

Sverigestudier 1996 - 1998

En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?

Ett uppdrag från Miljödepartementet



Nordregio 2001

Nordregio Working Paper 2001:3
ISSN 1403-2511

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development
PO Box 1658
S-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2001

Förord

Under de senaste åren har det publicerats flera visioner, planer eller policy-rekommendationer för Sverige. Oftast har de en rumslig karaktär och behandlar Sverige som helhet. Sådana studier är Boverkets *Sverige 2009*, Glesbygdsverkets *Förnyelsens landskap – Bygdepolitik för 2000-talet*, Kommunikationskommitténs *Slutbetänkande – Ny kurs i trafikpolitiken*, Naturvårdsverkets *Sverige 2021 – Vägen till ett hållbart samhälle* och NUTEKs *Regioner på väg mot år 2015*.

Beroende på ursprung betraktar varje enskild studie Sverige och dess rumsliga utveckling ur sin speciella synvinkel. Till exempel framhäver NUTEKs studie framförallt den regionalekonomiska aspekten och Naturvårdsverket de ekologiska synpunkterna. På grund av sektoriell specialisering och skilda arbetsmetoder är studierna sinsemellan helt olika. De ser utvecklingen i Sverige på olika sätt och gör skilda bedömningar. Dessutom är inte heller deras rekommendationer om vad man bör göra i framtiden samstämmiga. Eftersom varje studie är unik är det inte möjligt att sammanfoga dem på ett additivt sätt. Studierna bildar däremot en utmärkt kunskapsbas inom respektive fackområde.

Denna studie analyserar de olika rumsliga framtidsbilder som dessa fem Sverigestudier ger. Syftet är att undersöka huruvida man i de enskilda strategierna framför motstridiga eller överensstämmande och kompletterande bilder av Sverige. Målet är att skapa ett underlag som kan bidra till en rumslig helhetssyn och som är relaterat till den svenska ståndpunkten i internationella debatter om rumslig utveckling, till exempel i ESDP-sammanhang. Rapporten är ingen utvärdering av Sverigestudierna, utan en jämförelse dem emellan utifrån ett ESDP-perspektiv.

Rapporten ser på ideologiska bakgrunder eller inslag, målsättningar, antaganden, synen på den rumsliga utvecklingen och på konsekvenser och eventuella policyrekommendationer som framträder i de olika studierna. Fyra teman som är centrala i diskussioner på europeisk nivå är granskade särskilt: (a) flerkärniga stadssystem och sambandet stad-land, (b) hållbar utveckling, (c) regional utveckling och (d) tillgång på infrastruktur och kunskap.

Arbetet är gjort på uppdrag av Miljödepartementet där den ansvariga handledaren har varit Paula Nobis. Under projektets gång har diskussioner först med en referensgrupp, bestående av representanter från Miljödepartementet och Näringsdepartementet. Vi tackar denna grupp för goda diskussioner och kommentarer.

Arbetet är utfört av Åke Uhlin (Högskolan i Karlskrona/Ronneby), Kai Böhme, Malin Hansen, Tuija Hilding-Rydevik och Hallgeir Aalbu (alla Nordregio). Projektledare har varit Hallgeir Aalbu. Rapporten är redigerad av Kai Böhme.

Stockholm, december 2000

Innehåll

Förord.....	II
Innehåll.....	IV
1. Slutsatser och rekommendationer.....	1
1.1 Rapportens bakgrund.....	1
1.2 Sverigestudiernas bakgrund.....	3
1.3 Sammanfattning.....	5
1.4 Slutsatser och rekommendationer.....	10
2. Fem Sverigestudier.....	15
2.1 Boverket – Sverige 2009.....	15
2.2 Glesbygdsverket – Förnyelsens landskap.....	17
2.3 Kommunikationskommittén – Ny kurs i trafikpolitiken.....	18
2.4 Naturvårdsverket – Sverige år 2021.....	20
2.5 NUTEK – Regioner på väg mot år 2015.....	22
3. Visioner och ideologier.....	25
4. Regional utveckling.....	29
4.1 Politik för regional utveckling i Sverige och EU.....	29
4.2 Sverigestudiernas perspektiv på regional utveckling.....	33
4.3 Slutsatser.....	35
5. Hållbar utveckling.....	37
5.1 Politik för hållbar utveckling i EU.....	37
5.2 Sverigestudiernas perspektiv på hållbar utveckling.....	38
5.3 Slutsatser.....	47
6. Flerkämighet och stad-land relationer.....	48
6.1 EUs tvillingmålsättning balans och utveckling.....	48
6.2 Samverkan mellan stad och land – Sveriges okända dimension.....	51
6.3 Slutsatser.....	60
7. Likvärdig tillgänglighet till kommunikations-infrastruktur.....	62
7.1 Tillgänglighet och transport.....	62
7.2 Tillgänglighetsaspekter i Sverigestudierna.....	64
7.3 Slutsatser.....	68
8. English Summary.....	70
Bilaga I – Studiernas olika ideologiska bakgrunder.....	I
Bilaga II – Sammanfattningar av Sverigestudierna.....	XXVIII
Boverket – Sverige 2009.....	XXVIII
Glesbygdsverket – Förnyelsens landskap.....	XL
Kommunikationskommittén – Ny kurs i trafikpolitiken.....	XLVI
Naturvårdsverket – Sverige år 2021.....	LXI
NUTEK – Regioner på väg mot år 2015.....	LXV

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Rapportens bakgrund

I samrådet kring EU-ländernas dokument *European Spatial Development Perspective* (ESDP) blev det klart att det saknades en nationell svensk samsyn kring den rumsliga utvecklingen. Medan andra länder har en regional – i några länder även en nationell – planering, finns det i Sverige en sådan planering endast i begränsad omfattning ovanför kommunnivån. ESDP-remissen visade att kommunerna inte är rätt nivå för den diskussion som förs på europeisk nivå: här finns behov för en tydligare territoriell/regional syn på Sverige från centralt håll. Bollen blev därför sänd tillbaka till departementen och de centrala verken.

Den bästa utgångspunkten för en diskussion om den rumsliga utvecklingen i Sverige är de fem studierna som blev publicerade under åren 1996-1998. Sverigestudierna har skilda utgångspunkter och skilda fokus för sin diskussion. De är framtagna samtidigt med ESDP, men har få referenser till den europeiska debatten. Sammanfattningar av Sverigestudierna finns i bilaga 2.

Föreliggande rapport är beställd som ett underlag för den fortsatta diskussionen om Sveriges rumsliga utveckling i ett europeisk perspektiv. I rapporten diskuteras fem aspekter. Den första handlar om studiernas syn på visionsarbetet och deras öppna och dolda ideologiska utgångspunkter. De fyra övriga tar upp aspekter som står centralt i utvecklingen av rumsliga perspektiv i ett europeiskt sammanhang: regional utveckling, hållbar utveckling, flerkärnig stadsstruktur och stad-land-relationer, och tillgänglighetsfrågor. Dessa aspekter är valda för att de är centrala i ESDP och i andra internationella dokument om rumslig utveckling.

Europeiska rumsliga visioner och strategier

ESDP – European Spatial Development Perspective

EUs ministrar med ansvar för rumslig planering och EUs kommissionär med ansvar för regional policy antog i maj 1999 i Potsdam *European Spatial Development Perspective* (ESDP dokumentet). Dokumentet är ett resultat av en mångårig process där EUs medlemsländer och kommissionen har diskuterat Europas rumsliga utveckling. Man har enats om att målsättningen för den rumsliga utvecklingen är att sträva mot en balanserad och hållbar utveckling av EUs territorium. Följande tre fundamentala målsättningar bör i lika utsträckning uppnås i EUs alla regioner:

- ekonomisk och social kohesion;
- skydd och skötsel av naturresurser och kulturarv;
- mer balanserad konkurrenskraft inom det europeiska territoriet.

ESDP-dokumentet är tänkt som en ram för sådan sektorspolitik som har rumsliga konsekvenser på nationell och europeisk nivå, samt för regionala och lokala myndigheter.

SPESP – Study Programme on European Spatial Planning

När man tog fram ESDP-dokumentet blev det tydligt att den vetenskapliga basen för europeisk 'spatial policy' måste förbättras. Det gäller i synnerhet 1) indikatorer för rumslig utveckling och 2) möjliga strategiska områden, som skulle kunna utarbetas i politiska termer. För att åstadkomma ett första steg mot förbättring av det vetenskapliga underlaget initierades ett *Study Programme on European Spatial Planning* (SPESP) i samverkan mellan medlemsländerna och kommissionen under strukturfondernas artikel 10. Från december 1998 till februari 2000 arbetade över 200 forskare från samtliga medlemsländer i 13 arbetsgrupper med tre forskningstygdpunkter:

- Samverkan och partnerskap mellan stad och land;
- Kriterier för rumslig utveckling i Europa;
- Infographics – visualisering av rumsliga policies.

Slutrapporten är tillgänglig via internet (www.nordregio.se). En mer långsiktig fortsättning av arbetet är planerad inom ramen för *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON).



Bild 1: ESDP

Källa: EC (1999)

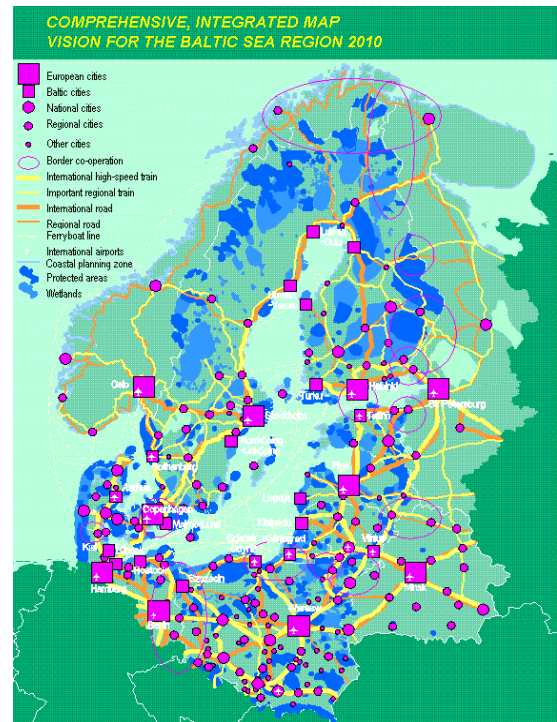


Bild 2: VASAB 2010

Källa: VASAB (1994)

Transnationella rumsliga visioner och strategier i Sveriges närområden

VASAB 2010 – Visions and Strategies around the Baltic Sea

VASAB 2010 – Visions and Strategies around the Baltic Sea – är ett mellanstatligt program för mångsidig rumslig planering och utveckling i Östersjöregionen. Programmet styrs av den vartannat år återkommande planministerkonferensen, som stöds av en kommitté med representanter från plandepartementena (Sverige, Danmark, Finland, Norge, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Vitryssland) och regionala myndigheter (Tyskland, Ryssland). Den första visionen (*VASAB 2010*) antogs av ministrarna i december 1994. Visionen fokuserar framförallt på *pearls, strings and patches* och bildade en grund för Interreg IIC Baltic Sea. För närvarande arbetar man med att ta fram ett följedokument, *VASAB 2010PLUS*, som skall uppdatera och vidga *VASAB 2010*. Arbetet med *VASAB 2010PLUS*, och i synnerhet bakgrundsrapporten *BSR yesterday, today, tomorrow* inverkade även på utvecklingen av Interreg IIIB Baltic Sea.

NorVision

NorVision är ett regionalt utvecklingsperspektiv för Nordsjöregionen (delar av Sverige, Danmark, Tyskland, Holland, Belgien, Storbritannien, Norge) som tagits fram under Interreg IIC North Sea. Arbetsgruppen för Nordsjövisionen består av representanter från myndigheter ansvariga för regional utveckling och fysisk planering i medverkande medlemsländer och regioner i dessa. Det gemensamma arbetet började i november 1998 och resultatet publicerades sommaren 2000. Arbetet har även påverkat Interreg IIIB programmet för Nordsjön. *NorVision*-rapporten omfattar i huvudsak tre aspekter:

- Visionen beskriver den riktning som framtida förändringar i den regional strukturen borde ges.
- Strategierna identifierar möjliga sätt att skapa dessa regional förändringar.
- Visioner och strategier ger bakgrunden till föreslagna åtgärder.

The Common Potential in Northernmost Europe

Nordliga Periferi-programmet är en *Pilot Action* inriktad på transnationella regioner i Europa med samma målsättning om Interreg IIC programmen. På uppdrag av programmet utarbetades bakgrundsmaterial för en strategisk diskussion om det framtida samarbetet i regionen. Materialet presenterades i december 1999 i rapporten *The Common Potential in Northernmost Europe*. Den gemensamma strategin fokuserar på utveckling av ny kunskap kring innovativa, väl fungerande lösningar för hållbar affärsverksamhet, service och markanvändning i nordliga perifera områden som karakteriseras av extremt gles befolkning, långa avstånd och hårt klimat. Ett nytt Interreg IIIB-program för den nordliga periferin, och som alltså omfattar Sverige, Finland, Norge, Island, Grönland, Färöarna och Skottland, håller nu på att tas fram.

1.2 Sverigestudiernas bakgrund

Eftersom rapporterna har olika bakgrund skiljer sig deras intentioner åt. Detta gäller framförallt tre aspekter:

- *uppdraget*, d v s frågan om vem som har givit uppdraget, och då med vilket syfte,
- *administrativ nivå*, d v s frågan om man fokuserat på någon annan administrativ nivå än den nationella, samt
- *sektorövergripande ansats*, d v s om man fokuserat på en eller flera samhällssektorer.

De här tre aspekterna är viktiga för Sverigestudiernas utformning, deras resultat och i vilken mån det är fråga om studier med direkta förslag till politiska åtgärder eller enbart indikationer på ämnesområden som är relevanta att diskutera.

Olika uppdrag

1993 gav regeringen **Boverket** i uppdrag att sammanställa kunskapsunderlaget för den svenska delen av *VASAB 2010*. Regeringen har ytterligare preciserat uppdraget till att "behandla miljöanpassade kommunikationer" (prop 1993/94:100) och vara "underlag för regeringens övervägande kring regionalpolitiken" (prop 1993/94:111). Boverkets arbete relateras även till *Europe 2000* och *ESDP*.

1994 tillsattes **Kommunikationskommittén** med uppdraget att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige inklusive ekonomiska styrmedel inom kommunikationssektorn. Här framträder tydligare än i Boverkets respektive NUTEKs uppdrag, att en nationell strategi skall tas fram. Detta kan möjligen ha sin grund i de olika former av demokratisk legitimering som statliga verk respektive regeringskommittéer har.

1995 fick **NUTEK** uppdraget av regeringen att sammanställa ett analys- och planeringsunderlag som stöd för regionalt utvecklingsarbete och nationella avvägningar. I regeringsuppdraget ingick att analysera strategierna utifrån de regionalpolitiska målen om hållbar tillväxt, rättvisa och valfrihet.

1997 gavs ett regeringsuppdrag till **Glesbygdverket** att redovisa förslag till åtgärder för en utvecklingsinriktad gles- och landsbygdspolitik. Uppdraget var mer inriktat på politiska förslag än de två tidigare uppdragen till statliga verk, som alltså framförallt syftade till att ta fram kunskapsunderlag.

Tabell 1: Rapporternas uppdragsgivare och tidshorisont

	regeringsuppdrag	eget intresse	publicerad
Boverket	(1993/94) kunskapsunderlag		1996
Glesbygdverket	(1997) förslag till åtgärder		1997
Kommunikationskommittén	(1994) nationell plan		1997
Naturvårdsverket		möjligheter	1998
NUTEK	(1995) planeringsunderlag		1997

Med sin framtidsstudie ville **Naturvårdsverket** visa vilka möjligheter som finns för att inom en rimlig tid utveckla ett hållbart Sverige.

Med undantag av Naturvårdsverkets rapport handlar det alltså här om explicita regeringsuppdrag dock med olika motiveringar.

Som framgår av uppdragsformuleringarna till Boverket och NUTEK är en bakgrund till utarbetandet av de nationella strategierna och visionerna, att det inom respektive sektor saknas en nationell syn, både vad gäller agerande gentemot andra sektorer eller administrativa nivåer i Sverige och hävdande av svenska intressen i internationella debatter.

Även om alla fem rapporterna kan sammanfattas under rubriken Sverigestudier har de alltså olika inriktningar. Medan Glesbygdsverket och NUTEK fokuserar på de för dem relevanta områdena och ger politiskt orienterade förslag gällande enskilda frågeställningar, presenterar Boverket och Naturvårdsverket mer omfattande och sektorsövergripande studier. Sverigestudierna rör sig på en relativt hög generaliseringsnivå och innehåller få konkreta policyförslag.

Administrativa nivåer

Som en konsekvens av att rapporterna dels utgör resultatet av olika slags uppdrag, dels i huvudsak behandlar skilda sektorer, fokuserar de också på olika nivå utöver den nationella.

Kommunernas roll understryks vad gäller fysiska åtgärder. Däremot ligger fokus på den regionala nivån när det gäller ekonomiska frågeställningar. Ett undantag är dock Glesbygdsverkets studie som betonar den lokala nivån och betydelsen av dess resurser för den nationella utvecklingen.

Sverigestudierna fokuserar framförallt på den nationella nivån, även om rapporterna gärna identifierar åtminstone en nivå till som avgörande för den framtida utvecklingen. Den nivå man fokuserar på bör ses i samband med rapporternas sektorsinriktning. Diskussioner om förskjutning av makt och ansvar mellan olika administrativa nivåer finns framförallt i Glesbygdsverkets rapport där en starkare ställning för den lokala nivån föreslås, och i NUTEKs rapport som ser behov för mer inflytande för den regionala nivån på statens regionalpolitik.

De flesta studierna refererar även till internationella aspekter som anses vara av betydelse för Sverige.

Eftersom rapporterna kommer från institutioner som även sysslar med forskning identifieras också områden där det behövs mer forskning. Detta gäller framför allt Kommunikationskommittén och Naturvårdsverket. I detta sammanhang blir det tydligt att det inte finns en rumslig eller territoriellt helhetsorienterad forskning utan att forskningen är organiserad efter funktionella sektorer.

Tabell 2: Rapporternas tyngdpunkt gällande administrativa nivåer

	lokal	kommunal	regional	nationell	inter-nationell
Boverket	—	***	—	***	**
Glesbygdsverket	***	—	—	***	—
Kommunikationskommittén	—	**	***	***	**
Naturvårdsverket	—	**	—	***	***
NUTEK	—	—	***	***	**

*** stark fokus på; ** fokus på; — inte i fokus

Sektorsövergripande

Det rumsliga har inte en självklar plats i dagens förvaltningssystem. Alla rapporter är överens om att det behövs en starkare sektorsövergripande orientering och alla framhäver också den nödvändiga sektorssamordningen mellan olika nivåer.

Alla rapporterna utgår ifrån att en sträng sektorsorientering inte kan erbjuda lösningar på rumsliga utvecklingsfrågor i dagens samhälle med dess komplexa utvecklingsmönster. Samtidigt är varje rapport mycket selektiv vad gäller urvalet av områden (sektorer) som relateras till huvudfrågeställningen. Detaljeringsgraden/abstraktionsnivån varierar mycket, såsom urval av sektorer som betraktas utöver rapportens utgångssektor. Det blir mycket tydligt att alla rapporter har försökt ta hänsyn till miljön och den ekonomiska utvecklingen, däremot är sociala och kulturella frågor i mindre grad integrerade i resonemanget. Huruvida rapporterna inte bara rekommenderar mer sektorssamordning mm. utan även tillämpar tvärsektoriella perspektiv i den egna studien bedöms i tabellen.

Tabell 3:

Rapporternas sektorsövergripande ansats

	starkt utpräglad	mindre starkt utpräglad
Boverket	x	
Glesbygdsverket		x
Kommunikationskommittén	x	
Naturvårdsverket	x	
NUTEK		x

1.3 Sammanfattning

Ideologier

Kartläggningen av Sverigestudierna visar att deras ideologiska ståndpunkter avviker starkt från varandra. En sak de har gemensamt är dock svårigheterna att härbärgera de latent konflikterna som ligger i tesen om hållbar utveckling. Vi diskuterar följande åtta punkter:

- Visioner och visionsarbete
- Metodologiska grundantaganden
- Föreställningar om verkligheten
- Planeringstraditioner
- Mål- och värdekonflikter
- Demokratisyn
- Samhällsekonomisk grundsyn
- Strategier och styrning

De olika studierna står för olika arbetssätt och täcker spektrumet från professionell praxis till vetenskaplig systematik och trendframskrivning samt teknokratiskt styrning. Detta reflekteras även i de valda metodologiska grundantagandena.

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett viktigt mål i Sverigestudierna om man ser till att begreppet nämns tidigt i alla rapporterna och att man på olika sätt använder hållbar utveckling åtminstone i sin inledande retorik och argumentation. Detta gäller även ESDP-rapporten. En närmare granskning av tillämpningen av begreppet visar dock tydliga skillnader i:

- kvalitén på argumentationen kring hållbar utveckling,
- graden av sektorsövergripande ansats,
- definitionen av hållbar utveckling,
- i vilken grad man anser hållbar utveckling vara något eftersträvänsvärt eller inte, samt
- omfattningen av förslag till åtgärder för att faktiskt gynna hållbar utveckling.

Argumenten för en omställning till hållbar utveckling varierar från att vi genom denna omställning skapar en god samhällsutveckling, över synen att det trots allt finns gränsvärden som måste följas, till att just den aktuella sektorn är särskilt lämpad för satsningar inom hållbar utveckling (vilket används bl a som ett argument i konkurrensen om ekonomiska bidrag). Studierna innehåller i begränsad omfattning explicita analyser av *konflikter* avseende sektorns intressen i relation till hållbar utveckling.

Gemensamt för alla rapporterna är att man tydligt kan identifiera de perspektiv som sektorn förväntas företräda. Men det finns stora skillnader i rapporterna avseende vilken distans och självinsikt som finns om det egna perspektivets begränsningar. Det innebär att begreppet hållbar utveckling i ett fall enbart används som politisk retorik i syfte att gynna den egna sektorns utveckling. I ett annat fall ses hållbar utveckling, i form av miljörestriktioner, som ett hot mot sektorns utveckling och i ett tredje passar hållbar utveckling, tolkat som ekologiskt hållbar utveckling som hand i handske för att lyfta fram sektorns egna intressen. Något annat är kanske inte att förvänta. Men det innebär ett problem om dessa "sektorsvisioner" förväntas ge underlag för nationella ställningstaganden angående hållbar utveckling. Detta problem förstärks också på grund av de olika studiernas sektoriserade behandling av begreppet. Hållbar utveckling blir gärna enbart miljöfrågor trots att man inledningsvis säger att det handlar om både nytänkande och att skapa en framtid som samtidigt är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Problemet sätts naturligtvis på sin spets när inte alla studierna är övertygade om att hållbar utveckling är av godo.

Frågan är om man kunde förväntat sig en mer samstämmig syn och behandling av hållbar utveckling om regeringens underlag om ekologisk hållbar utveckling hade varit tillgängligt under studiernas utarbetande? Det är en av studierna som explicit nämner detta arbete men det får inte något egentligt

genomslag i själva rapportens uppläggning och argumentation. Men finns det ett material att referera till i ett uppdrag till sektorsverken kan naturligtvis en något större samstämmighet nås när det gäller vilka frågor som blir belysta även om det blir ur sektorns perspektiv. Frågan som kvarstår är dock i vilken utsträckning som sektorerna själva har möjlighet att identifiera intressen i konflikt och att föreslå åtgärder.

Det ovanstående problemet kan också diskuteras som en aspekt av den nationella kunskapsproduktionen och dess kapacitet att producera underlag för en nationellt samstämmig politik inom hållbar utveckling. Frågan är hur en sådan kan skapas med den institutionella konstruktion som Sverige har när det gäller uppdelningen mellan sakdepartement och självständiga sektormyndigheter.

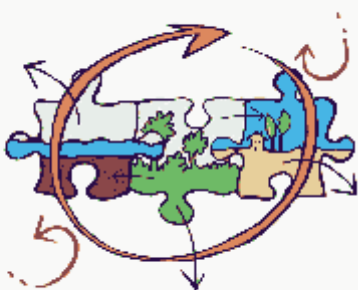


Bild 4: Preservation and Development of the Natural Heritage.

Källa: SPESP (2000)

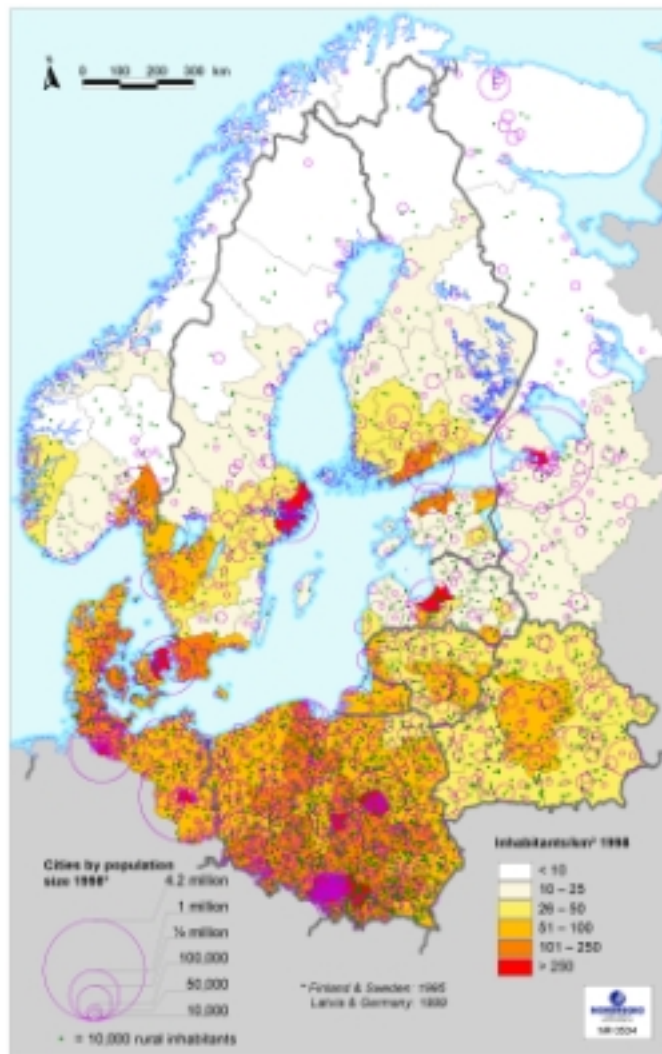


Bild 5: Settlement Structure in the Baltic Sea Region 1998

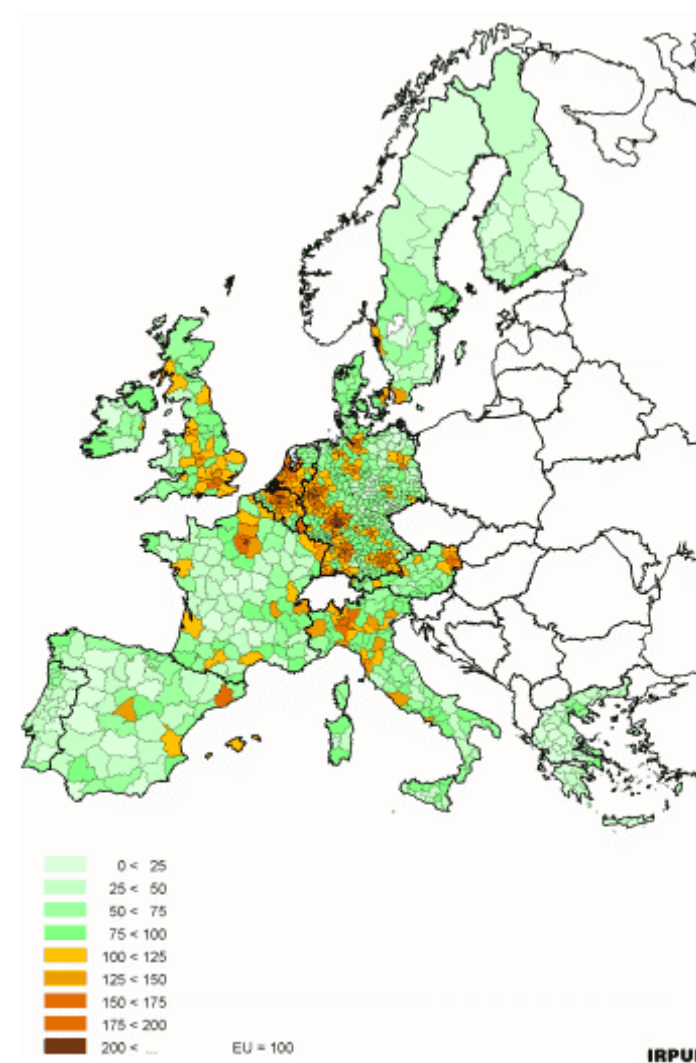


Bild 6: Accessibility by Air to GDP in 1996

Källa: SPESP (2000)

Flerkärnighet och stad-land relationer

Flerkärnighet handlar framför allt om att hitta en rimlig balans i det urbana mönstret och arbetsfördelning mellan urbana regioner, men är i Sverigestudierna fokuserad på frågan om koncentration till storstadsregionerna och uttunning av lands- och glesbygden. Medan Glesbygdsverket och Naturvårdsverket ser en del faror för gles- och landsbygden i en flerkärnig struktur, betonar Boverket, NUTEK och Kommunikationskommittén framförallt att en flerkärnig struktur (t ex pärlband) bidrar till robusta och någorlunda väl differentierade vardagsregioner. Nyckelord är regionförstöring, pendlingsregion och funktionell region.

Sverigestudierna ser stad och land som två skilda rumsliga dimensioner respektive aktörer som konkurrerar med varandra. Speciellt Glesbygdsverket betonar dualismen mellan stad och land. Rapporten bygger på att stad-land anses vara ett motsatspar och inte en relationsfråga. Naturvårdsverket skriver som om stad och land existerar bredvid varandra utan att vara relaterade. Boverket och NUTEK är mest nyanserade, och diskuterar inte bara motsättningar mellan stad och land utan även de fysiska, funktionella aspekterna. Ett exempel är NUTEKs utveckling av LA-regioner (lokala arbetsmarknadsregioner). För Boverket står markanvändningen och kretsloppsamhället i fokus vad gäller stad-land visionen.

En kombination av de båda diskussionerna, där stad-land och flerkärnighet bildar ett mönster och där de olika sektorintressena vägs mot varandra, skulle kunna ge en tydligare bild. Eftersom Sverige redan har påbörjat utvecklingen mot pärlband som tecknas i Boverkets vision och den regionförstöring som NUTEK framhäver skulle en sån diskussion också innebära en uppdatering av det aktuella läget. Den svenska pärlbandens integration i internationella stadssystem skulle kunna tas hänsyn till i detta samband.

Tillgänglighet och kommunikation

Den centrala frågan inom kommunikationsområdet handlar om tillgänglighet som en integrerad service som omfattar alla transportnät och om tillgången till information och kunskap. I ett rumsligt/territoriellt sammanhang måste denna helhetssyn på tillgänglighet diskuteras gentemot frågorna om vilken rumslig struktur som stöder eller förbättra tillgängligheten, hur infrastrukturen etc kan användas på ett hållbart sätt samt hur man kan garantera en likvärdig kunskapspridning.

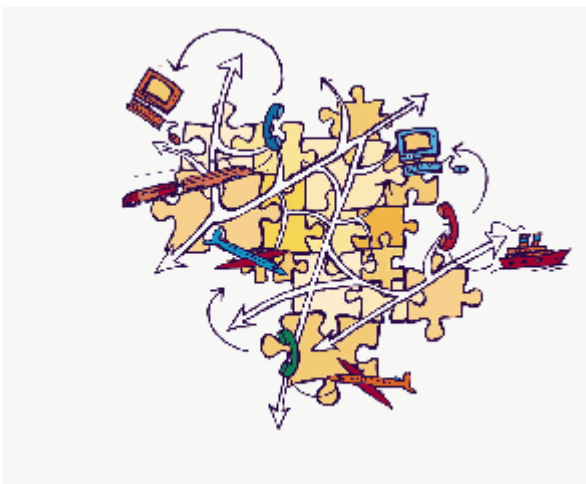


Bild 7: Efficient and Sustainable Use of Infrastructure .

Källa: SPESP (2000)

Här måste tydligt skiljas mellan olika diskussioner, som alla förs på olika sätt i Sverigestudierna. Å den ena sidan förs en tillgänglighetsdiskussion som knyter an till transportservicen och dess användare, d v s här är fokus på persongrupper och sociala aspekter. Å den andra sidan förs en diskussion där tillgänglighetsfrågan relateras till rumsliga enheter, t ex hur tillgänglig en region är och vad detta betyder för regionens utveckling.

Vidare förs en diskussion om transportsektorns miljövänlighet som inte är kopplad till tillgänglighetsfrågan. Medan en del fokuserar på tekniska förbättringar, ser andra möjligheter att genom konceptuella lösningar minskar transportsektorns negativa miljöeffekter.

I alla fem studierna anser man att en likvärdig standard för hela landet och alla samhällsgrupper både vad gäller fysisk och informationsteknologisk tillgänglighet är ett

grundläggande mål. Dessutom ser man ett generellt samband mellan tillgänglighet och lokaliseringsfrågor respektive bosättningsmönster. Vidare menar man att en framsynt rumslig planering av transport, IT och lokalisering av verksamheter på sikt kan leda till minskade transportbehov samtidigt som tillgängligheten till olika aktiviteter kan öka.

Tillgänglighet med hjälp av informationsteknologi ses som en betydelsefull utvecklingsfaktor. Lokalisering av kunskapsintensiva verksamheter kan bli av stor betydelse för regionalutvecklingen. NUTEK skriver också att en viktig utvecklingsfaktor är att tillgängligheten till utbildning och forskning ökar i hela landet och att den görs tillgänglig i hela Ortsstrukturen.

Ingen av Sverigestudierna beaktar i sin tillgänglighetsdiskussion Sveriges position i Europa, Östersjö- eller Nordsjöregion mm. Sveriges internationella tillgänglighet som t ex illustreras inom arbetet med VASAB 2010PLUS och SPESP förekommer inte i Sverigevisionerna.

1.4 Slutsatser och rekommendationer

Analysen av Sverigestudierna avser att ge svar på två frågor:

- Ger studierna en konsistent syn på den rumsliga utvecklingen i Sverige?
- Kan studierna bidra till att formulera en svensk position i internationella debatter?

Sammanfattningsvis leder analysen till slutsatsen att varken Sveriges sektorsinriktade eller sektorsövergripande nationella mål och riktlinjer får ett samlat stöd i studierna. Avsaknaden av en samlad bild återspeglas bland annat i Sveriges position i ESDP-processen och i andra internationella samarbeten kring rumslig planering och utveckling. Det är vanskligt för svenska myndigheter att besvara de frågor som drivs i ett europeiskt sammanhang, och det är bara på kommunal nivå som det finns ett tydligt ansvar för territoriell helhetssyn. Vår konklusion är därför att det finns behov för att utarbeta ett nytt nationellt policyunderlag på detta område.

Stor variation i synen på Sveriges rumsliga utveckling

Sverigestudierna ger inte bara olika bilder utan representerar också olika värderingar och utgångspunkter. Detta medför att studierna bara i viss utsträckning kan utgöra underlag till formulering av en samlad svensk syn och position.

Alla fem Sverigestudierna förmedlar tvärsektoriella ambitioner. Det tvärsektoriella understryks på samma retoriska sätt som vikten av en hållbar utveckling. Som en slags systemimmanent egenskap ser dock alla fem världen från sin position och sektor samt försöker utifrån sina institutionella möjligheter närma sig de andra sektorerna eller omfatta andra sektorer som anses vara viktiga. Denna starkt förankrade sektorsorientering bidrar till svårigheter att utveckla ett tvärsektoriellt synsätt. Samma slutsats drogs redan tidigare bl a i Nordregios utvärdering av tillväxtavtalen.

Det är emellertid svårt att bortse från sin egen sektoriella bas och profession. Om man vill åstadkomma en tvärsektoriellt grundad utvecklingsvision eller strategi är det svårt att utveckla den med basen i en aktörsgrupp som representerar en viss typ av intressen. Vidare förväntas myndigheterna inta rollen som relativt politiskt neutrala kunskapsproducenter vilket innebär att det saknas en arena för explicita politiska och värdemässiga ståndpunktstaganden och avvägningar. En bättre anknytning till den politiska sfären med uppgift att fungera som moderator och mediator mellan olika sektorssynsätt och administrativa nivåer är sannolikt viktigt när visioner av denna typ ska arbetas fram.

The Means of Spatial Policies



Networks



Transnational co-operation



Cross-border co-operation

Bild 8: The Means of Spatial Policies.
Källa: SPESP (2000)

Målkonflikter inom enskilda sektorer och mellan olika sektorer

Även inom de enskilda studierna finns oförenligheter och grundläggande målkonflikter, t ex vad gäller operationaliseringen av konceptet ”hållbar utveckling”. Samtliga fem Sverigestudier har svårt att härbärgera latenta målkonflikter. Den motsägelsefullhet som finns i fråga om definition och operationalisering av mål finns också vad gäller andra prioriteringar och även vad gäller val av vägar som ska leda till dom olika målen. Detta leder till svårigheter att ur ett nationellt perspektiv hitta gemensamma mål.

Målkonflikter handlar så gott som uteslutande om värden som kommer i konflikt med varandra. Målkonflikter är alltså egentligen värdekonflikter. För att hantera sådana konflikter kan man luta sig mot endera av två ”ideologier”. Antigen kan man inta hållningen, att alla värden ytterst går tillbaka på ett antal fundamentala grundvärden som objektivt kan preciseras och mellan vilka det inte kan råda några konflikter. Den andra hållningen innebär att man accepterar som ett ofrånkomligt faktum att värden i absolut mening kan vara oförenliga och därmed olösliga. Ett tredje sätt att hantera värdekonflikter är naturligtvis att skjuta dem på framtiden, och hoppas på att tiden löser alla konflikter.

Grunden till att hitta gemensamma mål är en gemensam syn på var målkonflikter finns och en gemensam syn på relevanta beslutsnivåer för lösning av konflikter enligt subsidiaritetsprincipen. Sverigestudierna bidrar inte till att hitta denna gemensamma syn, främst för att den grundläggande analysen av konflikterna inte har genomförts fullt ut. I ett nästa steg blir det viktigt att behandla målkonflikterna mer explicit.

Relation till dagens internationella debatt

Det faktum att Sverigestudierna inte ger en sammanhållen syn på Sveriges rumsliga utveckling, medför att de inte heller kan vara ett samstämmigt underlag för Sverige i den internationella debatten. Den starka sektororienteringen motsvarar dessutom inte de internationella rumsliga utvecklings- och planeringsdebatternas strukturer.

De ämnen som behandlas i dagens internationella debatter är inte fullt ut representerade i de svenska studierna. Frågor som t ex stad-land i samverkan och en helhetlig syn på kommunikationer och

tillgänglighet är bara svagt utvecklade i studierna. Stadsfrågan och frågan om ”polycentric urban system”, som dessutom även på den internationella scenen är kontroversiell (p g a att temat inbegriper tätortsklassificeringar och därmed nationella och regionala intressen), diskuteras i Sverigestudierna endast fram till den punkt då målkonflikterna måste operationaliseras. Detsamma gäller regionalutvecklings-, hållbarhets- och tillgänglighetsdebatten där man också har haft svårt att identifiera reella målkonflikter och vägval.

Skillnaderna mellan Sverigestudierna och den internationella diskussionen kan till en viss del förklaras med att Sverigestudierna är några år gamla. I ett fortsatt arbete är det en fördel om nyckelfrågorna i den europeiska planeringsdebatten kan adresseras explicit.

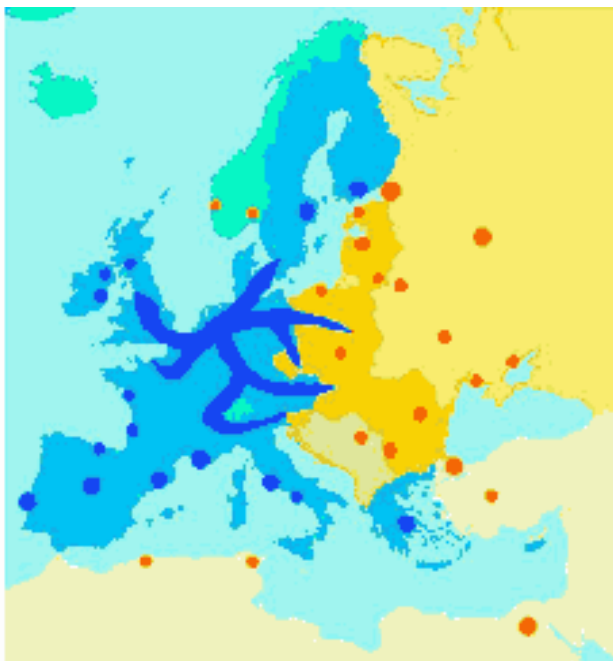


Bild 9: The Blue Orchidea – Polycentric and Balanced Spatial Development in the EU.

Källa: SPESP (2000)

Rekommendationer

Sveriges rumsliga respektive regionala utveckling konfronteras i tilltagande grad med exogena utmaningar:

- Globaliseringen liksom utvecklingen i Europa och Sveriges närområden inverkar i allt större grad på Sveriges ekonomiska utveckling. Detta får konsekvenser även för den regionala/rumsliga strukturen. Detta aktualiserar frågan om Sveriges plats i Europa och världen. Frågan blir ännu mer aktuell genom EUs östutvidgning.
- Demografiska förändringar i Sverige är en faktor man måste ta hänsyn till. Sveriges befolkningstal växer ytterligare några år, men många regioner har redan nu negativa befolkningssiffror. Det är nödvändigt att utveckla ett både bredare och djupare perspektiv på frågan hur man hanterar "växtverk" och "utglesning".
- Målet om en konkurrenskraftig, balanserad och hållbar utveckling kräver en konceptualisering och begreppsutveckling. Slagord som "det gröna folkhemmet" kan ha betydelse, men ger icke något svar på hur natur- och kulturarvet skall bevaras och utnyttjas.

Idag finns det inga svar på dessa utmaningar, de återfinns inte ens som diskussionspunkter i Sverigestudierna. En konsistent, d v s en sammanhållen och samstämmig, syn på Sveriges utveckling skulle kunna bidra till att konfrontera utmaningarna och de medföljande målkonflikterna. För att kunna åstadkomma en sådan syn på den rumsliga utvecklingen i Sverige, anser vi att fortsatta diskussioner avseende en rad fråga är nödvändiga:

- Målkonflikter både inom enskilda sektorer och i synnerhet mellan olika sektorer bör identifieras. Där målkonflikter kan identifieras bör tydliga signaler ges om hur och på vilken beslutsnivå konflikten kan lösas respektive vilket huvudintresse uppdragsgivaren har.
- På grund av den starka sektoriseringen har det rumsliga perspektivet som tvärspektoriell ansatsingen plats. Sektoriseringen måste övervinnas för att man skall kunna uppnå en sammanhållen och samstämmig bild av den rumsliga utvecklingen. De institutionella hindren och förutsättningarna för detta bör utredas och diskuteras närmare.
- Innan en rumslig syn på Sveriges utveckling utarbetas, måste både den metodiska och den ideologiska ansatsen klart definieras. Detta innebär att man är medveten om de konsekvenser som olika ansatser kommer att medföra.
- Om en konsistent rumslig syn på Sverige ska leda till handling behövs också institutionella förutsättningar för att både skapa och tillämpa den. Frågan är om det är möjligt att få till stånd ett förvaltningssystem som bättre ser helheten ur ett rumslig/regionalt perspektiv – och hur skulle detta i så fall kunna se ut?
- Sveriges rumsliga utveckling har också att göra med Sveriges plats i världen. Om man ska kunna framföra landets intressen i internationellt sammanhang, behövs analyser av Sveriges position i Norden, Östersjöregionen och Europa.

