetet på att genomföra och upprätthålla full sysselsättning med metoder som samtidigt dämpar inflationstrycket. Åtgärder som sänker kostnaderna för den översta delen av sysselsättningen i förhållande till genomsnittet, så att de därmed sammanhängande produktionstillskotten blir billiga nog att utöva ett tryck nedåt på priserna, är nödvändiga för ändamålet, och detta i betydligt större omfattning än för närvarande. Det är i viss mån en andrahandsfråga om detta uppnås genom utbredning av de regionalpolitiska åtgärderna, så att de alltmera fyller denna funktion, eller om man går den motsatta vägen och sänker kostnaderna för ökning av sysselsättningen mera generellt både i och utanför vad som nu kallas stödområden.

2. Särskilt yttrande av *Margaretha af Ugglas (m) och Sten Svensson (m)*

Utredningen föreslår att den nuvarande stödområdesindelningen ersättes av ett nytt system där berörda kommuner placeras in i olika stödklasser.

Vi delar utredningens uppfattning att det nuvarande systemet för indelning i stödområden inte är ändamålsenligt och tillstyrker utredningens förslag som en *försöksverksamhet*.

Vi föreslår att utvärdering av försöksverksamheten sker i samband med en fullständig länsplaneringsomgång.

Bilaga 1 Statistisk redovisning av sysselsättningens regionala fördelning inom den offentliga sektorn

I de följande tabellerna 1–25 och kommentarerna till dem lämnas en statistisk redovisning om den offentliga sysselsättningens omfattning med särskild hänsyn till dess regionala fördelning liksom dess fördelning på olika verksamhetsområden.

Materialet i tabellbilagan är redigerat på så sätt att det innehåller uppgifter om a) antalet anställda 1976, b) förändringarna i antalet anställda för perioden 1971–1976 och c) de beräknade förändringarna i antalet anställda för femårsperioden 1977–1981. Uppgifterna för 1976 och förändringarna 1971–1976 har tagits fram genom bearbetningar av statistiska centralbyråns personalstatistik för anställda hos staten, kommunerna och landstingen. De beräknade förändringarna 1977–1981 har beträffande kommunerna och landstingen erhållits genom de ekonomiska långtidsplanerna enligt KELP- och LKELP-undersökningarna 1977. Motsvarande uppgifter för den statliga verksamheten avseende 1977–1981 bygger på det material som tagits fram av länsstyrelserna i anslutning till länsplaneringen. Som framgår av avsnitt 4.1 räknar vi med att vid behandlingen av den offentliga sektorns utbyggnad i slutbetänkandet också kunna redovisa uppgifter från 1978 års KELP- och LKELP-undersökningar.

Innan vi kommenterar de olika siffrorna bör understrykas att den nuvarande statistiken över sysselsättningen inom den offentliga sektorn har åtskilliga brister, vilket vi redan har påpekat i avsnitt 4.2. Vi har vid bearbetningen av statistikunderlaget för de här redovisade tabellerna stött på en rad problem, beroende på ofullständigheter och felaktigheter i statistiken. Som framgår av det följande har vi så långt det varit möjligt försökt göra erforderliga justeringar, men en viss osäkerhet kvarstår likväl beträffande en del av siffrorna. Vi vill också peka på de svårigheter som finns när man vill jämföra siffrorna i den statistik som vi har använt med uppgifter i andra statistikkällor. Man måste konstatera att det därvid inte går att uppnå någon fullständig överensstämmelse, vilket inte heller är nödvändigt om man som här vill fokusera in analysen på den offentliga sysselsättningens regionala fördelning och förändringarna däri. Även om det kan finnas ofullständigheter på enskilda punkter, så påverkar detta inte den allmänna bild som avtecknar sig i materialet.

Som vi framhållit i avsnitt 4.2 finns det alltså anledning understryka att det behövs en förbättrad aktuell och geografisk uppdelad sysselsättningsstatistik inom den offentliga sektorn liksom för arbetsmarknaden i sin helhet. En sådan är nödvändig för att man mer aktivt och systematiskt skall kunna gå in

och diskutera och påverka den offentliga verksamhetens lokalisering.

De i tabellbilagan redovisade uppgifterna avser genomgående antalet anställda. Vid bearbetningen av grundmaterialet har antalet årsarbetare enligt KELP och LKELP för perioden 1977–1981 därvid omräknats till antal anställda med ledning av tillgängliga uppgifter om relationen mellan årsarbetare och antal sysselsatta. De övriga uppgifterna är redan i grundmaterialet uttryckta i antal anställda. Det bör påpekas att förändringstalen för sysselsättningsökningen 1971–1976 uttrycker den sammanlagda effekten av nya tjänster och en under perioden pågående ökning av deltidsfrekvensen. Däremot avser uppgifterna om beräknade förändringar för perioden 1977–1981 enbart sysselsättningseffekten av planerade nya tjänster, omräknade till antalet anställda med ledning av nuvarande deltidsfrekvens. I tabellerna återfinns uppgifter om den nuvarande deltidssysselsättningen inom den offentliga sektorn.

1.1 Tabellkommentarer

1.1.1 *Kommentarer till tabellerna 1–3*

Den offentliga sysselsättningens nuvarande fördelning på staten, landstingen och kommunerna belyses i *tabellerna 1–3* som avser förhållandena 1976. Uppgifterna för staten omfattar både statligt anställda och anställda i statsunderstödd verksamhet. Större delen av den senare kategorin utgörs av lärarpersonalen, som uppgick till omkring 20 % av totala antalet anställda i statlig och statsunderstödd verksamhet. För att få en fullständig bild av det sammanlagda antalet anställda hos staten skall de i tabellerna redovisade talen för 1976 ökas med ca 60 000 avseende viss statlig personal som inte ingår i det här använda statistikunderlaget. Det totala antalet anställda hos staten och i statsunderstödd verksamhet uppgick 1976 till ca 540 000. Vid samma tidpunkt var antalet anställda hos kommuner och landsting ca 670 000. Det sammanlagda antalet anställda inom den offentliga sektorn uppgick alltså till i runt tal 1 200 000, vilket motsvarar ca 30 % av det totala antalet sysselsatta i landet 1976.

Tabellerna 2 och 3 visar den regionala fördelningen av den offentliga sektorns sysselsättning dels länsvis och dels efter ortsstrukturen. När antalet anställda därvid anges per 1 000 invånare i länen och kommunerna avses antalet anställda med arbetsplats i respektive län och kommuner. Fördelningen på länen av det totala antalet offentligt anställda visar en spännvidd på mellan högst 180 och lägst 105 anställda per 1 000 invånare. Detta illustrerar hur serviceutbudet och sysselsättningen inom den offentliga sektorn varierar mellan olika delar av landet. De högsta relativa sysselsättningstalen för den offentliga sektorn finns i Stockholms och Uppsala län och i de tre nordligaste länen, medan de lägsta talen återfinns i Älvsborgs, Kalmar och Hallands län.

Av den regionala fördelningen efter ortsstrukturen framgår hur den offentliga sektorns sysselsättning i förhållande till invånarantalet också är påtagligt koncentrerad till de större kommunerna. Storstadsområdena och primära centra har större andel offentligt anställda än regionala centra, som i

sin tur har större andel än kommunala centra. Till en del förklaras detta av ortstypernas olika funktioner och möjligheterna till pendling kan dessutom innebära en viss utjämning i sysselsättningsavseende, men det finns ändå anledning att uppmärksamma de mycket betydande skillnaderna. Som en måttstock på skillnaderna kan man peka på att antalet offentligt anställda per 1 000 invånare i storstadsområdena och primära centra är dubbelt så stort som i kommuncentra med en genomsnittlig spännvidd på mellan 168 och 85 anställda per 1 000 invånare.

1.1.2 *Kommentarer till tabellerna 4–6*

I *tabellerna 4–6* redovisas utöver den geografiska fördelningen hur den offentliga sektorns sysselsättning 1976 fördelar sig på olika verksamhetsområden. Vid bearbetningen av materialet har anställda i sjukvården genomgående hänförts till landstingssektorn för att siffrorna skall bli jämförbara. I den statliga verksamheten, som enligt vad förut sagts också innefattar statsunderstödd verksamhet, fördelas antalet anställda med ca 60 % på den civila statsförvaltningen, ca 30 % på de statliga affärsverken och ca 10 % på försvarsverksamheten. De statliga bolagen ingår inte i de här redovisade siffrorna, liksom för övrigt i motsvarande siffror inte heller de kommunala bolagen.

Av andra tillgängliga uppgifter framgår att de egentligt statsanställda, dvs. exklusive statsunderstödd verksamhet, till 58 % arbetar på den lokala nivån, 25 % på regional nivå och 17 % i central statsförvaltning. Med regional nivå avses då en myndighetsorganisation med landet indelat i 2–24 områden, medan lokal nivå betecknar allt som har landet indelat i mindre enheter än län. Den lokala nivån domineras av affärsverken, medan den civila statsförvaltningen är dominerande på regional nivå där man återfinner framför allt den högre utbildningen och länsförvaltningen.

I landstingens verksamhet var ca 85 % anställda i hälso- och sjukvården, varav 4 procentenheter i distriktssjukvården, 19 procentenheter i långtidssjukvården och 62 procentenheter i den övriga i huvudsak sjukhusanknutna vården. Av antalet anställda i kommunernas verksamhet avsåg 18 % barnomsorgen, 27 % äldreomsorgen, 15 % undervisning och 40 % annan kommunal verksamhet.

Den länsvisa fördelningen av antalet anställda per 1 000 invånare i tabell 5 visar bl. a. hur försvarsverksamheten i vissa län lyfter upp totalsiffran för statligt anställda. Antalet anställda i de statliga affärsverken varierar också kraftigt mellan länen med en spännvidd på mellan 9 och 26 anställda per 1 000 invånare. De lägsta siffrorna för det sammanlagda antalet statligt anställda per 1 000 invånare uppvisar Älvsborgs och Kalmar län, medan de högsta talen återfinns i Stockholms och Uppsala län. Spännvidden är här mellan 38 och 88 anställda per 1 000 invånare. Beträffande landstingens verksamhet är skillnaderna mellan länen mest framträdande när det gäller långtidssjukvården. I kommunernas verksamhet föreligger betydande skillnader mellan länen i fråga om barnomsorgen, där antalet anställda per 1 000 invånare varierar mellan 5 och 13 anställda.

Beträffande den regionala fördelningen efter ortsstrukturen visar tabell 6 bl. a. hur landstingens sysselsättning inom sjukvården är starkt koncentrerad

till de större orterna och att detta blir ännu mera markant om man ser enbart på gruppen övrig sjukvård som i huvudsak innehåller den sjukhusanslutna vården. Primära centra har t. ex. här 10 gånger fler anställda per 1 000 invånare än kommuncentra. Sysselsättningen inom de decentraliserade vårdformerna för distriktssjukvård och långtidssjukvård är av naturliga skäl mera jämnt fördelad mellan ortstyperna.

Kommunernas verksamhet uppvisar till följd av dess lokala anknytning totalt sett en ganska jämn fördelning av sysselsättningen per 1 000 invånare mellan ortstyperna, fastän kommuncentra även här ligger lägre än de större kommuntyperna. Ser man på kommunernas olika verksamhetsområden är antalet anställda per 1 000 invånare i barnomsorgen mer än dubbelt så högt i storstadsområdena jämfört med kommuncentra och regionala centra. För äldreomsorgen är förhållandet delvis omvänt med ca 15 anställda per 1 000 invånare i kommuncentra och regionala centra mot ca 10 i storstadsområdena. I båda dessa fall torde siffrorna delvis återspegla olikheter i befolkningens sammansättning. De betydande skillnaderna inom barnomsorgen beror på olikheter i antalet förvärvsarbetande kvinnor men är också uttryck för en ojämn utbyggnadsgrad. Detta blir ännu mera framträdande om man ser på de enskilda kommunerna.