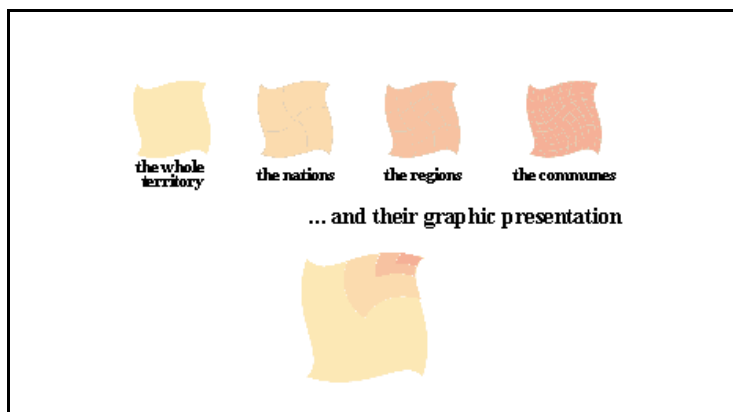


Bild 10: The Territorial Dimension ...
Källa: SPESP (2000)

Vår rekommendation blir därför att ett rumsligt perspektiv för Sverige kan utarbetas som ett *Swedish Spatial Development Perspective*, där utgångspunkten är en kritisk transformation av ESDP-mål och idéer till svenska förhållanden. Flera av nyckelbegreppen i ESDP så som polycentrisk stadsutveckling, stad-land relationer och rumslig tillgänglighet måste nödvändigtvis ha en annan innebörd i ett land av Sveriges karaktär än i Centraleuropa. En målsättning för ett svenskt rumsligt utvecklingsperspektiv skulle kunna vara att etablera ett underlag som både kommunal-, regional- och centralförvaltning kan relatera till i sitt arbete.

En vision eller samstämmig framtidssyn på Sverige skulle även kunna användas som underlag för internationell samverkan. Många länder, t ex Danmark, drar nytta av att ha en bild av både sitt land och landet i omvärlden. Inte minst i det framtida ESDP, VASAB, NorVisions m m arbetet kan det vara av mervärde.

En sådan samstämmig syn skulle inte bara vara en fördel för Sveriges internationella arbete utan även för arbetet inom landet. När ESDP m m skall tillämpas kommer den lokala och regionala efterfrågan efter en nationell samsyn att bli kraftiga. Utöver detta väntas ett beslut om den framtida regionala organisationen inom de närmaste åren. En sådan beslut kommer att medföra konsekvenser för den rumsliga/regionala utvecklingen gällande olika sektorer.

Behov av forskning och utveckling

Vi anser att det finns fortsatta forsknings- och utvecklingsbehov vad gäller:

- *Institutionella förutsättningar för att skapa nationella visioner och ståndpunkter:* Det har varit svårt att genom Sverigestudierna få fram ett underlag för nationella ställningstaganden från Sveriges sida. Det är av intresse att djupare analysera de svenska institutionella förutsättningarna för nationella ställningstaganden inom rumslig planering, dvs regelverk, aktörer och processer. En jämförande studie bör genomföras, t ex med några andra nordiska länder med jämförbara förhållanden. Studien bör dels syfta till att nå en större förståelse för hur den svenska modellen ser ut idag och dess historiska grund, dels diskutera framtida utvecklingsmöjligheter.
- *Finns det behov av en ny sorts regional planering?* Offentliga prioriteringar och investeringar beslutas i huvudsak genom en blandning av politisk press och sektorsplanering. Den regionala nivån diskuteras nu i många länder. Finland har genomfört en omfattande förvaltningsreform, och i Danmark och Norge har man nyligen presenterat utredningar om detta. I Sverige är flersektoriella planeringsansatser på regional nivå åter introducerade genom tillväxtavtalen, och genom försöken med regionalt självstyre flyttas huvudmannafunktionen för regional utveckling från stat till region. Frågan är om Sverige behöver en starkare regional nivå, och om det är möjligt att få till ett planeringssystem som bättre ser helheten ur ett regionalt perspektiv – och hur skall detta i så fall kunna se ut?
- *Närmare analys av reella målkonflikter i svensk rumslig utveckling.* Vi har genom Sverigestudierna sett hur svårt det kan vara att adressera målkonflikter på ett öppet och explicit sätt. Till stor del är konflikterna dessutom av politisk karaktär, där man är tvungen att göra val mellan önskvärda ”godor” (eller icke önskvärda ”ondor”). Ett angeläget projekt är att analysera målkonflikterna i den rumsliga utvecklingen som underlag för det fortsatta arbetet. Speciellt viktigt i sammanhangen är att gå in på vad en politik för



Bild 11: Rural-Urban Partnership.
Källa: SPESP (2000)

hållbar regional utveckling kan innebära. Här behöver vi tydligare knyta an till den internationella debatten huruvida ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling verkligen kan förenas med ekologisk balans. Ekologisk modernisering som politisk strategi, d v s tanken att ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling kan förenas i en vinn-vinn situation med ekologisk balans, är långt ifrån självklar – även om den blivit populär.

- *Sverige i nordiskt, baltiskt och europeiskt sammanhang.* De transnationella planeringsdokumenten som nu tas fram, främst i samband med Interreg-program och ESDP-arbetet, sätter in Sverige i en bredare geografisk ram än vad Sverigestudierna gör. Som stöd för svensk "input" till sådana dokument vore det angeläget att få en beskrivning av Sverige i ett nordiskt, baltiskt och europeiskt perspektiv som är utarbetat från en nationell svensk utgångspunkt. En del i detta borde vara att genomföra en kartläggning av svenska regioners tillgänglighet i ett bredare rumsligt sammanhang.
- *Stadsstrukturer och stad-land-relationer.* Den svenska stadspolitiken har hittills i huvudsak handlat om segregation i storstäderna. Samtidigt är den europeiska tendensen att stadspolitiken mer handlar om funktionella regioner – något som leder till att motsättningen mellan stadspolitik och regionalpolitik löses upp. Frågan för oss blir då i vilken mån den europeiska diskussionen kan överföras till svenska förhållanden med små städer och stora avstånd. Ett projekt där man går in i den centraleuropeiska förståelsen av stadsstrukturer, städers funktion och relationen mellan stad och land, och som relaterar den svenska och nordiska verkligheten, är befogat.



Bild 12: Titelblad - Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande
Källa: SOU 2000:87

Bild 13:
Vision – Danmark år 2022
Källa: Miljö- og Energiministeriet (1997)
Landsplansredegørelse – Danmark og europæisk planpolitik.

2. Fem Sverigestudier

En kort presentation av de fem studiernas tillkomst och innehåll ska underlätta förståelsen för våra jämförande analyser. För att minska de analyserande momenten i detta kapitel består presentationerna mestadels av ordagranna återgivningar av själva studierna eller deras sammanfattningar. I bilaga 2 finns studiernas egna sammanfattningar. Dessutom finns i analyskapitlen om miljö, rumsliga enheter och kommunikation särskilda ”boxar” med studiernas huvudutsagor i respektive ämne.

2.1 Boverket – Sverige 2009

Boverkets rapport är ett regeringsuppdrag, men arbetet med att utarbeta en vision hade redan tagit fart innan uppdraget från regeringen kom. I regleringsbrevet för 1993/94 skriver regeringen att Boverket ska ”utarbeta en svensk nationell vision”. Bakgrunden till regeringsuppdraget var ett beslut vid en miljöministerkonferens i Karlskrona 1992 om att utarbeta ett dokument *Vision and strategies for the Baltic Sea region 2010 (VASAB 2010)*. Boverket skulle alltså sammanställa kunskapsunderlaget för den svenska delen av dokumentet.

Regeringen preciserade uppdraget ytterligare under 1993/94 i två propositioner. Det skulle dels ”behandla miljöanpassade kommunikationer” (prop. 1993/93:100), dels utgöra ”underlag för regeringens överväganden kring regionalpolitiken” (prop. 1993/94:111).

På ett ställe i rapporten relateras Boverkets arbete till *Europe 2000* och *ESDP* med formuleringen ”De enskilda ländernas landsplaner eller visioner utgör byggstenar i detta arbete.”

Tillsammans med NUTEK och Statens Naturvårdsverk bildade Boverket en arbetsgrupp som skötte det utrednings-, kontakt- och samrådsarbete som erfordrades. Ett antal externa konsulter var knutna till arbetsgruppen. De kom från Infraplan AB, Sveriges Lantbruksuniversitet, Statens Naturvårdsverk, Riksantikvarieämbetet och Kommunförbundet.

Boverkets rapport utarbetades efter ett omfattande samrådsarbete. Själva utredningsarbetet startade på våren 1993 och under hösten samma år utarbetades ett samrådsunderlag, *Sverige 2009 - en skiss till nationell vision*. Under våren 1994 genomfördes samrådet. Inbjudna till samrådet var länsstyrelserna, landstingen, kommunförbunden, centrala verk och myndigheter med ansvar enligt naturresurslagen samt ett urval av kommuner och intresseorganisationer. Det beräknas att mer än 2000 personer deltog under de 50-tal samrådsmöten som hölls runt om i landet. Under arbetet med visionen kom även fyra gymnasier samt fyra högskolor med samhällsplaneringsutbildning med bidrag.

Rapporten publicerades 1996 och utgör ett förslag till vision.

Boverkets visionsarbete är, till skillnad från prognos- och scenarioteknik, en arbetsmetod som söker översätta fastlagda mål till konkreta bilder som stöd för handlande på olika nivåer. En vision består av en rimligt tecknad samtidsbild och en önskvärd och nåbar framtidsbild. I visionsarbete är diskursen eller själva arbetsprocessen den viktigaste delen.

Visionen har som sin främsta uppgift att belysa utvecklingsfrågor. I Sverige finns en utvecklad fysisk planeringstradition och styrmedel har utkristalliserats under långt tid. Den planeringstraditionen förmår dock inte lösa alla de frågor som visionen uppmärksammar, enligt Boverket. Den framtida fysiska planeringen behöver därför genomgå en positionsförskjutning. Det handlar inte om att planera mer utan att planera rätt saker.

Det historiska arvet i form av infrastruktur, byggd miljö, landsbygd, välfärd, samt människors livsformer och vardagsliv utgör en seg struktur som långsamt förändras och därför är viktiga

utgångspunkter för arbetet med Sverige 2009. Den byggda miljön 2009 finns i stora drag redan nu. Boverket poängterar att tillskott, funktionsomvandling och stadsförnyelse inte får ske så att orter dräneras på utvecklingskraft. I stället skall förändringarna stödja bebyggelsearvet och utveckla livsmiljön.

Sverige har befolkningsmässigt små regioner i jämförelse med Europa. Detta är från ekonomisk utgångspunkt ett större problem än avståndet till marknaderna. Små regioner blir känsliga för omställningar. Den snabba förändringen inom näringsliv och offentlig sektor utgör ett reellt hot mot utvecklingen i avgränsade lokala bostads- och arbetsmarknader. Detta skapar konflikter även på individ- och familjeplanet. En viktig social utgångspunkt för visionen är att människors vardagsliv skall kunna förändras på de villkor som livsformen – familj, boende och arbete – ställer.

Goda förutsättningar anses uppstå om variationen i bostads- och arbetsutbudet är stort. Det kan ske om närheten ökar till utbudet, d v s om människor förankrade i sina hem och sin bygd kan nå utbildning och arbete i angränsande regioner. I visionen förvandlas Sveriges perifera, glesa och sårbara lokala arbetsmarknadsområden till ett nätverk av måttfullt stora, fattbara orter med egen identitet och med hög tillgänglighet till varandra. Orter i samverkan skall skapa en mer robust, nära och uthållig bebyggelsestruktur än den som vuxit fram under den senaste 20-30-årsperioden.

I visionen sammanbinds arkipelagen till ett pärlbandsnätverk av orter så att en samverkan mellan de lokala bostads- och arbetsmarknaderna blir möjlig. Drygt 80 % av landets befolkning kommer att finnas inom pärlbandsnätverket jämfört med knappa 70 % i arkipelagen. Ytterligare 10 % av befolkningen knyts till pärlbandet och får härigenom en viss förbättring av sina arbetsmarknader.

Boverket säger att stad och land är ömsesidigt beroende av varandra. Den gröna strukturen i och kring staden blir i framtiden lika viktig att gestalta och ge rätt funktion som den byggda miljön.

När det gäller frågan om en uthållig tätortsutveckling skisseras i visionen en sammanlänkning av den regionala och den kommunala planeringen. Den innebär ekologiska lösningar i byggandet och i stadsplaneringen, där stadens grönområden och det stadsnära landskapet ingår i kretslopps lösningar av olika slag.

Den biologiska mångfalden skall upprätthållas. Regioner som är rika på biotoper eller innehåller biotoper som har lång kontinuitet skall identifieras och ges skydd. Landskapet med sitt varierande innehåll av befolkning och näringsliv, kulturhistoriska, naturvetenskapliga och sociala miljöer, de areella näringarna och en rik biologisk mångfald kommer att vara än mer variationsrikt och mångfalden av verksamheter kommer att öka. I landskap, som påtagligt förlorat sin biologiska mångfald återskapas denna. Områden med hög artrikedom skyddas genom särskilda insatser. Såväl areella näringar som exploateringsintressen utvecklar program som värnar om den biologiska mångfalden.

Produktionen av mat, energi och råvaror sker bärkraftigt på sunda samhällsekonomiska villkor och med hänsyn till det globala perspektivet.

Det finns en stabil, geografiskt väl spridd men regionalt mycket olika profilerad verksamhet och sysselsättning på Sveriges landsbygd. Verksamheten bygger på de varierande förutsättningar som finns för de areella näringarnas utveckling och deras kopplingar till det urbana systemet. För Sveriges landskaps- och landsbygdsutveckling behövs därför å ena sidan utvecklas en regionaliserad nationell politik, där generella styrmedel får sin regionala anpassning, å andra sidan en regional planering som lokalt tar tillvara olika möjligheter och utvecklingspotentialer.

Utöver visionen beskriver Boverket de strategier som anses behövas för att visionen inte skall stanna vid att vara enbart en önskvärd framtidsbild, och ett handlingsprogram för fortsatt samråd och nya delstudier.

2.2 Glesbygdsverket – Förnyelsens landskap

Enligt regleringsbrevet för verksamhetsåret 1997 fick Glesbygdsverket i uppdrag att redovisa förslag till åtgärder för en utvecklingsinriktad gles- och landsbygdspolitik.

Sammanställningen av rapporten gjordes huvudsakligen av en arbetsgrupp vid Glesbygdsverket. Formulerandet av de olika åtgärdsförslagen skedde i samråd med Folkhälsovetenskapliga rådet.

Utredningsarbetet bakom Glesbygdsverkets rapport bedrevs dels som en förstudie inom ramen för NUTEKs regeringsuppdrag att presentera ett nationellt underlag för regionalt utvecklingsarbete med perspektiv mot 2015 (*STRUT-uppdraget*), dels ingick arbetet i Konsumentverkets och Glesbygdsverkets gemensamma uppdrag att beskriva serviceutvecklingen och lämna förslag till åtgärder för att utveckla servicen i gles- och landsbygd. Analyser och förslag från flera egna, parallellt pågående, utredningar utgjorde också underlag till rapporten. Ett exempel är utredningen *Nationellt strategiskt handlingsprogram för skärgården*.

De åtgärdsförslag som togs fram under arbetets gång utvecklades ytterligare i dialog med byutvecklare, kommun- och länsstyrelserepresentanter vid länsträffar. Efter länsträffarna bearbetades förslagen vidare av Glesbygdsverket i samråd med bland annat Folkhälsovetenskapliga rådet "*Hela Sverige skall leva*".

Efter cirka ett års utredningsarbete publicerades rapporten på våren 1997. Rapporten utgör ett förslag till en ny bygdepolitik med prioriterade åtgärder för gles- och landsbygd.

Både dagens rumsliga situation och regionalpolitik är enligt rapporten en produkt av industrisamhället, som var en starkt bidragande orsak till avfolkningen av landsbygden. Motsatsen stad och land går som en röd tråd genom hela rapporten. Landsbygden anses vara den nivå där en långsiktigt uthållig ekonomisk, social och kulturell utveckling samt rättvisa och likvärdiga levnadsvillkor för medborgarna i hela riket kan nås.

Lokal matproduktion, slutet näringskretslopp och biobaserade energisystem talar för en levande landsbygd. Ökad grad av distansarbete i kombination med en teknisk utveckling mot allt mer resurssnåla fordon talar för att landsbygdsbilismen inte är ett överhängande problem. Landsbygdsbilismen är ett av de få transportslag som idag fullt ut betalar sina miljökostnader genom skatter och avgifter.

En faktor av stor betydelse för landsbygdens utvecklingsmöjligheter är den växande byarörelsen. Eftersom landsbygdens invånare av olika skäl tycks ha större beredskap inför situationer som kräver kollektiva insatser för närmiljön, anses landsbygden här ha en komparativ fördel gentemot stadsbygden.

Bygdepolitikens viktigaste uppgift anses vara att myndigförklara bygdens människor och tillåta dem att själva formulera sina behov och forma den politik som uppfyller behoven. Detta medför ett stort behov av nytänkande när det gäller planerings- och utvecklingsfrågor.

Rapporten avslutas med ett avsnitt om förslag till åtgärder. Det omfattar både förslag till regionalpolitiska principer och förslag till åtgärder inom olika sektorspolitiska områden.

Med sin rapport vill Glesbygdsverket lägga grunden för en framtidsinriktad bygdepolitik som syftar till att stärka varje bygds förmåga att på ett skonsamt och uthålligt sätt ta tillvara sina resurser och utvecklingsmöjligheter, och till att offentliga insatser nyttjas effektivt.

Bygdepolitiken går i sina huvuddrag ut på:

- att öka det lokala inflytandet,
- att mobilisera och bygga upp såväl den egna som den gemensamma kapaciteten hos enskilda och företagare i bygderna,
- att ställa om till långsiktigt uthålliga bygder,
- att decentralisera och integrera arbetsmarknads- och näringspolitiken, samt förstärka otraditionella insatser,
- att statens resurser garanterar likvärdig men lokalt anpassad infrastruktur och service.

Bygdepolitiken anses vidareutveckla och därmed förtydliga den nuvarande regionalpolitiska ambitionen att öka graden av sektorssamordning, att mobilisera och tillvarata lokalt engagemang och lokala initiativ, samt att stärka beslutsprocessen nedifrån-och-upp.

Bygdepolitiken sägs ändra rollerna och förstärka den lokala nivåns inflytande, medan övriga nivåer får en starkare samordnande funktion. Viktigt för den kommunala nivån blir att utveckla metoder och redskap för dialoginriktade förhållningssätt där respekten för den lokala nivåns initiativrätt utgör grunden. En viktig roll för den nivån blir att skapa forum för samordning, och för att detta skall fungera effektivt måste bygdens lösningar vara vägledande för de regionala aktörernas insatser. Den bygdepolitiska rollen för riksdag och regering anses bli att tydligare precisera nivån för likvärdiga förutsättningar när det gäller utveckling i alla bygder. Förutsättningarna skall dessutom garanteras genom en rättvis fördelning av statens resurser. Därför föreslår Glesbygdsverket vissa förändringar när det gäller principerna för fördelning. Eftersom bygdepolitiken till sin natur anses vara integrerad bör den handhas av ett sektorsövergripande departement. Ansvarig minister bör därför placeras inom statsrådsberedningen. Av samma skäl behöver riksdag och regeringen ett nationellt centralt forum för att stimulera bygdeutvecklingen. Glesbygdsverket föreslår därför ett nätverk i form av ett flerkämigt resurscentrum, Nationellt Forum för Bygdepolitik, där den statligt ansvariga myndigheten ingår tillsammans med andra nationella landsbygdsaktörer.

2.3 Kommunikationskommittén – Ny kurs i trafikpolitiken

Kommunikationskommitténs rapport är ett regeringsuppdrag. Uppdraget bestod i att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. I uppdraget ingick också att ta fram ett delbetänkande med förslag till inriktning av infrastrukturinvesteringarna under perioden 1998-2007. Under arbetets gång utvidgades uppdraget med uppgiften att utreda och föreslå principer för ekonomiska styrmedel inom kommunikationssektorn.

Det var många inblandade under arbetsprocessen. En stor del av arbetsuppgifterna lades ut på olika myndigheter. Regeringen uppdrog, genom särskilda beslut, olika verk m m att biträda kommittén med det underlag som behövdes. De berörda var Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Boverket, Glesbygdsverket, Naturvårdsverket, NUTEK, Riksantikvarieämbetet, Post- och telestyrelsen, Kommunikationsforskningsberedningen, SIKa och samtliga länsstyrelser. Det fanns en särskild referensgrupp för jämställdhet inom kommunikationspolitik som hjälpte Kommunikationskommittén att lägga ett könsperspektiv på förslagen och konsekvenserna. Det fanns också en särskild grupp som hade i uppdrag att ta fram underlag för en strategisk miljöbedömning av förslagen.

Arbetet med kommitténs rapport påbörjades i början av 1995. Kommittén anordnade en öppen hearing, ett antal frågemöten och seminarier samt genomförde en studieresa. De träffade regionala och lokala politiker och näringslivsrepresentanter i några län. Sekretariatet deltog i regionala möten med kommun- och landstingspolitiker samt tjänstemän i ett stort antal län. De förslag som utarbetades presenterades för en stor krets intresserade.

Utgångspunkten för Kommunikationskommitténs arbete var dels 1988 års trafikpolitiska beslut, dels 1991 års beslut *Näringspolitik för tillväxt* och *En god livsmiljö*. Underlag till rapporten hämtades från bland annat MaTs-samarbetet. I några län gjordes fördjupade studier av hur man kan miljöanpassa transportsystem och förbättra planeringsprocessen i den riktningen.

På våren 1997 publicerades Kommunikationskommitténs slutbetänkande.

Ett framtida transportsystem skall bidra till ekonomisk och social utveckling utan att tära på naturens resurser, förstöra miljön eller fördärva människornas hälsa. Ett framtida transportsystem måste vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbart. Så inleds den vision för ett framtida transportsystem som Kommunikationskommittén presenterar i sitt slutbetänkande. Kommunikationskommitténs vision ger en bild av vägen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem och utgör en plattform för de förslag som redovisas. Den anger vad Kommunikationskommittén vill uppnå inom en överblickbar framtid med sitt förslag till en ny trafikpolitik.

Kommunikationskommittén föreslår följande trafikpolitiska mål: Målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.

Baserad på sin vision utvecklar Kommunikationskommittén både mål och principer för en övergripande trafikpolitik samt för enskilda trafikslag. Kommunikationskommitténs förslag till trafikpolitik syftar bl a till att få effektiva, säkra och miljöanpassade transportsystem. En sådan politik bidrar till ökad välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft samtidigt som miljön och säkerheten förbättras.

I sin genomgång av transportpolitiken behandlar Kommunikationskommittén de enskilda trafikfrågorna separerade från varandra.

SIKA har beräknat att det finns stora möjligheter att i huvudsak nå etappmålen för utsläpp av koldioxid och avgaser. Av de långsiktiga utsläppsmålen är det svårast att nå koldioxidmålet. Möjligheten att nå svavelmålet hänger samman med utvecklingen inom sjöfarten. Inom MaTs-samarbetet har man konstaterat att det också är mycket svårt att nå målen om hälsa och intrång i natur- och kulturmiljön. Kommunikationskommittén har föreslagit ett nytt system för trafikslagsövergripande uppföljning av målen och trafikpolitiken. Detta ger möjlighet att komplettera med andra åtgärder om Kommunikationskommitténs förslag till styrmedel inte ger avsedd effekt eller om det visar sig svårt att nå de internationella överenskommelser som de förutsatt i våra beräkningar.

De principer som har föreslagits för infrastruktur- och transportplaneringen med bl a krav på MKB i olika skeden av planeringsprocessen skall bidra till att det framtida transportsystemet utformas i samklang med det omgivande natur- och kulturlandskapet.

Kommunikationskommittén har också föreslagit att målen om natur- och kulturvärden skall följas upp kontinuerligt samt att man skall utveckla metoder för hur intrång skall beskrivas och beaktas i planeringsprocessen. Detta skall ytterligare bidra till att framhäva vikten av att man tar hänsyn till natur- och kulturvärden.

Många förslag skall också bidra till en positiv regional utveckling. Det gäller t ex stödet till drift av kommunala flygplatser, upphandlingen av interregional persontrafik, infrastrukturinriktningen och det ökade regionala ansvaret för transportplaneringen.

Kommunikationskommitténs förslag till internalisering av persontrafikens externa effekter sägs innebära att kollektivtrafikresenärer gynnas, med undantag för flygresenärer som får högre priser. Lägre priser och högre kvalitet på de kollektiva resorna är särskilt positivt för låginkomsttagare och kvinnor. Mer långväga busstrafik till följd av en kommande avreglering är gynnsamt för pensionärer,

studenter och andra med låg betalningsförmåga. Högre priser på flyget drabbar i första hand tjänsteresenärer.

Bilavgifter anses vara mer kännbara för personer med låga inkomster än för andra grupper. Höga avgifter kan innebära att dessa grupper måste avstå från att åka bil. Samtidigt är de som kör bil i centrala områden, där avgifterna blir som högst, ofta män med höga inkomster. På detta sätt drabbar bilavgifterna denna grupp i större utsträckning. Om bilavgifter ger utrymme för ökat utbud och höjd kvalitet på kollektivtrafiken gynnas kvinnor mer än män.

Förslagen anses leda till en nettoutgiftsökning för staten inom utgiftsområde 22, kommunikationer med 215-325 mkr per år beroende på hanteringen av stödet till kommunala flygplatser.

Kommunikationskommittén föreslår också styrmedel som påverkar statens skatteinkomster. Statens skatteinkomster beräknas öka med i storleksordningen 0,8-1,5 mdkr per år till följd av förslagen.

Miljömålen anses kunna nås om intentionerna i trafikpolitiken genomförs och Kommunikationskommittén säger att man lyckas väl i det internationella arbetet. Det program som föreslås för det fortsatta arbetet anses vara en god grund för utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Detta utvecklas i de strategiska miljöbedömningarna, som redovisas sist i varje kapitel.

2.4 Naturvårdsverket – Sverige år 2021

Naturvårdsverkets rapport togs fram på eget initiativ. Rapporten är en framtidsstudie och skall visa vilka möjligheter som finns för att inom en rimlig tid utveckla ett hållbart Sverige, dvs ett samhälle som är hållbart från både ekologisk, ekonomisk och social synpunkt. Syftet med rapporten var att ge en överblick, klargöra samspelet mellan olika sektorer och peka på viktiga vägval som Sverige stod inför.

För arbetet med rapporten svarade främst en projektgrupp på Naturvårdsverket. Utöver det bidrog åtskilliga personer inom och utom verket med underlag och synpunkter. Arbetet bedrevs i nära samverkan med berörda sektorer. Det fanns representanter dels från olika sektorer i arbetsgrupperna, dels i de stora referensgrupperna där resultaten från de olika studierna presenterades och diskuterades. Även en referensgrupp i systemanalytisk metodik var knuten till huvudprojektgruppen. Huvuddelen av konsekvensanalyserna gjordes i samverkan med forskare vid universitet och högskolor.

Arbetsprocessen bedrevs i nära samarbete med kretsloppsdelegationen. Flera gemensamma idéseminarier hölls och erfarenheter byttes under arbetets gång. Arbetet bygger på resultat från delstudier för olika sektorer och sammanfogar dessa till en helhetsbild. Studierna avgränsades till de sektorer som står för den största andelen av miljöpåverkan. Som underlagsmaterial för energisektorn användes en delrapport av Energikommissionen och inom transportområdet användes material från MaTs-samarbetet. Även flera regeringsuppdrag tjänade som viktiga underlag för arbetet, bland annat Naturvårdsverkets egna rapporter *Aktionsplan Avfall* och *Aktionsplan för biologisk mångfald*. Vad gäller övervägandena om samhällsstruktur hämtades dessa bl a från Boverkets *Sverige 2009*.

Rapporten publicerades 1998.

Sverige 2021 utgår ifrån långsiktiga miljömål som definieras utifrån naturvetenskapliga eller medicinska riskanalyser. Miljömålen kan betraktas som kriterier för ekologisk hållbarhet. De har använts för att fastställa gränser för användning av mark och vatten, uttag av icke förnybara naturresurser och utsläpp av föroreningar. Dessa "ekologiska gränser" jämförs sedan med dagens situation. På så vis kan "gapen" till en hållbar utveckling, det vill säga vilka förändringar som krävs för att nå miljömålen, fastställas.

Rapporten behandlar samhällets struktur, transporter, bostäder/lokaler, vatten och avlopp, jordbruk, livsmedel, skogsbruk och skogsindustri, bas- och varuproducerande industri samt varor. När det gäller energitillförsel har ett underlag som togs fram inför energioverenskommelsen 1996 använts. I rapporten får varje sektor en egen målbild, där man även tar hänsyn till hur utvecklingen i de olika sektorerna påverkar varandra.

En av de metoder som använts i framtidsstudien *Sverige 2021* kallas *backcasting*. Det innebär i princip att man beskriver framtiden först, vägen dit sedan. Med denna metod kan man föra en förutsättningslös diskussion om möjligheterna att lösa miljöproblem i framtiden.

Olika idéer om hur hållbarhet kan uppnås har prövats. Två vitt skilda framtidsbilder av Sverige år 2021 har byggts upp och prövats mot fyra olika scenarier för utvecklingen i omvärlden. Sedan har de ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna analyserats.

Den ena framtidsbilden, *Vägvinnaren*, visar en utveckling mot specialisering, koncentration och stora försörjningsområden. Livsmedel och andra varor produceras och hämtas från globala eller regionala marknader. De transporteras därför längre sträckor, men mycket mer energieffektivt än idag. Ändliga råvaror används, men för att hushålla med dessa lagerresurser inlemmas de i "slutna" kretslopp så att de återvinns och återanvänds. Bebyggelsen koncentreras, infrastrukturen behålls och optimeras. Jordbruket har en intensiv produktion och skogsbruket tillämpar koncentrerad naturhänsyn med stora reservat och skötselintensivt skogsbruk nära marknaden. Tekniken som använts är storskalig och specialiserad.

Den andra framtidsbilden, *Stigfinnaren*, karaktäriseras av en förskjutning mot differentiering, spridning och småskaliga försörjningsområden. Här får lokalsamhället en starkare materiell anknytning till sitt eget omland. Livsmedel och andra basvaror hämtas från närområdet. Transportsträckorna blir då kortare. Ändliga råvaror ersätts i stor utsträckning av förnybara råvaror, som återförs till naturens kretslopp. Resurshushållningen förbättras genom att tillämpa faktor 4-principen, det vill säga att fördubbla nyttan och halvera resursanvändningen för produkter. Bebyggelsen sprids ut, infrastrukturnäten avvecklas och ersätts med nya system, jordbruket har en extensiv produktion och skogsbruket tar stor generell hänsyn till naturvårdens krav. Tekniken som används är småskalig och differentierad.

I både konsekvensanalyserna och sektorsmålbilderna blir det tydligt att det framtida samhället inte kommer att skilja sig på något radikalt sätt från dagens, till det yttre. Byggnader, broar, vägar och annan infrastruktur har lång livslängd och kan inte förändras särskilt mycket på 25 år. De stora förändringarna kommer att märkas i sättet att producera och konsumera, liksom i nya tekniska lösningar och nya sätt att hantera samhällets materialflöden.

Det krävs så stora och omfattande förändringar för att skapa ett hållbart samhälle att det idag är osäkert om vi som lever i Sverige, liksom invånarna i andra länder i Europa och världen, är beredda att acceptera dem. Det finns också många andra hinder samt målkonflikter på vägen.

Arbetet för att skapa ekologisk hållbarhet är sektorsövergripande. Många olika aktörer inom olika sektorer måste samverka inom gemensamma åtgärdsprogram. Alla större beslut bör föregås av en sammanvägd bedömning av förslagets konsekvenser för miljön. Vidare bör man undersöka om ett förslag kan komma att hindra någon att miljöanpassa sin verksamhet eller om beslutet riskerar att låsa inriktningen på den framtida utvecklingen i en riktning som inte är önskvärd.

Det går bara att bedriva ett offensivt nationellt miljöarbete till en viss gräns om inte omvärlden följer spåren, bland annat av hänsyn till de inhemska företagens internationella konkurrensförmåga och gällande internationella spelregler. Regler och åtgärder måste därför ofta samordnas internationellt. Men Sverige kan driva på för att skärpa eller ändra regler, exempelvis för transporter, jordbrukspolitik och miljö- och hälsofarliga ämnen.

Det krävs en medveten långsiktig strategi, många olika åtgärder och effektiva styrmedel för att skapa ett hållbart Sverige. Hindren på vägen är mycket stora, men Sverige har ett betydligt bättre utgångsläge än många andra länder. Mycket av det grundläggande miljöarbetet är avklarat, det finns gott om förnybara naturtillgångar och miljömedvetna konsumenter.

En samhällsförändring mot hållbarhet ger inte bara miljöfördelar. Den lägger också grunden till ett framtida Sverige som ligger i täten internationellt när det gäller miljöanpassad produktion. Nya arbetstillfällen kan skapas och den regionala balansen kan förbättras.

2.5 NUTEK – Regioner på väg mot år 2015

NUTEK fick hösten 1995 i uppdrag av regeringen att sammanställa ett nationellt analys- och planeringsunderlag som stöd för regionalt utvecklingsarbete och nationella avvägningar. Enligt uppdraget skulle NUTEK sammanställa regionala utvecklingstendenser fram till år 2015 och de utvecklingsperspektiv som följde av de existerande regionala strategierna. De skulle också mot bakgrund av de regionalpolitiska målen om uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet göra en samlad bedömning av de regionala strategierna.

Ett viktigt syfte med NUTEKs underlag var att det skulle bidra till att öka länsstyrelsernas samlade kompetens för långsiktigt, tvärsektoriellt strategiarbete för regional utveckling. Underlaget skulle dessutom kunna användas för Sveriges medverkan i arbetet med frågor om markanvändning och regional utveckling i ett europeiskt markanvändnings- och utvecklingsperspektiv samt vara användbart för att komplettera *Europa 2000+* med underlag avseende Sverige.

En referensgrupp var under arbetet med underlaget knuten till utredningen. I den gruppen ingick personer från Arbetsmarknadsstyrelsen, Boverket, Glesbygdverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Naturvårdsverket samt Statens Institut för Regionalforskning (SIR).

Underlaget som NUTEK tagit fram bygger på analys av länsstrategier, ett stort antal fördjupningsstudier samt intervjuer.

Rapporten publicerades 1997.

För att analysera utvecklingstendenserna i Sveriges olika delar skulle enligt uppdraget *beskrivningar göras på en nivå som omfattar väl fungerande näringsgeografiska regioner med summeringar till länsnivå*. NUTEKs val har då i första hand fallit på *Lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner)*, vilka baseras på pendlingsrelationer mellan kommuner.

LA-regionerna förändras ständigt beroende på utvecklingen avseende sysselsättning, bosättningsmönster, infrastruktur och kommunikationer samt möjligheter och vilja till pendling hos befolkningen. Förändringar i arbetslivets organisation med ökad flexibilitet i tid och rum (distansarbete etc.) är något som också påverkar arbetsmarknadsregionernas funktion och omfattning. NUTEK konstaterar att en betydande regionförstoring har skett i stora delar av landet, men att den fått olika omfattning beroende på faktorer som avstånd, transportinfrastruktur och styrkan i den lokala arbetsmarknaden. Mellan åren 1990 och 1994 anses emellertid regionförstoringen i stort sett ha upphört, vilket kan vara en direkt följd av lågkonjunktur och hög arbetslöshet i hela landet – den som är arbetslös pendlar inte! Samtidigt sägs att pågående infrastrukturensatsningar kan medverka till att den arbetslösa skulle kunna pendla till ett arbete som han annars inte skulle ha kunnat ta. Matchningsproblemen på arbetsmarknaden kan således minskas genom aktiva insatser för regionförstoring.

De 108 LA-regionerna har analyserats med avseende på följande grundläggande produktionsförutsättningar: Befolkningsstorlek, befolkningsandel med eftergymnasial utbildning (25 procent), antal företagare per invånare samt tillgänglighet till kommuncentra, tillgänglighet till ort med universitet eller högskola. Efter det sammanvägda resultatet har en indelning i fem olika regionfamiljer gjorts. Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö bildar *regionfamilj 1*. I *regionfamilj 2* återfinns LA-regioner med universitet samt några större regioner med högskola. I *regionfamilj 3* hamnar i huvudsak regionala centra, också dessa i de flesta fall med regional högskola. I *regionfamilj 4 industri*, finns relativt stora industriregioner, där vissa regioner är präglade av småskalig industri, medan andra domineras av ett stort företag. *Regionfamilj 5 tjänster*, innehåller vissa mindre regionala centra samt regioner med en relativt blandad näringslivssammansättning. *Regionfamilj 6 industri*, omfattar i huvudsak mindre, industritunga regioner, medan *regionfamilj 7 tjänster*, innehåller mindre LA-regioner som i de flesta fall har en stor andel sysselsatta inom offentlig sektor.

För att få en uppfattning om den framtida utvecklingen av sysselsättningen har tre scenarier tagits fram. Den analysmodellen som använts kallas Industristrukturmodellen (ISMOD). NUTEK har valt att utgå från Sveriges utveckling i relation till OECD-länderna när de tre scenarierna skapats, som benämns hög-, medel- respektive lågalternativet. Alla tre scenarierna ger en sysselsättningsomharen likartad regional profil, där storstadsregionerna samt regionfamilj 2 får den största ökningen av sysselsättningen.

Scenarierna belyser också frågorna om migration och pendling. I "högalternativet" förutsätts en snabb tillväxt i den svenska ekonomin. Efterfrågan på högutbildad arbetskraft kommer att öka generellt medan för lågutbildade gäller detta endast i storstadsregionerna. Detta kommer att förstärka flyttströmmarna till storstads- och universitetsregionerna. I "medelalternativet" försvagas den utveckling som skisseras i "högalternativet" för att i "lågalternativet" få så kraftiga effekter på de långväga flyttningarna att den trendmässiga nedgången förstärks. Vad gäller pendling, sägs för "högalternativet" att en förbättrad kommunal ekonomi ger möjlighet för kommunerna att tillåta ett mer spritt bebyggelsemönster. Den ekonomiska tillväxten ger även till resultat ökat bilinnehav – trots hårdare miljörestriktioner – som resulterar i ökad rörlighet. Det sämre ekonomiska läget för kommunerna i "medelalternativet" jämfört med "högalternativet" kommer att motverka en fortsatt utspridning av bebyggelsen och ökande pendling i existerande kollektivstråk. I "lågalternativet" kommer bilinnehavet att minska som följd av ansträngd ekonomi. Dessutom kan det förväntas att stora infrastrukturinvesteringar kommer att begränsas p.g.a. bristande ekonomiska möjligheter. Detta leder också till att existerande bebyggelsemönster permanentas och förtätas, vilket håller tillbaka förändringar av pendlingens riktning och omfattning.

Den sammanhållna ekonomiska och sociala utvecklingen anses bero på en väl fungerande och tilltagande regional arbetsfördelning mellan regioner med olika förutsättningar samt ett omfattande omfördelningssystem mellan individer. Hög nationell tillväxt är grunden för en god utveckling i Sveriges skilda regioner. Regioner med en hög andel standardiserad produktion är ofta beroende av att regioner med mer kvalificerad produktion kan fungera som motorer för utvecklingen.

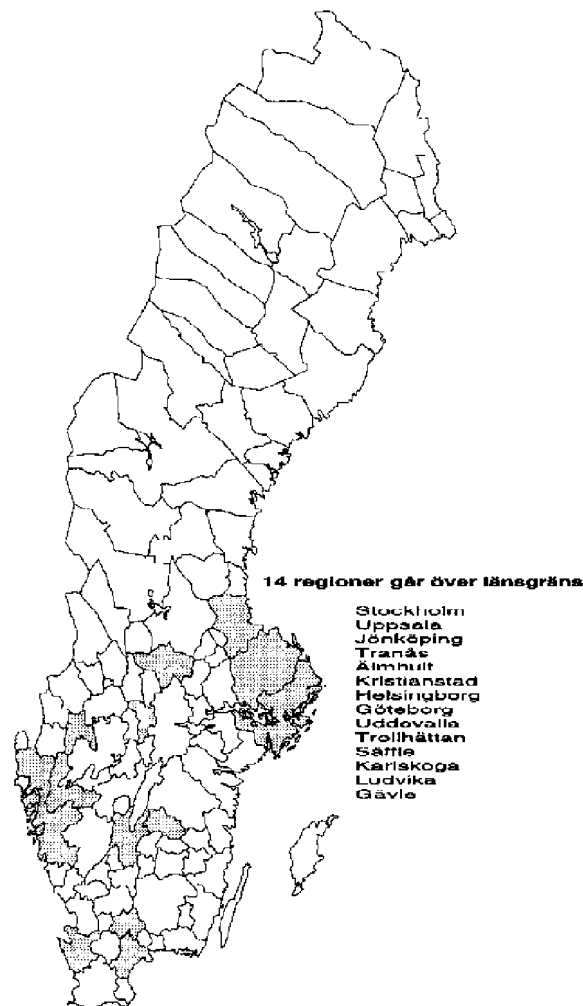
En fortsatt sammanhållen ekonomisk utveckling sägs inte vara given eller garanterad.

NUTEK ger exempel på ett antal omfattande förutsättningar och förändringar som är nödvändiga:

- Hög tillväxt krävs för att klara av omfördelningsambitionerna.
- De största förändringarna kommer troligen att ske när det gäller internationell konkurrens inom mer standardiserad produktion.
- Den sannolikt viktigaste förutsättningen för framtidens regionala struktur är möjligheterna att vidmakthålla den mycket höga individuella rörligheten.
- De investeringar som f n görs i *snabba kollektivtrafiksystem* kommer att påverka de relativa utvecklingsförutsättningarna i skilda delar av landet.

- Sverige förutsätts i mera expansiva framtidsbedömningar vinna sin internationella konkurrenskraft främst genom *kunskapsintensiv produktion*. Lokaliseringen av kunskapsintensiva verksamheter blir därmed av stor betydelse för vilka regioner som allmänt sett får ”den bästa utvecklingen”.

Slutligen är det givetvis väsentligt att den allra mest kvalificerade produktionen kan utvecklas väl och klara konkurrensen. Detta är en förutsättning för att Sverige som nation skall lyckas.



Källa: SCB

Bild 14:

Den av NUTEK använda indelningen i 108 st lokala arbetsmarknadsregioner, varav 14 st går över länsgräns

Källa: NUTEK (1997) Regioner på väg mot år 2015.

3. Visioner och ideologier

Syftet med det här avsnittet är att undersöka i vilken utsträckning de fem Sverigestudierna återspeglar ideologiska ståndpunkter som sinsemellan är förenliga och jämförbara.

Med ideologi menas i allmänhet ett sammanhängande system av (politiska) idéer och värderingar. Man brukar underförstå, att ideologier på ett övergripande sätt styr verksamheter, d v s förklaringen (orsaken) till att vi resonerar eller handlar på ett visst sätt (verkan) är att "idéer och värderingar styr oss". Många av dessa idéer och värderingar är *explicita*. De är då oftast direkt uttalade, eller synliga på annat sätt, t ex genom handlingar som är tydliga i den meningen att de direkt kan förstås som uttryck för en viss idé eller värdering. Såväl "bakom" som "vid sidan om" dessa explicita idéer och värderingar brukar man emellertid i allmänhet också räkna med att det finns mer eller mindre *implicita* föreställningar, grundantaganden, mentala modeller, metodologier, tankemönster, paradigm, diskurser, tankekollektiv, idéhistoriska utvecklingslinjer, o s v. För att "förstå" en ideologi behöver man i allmänhet således gå både bakom och vid sidan om det explicita och undersöka det implicita. Man kan t ex behöva undersöka de explicita idéernas historiska rötter. Man kan också behöva göra begrepps- och värdeanalyser för att få syn på och förstå ideologiernas "verkliga" utgångspunkter.

Det är alltså inte ovanligt att man sätter ett likhetstecken mellan ideologi och politiska värderingar, ja till och med att man hävdar att *alla* idéer och värderingar i grunden är politiska och att de på ett eller annat sätt alltid handlar om makt. Det är emellertid inte vår uppgift att avgöra vilka idéer och värderingar i Sverigestudierna som är, respektive som inte är, politiska, eller att för den delen diskutera politiska värderingar överhuvud taget. Vi intar därför en rent pragmatisk ståndpunkt i det här avseendet: Med ideologi menar vi ett explicit och/eller implicit system av idéer och värderingar. Vi utgår vidare från att de flesta explicita idéer bygger på, eller utgår från, "bakomliggande", och därmed implicita antaganden och föreställningar som har en historisk-kulturell bakgrund av något slag; det omvända gäller emellertid inte alltid, d v s implicita idéer behöver inte nödvändigtvis tydligt "visa sig" i explicita uttalanden som gör det lätt att identifiera vad det är för idéer och värderingar det egentligen handlar om.