1.1.3 *Kommentarer till tabellerna 7–10*

Tabellerna 7–10 belyser de regionala förändringarna av antalet anställda 1971–1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Liksom i övriga tabeller har anställda i sjukvården genomgående hänförts till landstingssektorn för att siffrorna skall bli jämförbara.

Den i tabellerna 7–10 redovisade regionala fördelningen av den offentliga sysselsättningens förändringar 1971–1976 grundas på statistiska centralbyråns personalstatistik för staten, kommunerna och landstingen. Det grundmaterial som har använts för de regionala fördelningarna torde för den statliga verksamheten ge något för höga tal, beroende på vissa ändringar i de statistiska definitionerna för statistikens innehåll under perioden i fråga. Efter en justering med hänsyn till dessa felkällor kan den totala ökningen av antalet offentligt anställda under de sex åren 1971–1976 beräknas till ca 270 000, varav ca 210 000 i kommunernas och landstingens verksamhet. Som tidigare framhållits innefattar denna sysselsättningsökning, som i genomsnitt utgör 45 000 per år, både anställda på nya tjänster och en under perioden pågående ökning av deltidsfrekvensen. Denna ökning med ca 270 000 anställda inom den offentliga sektorn för perioden 1971–1976 var större än den samtidiga nettoökningen av den totala sysselsättningen i landet, som för samma period uppgick till ca 220 000 enligt statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. Kommunernas och landstingens andel av den totala sysselsättningen i landet ökade från 12 % 1970 till 17 % 1976.

När det gäller den regionala fördelningen kan man enligt tabellerna 7–10 sammanfattningsvis konstatera, att storstadsområdena och primära centra under perioden 1971–1976 har haft den snabbaste utvecklingstakten i antalet offentligt anställda per 1 000 invånare. Därefter följer grupperna regionala centra och kommuncentra. Den slutsats man kan dra beträffande förändringarna i den offentliga sysselsättningen 1971–1976 är att de kommuntyper

som redan hade en stor andel offentligt anställda också har haft den högsta ökningstakten. Trots detta har de regionala olikheterna i den offentliga sysselsättningen under denna period inte ökat lika kraftigt som i slutet av 1960-talet.

Av tabell 10 framgår att ökningstakten i antal anställda per 1 000 invånare för inre stödområdet under perioden 1971–1976 har varit över genomsnittet inom grupperna primära centra, regionala centra och kommuncentra och då mest påtagligt inom gruppen kommuncentra. Detsamma gäller siffrorna för 1976 i tabell 3 och för den beräknade utvecklingen 1977–1981 i tabell 14. Detta visar att dessa orter i högre grad än andra är beroende av den offentliga sysselsättningen. Om man för perioden 1971–1976 jämför inre stödområdet i sin helhet med det totala riksgenomsnittet ligger detta område likväl under genomsnittet. Detta förklaras av att det i inre stödområdet inte ingår några storstadsområden och endast ett primärt centrum (Östersund), dvs. de ortstyper som har det högsta antalet offentligt sysselsatta per 1 000 invånare. För den beräknade utvecklingen 1977–1981 gäller dock att det inre stödområdet även vid en jämförelse med det totala riksgenomsnittet har det största ökningstalet för offentligt anställda per 1 000 invånare.

1.1.4 *Kommentarer till tabellerna 11–21*

Tabellerna 11–21 avser de beräknade förändringarna av antalet anställda 1977–1981 hos staten, landstingen och kommunerna. För kommunerna och landstingen grundas uppgifterna i dessa tabeller på de ekonomiska långtidsplanerna enligt KELP- och LKELP-undersökningarna 1977. Som påpekats i avsnitt 4.1 torde dessa uppgifter om sysselsättningsökningen 1977–1981 vara underskattade jämfört med den samtidigt beräknade volymökningen i övrigt i de ekonomiska långtidsplanerna, beroende på att planeringsmetodiken för sysselsättningstalen i KELP och LKELP inte är lika utvecklad som planeringssystemet i övrigt. Å andra sidan får man vid bedömningen av uppgifterna för perioden 1977–1981 observera att den totalt planerade sysselsättningsökningen kan komma att påverkas av de begränsade ekonomiska ramarna för kommunernas och landstingens verksamhet.

Samtidigt kan konstateras att den planerade sysselsättningsökningen hos kommunerna och landstingen till den övervägande delen avser den prioriterade utbyggnaden av barnomsorgen och vårdmöjligheterna för de äldre. I dessa frågor hänvisas i övrigt till vad som har anförts i avsnitt 4.1 om den offentliga sektorns samband med regionalpolitiken.

Som läsanvisningar till tabellerna 11–21 bör vidare påpekas att de för landstingen och kommunerna redovisade förändringstalen för perioden 1977–1981 helt utgår från uppgifterna i KELP och LKELP. Därigenom undviks de felaktigheter i förändringstalen som annars skulle uppstått vid en anknytning till de på ett annat statistikunderlag framtagna uppgifterna för 1976 och 1971–1976. Det bör särskilt påpekas att förändringstalen 1977–1981 för lärarpersonal därvid i enlighet med KELP ingår i de för kommunerna redovisade uppgifterna, medan motsvarande uppgifter för 1976 och 1971–1976 som förut nämnts hänförts till staten såsom statsunderstödd verksamhet. Liksom i de tidigare redovisade tabellerna har anställda i sjukvården genomgående hänförts till landstingssektorn. Beträffande de

totala förändringstalen för kommunerna bör också nämnas att det föreligger ett statistiskt bortfall enligt KELP som innebär att de i tabellerna redovisade totalsiffrorna för perioden 1977–1981 bör höjas med en sysselsättningsökning på ca 3 500 anställda.

Den totalt beräknade ökningen av antalet anställda på nya tjänster under de fem åren 1977–1981 utgör för landstingen ca 65 000, varav ca 55 000 inom hälso- och sjukvården, och för kommunerna efter komplettering med det nyssnämnda statistiska bortfallet ca 83 000. I avrundat tal kan den beräknade sysselsättningsökningen 1977–1981 hos kommunerna och landstingen således anges till 150 000. Som tidigare påpekats avser dessa uppgifter enbart den beräknade sysselsättningseffekten av planerade nya tjänster omräknade till antalet anställda med ledning av nuvarande deltidsfrekvens, medan de uppgifter som redovisas beträffande förändringarna under perioden 1971–1976 (tabellerna 7–10) uttrycker den sammanlagda effekten av nya tjänster och en under den perioden fortgående ökning av deltidsfrekvensen. Uppgifterna om den nuvarande deltidssysselsättningen redovisas senare i tabellerna 24–25.

Vid en jämförelse med KELP- och LKELP-siffrorna för 1976 motsvarar den beräknade sysselsättningsökningen för perioden 1977–1981 en ökning med 20 % för landstingen och 16 % för kommunerna. Enligt tabell 11 uppvisar fördelningen länsvis en spännvidd i ökningstalen som för landstingen är i runt tal mellan 10 och 30 procentenheter och för kommunerna mellan 10 och 20 procentenheter. Av den regionala fördelningen efter ortsstrukturen i tabell 12 framgår att sysselsättningsökningen i kommuncentra, där utgångsvärdena är låga, vid en procentuell beräkning av ökningstalen ligger över genomsnittet hos landstingen men något under genomsnittet hos kommunerna.

Det sagda gäller om man mäter förändringarna procentuellt i förhållande till situationen 1976. Ser man i stället på de relativa förändringstalen för samma period uttryckta i antalet anställda per 1 000 invånare i tabellerna 13–14, blir bilden helt annorlunda för både landstingen och kommunerna. Den ökade sysselsättningen per 1 000 invånare visar här i förhållande till genomsnittet för hela landet lägre ökningstal för kommuncentra och även för regionala centra och högre ökningstal än genomsnittet för storstadsområdena och primära centra. Den planerade utvecklingen förstärker alltså den koncentration till de större kommuntyperna som för 1976 redovisas i tabell 3, även om förändringarna inte är lika markanta som de faktiska talen för 1976.

Fördelningen länsvis uppvisar med samma mätmetod en spännvidd i den beräknade sysselsättningsökningen 1977–1981 som för landstingen är mellan 3 och 14 anställda per 1 000 invånare och för kommunerna mellan 3 och 12 anställda per 1 000 invånare. I närmare hälften av landstingen redovisas en ökningstakt under riksgenomsnittet samtidigt som dessa landsting i regel också ligger under riksgenomsnittet för det faktiska antalet anställda per 1 000 invånare 1976. Beträffande kommunerna är förhållandet detsamma i en tredjedel av länen.

Fördelningen på länen och efter ortsstrukturen visar alltså en påtaglig tendens med den största ökningstakten där man redan i utgångsläget 1976 hade relativt sett flest anställda per 1 000 invånare. Till en del beror dessa

olikheter på skillnader i åldersstrukturen och beträffande kommunernas barnomsorg på skillnader i antalet förvärvsarbetande kvinnor. För landstingens del förklaras olikheterna delvis också av att vissa landsting har regionsjukhus och av att vissa landsting mera än andra har avtal med privata sjukhem. Det finns ändå anledning att uppmärksamma en utveckling som på angivet sätt leder till en förstärkning i stället för en utjämning av olikheterna i den offentliga sysselsättningen hos kommunerna och landstingen. Som förut nämnts i samband med tabellerna 7–10 kan samma tendens utläsas för den faktiska utvecklingen under perioden 1971–1976.

I tabellerna 15–21 redovisas förändringarna av antalet anställda 1977–1981 hos landstingen och kommunerna även med fördelning på olika verksamhetsområden. Av dessa tabeller framgår att den beräknade ökningen av antalet anställda har sin tyngdpunkt i de prioriterade områden som avser barnomsorgen och vårdmöjligheterna för de äldre. Mer än hälften av landstingens planerade ökningstal 1977–1981 för anställda inom sjukvården avser långtidssjukvården och distriktssjukvården, medan dessa vårdgrenar 1976 svarade för knappt en fjärdedel av sysselsättningen inom sjukvården. Hos kommunerna avser omkring tre fjärdedelar av den beräknade personalökningen 1977–1981 de prioriterade områdena för barnomsorgen och äldreomsorgen, som för 1976 svarade för mindre än hälften av den kommunala sysselsättningen. Inom de olika verksamhetsområdena framgår av tabell 16 att de största procentuella ökningarna återfinns inom barnomsorgen, distriktssjukvården och långtidssjukvården med 65, 43 respektive 41 %. Den motsvarande procentuella fördelningen länsvis och efter ortsstrukturen framgår av tabellerna 18 och 19. Förändringarna 1977–1981 av antalet anställda per 1 000 invånare inom de olika verksamhetsområdena hos kommunerna och landstingen visas i tabellerna 20 och 21 med fördelning på länen och efter ortsstrukturen. I hälften av landstingen är ökningstakten för långtidssjukvården lägre än riksgenomsnittet samtidigt som dessa landsting för långtidssjukvården i de flesta fallen ligger under riksgenomsnittet i faktiskt antal anställda per 1 000 invånare 1976. Beträffande barnomsorgen förhåller det sig också på motsvarande sätt i hälften av länen, varav det i tio fall gäller län med samma situation för långtidssjukvården. Även på de prioriterade verksamhetsområdena ökar alltså skillnaderna mellan länen i en omfattning som inte helt kan förklaras av olikheter i befolkningens ålderssammansättning m. m.