För att ta fram det här kapitlet har vi gjort två saker. För det första har vi nalkats den mångfald av såväl explicita som implicita idéer och värderingar som finns i de fem Sverigestudierna. Mångfalden innebär att vi måste göra ett urval, de resurser vi förfogat över har inte räckt för en heltäckande analys. Vi har därför valt att särskilt fästa uppmärksamheten på de idéer och värderingar som vi menar tydligt hänger ihop i någorlunda koherenta system, och som av bl a den anledningen kan kallas ideologier. Inom en och samma vision kan det således finnas flera ideologiska delsystem, t ex när det gäller synen på styrning, synen på förhållandet mellan mål och medel, synen på samhällets komplexitet, synen på nytta, synen på förhållandet mellan individen och kollektivet, osv. Vi har diskuterat i vilken utsträckning dessa ideologiska delsystem utgör ett någorlunda samstämmigt helt, och om de således är förenliga inom en och samma "vision". För det andra har vi diskuterat i vilken utsträckning de fem "visionerna" är dels förenliga, dels jämförbara. Denna utförliga genomgången av de fem studierna var för sig finns i bilaga I.

Den följande texten är en sammanfattning av åtta aspekter på de fem studierna.

Visioner och visionsarbete

Boverket, Naturvårdsverket och NUTEK står för diametralt olika sätt att arbeta med visioner. Medan Boverkets vision är präglad av professionell praxis, så är Naturvårdsverkets vision präglad av vetenskaplig systematik. NUTEK har inte utvecklat en vision i egentlig mening, men väl trendframskrivningar som emellertid är påtagligt teknokratiska.

Metodologiska grundantaganden

Boverket utgår i princip från empiriska data och resonerar sig induktivt och delvis abduktivt fram till en vision som är präglad av övertygelser och värderingar om ett bästa möjligt framtida samhälle. Naturvårdsverket gör tvärtom, d v s man startar i dels framtidsbilder präglade av övertygelser, dels scenarios präglade av värdemässiga sannolikheter. Ur dessa premisser deducerar man med stor systematik en s k målbild som utgör verkets vision. NUTEK utgår från tre tänkta BNP-nivåer. Från dessa deducerar man "utvecklingstendenser". Man skiljer noga mellan fakta och värderingar. Kommunikationskommitténs och Glesbygdsvverkets respektive visioner är metodlogiskt sett svagt utvecklade jämfört med de tre andra visionerna. Kommunikationskommittén har vagt försökt att tillämpa en teknokratisk metodik av ungefär samma slag som NUTEK. Glesbygdsvverket har likaledes vagt försökt att utveckla en metodik som påminner om den Boverket tillämpat.

Föreställningar om verkligheten

De fem Sverigestudierna har olika föreställningar om hur "verkligheten" egentligen är beskaffad. Den vanligaste, som är tydligast hos Naturvårdsverket och NUTEK, och som skymtar hos Kommunikationskommittén, är att man har en enhetlig (monistisk) bild av verkligheten.

Hos Boverket, och i någon mån hos Glesbygdsvverket, möter vi å andra sidan en pluralistisk verklighetsuppfattning. Den praktiska aspekten på monistiska respektive pluralistiska verklighetsuppfattningar är i vilken utsträckning fenomen i respektive studier kan jämföras eller inte, och i vilken utsträckning de är förenliga eller oförenliga.

Inom ramen för en utpräglad monistisk föreställningsvärld försöker Naturvårdsverket att systematiskt "kombinera" och "skapa balans" mellan vissa värden, som av allt att döma dock är både oförenliga och ojämförbara. Inom ramen för sin pluralistiska vision väljer å andra sidan Boverket att inte diskutera konsekvenserna av att man laborerar med ett i princip statiskt koncept ("den måttfulla staden") som inte är förenligt med verkets idé om Sverigestudien som en dynamisk planeringsmetod.

Planeringstraditioner

Man talar om olika traditioner inom samhällsplaneringen. 1930-talets "socialreformatoriska planerartradition" (Keynes, Myrdal, Popper) med klara rationalistiska förtecken har fortfarande en stark ställning. Kommunikationskommitténs vision hör hit.

Under 1960-talet dominerades scenen dock av en närmast ultrarationalistisk planerarskola som vanligtvis kallas "policyanalys" och som präglas av stark vetenskapstro. Efter en viss tillbakagång i inflytande under det sena 80-talet och början av 90-talet har policyanalysen dock åter vunnit i inflytande. Särskilt Naturvårdsverkets vision men också NUTEKs trendframskrivningar hör hemma i denna tradition.

Delvis som en motreaktion växte under 1970-talet den s k "dialogtraditionen" fram. Planering genom dialog stadfästes då i flera lagkomplex. Boverkets studie hör tydligt hemma i denna tradition.

Slutligen skall nämnas den tradition som brukar kallas "social mobilisering" och som bygger på lokalt organiserade aktionsgrupper. Glesbygdsvverkets rapport bär drag av denna tradition.

Mål- och värdekonflikter

Samtliga fem Sverigestudier har svårt att härbärgera de latent målkonflikter som ligger i tesen om hållbar utveckling, d v s att ekonomisk tillväxt, socialt välbefinnande och god miljö kan ses som en enhet utan inre motsatsförhållanden.

Utan att explicit gå in på frågan hanterar Glesbygdsverket problemet med en egen tes, nämligen att det är människor och företag ute i bygderna som skapar en "utveckling i balans". Inte heller Boverket tar explicit upp de latenta målkonflikterna. Man försöker dock indirekt hantera problemet inom konceptet "den måttfulla staden" - dock inte övertygande.

Kommunikationskommittén, NUTEK och Naturvårdsverket tar emellertid explicit upp konflikterna, särskilt den mellan ekonomisk tillväxt och god miljö. Alla tre hävdar dock att konflikterna kan lösas: Kommunikationskommittén antyder att en metod är att i framtiden omdefiniera målen för god miljö; Naturvårdsverket för ett resonemang om värden "i balans"; NUTEK hänvisar till de framtida företagens förmåga att komma på nya tekniska lösningar som minimerar konflikterna.

Demokratisyn

Glesbygdsverket resonerar explicit om demokrati i sin studie. Man vill fördjupa demokratin i Sverige genom att "ta till vara bygdens modellvärde", d v s man ser livet i glesbygden som förebild för resten av samhället.

I de övriga visionerna finns demokratifrågorna med endast implicit. Boverkets hela visionsplanering bygger emellertid på idén om en demokratisk dialogprocess. Naturvårdsverket tar på olika sätt upp demokratifrågorna i sina framtidsbilder och omvärldsscenarier. Kommunikationskommittén kommer in på dessa frågor i samband med sina samhällsekonomiska överväganden (se nedan). NUTEK hänvisar direkt till Glesbygdsverket när det gäller demokratifrågor, dock utan att vare sig nämna eller på något sätt hänvisa till "bygdens modellvärde".

Den springande punkten när det gäller demokratifrågorna är dock vilken demokratisyn man (implicit) ansluter sig till. Att Boverket genom sin dialogprocess ansluter sig till en samhällscentrerad demokratisyn är tydligt. Glesbygdsverkets uppfattning är inte lika uppenbar, dock förefaller det som om man lutar åt en individcentrerad demokratisyn. Kommunikationskommittén uttrycker däremot en tydlig samhällscentrerad demokratisyn, som dock kommer i konflikt med de samhällsekonomiska utgångspunkter man valt.

Samhällsekonomisk grundsyn

Bilden av samhällsekonomisk grundsyn är splittrad i de fem Sverigestudierna. Kommunikationskommittén ger klart uttryck för en neoklassisk ekonomisk grundsyn som är kopplad till individens suveräna val på marknaden, till optimerande beteenden hos ekonomins aktörer, osv. *Samtidigt* är kommitténs majoritet uppenbart för en stark statsinterventionism i samhällsekonomin. Glesbygdsverket är inte tydlig i sin vision på den här punkten men förefaller ha samma klivna syn på ekonomin som Kommunikationskommittén. Detsamma gäller NUTEK, som dock visar tecken på att närma sig en institutionell och evolutionistisk ekonomisyn. Boverket och Naturvårdsverket visar en mer ensartad uppfattning: Man är för en stark stat i samhällsekonomin.

Strategier och styrning

I ingen av studierna problematiseras frågan om samhällets styrbarhet. Man tar för självklart att komplexa sociala system kan styras och att det snarast är fråga om välja rätt slags strategi och rätta styrmetoder.

Framför allt Naturvårdsverket men också NUTEK och Kommunikationskommittén har i sina visioner utvecklat sk föreskrivande strategier. Grundprincipen är att först precisera målen "uppifrån" och att därefter rationellt välja medlen. Man har däremot inte diskuterat hur man skall få folk med på målen och acceptera de valda medlen, d v s man har inte diskuterat implementeringsstrategier.

Boverket och Glesbygdsverket har emellertid utvecklat strategier och styrningsideal av s k beskrivande slag. Man utgår från såväl mål- som medeldiskussioner bland breda folklager. Idén är att mål och medel skall konstituera varandra i samrådsprocesser och att formuleringen och implementeringen av strategierna mer eller mindre skall utgöra en och samma process.

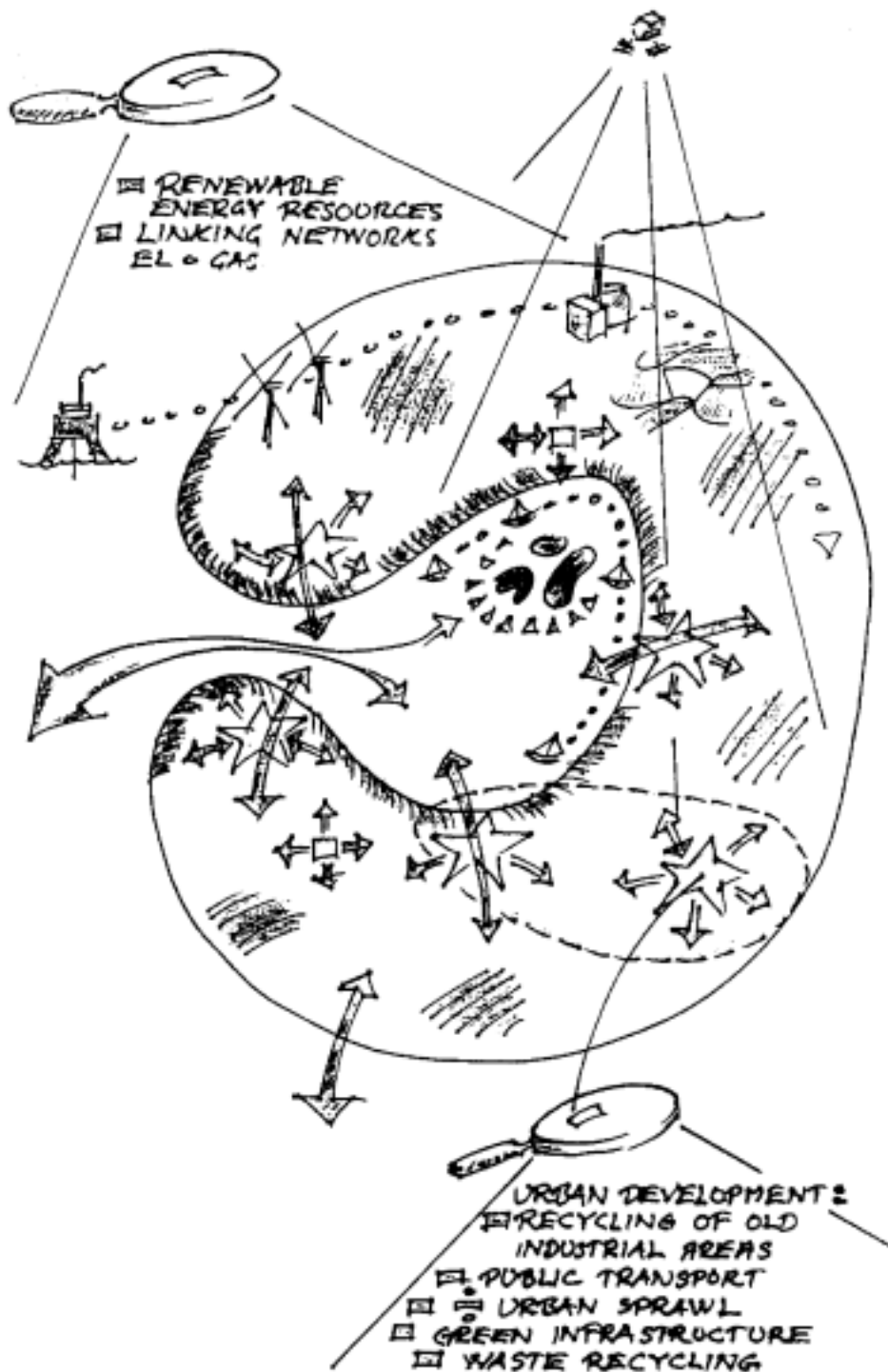


Bild 15: Vision for the Baltic Sea Region 2010 – a “Cartoon Version”

Källa: Baltic21 (1998): Spatial Planning for Sustainable Development in the Baltic Sea Region.

4. Regional utveckling

4.1 Politik för regional utveckling i Sverige och EU

Den svenska regionalpolitikens uppgift har sedan den introducerades i mitten av 1960-talet varit att skapa tillgång till arbete, service och god miljö i alla delar av landet. Politikens mål var från början att skapa regional balans och dess geografiska fokus har legat i skogslänen. Efterhand har det skett en viss uppdelning av politikens innehåll, där dess ena syfte skall vara att bidra till mellanregional utjämning och dess andra syfte att bidra till regional utveckling. Numera formuleras på målen *uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket* (Prop. 1997/98:62).

Fram till slutet av 1980-talet var den rådande uppfattningen att om län och centralstat samverkade skulle detta gynna både det enskilda länet och landet som helhet. I stort sett byggde denna politik på att den centrala statsmakten formulerade dagordningen och att det regionala utvecklingsarbetet därefter tog form i samverkan mellan central och regional nivå. Den politiska strategin formades enligt en regionstatlig idé där statens regionala förvaltning, länsstyrelsen, utgjorde den viktigaste aktören på länsnivå. Länsplaneringen och så småningom det som kom att kallas regionalt strategiarbete utvecklades av länsstyrelsen och med en allt bredare dialog med andra intressenter i länet. Idag förs en allt intensivare debatt om ett ökat regionalt självstyre, särskilt gäller det ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna.

Den regionala utvecklingspolitikens mål har två dimensioner. Den första gäller målet om *balans mellan regioner när det gäller välfärd, inkomster och sysselsättning*. De explicit regionalpolitiska åtgärderna är vanligen riktade mot att stimulera till investeringar och utveckling av kompetens i näringslivet. Företagsstödet motiveras med att verksamheter i svaga regioner har bestående strukturella nackdelar i form av små lokala marknader, långa och dyra transporter och sämre kontakt med större marknader. En annan typ av åtgärder, som inte är explicit regionalpolitiska, men som ändå har betytt mer för den regionala utvecklingen, är den nationella

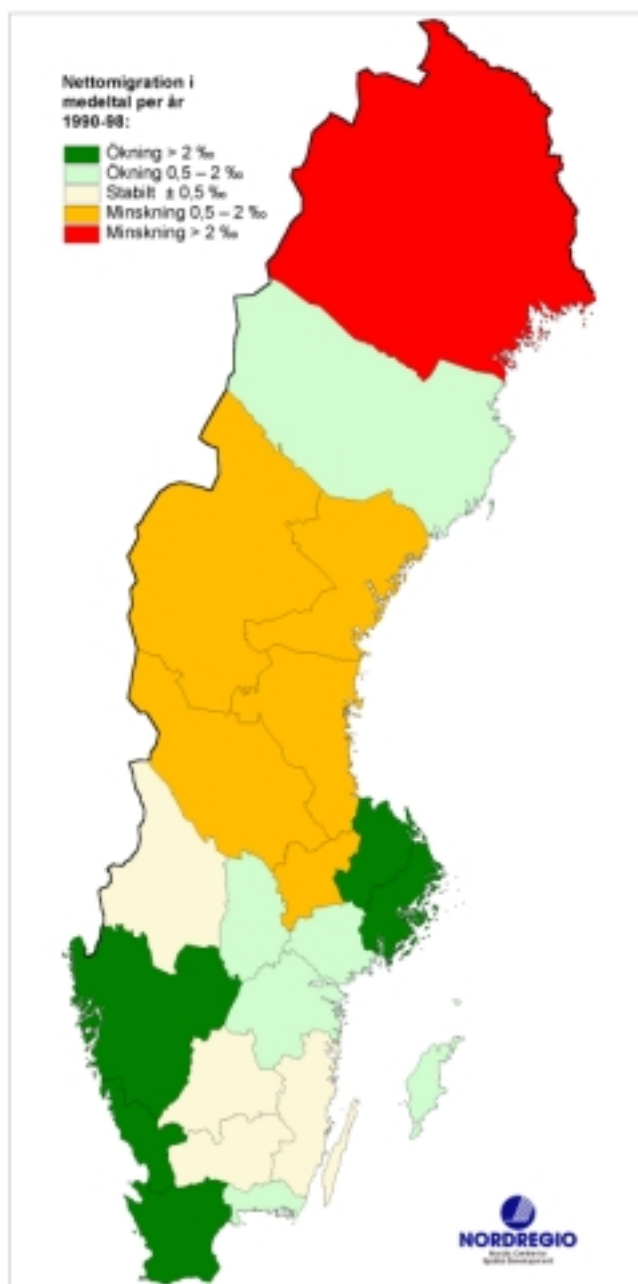


Bild 16: Nettomigration i Sverige.

välfärdspolitiken som sätter standarden för välfärden och säkrar en omfattande offentlig sektor också i områden av landet där skatteunderlaget är dåligt. Flyttmönster och befolkningsutveckling är viktiga indikatorer på regionala (o)balanser i ett land. Detta gäller också i Sverige, även om man här inte har gått så långt som till att formulera regionalpolitikens mål i termer av befolkningsutveckling som man har gjort i Norge. Välfärdsdimensionen har traditionellt varit dominerande i svensk regionalpolitik, och har fortfarande en stark ställning. Sverige är t ex, såvitt vi vet, det enda landet där investeringsstöd uppfattas som en *rättighet* för företag i stödområdet.

Den andra dimensionen gäller nationens behov av att utveckla alla regioner för att på så sätt *maximera den nationella ekonomiska växten*. Regionalpolitik är då inte först och främst en rättvisefråga, men en fråga om att tillvarata alla regioners starka sidor på så sätt att alla bidrar mest möjligt till landets utveckling. Denna dimension är starkare betonad under de senaste åren, genom att nationens ekonomiska utveckling nu oftare än förr förklaras av utvecklingen i landets regioner, jfr diskussionen om kluster, lärande regioner, o s v. Detta är en dimension som ständigt förstärks i de flesta länder, även i Sverige, och som här tydliggörs genom att *regional näringspolitik* har tillkommit som ett nytt begrepp. Med detta synsätt är det inte likhetstecken mellan regionalpolitik och periferipolitik (som vi ofta ser det i Sverige). Regionalpolitik förstått på detta sätt gäller för både starka och svaga regioner, för centrum såväl som periferi. Det viktiga är att insatsen differentieras utifrån regionernas behov och möjligheter. Därmed finns också plats för starkare ekonomiska insatser i svaga regioner, medan det i centrala områden vanligtvis handlar mer om kunskapsmässig och annan infrastruktur.



**Bild 17: Väderleksskarta
1987. Hur mycket har
förändrats sedan dess?**

Källa: Nordiska ministerrådets
regionalpolitiska basprojekt
(1987) *Regionalutveckling i
Norden årsrapport 1987*.

På europeisk nivå ser vi båda sorters argumentation. Speciellt när det gäller skillnader i utveckling mellan EU-länderna är det den första typen av argument som används: om de perifera och ekonomiskt svagare länderna skall öppna sig för den starka konkurrensen från Europas kärnområden, krävs det hjälp till strukturändringar så att de blir konkurrenskraftiga. Kriteriet för de mest omfattande stödprogrammen (mål 1) är att regionerna skall ha under 75 % av EU-regionernas köpkraftsjusterade genomsnittliga BNP per capita. Dessa regioner har mottagit betydliga överföringar genom EUs regional- och kohesionspolitik.

För strukturfondernas mål 2 – strukturuomvandling i regioner med hög arbetslöshet i nationellt sammanhang (landsbygdsområden, städer, fiskeområden och områden med gammal industri) – är argumentationen i huvudsak knuten till behovet av att påskynda strukturförändringar och förbättra villkoren för näringslivet så att konkurrenskraftiga företag kan utvecklas. Här är det starkare inslag av ekonomisk-växt-argumentation. Ännu tydligare blir detta om vi förflyttar oss upp på en högre geografisk nivå. Ett av de grundläggande målen för den inre marknaden är att främja europeisk stordrift och därmed konkurrenskraft i förhållande till USA och Japan. Parallellen till den regionala politiken är klar: Om EU-länderna skall kunna maximera sin ekonomiska växt, är det nödvändigt att ta vara på de konkurrensfördelar och de kompetensmässiga fördelar som alla regioner i EU har – och detta kan göras genom att låta de starkaste företagen få utvecklings- och avsättningsmöjligheter i hela EU.

Måltriangeln i ESDP-rapporten (jf. avsnitt 5.1) handlar om att dessa två dimensionerna skall balanseras mot varandra, samtidigt som man ger förutsättningar för en miljömässigt hållbar utveckling. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att implementeringen av huvudlinjen i EUs politik, d v s fokuseringen på ekonomisk växt och sysselsättning, inte får lov att skapa så stora geografiska olikheter att detta sätter sammanhållningen i fara.

Med EU-medlemskapet kom strukturfonderna till Sverige. Den kanske största vinsten med detta var, i tillägg till de betydande extra resurser som den regionala utvecklingspolitiken fick, att en ny arbetsform introducerades. Nyckelord här är fleråriga och flersektoriella program, partnerskap mellan stat, region och kommun och mellan offentliga och privata aktörer, samt mer systematik i arbetet med regional utveckling.

EU och regional utveckling

Strukturfonderna

Strukturfonderna är EUs regionalpolitiska instrument. 34% av EU-budgeten används till insatser för regional utveckling i bred mening. Medlen går till regional näringsutveckling, utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser och till att stimulera strukturändringar i jordbruksregioner, fiskeriregioner, städer och landsbygdsområden. Målet är att stimulera den ekonomiska konkurrenskraften i EU och att undvika för stora skillnader mellan regioner inom EU och inom medlemsländerna.

Målprogrammen

EU medfinansierar utvecklingsprogram, normalt med samma belopp som nationella myndigheter. Målprogrammen riktar sig mot efterblivna och glesa regioner (mål 1 "lagging regions"), strukturuomvandlingsregioner (mål 2 "economic and social conversion") och mot arbetsmarknadsinsatser (mål 3 "development of human resources"). Mål 1 och mål 2 genomförs genom regionala program. Mål 3 avser nationella program för områden som inte ligger inom mål 1.

Interreg

Som supplement till målprogrammen finns fyra *Community Initiatives*: **Interreg** för gränsregionalt och transregionalt samarbete, **Urban** för hållbar utveckling i städer, **Leader** för landsbygdsutveckling och **Equal** för att stimulera jämställdhet mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

Genom Interreg-programmen samarbetar svenska regioner med ett stort antal regioner i andra länder i Norden, Östersjöregionen och Nordsjöregionen. Ett av målen för Interreg är att stimulera samarbete som kan ge en bättre rumslig utveckling över nationsgränser.

Kort om regional utveckling i Sverigestudierna

Boverket

Boverkets vision utgår från de mål rörande bl a regional utveckling som lagts fast av regeringen och riksdagen. I rapporten är det tänkt att de lokala, sårbara arbetsmarknaderna skall sammanbindas i ett nätverk så att konkurrenskraftiga regioner kan bildas. Då det gäller kommuner och arbetsmarknadsregioner, som bindas ihop av kommunikationsinvesteringar, anser Boverket att de måste anpassa den fysiska och ekonomiska planeringen till varandra. Det anses att för Sveriges landskaps- och landsbygdsutveckling behövs å ena sidan utvecklas en regionaliserad nationell politik, där generella styrmedel får sin regionala anpassning, å andra sidan behövs en regional planering som tar till vara lokala möjligheter.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket säger att de övergripande målen för bygdepolitiken bör vara att skapa en långsiktigt uthållig ekonomisk, social och kulturell utveckling samt rättvisa och likvärdiga levnadsvillkor för medborgarna i hela riket. Glesbygdsverket utgår ifrån att den regionala utvecklingen på gles- och landsbygden är övergången från industrisamhället, till bioinfösamhället. De värderingsförändringar som detta leder till och de möjligheter som skapas av teknikutvecklingen anses påverka den närmaste framtiden. Enligt rapporten skall den bygdepolitiska rollen för riksdagen och regeringen vara att tydligare än idag precisera nivån för likvärdiga förutsättningar när det gäller utveckling i alla bygder. (Glesbygdsverkets rapport ingick i underlagsmaterialet för NUTEKs rapport.)

Kommunikationskommittén

Att främja en välfärdutveckling som bl a innebär ekonomisk tillväxt, tryggad sysselsättning och goda förutsättningar för att leva och verka i hela landet är en av rapportens delmål. Kommunikationskommittén understryker att ett effektivt transportsystem är av avgörande betydelse för att kunna vidmakthålla och utveckla företag och för att skapa nya verksamheter. I synnerhet anses att god tillgång till flygtrafik har stor regionalpolitisk betydelse, särskild för personer och verksamheter i de delar av landet som saknar goda alternativa transportmöjligheter. Kommunikationskommittén anser att staten bör fortsätta att handla upp regionalpolitiskt motiverad trafik. Transportstödet anses vara ett viktig regionalpolitiskt medel för att stödja näringslivet i Sverige. Om Kommunikationskommitténs huvudförslag att internalisera trafikens externa marginalkostnader medför negativa fördelningseffekter för glesbygden bör dessa effekter kompenseras genom åtgärder inom ramen för regionalpolitik i vid mening.

Naturvårdverket

Generellt så talas inte mycket om regional utveckling i Naturvårdsverkets rapport, utan mer om nationell hållbar utveckling. Det sägs att en miljöpolitik som målmedvetet siktar på att skapa ett hållbart samhälle är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna bibehålla och förbättra sin ekonomiska konkurrenskraft och bevara välfärden. Genom att ligga i täten för denna utveckling, anses i rapporten, att det svenska näringslivet förbättrar sin internationella konkurrenskraft. De regionala konsekvenser av Naturvårdsverkets två scenarier, Stigfinnaren och Vägvinaren, beskrivs vad gäller effekter på sysselsättning inom de undersökta sektorer, regional balans, säkerhet i kris och social acceptans för de föreslagna lösningar. (se även box: Regionala konsekvenser av Vägvinaren och Stigfinnaren.)

NUTEK

NUTEK sätter fokus på funktionella regioner och i synnerhet lokala arbetsmarknadsregioner. Det anses att brist på överensstämmelse mellan en funktionell lokal arbetsmarknad och den administrativa indelningen inte enbart är ett problem för aktörer på lokal och regional nivå. Också på höga administrativa nivåer konstateras ett behov att någorlunda systematisk anpassa åtgärder till de förutsättningar som gäller för regioner som är funktionella för människor och företag. Det gäller att få centrala beslut att bidra till att bygga upp väl fungerande, funktionella regioner. Rapporten påpekar att regionförstoring kan vara ett medel för att åstadkomma regional utveckling och för att skapa robustare regioner där matchningsproblem på arbetsmarkanden kan minskas. Dessutom diskuteras betydelsen av den nationella tillväxten, informationsteknologien och snabba regionala tågssystem.

Ett nästa steg är försöket att införa strukturfondernas arbetssätt i en bred, flersektoriell regional utvecklingspolitik för hela Sverige. Våren 1998 inbjöd regeringen svenska regioner att utarbeta regionala tillväxtavtal som ett instrument inom ramen för en ny och mer regional näringspolitik. Målet angavs till att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och ökad sysselsättning. Alla län accepterade erbjudandet från regeringen. I februari år 2000 överlämnades 21 regionala avtal till regeringen och därefter påbörjas i alla län genomförandet av regionprogrammen.

Därmed har inom loppet av få år ett i grunden nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete introducerats i hela Sverige. Gradvis är fokus flyttat från regionalpolitikens välfärdsdimension till synen på den regionala utvecklingspolitiken som något som ingår i den nationella ekonomiska politiken.

4.2 Sverigestudiernas perspektiv på regional utveckling

Vilka perspektiv finner vi i Sverigestudierna när det gäller synen på regionernas utveckling? Vi ska i detta avsnitt göra en jämförelse längs tre dimensioner:

- *Studiernas regionala analys*, d v s vilken regional indelning arbetar man med och vilka drivkrafter menar man ligger bakom utvecklingen?
- *Mål*, d v s om det finns formulerade mål för den regionala utvecklingen på nationell nivå och/eller för speciella regiontyper, och vilka samband som finns mellan regionalpolitiska mål och målen för respektive sektor.
- *Styrmedel och rekommendationer*, d v s vad som kan göras för att nå målen för den regionala utvecklingen.

Analyserna

De fem visionerna behandlar, som förväntat, i olika grad regionala förhållanden. Regional utveckling är temat för NUTEK, och hela studien handlar därför om detta. Här är de 108 arbetsmarknadsregionerna den viktigaste analytiska indelningen. Dessa är konstruerade utifrån pendlingsmönster, och med kommuner som minsta enhet. Glesbygdsverket bygger också på en funktionell regional indelning när de grupperar Sverige i fyra typer av regioner baserat på restid till tätorter – oavhängigt av administrativ indelning. Också Boverket är klart rumsligt orienterade i sin utgångspunkt och använder flera olika typer av regionindelningar, bl a utifrån landskapskategorier. I analyserna av den regionala utvecklingen arbetar Boverket med en regional typologisering efter graden av urbanitet.

Dessa tre Sverigestudier visar, med något varierande detaljeringsgrad, på i stort sett samma exogena drivkrafter bakom den regionala utvecklingen och den tilltagande polariseringen: demografisk utveckling, globalisering av näringslivet, utvecklingen inom kommunikations- och informationsteknologin, pressen på offentlig sektor, ökade kompetenskrav, ökade krav på livsmiljö, starkare miljörestriktioner, o s v. NUTEK och Boverket pekar båda på att dessa drivkrafter leder till ökade regionala obalanser, där periferin förlorar relativt centrum. NUTEK har dessutom beskrivit alternativa regionala utvecklingsförlopp utifrån olika alternativ för BNP-tillväxt. Dessa beräkningar tyder på att polariseringen fortsätter i alla alternativ, genom att hög växt ger inflyttning till storstäder och universitetsregioner, medan låg tillväxt slår starkast mot sysselsättningen i periferin.

Glesbygdsverket, däremot, kommer till motsatt konklusion. Deras vision bygger på ett trendbrott genom övergången till *bioinfosamhället*, där människors värderingar förändras och man strävar efter kretsloppssamhället. Och i motsats till NUTEKs och Boverkets rapporter har man stark tro på de endogena krafterna, knutna till traditioner, kultur och lokalt engagemang. I denna framtidsbild är det glesbygden som är vinnaren.

Regionala konsekvenser av Väginnaren och Stiginnaren

I kapitel 5 i Naturvårdsverkets rapport analyseras de ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna av de två olika framtidsbilderna, *Stiginnaren* och *Väginnaren*. De redovisade konsekvenserna är övervägande samhälls- eller sektorsinriktade. Endast på några få ställen redovisas regionala konsekvenser.

De regionala konsekvenserna återfinns under avsnittet där de sociala konsekvenserna analyseras. Under det avsnittet jämförs de två framtidsbilderna när det gäller effekter på sysselsättning inom sektorn, regional balans, säkerhet i kris och social acceptans för de föreslagna lösningarna. (s 60)

På ett ställe i texten talar Naturvårdsverket om **konsekvenserna av den regionala balansen**. Man konstaterar att *Stiginnaren* är den framtidsbild som bäst klarar den regionala balansen. Naturvårdsverket säger att då det kommer till den sociala realiserbarheten av de olika framtidsbilderna så hävdar sig *Stiginnarens* lösningar väl genom att de bidrar mer till regional balans än *Väginnarens* alternativ. Detta, skriver man, beror dels på att *Stiginnaren* förskjuter tyngdpunkten mot mindre försörjningsområden, vilket ger sysselsättning lokalt, dels på att jord- och skogsbrukets inriktning bidrar till en bättre regional spridning av företag. Man säger att detta även gäller skogsindustrin (sågade produkter) och den varuproducerande industrin. (s 61)

På två ställen i texten nämns konsekvenser för specifika regionala områden. Det ena är skogsbygderna och det andra är de perifert belägna orterna och landsbygden, särskilt glesbygden.

Då **sysselsättningen** inom jord- och skogsbruk diskuteras skriver Naturvårdsverket: *Sysselsättningen inom jord- och skogsbruk minskar i båda framtidsbilderna, mest i Väginnaren*. Man fortsätter: *Det är främst skogsbygder, där jordbruket i synnerhet i Väginnaren går mycket starkt tillbaka, som drabbas*. (s 60)

Då Naturvårdsverket under avsnittet för social realiserbarhet diskuterar samhällsinfrastruktur kommer man in på **lands- och glesbygdens avfolkning**. Man skriver att när det gäller *Väginnaren* kan en målmedveten satsning på de orter som kan knytas samman i "pärlband" och centrala stråk medföra att utvecklingen utanför dessa områden kommer att hämmas. Det kan gälla både perifert belägna orter och landsbygd, särskilt glesbygd, som redan idag avfolkas kraftigt. Det är möjligt att en sådan utveckling kan bedömas som miljömässigt positiv, eftersom en resursförbrukande transportorganisation kan avvecklas. Å andra sidan finns betydande sociala, kulturella, ekonomiska och naturmiljömässiga värden på landsbygd och i glesbygd som riskerar att gå förlorade om en ytterligare avflyttning skulle äga rum. (s 62)

I analyserna av samhällsutvecklingen är Naturvårdsverket och Kommunikationskommittén sektorinriktade, och ägnar därför liten uppmärksamhet åt regionala analyser. Kommunikationskommitténs rapport har ett eget kapitel om sammanhangen mellan kommunikationer och regional utveckling. Naturvårdsverkets rapport är inte lika explicit beträffande regional utveckling, men deras två framtidsbilder har trots det olika regionala konsekvenser (jfr. box).

Mål

NUTEK, Boverket och Glesbygdverket bygger alla på beslutade regionalpolitiska mål (d v s *uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet*), men de lägger vikt på olika sidor av dessa mål.

NUTEK och Boverket pekar på den positiva betydelse som hög nationell tillväxt har för regional utveckling, och att konkurrenskraftiga regioner är viktiga för den nationella tillväxten. Glesbygdverket, å andra sidan, understryker betydelsen av rättvisa och jämlika levnadsvillkor mellan regioner – d v s ett mer utpräglat fördelningsperspektiv.

Kommunikationskommittén är sektorinriktad, men ett av trafikpolitikens fem delmål är att *bidra till positiv utveckling i alla delar av landet och till att kompensera nackdelar med långa avstånd*. Kommunikationskommittén har ett eget avsnitt om regional utveckling, där de olika transportformernas betydelse och de regionalpolitiskt motiverade åtgärderna diskuteras. Naturvårdsverket har inte formulerat mål om regional utveckling och nämner regionala konsekvenser bara i förbindelse med jordbruk.

I sina konklusioner är alla rapporterna sektororienterade och fokus ligger i huvudsak på den nationella nivån. Sverigestudiernas generella utgångspunkt är att åtgärder inom respektive sektor kommer att få regionala konsekvenser. Den *motsatta* frågan, d v s om den regionala utvecklingen kräver anpassningar av sektormålen, diskuteras däremot inte lika tydligt.

Styrmedel, rekommendationer och åtgärder

Det är Glesbygdverket som har de mest konkreta rekommendationerna när det gäller regionalpolitik. Här rekommenderas en fjärde planeringsnivå under den kommunala, *bygden*, med uppgiften att utforma lösningar för sin utveckling. Nyckelord är sektorövergripande, lokala partnerskap och ett nedifrån-upp-perspektiv. På nationell nivå rekommenderas införande av en garanterad lägsta servicenivå för hela landet, överföring av fördelningsfrågor beträffande glesbygdspolitiken till stadsrådsberedningen och etablering av ett nationellt forum för glesbygdspolitik. Glesbygdsvetets Sverigestudie är i stora delar en partsinlaga för glesbygden, och genomsyras av tron på lokal mobilisering. Lokal dialog och samordning av olika samhällssektorer utifrån ett territoriellt perspektiv står centralt.

Boverket och NUTEK tar också upp behovet av bättre regional samordning. Att få ett bättre sammanhang mellan planeringen och regionalpolitiken är en huvudpoäng för Boverket, som starkt understryker behovet av bättre såväl vertikal (samverkan mellan nivåer, regionaliserad nationell politik) som horisontell samordning (koppla samman fysisk och ekonomisk planering, samplanering av transportinvesteringar). I detta sammanhang hänvisas till de *plankontrakt* man finner i vissa andra länder. För NUTEK är *regionförstoring* ett viktigt stickord. Kopplar man samman detta med idén att den administrativa regionala indelningen bör följa funktionella regioner, finns här en rekommendation om en översyn av länsindelningen.

Också Kommunikationskommittén ser behovet av ett nytt plansystem med trafikslagsövergripande planering och ett förstärkt regionalt ansvar där regionerna själva ges möjlighet att avväga olika transportinvesteringar mot varandra. Kommittén tar också upp förslag om speciella trafikpolitiska insatser i svaga regioner. Naturvårdsverket pekar på behovet av att styra jordbruksinvesteringar till regioner som är mest lämpliga ur miljösynpunkt, samt på möjligheten av att överföra pengar till ekologisk hållbar utveckling på regional och lokal nivå.

4.3 Slutsatser

De fem Sverigestudierna fokuserar alla på sin egen sektor när det gäller analysen och rekommendationerna. Boverket fokuserar på plansystemet, Glesbygdverket på lokal mobilisering, Kommunikationskommittén på trafiksystemen, Naturvårdsverket på ekologisk hållbar utveckling och NUTEK på arbetsmarknader och vikten av goda miljöer för företagandet.

Det synsätt som i huvudsak dominerar Sverigestudierna är det som ser regionalpolitiken som en del av välfärdspolitiken. Detta är tydligast i Glesbygdsvetets rapport. Den andra dimensionen, där man ser alla regioners utveckling som avgörande för nationens utveckling, finner vi åter i Boverkets rapport och ännu tydligare i NUTEKs rapport. Detta är ett synsätt som har fått ett internationellt genombrott de senaste åren: regionernas betydelse ökar i globaliseringens tid, och hänsynen till nationell näringsutveckling kräver därför en regionalt baserat utvecklingspolitik. För Sveriges del innebär detta att den traditionella synen på regionalpolitiken är föråldrad. I ett framtida arbete tror vi att det är en fördel om välfärdsperspektiven och utvecklingsperspektiven diskuteras explicit, så som också den regionalpolitiska utredningen rekommenderar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:87).

På ett viktigt område är det stor samsyn mellan alla fem rapporterna, och det gäller nödvändigheten av en starkare territoriell samordning mellan olika sektorer. Studierna har emellertid olika utgångspunkt och rekommendationer när det gäller på vilken geografisk nivå detta skall ske och vem som skall vara huvudman (bygden, kommunen, län, funktionella regioner).

Vi är naturligtvis klara över att det pågår en diskussion om den folkvalda regionala nivåns roll i samhällsplaneringen. Enligt vårt synsätt reser de fem Sverigestudierna – när vi ser dem samlat – frågan om på vilket sätt de territoriella aspekterna kan förstärkas. Frågan är om det är möjligt att få detta till stånd genom frivilliga partnerskapslösningar eller om en mer strukturell lösning bör utredas. Här finns det nya erfarenheter att bygga på från tillväxtavtalen – erfarenheter som hittills mest visar på begränsningarna i viljan till ett territoriellt synsätt i departementen och statliga centrala verk och på behovet för tydligare förhållningsorder från den politiska ledningen. Den parlamentariska regionkommittén har utvärderat försöken med regionala självstyrelseorgan i fyra län, och rekommenderar att försöken förlängs och utvidgas till nya län. Här kan inspiration också hämtas från de andra nordiska länderna: Finland har nyligen reformerat sin regionförvaltning, i Danmark presenterade *Opgavekommissionen* sin rapport 1998 och i Norge pågår diskussionen efter det att *Oppgavefordelingsutvalget* i juli 2000 föreslog en omfattande reform av uppgifter och indelning av den regionala nivån. I Danmark, Finland och Norge finns en regional planering som, även om bristerna är påtagliga, är ett instrument för samordning av territoriella aspekter i samhällsutvecklingen.



Bild 18: Trade Flows in the Baltic Sea Region 1997

5. Hållbar utveckling

5.1 Politik för hållbar utveckling i EU

Syftet med ESDP är att närma sig ”balanced and sustainable development”. Sustainable development respektive hållbar utveckling framhävs redan i ESPDs grundläggande målsättningar (EC s 10). Där understryks att hållbar utveckling består av huvuddelarna samhället, ekonomin och miljön, som idag hanteras inom olika policyområden, oftast med motstridiga rumsliga effekter.

Hållbarhetsaspekten genomsyrar hela ESDPs retorik och på grund av den höga abstraktionsgraden lyckas man också att få samklang mellan de olika aspekterna utan att störas alltför mycket av intressekonflikterna mellan de tre huvuddelarna.

Redan i rapporterna rörande Nordsjön (NorVision) och Östersjön (VASAB 2010) syns en annan attityd. Ingen av rapporterna använder sig så mycket av en ”hållbarhetsvokabulär”, utan de försöker bryta ner ESDP-tanken till en mer operationaliserbar nivå. Oftast framhävs här den miljömässiga hållbarheten och den ekonomiska tillväxten.

Eftersom det här kapitlet lägger tyngdpunkten på hållbar utveckling ur ett miljöperspektiv redovisas här framförallt ESDPs bidrag till just denna del av hållbarhetsdebatten. Ett viktigt grepp i ESDP är att både natur och kultur ingår i miljödefinitionen. Man talar om skydd av natur- och kulturarvet, men också om nyttjande av natur- och kulturvärdena, d v s miljöns betydelse för den ekonomiska utvecklingen understryks.

Där sägs att EU-ländernas natur- och kulturarv är permanent hotade på olika sätt. Den rumsliga planeringen kan spela en viktig roll för skyddet och för en hållbar användning av biologisk mångfald på lokal och regional nivå. Det slås tydlig fast att det för det mesta är mer förnuftigt att integrera skydd och förvaltning/skötsel av utsatta områden i rumsliga utvecklingsstrategier för större områden, än att

använda sig av strikta skyddsåtgärder (EC s 30). Dessutom betonas att natur- och kulturarvet är ekonomiska faktorer som blir allt viktigare för den regionala utvecklingen. Livskvalitet i tätorter och städer, deras omland och landsbygden spelar till exempel en större utsträckning en roll för lokalisering av företag, och miljöfrågor får därför en allt större betydelse för regionala utvecklingsstrategier. Utanför ESDP-arbetet stöttar bland annat DG Regional och DG Forskning utvecklings- och forskningsarbete inom hållbar regional utveckling. Till exempel har ett EU-nätverk för hållbar regional utveckling för forskare och praktiker bildats.



Bild 19: Sustainability Prism

Källa: J.H. Spangenberg, Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy, 1997.

Vad gäller mer konkreta miljösynpunkter så framhåvs:

- Korridorer som förbinder skyddade områden (Natura 2000).
- Betydelsen av i stor utsträckning intakta habitat, deras ekologiska värde och att skydd inte är en tillräckligt åtgärd.
- Förstörandet av mark och jord utgör ett allvarligt miljöproblem.
- Angående kustområden framhåvs rekommendationer för rumslig planering i Östersjösamarbetet som lovande exempel på transnationell samarbete.
- Vattenfrågan, både vad gäller ytvatten och grundvatten, är viktig inom ESDP.
- Växthuseffekt och dess relaterade internationella konventioner m m understryks.
- Trafik- och energibesparingar.
- Ekonomiska styrmedel för att värdesätta ekologisk betydelse.
- Integration av biodiversitetsöverväganden i sektorspolitiken som t ex jordbruk, regionalutveckling, transport, fiske.