Ser man på den regionala fördelningen efter ortsstrukturen då det gäller den beräknade ökningen 1977–1981 av antalet anställda per 1 000 invånare finner man för långtidssjukvården högre ökningstal än riksgenomsnittet i kommuncentra men lägre i regionala centra och ett tal omkring riksgenomsnittet i primära centra. Det tyder på en viss påbörjad decentraliseringstendens vid planeringen av långtidssjukvårdens utbyggnad. Sysselsättningsökningen i kommunernas planerade utbyggnad av barnomsorgen pekar däremot på en fortsatt koncentration till storstadsområdena och primära centra med ökningstal för antalet anställda per 1 000 invånare på 7,0 respektive 5,7 mot 3,4 respektive 2,8 i regionala centra och kommuncentra.

De uppgifter om förändringen 1977–1981 av antalet statligt anställda som redovisas i tabellerna 11–21 bygger på en enkät som vi har gjort hos länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter. Till grund för dessa bedöm-

ningar ligger de prognoser över den framtida sysselsättningsutvecklingen som länsstyrelserna gjort inom ramen för 1978 års översyn av länsplaneringen. Ett problem har varit att man i dessa prognoser hittills inte har någon uppdelning av sysselsättningen efter huvudman. Det har därför varit nödvändigt att göra vissa uppskattningar av den beräknade sysselsättningsutvecklingen i den statliga verksamheten. Detta har skett bl. a. med ledning av de uppgifter som de statliga myndigheterna numera är skyldiga att årligen redovisa till regeringen och länsstyrelserna om förändringar i verksamheten som är av betydelse för den regionala utvecklingen och som även skall innehålla sysselsättningsplaner för de närmaste fem åren. Denna rapportering är dock fortfarande under uppbyggnad och materialet är både ofullständigt och oenhetligt. De redovisade uppgifterna om den beräknade sysselsättningsutvecklingen i den statliga verksamheten är därför ganska osäkra. De ger ändå i stora drag en bild av hur den statliga sysselsättningen kan komma att förändras i länen och de olika ortstyperna under perioden 1977–1981.

Enligt de föreliggande uppgifterna i tabellerna 11–21 kan antalet anställda i den statliga verksamheten under femårsperioden 1977–1981 beräknas öka med ca 20 000. Det motsvarar en ökning med endast 5 % för hela femårsperioden. Denna nivå på sysselsättningsökningen i den statliga verksamheten är troligen något underskattad, särskilt om man jämför med den faktiska utvecklingen tidigare under 1970-talet. Det bör observeras att lärarpersonalen i grundskolan och gymnasieskolan inte ingår i den nämnda siffran, eftersom uppgifterna om den beräknade sysselsättningsutvecklingen för denna personalkategori för perioden 1977–1981 i stället återfinns i de tidigare för kommunerna angivna sysselsättningstalen enligt KELP-undersökningen 1977.

Som framgår av tabellerna 15–17 avser den här angivna ökningen av antalet anställda hos de statliga myndigheterna i huvudsak den civila statsförvaltningen. För de statliga affärsverken redovisas en ökning med ca 3 000 anställda och beträffande försvarsverksamheten en minskning med ca 2 500 anställda.

Beträffande den geografiska fördelningen på länen föreligger betydande skillnader, vilket framgår av tabellerna 11, 13, 18 och 20. Stockholms län uppvisar t. ex. endast en ökning med någon procent medan beräknade sysselsättningsökningar på mer än 10 % redovisas i flera län. De stora skillnaderna mellan länen återspeglar bl. a. effekterna av den beslutade omlokaliseringen av statliga verk från Stockholmsområdet.

Uppgifter om den regionala fördelningen på de olika ortstyperna framgår av tabellerna 12, 14, 19 och 21. I den statliga verksamheten beräknas sysselsättningsökningen för 1977–1981 till 55 % gå till primära centra, 25 % till storstadsområdena, 15 % till regionala centra och 5 % till kommuncentra. Det höga talet för primära centra är i huvudsak en effekt av den nämnda omlokaliseringen av statliga verk från Stockholmsområdet till ett 15-tal primära centra ute i landet. Av den beräknade syselsättningsökningen i den civila statsförvaltningen belöper omkring hälften på primära centra. För affärsverken är ökningstakten ännu mer koncentrerad till primära centra. Beträffande försvarsverksamheten redovisas en beräknad sysselsättningsminskning i samtliga ortstyper utom primära centra.

1.1.5 *Kommentarer till tabellerna 22–23*

I tabellerna 22–23 redovisas andelen kvinnor i den offentliga sektorns sysselsättning 1976. Därav framgår att två tredjedelar av antalet anställda inom den offentliga sektorn är kvinnor. Procenttalen är för statligt anställda 47 %, för anställda hos landstingen 85 % och för kommunalt anställda 75 %.

I tabellerna över länen och ortstyperna har det statistiska materialet här inte medgett någon fullständig redovisning av deltidssysselsättningen inom olika delsektorer. Av materialet kan dock utläsas uppgifter om detta för riket som helhet. Beträffande den statliga verksamheten kan man bl. a. konstatera att en fjärdedel av de anställda inom försvarsverksamheten är kvinnor. Affärsverken har 37 % kvinnor och den civila statsförvaltningen 54 %.

I landstingens verksamhet ligger andelen kvinnor på ca 90 % inom distriktssjukvården och långtidssjukvården och på drygt 85 % inom hälso- och sjukvården i övrigt. För sjuksköterskor, undersköterskor och sjukvårdsbiträden kan vidare nämnas att andelen kvinnor ligger på mellan 95 och 98 %, medan andelen kvinnliga läkare är 24 %. Bland såväl kvinnor som män är åldergruppen 25–34 år den största hos landstingen.

I den kommunala verksamheten är andelen kvinnor 97 % inom barnomsorgen med förskollärare, barnskötare och ekonomipersonal som de största personalkategorierna samt 98 % inom äldreomsorgen där hemvårdarna är den största personalkategorin. Motsvarande andelar inom sektorerna undervisning och annan kommunal verksamhet är 82 resp. 49 %. Av kvinnorna med kommunal anställning är de flesta mellan 45 och 54 år, medan den största gruppen av männen tillhör åldersgruppen 25–34 år.

Beträffande den regionala fördelningen föreligger inte några större skillnader mellan länen frånsett den statliga verksamheten, där det finns en spännvidd på mellan 38 och 50 procentenheter vid ett riksgenomsnitt på 47 % kvinnligt anställda. Om man ser på den regionala fördelningen efter ortsstrukturen kan man i den statliga verksamheten urskilja högre tal för kvinnligt anställda i storstadsområdena jämfört med de andra ortstyperna. I landstingens och kommunernas verksamhet är förhållandet det omvända med högre antal kvinnligt anställda i kommuncentra och regionala centra jämfört med primära centra och storstadsområdena.

1.1.6 *Kommentarer till tabellerna 24–25*

Statistiska uppgifter om den nuvarande deltidssysselsättningen inom den offentliga sektorn lämnas slutligen i *tabellerna 24–25*. Uppgifterna avser 1976 och omfattar summan av vad som i statistiken redovisas under både rubrikerna deltidssysselsatta och timanställda. Av tabellerna framgår att den sammanlagda andelen deltidssysselsatta inom den offentliga sektorn är ca 40 %, fördelat på 18 % timanställda och 22 % deltidssysselsatta. Skillnaderna är påtagliga mellan statligt anställda där andelen är 21 % och anställda hos landstingen och kommunerna med en andel deltidssysselsatta på 46 respektive 60 %. Siffrorna bekräftar det kända sambandet mellan andelen kvinnligt anställda och deltidssysselsättningen, även om landstingen har relativt sett fler kvinnligt anställda än kommunerna trots att kommunerna har en större

andel deltidssysselsatta. Förklaringen till det senare torde vara att sjukvården med hög andel kvinnligt anställda är den dominerande verksamhetsgrenen hos landstingen och att kommunerna har flera verksamhetsområden med stor andel deltidssysselsatta.

Ser man så på olika delsektorer finner man att affärsverken har den största andelen deltidssysselsatta inom den statliga verksamheten med 24 %. Därnäst kommer den civila statsförvaltningen med 21 % medan andelen inom försvaret ligger på 12 %. I landstingens verksamhet är andelen deltidssysselsatta störst inom långtidssjukvården med 60 %. Beträffande kommunernas verksamhet är de högsta talen för deltidssysselsättningen 84 % inom äldreomsorgen, 80 % inom undervisningen och 65 % inom barnomsorgen, i samtliga fall med största delen deltidssysselsatta som timanställda.

Den regionala fördelningen på länen uppvisar i den statliga verksamheten en spännvidd mellan 18 och 26 procentenheter i andelen deltidssysselsatta. I landstingens verksamhet är motsvarande siffror vid en länsvis fördelning 36 respektive 55 % och i kommunernas verksamhet 52 respektive 70 %. Den regionala fördelningen efter ortsstrukturen visar för den statliga verksamheten inte några större skillnader i deltidsfrekvensen, medan man för såväl landstingens som kommunernas verksamhet kan notera påtagligt högre tal för kommuncentra och regionala centra jämfört med primära centra och storstadsområden. Hos kommunerna är andelen deltidssysselsatta i kommuncentra nära 70 % mot ca 55 % i storstadsområdena, och motsvarande tal för anställda hos landstingen är 58 respektive 39 %.

Tabell 1 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna

Område	Staten[a]	Landstingen	Kommunerna	Summa
Hela landet	483 500	285 500	387 200	1 156 200

[a] Därtill kommer ca 60 000 statligt anställda som inte ingår i det här använda statistikunderlaget. Det totala antalet anställda hos staten och i statsunderstödd verksamhet uppgick således till ca 540 000, varav ca 115 000 var lärarpersonal.

Tabell 2 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Länsvis per 1 000 invånare

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholms	88.5	35.1	56.4	180.0
Uppsala	77.1	42.4	43.6	163.1
Södermanlands	44.9	30.6	45.4	120.9
Östergötlands	55.1	37.1	46.7	138.9
Jönköpings	45.8	32.4	44.1	122.3
Kronobergs	45.2	32.7	42.5	120.4
Kalmar	38.7	32.8	40.8	112.3
Gotlands	68.1	31.6	55.9	155.6
Blekinge	57.5	31.3	36.9	125.7
Kristianstads	50.9	30.2	33.0	114.1
Malmöhus	54.7	41.6	42.4	138.7
Hallands	41.9	28.0	37.3	107.2
Göteborgs och Bohus	57.7	35.8	54.4	147.9
Älvsborgs	38.3	23.9	43.2	105.4
Skaraborgs	47.8	29.6	43.1	120.5
Värmlands	44.3	33.4	45.6	123.3
Örebro	53.2	40.8	51.2	145.2
Västmanlands	47.3	28.3	48.8	124.4
Kopparbergs	42.3	33.6	42.7	118.6
Gävleborgs	46.8	30.9	43.4	121.1
Västernorrlands	58.2	38.2	43.0	139.4
Jämtlands	63.4	37.0	56.3	156.7
Västerbottens	63.9	40.5	53.9	158.3
Norrbottens	76.3	38.0	42.3	156.6
Hela landet	58.9	34.6	47.0	140.5

Tabell 3 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning efter ortsstrukturen per 1 000 invånare

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	76.8	38.1	52.9	167.8
Primära centra tot	67.5	46.3	46.5	160.3
Inre stödområdet	87.4	54.6	51.9	193.9
Yttre stödområdet	71.6	45.8	45.4	162.8
Grå zonen	66.2	38.5	42.5	147.2
Övriga landet	65.6	47.0	47.1	159.7
Regionala centra tot	44.0	30.7	44.4	119.1
Inre stödområdet	57.1	31.4	48.6	137.1
Yttre stödområdet	46.7	33.1	46.3	126.1
Grå zonen	39.3	39.1	44.4	122.8
Övriga landet	41.1	28.8	42.7	112.6
Kommuncentra tot	30.6	14.9	39.6	85.1
Inre stödområdet	41.3	16.3	51.4	109.0
Yttre stödområdet	29.6	21.8	41.9	93.3
Grå zonen	27.1	15.5	41.5	84.1
Övriga landet	29.6	12.5	36.5	78.6
Inre stödområdet	56.6	30.3	50.0	136.9
Yttre stödområdet	54.3	37.0	45.0	136.3
Grå zonen	46.5	30.9	42.8	120.2
Övriga landet	61.0	34.8	47.5	143.3
Hela landet	58.9	34.6	47.0	140.5

Tabell 4 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden.

Staten				Landstingen					Kommunerna					Summa
Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks	Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
483 500	300 950	46 100	136 450	285 500	12 500	48 700	180 300	44 000	387 200	69 900	102 200	58 000	157 100	1 156 200

Tabell 5 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden. Länsvis per 1 000 invånare.

Län	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Stockholms	88.5	54.2	8.1	26.2	35.1	1.2	6.9	20.9	6.1
Uppsala	77.1	58.4	6.9	11.8	42.4	1.3	6.3	31.0	3.8
Södermanlands	44.9	30.1	5.2	9.6	30.6	1.4	3.3	21.9	4.0
Östergötlands	55.1	33.4	6.4	15.3	37.1	1.5	8.5	19.2	7.9
Jönköpings	45.8	28.7	3.5	13.6	32.4	1.3	5.0	21.6	4.5
Kronobergs	45.2	30.3	3.1	11.8	32.7	1.6	4.1	21.2	5.8
Kalmar	38.7	27.8	1.7	9.2	32.8	2.0	6.5	18.4	5.9
Gotlands	68.1	36.8	22.6	8.7	31.6	1.7	5.3	18.7	5.9
Blekinge	57.5	27.9	20.9	8.7	31.3	1.4	5.0	19.6	5.3
Kristianstads	50.9	26.7	13.5	10.7	30.2	1.6	2.8	21.0	4.8
Malmöhus	54.7	36.5	1.4	16.6	41.6	1.2	6.2	28.0	6.2
Hallands	41.9	25.4	4.2	12.3	28.0	1.3	5.1	17.0	4.6
Göteborgs och Bohus	57.7	37.3	3.1	17.3	35.8	1.7	6.8	23.5	3.8
Älvsborgs	38.3	25.1	1.2	12.0	23.9	1.5	4.3	14.8	3.3
Skaraborgs	47.8	27.6	10.3	9.9	29.6	1.4	5.9	18.5	3.8
Värmlands	44.3	27.7	4.2	12.2	33.4	1.7	5.4	21.8	4.5
Örebro	53.2	34.3	2.4	16.5	40.8	1.9	6.9	24.7	7.3
Västmanlands	47.3	28.3	3.0	16.0	28.3	1.4	4.0	15.8	7.1
Kopparbergs	42.3	28.0	2.0	12.3	33.6	1.4	4.8	22.1	5.3
Gävleborgs	46.8	28.4	2.9	15.5	30.9	1.4	5.6	19.6	4.3
Västernorrlands	58.2	33.4	5.7	19.1	38.2	1.9	6.6	24.3	5.4
Jämtlands	63.4	33.2	11.8	18.4	37.0	1.8	9.2	19.7	6.3
Västerbottens	63.9	44.7	2.7	16.5	40.5	2.0	7.3	25.2	6.0
Norrbottens	76.3	39.3	12.6	24.4	38.0	2.1	3.7	27.1	5.1
Hela landet	58.9	36.7	5.6	16.6	34.6	1.5	5.9	21.8	5.4

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
56.4	13.1	8.9	7.6	26.8	180.0
43.6	8.4	10.9	8.1	16.2	163.1
45.4	9.1	11.5	7.2	17.6	120.9
46.7	10.1	12.3	6.9	17.4	138.9
44.1	6.0	14.7	7.5	15.9	122.3
42.5	7.3	13.8	6.8	14.6	120.4
40.8	5.8	13.2	7.1	14.7	112.3
55.9	12.1	9.9	8.4	25.5	155.6
36.9	6.0	9.6	5.6	15.7	125.7
33.0	5.2	10.6	5.3	11.9	114.1
42.4	8.8	9.5	5.7	18.4	138.7
37.3	5.8	12.1	6.4	13.0	107.2
54.4	9.8	13.3	5.3	26.0	147.9
43.2	7.4	14.5	6.7	14.6	105.4
43.1	6.8	15.9	6.9	13.5	120.5
45.6	5.6	17.0	7.1	15.9	123.3
51.2	9.8	14.1	7.7	19.6	145.2
48.8	10.0	12.9	8.7	17.2	124.4
42.7	4.8	13.4	8.0	16.5	118.6
43.4	5.7	14.4	6.7	16.6	121.1
43.0	5.3	13.6	7.0	16.9	139.4
56.3	5.5	23.5	9.0	18.3	156.7
53.9	7.0	19.7	9.2	17.8	158.3
42.3	5.2	11.5	9.2	16.4	156.6
47.0	8.5	12.4	7.1	19.0	140.5

Tabell 6 Antal anställda 1976 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden efter ortsstrukturen per 1 000 invånare.

Område	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Storstadsområdena	76.8	48.5	5.5	22.8	38.1	1.4	6.6	24.4	5.7
Primära centra tot	67.5	41.0	8.8	17.7	46.3	1.5	5.5	32.4	6.9
Inre stödområdet	87.4	41.0	22.8	23.6	54.6	1.3	5.9	37.5	9.9
Yttre stödområdet	71.6	43.0	8.5	20.1	45.8	1.7	5.0	32.9	6.2
Grå zonen	66.2	40.1	5.7	20.4	38.5	1.7	5.3	26.2	5.3
Övriga landet	65.6	40.5	8.8	16.3	47.0	1.4	5.7	32.7	7.2
Regionala centra	44.0	27.4	4.3	12.3	30.7	1.6	5.7	19.0	4.4
Inre stödområdet	57.1	31.3	5.0	20.8	31.4	1.9	6.2	19.6	3.7
Yttre stödområdet	46.7	29.9	5.4	11.4	33.1	1.6	5.9	20.8	4.8
Grå zonen	39.3	25.8	3.2	10.3	39.1	1.8	5.7	23.2	8.4
Övriga landet	41.1	26.0	3.9	11.2	28.8	1.5	5.5	17.8	4.0
Kommuncentra tot	30.6	19.7	1.9	9.0	14.9	1.7	6.0	3.5	3.7
Inre stödområdet	41.3	24.9	1.5	14.9	16.3	2.3	7.9	3.3	2.8
Yttre stödområdet	29.6	20.0	0.1	9.5	21.8	1.7	6.2	8.2	5.7
Grå zonen	27.1	17.4	0.4	9.3	15.5	1.6	6.6	1.8	5.5
Övriga landet	29.6	19.0	2.8	7.8	12.5	1.6	5.1	3.1	2.7
Inre stödområdet	56.6	30.6	6.6	19.4	30.3	2.0	6.8	17.2	4.3
Yttre stödområdet	54.3	33.7	5.7	14.9	37.0	1.7	5.7	23.9	5.7
Grå zonen	46.5	29.0	3.4	14.1	30.9	1.7	5.9	17.1	6.2
Övriga landet	61.0	38.4	5.7	16.9	34.8	1.4	5.9	22.2	5.3
Hela landet	58.9	36.7	5.6	16.6	34.6	1.5	5.9	21.8	5.4

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
52.9	12.0	9.7	6.7	24.5	167.8
46.5	8.5	11.7	7.3	19.0	160.3
51.9	7.9	17.3	8.5	18.2	193.9
45.4	6.9	12.3	8.0	18.2	162.8
42.5	6.5	8.7	6.7	20.6	147.2
47.1	9.3	11.7	7.2	18.9	159.7
44.4	6.2	14.7	7.4	16.1	119.1
48.6	4.2	18.7	9.0	16.7	137.1
46.3	6.0	15.7	7.8	16.8	126.1
44.4	5.5	15.3	7.7	15.9	122.8
42.7	6.8	13.5	6.9	15.5	112.6
39.6	5.1	15.8	6.7	12.0	85.1
51.4	3.2	23.9	9.1	15.2	109.0
41.9	4.4	18.8	7.0	11.7	93.3
41.5	5.3	17.0	6.7	12.5	84.1
36.5	5.5	13.4	6.2	11.4	78.6
50.0	4.5	20.0	9.0	16.5	136.9
45.0	6.1	14.8	7.7	16.4	136.3
42.8	5.8	13.2	7.0	16.8	120.2
47.5	9.5	11.4	6.8	19.8	143.3
47.0	8.5	12.4	7.1	19.0	140.5

Tabell 7 Procentuell förändring av antalet anställda 1971–76 hos staten, landstingen och kommunerna med fördelning länsvis

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholm	16	74	55	35
Uppsala	26	27	55	33
Södermanlands	23	27	39	30
Östergötlands	30	39	58	41
Jönköpings	18	32	51	32
Kronobergs	21	21	54	31
Kalmar	16	40	38	30
Gotlands	23	50	51	37
Blekinge	28	33	34	31
Kristianstads	15	64	52	36
Malmöhus	23	49	39	35
Hallands	32	82	58	52
Göteborg och Bohus	17	49	60	38
Älvsborgs	19	12	45	27
Skaraborgs	21	36	48	33
Värmlands	16	55	33	31
Örebro	27	49	29	33
Västmanlands	18	34	35	28
Kopparbergs	13	57	35	31
Gävleborgs	17	32	19	21
Västernorrlands	19	25	25	22
Jämtlands	15	45	46	32
Västerbottens	16	38	36	28
Norrbottens	20	51	26	30
Hela landet	19	46	45	33

Tabell 8 Procentuell förändring av antalet anställda 1971–76 hos staten, landstingen och kommunerna med fördelning efter ortsstrukturen

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	18	62	56	37
Primära centra tot	25	39	44	34
Inre stödområdet	20	43	60	35
Yttre stödområdet	24	45	39	33
Grå zonen	22	39	33	29
Övriga landet	26	37	47	35
Regionala centra tot	16	40	36	29
Inre stödområdet	12	56	20	23
Yttre stödområdet	16	35	26	25
Grå zonen	14	46	34	30
Övriga landet	18	37	45	32
Kommuncentra tot	13	31	35	25
Inre stödområdet	1	52	27	17
Yttre stödområdet	7	22	27	19
Grå zonen	16	36	19	20
Övriga landet	18	32	43	31
Inre stödområdet	11	51	27	24
Yttre stödområdet	19	39	32	28
Grå zonen	19	41	29	27
Övriga landet	20	47	50	35
Hela landet	19	46	45	33

Tabell 9 Förändring av antalet anställda 1971–76 hos staten, landstingen och kommunerna. Länsvis per 1 000 invånare.