Både NorVision och VASAB 2010+ bakgrundsrapport följer ESDPs linje med att fokusera på miljöarv och miljötillgångar, och med en miljödefinition som omfattar både natur och kultur. Vad gäller naturarvet så framhåver NorVision framförallt flyttfåglar, kustområden och sjöar, medan VASAB 2010+ bakgrundsrapport sätter fokus på globala övervägande, naturskyddsområden, transport och förorenade områden.

5.2 Sverigestudiernas perspektiv på hållbar utveckling

Vilka perspektiv finner vi i Sverigestudierna när det gäller synen på hållbar utveckling? Analysen av Sverigestudierna har utgått från följande antaganden:

- Hållbar utveckling som politiskt mål är relativt nytt och en operationalisering av begreppet nationellt och inom olika sektorer är ännu i sin linda. Hållbar utveckling utgör ett normativt begrepp som berör samhällets relation med och beroende av naturen. Det kan jämföras med de mänskliga rättigheterna som handlar om relationen mellan människor. Det finns inte endast en hållbar utveckling utan flera vägar finns att gå och innebörden av hållbar utveckling måste definieras i sitt sammanhang. En generell definition fungerande i alla sammanhang och tider kan inte ges mer än på en mycket allmän nivå. Därför har vi studerat om hållbar utveckling definieras i visionsrapporterna och i så fall hur.

Den svenska regeringen har dock arbetat sedan flera år tillbaka med att på nationell nivå operationalisera begreppet bl a genom delegationen för ekologisk hållbarhet vars arbete finns lättillgängligt på miljödepartementets hemsida. Vår utgångspunkt har varit att detta material är centralt för ett nationellt visionsarbete med ambitionen att relatera till hållbar utveckling. Därför har vi analyserat om visionerna refererar till eller använder regeringens material om ekologisk hållbarhet.

Kort om miljö och hållbarhet i Sverigestudierna

Boverket

När det gäller relationen ekonomi – miljö skriver man i inledningen om det viktiga sambandet mellan ekonomi och miljö, att ekonomibegreppet behöver vidgas, och att ekologi och ekonomi inte längre kan behandlas som separata storheter. Indirekt kan man läsa sig till vilka konflikter Boverket vill komma åt genom de styrmedel som föreslås, t ex när det gäller att öka hänsynen till biologisk mångfald. I avsnittet om strategier för rumslig utveckling i visionens riktning används formuleringar som *Huvudmännen måste ta ökad hänsyn...* Senare säger man att den kommunala fysiska planeringen måste ge en samlad konfliktanalys som grund. Men det finns ingen samlad bild i Boverkets rapport av de konflikter som finns på vägen mot visionerna. Annars dominerar samråd och samverkansarenor i de avslutande kapitlen.

Glesbygdsverket

I förordet sägs att förslagen i rapporten ska ”stärka varje bygds förmåga att på ett skonsamt och uthålligt sätt ta tillvara sina resurser och utvecklingsmöjligheter.” Genom dessa uttalanden lägger man en grund baserad på minst två världsbilder och politiska mål – utveckling och bevarande. Man säger i sammanfattningen att målen är att skapa en ”långsiktigt uthållig ekonomisk, social och kulturell utveckling.” I de förslag som läggs fram anar man de föreställda och underliggande konflikterna mellan stad och land: det är lands- och glesbygden som har de bästa förutsättningarna att ställa om till långsiktigt hållbara bygder jämfört med städerna, osv. Men man kan inte i samband med hållbarhetsdiskussioner se att konflikter i någon mening explicit nämns eller analyseras. Att i större utsträckning ställa om landsbygden till en hållbar bygd innebär inga problem enligt denna rapport.

Kommunikationskommittén

Här görs reella avvägningar mellan olika värden, d v s mellan miljöhänsyn i form av internalisering av miljökostnaderna å ena sidan och konkurrenskraft etc å den andra. Denna avvägning görs för sju olika ”trafikslag”. I diskussionen om, hur och på vilken nivå som miljökostnaderna kan internaliseras görs en avvägning mellan miljömålen och den samhälleliga rollen samt konkurrenssituationen för trafikslaget. Ibland görs avkall på internaliseringsgraden p g a ekonomiska överväganden. Vidare framgår tydligt när det inte finns tillräckligt med kunskap att bygga på vid analysen och där mer forskning behövs för att komma vidare. I beskrivningen upplever man inte en konflikt mellan t ex miljöhänsyn och ekonomisk konkurrenskraft. Utredarna har haft en relativt neutral syn här, d v s en vilja att väga dessa olika värden mot varandra.

Naturvårdsverket

De två visionerna hanterar inte konflikter. Under avsnittet ”Vägen dit” i sammanfattningen sägs att stora förändringar krävs för att nå hållbar utveckling och att det finns målkonflikter. Man talar om men analyserar inte värderingskonflikterna mellan t ex tillväxttänkande och ekologisk hållbarhet, trots att man säger att här krävs radikalt nytänkande och stora förändringar. Beskrivningen ger ett intryck av att alla konflikter kan lösas. Man har valt att fokusera ”ekologisk hållbarhet” och har inte sett på konflikterna mellan hållbarhetens tre dimensioner. Men man har ändå analyserat ”ekonomisk realiserbarhet” och ”social acceptans” för de olika visionerna. En konsensus syn märks bl a i att man beskriver hållbar utveckling som ”en strävan till balans mellan grundläggande ekonomiska, kulturella och sociala mål samtidigt som förutsättningarna för att uppehålla liv bibehålls”.

NUTEK

Trots sin positiva inledning om att hållbar utveckling erbjuder nya möjligheter så konstaterar man senare i rapporten att en snabb kämkrafts utveckling och klimatmål ”slår mot redan drabbade regioner.” Överlag upplever man att texten speglar attityden, att vi måste ta hänsyn till miljön och att den kan erbjuda möjligheter men mest är den besvärlig och innebär restriktioner och hinder. Man talar t ex om transporter med bil och ”risker för miljömässiga restriktioner” och att ”växthuseffekten kan tvinga fram begränsningar i den absoluta tillgången till fossila bränslen”. Här är det ju upplagt för att diskutera vilka drivkrafter och motstående intressen som drivit fram att t ex ”växthuseffekten tvingar” fram något när det ytterst är människors och samhällets normala sätt att fungera som drivit fram växthuseffekten. Sammanfattningsvis lyser det av konflikter i texten men dessa varken analyseras, systematiseras eller nämns som konflikter – miljökrav ska inte hota vår välfärd.

- Introduktionen av begreppet hållbar utveckling har sin grund i att miljösituationen globalt och dess utveckling av samhället tolkades som ett problem på kort och lång sikt. Genom introduktionen av Brundtlandkommissionens formulering om hållbar utveckling, samt flera efterföljande tolkningar av denna, introducerades bl a synen på miljösituationen som avhängig av samhällsutvecklingen. Av detta kan man dra slutsatsen att samhällets sektorsintressen står i konflikt med varandra och att relationerna mellan dem inte är väl fungerande. Det innebär att utmaningen i hållbar utveckling ligger i att förstå konflikter, "relationer" och samband mellan samhällets sektorer samt att vidta åtgärder som bidrar till förändringar av dessa så att man i större grad än tidigare kan uppnå vin-vin situationer. Vi har därför analyserat om man explicit i visionerna identifierar relationerna mellan sektorer t ex mellan ekonomisk tillväxt och miljö eller om miljö hanterats som en traditionell sektorsfråga. Vi har sett på om konflikter har hanterats explicit eller inte.
- Vidare har vi velat se om det går att utläsa ur visionerna en ståndpunkt om Sverige idag bedöms som hållbart eller inte, om vi är på väg mot en hållbar utveckling och vilka typer av styrmedel som krävs för detta.

Definition och regeringens arbete med ekologiskt hållbar utveckling.

Alla fem Sverigestudierna använder sig av begreppet 'hållbar utveckling' och en del relaterade begrepp som t ex 'långsiktigt hållbar utveckling', 'långsiktigt uthålliga bygder', 'långsiktigt uthållig utveckling' och 'uthållig bygd'. Terminologin är inte enhetlig och inte samstämmig.

Naturvårdsverkets rapport har som tema hållbar utveckling och tar redan i titeln upp begreppet 'hållbar'. Ytterligare två nämner det redan i förordet och två nämner det en bit in i rapporten. Innebörden varierar dock mellan studierna och också inom samma rapport tolkas begreppet på olika sätt.

Den mest vittgående definitionen som, utöver den vanliga triangeln, även omfattar kulturella aspekter, ger Naturvårdsverket. I kapitlet där hållbar utveckling och ekologiskt hållbar utveckling definieras närmare säger man (s 15):

Hållbar utveckling innebär inte bara en miljöanpassning av samhället, utan också en strävan till balans mellan grundläggande ekonomiska, kulturella och sociala mål, samtidigt som de naturliga förutsättningarna för att uppehålla liv på sikt bevaras.

Kommunikationskommittén definierar begreppet lite smalare och med tydlig fokus på transportfrågor (delkapitel 3.1):

Transportsystemet ska bidra till att utveckla samhället mot en långsiktig hållbarhet – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Vidare säger man att transportsystemet, liksom samhället i övrigt, måste långsiktigt anpassas efter vad naturen och människans hälsa tål. Även NUTEK ger en explicit definition på hållbar utveckling medan Boverket och Glesbygdsverket inte ger sig in i definitionsfrågan. Boverket lägger dock stor vikt vid att relatera till hållbar utveckling. NUTEK lyfter fram strävan efter en ökad integration av ekonomi och miljö, vilket anges innebära att den ekonomiska utvecklingen måste ske inom ramen för ekosystemens bärighet, men också att en god och balanserad ekonomisk utveckling är en förutsättning för att ekologiska hänsyn skall kunna tas, o s v. Det begrepp man inledningsvis dock lyfter fram är "uthållig tillväxt" tolkat som traditionell ekonomisk tillväxt. Och rapporten som helhet ger ett mer smalt och skeptiskt förhållningssätt till hållbar utveckling och särskilt de miljökrav som kan följa av denna. Om man ser till länsstrategier som bildar underlaget till NUTEKs vision är bilden dock mycket mer diversifierad.

Riodeklarationen och Brundtlandkommissionen bildar en allmän referensram i rapporterna. Naturvårdsverket tar t ex sin utgångspunkt i det breda begreppet hållbar utveckling enligt Brundtland

och Agenda 21 för att sedan stegvis komma fram till att det är de naturvetenskapligt baserade miljömålen som utgör det första viktiga steget. Då har man definierat sin uppgift så att den blir det man brukar syssla med traditionellt på Naturvårdsverket, d v s miljö ur ett naturvetenskapligt perspektiv.

Ingen av rapporterna tycks dock ha tagit några större intyck av regeringens arbete med ekologiskt hållbar utveckling. Frågan är dock vad som fanns tillgängligt av material när de olika visionerna genomfördes eftersom arbetet delvis måste ha skett parallellt. De första förslagen från Delegationen för ekologiskt hållbar utveckling publicerades i mars 1997 och i regeringens ekonomiska vårproposition 1997 vilket medför att åtminstone de tryckta dokumenten kanske fanns tillgängliga bara för Naturvårdsverkets utredning. Sverige 2009 publicerades 1996, Förnyelsens landskap, Kommunikationskommitténs slutbetänkande och Regioner på väg mot år 2015 publicerade 1997 och Sverige 2021 publicerade 1998. Naturvårdsverket nämner regeringens arbete men det får inte något egentligt genomslag i själva rapportens uppläggning och argumentation.

Relationen mellan sektorer och integrering

Det har under lång tid efterfrågats, både inom forskning och offentlig verksamhet, att miljöfrågorna skall integreras med alla övriga verksamheter, d v s att alla verksamhet på alla nivåer skall genomsyras av miljöhänsyn som ett viktigt steg mot hållbar utveckling särskilt ekologiskt hållbar utveckling. Vad denna integrering innebär i praktiken finns dock mycket litet beskrivet. Utgångspunkten här har dock varit förutsättningslös, vertikala insatser kan vara lika berättigade som horisontella. En horisontell integrering innebär t ex att man försöker ta till vara potentialen att främja ekologiskt hållbar utveckling i alla de åtgärder som går och som är relevanta i sammanhanget. Behandlas ekologisk hållbarhet som en egen sektor utan större relation till andra åtgärder utgör detta s k vertikal integrering.

Eftersom Naturvårdsverkets rapport har hållbarhet som utgångspunkt är frågan i detta sammanhang om ekonomiska och sociala frågor integrerats och svaret är ja. Man har gjort konsekvensanalyser av de två framtidsbilderna för ett ekologiskt hållbart samhälle med avseende på ekologisk, ekonomisk och social realiserbarhet. Denna konsekvensanalys ligger sedan till grund för utvecklingen av målbilder för en ekologiskt hållbar utveckling av varje studerad sektor. Syftet med målbilderna har varit att skapa ”balans” mellan ”de tre hållbarhetskriterierna” dvs en tydlig horisontell ambition. Naturvårdsverket utgår ifrån de sektorer i Sverige idag som har störst andel av miljöpåverkan dvs. jordbruket, skogsbruket, transporter, energi, vatten och avlopp, livsmedel, bostäder/lokaler och bas och råvaruproducerande industri. I sina slutsatser lyfter Naturvårdsverket fram Sveriges tradition med att arbeta med miljöfrågor och att detta ger oss ett gott läge för att ligga i täten när det gäller *miljöanpassad produktion* vilket kan ge oss ett *försprång på exportmarknaden*. Vi har också marknadsfördelar när det gäller att utnyttja en *ökad användning av bioråvara och anpassningen till ett kretsloppssamhälle som kan ge nya arbetstillfällen och bidra till en bättre regional balans* (Naturvårdsverket s 126)

Även om NUTEK är kritiska mot de ekonomiska konsekvenserna av miljöaspekterna inom hållbarheten, har de som enda myndighet utöver Naturvårdsverket utfört en både vertikal och horisontal integration. Tyvärr har ingen av integreringarna genomförts konsekvent. Den vertikala integreringen avser främst rapportens inledande kapitel om *Förutsättningar* och avsnittet om *Miljö och hållbar utveckling*, och avsnittet om *Livsmiljö* i kapitlet om *Den regionala välfärden*. Miljö och hållbar utveckling i samband med avsnittet regional produktion och sysselsättning behandlas inte alls trots att miljöfrågorna anses vara mycket viktiga påverkansfaktorer för ekonomisk och regional utveckling i Sverige. Horisontell integrering finns främst i det avslutande kapitlet där miljöeffekterna och restriktionerna på den framtida rörligheten tagits upp i samband med diskussionen om

regionförstörelsen olika faser och i samband med diskussionen om förutsättningarna för den framtida regionala utvecklingen som helhet i Sverige. Man har också för de olika scenarierna beräknat energianvändningen och diskuterat dess effekter för de tre olika utvecklingsalternativen.

Kommunikationskommittén har framförallt bedrivit en horisontell integration. Man lyfter också fram spänningen mellan miljö och utveckling. Kommunikationskommittén närmar sig denna spänning genom att lyfta fram två viktiga principer: förorenaren betalar (*polluter pays principle*) och försiktighetsprincipen. *Polluter pays principle* tillämpar man senare i rapporten genom att räkna ut miljökostnaderna för varje trafikslag och sedan se hur dessa kostnader kan internaliseras. Utredningen har på ett ambitiöst sätt hanterat frågan om hållbar utveckling och integrering av miljöfrågorna genom att:

- inkludera hållbarhets- och miljöperspektivet i alla kapitel, även i de inledande om visioner och trafikpolitiska mål samt i kapitlet om *Tillväxt, sysselsättning och regional utveckling*;
- för alla trafikslag – vägtrafiken, järnvägstrafiken, sjöfarten, flyget, den långväga persontrafiken, den långväga godstrafiken, den regionala och lokala trafiken – göra en genomgång av miljöpåverkan, miljöarbetet nationellt och internationellt, hur trafikslagets miljökostnader från miljöpåverkan kan internaliseras (*polluter pays principle* skall tillämpas) samt av hur realistiskt det är att ta ut denna kostnad och i så fall hur (skatt etc.);
- en strategisk miljöbedömning avslutar varje kapitel vilket innebär att förslag etc bedöms mot de trafikpolitiska målen när det gäller hållbar utveckling och god miljö.

I Glesbygdssverket och Boverkets Sverigestudier återfinns vi främst en vertikal integration, dvs att miljömässiga, sociala och ekonomiska frågor behandlas var för sig. I utgångspunkterna för Boverkets vision finns inte hållbar utveckling med alls. I de fem utgångspunkterna återfinns formuleringen "närheten till naturen" som den enda explicita anknytning till miljöfrågor eller hållbar utveckling. Miljö-, friluftslivs- och naturresursfrågorna ges dock en tydlig och återkommande plats som man ser till rapporten som helhet. Miljö-, friluftslivs- och naturresursfrågorna behandlas i Boverketsrapport alltid i egna kapitel eller avsnitt, inte tillsammans med näringslivet, transporter, regional utveckling etc. Man behandlar miljöfrågorna bara delvis i relation till den ekonomiska utvecklingen.

		Hållbarhet genom	
		Strukturella lösningar	Tekniska lösningar
Tillgänglighet	Individcentrerad	Kommunikationskommittén Glesbygdssverket	Naturvårdsverket
	Rumslig/regional orienterad	Boverket NUTEK	

Tabell 4: Fyra dimensioner i debatten om hållbar tillgänglighet (sektorisering och hållbarhet)

Glesbygdsverket ser miljön som en viktig tillgång för utvecklingen av landsbygden och skärgården, och begreppet lyfts fram här och där, men man kan inte säga att frågan om hållbar utveckling blivit särskilt genomlyst. Detta gäller även för det kapitel som har rubriken *Hållbara bygder*. I bilagan om skärgården återfinns också miljöfrågorna fläckvis. Relationen mellan de goda naturliga förutsättningarna och kretsloppslösningar, rätten till att få något ur miljömiljarderna för bygder som kommit långt i kretsloppsanpassningen, relationen mellan goda naturliga förutsättningar och lokal produktion och konsumtion lyfts fram. Likaså att ekologiskt uthålliga boendeformer måste stötta tillvara och stimuleras på olika sätt. Man betonar landsbygdens möjligheter att dra nytta av trenden "hållbarhet" för sin egen del men man visar ingen tydlig vilja att ta sig an hållbarhetsfrågan i sig på ett seriöst sätt: "Gles- och landsbygdens ekonomiska och sociala utveckling och fortbestånd kan dra nytta av miljöintresset" (Glesbygdsverket, kapitel 3.1).

Hållbar utveckling och konflikter

Ordet konflikt nämns mycket sällan i Sverigestudierna, istället säger man t ex att "balans" ska uppnås mellan hållbarhetens tre dimensioner, att "samspelet" mellan ekonomi och miljö är viktigt, o s v. Allmänt finns en hållning att dessa dimensioner kan samspela och dra åt samma håll. Man frågar sig varför diskussionen om konflikter undviks. Är det p g a den svenska förkärleken för konsensus eller tar man av tradition inte upp dessa frågor i offentliga utredningar och i termer av konflikter eller motstående värden? Det är bara Kommunikationskommittén som argumenterar öppet för och emot. De andra rapporternas analys och argument tappar i skärpa och övertygelse när analysen av konflikterna saknas.

Inom Kommunikationskommitténs ambitiösa genomgång av de sju olika trafikslagens stora och tunga miljöproblem görs reella avvägningar mellan olika värden, d v s mellan miljöhänsyn i form av internalisering av miljökostnaderna å ena sidan och konkurrenskraft o s v å den andra. Det är den enda rapporten där man i samma kapitel får ta del av en diskussion för och emot som inte upplevs som sektoriserad och där ståndpunkten inte är given från början (antingen miljön först eller sektorsintressen först). Det som också skiljer Kommunikationskommitténs utredning från de andra rapporterna är att de underliggande "yrkesintressena" inte slår igenom lika starkt. Åtminstone har utredarna haft en relativt neutral syn och en vilja att väga olika värden mot varandra. Det ligger förmodligen en optimeringstanke i grunden men den drivs inte in absurdum utan ibland får vissa mål ge vika för andra i rapportens avväganden. Däremot kan man diskutera kommitténs slutsats att konflikterna bara finns i ett kort perspektiv och att anpassningar kommer att ske på lång sikt.

Naturvårdsverket har valt att se på det vi uppfattar som det smalare "ekologisk hållbarhet" och inte det bredare konceptet hållbar utveckling. Men man har analyserat "ekonomisk realiserbarhet" och "social acceptans" vilket innebär att man accepterat att alla dimensionerna bör ses tillsammans. Naturvårdsverket beskriver hållbar utveckling som "en strävan till balans mellan grundläggande ekonomiska, kulturella och sociala mål samtidigt som förutsättningarna för att uppehålla liv bibehålls". Man analyserar inte närmare djupgående värderingskonflikter mellan t ex tillväxttänkande och ekologisk hållbarhet, trots att man säger att radikalt nytänkande och stora förändringar krävs. Man säger också att attitydförändringar och förändringar i värderingar krävs. Slutligen ger beskrivningen ett intryck av att alla konflikter kan lösas. Mer kunskap och bra styrmedel ska ordna detta konstaterar man utan att ha analyserat vari attityd- och värderingsförändringen måste bestå av. Man problematiserar och djupanalyserar inte de situationer när man ser att t ex ekologisk hållbarhet, ekonomisk realiserbarhet eller social acceptans drar åt olika håll. Finns det värdekonflikter här som går att lösa eller gör det inte det?

Uppfattningen att alla konflikter kan lösas delas inte av NUTEK som inledningsvis framför attityden att vi måste ta hänsyn till miljön. Detta kan erbjuda möjligheter men mest är det besvärligt och innebär restriktioner och hinder. NUTEK konstaterar inledningsvis att det har funnits en föreställning om att det finns oförenliga värden som man måste välja mellan men att det nu istället föreligger möjligheter

här. Man säger också att kraven på stora förändringar innebär möjligheter. Konflikten som till synes har lösts upp kommer dock sedan tillbaka t ex i det avslutande kapitlet om *Den framtida regionala strukturen* där det finns flera formuleringar på detta tema. Man talar om transporter med bil och "risker för miljömässiga restriktioner" och att "växthuseffekter kan tvinga fram begränsningar i den absoluta tillgången till fossila bränslen". Konflikter beskrivs i texten, men utan att analyseras eller systematiseras.

Målkonflikter

När hållbarhetspremissar skall förenas med konkreta transportfrågor hamnar Kommunikationskommittén i mål- och värdekonflikter. Nu diskuterar KomKom visserligen inte värdekonflikter, men man tar upp frågan om målkonflikter. Som exempel på sådana konflikter säger man att snabb uppfyllelse av miljömålen ger sämre möjligheter att förbättra näringslivets konkurrenskraft. Detta är emellertid, framhåller man, en konfliktrisk på kort sikt. På lång sikt sker dock "de anpassningar som behövs". Målkonflikter kan också hanteras på olika sätt, säger man. Hur målen skall prioriteras bör avgöras genom politiska ställningstaganden. Samhällsekonomiska analyser är viktiga underlag för sådana beslut:

"Det innebär att valet av åtgärder föregås av analyser av deras konsekvenser nationellt, regionalt och lokalt samt för olika befolkningsgrupper. Man beräknar nyttan och kostnaderna och beskriver fördelningseffekterna. Konsekvensanalyserna kan i ett lite längre tidsperspektiv innebära att målen revideras och målkonflikterna därmed minskar."

Innebörden av detta resonemang är att målkonflikter är kortsiktiga och att de på lång sikt tenderar att lösas upp av sig själva, dels genom "de anpassningar som behövs", dels genom att målen på sikt kan komma att revideras.

Till detta vill vi säga följande: Målkonflikter handlar så gott som uteslutande om värden som kommer i konflikt med varandra. Målkonflikter är alltså egentligen värdekonflikter. För att hantera sådana konflikter kan man luta sig mot endera av två "ideologier". Antingen kan man inta hållningen, att alla värden ytterst går tillbaka på ett antal fundamentala grundvärden som objektivt kan preciseras och mellan vilka det *inte kan* råda några konflikter. Innebörden av en sådan hållning är att alla värden med logiska och vetenskapliga metoder kan föras tillbaka till grundvärdena, och att man således egentligen alltid kan lösa upp mål- och värdekonflikter med rationella resonemang. Den här hållningen brukar kallas värdenaturalism och utgår från en "tekniska rationalism" som man brukar säga präglar "det förvetenskapligade samhället". Kritiken mot värdenaturalismen går ut på att den resulterar i vad som brukar kallas det "naturalistiska fêlslutet". Innebörden av detta fêlslut är, att om man hanterar värden med vetenskapliga metoder, så hamnar man i ett logiskt fêlslut eftersom värden ligger utanför vetenskapens domäner och räckvidd.

Den andra hållningen innebär att värden i absolut mening kan vara oförenliga. Enligt den här hållningen går det t ex inte att förena värdet (njutningen) av droger med värdet av ett sunt och hälsosamt liv. Dessa värden är oförenliga (även om de i någon mening kanske kan jämföras mot varandra). Det går alltså inte att förena oförenliga värden. Värdekonflikter är olösliga. Däremot kan man lära sig att leva med dem, särskilt om konfliktnivån är låg. De flesta av oss tycker t ex att det inte går att förena värdet av ett sunt och hälsosamt liv med njutningsvärdet av heroin, men att det är förenligt med att njuta av måttliga mängder kaffe (som ju trots allt också är en drog).

Ett tredje sätt att hantera värdekonflikter är naturligtvis att skjuta dem på framtiden, och att hoppas på att tiden löser alla konflikter. En variant på detta är att säga att målen på sikt sannolikt kommer att revideras, d v s att målkonflikterna därmed kommer att lösas upp av sig själva. Men att i framtiden omdefiniera målen, som Kommunikationskommittén spekulerar i, är detsamma som att säga att man i framtiden kommer att *ändra* sina värderingar, d v s att sänka konfliktnivån eller t o m helt eliminera konflikten. Vi tror att Kommunikationskommittén trots sin rationalism i övrigt har insett att det finns värden i god miljö och effektiva transporter som är oförenliga, men att man inte velat acceptera detta, och att man därför har valt att sopa dessa värdekonflikter under "framtidsmattan".

NUTEK varnar för miljökravens möjliga negativa effekter: Framtida miljörestriktioner kan komma att påverka den regionala utvecklingen. Speciellt för glesbygden kan detta innebära ett hot. Om miljörestriktionerna inverkar på möjligheterna att använda bilen för att ta sig runt kan detta innebära inskränkt rörlighet för glesbygdsborna. Miljömässiga restriktioner främjar alltså regioner och regiondelar som även fortsättningsvis kan erbjuda nåbarhet genom täthet och/eller genom energimässigt effektiv kollektivtrafik.

I Boverkets och Glesbygdsverkets Sverigestudier anar man implicit konflikter mellan olika sektorer, men konflikter varken nämns eller analyseras i samband med hållbarhetsdiskussioner. Glesbygdsverket ser inga större problem i att ställa om landsbygden till en hållbar bygd. Att jord- och skogsbruk är en av de viktigaste källorna till ett ohållbart nyttjande av biologiska resurser och irreversibel förstöring av grundvattenresurser nämns ingenstans. Detta kan jämföras med Boverkets och Naturvårdsverkets rapporter som beskrivit jordbrukets miljöproblematik. I Boverkets studie finns därtill normativa ställningstaganden utan att konflikter nämns eller problematiseras. Indirekt kan man dock läsa sig till vilka konflikter man vill komma åt genom de styrmedel som föreslås, t ex när det gäller att öka hänsynen till biologisk mångfald. Dessutom konstaterar Boverket att den kommunala fysiska planeringen måste ge en samlad konfliktanalys som grund.

Är Sverige ett hållbart land?

Bilden som tecknas av Sverige är inte den av ett hållbart samhälle. Detta framgår av alla fem Sverigestudierna.

Jordbruket, skogsbruket, transporter, energi, vatten och avlopp, livsmedel, bostäder/lokaler och råvaruproducerande industri har analyserats i olika rapporter (Naturvårdsverket, Kommunikationskommittén, NUTEK, Glesbygdsverket). Utöver läckage från de areella näringarna, varuproduktionen och transportsystemets utsläpp, d v s många små och diffusa utsläppskällor, lyfts globalt verksamma utsläpp som koldioxid och svavel- och kväveföreningar fram. Generellt säger man att Sverige förväntas bära minst samma börda som andra industriländer när det gäller att minska utsläppen. Miljöproblemen man särskilt beskriver är växthusgaser, ozonuttninning, marknära ozon, försurning, övergödning, tungmetaller, svårnedbrytbara organiska miljögifter, förlust av natur- och kulturvärden genom inriktningen på de areella näringarna samt förlust av natur- och kulturvärden genom exploatering.

Djup, kvalitet och resultat i de olika analyserna och betraktelserna varierar. Alla betonar dock att det finns en lång väg att gå innan man kan tala om ett hållbart samhälle. Vägarna som rekommenderas respektive tecknas i de olika framtidsbilderna skiljer sig dock åt.

Blir Sverige ett hållbart land?

I rapporterna tecknas olika framtidsbilder som delvis förknippas med olika slags rekommendationer för olika administrativa nivåer.

På det nationella planet finns olika slags allmänna rekommendationer. Naturvårdsverket slår fast att riksdag och regering behöver tillämpa en medveten, långsiktig strategi för miljö och utveckling med Agenda 21, systemsyn och nationella miljömål som utgångspunkt. För varje sektor och aktör finns specificerat vilka hållbarhetsfrågor som är viktiga att fokusera. NUTEK påpekar att Sverige inte kan föra en helt egen miljö- och energipolitik, d v s energiskatten kan inte höjas i Sverige utan hänsyn till resten av världen. NUTEKs uppmaning är nog inte bara relaterad till energifrågor.

De andra tre har inga direkta rekommendationer till det nationella planet men lyfter fram vissa frågor.

Kommunikationskommittén betonar nödvändigheten av en måldiskussion vad gäller utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser, inverkan av luftföroreningar på människors hälsa, bullernivåer, natur- och kulturvärden och naturresurser. Glesbygdsverket betonar kretsloppsanpassning, småskaliga kretsloppssystem och småskalig bioteknisk produktion, lokal produktion för lokal konsumtion och ekologiskt uthålligt boende. Rekommendationer som är mer åtgärdsinriktade ges vad gäller ekonomiska och administrativa styrmedel, forskning och utveckling, uppföljning och utvärdering m m. Alla studierna yttrar sig gällande ekonomiska styrmedel, t ex resonerar Naturvårdsverket och Kommunikationskommittén om olika former av avgifter och skatter, medan Boverket och Glesbygdsverket koncentrerar sig på styrning genom utdelning av pengar.

Boverket menar att de mellankommunala frågorna måste behandlas på den regionala nivån. NUTEK påpekar också att denna nivå är den lämpliga för hantering av frågor om regional och urban infrastruktur. Kommunikationskommittén understryker behovet av bättre samordning mellan transporter och bebyggelse, och därmed behovet av en starkare ställning för den regionala planeringen. Detta stöds av Boverkets förslag att utveckla ett plankontrakt inom den regionala utvecklingsplaneringen, t ex då det gäller strukturfonderna inklusive miljökonsekvensbeskrivningar. I dessa plankontrakt kan länsstyrelser och andra framtida regionala aktörer få anpassa sektoriellt utformade stödsystem till de egna regionala och lokala förutsättningarna, t ex hur viktiga natur- och kulturvärden kan säkerställas. Även Kommunikationskommittén slår fast att regionerna bör få ökat inflytande över infrastrukturen och hur resurserna till transportsystemet fördelas. På den kommunala nivån understryker Naturvårdsverket och Boverket behovet av kommunala styrmedel. Boverket poängterar särskilt att den kommunomfattande översiktsplaneringen bör förbli tyngdpunkten i det svenska planeringssystemet.



Bild 20:
Protected Natural Areas in the Baltic Sea Region 1999

5.3 Slutsatser

Hållbar utveckling är ett viktigt mål i Sverigestudierna om man ser till att begreppet nämns i alla rapporterna och att man på olika sätt använder det i sin retorik och argumentation. Detta gäller även ESDP-rapporten. Man är också överens om att Sverige idag inte är hållbart. En närmare granskning av tillämpningen av begreppet visar dock tydliga skillnader i:

- definitionen av hållbar utveckling,
- djupet på argumentationen kring hållbar utveckling,
- graden av sektorsövergripande ansats,
- i vilken mån man anser hållbar utveckling vara något eftersträvarsvårt eller inte och
- omfattningen av förslag till åtgärder för att faktiskt gynna hållbar utveckling.

Argumenten för en omställning till hållbar utveckling varierar i rapporterna: från att denna omställning skapar en god samhällsutveckling, till att det finns gränsvärden som måste följas, och till att just den aktuella sektorn är särskilt lämpad för satsningar inom hållbar utveckling (vilket används bl.a. som ett argument i konkurrensen om ekonomiska bidrag).

Sammanfattningsvis har Sverigestudierna i mycket liten omfattning en explicit analys av konflikter avseende sektorns egna intressen i relation till hållbar utveckling. Naturvårdsverket har i sin rapport gjort en ambitiös ansats att lyfta in ekonomiska och sociala perspektiv på sina miljövisioner men man är ändå i slutet av rapporten ovetande om var de stora efterfrågade attitydförändringarna och nytänkandet består. Kommunikationskommittén väger dock explicit för och emot i övrigt om graden av internalisering av miljökostnaderna för olika sektorer vilket ger ett övertygande intryck.

Gemensamt för alla rapporterna är att man tydligt kan identifiera de perspektiv som sektorn förväntas företräda. Men det finns stora skillnader i rapporterna avseende vilken distans till och självinsikt som finns om det egna perspektivets begränsningar. I ett fall används hållbar utveckling som politisk retorik med syfte att gynna den egna sektorns utveckling. I ett annat fall ses hållbar utveckling i form av miljörestriktioner, som ett hot mot sektorns utveckling och i ett tredje passar hållbar utveckling tolkat som ekologiskt hållbar utveckling som hand i handske för att lyfta fram sektorn egna intressen. Något annat är kanske inte att förvänta. Men det innebär ett problem om dessa "sektorsvisioner" förväntas ge underlag för nationella ställningstaganden angående t.ex. hållbar utveckling. Frågan är om man kunde förväntat sig en mer samstämmig syn och behandling av hållbar utveckling, eller åtminstone ekologiskt hållbar utveckling, om regeringens officiella underlag i denna fråga hade funnits under studiernas utarbetande? Nordregios utvärdering av ekologiskt hållbar utveckling i de första utkasterna till de svenska tillväxtavtalen (Hilding-Rydevik, maj 1999) visade dock på att regeringens underlag om ekologiskt hållbar utveckling endast nämnts i ett av de 21 utkasterna. Ekologiskt hållbar utveckling, eller någon liknande formulering, fanns dock med i någon form i alla utkasterna. Den svaga förankringen av miljöfrågorna fanns redan i den förra omgången av svenska strukturfondsprogram (Aalbu, Hallin och Mariussen, 1999). I utkasterna till tillväxtavtalen har inte tillgängligheten till material gett något större påverkan. Men finns det ett material att referera till i ett uppdrag till sektorsverken kan naturligtvis en något större samstämmighet nås när det gäller vilka frågor som blir belysta även om det blir ur sektorns perspektiv. Frågan som kvarstår är dock i vilken utsträckning som sektorerna själva har möjlighet att identifiera intressen som står i konflikt med varandra och att föreslå åtgärder?

Det ovanstående problemet kan också diskuteras som en aspekt av den nationella kunskapsproduktionen och dess institutionella kapacitet att producera underlag för en nationellt samstämmig politik inom hållbar utveckling.

6. Flerkärnighet och stad-land relationer

6.1 EUs tvillingmålsättning balans och utveckling

ESDPs målsättning om en balanserad utveckling översätts i de två politiska målen *utveckling* och *balans*. Denna tvillingmålsättning hålls samman genom lanserandet av en utveckling mot ett flerkärnigt och balanserat tätortssystem (polycentric and balanced urban system) och främjandet av samverkan stad/land (partnership between urban and rural areas). Detta är den första av tre målsättningar som presenteras i ESDP för utvecklingen av EUs territorium. De två andra är tillgång till infrastruktur och kunskap samt förutseende skötsel av miljö- och kulturarvet.

Flerkärnigt bosättningsmönster

Aktuella rumsliga trender inom EU leder till en fortsatt koncentration av aktiviteter, framförallt vad gäller *high-quality* och globala funktioner, i EUs kärnområde samt i några av metropolerna. Eftersom detta kan leda till en ökning av skillnaderna mellan EUs kärnområde och periferin anses det i ESDP att en ny strategi för den rumsliga utvecklingen behövs. Konceptet om en flerkärnig utveckling tros kunna bidra till att en fortsatt ekonomisk och befolkningsmässig koncentration undviks och att en regionalt bättre balanserad utveckling främjas. Det anses att ett flerkärnigt bosättningsmönster, där städer i samma nivå i ortsstrukturer utvecklar skilda specialiteter, bättre kan dra nytta av den ekonomiska potentialen hos alla EU-regionerna. I dessa områden är samverkan mellan städerna viktigt för att skapa funktionell komplettering. Genom den funktionella kompletteringen kan större marknader skapas och bättre service uppnås än vad som är fallet i de enskilda städerna var för sig.

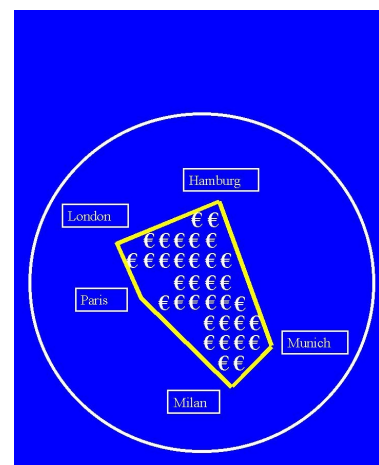


Bild 21: Europeisk Pentagon.

Källa: Andreas Faludi (1999)

Städer som ligger relativt långt borta från varandra kan samverka i nätverk med syftet att utbyta erfarenheter och lösa gemensamma problem. ESDP-dokumentet slår fast att sådana projekt inte behöver begränsas till samarbete inom EUs territorium. I detta avseende är framförallt samarbete med de andra nordiska länderna samt samarbete inom Östersjöregionen och Nordsjöregionen av intresse för Sverige.

Vad gäller utvecklingen av ett balanserat flerkärnigt ortssystem så är också VASAB 2010PLUS och NorVision intressanta anknytningspunkter för svenskt agerande. VASAB 2010PLUS bakgrundsrapport "The BSR Yesterday, Today and Tomorrow – Main Spatial Trends in the BSR" påpekar vid flera tillfällen att det redan finns ett flerkärnigt stadssystem inom Östersjöregionen, men att stadssystemet är obalanserat på så sätt att det finns ett glapp mellan huvudstäderna och de andra städerna, och att det därmed finns relativt få mellanstora städer.

Också i Nordsjöperspektivet NorVision framhålls att speciellt Sverige och Norge har ett fåtal städer med fler än 50 000 invånare. Samtidigt poängteras att nätverket av medelstora städer är ganska tätt i stora delen av Nordsjöregionen och att dessa städer kan spela en viktig roll som motorer för tillväxt och regional utveckling.

Stad och land i samverkan

Konceptet "samverkan mellan stad och land" grundar sig på föreställningen att relationen mellan stad och land främjar en integrerad ansats där staden och det omgivande landskapet ses som en funktionell

enhet. Detta utmanar den dualism mellan stad och land som fortfarande dominerar dagens politik och synsätt.

ESDP-dokumentet identifierar tre viktiga nivåer för samverkan mellan stad och land:

- Den första nivån är det regionala perspektivet som omfattar samverkan mellan tätorter och städer av alla storleksordningar och deras omland. Tätbefolkade städer och mer glesbefolkade omland måste betraktas i ett sammanhang, eftersom de tillsammans bildar en ekonomisk region.
- För det andra finns det supra-regionala perspektivet som handlar om fördelningen mellan å ena sidan urbana regioner och metropolregioner, och å den andra lantliga regioner. En ansats baserad på samverkan skall bidra till en balans mellan olika intressen på denna nivå samt ta hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.
- Den tredje aspekten handlar om den inter-regionala och transnationella dimensionen, utbytet av erfarenheter etc. Här är syftet inte att hitta en balans mellan intressen utan att överföra erfarenheter från samverkan mellan stad och land till specifika projekt och program.

I den föreliggande rapporten fokuserar vi framförallt på den första typen av stad-landsamverkan, dvs den regionala nivån.

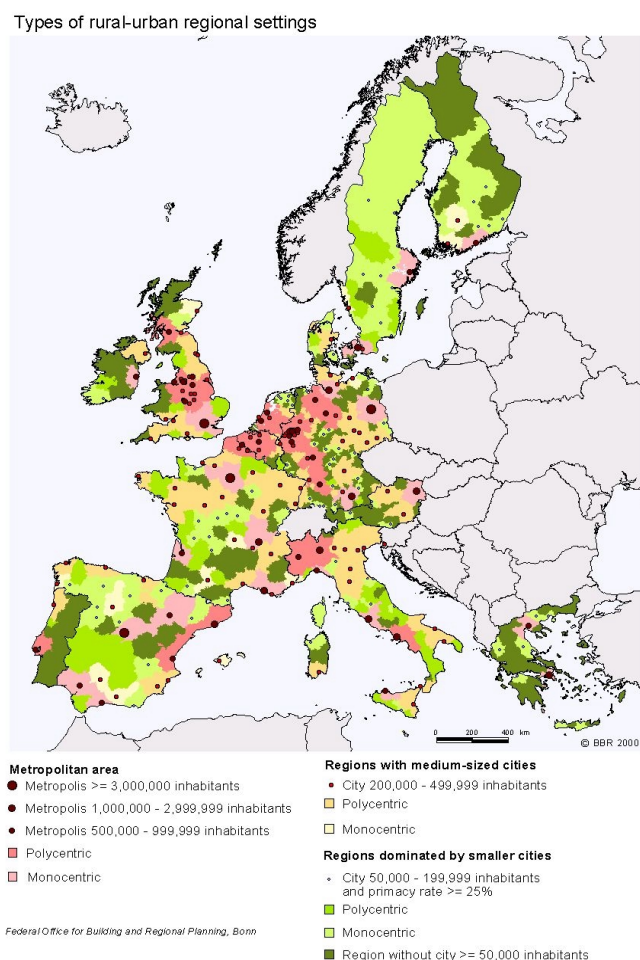


Bild 22: Types of Rural-Urban Settings
Källa: SPESP (2000)

Under ESDP-arbetet och i synnerhet i *Study Programme on European Spatial Planning* har åtta typer av stad-land relationer identifierats. Dessa är beskrivna i boxen nedan:

Types of urban-rural relationships

- home-work relationships are traditionally seen as the most intense and obvious component of the relationships between towns and cities and their surrounding areas. [...] Home-work relationships expanding the physical limits of urban centers have lead to the notion of Functional Urban Regions. [...]
- central place relationships
[...] a city of urban center supplies its surrounding with services that call for concentration at a specific point in space. [...] There is a general tendency for central place systems to become more hierarchical of simply lose their lower echelons in rural as well as in urban areas. [...]
- relationships between metropolitan areas and urban centres in rural and intermediate areas
[...] Taking more relationship aspects into consideration produces a more complex pattern, although it is very difficult to asses specific characteristics of medium-sized and small cities and towns [...] Being further away from large metropolitan areas does not necessarily mean that small and medium sized cities lack development potential.
- relationships between rural and urban enterprises
[...] there are also relationships between enterprises in suburban and rural settings and enterprises in urban cores. Some urban enterprises deliver their services primarily to the general public, like banks and (some) insurance companies. Other relationships are exclusively between enterprises. [...]
- rural areas as consumption areas for urban dwellers
Rural areas play an important function in fulfilling the recreational and leisure needs of urban dwellers. [...] In many cases rural areas evolve in the direction of "consumption landscapes". [...] Urban-rural relationships cast in terms of recreation and leisure therefore tie together areas which may be geographically widely separated.
- rural areas as open spaces for urban areas
Rural areas serving as an open space for nearby or surrounding metropolitan areas form a very specific form of urban-rural relationship, one visible in many EU countries and regions with a high degree of urbanisation. To a large extent this is a spatial planners response to patterns described under the first heading. [...]
- rural areas as carriers of urban infrastructure
[...] Although many facilities cater to rural areas a well, the main [infrastructure] networks links up urban areas within and across national borders. Spatial fragmentation and environmental pressure are a few of their consequences. Further more, urban waste collection and processing could conceivably be included under the heading of urban infrastructure. [...]
- rural areas as suppliers of natural resources for urban areas
Modern urban society cannot function without the use of natural resources like water and energy. For drinking water especially, urban centers are almost completely dependent on rural areas. [...]

(SPESP 38-40)

Utifrån detta perspektiv syftar en samverkan mellan stad och land till att lösa problem och motsättningar, som t ex:

- konkurrens mellan lokala myndigheter när det gäller att attrahera nya investerare, vilket kan medföra parallella infrastrukturinvesteringar och därför lägre nytta av investeringarna;
- konkurrens mellan näringslivsaktörer, t ex mellan sådana som är involverade i stadsutveckling och sådana som är engagerade i jordbruk;
- sektoriserad behandling av tema och problem samt avsaknaden av integrativt tänkande och planerande vilket motverkar en hållbar utveckling;
- ökning av miljöproblem (trafikemissioner, uttömning av naturresurser etc.);
- otillräcklig betoning och främjande av endogena resurser i lantliga områden.

Det integrerande konceptet av stad och land i samverkan, såsom det skisseras i ESDP, är relativt nytt. Hittills har stad och land för det mesta betraktats som konkurrenter och inte som partners. Detta är anledningen till varför de flesta planeringsdokumenten inte tar upp frågan på samma sätt som t ex ESDP-dokumentet gör.

Bakgrundsrapporten för VASAB 2010PLUS tar t ex endast upp stad-land relationen i samband med frågan om 'urban sprawl', där man skiljer mellan 'sub-urbanisation', 'counter-urbanisation' och 'urban sprawl'. NorVision-rapporten sätter en mer tydlig fokus på frågan, men förutom i inledningen och rekommendationsdelen lyckas den ändå inte sammanföra de båda aspekterna.

6.2 Samverkan mellan stad och land – Sveriges okända dimension

För att analysera hur de fem Sverigestrategierna kan relateras till den internationella diskussionen inom fältet skall vi först se på de definitioner av olika rumsliga enheter som ges. Sedan skall vi betrakta frågan om flerkärntigt bosättningsmönster samt frågan om stad och land i samverkan.

Naturvårdsverket och Kommunikationskommittén fokuserar inte på det konkret rumsliga och ger därför inte heller några konkreta definitioner. Boverket refererar i sin vision till ett stort antal olika rumsliga enheter och påpekar på detta sätt att det finns en mångfald av koncept och enheter för att beskriva den rumsliga dimensionen av olika utvecklingsfenomen. En plats kan vara delaktig i flera rumsliga enheter som illustrerar olika (sektoriella) fenomen. Några av de koncept som visionen refererar till är tätort, tätortsnära områden, urbaniserad glesbygd, pendlingsregion, lokal arbetsmarknadsregion, vardagsregion, motorregion, m fl. Koncepten anses vara självförklarande utifrån sina kontexter och definieras för det mesta inte närmare. Vad gäller tätorter så klassificeras Ortsstrukturen med storstäder, större städer, medelstora och små orter samt en omfattande glesbygd (se Boverket s 52).

Tydliga definitioner togs fram av NUTEK och Glesbygdsverket inom ramen för det sk "STRUT-uppdraget". De separerar landsbygden från tätorterna utifrån antagandet att tätorter större än 3000 invånare, med dagens former för att organisera och bedriva service, kan utgöra underlag för en någorlunda differentierad försörjning av offentlig och kommersiell service (Glesbygdsverket s 20).

Medan *tätort* alltså definieras som innehållande en befolkning över den "kritiska mängd" som behövs för att tillhandahålla en viss service, definieras gles- och landsbygd med utgångspunkt ifrån tillgängligheten till tätorter. För gles- och landsbygd skiljer NUTEK och Glesbygdsverket mellan *tätortsnära landsbygd* (5 till 45 min bilresa till tätort), *landsbygd* (1000 till 3000 invånare och ett pendlingsomland på 30 minuter bilresa) och *glesbygd* (mer än 45 min körtid till tätorter) (Glesbygdsverket s 20 plus bil 2 (1)). Omsätter man dessa siffror till befolkningstal, så bor cirka 1%

Kort om stad-land och flerkärnighet i Sverigestudierna

Boverket

Boverkets vision lyfter fram sambanden mellan stad och land, med en tendens där landet är mer beroende av staden än omvänt. Boverket fokuserar på funktionella samband och mindre på områden som administrativa enheter. Det betonas att stad-land relationen inte kan fungera rationellt utan en långsiktig planering. Vad gäller flerkärniga strukturer så bekänner sig Boverket klart till nödvändigheten av en sådan. Sveriges bebyggelsestruktur liknas i visionen vid en arkipelag av välbefolkade öar med välutrustade servicecentra, högre utbildning och god lokal arbetsmarknad. Dessa öar, som finns i dagens arbetsmarknadsområden, kopplas samman med moderna spårbundna system till ett pärlbandsnätverk. Ett sådant nätverk skulle täcka in ca 80 % av Sveriges befolkning.

Glesbygdsverket

Vid de tillfällen stad-land frågan tas upp betonas motsatserna och inte sambanden. Redan i uppdragsformuleringen framhävs att gles- och landsbygder runt om i Sverige har specifika möjligheter och problem som skiljer dem från tätorterna. Däremot beskrivs en mer symboliskt orienterad relation mellan glesbygden och staden på flera ställen i rapporten, t ex när det understryks att en dynamisk utveckling av gles- och landsbygd medför en ökad nationell ekonomisk, kulturell och social utveckling.

Kommunikationskommittén

Stad och land hanteras i Kommunikationskommitténs rapport för det mesta som skilda problemställningar, d v s specifika trafikfrågor för tätorter respektive för glesbefolkade områden. Transportförsättningsarna varierar kraftig i olika delar av Sverige, liksom mellan tätort och landsbygd. Det sägs därför vara ofrånkomligt att de faktiska tillgänglighetskraven också varierar mellan landets olika delar på samma sätt som inom andra samhällsområden. Frågan om flerkärnighet tas inte upp explicit, dock finns aspekter med som rör den rumsliga strukturen inom områdena järnvägstrafik, sjöfart, flyg, långväga persontrafik och långväga godstrafik. T ex anser Kommunikationskommittén i sin vision att små och medelstora städer blir centralorter med utvecklat näringsliv och därigenom har man kunnat undvika att arbetsplatser och service mm koncentreras enbart till storstadsområden.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket illustrerar inte förhållandet mellan stad och land. Det görs några påpekanden om koncentrerad (stad) och splittrad (land) samhällsstruktur, där båda ”typerna” existerar bredvid varandra utan att vara förbundna med varandra. Naturvårdsverkets två framtidsbilder satsar antingen på landet eller staden men inte på ett partnerskap eller förhållande mellan dessa två. Man anser att det krävs olika typer av lösningar för samhällsstrukturen i tätorter respektive glesbygder. Ett undantag är att Naturvårdsverket säger att små samhällen och stora tätorter måste knytas samman med ett effektivt system för kollektivtrafik. Vad gäller flerkärniga strukturer så menar Naturvårdsverket att tätorterna bör länkas samman med effektiv kollektiv- och godstrafik som minimerar behovet av transporter. I en av framtidsbilderna nämns även idén om orter som knyts samman i pärlband och centrala stråk.

NUTEK

NUTEKs fokus på större lokala arbetsmarknadsregioner berör även stad-land frågan. Om arbetspendling reduceras till ett mindre antal dagar i veckan kompletterad med IT-pendling, blir pendlingssträckorna längre och detta skulle möjliggöra en fortsatt regionförstoring. Olika typer av pendling är en stad-land relation som är ett alternativ till flyttningar. Fast i allmänhet anses att regionförstoringen med bil har nått gränsen (d v s vi kommer varken att åka längre sträckor eller snabbare) och att den nu tågdominerade regionförstoringen kommer att ha helt andra regionala effekter, eftersom tåg bara kan försörja enstaka punkter och deras närmaste omland. En regionförstoring med tåg innebär snabbtågsförbindelse mellan tätorter, vilket skulle medföra ett nätverk av tätorter (flerkärnighet). Dessutom konstateras att det finns en koncentration till och en centralisering av service. Samtidigt säger NUTEK att bruksorter och samhällen långt från centralorter riskerar att tunnas ut på tjänsteföretag med möjlighet att nå en internationell marknad och utbildad arbetskraft.

av rikets befolkning i glesbygd, 1% på landsbygden, 29% på den tätortsnära landsbygden samt 69% i tätorterna (Glesbygdsverket s 24).

Utöver de gemensamma definitionerna definierar NUTEK *lokala arbetsmarknasregioner* (LA-regioner) som en form av funktionella regioner. Deras avgränsning baseras på pendling mellan kommuner och kan sägas beskriva de aktivitetsområden som ett genomsnitt av befolkningen har vad gäller arbetslivet. NUTEK använder sig i rapporten av 108 LA-regioner (NUTEK s 29).

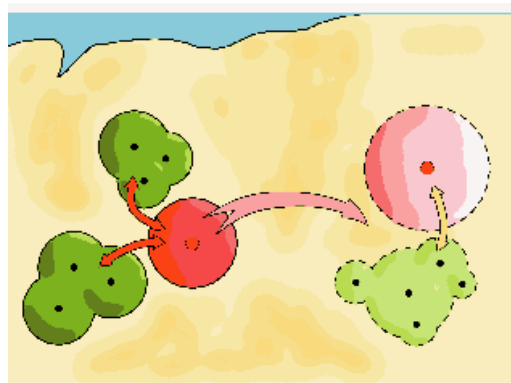


Bild 23: Rural-Urban Co-operation.

Källa: SPESP (2000)

Stad-land relationer

För det mesta ses stad och land som två skilda rumsliga dimensioner respektive aktörer som konkurrerar med varandra, beroende på den geografiska nivå betraktaren intar.

En möjlig tes skulle kunna vara att man inte ser på stad och land som ett funktionellt samband utan man ser på dem som stora rumsliga enheter, t ex de fyra största städerna och resten av landet.

Intar man däremot ett mer regionalt perspektiv så blir påverkans- och sambandsfrågan aktuell (se regionaltrafik). Går man ännu ett steg längre ned i den geografiska nivån, så framträder framförallt konkurrensen mellan de två. Alla studierna har delar av alla de olika nivåerna. Om vi kategoriserar de fem Sverigestudierna utifrån vilken nivå de huvudsakligen håller sig på så hamnar Naturvårdsverket och Kommunikationskommittén i det första gruppen, medan Boverket och NUTEK fokuserar på regionala aspekter och Glesbygdsverket håller sig inom den sist nämnda gruppen.

Relationen mellan stad och land

Boverket, och delvis även NUTEK, framhäver inte motsättningarna mellan stad och land så mycket utan ser mer på saken utifrån en fysisk och funktionell synvinkel. I synnerhet är det sant när man betraktar NUTEKs utveckling av LA-regioner.

För Boverket står markanvändning och kretsloppssamhället i fokus. Visionen handlar om att lyfta fram det mycket betydelsefulla sambandet mellan stad och land, som under en lång tid underskattats. Boverket definierar fem huvudsakliga byggstenar i stad-land relationen: kretsloppsinfrastruktur, transportsystem, arbetstillfällen, grönsstruktur och rekreation.

Frågan om transport tas även upp i Naturvårdsverkets och Kommunikationskommitténs rapporter (se även kapitel 7 i denna rapport). Naturvårdsverket understryker att små samhällen och stora tätorter måste knytas samman med ett effektivt system för kollektivtrafik (Naturvårdsverket s 67). Kommunikationskommittén lägger vikt på att det behövs nya integrativa planeringsinstrument som ger förstärkt regionalt ansvar för regional- och lokaltrafik (Kommunikationskommittén s 37). Enligt Kommunikationskommittén skulle en större vikt på den regionala nivån* öppna möjligheter för att kunna belysa stad-land frågan. Detta samspelar med tendensen mot större lokala arbetsmarknadsregioner (Kommunikationskommittén s 75). En sak som NUTEK belyser i detta sammanhang är tendensen mot framväxten av allt större LA-regioner. Detta anses bero på att pendling

* Redan i det första delbetänkandet understryks att regionerna i större utsträckning borde kunna välja vilka åtgärder som ska genomföras.

tack vare snabbare förbindelser och möjligheter till kompletterande IT-pendling, blivit ett reellt alternativ till flyttning (NUTEK s 12, s 118 och s 128). Samtidigt skriver man att bruksorter och samhällen långt ifrån centralorter riskerar att tunnas ut på tjänstföretag med möjlighet att nå en internationell marknad och utbildad arbetskraft (NUTEK s 16).

Sammanfattningsvis skiljer Boverket på tätorternas markanvändningsansvar och omlandets funktioner, d v s även om man poängterar att stad och land borde ses som en integrerad enhet så håller man fast vid dem som två olika rumsliga typer. Tätortens invånare anses ha ett speciellt ansvar för att marken används rätt, detta omfattar tätortens produktomsättning, invånarnas rekreationsbehov, de areella näringarnas produktionsvillkor och den biologiska mångfaldens krav. Omlandets funktion i stad-land relationen är att ansvara för människans välbefinnande, stadens hälsa, den biologiska mångfalden och mark som nyttjar resurser från staden.

Gällande relationer mellan stad och land påpekar Sverigestudierna för det mesta landets avhängighet av staden. Däremot är stadens beroende av landet mindre starkt utpräglad i rapporterna, vilket innebär att i relationen som skulle kunna leda till samverkan ses en viss "ojämnvikt".

Dualismen mellan stad och land

Där Boverket var inne på samma spår som ESDP, betonar Glesbygdsverket dualismen mellan stad och land. Hela Glesbygdsverkets rapport bygger på synen att stad och land är ett motsatspar och inte kan betraktas som enheter eller två aspekter av en enhet som står i relation till varandra. Däremot betonas en mer symboliskt orienterad relation mellan glesbygden och staten på flera ställen i rapporten, t ex när det understryks att en dynamisk utveckling av gles- och landsbygd medför en ökad nationell ekonomisk, kulturell och social utveckling (Glesbygdsverket s 6). Dualismen mellan stad och land formuleras t ex tydligt i Glesbygdsverkets uppdragsbeskrivning, där det sägs att

motivet för en fördjupningsstudie inom det s k STRUT-uppdraget [där Glesbygdsverkets rapport ingår] var att gles- och landsbygder runt om i Sverige har specifika möjligheter och problem som skiljer dem från tätorterna (Glesbygdsverket s 15).

Hur tätorterna och gles- och landsbygden skiljer sig ifrån varandra åskådliggörs i en del tabeller som bland annat visar befolkningsstruktur, befolkningsförändring, förvärvsarbetande nattbefolkning, arbetsställen, lokala utvecklingsgrupper, privata arbetsställen, eftergymnasial utbildning o s v. På grund av dessa specifika skillnader valde Glesbygdsverket att studera gles- och landsbygden skild ifrån tätortsområdena (Glesbygdsverket s 20) och inte ta upp frågan om en övergripande analys i en vidare rumslig ram.

Eftersom Glesbygdsverkets rapport är en underleveransrapport till NUTEKs rapport återfinns delar av detta synsätt även där. Fast för det mesta begränsar sig NUTEK till LA-regionsfrågan och där finns som beskrivits även aspekter rörande relationen mellan stad och land. Dessa aspekter försvagas dock genom konstatandet att det i allmänhet anses att regionförstöringen med hjälp av bilen har nått sin gräns (dvs. vi kommer varken att åka längre eller snabbare med bilen) och att den tågdominerade regionförstöringen nu kommer att ta över. NUTEK konstaterar att regionförstöringen till följd av utbyggnaden av regionala snabbtåg kommer att ha helt andra regionala effekter än den bilbaserade regionförstöringen eftersom tågen bara kan försörja enstaka punkter och deras närmaste omland. I den nya regionförstöringen utesluts lands- och glesbygd från de regionala kommunikationsnätverken (NUTEK s 25).

Stad och land bredvid varandra

Stad-land hanteras för det mesta som skilda problemställningar i alla Sverigestudierna. Detta synsätt återfinns också i Boverkets rapport där en funktionsuppdelning görs efter att man demonstrerat relationerna. Fenomenet är ännu påtagligare i de andra studierna. Kommunikationskommittén konstaterar att trafikfrågor bör delas upp i de som är specifika för tätorter (t ex

Kommunikationskommittén s 283: buller, bilavgifter mm) och i sådana som är kännetecknande för glesbefolkade områden (t ex Kommunikationskommittén s 407: kollektivtrafik på landsbygden).

Hur stad och land uppfattas och behandlas som två skilda element blir mycket tydligt i Naturvårdsverkets två framtidsvisioner. Där talas det om koncentrerad (stad) respektive splittrad (land) samhällsstruktur. Dessa båda typer existerar antingen bredvid varandra utan att samverka ("det krävs olika typer av lösningar för att göra samhällsstrukturen i tätorter respektive glesbygder hållbar" Naturvårdsverket s 64) eller så bildar de motsatta poler.

Stad-Land i Naturvårdsverkets rapport

I Naturvårdsverkets målbild för samhället år 2021 utvecklas täta och glesa strukturer utifrån olika strategier. Dagens tätorter kommer att finnas kvar år 2021, liksom regioner med glesare bebyggelse. Båda strukturerna anses kunna göras hållbara genom att valet av teknik och organisationen av materialflöden optimeras utifrån önskade strukturella förändringar. Det är de lokala förutsättningarna som avgör vilket "alternativ" som kan väljas (s 116). Naturvårdsverket arbetar med två framtidsbilder, *Vägvinnaren* och *Stigfinnaren*. Vad gäller den rumsliga strukturen är det *Vägvinnaren* som representerar "kompakta tätorter sammanlänkade med effektiv kollektiv- och godstrafik". Denna koncentration motsvarar tanken om en flerkärnig rumslig koncentration. *Stigfinnaren* däremot representerar bilden av att bebyggelsen sprids ut och knyts till lokala försörjningsområden så att transportbehoven minskar, genom anknytning till sitt eget omland. Livsmedel och andra basvaror hämtas från närområdena, d v s stad-land samverkan på en mindre skala (s 42).

I rapporten är det närmast självklart att de storskaliga infrastrukturen systemen under överskådlig tid kommer att vara mest uthålliga och kostnadseffektiva i de befintliga tätorternas högexploaterade delar (s 62). Den koncentrerade strukturen är materialkrävande, men har samtidigt goda förutsättningar för att skapa effektiva system för att sluta kretsloppen (s 63). Tätorter med sin koncentrerade bebyggelse gör det möjligt att organisera materialkretsloppen så att transporterna blir relativt korta vid återsamling och så att volymerna inom uppsamlingsarealen blir förhållandevis stora. Det innebär att det går att få bättre storskalig effektivitet i återinsamlingen än i en utspridd struktur.

I områden med utspridd bebyggelse blir stora centrala system däremot ineffektiva. Där är det bättre att satsa på små anläggningar för enskilda fastigheter och på lokalt producerade förnybara råvaror som inte behöver återvinnas. I den utspridda strukturen är små mängder restprodukter spridda över stora ytor. Det innebär att det blir miljömässigt ineffektivt att återinsamla (=transportera) material. Med tanke på den spridning av bebyggelse som *Stigfinnarens* framtidsbild innebär, finns det anledning att se upp så att de vinster som uppnås genom små försörjningsområden inte äts upp av ökat transportarbete inom andra sektorer (s 62).

Naturvårdsverkets konsekvensanalys har visat att det är möjligt att komma långt på vägen mot hållbarhet i såväl tätorter som gles bebyggelse. Men bebyggelsestrukturen kräver olika teknik och olika strategier för att organisera materialflöden för att bli hållbara (s 63). I renodlad tätort och glesbygd är valet givet, för mellanformer avgör de lokala förutsättningarna vilken av dessa bägge utvecklingar som är det bästa alternativet (s 67). Frågan rörande hur en relation och därmed också en samverkan mellan dem kan organiseras har dock enbart tangerats i Boverkets rapport.

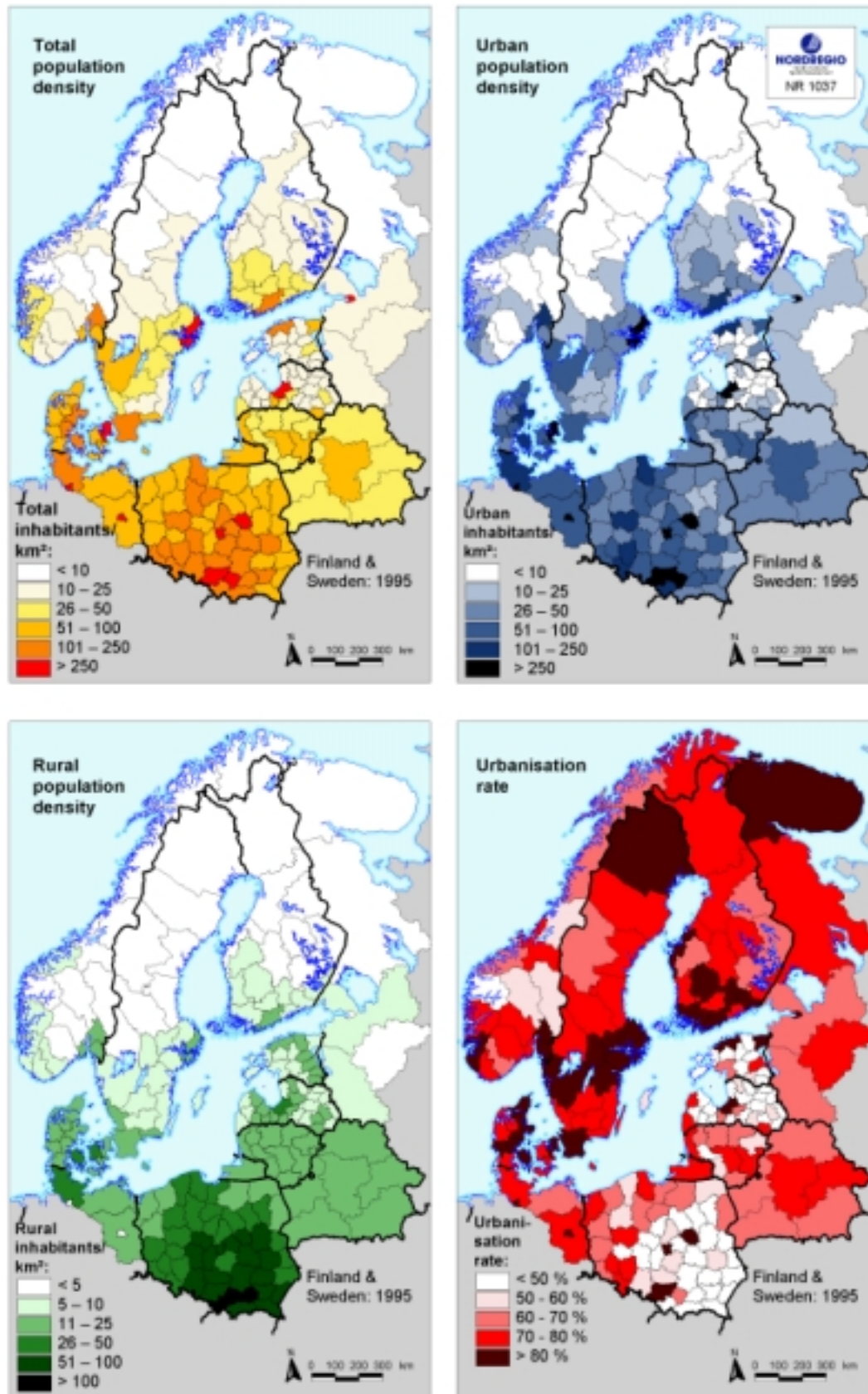


Bild 24: Urban and Rural Population in the Baltic Sea Region 1998

Flerkärnighet

Trots att *flerkärnighet* på den internationella nivån är ett bättre etablerat ämne än *stad-land* behandlas också det endast i mindre skala i Sverigestudierna. Detta kan eventuellt ses utifrån det starka kommunala planmonopol som existerar i Sverige vilket inte underlättar kommunövergripande ansatser.

Glesbygdsverket utvecklar, mest som organisationsmodell, flerkärnighet som ett positivt element. Här anses en flerkärning struktur eller nätverksorganisation vara en bra lösning för att främja en nedifrån-upp administration som börjar redan på den lokala nivån (Glesbygdsverket s 63 och 65).

Om frågan om en flerkärnig, balanserad utveckling tas upp så är de mer en fråga om fördelningen av den fysiska infrastrukturen än om nätverk av likartade städer. Nätverk av regioner för utbyte av erfarenheter nämns (t ex NUTEK). Boverket är inne på detta när konceptet motorregioner utvecklas** men de utvecklar knappast konceptet vidare till den form för samverkan och synergi som ESDP är inne på. Frågan om flerkärnighet koncentreras för det mesta till områdena tillgänglighet och regional utveckling, i synnerhet regionförstoring.

Ett pärlband av centrala orter

Jämfört med sina viktigaste konkurrentländer utmärks Sverige både av glesheten mellan tätortsområdena och de långa avstånden till de viktigaste marknaderna (svensk befolkningstäthet ligger på ca en tiondel av EUs).

Denna glesa struktur och möjligheterna till ett naturnära liv uppfattas av många som viktiga delar av det som gör Sverige unikt i ett Europaperspektiv (Boverket).

Idag finns det omvandlingsprocesser med tydliga koncentrationstendenser. Tjänsteföretag med möjlighet att nå en internationell marknad lokaliserar sig i första hand till större orter, primärt storstäder. Bruksorter och samhällen långt ifrån centralorterna riskerar att tunnas ut på nämnda kategori av företag och utbildad arbetskraft (NUTEK s 16).

Koncentration

Tendensen till koncentration till större orter går ihop med vad de olika visionerna och strategierna anser vara en önskvärd utveckling utifrån trafikens och den regionala utvecklingens perspektiv. Den öppna frågan är graden av koncentration. Kommunikationskommittén understryker att utvecklingen av flygförbindelser för alla i de glest befolkade delarna av Sverige till centralorter skulle innebära en kraftig förbättring av tillgängligheten. Små och medelstora städer anses i visionen bli centralorter med ett utvecklat näringsliv och därigenom har man kunnat undvika att arbetsplatser och service mm enbart koncentreras till storstadsområdena (Kommunikationskommittén s 75). Mot samma håll lutar NUTEKs, Boverkets och Naturvårdsverkets rapporter, fast där fokuserar man på tätorter som länkas samman med effektiv kollektivtrafik och godstrafik i form av moderna spårbundna system. Snabbtågsförbindelser mellan tätorter skulle för det första innebära en ytterligare regionförstoring (NUTEK s 119 och 187 och Boverket) samtidigt som det skulle minimera behovet av transporter (Naturvårdsverket s 64). Att koppla tätorter i nätverk (pärlbandsnätverk) med moderna spårbundna

** Motorregioner: För Sverige med dess sprida regionala struktur med många små lokala arbetsmarknader, kommer detta att leda till att vissa regioner blir ensidigt beroende av ett begränsat antal branscher eller företag. (Boverket)

system innebär att dagens arbetsmarknadsområden, som till stora delar består av avgränsade öar, förenas till ett sammanhängande stråk av arbetsmarknader. Nätverket skulle täcka in ca 80 % av Sveriges befolkning (Boverket s 59).

Uttunning

Både tågets och, i vissa delar av Sverige, flygets utveckling (Kommunikationskommittén s 81) är av avgörande betydelse för regioners utveckling. Naturvårdsverket framhåller att en målmedveten satsning på en flerkärnig struktur kan medföra att utvecklingen utanför dessa områden kommer att hämmas. "Det kan gälla både perifert belägna orter och landsbygd, särskilt glesbygd, som redan idag avfolkas kraftigt" (Naturvårdsverket s 62). Detta styrks av Glesbygdsverkets appell för lika trafikvillkor i hela landet eftersom en koncentration framförallt skulle drabba gles- och landsbygd (Glesbygdsverket s 50). Boverket tycker inte heller att en långsiktig koncentration till ett fåtal regioner i landet är en acceptabel lösning. Samtidigt konstaterar Boverket att pärlbandssystemets effektivitet och robusthet medför att regionala utvecklingsinsatser i högre grad kan styras till andra regioner än pärlbandet.

Visioner

I Boverkets vision liknas Sveriges bebyggelsestruktur vid en arkipelag av välbefolkade öar med välutrustade servicecentra, högre utbildning och en god lokal arbetsmarknad. Naturvårdsverket är inne på samma spår när det i alternativet *Vägvinnaren* sägs att en målmedveten satsning kan göras på de orter som kan knytas samman i "pärlband". Det är möjligt att en sådan utveckling kan bedömas som miljömässigt positiv, eftersom transportorganisationen kan bli mindre resursförbrukande, men en starkare avbefolkning av gles- och landsbygden skulle kunna medföra förluster även i deras typiska värden (Naturvårdsverket s 62). Detta har i sin tur likheter med Kommunikationskommitténs budskap att vid satsning på utvecklingen av centrala orter och knutpunkter bör bostadsbebyggelsen nära viktiga kollektivtrafikstråk vara relativt tät (Kommunikationskommittén s 423).

Boverket sammanfattar allt detta bra när man säger att Sverigevisionens mål är att finna strategier som leder till att även bebyggelse- och kommunikationsplanering kan bidra till robusta och någorlunda väldifferentierade vardagsregioner. Nyckelord är då regionförstoring och brobyggande mellan orter

Idén om måttfullt stora orter

Boverkets Sverigestudie behandlar ett stort antal idéer om förändring och utveckling av den fysiska infrastrukturen. Man framhåller t ex följande i sin vision om "orter i samverkan":

"I visionen kommer Sveriges glesa och sårbara lokala arbetsmarknadsområden att förvandlas till nätverk av måttfullt stora, fattbara orter med egen identitet och hög tillgänglighet till varandra. Orter i samverkan skapar en mer robust, näbar och uthållig bebyggelsestruktur än den som vuxit fram under den senaste 20-30-årsperioden."

Vi känner igen tanken om långsiktig hållbar utveckling, men nyckelbegreppet här är "måttfullt stora orter", eller "den måttfulla staden" som det heter i den bok som Boverket publicerade samtidigt med Sverigestudien. Det finns anledning att undersöka det här begreppet. Vi menar att det kan förstås både som ett "förhandlingsstrategisk" ställningstagande i en latent konflikt mellan stadsbygd, mellanbygd och glesbygd, och som en övergripande ideologisk utgångspunkt för Boverkets Sverigestudie.

I Sverigestudien talas alltså om "måttfullt stora orter", som är "fattbara" och "med egen identitet". Där talas också om ett motsatsförhållande mellan å ena sidan "en ekologisk stadsbyggnadspolitik" och å den andra "den större staden eller stadsregionen som en arena för ett differentierat näringsliv, hög utbildning och ett rikt kulturliv." Här står vi alltså inför en äkta värdekonflikt, en konflikt som i sig egentligen inte lyfts fram i fullt ljus i Sverigevisionen, men som naturligtvis har både skarpa och djupa. Miljöhänsyn står mot ekonomiska intressen, precis som i Kommunikationskommitténs betänkande. Hur hanterar då Boverket detta? Man skriver: "I Sverigevisionen integreras eko- respektive konkurrensbilderna till en hållbar vision för hela ortsstrukturen". Alltså: Lösningen på motsatsförhållandet, eller värdekonflikten, sägs vara "måttfullt stora orter" förbundna med varandra i ett effektivt och miljövänligt kommunikationsnätverk. Det är uppenbart att man här använder

begreppet måttfull för att dra ned konfliktnivån, d v s för att göra konflikten hanterlig och uthärdlig. Så, hur beskriver då Boverket "den måttfulla staden", vad har den för egenskaper?

Måttfullhet var en av de antika dygderna. Men dygderna var kopplade till individer. Bara den kunde handla dygdigt som *viste* att han gjorde det. Och detta vetande var kopplat till dygdernas motsatser, d v s till synderna. Mot dygden måttfullhet stod synder som t ex frosseri och hybris. Dygderna var alltså kopplade till medvetna etiska ställningstaganden. Skall vi alltså egentligen förstå begreppet "den måttfulla staden" som en stad fylld av politiker, tjänstemän och invånare som är måttfulla, "de måttfulla stadsborna"? Och vad betyder det i så fall?

Låt oss pröva ytterligare ett perspektiv. Om Boverkets användning av begreppet måttfull utgår från idén att människan är alltings mått, som man påpekar i boken, bör begreppet i någon mening handla om de inherenta erfarenhetskategorier, eller kognitiva "verktyg", med vilken människan hanterar sina sinnesintryck för att ordna och skapa mening i tillvaron, ja för att skapa sig sin världsbild. Kant menade att människan har ett dussintal sådana "verktyg". Schopenhauer hävdade att de egentligen bara är tre: rum, tid och kausala samband. Så vad säger Boverket om den måttfulla staden? Rum: "överblickbar", "lagom stor", "rymligt byggd", osv. Tid: "kontinuitet", "levande", osv. Kausala samband: "begriplig", "resurssnål", "robust", o s v. Ja, men givet det här antropocentriska perspektivet får den måttfulla staden inget egenvärde, utan bara värden som är kopplade till människans nytta. Den måttfulla staden framstår som ett objekt som människor behöver använda sig av och som kommer att fungera bara objektet inte tillåts förändras och utvecklas. En kommentar som passar i sammanhanget har givits av Carina Listerborn i uppsatsen "Om rätten att slippa skyddas". Hon kommenterar Boverkets och BRÅs gemensamma förslag vad gäller möjligheterna att utforma staden så att den i sig blir brottsförebyggande:

"Boverkets och BRÅs brottsförebyggande lösningar bygger på en idealisering av småstaden: man eftersträvar en kontroll skapad av gemenskap och bekantskap. Kanske är det en nostalgisk önskan om att återgå till det samhälle som Anderssonskans Kalle växte upp i på 1940-talet då framtidsstron var stor. Varken Boverket eller BRÅ talar om möjligheten till anonymitet i storstaden som en kvalitet och som en möjlighet till trygghet."***

Detta ansluter till vårt tredje perspektiv: Vilka goda egenskaper och värden ryms *inte* i begreppet "den måttfulla staden"? Hur är det med mångfald, pluralism, variation, dynamik och serendipitet (oväntade, överraskande och kreativa möten)? Här är det nu dags att observera, att de värden som Boverket förser den måttfulla staden med är odelat positiva. Måttfullheten är dessutom, som vi sett, *lösningen* på konflikterna. Den måttfulla staden tycks befinna sig i eller nära den slags balans som fullständig harmoni innebär. För att alludera på en tänkvärd film som finns på repertoaren för något år sedan: Den måttfulla staden skulle kunna heta *Pleasantville*; där är allt oföränderligt trevligt, behändigt och kemiskt konfliktfritt. Men därmed saknar den måttfulla staden också andra, men mer komplicerade, positiva värden som t ex dynamik och pluralism, som ju trots allt handlar om just skillnader, motsättningar och t o m konflikter. De ryms inte i den måttfulla staden. Ty i den måttfulla staden finns ingen *dialektik*. Men därmed utvecklas den sannolikt heller inte. Alan Janik och Stephen Toulmin har i sin klassiska bok *Wittgenstein's Vienna* givit ett exempel på hur just staden Wiens inneboende dialektik för ett sekel sedan var förutsättningen för den explosiva utveckling inom filosofi, vetenskap, litteratur, konst, musik, arkitektur, osv som då ägde rum där. Ekologen och filosofen Gregory Bateson har apropå bl a detta sagt att "information är skillnader som gör en skillnad", d v s vi lär oss och utvecklas om vi förmår ta till vara på den information som ligger i värdekonflikter, motsättningar, olikheter, skillnader, o s v. Det är det som är den egentliga innebörden av begreppet informationssamhället.

Det här har naturligtvis också att göra med att den måttfulla staden av Boverket ses som ett komplicerat system, men inte som ett dynamiskt och komplext. Den måttfulla staden är just "fättbar", "behändig" och "begriplig" i meningen att den kan förstås, beräknas och hanteras i Schopenhauers alla tre dimensioner, både vad gäller rummet, tiden och kausaliteten; rummet är "överblickbart"; tiden har "kontinuitet"; sambanden mellan orsak och verkan är tydliga, förståeliga och linjära. Den måttfulla staden är ett slutet system som kan *kontrolleras*. Den är *inte* ett komplext och dynamiskt system, där rummet definieras olika av olika betraktare med olika kulturell bakgrund, där tiden är diskontinuerlig till följd av t ex gammal industris sammanbrott och ny tekniks inmarsch och där icke-linjär kausalitet råder mellan orsak och verkan, d v s där små orsaker kan få stor verkan, och tvärtom. I det här perspektivet är "den måttfulla staden" inte bara en utopi, den är dessutom en förlegad utopi.

*** Uppsats i antologien Skouen, T. (red); *Den trygge byen; kriminalitetsforebyggende planlegging*, Norsk Form 1999

med liknande näringslivsprofil. Ett alternativ är konceptet ”den måttfulla staden” som visar på vägar till ett samhälle som innebär ett småskaligt, naturnära boende, men som samtidigt tillåter ett liv och arbete i den storregionala skalan.

Som koncept erbjuder ”den måttfulla staden” emellertid inga verktyg att arbeta med för att åstadkomma utveckling och förändring. Och i den meningen är konceptet inte förenlig med idén om Sverigevisionen som ett dynamiskt planeringsinstrument. Sverigevisionen som visionering, dvs som planeringsmetod och som process och dialog, förutsätter dynamik. Boverkets Sverigevision är med andra ord inte koherent i det här avseendet (jämför boxen).

6.3 Slutsatser

Balanserad utveckling är den politiska, rumsliga målsättningen som uttrycks i ESDP-dokumentet. Detta omfattar både utveckling och balans. Denna tvillingmålsättning hålls samman genom idén om en utveckling mot ett flerkärntigt och balanserat tätortssystem och främjandet av samverkan mellan stad och land.

Mestadels ser de svenska studierna stad och land som två skilda rumsliga dimensioner respektive aktörer som konkurrerar med varandra.

- Det är Boverket och delvis NUTEK som inte bara talar om motsättningar mellan stad och land utan även ser de fysiska, funktionella aspekterna. I synnerhet är det sant när man betraktar NUTEKs utveckling av LA-regioner. För Boverket står markanvändningen och kretsloppsamhället i fokus vad gäller stad-land visionen.
- Glesbygdsverket däremot betonar dualism mellan stad och land. Rapporten bygger på att stad-land anses vara ett motsatspar som inte betraktas som en reell relationsfråga. Istället betonas en mer symboliskt orienterad relation mellan glesbygden och staten.
- Att stad och land inte ses i ett samband demonstrerar bland annat Boverkets funktionsuppdelning. Fenomenet är ännu tydligare i de andra visionerna. Naturvårdsverket t ex anser att stad och land existerar bredvid varandra utan att vara relaterade eller bilda motsatta poler.

Flerkärnighet omvandlas i den svenska debatten framförallt till frågan om koncentration till storstadsregionerna och uttunning av lands- och glesbygden. Medan Glesbygdsverket och Naturvårdsverket ser en del faror för gles- och landsbygden i en flerkärnig struktur, betonar Boverket, NUTEK och Kommunikationskommittén framförallt att en flerkärnig struktur (t ex pärlband) bidrar till robusta och någorlunda väl differentierade vardagsregioner. Nyckelord är regionförstoring, pendlingsregion och funktionell region.

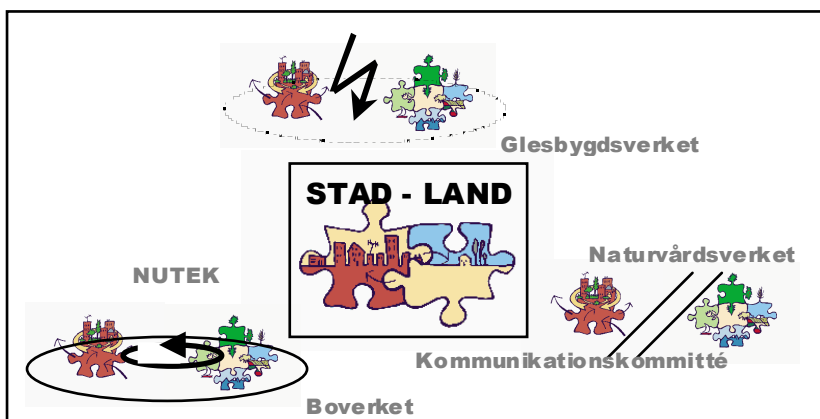


Bild 25: Sverigestudiernas syn på stad-land relationen

Diskussionen rörande ”partnerskap mellan stad och land” är relativt ny och blev i EU-sammanhang utvecklat i rapporten ”Study Programme on European Spatial Development” som presenterades i mars 2000. ”Partnerskap mellan stad och land” är en framtidsorienterad diskussion. Att de flesta Sverigestudierna inte har fångat upp detta perspektiv är därför rimligt, även om NUTEKs regionförstoring

omfattar speciellt arbetsmarknadssidan av detta. Flerkärnighet är däremot ett välkänt begrepp. Sveriges urbanstruktur har länge präglats av regionförstoring och utvecklingen mot pärlband i linje med NUTEKs och Boverkets perspektiv. Framöver borde det vara intressant att tydligare utveckla stad-land-relationerna på den inomregionala nivån och flerkärnighetsdiskussionen på den nationella. Många lokala problem kan inte lösas utan att man ser stad och land på ett integrerat sätt eftersom problemen till sin natur är regionala. Stad och land måste dela en integrerad ansats, de utgör en region och är ömsesidigt ansvariga för fortsatt utveckling. Tillämpat partnerskap mellan stad och land uttrycker sig i samverkan och samordning. Flerkärnighetskonceptet på den nationella nivån kan i sin tur bidra till regionalt balanserad utveckling.

7. Likvärdig tillgänglighet till kommunikationsinfrastruktur

7.1 Tillgänglighet och transport

När ESDP talar om likvärdig tillgänglighet till kommunikationsinfrastruktur, innefattas både den fysiska tillgängligheten (transportnätet) och den elektroniska och kompetensmässiga tillgängligheten ('access to knowledge'). En plats tillgänglighet definieras genom dess integration i både olika former av transportnätverk och telekommunikations- och utbildningsnätverk. I ett rumsligt sammanhang utgör effektiva transport- och telekommunikationssystem samt kunskapsservice nyckelfunktioner för att öka en regions ekonomiska attraktivitet.

Tillgänglighetsaspekten tros vara av stor betydelse för att motverka dagens tendens till rumslig koncentration och polarisering. Vid sidan om flerkärniga bosättningsmönster som en byggsten i tillgänglighetsdiskussionen (som diskuteras i kapitlen om rumsliga enheter) spelar frågan om en effektiv kommunikationsinfrastruktur och kunskapsspridning en avgörande roll.

ESDP

- An Integrated Approach for Improved Transport Links and Access to Knowledge.
- Polycentric Development Model: A Basis for Better Accessibility.
- Efficient and Sustainable Use of the Infrastructure.
- Diffusion of Innovation and Knowledge.

För att främja transportinfrastrukturens effektivitet är det nödvändigt att etablera goda länkar mellan trafikplanering på olika administrativa nivåer (Europa, national, region, kommun) samt mellan olika transportsektorer (väg, järnväg, sjö, luft). Det är inte bara nödvändigt att Trans-European Networks (TEN) främjar flerkärnighet, utan det är även viktigt att TEN har bra anknypningar till omlandet, dvs sekundärnätverket. Detsamma gäller för alla interkontinentala knutpunkter, dock behöver anknypningarna inte nödvändigtvis vara inom samma transportsektor. En mer effektiv användning av infrastrukturen kan nås genom förbättring av intermodala transportkedjor och en samordnad förvaltning av transportinfrastrukturen.

Detta utnyttjande av synergieffekter medför samtidigt en orientering mot en mer miljövänlig transportpolitik som sedan kan främjas genom en internalisering av externa kostnader m.m.

För framtidens ekonomiska utveckling spelar troligtvis utbytet av icke materiella tjänster en viktigare roll. Därför kommer tillgången till kunskap att ha samma prioritet som tillgången till hård infrastruktur (ESDP s 29). Man hoppas att en god samverkan mellan telekommunikation och transportinfrastruktur kan komma att främja lokaliseringen av företag i rurala regioner. Att låg befolkningstäthet inte är ett oöverstigligt hinder vad gäller försörjning och spridning av högkvalitativa IT-tjänster, tycks demonstreras av de nordiska länderna (EC s 30).