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholms	5.8	14.2	19.0	43.2
Uppsala	12.9	6.1	13.4	32.4
Södermanlands	7.4	5.8	12.0	25.2
Östergötlands	11.8	9.7	16.4	37.9
Jönköpings	6.5	7.4	14.5	28.5
Kronobergs	7.0	4.9	14.2	26.1
Kalmar	5.3	8.9	11.2	25.4
Gotlands	12.5	10.3	18.5	41.4
Blekinge	13.2	8.1	9.7	31.1
Kristianstads	5.3	11.0	10.6	27.0
Malmöhus	8.2	12.3	10.7	31.2
Hallands	6.2	10.5	10.8	27.5
Göteborgs och Bohus	7.9	11.5	20.0	39.4
Älvsborgs	4.6	1.4	11.9	17.9
Skaraborgs	7.5	7.2	13.4	28.1
Värmlands	6.0	11.8	11.3	29.1
Örebro	11.3	13.5	11.5	36.3
Västmanlands	7.1	6.7	12.6	26.4
Kopparbergs	4.7	11.9	10.8	27.4
Gävleborgs	6.6	7.4	6.8	20.8
Västernorrlands	9.2	7.6	8.5	25.3
Jämtlands	8.0	11.2	17.5	36.8
Västerbottens	8.4	10.7	13.8	33.0
Norrbottens	10.8	11.9	7.6	30.3
Hela landet	8.3	10.2	13.8	32.3

Tabell 10 Förändring av antalet anställda 1971–76 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning efter ortsstrukturen per 1 000 invånare.

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	9.0	14.0	17.1	40.1
Primära centra tot	11.3	11.3	13.1	35.7
Inre stödområdet	8.4	10.5	16.9	35.8
Yttre stödområdet	10.0	10.2	10.6	30.8
Grå zonen	10.6	11.7	9.8	32.1
Övriga landet	11.8	11.5	14.1	37.4
Regionala centra tot	6.0	7.6	11.6	25.2
Inre stödområdet	7.2	11.9	8.9	28.0
Yttre stödområdet	7.0	8.1	9.9	25.0
Grå zonen	4.9	10.2	11.4	26.5
Övriga landet	5.8	6.3	12.7	24.8
Kommuncentra tot	3.4	6.3	9.9	19.6
Inre stödområdet	3.9	9.1	14.5	27.5
Yttre stödområdet	2.0	6.2	8.9	17.1
Grå zonen	3.6	8.7	6.5	18.8
Övriga landet	3.8	5.3	10.3	19.4
Inre stödområdet	7.0	11.6	11.9	30.5
Yttre stödområdet	7.8	9.5	10.0	27.3
Grå zonen	7.0	9.7	9.3	26.0
Övriga landet	8.6	10.2	14.8	33.6
Hela landet	8.3	10.2	13.8	32.3

Tabell 11 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Totalt och fördelning länsvis i antal avrundat till närmaste 100-tal och i procent.

Län	Staten		Landstingen		Kommunerna		Summa	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Stockholms	1 700	1	13 400	23	17 600	18	32 700	12
Uppsala	1 600	11	1 100	8	3 100	21	5 800	14
Södermanlands	600	8	1 500	15	2 700	17	4 800	14
Östergötlands	1 300	8	3 800	24	4 300	18	9 400	17
Jönköpings	500	6	1 600	13	2 200	12	4 300	11
Kronobergs	300	6	800	12	1 200	19	3 000	14
Kalmar	500	9	2 600	31	1 900	13	5 000	17
Gotlands	–50	–2	500	22	500	12	950	10
Blekinge	50	1	1 000	18	1 000	12	2 050	10
Kristianstads	100	1	1 700	17	1 300	11	3 100	10
Malmöhus	900	3	6 000	18	8 200	18	15 100	14
Hallands	1 000	16	2 300	31	1 700	18	5 000	21
Göteborgs/Bohus	2 800	9	5 500	17	7 200	15	15 500	14
Älvsborgs	400	4	2 700	20	4 200	17	7 300	15
Skaraborgs	400	4	2 800	26	2 600	17	5 800	16
Värmlands	2 000	24	2 200	20	2 100	13	6 300	18
Örebro	1 100	10	2 700	23	2 400	14	6 200	15
Västmanlands	–100	–1	2 000	24	1 000	8	3 000	10
Kopparbergs	1 000	13	1 200	10	2 100	13	4 300	13
Gävleborgs	600	6	1 800	16	1 900	11	4 300	11
Västernorrlands	500	4	2 300	21	3 300	21	6 100	16
Jämtlands	200	3	1 800	31	1 100	13	3 100	15
Västerbottens	500	5	2 100	19	2 200	13	4 800	12
Norrbottens	500	3	3 400	30	2 600	17	6 500	15
Hela landet	18 400	5	66 800	20	79 200	16	164 400	14

Tabell 12 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning efter ortsstrukturen i antal avrundat till närmaste 100-tal och i procent.

Område	Staten		Landstingen		Kommunerna		Summa	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Storstadsområdena	4 700	3	21 300	20	28 600	18	54 600	13
Primära centra tot	9 900	8	23 900	19	26 800	18	60 600	15
Inre stödområdet	300	5	1 000	23	800	19	2 100	15
Yttre stödområdet	2 300	8	5 000	19	6 400	20	13 700	16
Grå zonen	2 200	19	2 100	22	1 900	16	6 200	19
Övriga landet	5 100	7	15 800	18	17 700	17	38 600	14
Regionala centra tot	2 700	5	14 300	19	14 700	12	31 700	12
Inre stödområdet	200	2	2 300	26	1 400	11	3 900	12
Yttre stödområdet	300	2	2 700	17	2 600	10	5 600	10
Grå zonen	300	9	700	11	1 000	15	2 000	12
Övriga landet	1 900	6	8 600	19	9 700	13	20 200	13
Kommuncentra tot	1 100	5	7 300	31	9 100	14	17 500	16
Inre stödområdet	–100	–3	1 200	43	800	9	1 900	12
Yttre stödområdet	100	3	900	14	1 400	12	2 400	11
Grå zonen	500	21	700	21	1 100	13	2 300	16
Övriga landet	600	5	4 500	40	5 800	17	10 900	19
Inre stödområdet	400	2	4 500	28	3 000	11	7 900	13
Yttre stödområdet	2 700	6	8 600	18	10 400	15	21 700	14
Grå zonen	3 000	17	3 500	18	4 000	14	10 500	16
Övriga landet	12 300	4	50 200	20	61 800	16	124 300	13
Hela landet	18 400	5	66 800	20	79 200	16	164 400	14

Tabell 13 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Länsvis per 1 000 invånare.

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholms	1.1	7.6	10.7	19.4
Uppsala	6.5	2.7	11.9	21.1
Södermanlands	2.3	5.6	10.3	18.2
Östergötlands	3.3	9.2	10.7	23.2
Jönköpings	1.8	5.0	6.9	13.7
Kronobergs	1.9	4.1	10.3	16.3
Kalmar	2.2	11.1	8.1	21.4
Gotlands	–1.0	8.8	9.9	17.7
Blekinge	0.2	6.6	7.3	14.1
Kristianstads	0.3	4.4	2.7	7.4
Malmöhus	1.2	7.6	10.7	19.5
Hallands	4.2	8.0	5.9	18.1
Göteborg och Bohus	3.9	7.8	10.3	22.0
Älvsborgs	0.9	6.3	10.2	17.4
Skaraborgs	1.4	10.8	10.1	22.3
Värmlands	7.1	7.7	8.0	22.8
Örebro	3.9	10.2	9.5	23.6
Västmanlands	–0.4	7.2	3.9	10.7
Kopparbergs	3.5	3.4	6.4	13.3
Gävleborgs	2.0	6.3	5.5	13.8
Västernorrlands	2.0	8.2	11.5	21.7
Jämtlands	1.5	13.7	9.0	24.2
Västerbottens	2.3	8.1	8.3	18.7
Norrbottens	2.1	13.4	12.1	27.6
Hela landet	2.2	7.5	9.3	19.0

Tabell 14 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning efter ortsstrukturen per 1 000 invånare.

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	1.6	7.6	10.8	20.0
Primära centra	4.3	9.1	10.2	23.6
Inre stödområdet	3.8	13.3	10.4	27.5
Yttre stödområdet	4.5	8.4	10.9	23.8
Grå zonen	10.6	9.5	8.5	28.6
Övriga landet	3.3	9.1	10.2	22.6
Regionala centra	1.3	6.6	7.3	15.2
Inre stödområdet	0.8	10.1	8.4	19.3
Yttre stödområdet	0.7	6.8	6.3	13.8
Grå zonen	2.2	4.8	8.6	15.6
Övriga landet	1.5	6.1	7.3	14.9
Kommuncentra	0.8	5.5	7.6	13.9
Inre stödområdet	–0.8	9.6	9.3	18.1
Yttre stödområdet	0.5	4.3	6.6	11.4
Grå zonen	2.7	3.7	6.4	12.8
Övriga landet	0.8	5.7	8.0	14.5
Inre stödområdet	0.7	10.8	9.0	20.5
Yttre stödområdet	2.4	7.1	8.5	18.0
Grå zonen	5.6	6.3	7.8	19.7
Övriga landet	1.9	7.5	9.6	19.0
Hela landet	2.2	7.5	9.3	19.0

Tabell 15 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden.

Staten				Landstingen					Kommunerna					Summa
Totalt	Civil statsf	Försv verk	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks	Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
18 400	18 000	–2 500	2 900	66 800	6 300	23 300	25 900	11 300	79 200	41 400	16 800	5 900	15 100	164 400

Tabell 16 Förändring av antalet anställda i procent 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden.

Staten				Landstingen					Kommunerna					Summa
Totalt %	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt %	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks	Totalt %	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
5	10	–6	2	20	43	41	12	22	16	65	17	5	7	14

Tabell 17 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden per 1 000 invånare.

Staten				Landstingen					Kommunerna					Summa
Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks	Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
2.2	2.1	–0.2	0.3	7.5	0.7	2.7	2.8	1.3	9.3	5.1	2.0	0.6	1.6	19.0

Tabell 18 Förändring av antalet anställda i procent 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden. Länsvis.

Län	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Stockholms	1	4	–14	0	23	79	44	10	29
Uppsala	11	11	–25	34	8	28	23	3	20
Södermanlands	8	7	16	5	15	24	49	9	18
Östergötlands	8	14	–2	4	24	46	37	20	14
Jönköpings	6	14	–2	0	13	74	9	10	15
Kronobergs	6	4	7	8	12	16	28	6	22
Kalmar	9	13	–98	22	31	29	46	20	46
Gotlands	–2	0	–4	–2	22	42	62	11	17
Blekinge	1	8	–4	0	18	78	38	9	18
Kristianstads	1	3	–2	2	17	24	57	12	17
Malmöhus	3	7	–10	–1	18	70	44	10	19
Hallands	16	18	0	20	31	57	51	23	30
Göteborg och Bohus	9	15	–9	3	17	25	32	11	25
Älvsborgs	4	7	–2	0	20	30	30	13	34
Skaraborgs	4	12	0	–3	26	24	62	11	42
Värmlands	24	27	81	0	20	33	24	17	24
Örebro	10	15	3	4	23	33	46	19	13
Västmanlands	–1	8	–54	1	24	19	104	13	6
Kopparbergs	13	24	0	1	10	18	26	6	9
Gävleborgs	6	13	0	0	16	53	34	10	12
Västernorrlands	4	12	–100	2	21	24	8	23	25
Jämtlands	3	6	1	2	31	51	60	13	38
Västerbottens	5	8	0	1	19	42	23	16	19
Norrbottens	3	10	2	–2	30	32	137	20	7
Hela landet	5	10	–6	2	20	43	41	12	22

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
18	58	23	5	5	12
21	111	14	7	6	14
17	107	8	6	8	14
18	58	22	6	8	17
12	59	17	4	5	11
19	82	19	–2	18	14
13	55	12	3	13	17
12	57	9	0	7	10
12	50	6	1	13	10
11	36	14	6	6	10
18	56	16	7	12	14
18	92	16	6	11	21
15	87	24	1	4	14
17	61	39	7	–2	15
17	69	14	9	11	16
13	44	13	4	11	18
14	61	14	3	8	15
8	34	7	3	1	10
13	66	16	1	10	12
11	88	4	4	6	11
21	71	15	11	19	16
13	135	4	2	6	15
13	88	8	3	6	12
17	83	17	6	7	15
16	65	17	5	7	14

Tabell 19 Förändring av antalet anställda i procent 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden efter ortsstruktur.