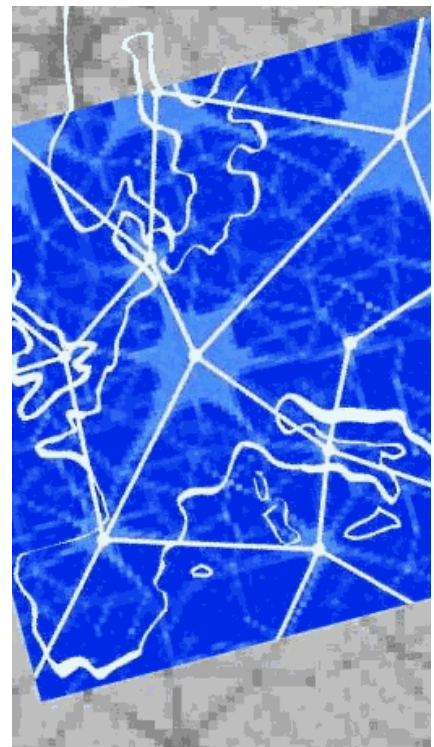


Bild 26: The Networked Geography for Europe. Källa: Mateu Turró

Kort om tillgänglighet i Sverigestudierna

Boverket

En av grundpelarna i Boverkets vision utgörs av den fysiska infrastrukturen. I visionen koncentreras intresset till hur kollektivtrafikstransportsystemet skall kunna kompletteras så att pärlbandsnätverket kan fungera. Tyngdpunkten i nätverket är regionala snabbtåg. Genom nätverket knyts 80 % av Sveriges befolkning samman. För orter som hamnar utanför nätverket sägs att även de kvarvarande "perifera områdena" får förbättringar. Tillgängligheten skall ökas genom länkar i vägtrafiksystemet och i vissa fall i länsjärnvägar. Genom att sammanbinda de svenska orterna i ett nätverk ökas tillgängligheten till utbildning. Orter med olika profiler i näringsliv och utbildning kommer att komplettera varandra. Dagspendlingstillgänglighet till högre utbildning har mycket stor betydelse, dels för övergången till högre utbildning, dels för rekrytering. En viktig utvecklingsfaktor anses vara att tillgången på utbildning och forskning ökar i hela landet och att den görs tillgänglig i hela ortsstrukturen.

Glesbygdsverket

Att tillgång på god service och infrastruktur spelar en stor roll för en bygds utveckling framkommer på olika sätt i skilda sammanhang i Glesbygdsverkets rapport. Under ett kapitel som heter tillgänglighet till service och infrastruktur beskrivs några olika typer av infrastruktur, t ex vägnät, kollektivtrafik, flygtrafik och informationsteknik. I resten av rapporten är det dock bara landsbygdsbilism och informationsteknik som berörs. Att öka det lokala inflytandet i såväl planering som projektering och byggande av vägar anses vara ett sätt att få mer väg för pengarna. Utbildning är ett viktigt verktyg för att stärka enskilda företags och bygders förmåga till utveckling. Glesbygdsverket säger att man bör se till att det finns garantier för likvärdig standard både inom transportsystemet och på informationsteknikområdet.

Kommunikationskommittén

Rapporten tar upp samtliga trafikslag men ger ändå ingen helhetsbild av tillgänglighetssituationen i Sverige. Frågan om tillgänglighet koncentreras dock på kollektivtrafik och hur den bör anpassas till de funktionshinder som behövs. Kommunikationskommitténs mål för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. Som en konsekvens av detta fokuserar rapporten på internalisering av externa effekter och på ett transportsystem som kan utnyttjas av alla medborgare. Alla människor sägs ha rätt till arbete, skola, service, kultur, fritidsaktiviteter och att kunna upprätthålla sociala kontakter. Kommunikationskommittén vill främja en välfärdsutveckling som bland annat innebär goda förutsättningar för att leva och verka i hela landet.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket säger mycket om transporter men om tillgänglighet sägs inget explicit. Inte heller tas tillgång till kunskap upp. Naturvårdsverkets målbild för samhällsstrukturen är att koncentrationen i tätorterna leder till att de sammanlänkande infrastrukturen blir kortare, vilket minskar kostnader och ökar effektiviteten. För tillgängligheten på landsbygden anses att individuella transporter är nödvändigt. Men genom ny teknik för fordon och val av nya bränslen har transporterna utvecklats mot ökad hållbarhet. Naturvårdsverket fokuserar mycket på ny teknik för att minska utsläpp. Genom ny teknik för fordon och val av nya bränslen kommer transporterna att utvecklas mot ökad hållbarhet. Dessutom kommer persontransporterna att minska genom IT-kommunikation.

NUTEK

I NUTEKs rapport berörs främst bilism och regionala snabbtåg i kontexten av lokala arbetsmarknadsregioner. Genom att Sverige är relativt glest befolkat, menar NUTEK att bosättningsmönstret kan innebära problem för den regionala utvecklingen vid införande av miljörestriktioner inom transportsektorn. När det gäller standarden på kommunikationsinfrastruktur säger NUTEK att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att ha samma standard på kommunikationsinfrastrukturen i glest befolkade områden som i storstadsområden. Vad gäller informationsteknologi och fysisk rörlighet har dessa hittills varit komplementära företeelser anser NUTEK. Verket påpekar dock att de senaste årens utveckling inom IT kan komma att leda till att en substituering sker mellan elektroniska media och geografisk rörlighet. Kommunikationsteknologin och tillgång till kunskap anses vara en avgörande faktor för den regionala utvecklingen.

Stora delar av den internationella debatten fokuserar fortfarande på trafikdiskussioner och behandlar enskilda trafikslag skilda från varandra (se t ex NorVision). ESDPs budskap är emellertid att användarens mål att komma från en punkt till en annan så smidigt och snabbt som möjligt i slutändan är en fråga om tillgänglighet sett som en intermodal service och inte en fråga om enbart enskilda transportslag.

I VASAB 2010PLUS bakgrundsrapport poängteras bland annat tillgången till utbildning och forskning i samband med frågan om ett flerkärntigt bosättningsmönster. Här konstateras att den geografiska lokaliseringen av städer med universitet och annan högre utbildning ger en bild av den allmänna tillgängligheten till kunskap. Dessutom sägs i rapporten att flera medelstora städer utgör viktigare centra för forskning och utveckling än vad deras faktiska befolkningstal eller ekonomiska storlek ger anledning att förmoda.

7.2 Tillgänglighetsaspekter i Sverigestudierna

Det finns några gemensamma grunddrag rörande tillgänglighet som kan utläsas ur de olika studierna. En av de viktigaste verkar vara att studierna trycker på att det är viktigt att säkerställa likvärdig standard för hela landet och för alla samhällsgrupper vad gäller både fysisk och elektronisk tillgänglighet. Dessutom anses genomgående att IT-tillgänglighet kommer att vara en viktig utvecklingsfaktor. Bedömningarna om hur detta kommer att gestalta sig är dock olika, fast en stark tendens är tron på att IT-tillgängligheten kommer att vara en lokaliseringsfaktor som i viss mån kan komma att ersätta den fysiska tillgängligheten.

Kommunikationskommitténs mål för tillgänglighet:

Transportsystemet ska vara utformat så att det kan utnyttjas av alla medborgare. Den kollektiva trafiken ska i ökande grad göras tillgänglig för funktionshindrade personer. De som har särskilda behov ska erbjudas anpassade transportmöjligheter (s 401).

Alla människor har rätt att kunna nå arbete, skola, service, kultur, fritidsaktiviteter och kunna upprätthålla sociala kontakter. Tillgång till goda transporter ökar livskvaliteten och kan förhindra isolering (s 115).

Någon egentlig definition av god tillgänglighet ger Sverigestudierna inte. T ex säger Kommunikationskommittén att:

Vad som menas med tillfredsställande transportförsörjning måste kommuner och landsting själva bestämma eftersom förutsättningarna för kollektivtrafiken varierar kraftigt i olika delar av landet (s 408).

Kommunikationskommittén sätter en tydlig fokus på tillgänglighet för olika samhällsgrupper. Under kapitlet som berör tillgänglighet talas dock mest om kollektivtrafik och hur den bör anpassas till de funktionshindrades behov (s 401).

Naturvårdsverket, NUTEK och Glesbygdsverket ger ej heller ett svar på frågan om hur mycket tillgänglighet som behövs för att uppnå en tillfredsställande transportförsörjning. Glesbygdsverket föreslår dock en utredning som preciserar målen för garanterad likvärdig transportstandard samt hur dessa skall implementeras och följas upp (s 80).

Medan Kommunikationskommittén för det mesta koncentrerar sina övervägningar rörande tillgänglighet till konkreta persongrupper förs NUTEKs och Boverkets diskussion mer i ett regionalt perspektiv. I Boverkets vision finns heller ingen explicit definition. Möjligtvis kan man tolka det så att verket anser att möjligheten att inom ett dagspendlingsavstånd kunna nå en differentierad marknad vad gäller bostad, arbete, utbildning, service och kultur är att beteckna som god tillgänglighet.

I Boverkets vision är den fysiska infrastrukturen - pärlbandsvisionen - en grundpelare. Genom att binda ihop en stor del av de svenska orterna i ett nätverk, förenat med hjälp av den fysiska infrastrukturen, skall Sverige kunna skapa konkurrenskraftiga regioner. I nätverket skall tillgängligheten vara hög. I Boverkets vision koncentreras intresset till hur kollektivtrafiktransportsystemet, med regionala snabbtåg som tyngdpunkt, skall kunna kompletteras så att pärlbandsnätverket kan fungera, medan NUTEK i större utsträckning inkluderar även bilism. I båda rapporterna anses att snabba regionaltågssystem kommer att påverka de relativa utvecklingsförutsättningarna i skilda delar av landet genom att de ökar området inom vilket människor kan röra sig. Människorna får bland annat tillgång till en större arbetsmarknad, bostadsmarknad och flera servicefunktioner. Näringslivet får i sin tur tillgång till en större arbetskraftsmarknad. Genom nätverket knyts 80 % av Sveriges befolkning samman (Boverket s 59-60). För de orter som hamnar utanför nätverket säger Boverket att även de kvarvarande "perifera områdena" får förbättringar.

NUTEK och Glesbygdverket betonar att bilismen, med sin goda transportflexibilitet, har gjort det möjligt för många människor att bo kvar på landsbygden eller i mindre tätorter trots att de jobbar i större tätorter och att det under de senaste årtiondena skett en kraftig utbyggnad av väginfrastrukturen för att förbättra framkomligheten på vägarna (NUTEK s 117). Utöver ökad regional tillgänglighet genom länkar i vägtrafiksystemet, som enligt Boverket i vissa fall kan kompletteras av länsvägar, tror verket att privatbilismen även i framtiden kommer att ha stor betydelse inom ortssystemet (Boverket s 62). Kommunikationskommittén påpekar dock att den ökade bilismen leder till att underlaget för kollektivtrafiken minskar och bebyggelsen glesas ut. Den försämrar därmed förutsättningarna för kollektivtrafiken (Kommunikationskommittén s 401). Boverket framhäver att smidiga bussystem är betydelsefulla för samspelet stad/land. Om busslinjerna sammanstrålar vid centrala resecentra betyder det att många kan nå de viktigaste målpunkterna och att det ges möjlighet att smidigt resa vidare med tåg eller annan buss (Boverket s 67).

Förutom järnvägs- och väginvesteringar talas också om hur flygplats- och annan terminalstruktur skall komplettera dessa tunga nätverk (Boverket s 61). En aspekt som framförallt utvecklas av Kommunikationskommittén och Glesbygdverket är kommunala flygplatser. Som motvikt till försämringen inom tågtrafiken nämner Glesbygdverket att ett antal glesbygdsorter fått flygplatser med reguljärflyg, vilket till stor del beror på kommunala subventioner. Verket pekar dock på problemet med stora regionala prisskillnader (s 50). Kommunikationskommittén tror att det föreslagna stödet till drift av kommunala flygplatser har en stor betydelse för tillgängligheten och näringslivet i framför allt Norrlands inland (s 37).

Glesbygdverket visar att tillgängligheten till kollektivtrafik är begränsad i gles- och landsbygd. Samtidigt poängteras att det finns en potential för att utveckla lokalt samordnade transportlösningar. Antalet orter med tåguppehåll har minskat i gles- och landsbygd, och försämringen är extra tydlig i norra delarna av Sverige (s 50). Kommunikationskommittén anser att förslaget att avsätta pengar för upphandling av ett basnät för interregional persontrafik har stor betydelse för den regionala utvecklingen.

Tillgänglighet som en intermodal service behandlas inte särskilt starkt inom rapporterna, för det mesta behandlas de enskilda transportslagen separat från varandra. Detta innebär att det inte tecknas en helhetsbild av tillgänglighet i Sverige, istället tecknas olika, delvis komplementära sektorsbilder. Sveriges tillgänglighet i ett internationellt, europeiskt perspektiv tas inte upp i studierna. Samtidigt tas inte alla synergieffekter upp. Dessutom medför detta synsätt att en debatt om hållbar tillgänglighet lätt blir en debatt om tekniska förbättringar, i en debatt som inte iakttar rumsliga och konceptuella lösningar. Naturvårdsverket behandlar t ex inte frågan om tillgänglighet, utan betraktar bara aspekter som gäller tekniska förbättringar.

Värdekonflikter

Även NUTEK pekar på den latenta värdekonflikt mellan miljövärden och ekonomisk utveckling som finns i Brundtlandkommissionens och Rio-konferensens (Agenda 21) principer för långsiktigt hållbar utveckling. Samtidigt säger man i huvudrapporten, rent allmänt, att de flesta av dessa principer trots allt öppnar för framsynta företag att finna nya nischer eller komma fram med nya produkter. "Näringslivet har fått en viktig uppgift", säger man, "att förändra produkter och processer så att de anpassas till naturens lagar och resurser". När det gäller transportekonomiska aspekter på denna värdekonflikt blir tonen dock en annan. Man hänvisar till idén om internalisering av externa effekter, men man påpekar omedelbart att den massiva satsning på regionala snabbtåg som redan inletts kommer att bli så kostsam att den egentligen måste ifrågasättas. Och återigen hänvisar man till framtiden som lösningen på värdekonflikten: "Erfarenheten talar dock för att man ofta underskattar näringslivets flexibilitet när det gäller att utveckla nya transportlösningar". Under rubriken "Sammanfattande bedömningar" ger man dock slutligen följande besked:

"Den sannolikt viktigaste förutsättningen för framtidens regionala struktur är möjligheterna att vidmakthålla den mycket höga individuella rörligheten. [...] I sammanhanget bör därvid observeras den mycket utsträckt och omfattande pendlingen bland personer med högre utbildning. För stora delar av denna kategori synes pendling vara det enda sättet att kombinera arbete och skilda boendepreferenser. Om den individuella rörligheten reduceras i skuggan av kraftiga förändringar i drivmedelspris på grund av t ex växthuseffekten minskar möjligheterna att behålla detta väl fungerande system." (NUTEK s 198)

Vi gör bedömningen att NUTEK har sett som sin uppgift att i första hand värna förutsättningarna för den regionala utvecklingen, och att man överlätit till regeringen att hantera konflikten mellan miljövärden å ena sidan, och å den andra de värden som ett väl fungerande transportsystem erbjuder, men då till det trots allt sannolika priset av en försämrad miljö.

En tillgänglig framtid

NUTEKs rapport är den mest konkreta vad gäller framtidsbilden. Verket anser att avregleringarna inom kommunikationsområdet kan leda till negativa effekter, främst i vissa utsatta områden och perifera regioner. Även andra regioner, som inte är transportekonomiskt självbärande, kan ligga i farozonen. För inrikesflyget har sådana negativa effekter kunnat observeras efter avregleringen.

Vad gäller flygtrafiken tror Boverket att många inrikeslinjer kan komma att avvecklas. Man tror att några nya regionala flygplatser kan behöva byggas medan andra befintliga eller planerade kan komma att avvecklas. Verket menar att det på flera håll kan bli frågan om att ersätta befintliga inrikesflygplatser med en (ny) gemensam flygplats som matas med regionala snabbtåg (Boverket s 36).

Snabba regionala tågssystem håller på att byggas runt om i Sverige och järnvägen ökar sin marknadsandel både gentemot bil- och flygtrafik. Denna infrastruktursatsning kan få olika regionala konsekvenser. Den kan bland annat leda till att olika funktioner som t ex service lokaliseras/centraliseras till de orter som ligger längs dessa tågsträckningar. Tillgängligheten ökar för en del av landets regioner. Införandet av miljörestriktioner som t ex begränsar användandet av bilen som färdmedel skulle kunna slå hårt mot orterna som inte ligger i närheten av tågsystemet och skulle kunna vändas mot landsbygden (Glesbygdsverket s 34, NUTEK s 187). Samtidigt som ökad grad av distansarbete i kombination med en teknisk utveckling som leder till allt mer resurssnåla fordon talar för att landsbygdsbilismen inte är ett överhängande hot (Glesbygdsverket s 34).

Frågan om företagslokalisering diskuteras både av Glesbygdsverket och NUTEK. Medan Glesbygdsverket närmar sig frågan utifrån ett befolkningsperspektiv när man konstaterar att den nya informationstekniken skulle underlätta för människor att flytta dit de

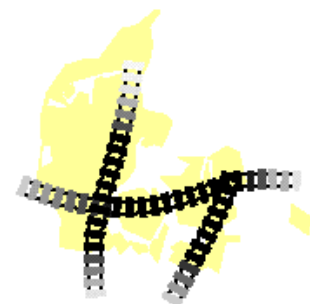


Bild 27: Hurtig järnbanetrafik
Källa: Miljö- og Energiministeriet (1997) *Landsplansredegørelse – Danmark og europæisk planpolitik.*

vill bo (Glesbygdverket s 35), har NUTEK en mer näringslivsorienterad ansats. Lokaliseringen av kunskapsintensiva verksamheter kan bli av stor betydelse för vilka regioner som allmänt sett får "den bästa utvecklingen" av sysselsättning och därmed av befolkning. FoU-intensiva verksamheter är för närvarande kraftigt koncentrerade till ett fåtal regioner i Sverige (NUTEK s 199).

IT

Vad gäller frågan om informationsteknologins roll och den nya ekonomin, måste hänsyn tas till faktumet att alla studier har skrivits när denna sektor inte vara lika starkt utvecklad som den är idag. IT-teknologins rumsliga konsekvenser är därför inget centralt tema i studierna. Ändå anser alla, förutom Naturvårdsverket som inte uttalar sig om IT, att IT är en betydande utvecklingsfaktor i synnerhet i frågor om kompetensutveckling och internationell konkurrenskraft. Medan Glesbygdverket betonar utbildningsaspekter och NUTEK framförallt den högre utbildningen, pekar Boverket på potentialen för att öka tillgängligheten, d v s för att utöka pendlingsregionerna.

Om IT och transporter säger Kommunikationskommittén:

En ökad tillgänglighet behöver inte alltid innebära att resandet också måste öka. Utvecklingen och spridningen av modern informationsteknik innebär en kraftfull ökning av människors kommunikationsmöjligheter. En framsynt planering av markanvändningen och lokaliseringen av verksamheter kan på sikt leda till att minska transportbehoven, samtidigt som tillgängligheten till olika aktiviteter ökar (s 402).

Informationsteknologi och fysisk rörlighet har hittills varit komplementära företeelser anser NUTEK. Man påpekar dock att de senaste årens utveckling inom IT kan komma att leda till att en substituering sker mellan elektroniska medier och geografisk rörlighet, och skriver:

För delar av ekonomin skulle detta kunna innebära ökade valmöjligheter vad gäller lokalisering av både verksamheter och boende, vilket skulle kunna främja perifert belägna platser och ett mera fritt val av boende (NUTEK s 190).

Utvecklingen kan emellertid komma att innebära både för- och nackdelar för lands- och glesbygd:

En förutsättning för att glesbygden skall få tillgång till dessa möjligheter är att infrastrukturen byggs ut och att den är tillgänglig till rimlig kostnad. Sammantaget torde IT innebära större möjligheter än nackdelar för gles- och landsbygd (Glesbygdverket s 9). De stora tillväxteffekterna av IT kan dock främst förväntas uppstå i storstadsområdena (NUTEK s 17).

Glesbygdverket vill att kommunikationsmöjligheter för höghastighetskrävande data och bildöverföring till hela landet, utan regionala prisskillnader, skall garanteras (s 13, 80), och att olika kompetenshöjande åtgärder behövs för folk i gles- och landsbygd (s 70-71, 11).

Tillgänglighet – är också en social fråga

Målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar (Kommunikationskommittén s 17). Dessutom gäller det att främja en välfärdsutveckling som bland annat innebär goda förutsättningar för att leva och verka i hela landet (Kommunikationskommittén s 411), vilket enligt Glesbygdverket betyder att man bör se till att det finns garantier för likvärdig standard vad gäller tillgänglighet. Detta omfattar två olika dimensioner. För det första betyder det att alla delar av landet ska kunna erbjudas en tillfredställande tillgänglighet, och för det andra gäller det också olika grupper i samhället.

För att uppnå en likvärdig standard vad gäller tillgänglighet, utgör kollektivtrafiken en viktig faktor (Kommunikationskommittén s 401). I synnerhet på landsbygd och i glesbygd är kollektivtrafiken

viktig för dem som inte har tillgång till bil. Kommunikationskommittén anser att invånarna i alla delar av landet, bland annat av sociala skäl, bör kunna erbjudas en tillfredsställande kollektivtrafik (s418). Boverket poängterar att det gäller att beakta att utbyggnaden av de snabba regionala tågsystemen kan komma att påverka lands- och glesbygdens tillgång på service m m om koncentration av olika funktioner sker till dessa tågsystem och deras närmaste omland (s 58, 60). NUTEK säger att avregleringarna inom kommunikationsområdet kan leda till negativa effekter, främst i vissa utsatta områden och perifera regioner.

I de flesta studierna tror man på kompetens, d v s ett lands humankapital i form av utbildad arbetskraft är en viktig utvecklingsfaktor. Det är därför av vikt för Sveriges utveckling att tillgången till utbildning och forskning ökar i hela landet och att den görs tillgänglig i hela Ortsstrukturen. Boverket anser att för många orter som inte kommer att ingå i nätverket kan distansutbildning vara ett kraftfullt alternativ (s 60).

7.3 Slutsatser

Vi har i detta kapitel jämfört Sverigestudiernas syn på tillgänglighet till transport och till kompetens. I ESDP förespråkas ett integrerat synsätt där alla transportslag ses i ett sammanhang och där diskuteras vilken rumslig struktur som stöder eller förbättrar tillgängligheten, d v s infrastrukturen kan användas på ett hållbart sätt samt hur man kan garantera en likvärdig kunskapsspridning.

Här måste tydligt skiljas mellan flera olika diskussioner. Å ena sidan förs en tillgänglighetsdiskussion som knyter an till transportservicen och dess användare, d v s fokus är på företag och personer. Å den andra förs en diskussion där tillgänglighetsfrågan relateras till rumsliga enheter, t ex hur tillgängligheten i en region är och vad detta betyder för regionens utveckling. Vidare förs i Sverigestudierna en diskussion om tillgänglighetens miljövänlighet. Utöver dessa finns också en diskussion som fokuserar på transportsektorn ur en fordonsteknisk synvinkel. Denna är inte relaterad till tillgänglighetsfrågorna.

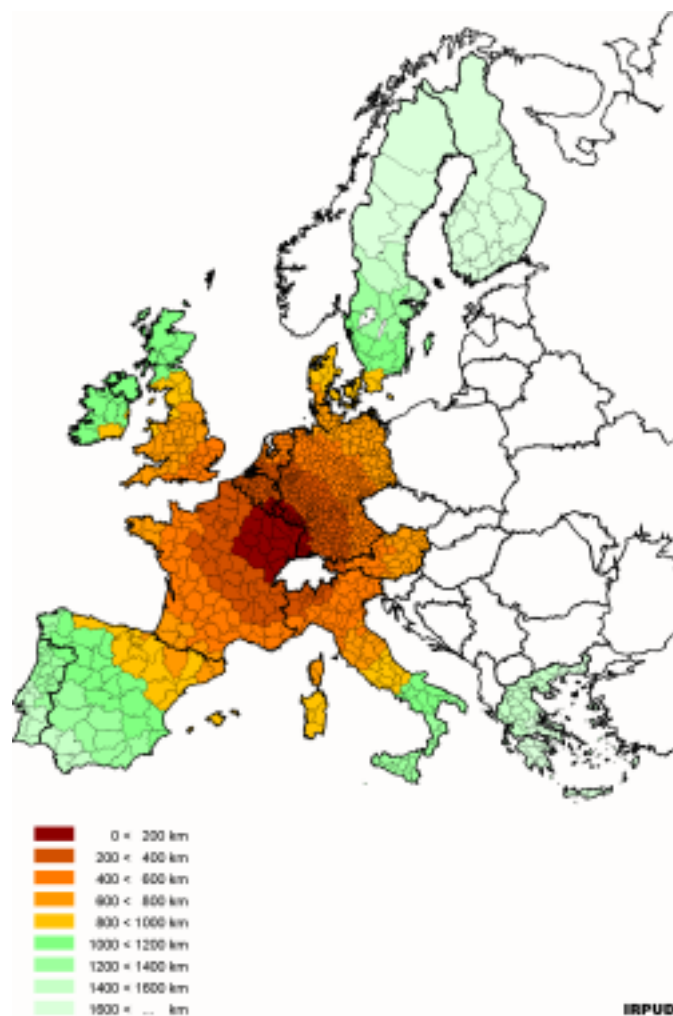
En likvärdig standard för hela landet och alla samhällsgrupper både vad gäller fysisk och elektronisk tillgänglighet anses i alla Sverigestudierna vara ett grundläggande mål. Dessutom ser man ett generellt samband mellan tillgänglighet och lokaliseringsfrågor respektive bosättningsmönster. En framsynt rumslig planering av transport, IT och lokalisering av verksamheter kan på sikt leda till att minska transportbehoven samtidigt som tillgängligheten till olika aktiviteter ökar.

I detta samband betonas också hänsyn till miljöeffekter inom de olika tillgänglighetskoncepten. Här är både styrningsfrågor (Kommunikationskommittén) och tekniska lösningar (bl a Naturvårdsverket) relevanta. NUTEK poängterar att miljömässiga restriktioner kan främja sådana regioner som även fortsättningsvis kan erbjuda närbarhet genom täthet eller energimässigt effektiv kollektivtrafik.

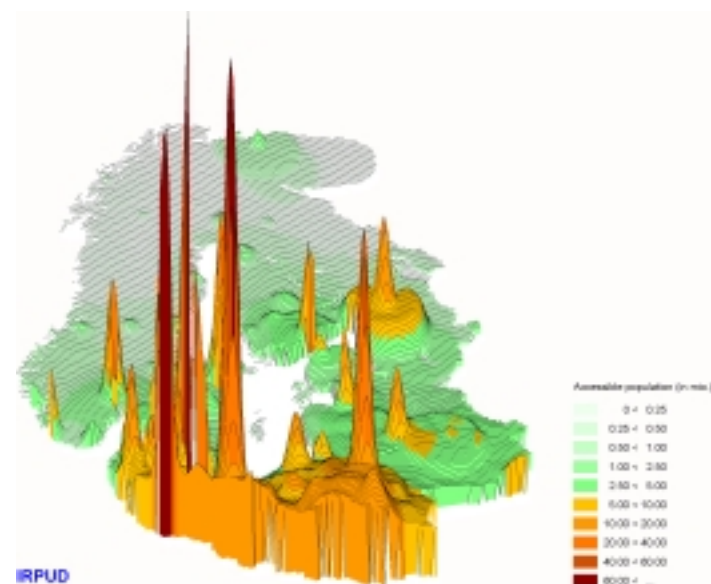
Mycket tyder på att ett flerkärntigt bosättningsmönster stöder både likvärdig tillgänglighet för alla landsdelar, den nödvändiga täthet vad gäller miljövänlig transport och lokaliseringsfrågor som förknippas med regionalutveckling, och tillgången till kunskap och infrastruktur.

I ingen av Sverigestudierna beaktar man Sveriges position i Europa, i Östersjöregionen eller i Nordsjöregionen från ett tillgänglighetsperspektiv. Frågan om Sveriges internationella tillgänglighet, som t ex illustreras inom arbetet med VASAB 2010PLUS och SPESP, förekommer inte i Sverigestudierna.

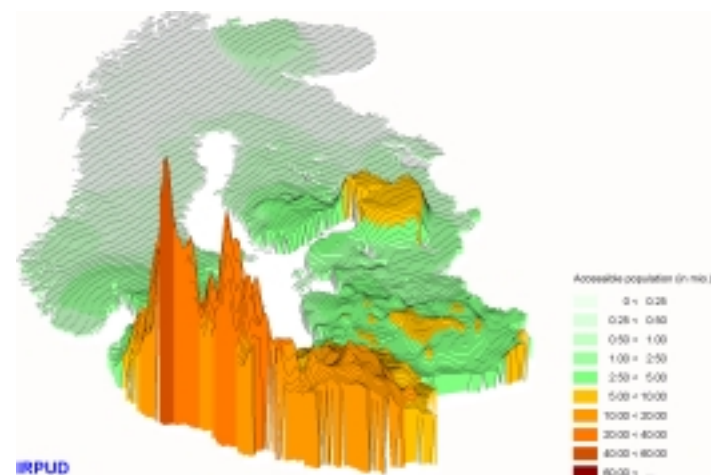
Bild 28: Sveriges internationella tillgänglighet



Orthodromic Distance to the Centre of Gravity of Population in Europe
 Källa: SPESP (2000)



Daily accessibility by air, 1996. Källa: Arbete inom VASAB 2010 Plus



Daily Accessibility by Road, 1996 Källa: Arbete inom VASAB 2010 Plus

8. English Summary

Spatial planning in Sweden differs substantially from that of most other European countries. Sweden's involvement in European spatial planning approaches, not least the elaboration of the European Spatial Development Perspective, ESDP, illustrated these differences. They became obvious both in Swedish participation at European level, as well as in the way the ESDP-document is dealt with in Sweden.

One very definite obstacle is Sweden's geography and low overall population density which does not necessarily fit well with policy approaches designed for central European settlement structures. The main challenge is, however, the way spatial planning is treated in Sweden. The comprehensive concept of spatial planning, as put forward by the ESDP document, does not correspond to the organisation of spatial planning and development in Sweden.

Firstly, planning in Sweden is a municipal task and is mainly understood as physical planning. The municipal planning monopoly prevents almost any spatial planning at a higher tier. Secondly, the state administration in Sweden is characterised by a high degree of sectorisation. Spatial or territorial aspects have no "natural" place in the public administration system. In consequence, there is no comprehensive picture of spatial developments in Sweden.

As a result the work with spatial development perspectives at European level, the need for a consistent, overall view of spatial development in Sweden has been making its presence. A first approach towards a more consistent spatial picture might be a survey of the Swedish development perspectives prepared for various sectors.

Five such sector perspectives have been reviewed against the background of spatial development initiatives at European level and in Sweden's surrounding areas.

- The National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) published in 1996 its vision for the development of Sweden: *Sverige 2009*.
- The National Board for Industrial and Technical Development (NUTEK) published in 1997 an analytical background report for regional development tasks and national considerations: *Regioner mot år 2018*.
- The Swedish Environmental Protection Agency (Naturvårdsverket) published in 1998 its view on opportunities to develop Sweden to a sustainable country within a modest period of time: *Sverige 2021*.
- The National Rural Development Agency (Glesbygdsverket) published in 1997 policy proposals focusing on development in Sweden's rural areas: *Förnyelsens landskap*.
- The Committee on Transportation (Kommunikationskommittén) published in 1997, together with its final report, a vision of a transport system of the future: *Ny kurs i trafikpolitiken*.

These five reports do not just paint different pictures of Sweden - they also represent different values and points of departure. Therefore, they cannot be used as layers for forming a comprehensive picture of spatial development. However, their differences and similarities illustrate the state of spatial planning in Sweden.

Being as sector-orientated as they are, all five reports stress the necessity of cross-sector approaches and show ambitions towards applying them. As a sort of system immanent momentum all five of them paint future Sweden from their own position and sector, while they make greater or lesser attempts to approach the viewpoints of other sectors as far as this is regarded as important and allowed by their own institutional background/opportunities. In the end, all five reports illustrate the difficulties faced in following a comprehensive approach and overcoming strongly sector-orientated traditions.

One of the reasons for this lies with the conflicts of aims between different sectors. All five reports face the difficulties of dealing with latent conflicts of aims, such as the operationalisation of the

concept of sustainable development. Conflicts of aims, which often are conflicts of values, reflect also the questions of definitions and priorities. In general, there is a tendency to push conflicts of aims and values to the future and hope that time will solve them. However, as the five reports do not have a common view on overall aims, and basic analyses of conflicts have not been carried out fully, the reports cannot give any consistent view on Sweden.

Nonetheless, the reports offer singular input on various topics discussed at European level, even though they are highly sector-orientated and do not reflect the comprehensive spatial character of the European debate. Before reviewing certain topics of the international debate it has to be pointed out that all five reports focus exclusively on Sweden. Sweden and developments in Sweden are only rarely seen as related to developments in Sweden's surrounding areas.

Despite all the conflicting aspects of the various reports, and even within each sector, a common view can be identified when it comes to regional policies. Here, all reports see regional policies as part of Swedish welfare politics. Furthermore, all of them underline the need for more territorial co-ordination in this context. If this is examined in more detail a broad scope of aims can be identified, reaching from competitive regions and national economic growth to "equal" living conditions in all parts of Sweden. In considering the actors and instruments for regional development, most reports are in favour of increased regional co-ordination and responsibility. In this respect a lot has happened in Sweden since these reports were prepared: both the regional experiments, as well as the recently introduced regional growth agreements, are moving towards strengthening the regional level in Sweden. However, there remain different views on whether further steps should be conceived as voluntary partnership or structural changes.

A similar situation can be found in the field of sustainable development. Most reports underline the importance of sustainable development right at the very beginning of the report. In parallel with the cross-sectoral approach, the point of departure for sustainable development is seen as being in the sector concerned. To what degree sustainable development is defined and really integrated - or just used in a rhetorical manner - differs, as does the depth of the analysis and its considerations. In general, all reports agree that Sweden is not a sustainable country, yet, and that there is a long way to go before it will be possible to call Sweden sustainable. Recommendations on how to reach a sustainable Sweden differ, as do the definitions of sustainable development and various visions of the future. One of the main challenges here will be to identify conflicts of interests between (and within) the various sectors and to propose measures to deal with these and to set priorities.

Balanced polycentric development is one of the new issues at European level. In Sweden, the emphasis in this respect lies more with the dichotomy between growing population concentration in metropolitan areas accompanied by population loss in the already sparsely populated regions and an ambition to guarantee good living conditions everywhere in the country. This topic is discussed in all reports, but less in sense of spatial structures, apart from two reports which favour a settlement structure not unlike a string of pearls. Regarding the dichotomy between urban and rural areas, it has to be pointed out that all reports are written before this kind of dualism has been considered as outdated. Furthermore, it has to be kept in mind that partnership between towns and the countryside have several spatial dimensions: a regional, supra-regional, inter-regional and transnational perspective. In the case of the sector perspectives for Sweden it turns out that two of the reports do tackle rural and urban issues separately, without mentioning possible interactions. Of the remaining three, one stresses the dualism between rural and urban areas and the two others touch upon rural-urban relations. However, the question of rural-urban partnership has rarely been tackled. This can partly be explained by the fact that this is a relatively new policy issue and partly by the administrative structure. It is argued that Swedish municipalities are fairly large in area and thus include both urban

and rural centres, plus that functional urban regions are a well established concept in Sweden. This might somehow explain why rural-urban partnership is no big issue at regional level, but as pointed out, this concept has several spatial dimensions.

In European analysis, such as was highlighted in the Study Programme on European Spatial Planning (SPESP), the accessibility of Swedish regions is normally ranked rather low, and even in Swedish surveys the long distances are seen as obstacles which need to be dealt with. However, if the five reports on sector perspectives for Sweden are analysed according to their views on accessibility, different discussions can be identified. Chiefly, accessibility is focused on individuals and their need to have access to certain infrastructure, services, food supply, etc. Here accessibility is discussed on a local or perhaps on a regional scale and as an aspect of welfare and good and equal living conditions. Another type of discussion focuses on the environmental effects of transportation and often concentrates on technical solutions for minimising pollution. Accessibility in the sense of accessibility of regions is only touched upon when discussing the importance of regional airports or the string of pearls (cities) mentioned above. It is remarkable that accessibility is mainly seen as individual or technical problem, only regarded as a regional issue to a limited degree, and not all in a context broader than Sweden. Actually, no references are made to neighbouring countries, the Baltic Sea Region or Europe.

In general, the fact that Sweden's (spatial) development is increasingly confronted with exogenous challenges is hardly reflected in any of these reports. Globalisation, as well as developments in Europe and Sweden's surroundings, influence increasingly the country's economic development, which also reflects on the spatial structure. This calls for an answer to the question of where Sweden sees itself in the world and in Europe. This is an important question, not least in the face of EU enlargement. In addition to those exogenous factors, endogenous aspects, such as changes in the demographic development, demand comprehensive concepts on how to deal with "growing pains" and "thinning out" need to be addressed. Sweden's population will increase for some more years, but many regions already have negative population developments.

The aim of competitive, balanced and sustainable development needs to be translated into concepts which can deal with exogenous and endogenous challenges. A consistent view on Sweden's development could contribute to handling challenges and the corresponding conflicts of aims. However, before such can be developed, the conflicting aims, and especially conflicting values, between and within various sectors need to be identified and decision taken as to at what tier these conflicts are to be resolved. If a comprehensive approach is to be achieved, it is necessary to overcome the strong sector orientation. Here institutional barriers and preconditions have to be taken into consideration. Last but not least, Sweden cannot be dealt with as an island; it has to be seen in its spatial context, as part of a northern European region, of a larger Europe and of the world.

The points highlighted here, characterise the obstacles of the situation of spatial planning in Sweden, and maybe Sweden can learn from other countries in this respect, even though they have their own obstacles.

In its survey of sector perspectives, Nordregio, the Nordic Centre for Spatial Development, argues for a spatial perspective for Sweden elaborated as a Swedish Spatial Development Perspective, taking its point of departure in a critical transformation of ESDP aims and policy options to Swedish circumstances. As shown above, concepts such as polycentric development and rural-urban partnership could take on different meanings in Sweden than in central Europe. One aim for a Swedish spatial development perspective might be to establish a base, which could be used at local, regional and national level.

A vision or consistent view of the future could also serve as base for international co-operation. Many countries, such as Denmark, have profited from developing a holistic view of the country and its place in the surrounding world. Not least when participating in future co-operation efforts, like VASAB, NorVision or ESDP, a document on Sweden might be of considerable value. Such a consistent view

would also serve useful for discussions within Sweden. Adopting or adapting to international spatial perspectives increases the local and regional demand for a national comprehensive perspective. Furthermore, a decision on future regional organisation is to be taken within the next few years. Such a decision will also result in major consequences for spatial development in various sectors.

So, the question might actually not be so much *whether* various sector perspectives and visions can be pieced together giving a consistent picture of the spatial development in Sweden, but *whether* Sweden needs a consistent and comprehensive spatial perspective.

Bilaga I – Studiernas olika ideologiska bakgrunder

Inledning

Syftet med det här avsnittet är att undersöka i vilken utsträckning de fem Sverige-visionerna återspeglar ideologiska ståndpunkter som sinsemellan är förenliga och jämförbara.

Med ideologi menas i allmänhet ett sammanhängande system av (politiska) idéer och värderingar. Man brukar underförstå, att ideologier på ett övergripande sätt styr verksamheter, dvs förklaringen (orsaken) till att vi resonerar eller handlar på ett visst sätt (verkan) är att ”idéer och värderingar styr oss”. Många av dessa idéer och värderingar är *explicita*. De är då oftast direkt uttalade, eller synliga på annat sätt, t ex genom handlingar som är tydliga i den meningen att de direkt kan förstås som uttryck för en viss idé eller värdering. Såväl ”bakom” som ”vid sidan om” dessa explicita idéer och värderingar brukar man emellertid i allmänhet också räkna med att det finns mer eller mindre *implicita* föreställningar, grundantaganden, mentala modeller, metodologier, tankemönster, paradigm, diskurser, tankekollektiv, idéhistoriska utvecklingslinjer, osv. För att ”förstå” en ideologi behöver man i allmänhet således gå både bakom och vid sidan om det explicita och undersöka det implicita. Man kan t ex behöva undersöka de explicita idéernas historiska rötter. Man kan också behöva göra begrepps- och värdeanalyser för att få syn på och förstå ideologiernas ”verkliga” utgångspunkter.

Det är alltså inte ovanligt att man sätter ett likhetstecken mellan ideologi och politiska värderingar, ja till och med att man hävdar att *alla* idéer och värderingar i grunden är politiska och att de på ett eller annat sätt alltid handlar om makt. Det är emellertid inte vår uppgift att avgöra vilka idéer och värderingar i Sverige-visionerna som är, respektive som inte är, politiska, eller att för den delen diskutera politiska värderingar överhuvud taget. Vi intar därför en rent pragmatisk ståndpunkt i det här avseendet: Med ideologi menar vi ett explicit och/eller implicit system av idéer och värderingar. Vi utgår vidare från att de flesta explicita idéer bygger på, eller utgår från, ”bakomliggande”, och därmed implicita antaganden och föreställningar som har en historisk-kulturell bakgrund av något slag; det omvända gäller emellertid inte alltid, dvs implicita idéer behöver inte nödvändigtvis tydligt ”visa sig” i explicita uttalanden som gör det lätt att identifiera vad det är för idéer och värderingar det egentligen handlar om.

I det här kapitlet skall vi göra två saker. För det första skall vi nalkas den mångfald av såväl explicita som implicita idéer och värderingar som finns i de fem Sverige-visionerna. Mångfalden innebär att vi måste göra ett urval, de resurser vi förfogat över har inte räckt för en hel-täckande analys. Vi har därför valt att särskilt fästa uppmärksamheten på de idéer och värderingar som vi menar tydligt hänger ihop i någorlunda koherenta system, och som av bl a den anledningen kan kallas ideologier. Inom en och samma vision kan det således finnas flera ideologiska delsystem, t ex när det gäller synen på styrning, synen på förhållandet mellan mål och medel, synen på samhällets komplexitet, synen på nytta, synen på förhållandet mellan individen och kollektivet, osv. Vi skall kort diskutera i vilken utsträckning dessa ideologiska delsystem utgör ett någorlunda samstämmigt helt, och om de således är förenliga inom en och samma ”vision”. För det andra skall vi, likaledes kort, diskutera i vilken utsträckning de fem ”visionerna” är dels förenliga, dels jämförbara. - Vi går först igenom de fem visionerna var för sig. Därefter gör vi en tematisk sammanfattning.

Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35)

Visionering

Kommunikationskommittén inleder sitt betänkande med en vision:

Tiden är omkring år 2020 och omställningen mot ett långsiktigt hållbart system har hunnit långt. Utvecklingen går i rätt riktning och transportsystemet har i flera viktiga avseenden anpassats till de långsiktiga kraven på ett hållbart samhälle.

”Vår vision”, säger man vidare, ”ger en bild av vägen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.” Bilden skall vara så tydlig och realistisk att den ger vägledning i det trafikpolitiska arbetet, ”men inte så detaljerad att den låser handlingsfriheten eller så långtgående att den uppfattas som en utopi.”

Vi kan omedelbart göra tre observationer. För det första möter vi här en i det närmaste klassisk uppfattning om vad en vision är och vad den har för funktion. Bland de andra Sverige-visionerna finns det, som vi skall visa senare, andra uppfattningar om vad man kan eller bör använda en vision till. För det andra är det uppenbart att den axiomatiska utgångspunkten för Kommunikationskommitténs hela resonemang är ”ett långsiktigt hållbart samhälle”; att uppnå ett sådant samhälle är en slags ”stor-vision”. Ett ”långsiktigt hållbart transportsystem” blir därmed Kommunikationskommitténs delvision inom ramen för den större visionen. För det tredje ges begreppet vision en funktion i Kommunikationskommitténs betänkande som har med vägledning och mål att göra.

Den moderna idén om visioner och visionering (lat. *videre*; se, varsebliva, få syn på) utvecklades inom amerikansk managementteori på 1960- och 70-talen.¹ Den är kopplad till strategi- och ledarskapsteori och nådde Sverige först i mitten och slutet av 70-talet. Ursprunget finner vi hos ekonomen Joseph Schumpeters idé om den ensamme entreprenören som inte bryr sig om formella planeringsmetoder utan som framför allt litar till sin intuition, erfarenhet, instinkt och omdöme. I det här perspektivet blir visionering som strategi liktydigt med att kunna utveckla och förmedla dels en trovärdig bild av en önskvärd och möjlig framtid, dels en övertygande argumentering för vilken väg som leder till denna framtid. Ledarskapsaspekten handlar alltså om att den skicklige ledaren inte bara själv har denna tydliga vision, utan att han/hon också kan få andra att ”äga” den.

Idén med Kommunikationskommitténs vision är alltså att den skall ange färdriktningen, dels från ”nu” till ”sedan”, dels åt vilket ”värderingsmässigt håll” man uppmanar hela samhället att gå. Den värderingsmässiga färdriktningen anges både som utgångspunkter och som en långt avlägsen och högt önskvärd bild av det framtida samhället. Utgångspunkterna är värden som man startar *från*, i Kommunikationskommitténs fall full sysselsättning, konkurrenskraft i näringslivet, fullgott liv för människor, jämlikhet, jämställdhet, god miljö, och ytterst ett långsiktigt hållbart samhälle. Det långt avlägsna värde som man vill komma *till* är att uppnå eller åtminstone närma sig en långsiktigt hållbar utveckling. Vad gäller fråga hur vägen från ”nu” till ”sedan” är beskaffad hänvisar man till hur Brundland-kommissionen definierat begreppet hållbar utveckling (’sustainable development’): ”En utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. Innebörden av begreppet hållbar utveckling är därmed, att miljö- och utvecklingsfrågor kan kopplas samman. Ekonomisk tillväxt, socialt välbefinnande och god miljö kan faktiskt ses som en enhet utan inre motsatsförhållanden. Eller som Kommunikationskommittén skriver: ”Tillväxten måste ske utan att ekosystemets långsiktiga funktion och människors hälsa äventyras. Verksamheter med miljöpåverkan måste anpassas till de gränser som sätts av vad människans hälsa och naturen tål.”

Detta är alltså den egentliga visionen, men också den axiomatiska ideologin och fundamentala premisen för Kommunikationskommitténs hela resonemang: Ekonomisk tillväxt, socialt välbefinnande och god miljö *är förenliga värden*.

Målkonflikter

När denna premiss skall förenas med konkreta transportfrågor hamnar Kommunikationskommittén emellertid i mål- och värdekonflikter. Nu diskuterar Kommunikationskommittén visserligen inte värdekonflikter, men man tar upp frågan om målkonflikter. Som exempel på sådana konflikter säger man att snabb uppfyllelse av miljömålen ger sämre möjligheter att förbättra näringslivets konkurrenskraft. Detta är emellertid, framhåller man, en konfliktrisk på kort sikt. På lång sikt sker dock ”de anpassningar som behövs”. Målkonflikter kan också hanteras på olika sätt, säger man. Hur målen skall prioriteras bör avgöras genom politiska ställningstaganden. Samhällsekonomiska analyser är viktiga underlag för sådana beslut:

¹ Vi bortser alltså helt från religiösa visioner av det slag som man kan läsa om i Bibeln och kyrkohistorien, och som vi känner till från mystiker som t ex Emanuel Swedenborg.

Det innebär att valet av åtgärder föregås av analyser av deras konsekvenser nationellt, regionalt och lokalt samt för olika befolkningsgrupper. Man beräknar nyttan och kostnaderna och beskriver fördelningseffekterna. Konsekvensanalyserna kan i ett lite längre tidsperspektiv innebära att målen revideras och målkonflikterna därmed minskar.

Innebörden av detta resonemang är att målkonflikter är kortsiktiga och att de på lång sikt tenderar att lösas upp av sig själva, dels genom ”de anpassningar som behövs”, dels genom att målen på sikt kan komma att revideras.

Till detta vill vi säga följande: Målkonflikter handlar så gott som uteslutande om värden som kommer i konflikt med varandra. Målkonflikter är alltså egentligen värdekonflikter. För att hantera sådana konflikter kan man luta sig mot endera av två ”ideologier”. Antingen kan man inta hållningen, att alla värden ytterst går tillbaka på ett antal fundamentala grundvärden som objektivt kan preciseras och mellan vilka det *inte kan* råda några konflikter. Innebörden av en sådan hållning är att alla värden med logiska och vetenskapliga metoder kan föras tillbaka till grundvärdena, och att man således egentligen alltid kan lösa upp mål- och värdekonflikter med rationella resonemang. Den här hållningen brukar kallas värdenaturalism och utgår från en ”tekniska rationalism” som man brukar säga präglar ”det förvetenskapligade samhället”. Kritiken mot värdenaturalismen går ut på att den resulterar i vad som brukar kallas det ”naturalistiska felslutet”. Innebörden av detta felslut är, att om man hanterar värden med vetenskapliga metoder, så hamnar man i ett logiskt felslut eftersom värden ligger utanför vetenskapens domäner och räckvidd. Vi återkommer med ett utförligare resonemang om detta i avsnittet om Boverkets Sverige-vision.

Den andra hållningen innebär att värden i absolut mening kan vara oförenliga. Enligt den här hållningen går t ex inte att förena värdet (njutningen) av droger med värdet av ett sunt och hälsosamt liv. Dessa värden är oförenliga (även om de i någon mening kanske kan jämföras mot varandra). Det går alltså inte att förena oförenliga värden. Värdekonflikter är olösliga. Däremot kan man lära sig att leva med dem, särskilt om konfliktnivån är låg. De flesta av oss tycker t ex att det inte går att förena värdet av ett sunt och hälsosamt liv med njutningsvärdet av heroin, men att det är förenligt med att njuta av måttliga mängder kaffe (som ju trots allt också är en drog).

Ett tredje sätt att hantera värdekonflikter är naturligtvis att skjuta dem på framtiden, och att hoppas på att tiden löser alla konflikter. En variant på detta är att säga att målen på sikt sannolikt kommer att revideras, dvs att målkonflikterna därmed kommer att lösas upp av sig själva. Men att i framtiden omdefiniera målen, som Kommunikationskommittén spekulerar i, är detsamma som att säga att man i framtiden kommer att *ändra* sina värderingar, dvs att sänka konfliktnivån eller t o m helt eliminera konflikten. Vi tror att Kommunikationskommittén trots sin rationalism i övrigt har insett att det finns värden i god miljö och effektiva transporter som är oförenliga, men att man inte velat acceptera detta, och att man därför har valt att sopa dessa värdekonflikter under ”framtidsmattan”.

Mål och medel

Kommunikationskommittén fäster stor vikt vid konsekvensanalyser, nytto- och kostnadsberäkningar och beskrivningar av fördelningseffekter. Dessa tekniker kan ses som exempel på en mål-medel-rationalitet som egentligen är mer typiskt för Kommunikationskommitténs betänkande än visionsresonemanget.

Begreppen mål och medel är således viktiga i Kommunikationskommitténs betänkande. Att veta vart man skall ta vägen, vilket målet är, och att rationellt välja de lämpligaste medlen för att nå målet, är vid sidan av idén om långsiktig hållbar utveckling något av en kungstanke i betänkandet. Detta brukar kallas ”teknisk rationalism” och kan ses som en form av kunskapsteoretisk ideologi. Med utgångspunkt för den här rationalistiska ideologin knyter Kommunikationskommittén flera resonemang om styrning i allmänhet och målstyrning i synnerhet, om måluppfyllelseanalys, effektanalys, utvärdering och uppföljning, osv. Kommunikationskommittén tar alltså begreppen mål och medel för givna, de definieras t ex inte i den begrepps- och ordförklaring som finns i betänkandet. Men begreppen mål och medel är långt ifrån självklara. De förhåller sig till varandra på ett komplicerat sätt.

Den vanliga uppfattningen är alltså att man måste ha klara mål för sin verksamhet. Verksamheten måste konvergera mot målet, t ex när det gäller val av medel; av alla tänkbara vägar (medel) är det någon som bättre än andra vägar leder till målet. På ett djupare plan handlar detta emellertid om avsikter: Kan man handla avsiktligt och förnuftigt om man inte har ett mål för sitt handlande? Handlingar utan mål framstår som oansvariga och oförnuftiga, ja kanske t o m som förvirrade. Allt detta brukar sammanfattas som ”principen om bestämda mål”, d v s när vi sätter upp tydliga mål för våra handlingar agerar vi ansvarsfullt, förnuftigt och sunt. Detta är i allt väsentligt Kommunikationskommitténs hållning. Egentligen står den i konflikt med hela idén om visioner och ett intuitivt och värdebaserat ledarskap. Problematiken kring mål och medel illustreras i en berömd passage i Lewis Carrolls *Alice i underlandet*:

Mål och medel

När Alice frågar vilken väg hon skall välja svarar katten att det beror på vart hon är på väg: ”Det bryr jag mig egentligen inte om”, sade Alice. ”Då spelar det ingen roll vilken väg du väljer”, sade katten. Otaliga företags- och ledningskonsulter har använt detta replikskeff för att prägla in betydelsen av att ha tydliga mål för verksamheten.

Det finns emellertid en poäng till i kattens svar till Alice. Katten pekar nämligen mycket precist på den eviga klyftan mellan vetenskapen och etiken; det vetenskapliga, logiska, kritiska och ”rena” förnuftet kan inte säga oss vart vi skall gå, men när vi på *andra grunder* väl har bestämt oss kan detta slags förnuft i många fall säga oss vilken väg som är den bästa för att komma dit. Poängen är naturligtvis, att vi måste inse att det rena förnuftet har sina begränsningar; men när vi väl på *värderationella* grunder har bestämt oss kan vi ta hjälp av det.

Det finns också ett annat sätt att se på sambandet mellan mål och medel. Författaren Jack Kerouac visar på det i sin roman *On the Road* där han ger episoden med Alice och katten en helt annan innebörd: ”Vi måste dra nu och inte stanna förrän kommit fram”. ”Vart då?” ”Jag vet inte, men vi måste dra.”

Här åskådliggörs en princip som brukar kallas ”principen om mål i sikte”, d v s våra mål (”komma fram”) konstitueras ofta av våra tillgängliga medel (”vi måste dra”). Uttryckt på ett annat sätt: Det är de tillgängliga medlen som bestämmer, eller konstituerar, målet. Det är m a o kunskapen om vad vi kan använda medlen till som definierar målen. Men när vi börjar använda medlen, dvs när vi börjar förverkliga målen så lär vi oss att definiera dem bättre, vilket i sin tur ger oss insikter om på vilket sätt vi skulle kunna förbättra medlen, osv. Detta är alltså egentligen en idé om en cirkulär läroprocess. Idén om att ”vägen är resans mål” hör till samma slags tänkande. En variant på samma idé är att vi aldrig kan sätta upp ett mål för demokratin och dess förverkligande; däremot kan vi lära oss att förverkliga demokratin genom att *inte* göra vissa saker, t ex förfalla till oligarki, aristokrati, tyranni, osv.

Konsekvensen av det här sättet att se på mål och medel är att vi t ex måste omdefiniera vad vi vanligen menar med styrning i allmänhet och målstyrning i synnerhet, men också hur vi ser på utvärdering och uppföljning, osv.

Styrning

Det vanliga sättet att se på styrning är att den bör vara orsaken som leder till avsedd verkan. Detta handlar om kausalitet, närmare bestämt om linjär kausalitet. Det demokratiideal vi omhuldar förutsätter kunskap om kausala samband. Skall ett demokratiskt system kunna vidmakthållas och utvecklas gäller dels att det finns kunskap om vilka faktorer som kausalt hänger samman med vilka andra, dels att denna kunskap sprids till så många medborgare i samhället som möjligt, så att de självständigt och kritiskt kan ta ställning till förslag om reformer i samhället.

Den här modellen, som blivit en del av vår ”mental infrastruktur”, fick en bestämd ideologisk och politisk form på 1940-talet. Vi syftar på Poppers ideal om ”piecemeal social engineering”, som dock något oförtjänt fått dåligt rykte. Oförtjänt därför att ”social ingenjörskonst” tolkats som klåfingrig socialbyråkrati uppifrån och ner. Innebörden i Poppers ideal var dock att det är bättre att stegvis förbättra samhället, ungefär som när man bit för bit bygger en bro, än att reformera det i ett enda svep, t ex genom revolution, storskaliga femårsplaner eller s k stora språng. Poppers tanke var således att det effektivaste, säkraste och mest demokratiska sättet att nå ett visst samhälleligt mål är att analysera vägen från nu-läget till målet i etapper och att sedan försöka förverkliga dessa etapper successivt.

Poppers ideal har haft, och har fortfarande, ett stort inflytande på de konkreta idéerna om hur välfärdssamhället skall byggas och styras. Under efterkrigstiden har nya vetenskaper därtill erbjudit

teknologier som kanske alltför lättvindigt har adderats till idén om ”social engineering”: cybernetiken har kommit med tekniker för målstyrning, systemteorin har erbjudit operationsanalys, osv. Styrningsidealet har på det här sättet mer och mer ”teknologifierats”. Det är emellertid inte alldeles självklart att styrningsmodeller för materiella och *komplicerade* system utan vidare kan flyttas över till sociala och *komplexa* system. Kommunikationskommittén sätter i alla händelser målstyrning i högsätet. Utvärderingar, resultatindikatorer, mål-, konsekvens- och effektanalyser lyfts fram som de viktigaste medlen i styrningsprocessen. Utvärderarna i denna process är de centrala myndigheterna. Styrningsperspektivet är uppifrån och utifrån.

Låt oss slutligen, vad gäller styrning, kort ange skillnaden mellan *komplicerade* och *komplexa* system; vi kommer att behöva denna distinktion även när vi diskuterar de övriga Sverige-visionerna. Alltså: *Komplicerade* system är statiska och linjära, effekter av gjorda insatser kan matematiskt exakt beräknas. En jumbojet är ett exempel på ett *komplicerat* system. *Komplexa* system är å andra sidan dynamiska och icke-linjära; små orsaker kan över tiden få stor verkan, och omvänt. Detta kan matematiskt *modelleras* men inte exakt beräknas. Ett språks utveckling, en nationell ekonomi, ett regionalt innovationssystem är exempel på *komplexa* system. Även ett lands transportsystem bör enligt vår mening kunna betraktas som ett komplext system bestående av ett stort antal transportmedel, aktörer och med stor känslighet för extern påverkan. *Komplicerade* system kan således både designas och planeras av externa agenter, vilket inte är fallet med *komplexa* system; i bästa fall kan vi förstå sådana system genom modeller. OECD och EU har numera helhjärtat accepterat idéer om innovationssystem och lärande ekonomier som *komplexa* system. Frågan om hur man styr *komplexa* system är dock fortfarande öppen. Att man kan *påverka* *komplexa* system är naturligtvis självklart, men när vi talar om styrning menar vi i allmänhet något mer, och framför allt något mer målrelaterat.

Vi är inte säkra på att man självklart kan applicera en styrningsideologi som är tillämplig för *komplicerade* system på de *komplexa* ”framtida, långsiktiga och hållbara transportsystem” som Kommunikationskommittén ser framför sig.

Internalisering av externa effekter

Kommunikationskommittén diskuterar begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Man pekar på dilemmat, att när resurser fördelas till transporter måste annat som medborgarna värdesätter stå tillbaka. Samhällsekonomisk effektivitet kan då ses som ett kriterium för att bestämma hur mycket resurser som samhället bör fördela till transporter och vilken inriktning dessa bör ges. Kommunikationskommitténs idé är att ”transportåtgärder är motiverade så länge medborgarna anser att värdet av dessa överstiger värdet av varje tänkbar alternativ resursanvändning.” Och vidare: ”I definitionen av samhällsekonomisk effektivitet uttrycks styrkan i individens önskemål som betalningsvilja, d v s hur mycket en individ är beredd att betala för att få ett visst önskemål tillgodosett.”

Kommunikationskommitténs syn på samhällsekonomisk effektivitet är ett klart uttryck för en neoklassisk ekonomisk ideologi som i Sverige varit dominerande sedan mitten av 1970-talet, och då inte bara bland teoretiskt sinnade nationalekonomer utan också inom den offentliga förvaltningen i gemen. En ny samhällsekonomisk teoribildning, en ideologi om man så vill, håller emellertid nupå att bryta den neoklassiska hegemonin. OECDs och EUs ovan anförda intresse för innovationssystem är ett uttryck för de nya idéerna, som visserligen ges olika benämningar - ”institutionell”, ”evolutionär” och numera allt oftare ”lärande ekonomi” - men som i grunden har gemensamma teoretiska rötter. Medan de neoklassiska ekonomerna således fokuserade på individer (”uttrycks styrkan i individens önskemål som betalningsvilja”) är de nya ekonomerna intresserade av kollektiv av olika slag, t ex nationella innovationssystem och institutionella nätverk. De intresserar sig mer för produktion, distribution och konsumtion än för transaktioner som neoklassikerna fokuserar (”hur mycket en individ är beredd att betala för att få ett visst önskemål tillgodosett”). Jämte lärande och innovation sätter de nya ekonomerna också institutionerna i centrum för intresset istället för optimerande beteenden (”så länge medborgarna anser att värdet av dessa överstiger värdet av ...”). De riktar intresset mot osäkerhet, okunnighet och läroprocesser istället för på antaganden om att individerna inför sina transaktioner har fullständig kunskap. De utgår också från ett historiskt perspektiv, d v s de intresserar sig för processer

över tiden istället för att som neoklassikerna förutsätta ahistoriska jämviktslägen som ett slags idealtillstånd.

Mot den här bakgrunden måste man också se Kommunikationskommitténs strategi att internalisera de externa miljöeffekterna av varje individs val av transportmedel som ett uttryck för neoklassisk ekonomisk ideologi:

Trafikanterna måste stimuleras att ta hänsyn till dessa sk externa effekter när de beslutar om sina transporter. Detta kan ske genom ekonomiska styrmedel eller regleringar av olika slag. På ekonomispråk kallas detta att *internalisera* de externa effekterna. Detta synsätt överensstämmer också med principen att den som förorenar ska betala miljökostnaderna ("*Polluter Pays Principle*"). [...] Avsikten med att synliggöra och inkludera de externa effekterna i varje enskild trafikants val av transporter är således att påverka trafikanternas beteende och därigenom styra mot de trafik- och miljöpolitiska mål som samhället har formulerat. Samtidigt utnyttjas transportapparaten på ett samhällsekonomiskt mer effektivt sätt.

Vår uppgift i det här kapitlet är alltså att analysera de ideologiska utgångspunkterna för de fem Sverige-visionerna, uppgiften är *inte* att kritisera dessa utgångspunkter eller att föreslå alternativa ideologier. För att tydliggöra skillnaderna i ansats mellan neoklassisk och institutionell samhällsekonomisk teori kan det dock vara instruktivt att antyda följande. När neoklassiker (och Kommunikationskommittén i detta fall) talar om skatter och avgifter för att påverka den enskilda trafikantens optimerande beteende, skulle institutionalister istället typiskt välja att tala om både "hårda" institutioner (lagar, skatte- och avgiftssystem, regelverk, osv) och "mjuka" institutioner (historisk-kulturella mönster, socio-strukturer, normer, vanor, osv hos grupper av trafikanter). Man skulle antagligen också välja att diskutera strategier för utveckling av lärande system, gärna förstådda som samverkande system mellan trafikanterna och näringslivs-, forsknings- och myndighetsföreningarna. Och då såväl vad gäller fysisk och social som mental infrastruktur.

Samhällscentrerad respektive individcentrerad demokratisyn

När det gäller samhällsekonomisk effektivitet skriver Kommunikationskommittén också att

...[v]ärderingar av miljöeffekter i samhällsekonomiska analyser har [...] ofta kommit att byggas på politiska beslut om olika styrmedel riktade mot just den miljöeffekt man velat värdera. Sådana avvägningar får anses bygga på medborgarnas önsknings- och värderingar.

Och på ett annat ställe:

Medborgarna och företagen avgör själva hur de vill ordna sina transporter inom de ramar som samhället har gett. Det förutsätter dock att man i sin valsituation inte enbart tar hänsyn till egna vinster och kostnader, utan även till effekterna på samhället i stort.

Detta är två exempel på en ideologisk spänning som präglar hela Kommunikationskommitténs betänkande. Den norske statsvetaren Johan P. Olsen diskuterade den i boken *Demokrati på svenska* för ett tiotal år sedan. Han konstaterade att det inte finns ett svenskt demokratiskt ideal, utan två. Dels "det individcentrerade idealet", ett ideal som har sina allmänna filosofiska rötter i framför allt upplysningstidens idéer om den suveräna individen och som har en konkret idébakgrund i 1688 års engelska revolution. Dels "det samhällscentrerade idealet", som utgår från dels idéer om det suveräna folket, dels 1789 års franska revolution och dess idéer om jämlikhet och broderskap. När det gäller frågan om hur förändringarna i samhället egentligen går till kan man grovt och schematiskt säga att de båda idealen skiljer sig åt enligt följande: Enligt det individcentrerade idealet börjar varje förändring således även samhällsförändringar, med den enskilda individens självständiga och suveräna beslut. Enligt det andra idealet är samhällsförändringarna en konsekvens av att det suveräna folket (representerat av riksdagen) tar kollektiva beslut (på förslag av regeringen, och exekverade av tjänstemän i departement, myndigheter, osv). Utförliga resonemang om dessa båda ideal, och hur de i en rad samhällsfrågor skapar både spänningar och i många fall oklarheter, sammanfattades i maktutredningens betänkande "Demokrati och makt i Sverige" (SOU 1990:44).

Vi betonar att det här rör sig om två *ideal*. Naturligtvis är verkligheten oändligt mer sammansatt och komplicerad. Ändå menar vi att Kommunikationskommitténs betänkande tydligt utgår från ett

samhällscentrerat demokratiideal. Som kontrast till detta utgår de borgerliga kommittéledamöternas reservation till Kommunikationskommitténs förslag lika tydligt från ett individcentrerat demokratiideal:

Betänkandet ger uttryck för en stark vilja att minska alla typer av transporter genom höjda avgifter, skatter, regleringar och andra begränsningar i syfte att åstadkomma en uthållig miljöbelastning [...]. Som övergripande strategi måste transportpolitiken [istället] grundas på både kundernas efterfrågan av transporter och kundernas krav på miljöanpassning av desamma. [...] Skapa ett *kundorienterat snabbt och effektivt transportsystem* [...].

Ett tydligt exempel på att verkligheten är mer sammansatt och komplicerad än vad dessa två demokratiideal anger, ja att den ofta är paradoxal, är att kommitténs majoritet, som alltså ger uttryck för det samhällscentrerade idealet, *samtidigt* resonerar med utgångspunkt från en ekonomisk teoribildning som är starkt individcentrerad.

Boverkets "Sverige 2009 – förslag till vision" (Rapport 1994:14)

Vision och visionsarbete

Jämfört med Kommunikationskommittén har Boverket en mer utvecklad idé om vad en vision är, och vad den kan användas till. Man talar dessutom om "visionsarbete" som något vida mer än att få hitta på eller utveckla en vision: "Visionsarbete är, till skillnad från prognos- och scenarioteknik, en arbetsmetod som söker översätta fastlagda mål i konkreta bilder till stöd för handlande på olika nivåer." Vad Boverket menar med visionsarbete antyds också genom att man säger att man ser visionen som ett "planeringsinstrument", och att man menar att "det fundamentala mänskliga behovet att söka reducera osäkerhet och skapa en önskvärd framtid [inte kan] åstadkommas genom uppifrån styrda planer." Kraven på en vision kan enligt Boverket således formuleras enligt följande:

Som dokument binder visionen samman en relevant avgränsad samtida problembeskrivning med en önskvärd och nåbar framtidsbild genom ett trovärdigt resonemang. Visionen ska synliggöra en framtidsbild, vilket också innefattar att belysa dess mindre önskvärda konsekvenser.

Man ser alltså visionen som en "arbetsprocess" som både skall "påverka andra och påverkas av andra i en långsiktigt organiserad dialog". Huvudmotivet för den här ansatsen, säger man, "är vår syn på visionen som en process där färdvägen är viktigare än slutbilden" och där det är själva dialogen som är "planeringsmetodens kärna".

Även här kan vi göra tre omedelbara observationer. För det första känner vi igen idén om vägen som resans mål; färdvägen är viktigare än slutbilden; dialogen är både medel och mål. För det andra antyds ett processförfarande som uppenbarligen har kopplingar till både demokratiska och vagt emancipatoriska (frigörande) ideal. För det tredje framträder här tydligt den gamla och omdiskuterade frågan om sambandet mellan *är* och *bör*. Frågan om denna relation utgör nyckeln till att på djupet förstå innebörden av de två första observationerna.

Innan vi ger oss in på frågan om "är" och "bör" behöver vi emellertid fästa uppmärksamheten på begreppet planering och på olika planeringstraditioner. Inom många professioner och vetenskapsområden har begreppet planering inte något särskild betydelse utöver det vardagliga, t.ex. att man upprättar planer för sina utbildnings- och forskningsprogram. Inom andra områden har begreppet en lång tradition, ett bestämt innehåll och en stark professionell anknytning. När Boverket i sin Sverige-vision talar om planering skall vi förstå det på det senare sättet.

Olika planerartraditioner

Man brukar tala om olika planerartraditioner. På 30-talet införde socialdemokratin genom Gunnar och Alva Myrdal en politik som var starkt inspirerad av både Keynes makroekonomiska idéer, funktionalismens idéstoft och så småningom av Poppers "social engineering". Mot den här bakgrunden växte en planerartradition fram som brukar kallas den *socialreformatoriska* och som hade (och fortfarande har) starka rationalistiska inslag. Historikern Yvonne Hirdman har kritiskt analyserat den här traditionen i sin bok *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*.

Vartefter efterträdde den reformatoriska traditionen emellertid av en närmast ultrarationalistisk planerartradition som brukar kallas *policyanalys*. Den byggde (och bygger) på stark övertygelse om vetenskapens obegränsade möjligheter. Från 60-talet behärskades planeringsscenen av vetenskapligt skolade experter och planeringen skedde "uppifrån och ned"; neoklassisk ekonomi teori hör för övrigt till den här tanketradition. Under 70-talet, och närmast som en motreaktion, växte så *dialogtraditionen* fram. Planering genom dialog manifesterades också i lagstiftningen, såväl i Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen som i Plan- och bygglagen. Under framför allt det sena 80-talet och början av 90-talet vann policyanalysen emellertid åter terräng på dialogtraditionens bekostnad; marknadstänkande stod nu i centrum för samhällsplaneringen. Under det sena 90-talet har pendeln åter svängt vad gäller ekonomisk teori och nu står, som vi antytt ovan, interaktion och lärande i centrum för intresset. Om, och i så fall i vilken utsträckning, dialogtraditionen inom samhällsplaneringen har gjort "comeback" kan vi inte uttala oss om.

Den tradition som brukar kallas *social mobilisering* skall slutligen också nämnas. Den har hittills inte fått genomslag i den officiellt förda politiken, men den har präglat lokalt organiserade aktionsgrupper – och, som vi skall se, den slår igenom i Glesbygdsvverkets "vision". Social mobilisering som planeringsform har också idémässiga kopplingar till EUs subsidiaritetsprincip och "empowerment"-begrepp.

Boverkets "visionering som planeringsinstrument" hör tydligt hemma i en dialogtradition. Frågan vi nu vill fokusera är denna: Hur binder man med ett trovärdigt resonemang samman en samtidsbild, dvs hur det "är" i samhället, med en framtidsbild, dvs hur det "bör" vara? Traditionellt har man inom vetenskapssamhället ansett att det mellan "är" och "bör" finnas ett avgrundssvalg, ett svalg som vetenskaperna inte ens skall försöka närma sig. På andra sidan svalget, i värderingarnas land, kan präster, politiker, konstnärer, författare och andra syssla med tros- och värdefrågor; vetenskaperna skall syssla med fakta, inte med värderingar. - Vad gäller den mera formella argumenteringen angående denna demarkationslinje mellan tro och vetande brukar man hänvisa till "Humes lag", eller "Humes giljotin" som den också kallas. Denna "lag" säger att "bör" inte kan följa logiskt på "är". Eller mera precist: Inget rent värdeomdöme kan följa logiskt på en konsistent uppsättning av rent empiriska premisser. Uttryckt på ännu ett annat sätt: Fakta är en sak, värderingar är något helt annat, och mellan dem finns inget logiskt samband.

Hur ser emellertid ett sådant "trovärdigt resonemang" ut som "binder samman en relevant avgränsad samtida problembeskrivning ("är") med en önskvärd och nåbar framtidsbild ("bör")"? Observera, att frågan handlar om hur framtiden *bör* se ut, inte hur den med *logisk nödvändighet* kommer att se ut (deduktiv prediktion), hur den *sannolikt* kommer att se ut (induktiv prognos) eller hur den *möjligen* kan se ut (abduktivt scenario). I viss mening är ett tänkbart svar på frågan hur framtiden *bör* se ut dessutom alltid en utopi, nämligen i meningen att det trots allt är fråga om ett ideal. Anledningen till att Boverket inte vill tala om en utopi, utan om en vision, är, förmodar vi, att man med begreppet utopi vanligtvis menar ett samhällsideal som inte går att förverkliga, hur önskvärt det än ter sig. Men Boverket talar i allra högsta grad om en "nåbar" framtidsbild. Hur är det möjligt? Hur kan det vara trovärdigt?

Svaret är att Boverket *implicit* har gjort ett radikalt kunskapsteoretiskt ställningstagande. Man väljer bort att prediktera framtiden, som framför allt naturvetenskaperna och neoklassisk samhällsekonomisk teori gör, och som man gör inom policyanalystraditionen. Man väljer likaledes bort att prognosticera framtiden, som många samhällsvetenskaper ägnar sig åt, och som den socialreformatoriska traditionen i huvudsak bygger på. Man väljer också bort att arbeta med scenariotekniker som sedan början av 1970-talet blivit tämligen vanligt inom näringslivet och som under 80-talet spritt sig till den offentliga sektorn. Istället väljer Boverket alltså visioner och "visionering som planeringsinstrument". Men det är här inte fråga om visionering i inskränkt entreprenöriell anda, som vi talat om ovan, utan om ett

Några argument för att är och bör inte kan åtskiljas

En grundläggande insikt i den här frågan är den vi antytt ovan i historien om Alice och katten; det rena och vetenskapliga förnuftet har sina begränsningar; först efter det att vi på *värderationella* grunder har bestämt oss för vad vi vill uppnå i framtiden kan vi ta hjälp av vetenskapen för att välja väg. Nå, detta är en stor och omstridd fråga inom kunskapsteorin,. Här kan vi bara antyda konturerna av några vanliga argument dels *mot* idén om "det oöverstigligen och begreppsligen svalg som finns mellan 'Börat' och 'Varat'", som filosofen Georg Henrik von Wright uttrycker det, dels *för* den hållning som Boverket valt.

Alltså: En av vetenskapens viktigaste yttre drivkrafter är nytta. Vetandet underställer sig värdet nytta, t ex när det gäller nyttan för mänskligheten av en god miljö, och oftast i mer prosaiska sammanhang, t ex när det gäller forskningsanslag och dylikt. Men formuleringen av frågor om vad som är nyttigt, dvs vad det nyttiga utgörs av, är trots allt en normativ fråga, dvs en bör-fråga, och därmed en värderingsfråga. Ett annat argument handlar om att problematiken kring "är" och "bör" bygger på en tautologi: Verkligheten/naturen har av framför allt naturvetenskaperna på förhand förklarats värdefull, och då kan man naturligtvis inte härleda några värden ur den. Att upprätthålla åtskillnaden mellan "är" och "bör" kan dessutom något tillspetsat sägas vara detsamma som att ge uttryck för en specifik värdering, nämligen att verkligheten/naturen i sig utgör något som helt och hållet saknar värde. Ytterligare en typ av argument går ut på att hur vi än föreställer oss att något är, så följer av själva beskrivningen vissa normativa imperativ. Man kan inte fastställa vad t ex en människa är utan att samtidigt fastställa vad hon normativt *skulle* kunna vara eller bli. Föreställningar och överväganden om vad hon skulle kunna vara eller bli konstituerar med andra ord vad hon är. Eller uttryckt på ett annat sätt: Det går inte att skilja fakta och värden åt; alla fakta är impregnerade av värden.

arbetssätt som *i sig* är ett kunskapsteoretiskt ställningstagande. Det är ett ställningstagande som planerande arkitekter i första hand inte har utvecklat genom vetenskapsteoretisk och metodologisk analys, utan framför allt i och genom sin praktik. Det är ett ställningstagande *och* en tradition som har idémässiga rötter i aristotelisk kunskapssyn, i 1800-talets amerikanska pragmatiska filosofi, i 1900-talets stora positiviststrid och i den sk frigörande pedagogiken. Samma rötter och liknande traditioner och idéinnehåll, återfinns för övrigt i aktionsforskningsteori, i mycket av management- och ledarskapsteorin, i processkonsultationens teori och praxis, osv. Det handlar här om ett ställningstagande *mot* den grundläggande idé som stora delar av vetenskapssamhället alltså omhuldar, nämligen att bestämda gränser måste upprätthållas mellan fakta och värderingar, mellan vetande och tro, mellan vetenskap och konst, mellan är och bör, mellan förnuft och känsla, mellan natur och kultur, osv.

Sammanfattningsvis, så här långt: Boverkets idé om vision och visionering skall ses som ett implicit uttryck för ett specifikt professionellt ställningstagande vad gäller förhållandet mellan fakta och värderingar; det är kunskapsteoretiskt sett ett oortodox ställningstagande, om man så vill är det tomt om ett "ovetenskapligt" och "postmodernistiskt" ställningstagande. Vi kommer tillbaka till frågan om är och bör när vi skall diskutera Naturvårdsverkets vision.

Visionering som styrningsstrategi och demokratiprocess

För Boverket är således planeringsbegreppet i allra högsta grad centralt. Det är också uppenbart att begreppet planering i Boverkets Sverige-vision har en fast förankring i demokratiska, emancipatoriska och holistiska ideal. Insikter om det framtida långsiktigt hållbara samhället och om hur man skall ta sig från är till bör skall "frigöras" nedifrån och inifrån i dialogiska processer mellan många människor (jfr kommunikationskommitténs styrning uppifrån och utifrån). Enligt dessa ideal, som Boverket egentligen bara antyder, men förutan vilka man inte kan förstå Sverige-visionen, är förändringsprocesser långsiktiga och leds av personer som utvecklar en jämställd relation till människorna i det system som skall förändras. Kunskaper och insikter tillförs inte utifrån, utan utvecklas i processen och delas mellan alla inblandade. Därigenom blir den trovärdig. Processen är reflexiv, självanalytisk och till stora delar självorganiserande. Den underliggande idén är att processer av det här slaget utgör effektivare hävstänger för förändring än andra metoder för styrning av förändring och utveckling, särskilt jämfört med sk "top-down"-styrning. Så här långt har Boverkets planeringsbegrepp gemensamma värden med den tradition som alltså brukar kallas social mobilisering. Men Boverkets dialogplanering är i grunden systembevarande; samhället som system skall utvecklas mot långsiktig hållbarhet, ja, men det skall inte *radikalt* förändras

Demokratiidealet i Boverkets Sverige-vision handlar alltså inte om samhället och "folket" i statsfilosofisk mening (som i kommunikationskommitténs betänkande), men väl om grupper och kollektiv i social-psykologisk och socio-lingvistisk mening. Kollektiv kunskapsutveckling och kollektivt lärande står i centrum. I det här perspektivet är det också tydligt att Boverket implicit arbetar med en föreställning om att den "diskurs", eller dialog, som skall binda samman samtidsbilden med framtidsbilden "genom ett trovärdigt resonemang", snarare har en språklig dimension än en teknisk och/eller vetenskaplig. Det är genom många människors utveckling av ett gemensamt språk i diskursen, ett språk som utgör förutsättningen för gemensam problemuppfattning och gemensamma idéer om lösningar – för samförståndslösningar - som vi måste förstå att Boverket vill nalkas "en önskvärd och nåbar framtidsbild".

Här finns alltså också en ledningsfråga som är värd att uppmärksamma: Vem skall leda processen? Frågan tas inte upp explicit, men implicit framgår det att Boverket med sin professionella erfarenhet av att hantera planeringsinstrumentet (man hänvisar bl a till traditionerna från arbetet med den fysiska riksplanen) bör ha ett centralt ansvar. Det nationella samrådsförfarande med över 2000 människor involverade som Sverige-visionen enligt Boverkets uppgifter bygger på är i sig en fingervisning. Som nästa steg föreslår verket ytterligare breda samråd och kompletteringar "med material från särskilda utredningar och regeringsuppdrag". Efter proposition och riksdagsbeslut ser man framför sig formella "plan-kontrakt" mellan stat, länsstyrelser, landsting och berörda kommuner för att utveckla och förverkliga ett "nätverkssamspel" mellan "pärlband av måttfulla orter". Idén om plankontrakten har inte förverkligats, men tanken är i princip densamma som nu i ett annat sammanhang förverkligas i de länsvisa sk tillväxtavtalen på näringslivsområdet.

Idén om måttfullt stora orter

Boverkets Sverige-vision handlar emellertid inte enbart om process och dialog. Här finns också ett stort antal idéer om förändring och utveckling av den fysiska infrastrukturen. Den centrala idén går ut på att Sverige av en rad skäl behöver förstora sina lokala arbetsmarknadsregioner, dvs de geografiska områden inom vilka människor tar sig mellan sina hem och arbetsplatser. Dessa regioner har blivit större genom att bilpendlingen har ökat. Ur ett regionalt konkurrensperspektiv, säger verket, måste en funktionell förstoring av de lokala arbetsmarknadsregionerna nu fortsätta. Boverkets idé är att denna fortsatta förstoring skall ske "genom ett brobyggande mellan svenska orter där basen i transportsystemet är regional kollektivtrafik". Man talar om "robusta och väl definierade vardagsregioner". Tanken är att man med avancerad men samtidigt miljövänlig, lättillgänglig och spårbunden kollektivtrafik både skall kunna öka människors livskvalitet och regionernas konkurrenskraft. Men samtidigt vill man undvika negativa miljöeffekter till följd av framför allt omåttlig tillväxt i storstadsregionerna. Vi skall koncentrera oss på förutsättningarna för de positiva effekter som Boverket lyfter fram i sin vision. Man framhåller nämligen följande i sin vision om "orter i samverkan":

I visionen kommer Sveriges glesa och sårbara lokala arbetsmarknadsområden att förvandlas till nätverk av måttfullt stora, fattbara orter med egen identitet och hög tillgänglighet till varandra. Orter i samverkan skapar en mera robust, nåbar och uthållig bebyggelsestruktur än den som vuxit fram under den senaste 20-30-årsperioden.

Vi känner igen tanken om långsiktig hållbar utveckling, men nyckelbegreppet här är "måttfullt stora orter", eller "den måttfulla staden" som det heter i den bok som Boverket publicerade samtidigt med Sverige-visionen. Det finns anledning att undersöka det här begreppet. Vi menar att det kan förstås både som ett "förhandlingsstrategisk" ställningstagande i en latent konflikt mellan stadsbygd, mellanbygd och glesbygd, och som en ideologisk utgångspunkt för Boverkets Sverige-vision överhuvud taget.

I Sverige-visionen talas alltså om "måttfullt stora orter", som är "fattbara" och "med egen identitet". Där talas också om ett motsatsförhållande mellan å ena sidan "en ekologisk stadsbyggnadspolitik" och å den andra "den större staden eller stadsregionen som en arena för ett differentierat näringsliv, hög utbildning och ett rikt kulturliv." Här står vi alltså inför en äkta värdekonflikt, en konflikt som i sig egentligen inte lyfts fram i fullt ljus i Sverige-visionen, men som naturligtvis har både skarpa och djupa

Miljöhänsyn står mot ekonomiska intressen, precis som vi såg i kommunikationskommitténs betänkande. Hur hanterar då Boverket detta? Man skriver: "I Sverigevisionen integreras eko-respektive konkurrensbilderna till en hållbar vision för hela ortsstrukturen". Alltså: Lösningen på motsatsförhållandet, eller värdekonflikten, sägs vara "måttfullt stora orter" förbundna med varandra i ett effektivt och miljövänligt kommunikationsnätverk. Det är uppenbart att man här använder begreppet måttfull för att dra ned konfliktnivån, dvs att göra konflikten hanterlig och uthärdlig. Så, hur beskriver då Boverket "den måttfulla staden", vad har den för egenskaper?

Den måttfulla staden är inte bara fattbar och med egen identitet, den är enligt Boverket också "behändig", "överblickbar", "lagom" och måttfull i meningen att "människan är alltings mått". Dessutom är den "unik", "har närhet till det gröna" (och "ofta även till vatten"). Den är vidare "lagom stor", "rymligt byggd" och "begriplig". Den har "allt man behöver nära", "väl fungerande trafik", "en blandning av boende, arbete och fritid", "kontinuitet och måtta i sin stadsbyggnad", "ett rikt kulturliv", "vackra och välgjorda hus i mänsklig skala", och den har "vackra offentliga rum". Om staden har dessa kvaliteter, framhåller Boverket, får det dessutom konsekvenser som i sig utgör kvaliteter, och som i sin tur kan utgöra mål att sträva mot i alla städer. Den måttfulla staden är således "resurssnål", "robust", "levande" och "tål förändringar". Den "ger självkänsla och stolthet, men också trygghet och förväntan", osv. För att uppnå visionen om den måttfulla staden, slutligen, krävs "nya förhållningsätt och annorlunda planering än tidigare". Måttfullt stadsbyggande är därför bl a "att skapa processer och arbetsformer i dialog med stadens innevånare" och "att arbeta tvärfackligt och tvärssektoriellt".

Hur kan vi förstå detta? Vad är måttfull? Måttfullhet var en av de antika dygderna. Men dygderna var kopplade till individer. Bara den kunde handla dygdigt som *visste* att han gjorde det. Och detta vetande var kopplat till dygdernas motsatser, dvs till synderna. Mot dygden måttfullhet stod synder som t ex frosseri och hybris. Dygderna var alltså kopplade till medvetna etiska ställningstaganden. Skall vi alltså egentligen förstå begreppet "den måttfulla staden" som en stad fylld av politiker, tjänstemän och invånare som är måttfulla, "de måttfulla stadsborna"? Och vad betyder det i så fall?

Låt oss pröva ytterligare ett perspektiv. Om Boverkets användning av begreppet måttfull utgår från idén att människan är alltings mått, som man påpekar i boken, bör begreppet i någon mening handla om de inherent erfarenhetskategorier, eller kognitiva "verktyg", med vilken människan hanterar sina sinnesintryck för att ordna och skapa mening i tillvaron, ja för att skapa sig sin världsbild. Kant menade att människan har ett dussintal sådana "verktyg". Schopenhauer hävdade att de egentligen bara är tre: rum, tid och kausala samband. Låt oss pröva. Rum: "överblickbar", "lagom stor", "rymligt byggd", osv. Tid: "kontinuitet", "levande", osv. Kausala samband: "begriplig", "resurssnål", "robust", osv. Ja, men givet det här antropocentriska perspektivet får den måttfulla staden inget egenvärde, utan bara värden som är kopplade till människans nytta. Den måttfulla staden framstår som ett objekt som människor behöver använda sig av och som kommer att fungera bara objektet inte tillåts förändras och utvecklas. En kommentar som passar i sammanhanget har givits av Carina Listerborn i uppsatsen "Om rätten att slippa skyddas". Hon kommenterar Boverkets och BRÅs gemensamma förslag vad gäller möjligheterna att utforma staden så att den i sig blir brottsförebyggande:

Boverkets och BRÅs brottsförebyggande lösningar bygger på en idealisering av småstaden: man eftersträvar en kontroll skapad av gemenskap och bekantskap. Kanske är det en nostalgisk önskan om att återgå till det samhälle som Anderssonskans Kalle växte upp i på 1940-talet då framtidstron var stor. Varken Boverket eller BRÅ talar om möjligheten till anonymitet i storstaden som en kvalitet och som en möjlighet till trygghet.²

Detta ansluter till vårt tredje perspektiv: Vilka goda egenskaper och värden ryms *inte* i begreppet "den måttfulla staden"? Hur är det med mångfald, pluralism, variation, dynamik och serendipitet (oväntade, överraskande och kreativa möten)? Här är det nu dags att observera, att de värden som Boverket förser den måttfulla staden med är odelat positiva. Måttfullheten är dessutom, som vi sett, *lösningen* på konflikterna. Den måttfulla staden är konfliktfri. Den tycks befinna sig i eller nära den slags balans

² Uppsats i antologien Skouen, T. (red); *Den trygge byen; kriminalitetsforebyggende planlegging*, Norsk Form 1999

som fullständig harmoni innebär. För att alludera på en tänkvärd film som fanns på repertoaren för något år sedan: Den måttfulla staden skulle kunna heta *Pleasantville*; där är allt oföränderligt trevligt, behändigt och kemiskt konfliktfritt. Men därmed saknar den måttfulla staden också andra, men mer komplicerade, positiva värden som t ex dynamik och pluralism, som ju trots allt handlar om just skillnader, motsättningar och t o m konflikter. De ryms inte i den måttfulla staden. Ty i den måttfulla staden finns ingen *dialektik*. Men därmed utvecklas den sannolikt heller inte. Alan Janik och Stephen Toulmin har i sin klassiska bok *Wittgenstein's Vienna* givit ett exempel på hur just staden Wiens inneboende dialektik för ett sekel sedan var förutsättningen för den explosiva utvecklingen inom filosofi, vetenskap, litteratur, konst, musik, arkitektur, osv som då ägde rum där. Ekologen och filosofen Gregory Bateson har apropå bl a detta sagt att "information är skillnader som gör en skillnad", dvs vi lär oss och utvecklas om vi förmår ta till vara på den information som ligger i värdekonflikter, motsättningar, olikheter, skillnader, osv. Det är det som är den egentliga innebörden av begreppet informationssamhället.