Område	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Storstadsområden	3	7	–14	0	20	57	43	10	25
Primära centra	9	13	2	6	19	39	47	13	21
Inre stödområdet	5	9	2	5	23	88	80	11	28
Yttre stödområdet	9	17	–7	4	19	36	45	15	15
Grå zonen	19	17	83	3	22	24	44	17	21
Övriga landet	7	12	–2	5	18	41	47	12	22
Regionala centra	5	10	–1	1	19	39	25	14	23
Inre stödområdet	2	4	16	–4	26	27	41	21	26
Yttre stödområdet	2	7	–2	–2	17	39	19	14	20
Grå zonen	9	16	4	2	11	23	27	8	7
Övriga landet	6	13	–5	4	19	43	24	14	27
Kommuncentra	5	8	–3	4	31	35	49	17	14
Inre stödområdet	–3	2	–8	–7	43	24	47	52	35
Yttre stödområdet	3	11	–36	–2	14	39	37	0	4
Grå zonen	21	19	5	23	21	28	30	20	8
Övriga landet	5	8	–2	5	40	38	60	24	19
Inre stödområdet	2	5	7	–3	28	32	48	19	28
Yttre stödområdet	7	13	–4	1	18	38	33	13	14
Grå zonen	17	17	59	7	18	25	34	14	12
Övriga landet	4	8	–8	2	20	47	42	12	24
Hela landet	5	10	–6	2	20	43	41	12	22

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
18	63	23	4	6	13
18	73	19	6	8	15
19	153	2	3	5	15
20	78	12	8	14	16
16	83	12	8	7	19
17	67	23	5	6	14
13	58	15	5	7	12
11	69	16	2	5	12
10	58	9	1	7	10
15	97	15	3	9	12
13	58	15	5	7	13
14	65	11	6	12	16
9	48	12	0	7	12
12	57	9	3	16	11
13	64	8	5	8	16
17	69	12	8	14	19
11	85	12	2	6	13
15	70	10	5	12	14
14	79	11	6	8	16
16	64	20	5	7	13
16	65	17	5	7	14

Tabell 20 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden. Länsvis per 1 000 invånare.

Län	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Stockholms	1.1	2.3	–1.1	–0.1	7.6	1.0	3.2	1.6	1.8
Uppsala	6.5	4.3	–1.6	3.8	2.7	0.4	1.5	0.0	0.8
Södermanlands	2.3	1.0	0.8	0.5	5.6	0.4	2.0	2.4	0.8
Östergötlands	3.3	2.7	0.0	0.6	9.2	0.7	3.3	4.0	1.2
Jönköpings	1.8	1.8	0.0	0.0	5.0	1.2	0.5	2.5	0.8
Kronobergs	1.9	0.7	0.2	1.0	4.1	0.3	1.3	1.1	1.4
Kalmar	2.2	1.8	–1.6	2.0	11.1	0.6	3.3	4.2	3.0
Gotlands	–1.0	0.0	–0.7	–0.1	8.8	0.9	4.0	2.6	1.3
Blekinge	0.2	1.0	–0.8	0.0	6.6	1.2	2.2	2.1	1.1
Kristianstads	0.3	0.2	–0.1	0.2	4.4	0.3	1.6	1.8	0.7
Malmöhus	1.2	1.4	0.0	–0.2	7.6	0.9	2.8	2.7	1.2
Hallands	4.2	1.7	0.0	2.5	8.0	0.8	2.6	3.3	1.3
Göteborgs och Bohus	3.9	3.5	–0.2	0.6	7.8	0.5	2.7	3.4	1.2
Älvsborgs	0.9	0.8	0.0	0.1	6.3	0.6	1.7	2.6	1.4
Skaraborgs	1.4	1.7	0.0	–0.3	10.8	0.5	5.2	2.8	2.3
Värmlands	7.1	3.7	3.4	0.0	7.7	0.6	1.5	4.3	1.3
Örebro	3.9	3.1	0.1	0.7	10.2	0.7	3.4	5.0	1.1
Västmanlands	–0.4	1.1	–1.5	0.0	7.2	0.3	4.4	2.1	0.4
Kopparbergs	3.5	3.4	0.0	0.1	3.4	0.3	1.4	1.2	0.5
Gävleborgs	2.0	2.0	0.0	0.0	6.3	0.9	2.4	2.4	0.6
Västernorrlands	2.0	2.3	–0.6	0.3	8.2	0.5	0.5	5.8	1.4
Jämtlands	1.5	1.0	0.1	0.4	13.7	1.1	6.6	3.2	2.8
Västerbottens	2.3	2.1	0.0	0.2	8.1	0.9	1.8	4.2	1.2
Norrbottens	2.1	2.2	0.2	–0.3	13.4	0.8	5.7	6.4	0.5
Hela landet	2.2	2.1	–0.2	0.3	7.5	0.7	2.7	2.8	1.3

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
10.7	7.5	2.0	0.3	0.9	19.4
11.9	8.6	1.3	1.0	1.0	21.2
10.3	6.6	0.8	1.1	1.8	18.2
10.7	5.3	2.7	0.8	1.7	23.2
6.9	3.1	2.2	0.6	1.0	13.7
10.3	4.3	2.7	–0.3	3.5	16.3
8.1	2.6	1.7	0.6	3.2	21.4
9.9	5.7	1.1	0.1	3.0	17.7
7.3	3.1	0.9	0.3	3.0	14.1
2.7	1.4	1.0	0.1	0.2	7.4
10.7	5.3	1.4	1.0	3.0	19.5
5.9	3.9	1.0	0.0	1.0	18.1
10.3	5.9	3.0	0.1	1.3	22.0
10.2	4.1	5.3	1.1	–0.3	17.4
10.1	4.2	2.2	1.5	2.2	22.3
8.0	2.5	2.3	0.8	2.4	22.8
9.5	4.6	1.9	0.5	2.5	23.6
3.9	3.1	0.5	0.3	0.0	10.7
6.4	3.1	1.5	0.0	1.8	13.3
5.5	3.8	0.4	0.4	0.9	13.8
11.5	3.7	2.0	1.6	4.2	21.7
9.0	6.1	0.8	0.3	1.8	24.2
8.3	5.7	1.2	0.3	1.1	18.7
12.1	6.2	2.3	1.4	2.2	27.6
9.3	5.1	2.0	0.6	1.6	19.0

Tabell 21 Förändring av antalet anställda 1977–81 hos staten, landstingen och kommunerna. Fördelning på verksamhetsområden efter ortsstruktur per 1 000 invånare.

Område	Staten				Landstingen				
	Totalt	Civil statsf	Försv verks	Affärs-verk	Totalt	Distr sjukv	Långt sjukv	Övrig sjukv	Annan verks
Storstadsområden	1.6	2.4	–0.8	0.0	7.6	0.8	3.1	2.2	1.5
Primära centra	4.3	3.3	0.0	1.0	9.1	0.6	2.9	4.1	1.5
Inre stödområdet	3.8	2.2	0.5	1.1	13.3	1.3	5.3	3.8	2.9
Yttre stödområdet	4.5	4.4	–0.6	0.7	8.4	0.6	2.4	4.4	1.0
Grå zonen	10.6	5.3	4.7	0.6	9.5	0.4	2.8	5.0	1.3
Övriga landet	3.3	2.6	–0.4	1.1	9.1	0.6	2.9	3.9	1.7
Regionala centra	1.3	1.2	0.0	0.1	6.6	0.7	1.6	3.1	1.2
Inre stödområdet	0.8	0.7	0.7	–0.6	10.1	0.6	3.2	5.1	1.2
Ytre stödområdet	0.7	1.0	0.0	–0.3	6.8	0.8	1.4	3.4	1.2
Grå zonen	2.2	1.8	0.1	0.3	4.8	0.5	1.7	2.0	0.6
Övriga landet	1.5	1.3	–0.1	0.3	6.1	0.7	1.4	2.7	1.3
Kommuncentra	0.8	0.5	0.0	0.3	5.5	0.7	3.4	0.8	0.6
Inre stödområdet	–0.8	0.1	0.0	–0.9	9.6	0.8	5.1	2.3	1.4
Yttre stödområdet	0.5	0.6	0.0	–0.1	4.3	0.8	2.9	0.2	0.4
Grå zonen	2.7	0.9	0.0	1.8	3.7	0.5	2.3	0.4	0.5
Övriga landet	0.8	0.4	0.0	0.4	5.7	0.7	3.6	0.8	0.6
Inre stödområdet	0.7	0.7	0.4	–0.4	10.8	0.8	4.1	4.3	1.6
Yttre stödområdet	2.4	2.4	–0.2	0.2	7.1	0.7	2.1	3.4	0.9
Grå zonen	5.6	2.8	1.9	0.9	6.3	0.5	2.3	2.7	0.8
Övriga landet	1.9	1.9	–0.4	0.4	7.5	0.7	2.8	2.6	1.4
Hela landet	2.2	2.1	–0.2	0.3	7.5	0.7	2.7	2.8	1.3

Kommunerna					Summa
Totalt	Barn-omsorg	Äldre-omsorg	Under-visn	Annan verks	
10.8	7.0	2.1	0.4	1.3	20.0
10.2	5.7	2.2	0.7	1.6	23.6
10.4	9.5	0.0	0.2	0.7	27.5
10.9	6.1	1.1	1.0	2.7	23.8
8.5	4.7	1.2	1.1	1.5	28.6
10.2	5.6	2.7	0.6	1.3	22.6
7.3	3.4	1.8	0.6	1.5	15.2
8.4	2.7	3.1	0.7	1.9	19.3
6.3	3.1	1.5	0.0	1.7	13.8
8.6	3.9	2.3	0.4	2.0	15.6
7.3	3.5	1.8	0.7	1.3	14.9
7.6	2.8	1.6	0.9	2.3	13.9
9.3	1.9	3.4	0.9	3.1	18.1
6.6	1.9	1.7	0.4	2.6	11.4
6.4	3.3	1.0	0.7	1.4	12.8
8.0	3.1	1.5	1.1	2.3	14.5
9.0	3.6	2.6	0.7	2.1	20.5
8.5	4.3	1.3	0.6	2.3	18.0
7.8	4.1	1.4	0.7	1.6	19.7
9.6	5.4	2.1	0.6	1.5	19.0
9.3	5.1	2.0	0.6	1.6	19.0

Tabell 22 Andel kvinnor inom offentliga sektorn 1976. Fördelning länsvis på staten, landstingen och kommunerna.

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholm	50.1	82.7	74.4	64.0
Uppsala	46.4	82.2	77.1	63.8
Södermanlands	47.8	83.1	77.0	67.7
Östergötlands	44.0	86.1	76.9	66.3
Jönköpings	44.6	86.1	74.8	66.5
Kronobergs	44.9	85.0	78.3	67.6
Kalmar	47.8	84.9	77.2	69.4
Gotlands	41.8	87.0	75.6	63.0
Blekinge	38.3	85.4	74.2	60.6
Kristianstads	42.7	86.3	77.1	64.3
Malmöhus	46.6	81.7	70.4	64.4
Hallands	45.6	87.8	76.9	67.6
Göteborgs och Bohus	48.1	88.0	73.7	66.0
Älvsborgs	46.8	85.2	77.8	68.2
Skaraborgs	41.7	88.0	78.9	66.4
Värmlands	45.5	89.0	78.5	69.5
Örebro	44.5	85.4	78.2	67.9
Västmanlands	46.8	86.5	76.4	67.5
Kopparbergs	46.9	84.4	75.4	67.8
Gävleborgs	45.2	87.9	78.7	68.1
Västernorrlands	43.3	87.5	75.3	65.3
Jämtlands	41.5	82.9	77.3	64.1
Västerbottens	46.4	85.6	78.6	67.4
Norrbottens	39.4	87.3	77.6	61.4
Hela landet	47.0	85.1	75.3	65.6

Tabell 23 Andel kvinnor inom offentliga sektorn 1976. Fördelning efter ortsstrukturen på staten, landstingen och kommunerna.

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	49.5	82.2	74.7	64.4
Primära centra tot	44.4	85.2	74.4	64.9
Inre stödområdet	39.6	80.8	74.3	60.9
Yttre stödområdet	44.7	85.7	75.2	65.1
Grå zonen	46.8	88.8	74.1	65.3
Övriga landet	44.2	84.9	74.2	65.0
Regionala centra tot	43.2	87.0	77.5	67.4
Inre stödområdet	38.6	89.7	78.8	64.5
Yttre stödområdet	43.5	88.7	78.2	67.9
Grå zonen	45.4	82.8	77.5	69.3
Övriga landet	44.2	86.6	76.9	67.7
Kommuncentra tot	46.5	88.6	81.2	69.2
Inre stödområdet	44.2	89.4	80.5	67.2
Yttre stödområdet	45.7	82.3	82.8	70.6
Grå zonen	47.0	93.3	81.9	71.1
Övriga landet	47.2	91.1	80.7	68.8
Inre stödområdet	40.1	87.0	78.7	64.4
Yttre stödområdet	44.5	86.2	77.7	66.8
Grå zonen	46.5	86.8	77.4	67.7
Övriga landet	47.8	84.6	75.5	65.4
Hela landet	47.0	85.1	75.3	65.6

Tabell 24 Andel deltidssysselsatta (inkl timanställda) inom offentliga sektorn 1976. Fördelning länsvis på staten, landstingen och kommunerna.

Län	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Stockholms	21.0	43.1	57.3	36.8
Uppsala	26.3	40.3	59.7	38.8
Södermanlands	20.6	47.7	62.5	43.2
Östergötlands	19.7	48.8	61.8	41.7
Jönköpings	19.9	45.9	63.7	42.6
Kronobergs	22.7	42.0	66.6	43.4
Kalmar	21.9	47.6	63.6	44.5
Gotlands	21.5	46.0	62.3	41.0
Blekinge	19.6	47.5	61.1	38.7
Kristianstads	21.4	49.5	61.3	40.4
Malmöhus	24.1	36.2	51.7	36.5
Hallands	20.0	55.3	61.5	43.6
Göteborgs och Bohus	22.6	46.4	56.7	40.2
Älvsborgs	20.2	46.9	63.7	44.0
Skaraborgs	19.2	48.6	65.7	43.0
Värmlands	21.9	51.4	66.4	46.3
Örebro	18.5	49.1	64.1	43.1
Västmanlands	18.0	50.0	63.6	43.2
Kopparbergs	21.9	49.0	62.2	44.1
Gävleborgs	18.8	54.2	65.1	44.4
Västernorrlands	17.6	51.0	59.9	39.9
Jämtlands	20.8	46.1	69.8	44.4
Västerbottens	25.2	45.2	67.2	44.6
Norrbottens	17.8	53.8	59.7	37.9
Hela landet	21.3	46.0	60.4	40.5

Tabell 25 Andel deltidssysselsatta (inkl timanställda) inom offentliga sektorn 1976. Fördelning efter ortsstrukturen på staten, landstingen och kommunerna.

Område	Staten	Landstingen	Kommunerna	Summa
Storstadsområdena	22.2	38.9	55.9	37.2
Primära centra tot	19.8	45.5	59.5	38.8
Inre stödområdet	18.2	42.9	66.7	38.2
Yttre stödområdet	19.7	47.5	59.2	38.7
Grå zonen	18.8	50.2	60.9	38.9
Övriga landet	20.0	44.6	59.0	38.8
Regionala centra tot	20.1	51.4	63.7	44.6
Inre stödområdet	19.8	54.9	65.2	44.0
Yttre stödområdet	20.4	54.1	63.0	45.2
Grå zonen	20.4	48.3	63.6	45.0
Övriga landet	20.1	50.2	63.6	44.4
Kommuncentra tot	24.4	58.0	68.7	50.6
Inre stödområdet	26.1	65.1	71.6	52.9
Yttre stödområdet	26.3	49.5	71.7	52.2
Grå zonen	22.8	64.2	68.3	52.0
Övriga landet	23.8	60.3	67.0	49.2
Inre stödområdet	20.9	52.7	67.5	44.9
Yttre stödområdet	20.6	49.7	63.0	42.7
Grå zonen	19.9	50.7	63.9	43.4
Övriga landet	21.5	45.5	59.3	39.6
Hela landet	21.3	46.0	60.4	40.5

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv till sysselsättningsutredningen

Departementschefen, statsrådet Bengtsson, anför.

År 1974 tillkallade jag sakkunniga för att utreda frågan om den långsiktiga sysselsättningspolitiken. De har antagit namnet sysselsättningsutredningen (A 1974:02). Enligt direktiven skall de sakkunniga bl. a. bedöma vilka krav på den allmänna sysselsättningspolitiken som fullföljandet av de regionalpolitiska riktlinjerna ställer.

Riksdagen beslutade år 1972 om de allmänna regionalpolitiska målen samt angav riktlinjerna för regionalpolitiken i form av en plan för utvecklingen av den regionala strukturen och ramar för planeringen i länen (prop. 1972:111 bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347). För att förverkliga de regionalpolitiska målen beslutade riksdagen år 1973 bl. a. om medlen i den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten (prop. 1973:50, InU 1973:7, rskr 1973:248). Beslutet innebar också att en medelsram på 2 500 milj. kr. fastställdes för det regionalpolitiska stödet under femårsperioden 1973/74–1977/78.

Riksdagens inrikesutskott behandlade under år 1975 bl. a. ett motionsyrkande om en parlamentarisk utredning med uppgift att utvärdera den nuvarande regionalpolitiken och lämna förslag till en ny politik på området. Liksom motionärerna ansåg utskottet att det finns behov av en samlad bedömning av den förda regionalpolitiken och mot bakgrund härav en prövning av politikens framtida inriktning. Utskottet, som erinrade om pågående utvärdering av regionalpolitiken inom länsplanering 1974, sysselsättningsutredningen och expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), var dock inte berett att förorda att ytterligare en utredning om regionalpolitiska frågor skulle tillsättas. I stället föreslog utskottet att frågan skulle tas upp till prövning efter årsskiftet 1975–76. Enligt utskottet vore det lämpligt att anförtro utredningsuppdraget åt sysselsättningsutredningen som kan organisera sitt arbete på ett sätt som garanterar ett allsidigt parlamentariskt inflytande. Behovet av tilläggsdirektiv till utredningen och inriktningen av dessa borde bl. a. bedömas mot bakgrund av det utredningsmaterial som förelåg vid årsskiftet 1975–76. Riksdagen beslöt att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört (InU 1975:7, rskr 1975:119).

Sysselsättningsutredningen har i betänkandet (SOU 1975:90) Arbete åt alla tagit upp vissa principiella frågor beträffande de regionalpolitiska styrmedlen. Utredningen har dock inte ansett det lämpligt eller möjligt att göra någon detaljerad genomgång av de regionalpolitiska medlen, utan avser att arbeta vidare med en mer omfattande översyn av medlen och redovisa ytterligare

material i sådan tid att statsmakterna kan fatta beslut i medelsfrågan före utgången av innevarande femårsperiod för regionalpolitiskt stöd.

En sammanställning och utvärdering av resultaten av Länsplanering 1974 har gjorts inom arbetsmarknadsdepartementet. Utvärderingen har redovisats i rapporten (SOU 1975:91 och 92) Politik för regional balans.

En beskrivning och analys av lokaliseringsstödets effekter har redovisats av ERU i lägesrapporten (Ds A 1975:12) Regionalpolitiska studier.

Medelsramen för det regionalpolitiska stödet under den innevarande femårsperioden har nyligen utökats med 1 500 milj. kr. (prop. 1975/76:100 bil. 13, InU 1975/76:37, rskr 1975/76:250).

Regeringen har vidare föreslagit viss försöksverksamhet med utökat regionalpolitiskt stöd vid marknadsföringsåtgärder samt anmält planer på att under en försöksperiod decentralisera beslutanderätten till regional nivå i vissa ärenden om regionalpolitiskt stöd (prop. 1975/76:185). Jag har tidigare i dag anmält proposition om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik. Resultaten av Länsplanering 1974 och sysselsättningsutredningens första etapp liksom regeringens ställningstaganden i reviderade finansplanen 1976 om den ekonomiska politikens mål och förutsättningar på längre sikt ligger till grund för propositionen. När det gäller formerna för det regionalpolitiska stödet efter utgången av budgetåret 1977/78 bör statsmakterna besluta senast våren 1978.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att det är lämpligt att i tilläggsdirektiv till sysselsättningsutredningen precisera vissa frågor om den regionalpolitiska stödverksamheten som utredningen bör behandla i sitt fortsatta arbete. Jag vill understryka att en sådan precisering inte bör hindra sysselsättningsutredningen från att med stöd av sina ursprungliga direktiv ta upp även andra frågor med anknytning till regionalpolitiken.

Den utvidgade regionalpolitiska medelsramen för perioden 1973/74–1977/78 har visat sig trygga en effektiv politik för ökad regional balans och kan därför utgöra en grundval för utredningens bedömning av utrymmet för framtida insatser.

En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara regeringens ställningstagande tidigare i dag i propositionen om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik samt riksdagens beslut med anledning av propositionen. En annan utgångspunkt bör vara att de nuvarande regionalpolitiska stödformerna även i framtiden skall bilda stommen i verksamheten. Utredningen bör följaktligen främst undersöka förutsättningarna för att effektivisera nuvarande regionalpolitiska medel som är inriktade på att direkt påverka industri- och serviceföretag inom den privata sektorn.

Följande frågor bör utredningen behandla i det fortsatta utredningsarbetet.

De regionalpolitiska insatserna har lett till en bättre regional balans i befolkningsutvecklingen under 1970-talet. Resultatet av Länsplanering 1974 tyder på att den förbättrade regionala balansen kommer att bestå under resten av 1970-talet och 1980-talet. Denna bedömning bygger på att regionalpolitiska insatser görs även i fortsättningen. Nuvarande indelning i stödområden har sin grund i uppfattningen att stödinsatserna bör koncentreras till geografiskt avgränsade områden med särskilda behov av sysselsättningsskapande åtgärder. Stödområdenas gränser har efter hand vidgats. Samtidigt har

särskilda insatser gjorts med hjälp av regionalpolitiska medel i orter utanför stödområdena med akuta sysselsättningsproblem. Det kan nu finnas anledning att diskutera grunderna för den indelning i stödområden som f. n. används för stödverksamheten. Utredningen bör pröva behovet av förändringar eller anpassningar av stödområdesprincipen mot bakgrund av den regionala utvecklingen under de senaste åren. Därvid bör utredningen beakta att en allmän vidgning av stödområdena urholkar möjligheterna för koncentrerade och kraftfulla insatser. Utredningen bör även överväga behovet av och formerna för andra kriterier för fördelning av stödet än den nuvarande geografiska indelningen. Därvid bör utredningen beakta behovet av att stödet även fortsättningsvis koncentreras till industrifattiga områden med särskilda behov av stöd.

De ökade regionalpolitiska ambitionerna syftar bl. a. till att inom olika regioner förbättra sysselsättningssituationen för olika grupper på arbetsmarknaden. Ett första försök att påverka investeringarnas fördelning med en sådan utgångspunkt är försöksverksamheten med könskvotering vid vissa former av regionalpolitiskt stöd. Sysselsättningsutredningen bör nu utvärdera resultaten av könskvoteringen och överväga om denna bör permanentas. Utredningen bör vidare överväga om de vunna erfarenheterna ger stöd för förslag om att genom villkor för regionalpolitiskt stöd påverka investeringarnas fördelning med utgångspunkt i möjligheterna att skapa sysselsättning för olika yrkesgrupper.

När det gäller frågan om stödberättigad verksamhet har de regionalpolitiska stödinsatserna koncentrerats till industriell eller industriliknande verksamhet och därvid huvudsakligen riktats mot investeringsverksamheten. Sysselsättningsutredningen bör emellertid också se över de stödformer som är avsedda för den privata tjänstesektorn och de administrativa funktionerna inom industrin.

Sysselsättningsutredningen har redan i sitt första betänkande tagit upp frågan om stödunderlag och stödformer. Sålunda har utredningen diskuterat om de regionalpolitiska stimulansmedlen i högre grad än f. n. borde inriktas på personalkostnaderna. Flera av de stimulansmedel som nu används är inriktade på kapitalkostnaderna. Det har i olika sammanhang hävdats att detta kan leda till ökad kapitalanvändning på bekostnad av antalet arbetstillfällen. Enligt utredningen tycks dock lokaliseringsstödet – trots att det är ett kapitalstöd – fungera som ett inledningsstöd. Verksamheten i stödföretagen inrättas så att avvägningen mellan olika produktionsmetoder blir den som på lång sikt ger det bästa ekonomiska resultatet. Det finns dock, enligt utredningen, skäl att i den kommande utredningsetappen närmare studera möjligheterna till en mer direkt koppling av det regionalpolitiska stödet till den sysselsättningsökning som uppnås i de enskilda företagen. Även jag anser att utredningen bör fortsätta att behandla dessa frågor. Bl. a. bör övervägas om en större del av lokaliseringsstödet vid investeringar kan lämnas i form av lån och om de nuvarande lokaliseringsbidragen helt eller delvis kan ersättas med någon form av avskrivningslån som skrivs av med ett visst belopp för varje person som nyanställs i verksamheten.

De nuvarande lokaliseringslånen löper med samma ränta som i allmänhet tillämpas för industrigarantilån med rörlig räntefot enligt kungörelsen (1960:372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri.

Räntebefrielse kan lämnas under högst tre år och amorteringsanstånd under högst fem år. Räntebefrielsen kan i vissa fall innebära en subvention av väsentlig betydelse. Utredningen bör överväga om räntebefrielse under viss tid bör lämnas och vilka kriterier som i så fall bör gälla. Kostnaderna för sådana insatser bör redovisas på ett enkelt och enhetligt sätt.

Beträffande lokaliseringsstödets storlek gäller att stödet inte skall vara större än vad som fordras för att den åsyftade verksamheten skall komma till stånd efter en betydande egen insats från stödföretagens sida. En prövning skall ske från fall till fall med beaktande av bl. a. företagets egna resurser och övriga finansieringsmöjligheter. Ofta lämnas dock lokaliseringsstöd med vissa allmänt tillämpade procentsatser som grundar sig på investeringskostnaden. Prövningen i det enskilda fallet inriktas då främst på om vissa minimikrav beträffande lönsamhet, sysselsättningsökning m. m. är uppfyllda. Sysselsättningsutredningen bör mot denna bakgrund överväga vilka principer som bör gälla när storleken av lokaliseringsstödet skall bestämmas.

Huvuddelen av de företag som har fått lokaliseringsstöd bedrivs i aktiebolagsform. Transaktioner som innebär att större eller mindre aktieposter i stödföretagen överlåts är ganska vanliga. Sådana *överlåtelser* innebär ofta att företagens kapitalanskaffnings- och utvecklingsproblem löses. Emellertid har i flera fall hävdats att aktieägare i företag som har fått lokaliseringsstöd till följd av stödet har gjort oskäliga vinster vid försäljning av aktier. Utredningen bör mot denna bakgrund överväga om särskilda åtgärder bör vidtas för att tillgodose att syftet med stödet inte förfelas i samband med aktieöverlåtelser. Jag vill erinra om att enligt nuvarande regler lokaliseringsbidrag till viss del kan krävas åter och lokaliseringslån sägas upp till omedelbar betalning om väsentlig ändring sker i äganderätten till den rörelse som har fått lokaliseringsstöd. Utredningen bör pröva om dessa regler är lämpligt utformade.

I prop. 1975:45 om riktlinjer för arbetsmarknadsutbildningen konstaterade föredraganden att *lokaliseringsutbildningen* är ett av de regionalpolitiska medlen och att behov av förändringar av det regionalpolitiska utbildningsstödet får prövas i annat sammanhang. I propositionen föreslogs dock att det tidigare s. k. schablonstödet i fortsättningen skulle benämnas introduktionsstöd. Utredningen (A 1975:01) om företagsutbildningen gör f. n. en utvärdering av olika former av arbetsmarknadsutbildning i företag, bl. a. lokaliseringsutbildning. Sysselsättningsutredningen bör överväga behov av förändringar av det regionalpolitiska utbildningsstödet och introduktionsstödet. Introduktionsstödet har i stort sett samma syfte och inriktning som sysselsättningsstödet. Utredningen bör pröva om de båda stödformerna kan slås samman.

Kraven på information om utvecklingen av verksamheten bör ställas högt i företag som har fått statligt regionalpolitiskt stöd. F. n. pågår ett omfattande reformarbete som syftar till att öka *insynen och inflytandet för de anställda*. Jag vill bl. a. erinra om regeringens förslag till arbetsrättsreform (prop. 1975/76:105) och förslaget om ökad styrelserepresentation för de anställda (prop. 1975/76:166). Sysselsättningsutredningen bör undersöka hur dessa åtgärder har påverkat möjligheterna till insyn och inflytande för de anställda i stödföretagen.

Sysselsättningsutredningen bör bedriva sitt utredningsarbete om den regionalpolitiska stödverksamheten i nära kontakt med ERU. I fråga om lokaliseringsutbildningen bör utredningen samråda med utredningen om företagsutbildningen. Vidare bör samråd ske med decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01). Utredningsarbetet bör bedrivas så att förslag kan läggas fram i sådan tid att statsmakterna kan besluta i frågan senast våren 1978.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen uppdrar åt sysselsättningsutredningen att överväga även de frågor som nu har berörts.

Bilaga 3 Ledamöter, experter och sekretariat i regionalpolitiska gruppen inom sysselsättningsutredningen

Ordförande

Riksdagsledamot
Börje Hörnlund (c), Skellefteå

Sekreterare

Departementssekreterare
Leif Svensson

Departementssekreterare
Olle Stångberg

Ledamöter

Utredningschef
Per-Olof Edin
Landsorganisationen i Sverige (LO)

Professor
Gösta Rehn
Institutet för social forskning
(SOFI)

Riksdagsledamot
Margaretha af Ugglas (m)
Stockholm

Riksdagsledamot
Eva Winther (fp), Kiruna

F. d. förste ombudsman
John Östlund
(t. o. m. 1978-05-11)
Tjänstemännens central-
organisation (TCO)

Experter

F. d. statssekreterare
Göte Fridh

Agronom
Stig Hansson
Lantbrukarnas Riksförbund

Fru
Runa Henriksson, Hudiksvall
Landsorganisationen i Sverige (LO)

Sekreterare
Olof Jonsson
Centerpartiets Riksorganisation

Direktör
Tage Kahlin
Sveriges Industriförbund

Departementsråd
Åke Larsson
Industridepartementet

Utredningssekreterare
Folke Lennartsson
Tjänstemännens central-
organisation (TCO)

Fil. dr.
Lennart Ohlsson
Expertgruppen för regional
utredningsverksamhet (ERU)

Byråchef
Aksel Spendrup
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

Direktör
Laila Nygren-Söderberg, Skutskär
Svenska Arbetsgivareföreningen
(SAF)

Departementsråd
Bengt Thufvesson
Industridepartementet

Direktör
Lars Ågren
Kommunförbundet

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisatoriska frågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.
60. Arbetsmarknadspolitik i förändring. A.
61. Biståndets organisation. Ud.
62. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. A.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]
Personregister-Datorer-Integritet. [54]
Att sambo och gifta sig. [55]
JK-ämbetet. [59]

Utrikesdepartementet

Kultur och information över gränserna. [56]
Biståndets organisation. [61]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42] 5. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. [62]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]
Resor till arbetet. [57]
Arbetsmarknadspolitik i förändring. [60]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]
Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna. [58]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Sysselsättningsutredningens skriftserie

Arbete åt alla

Betänkanden

Arbete åt alla SOU 1975:90
Arbete åt handikappade SOU 1978:14
Regionalpolitiska stödformer och styrmedel SOU 1978:62

Sammanfattningar

Arbete åt alla
Arbete åt handikappade

Rapporter i SOU-serien

Skyddad verkstad – halvskyddad verksamhet SOU 1977:44
Förtidspensionering SOU 1977:88
Betingat arbetsföra SOU 1977:89
Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun SOU 1977:90
Energi, strukturomvandling och sysselsättning SOU 1978:22
Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. En undersökning i Borås och Sundbyberg SOU 1978:28
Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering SOU 1978:42
Resor till arbetet SOU 1978:57

Rapporter i stencil

Praktik – del av utbildning
Redovisning av försöksverksamhet för att öka andelen äldre i arbetsmarknadsutbildningen i Gävleborgs län 1 oktober 1976 – 30 april 1977
Arkivarbete – resultatredovisning och analyser av en enkätundersökning
Sysselsättning och förtidspension bland män i Uppsala
Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar i Södertälje
De anställdas faktiska och önskade arbetstider år 1974

Övrigt

Förslag i anslutning till försöksverksamheten med intensifierad arbetsförmedling för ungdom under 20 år samt praktikgruppens rapport (Skrivelse till regeringen hösten 1977)

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04389-0
ISSN 0375-250X