Det här har naturligtvis också att göra med att den måttfulla staden av Boverket ses som ett komplicerat system, men inte som ett dynamiskt och komplext. Den måttfulla staden är just "fattbar", "behändig" och "begriplig" i meningen att den kan förstås, beräknas och hanteras i Schopenhauers alla tre dimensioner, både vad gäller rummet, tiden och kausaliteten; rummet är "överblickbart"; tiden har "kontinuitet"; sambanden mellan orsak och verkan är tydliga, förståeliga och linjära. Den måttfulla staden är ett slutet system som kan *kontrolleras*. Den är *inte* ett komplext och dynamiskt system, där rummet definieras olika av olika betraktare med olika kulturell bakgrund, där tiden är diskontinuerlig till följd av t ex gammal industris sammanbrott och ny tekniks inmarsch och där icke-linjär kausalitet råder mellan orsak och verkan, dvs där små orsaker kan få stor verkan, och tvärtom. I det här perspektivet är "den måttfulla staden" inte bara en utopi, det är dessutom en förlegad utopi.

Sammanfattningsvis: Som koncept erbjuder "den måttfulla staden" inga verktyg att arbeta med för att åstadkomma utveckling och förändring. Och i den meningen är den inte förenlig med idén om Sverige-visionen som dynamiskt planeringsinstrument. Sverige-visionen som visionering, dvs som planeringsmetod och som process och dialog, förutsätter dynamik. Boverkets Sverige-vision är med andra ord inte koherent.

Innan vi nu fortsätter med Glesbygdsverket, NUTEK och Naturvårdsverket behöver vi göra ytterligare en utvikning. Vi behöver utveckla vårt resonemang om metodiker för framtidsstudier, ett resonemang som vi hittills bara antytt.

Om deduktiva, induktiva och abduktiva slutsatser

Vi har ovan talat om deduktiva prediktioner, dvs att ur givna premisser härleda vad som logiskt sett måste inträffa. Vi har talat om induktiva prognoser, dvs vad som sannolikt kommer att hända givet trendframskrivningar baserade på t ex statistisk analys. Vi har också talat om abduktiva scenarios, dvs vad som möjligen kan komma att hända. Vi har framför allt sagt att Boverket valt bort dessa tre metodiker, dvs (1) att prediktera framtiden, vilket är vanligt bland naturvetenskaperna och inom den neoklassiska ekonomisk skolan, och som man gör inom policyanalystraditionen; (2) att prognosticera framtiden, som många samhällsvetenskaper ägnar sig åt, och som den socialreformatoriska planeringstraditionen i huvudsak bygger på; (3) att arbeta med scenariotekniker, vilka sedan början av 1970-talet blivit tämligen vanliga inom näringslivet och som under 80-talet spritt sig till den offentliga sektorn. Vi har sagt att Boverket istället valt att se visioner och visionering som ett planeringsinstrument och att man inom arkitektprofessionen som regel utgår från en dialogtradition som har rötter i aristotelisk och pragmatisk filosofi, osv.

När vi säger att Boverket valt bort scenariotekniker är det emellertid en sanning med modifikation. Boverket presenterar visserligen inget uttryckligt scenario. Men scenariometodik har med dialog att göra. När Boverket har byggt upp sin Sverigevision har man skapat en bild - en scenbild - av ett framtida Sverige som är *möjlig* och som för författarna, och sannolikt även för dem man samrått med, är *trolig*. Framtidsbilden är, som verket säger, *trovärdig*.

Låt oss precisera detta. Det som logiskt följer av deduktiva slutledningar finns redan i premisserna, dvs slutsatsen kan inte innehålla något nytt, bara det som med logisk nödvändighet följer av premisserna, ingenting mer och ingenting mindre. Med hjälp av deduktion kan man prediktera framtiden. Genom deduktiv slutledning kan t ex astronomer med stor exakthet prediktera när meteoror kommer att visa sig på himlavalvet. Givet vissa

naturlagar och premisser följer rent logiskt att framtiden gestaltar sig på ett visst sätt. I motsats till deduktiv slutledning är induktiva och abduktiva slutledningar förstörande, dvs de säger något *mer* än vad som redan finns i premisserna. Men i motsats till induktiv slutledning, som handlar om vad som är statistiskt sannolikt, så *handlar* abduktiv slutledning om vad som är *troligt*, *trots* statistiska odds. Formen för abduktiv slutledning är denna: Man står exempelvis inför den problematiska situationen C (t ex alternativa och konfliktpräglade framtidsbilder); men om man för in A i bilden löses problemen upp och situation C blir koherent, tydlig och förståelig; slutsats: A är då *troligen* riktig eller sann.

Abduktiva slutledningar föreslår således inte bara något nytt och innovativt utan också det psykologiskt sannolika som ett resultat av välinformerade, intelligenta och intuitiva gissningar. Abduktionslogikens och den pragmatiska filosofins ”fäder”, Charles Sanders Peirce, talade i det här sammanhanget om ”den abduktiva blixten”, dvs plötsligt inser vi vad som är den felande länken, lösningen på problemet, gåtans lösning, eller det mönster som förklarar den komplexa processen. Det finns anledning att stanna upp vid abduktionslogiken eftersom den är den minst ”vetenskapliga” men mest ”visionslika” av de tre logikformerna. Den binder samman *är* med *bör*.

William James, en annan av den pragmatiska filosofins portalfigurer, höll 1896 en ännu idag mycket omdiskuterad föreläsning med rubriken ”The Will to Believe”. I föreläsningen försvarade han abduktiva slutledningar som psykologiska fenomen. Han kallade dem ”levande hypoteser”, dvs hypoteser som vi omedelbart tror är sanna och som uppfördrar till pragmatisk handling, detta till skillnad från ”döda hypoteser” som kan vara fullständigt logiskt och vetenskapligt korrekta, men som vi trots allt inte tror på och som därmed egentligen inte får någon praktisk betydelse. Många år senare - när pragmatisk filosofi var ”ute” och analytisk filosofi var högsta mode - frågade en annan av den tidiga pragmatismens huvudpersoner, John Dewey, om inte en återgång till den pragmatiska filosofin trots allt skulle kunna ha ett mycket gott inflytande på den samtida filosofiska diskussionen:

Är det inte så att en stor del av våra kunskapsteoretiska problem beror på att vi försöker definiera ”verkligheten” som någonting som kommer före vår reflektiva undersökning (‘reflective inquiry’) istället för det som denna undersökning bör leda fram till, och till vilket vi sedan kan fästa vår tro?³

Tro (‘belief’) är ett fundamentalt begrepp inom den pragmatiska filosofin. Inte tro *a priori*, t ex tro på en naturlag, utan tro som resultat av egna undersökningar och reflektioner, och då gärna i form av dialog. Och naturligtvis inte tro istället för vetenskap, utan tro där vetenskapen inte räcker till, eftersom vi trots allt måste erkänna att vetenskapen har sina begränsningar; ibland tvingas vi t ex konfrontera problem i den vardagligt verkliga världen som är så komplexa att vetenskapen inte räcker till för att förklara dem. Det är alltså *inte* så, att vi bör hålla tillgodo med stark tro *istället* för vetenskapen. Nej, det här handlar om två olika sfärer och om demarkationslinjen mellan dessa: en sfär där vetenskaperna och vetenskapliga metoder med fördel är tillämpliga, och en annan där tro som resultat av reflektiva undersökningar och abduktiva slutledningar är att föredra. Problemet är att den ena sfären inte alltid vill erkänna den andras existens. Boverket har, som vi sett, placerat sig mitt på denna demarkationslinje.

Nå, även om man är absolut övertygad om att A löser upp och förklarar en paradoxal eller svårförståelig situation på ett tillfredsställande sätt så måste man komma ihåg att situationen inte bara kan lösas upp av A utan även av B eller D. Det vill säga, problemet med den abduktiva blixten, eller den ”primära abduktionen” som Peirce också talade om, är att den kan visa sig vara fullständigt fel. Lösningen kan visa sig vara både logiskt tillfredsställande och i allra högsta grad trovärdig, men kan *ändå* så småningom visa sig vara otillräcklig i det verkliga livet. Eller för att uttrycka sig sant pragmatiskt: Med tanke på de *konsekvenser* som den valda lösningen leder till kan det finnas andra lösningar som är bättre. Den här insikten är inte trivial. Den utgör i sig, som många har påpekat, en förutsättning för kunskapsbildning, dvs för lärande. I den verkliga världen är de flesta problem komplexa och icke-linjära. Härav följer också att lösningar oftast är provisoriska. Om man inser det och ständigt funderar på bättre lösningar – det är det Dewey uppmanade oss till med sina appeller om ”livslångt lärande” och ”learning-by-doing” – börjar man närma sig en sann läroprocess.

³ Dewey, J.; ”The Pragmatism of Peirce”, i Peirce, C. S.; *Chance, Love and Logic; Philosophical Essays*, edited by Cohen, M. R., University of Nebraska Press 1998.

Glesbygdsverkets "Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet" (1997)

Glesbygdsverkets rapport har underrubriken "Förslag till en utvecklingsinriktad gles- och landsbygdpolitik". Verket uttrycker ingen explicit vision i sitt förslag, men ju närmare man läser det desto mer framträder en visionsliknande ideologi. För att göra denna implicita "vision" tydlig måste vi alltså först analysera några av de centrala idéer som tillsammans konstituerar "förnyelsens landskap".

Idén om industrisamhällets tillbakagång

Glesbygdsverket anser att industrisamhället är på tillbakagång och att bioinfosamhället växer fram. Detta, säger man,

...är en strukturell förändring som på ett avgörande sätt ändrar de grundläggande förutsättningarna för både bo-sättning och arbete. Industripokens centraliserade Ortsstruktur är inte längre självklar, eftersom automatiseringen inom tillverkningsindustrin gjort denna allt mindre personalberoende. Industrins roll som motor i urbaniseringsprocessen är i princip överspelad. (s 6)

Att industrialismen i betydelsen stordriftstänkande ändå dröjer kvar på många samhällsområden beror mer på administrativ konservatism, säger man, än på att den skulle vara den bästa formen för samhällsbyggande. Och vidare:

Om framväxten av stora industrier på sin tid var en starkt bidragande orsak till avfolkning av landsbygden så kan vår tids teknikutveckling bli en omvandlingskraft som verkar till landsbygdens fördel, eftersom den nya informationstekniken gör det lättare att flytta arbetet dit där människor vill bo, istället för att - som i industrisamhället - placera arbetsplatserna där det passar företagen bäst. (s6)

Här skymtar en idé som varit i omlopp sedan 1940-talet. Då dök de första tankarna upp i forskningslitteraturen att den industriella epoken så småningom trots allt skulle få ett slut; frågan var vad för slags samhälle som väntade i framtiden. Under 1960-talet lanserades så idén om kunskap som en trots allt viktigare produktionsfaktor än mark, arbete och kapital, dvs det industrialiserade samhällets grundläggande produktionsfaktorer enligt klassisk ekonomisk teori. Och nu började man tala om "kunskapssamhället" i forskningslitteraturen. Men det var inte förrän under 1970-talet som idén om kunskapssamhället bröt igenom publikt. En flod av böcker välldes fram. Författarna tycktes tävla med varandra att "förklara" det nya samhället. 1970 publicerades t ex Alvin Tofflers *Framtidschocken*. Tio år senare kom samme författare med *Den tredje vågen* i vilken bl a idéer om "det elektroniska hemmet" och hemarbetande "telependlare" lanserades. Och med denna "tredje våg" var inte bara kunskapssamhället här, utan också informationssamhället, och t o m bioinfosamhället. Metaforen om jordbrukssamhället som den första, industrisamhället som den andra, och informations- eller kunskapssamhället som den tredje vågen blev inte bara allmänkunskap utan har också, på ett olyckligt sätt, "bestämt" hur vi talar om, och därmed förstår, de samhällsförändringar som ägt rum under 1900-talet. Det är m a o inte bara så, som många språkfilosofer har påpekat, att språket formas i och av samhället. Det omvända gäller kanske i än högre grad: Språket formar samhället. Det är med ord och språkliga bilder (metaforer) som vi människor både försöker förklara och styra samhället.

Här är inte rätt plats att gå djup in på dessa frågor. Det är emellertid viktigt att understryka, att vågmetaforen är förrädisk. Den lockar till slutsatser av typen att "industrins roll som motor i urbaniseringsprocessen är i princip överspelad", att karakteristika för det industrialiserade samhället klingar av och försvinner under "den tredje vågen", och att urbaniseringsprocessen kommer att avstanna. Detta är ytterligt tveksamma slutsatser. Att det dessutom skulle bero på administrativ konservatism att urbaniseringsprocessen trots allt inte avstannar, utan att den tvärtom tycks accelerera, framstår som en ännu mera förrädisk förklaring; Glesbygdsverket antyder trots allt att skulden för landsbygdens problem ligger på konservativa tjänstemän.

Problemet med vågmetaforen är framför allt, att den inte tar hänsyn till just kunskapens natur och dynamik. Viktig kunskap som under generationer utvecklats på landsbygden har i allt väsentligt *inte försvunnit* i och med mekaniseringen av jordbruket och att den "första vågen", dvs jordbrukssamhället, ebade ut. Tvärtom, jordbrukssamhällets kunskap har till den grad utvecklats att ett par procent av

arbetskraften med tillgång till högteknologiska redskap och excellent kunskap om bruksmetoder nu kan producera all den mat vi behöver, och mer därtill. Detsamma gäller uppenbarligen den mer traditionella industriproduktionen. Industrins produktion och produktivitet ökar samtidigt som antalet yrkesverksamma som direkt jobbar med tillverkning minskar. Det industrialiserade samhällets kunskaper om organisation, ledning, styrning, distribution, osv vidareutvecklas dessutom i det sk kunskapssamhället. Forskning i stor skala, sk "big science", sker visserligen i ytterligt sofistikerade men trots allt i industriliknande former. Den gamla industrin krymper personellt, men den sk kunskapsindustrin växer. Industristrukturerna är alltså inte alls överspelade. Tvärtom, de förfinas och vidareutvecklas. Den kunskapsbaserade industrins snabba expansion i universitets- och högskolestäderna under de senaste decennierna är tydliga tecken på detta.

En ny kunskapssyn och nya värderingar

Glesbygdsverket anser också att i och med att industrisamhället håller på att ebba ut så är en ny kunskapssyn på väg att växa fram i samhället:

Industrialismens hierarkiska tänkesätt, som bygger på föreställningen att ökad kunskap automatiskt leder till bättre kontroll, förlorar sin relevans. Istället är vi i färd med att utveckla en kunskapssyn av diametralt motsatt karaktär; vi ser att kunskap istället föder tvivel och ambivalens, eftersom världen idag framstår som mer öppen och beroende av okända faktorer och komplexa skeenden. (s 7)

För planerare och beslutsfattare utgör den här utvecklingen en stor utmaning, säger verket vidare. Detta eftersom den nya kunskapssynen förutsätter nya planerings- och beslutsformer med större öppenhet och där alla berörda har möjlighet att delta. "Av detta följer också insikten om att utveckling aldrig kan administreras fram." Detta kräver förändrade roller och attityder på olika nivåer i samhället. Ledstjärnan måste vara "att det är människor och företag i bygden som skapar utveckling och att uppgiften för samhällets institutioner är att vara 'möjliggörare' och bidra till att utvecklingsklimatet blir så gynnsamt som möjligt."

Här möter vi flera sammanvävda idéer. En idé är att modernismen och dess positivistiska kunskapsideal nu håller på att ersättas av postmodernismens relativism. Samtidigt ställs föreställningen att samhället kan styras och administreras "uppifrån" åt sidan för idén att förändring och utveckling måste komma "nedifrån". I perspektivet att uppgiften för samhällets institutioner är att vara möjliggörare för ett så gynnsamt utvecklingsklimat som möjligt finns också en antydning att idén om styrning mot bestämda mål är en utopi; samhället är ett komplext och dynamiskt system; regering och riksdag, kommunstyrelse, landsting, politiska partier, fackliga organisationer, osv måste utveckla nya roller. Ty, och detta är Glesbygdsverkets bärande idé, det är människor och företag i bygden som skapar utvecklingen.

Hur skall vi förstå den här planeringssynen? För det är uppenbart, att vi här har att göra med en planeringssyn i den mening som vi givit begreppet i avsnittet ovan om Boverket. Det är definitivt inte en planeringssyn som har med policyanalys att göra. Det är heller inte fråga om den socialreformatoriska planeringssynen. Men det är heller inte entydigt dialogtraditionen vi står inför, även om Glesbygdsverket redovisar dialog och samråd med många människor och organisationer. Nej, det Glesbygdsverket förespråkar liknar mer social mobilisering; man vill inte bara förändring och utveckling inom det bestående systemet, man vill förändring av systemet som sådant. Samtidigt finns ingenting i verkets skrivning som tyder på en "revolutionär" hållning. Man antyder snarare att det här är fråga om något oundvikligt som innebär att "samhällets institutioner" mer eller mindre kommer att tvingas att söka sig nya identiteter och roller. Den enda institution i samhället som enligt Glesbygdsverkets mening fortfarande har en tydlig identitet är bygden. När vi i Boverkets vision och syn på planering har sett en pragmatisk och voluntaristisk hållning till framtiden så anar vi i Glesbygdsverkets snarare en deterministisk – bygden utgör oundvikligen modellen för det framtida och långsiktigt hållbara samhället.

Demokratisyn

Det är mot den här bakgrunden man måste förstå att Glesbygdsverket för in vad verket kallar ”den fjärde planeringsnivån”, dvs en nivå under den kommunala. Bygden måste få rätt att ta initiativ, definiera behov och forma lösningar för sin utveckling, dvs den skall ha initiativrätt. Denna rätt, fortsätter verket, måste bygga på strategiska planer, formade i samverkan mellan bygdens olika aktörer och den skall vara förankrad hos andra berörda parter. Det är bygdepolitikens viktigaste uppgift att ”myndigförklara bygdens människor” ...

... och tillåta dem att själva formulera sina behov och forma den politik som uppfyller de behoven. I denna politik ingår ett större inslag av investeringar i det mänskliga kapitalet, i människors egna och gemensamma utvecklingsprocesser, det som inom EUs LEADER-initiativ benämns ”animation” och ”capacity building”. I en vidare mening handlar detta om att ta till vara bygdens modellvärde för att fördjupa demokratin i Sverige. (s 7)

Verket rör sig m a o från nationell, regional och kommunal planeringsnivå mot den fjärde nivån, bygdenivån. Den femte nivån skulle därmed kunna vara familjen, och den sjätte individen. Innebär detta att Glesbygdsverket därmed rör sig från ett samhällscentrerat demokratiideal mot ett individcentrerat? Det är inte lätt att säga. Vad vi däremot omedelbart kan säga är att Glesbygdsverket placerar sig i ett spänningsfält som statsvetaren Jörgen Westerståhl för en del år sedan karakteriserade på följande sätt:

Här, i spänningsfältet mellan kollektiva och individuella lösningar av olika samhällsproblem, tycks den mest spännande ideologiska stridsfrågan, under den tid vi kan överblicka, vara belägen.⁴

Uppsala universitets dåvarande rektor, Stig Strömholm, skisserade en liknande scenbild:

Det är, tror jag, [...] i utstakningen av gränserna mellan det enskilda levernet och det kollektivasom det bränner till när man söker inventera alternativen.⁵

I det här spänningsfältet bränner det fortfarande till på många olika sätt. Glesbygdsverket pekar på frågan om initiativrätten till förändring och utveckling, och därmed på roll-, och egentligen, maktfördelningen mellan de olika ”nivåerna” i samhället. Ju mer man granskar verkets argumentering desto mer framträder emellertid en idévärld som trots allt lutar mer mot det individuella än det kollektiva. Idén om ”investeringar i det mänskliga kapitalet, i människors egna och gemensamma utvecklingsprocesser” är ett exempel. Ursprunget är Gary Beckers humankapitalteori från 60-talet som handlar om sambandet mellan investering i utbildning och lönebildning för just enskilda individer. Men att argumentera med utgångspunkt från idén om ”investeringar i det mänskliga kapitalet” är tveeggat (vi skall gå djupare in på detta i vår analys av NUTEKs framtidsvision). Ekonomhistorikern Eskil Ekstedt skrev för ett tiotal år sedan i sin bok *Humankapital i brytningstid*:

Idag nöjer man sig ofta med att betrakta investeringar i humankapital på ett liknande sätt som man betraktar investeringar i realkapital. Humankapitalet uppfattas därmed som något enhetligt, trots att det i verkligheten uppträder i oerhört många former och i oändligt många sammanhang. Själva begreppet humankapital lockar till ett reduktionistiskt synsätt. (s 36)

Att humankapitalet oftast uppfattas som något enhetligt är således tvärt emot vad Glesbygdsverket är ute efter. Verket betonar värdet av det särskilda och specifika framför det enhetliga och generella. Man påpekar också, att när det gäller olika gles- och landsbygder finns det både generella och specifika problem. De senare varierar från bygd till bygd. Glesbygdsverkets poäng är att industrisamhällets sätt att lösa problem har varit att se alla problem som generella problem. Detta har t ex varit tydligt i regionalpolitiken, säger man. Vi menar, att man således måste förstå Glesbygdsverkets idé med den fjärde planeringsnivån som just ett sätt att komma tillrätta med, som verket uppenbarligen uppfattar det, de tre högre nivåernas tendens att dra allt och alla över en kam. Den ”nomotetiska” ansatsen, dvs strategin att hantera ett visst samhällsproblem enligt en generell lag, gör det naturligtvis lättare från ett

⁴ ”Socialismen är död”, Dagens Nyheter 16 okt 1988.

⁵ ”Borgerlig styrka att värna om individen”, Svenska Dagbladet 23 mars 1991.

centralt perspektiv att kontrollera och administrera. En vanlig kritik mot ”det förvetenskapligade samhället” är just att de övre planeringsnivåerna av maktskäl föredrar det enhetliga, generella, universella, vetenskapligt lagbundna, det nomotetiska, och att man inte tar tillräcklig hänsyn till det enskilda, specifika, partikulära, det ”idio-grafiska”, dvs till beskrivningar av det säregna. Glesbygdsverket sammanfattar sitt resonemang på den här punkten med ett konkret exempel, som samtidigt säger något typiskt för verkets implicita vision.

Redan i dag kännetecknas såväl närings- som arbetslivet i gles- och landsbygd av framtidens sätt att organisera produktion. Människor arbetar i olika branscher parallellt, och får sin försörjning på flera olika sätt. För att stimulera denna utveckling bör hindrande regelverk och byråkrati, som utformats för storskaligt näringsliv och traditionella arbetsformer, ändras. (s 9)

Människor i gles- och landsbygd försörjer sig således på olika sätt i olika branscher, jobben och sätten att försörja sig är specifika. Men samhällets regler är generella.

Glesbygdsverkets implicita vision

Så som vi uppfattar Glesbygdsverkets hållning finns alltså framtidens sätt att organisera samhällets produktion egentligen redan förverkligad i gles- och landsbygden. I bygden finns också ett modellvärde vad gäller fördjupningen av demokratin; samhället utvecklas nedifrån, från bygderna. Uppgiften för stat, region och kommun blir att underlätta denna utveckling. I den här implicita visionen finns också en antydning om att människorna mår bättre på landsbygden än i städerna, det är på landsbygden människorna egentligen vill bo; det postmoderna och urbaniserade samhället präglas av osäkerhet och relativism medan gles- och landsbygden utmärks av god miljö och lokal mobilisering. I Glesbygdsverkets implicita vision av det långsiktigt hållbara samhället har gles- och landsbygden redan kommit tillbaka till framtiden.

NUTEKs ”Regioner på väg mot år 2015” (Rapport 1997:10)

Den uteblivna visionen

Inte heller NUTEK har formulerat en explicit vision. Det är tveksamt om man i det digra utredningsmaterialet ens kan hitta en implicit vision. Å andra sidan, regeringens uppdrag till NUTEK var inte att utforma en vision, utan att ”sammanställa och redovisa nuvarande regionala *utvecklingstendenser* fram till år 2015 ...”.

NUTEK genomförde uppdraget som en serie studier, dels inom verket, dels som skilda samverkansprojekt med Glesbygdsverket, Expertgruppen för regional utveckling (ERU), Boverket och Naturvårdsverket och några konsultföretag. Till utredningsarbetet fanns också knuten en referensgrupp med representanter för - förutom de ovan nämnda myndigheterna - Arbetsmarknadsstyrelsen, tre länsstyrelser och Svenska Institutet för Regional forskning (SIR). Den huvudrapport (R1997:10) som NUTEK lämnade till regeringen i januari 1997, och som vi här koncentrerar oss på, är delvis en *sammansmältning* och delvis en *sammanställning* av delvis mostridiga fakta och aspekter ur hela detta material. De här omständigheterna har betydelse för hur man, *jämfört med* de explicita och implicita Sverige-visioner som kommunikationskommittén och de tre andra myndigheterna har presterat, bör förstå NUTEKs arbete med ”utvecklingstendenser fram till år 2015: Huvudrapporten innehåller ingen vision, och den idémässiga basen är inte helt konsistent.

”Utvecklingstendenser” står det alltså i uppdraget till NUTEK. Det tyder vid första anblicken på induktiv prognosticering, dvs en samhällsvetenskapligt orienterad ansats. Det är också tydligt, att NUTEK i sin framställning nogsamt försöker upprätthålla gränsen mellan *är och bör*, mellan fakta och värderingar. Vid en närmare granskning visar det sig att NUTEK i stort sett har arbetat med tre analysformer: man har kategoriserat, man har gjort induktiva framtidsbedömningar (”forecasting”), och man har arbetat med en särskild form av scenarioteknik för att göra konsekvensbedömningar (”back-casting”).

NUTEK har därtill använt sig av två bedömningsmodeller, som båda bygger på att man ställer funktionella regioner mot administrativa. I den ena modellen ställer man framför allt lokala

arbetsmarknadsregioner mot kommuner och län. Genom att ställa dessa kategorier mot varandra över tiden kan man dra induktiva slutsatser om förändringar och göra framtidsbedömningar (prognoser). Nutek påpekar dock att den här modellen för framtidsbedömningar "tenderar mot konservatism eftersom man bygger in resultaten av många års utveckling i bedömningarna". I den andra modellen har man översatt sysselsättning och befolkning i en numerisk analys där den framtida nationella utvecklingen i skilda sektorer har applicerats på regionernas branschmix. Givet tre scenarier – (1) att Sverige år 2015 har en BNP per capita som ligger på samma nivå relativt resten av OECD som år 1975; (2) att Sverige lyckas hålla samma utvecklingstakt som resten av OECD fram till år 2015; (3) att Sverige fortsätter att tappa i ekonomisk utveckling relativt OECD i samma takt som under perioden 1975-1995 – kan man så s "baklänges" illustrera vissa ekonomiska samband. Man säger t ex att "det sk högalternativet för Sveriges ekonomiska utveckling [förutsätter] en stark tonvikt vid kunskapsintensiva verksamheter, vilka är förknippade med stora lokala arbetsmarknader för de högtbildade."

I NUTEKs utredning finns m a o inga explicit uttryckta önskvärda mål för framtiden; där finns alltså istället tre *tänkta* BNP-nivåer. Ur dels dessa tänkta nivåer som huvudpremiss (first principles), dels ett stort antal specifika premisser som utvecklats i samarbetet med andra myndigheter och som redovisas i det omfattande rapportmaterialet, har NUTEK kunnat deducera konsekvenser; givet X och givet Y, alltså Z. Detta är en vanlig form för "back-casting", men man skulle också kunna kalla metoden "baklänges-deducering". NUTEK har med andra ord aktat sig noga att från "är" nalkas "bör"; man skiljer på fakta och värderingar. De tre tänkta BNP-nivåerna är rent matematiskt-statistiska.

Detta innebär, att i den mån man alls skulle kunna tala om en vision i det här sammanhanget så har NUTEK överlåtit åt regeringen att abduktivt sluta sig till en vision mot bakgrund av det samlade utredningsmaterialet och de gjorda konsekvensanalyserna. Detta är också den rimliga förklaringen till att det i NUTEKs utredning i stort saknas överväganden om strategier, styrning, utvärdering, uppföljning, osv.

Den mest sannolika tolkningen av detta - utebliven vision, inga mål och strategier – är inte att NUTEK trots allt enligt regeringens uppdrag enbart skulle "sammanställa utvecklingstendenser", dvs att det inte var NUTEKs uppgift att leverera en vision, osv. Nej, NUTEK har liksom Glesbygdverket uppträtt som stabsmyndighet, vars uppgift det är att leverera underlag för regeringens propositioner och riksdagens beslut. Detta är en roll med implicita ideologiska förtecken. På personalplanet handlar det om professionella ideal som lutar mot ett samhällsvetenskapligt förhållningssätt; det handlar om att kritiskt granska styrkor och svagheter, problem och möjligheter, och att hålla sig till fakta, men att akta sig för värderingar.

Värdekonflikter

Även NUTEK pekar emellertid på den latent värdekonflikt mellan miljövärden och ekonomisk utveckling som finns i Brundlandkommissionens och Rio-konferensens (Agenda 21) principer för långsiktigt hållbar utveckling. Samtidigt säger man i huvudrapporten, rent allmänt, att de flesta av dessa principer trots allt öppnar för framsynta företag att finna nya nischer eller komma fram med nya produkter. "Näringslivet har fått en viktig uppgift", säger man, "att förändra produkter och processer så att de anpassas till naturens lagar och resurser". När det gäller transportekonomiska aspekter på denna värdekonflikt blir tonen dock en annan. Man hänvisar till idén om internalisering av externa effekter (se diskussionen ovan om Kommunikationskommitténs betänkande), men man påpekar omedelbart att den massiva satsning på regionala snabbtåg som redan inletts kommer att bli så kostsam att den egentligen måste ifrågasättas. Och återigen hänvisar man till framtiden som lösningen på värdekonflikten: "Erfarenheten talar dock för att man ofta underskattar näringslivets flexibilitet när det gäller att utveckla nya transportlösningar". Under rubriken "Sammanfattande bedömningar" ger man dock slutligen följande besked:

Den sannolikt viktigaste förutsättningen för framtidens regionala struktur är möjligheterna att vidmakthålla den mycket höga individuella rörligheten. [...] I sammanhanget bör därvid observeras den mycket utsträckta och omfattande pendlingen bland personer med högre utbildning. För stora delar av denna kategori synes pendling vara det enda sättet att kombinera arbete och skilda

boendepreferenser. Om den individuella rörligheten reduceras i skuggan av kraftiga förändringar i drivmedelspris på grund av t ex växthuseffekten minskar möjligheterna att behålla detta väl fungerande system. (s 198)

Vi gör bedömningen att NUTEK har sett som sin uppgift att i första hand värna förutsättningarna för den regionala utvecklingen, och att man överlåtit till regeringen att hantera konflikten mellan miljövärden å ena sidan, och å den andra de värden som ett väl fungerande transportsystem erbjuder, men då till det trots allt sannolika priset av en försämrad miljö.

Långsamma värderingsförskjutningar och demokratisyn

NUTEK använder sig också av vågmetaforen. Övergången från jordbruks- till industri- till kunskapssamhälle har lett till värderingsförskjutningar, konstaterar man. Men förskjutningar av det här slaget är mycket långsamma, ”mer radikala förändringar kan skönjas först efter ett generationsskifte”. En typ av värderingsförskjutningar som NUTEK emellertid särskilt framhåller är sådana som kan ses som effekter av den generellt sett höjda kunskapsnivån i Sverige. Höjd kunskapsnivå har bl a lett till krav på ökat ansvarstagande, vilket i sin tur lett till att tidigare tillämpade hierarkiskt uppbyggda strukturer har övergått i mer platta organisationsformer. Ny teknik har också lett till att gränser mellan arbetare och tjänstemän till stor del har försvunnit. ”Organisationsformer som bygger på mer självständiga grupper/personer kan väntas få fortsatt stor betydelse.” Med utgångspunkt i denna bedömning och via ett kort resonemang om förekomst och omfattning i Sverige av social ekonomi och lokal mobilisering, som ”kan vara alternativ i glesbygd genom sin småskalighet, vilket ger möjligheter till fortsatt eller ny verksamhet där”, tar även NUTEK upp frågan om demokratins fördjupning. Man anger att resonemanget i den delen ”bygger på uppgifter från Glesbygdsverket”.

Vi har ovan diskuterat Glesbygdsverkets demokratisyn och dess koppling till värderingsförskjutningar i samhället och behöver inte upprepa vår diskussion i den delen. Men det finns en annan aspekt på samma fråga som är värd att observera och som finns implicit i NUTEKs resonemang. Det gäller tidsperspektivet. I diskussionen ovan om Kommunikationskommitténs syn på internalisering av externa effekter har vi varit inne på skillnader mellan neoklassisk ekonomisk teori och institutionell. Den senare utgår typiskt från ett historiskt perspektiv, d v s inom institutionell teori intresserar man sig för processer över tiden, t ex vad gäller lärande och tillit, medan neoklassikerna förutsätter ahistoriska jämviktslägen, t ex mellan utbud och efterfrågan. Vi menar att det är tydligt i framför allt NUTEKs resonemang att man som princip utgår från samtiden för att bedöma framtiden. Visserligen säger man alltså om sina egna modeller för framtidsbedömningar att de ”tenderar mot konservatism eftersom man bygger in resultaten av många års utveckling i bedömningarna”, men det är förhållandevis korta historiska perspektiv det är fråga om.

Ett sätt att se på frågan om tid och institutioner när det gäller samhällsutveckling är, för det första, att diskutera i termer av inte bara fysisk och social infrastruktur, som NUTEK i huvudsak gör, utan också i termer av mental infrastruktur, vilket NUTEK gör i endast begränsad omfattning. Dessa tre infrastrukturer hänger naturligtvis ihop, inte minst i ett tidsperspektiv. Fysisk infrastruktur kan vi bygga upp eller riva ned på relativt kort tid. Social infrastruktur kräver större delen av, eller en hel, generation att påverka eller ändra. Mental infrastruktur har ofta djupa historiska rötter, som kan sträcka sig hundratals år tillbaka i tiden.

Vad vi vill säga med denna reflektion är, att NUTEKs perspektiv i huvudrapporten i princip är ett ahistoriskt och samhällsvetenskapligt perspektiv som förefaller höra mer hemma i en neoklassisk, ekonomisk-teoretiskt influerad idévärld än i en institutionell och evolutionistisk. Ser man närmare på andra delar av NUTEKs huvudrapport blir den här kategoriseringen emellertid inte alldeles entydig.

Ekonomisyn

Under rubriken "Vad bör det allmänna göra?" konstaterar nämligen NUTEK, att "enligt ekonomisk teori skall det offentliga skapa förutsättningar för en ekonomisk utveckling främst genom att korrigera marknadsmisslyckanden ...". Men vad "ekonomisk teori" stipulerar är naturligtvis inte så entydigt som NUTEK här låter påskina; dessutom är det uppenbart att det återigen är neoklassisk ekonomisk teori man utgår från.

Det torde ha framgått av vårt resonemang ovan att vi anser att det pågår ett teoriskifte inom 'economics'; man talar t o m om paradigmskifte, och stundom om en ny ideologi. I mitten av 70-talet utmanades således keynesiansk ekonomisk teori av neoklassisk, som i sin tur nu alltså utmanas av teorier om evolutionär och institutionell ekonomi och av idéer om 'innovation systems' och 'learning economies'. Kärnpunkterna i de båda senare koncepten utgörs av fem deskriptiva och normativa påståenden: (1) Kunskap är visserligen den mest fundamentala resursen i en modern ekonomi (vilket även neoklassikerna utgår från), men den viktigaste *processen* i en sådan ekonomi är *lärande*; (2) Lärande är i första hand inte en individuell process utan en social och interaktiv process, som bara kan förstås i sin institutionella, kulturella och historiska kontext; (3) Att människor tillsammans gör och använder saker indikerar dessutom lika viktiga lärprocesser för ekonomin och samhället i stort som de lärprocesser som äger rum inom den obligatoriska skolan och inom högre utbildning och forskning; (4) Kollektivt lärande och entreprenörskap överskrider det enskilda företaget, kluster av företag, ja företagandet överhuvudtaget, det omfattar hela nationen, det är t o m internationellt till sin karaktär; (5) I en modern ekonomi måste regeringen spela en medveten och aktiv roll i den didaktiska processen.

Förutom att "de nya ekonomerna" alltså principiellt utgår från ett historiskt perspektiv är de till skillnad från neoklassikerna (som fokuserar på optimerande individer) framför allt intresserade av kollektiv av olika slag: lokala, regionala nationella och globala innovationssystem, och därmed även nätverk, kluster, industriella distrikt, osv. Var och hur skall vi placera in NUTEKs bedömningar i det här komplexa idéfältet?

Den bild som växer fram är kluven. Det verkar nästan som om NUTEK i huvudrapporten försöker stå med ett ben i vardera "teori-läget", och att man använder sådana teoretiska utgångspunkter för sina argument som bäst passar för tillfället. Man använder t ex idén om jämviktslägen från neoklassisk teori:

Det förefaller således som om ekonomin närmat sig ett icke-optimalt jämviktsläge - ett jämviktsläge där utbud och efterfrågan dock inte är lika - och att arbetskraftens geografiska rörlighet till stor del har upphört att vara ett "smörjmedel" i den ekonomiska omvandlingsprocessen. (s 66)

Under rubriken "Kompetensutvecklingens betydelse" hänvisar man också till humankapitalteorin:

Humankapitalet är också en internationellt relativt orörlig produktionsfaktor och eftersom näringslivet förväntas anpassa sig till tillgången på olika produktionsfaktorer, antas tillgången till välutbildad arbetskraft vara central för ett lands konkurrenskraft. Investeringar i humankapital görs främst genom utbildningssystemet (s 78)

Förutom att humankapitalteorin måste ses som en del av det större neoklassiska teoriperspektivet är det värt att notera att hänvisningen till kunskap som produktionsfaktor också är en del av samma perspektiv.

Å andra sidan för NUTEK också fram flera resonemang om industriell klusterbildning, vilket framför allt har emanerat från teoribildning inom ekonomisk geografi men som också står centralt inom den nya institutionella teoribildning över huvudtaget. NUTEK hänvisar också till Michael Porters *The Competitive Advantage of Nations* som kom ut 1990 och som väckte stor uppmärksamhet, men som trots allt endast representerade en del av det nya tänkandet.

Ett sätt att förstå NUTEKs hållning i det nya och komplexa ekonomisk-teoretiska fältet är, som ett par aktionsforskare har uttryckt det, att samhällsvetenskaplig teori och självförståelse över huvudtaget har förändrats, från

... fokus på att lägga fram den enda och rätta teorin [...] till en mer pluralistisk och pragmatisk syn på teori. Fler än en teori är möjlig i en och samma situation och teorins primära roll är att generera idéer och nya perspektiv snarare än att garantera sanningen.⁶

Ett kanske trots allt troligare sätt att förstå kluvenheten i NUTEKs huvudrapport är emellertid att verket när uppdraget utfördes (1995-96) ännu inte hade observerat det veritabla stormanlopp som tio år tidigare hade startat mot neoklassisk teori, och då inte bara från evolutionärt och institutionellt inriktade ekonomer utan också från många andra håll.⁷ I NUTEKs broschyr "Tillväxt 2000 – så växer Sverige" från september 1999 framgår det nämligen mycket tydligt, att man nu satsar på "dynamiska innovationssystem", på lär- och kunskapsprocesser, på starka regioner, dvs på en politik som är mer konsistent i förhållande till den nya ekonomiska teoribildningen.

Naturvårdsverkets "Sverige år 2021 – vägen till ett hållbart samhälle" (Rapport 4858, 1998)

Visionen som målbild

Naturvårdsverket har i sin rapport från januari 1998 konsekvent genomfört en "back-casting". Metoden innebär i princip, säger Naturvårdsverket, att man beskriver "framtiden först, och vägen dit sedan"; och med denna metod, "kan man föra en förutsättningslös diskussion om möjligheterna att lösa miljöproblemen i framtiden, utan att initialt vara bunden av de hinder som finns i dag."

Redan ordet "förutsättningslös" och frasen "utan att initialt vara bunden av de hinder som finns idag" reser frågor och väcker nyfikenhet. Det påminner om titeln på filosofen Thomas Nagels bok *The View from Nowhere*, som alluderar på det gamla problemet att vi människor aldrig kan ställa oss utanför den mänskliga kunskapen för att "objektivt" bedöma denna kunskap – vi är ju trots allt alltid del av den. Vi kan med andra ord heller aldrig föra en förutsättningslös diskussion och vi kommer i viss mening alltid att vara bundna av de hinder som finns idag. Så, hur ser alltså Naturvårdsverkets "back-casting"-metod egentligen ut?

Naturvårdsverket har utgått från de långsiktiga miljömål som återfinns i Bruntlandkommissionens rapport, i Rio-konferensens Agenda 21, i Miljöbalken och i regeringens vårproposition 1997 (Bilaga 5, "Ett hållbart Sverige"). De långsiktiga miljömålen "har fungerat som ledstjärnor" för arbetsgrupper som "skissat på sina bilder av Sverige på 25 års sikt". Resultatet av skissandet har blivit *framtidsbilder* som "har skapats utifrån olika idéer om hur ett hållbart samhälle kan utformas". Arbetsgrupperna har närmare bestämt konstruerat två framtidsbilder, "två vitt skilda visioner av Sverige år 2021 [...] som i många stycken är varandras motsatser och där de långsiktiga miljömålen uppnås med olika ansatser ...". I den ena framtidsbilden, som man kallat "Vägvinnaren", är ansatsen storskalig, i den andra, "Stigfinnaren", är den småskalig. Naturvårdsverket framhåller i sin Sverige-vision att man valt ansatserna för att man uppfattar dem som två olika grundprinciper som "tydliggör många vägval som vi står inför när vi vill skapa ett hållbart samhälle."

Naturvårdsverket har därefter konstruerat fyra olika *omvärldsscenarier*. Ett scenario kallar man "Värld i kris", ett annat för "Centrum Stilla havet", ett tredje och fjärde för "Europeisk renässans" respektive "Balanserad utveckling". Scenarierna beskriver världsekonomi, maktförskjutning mellan USA, Västeuropa och Asien, utveckling för de fattiga länderna och den globala miljösituationen. Idén med dessa omvärldsscenarier är att använda dem för att "utvärdera" framtidsbilderna. Detta steg kallar Naturvårdsverket konsekvensanalys, dvs man vill kunna bedöma "vilka framtidsbilder som är mest hållbara och minst känsliga för förändringar i omvärlden". Man har alltså systematiskt jämfört

⁶ Ennals, R. & Gustavsen, B.; "Creating a New European Development Agenda, Learning across cultures." *Concepts and Transformation*, vol. 4, number 1 (1999), s 13.

⁷ Under 90-talet har vi alltså kunnat bevittna ett växande akademiskt intresse för regionalekonomisk teoribildning. Förutom klusterteori, som NUTEK självt nämner, bör man också observera t ex innovationsteori [Lundvall 1992, etc.], det som brukar kallas "the new production of knowledge" eller "Mode 2"-teori [Gibbons, et al 1994], samt trippel-spiral teori [Etzkowitz & Leydesdorff (eds.) 1997, etc].

framtidsbilderna mot omvärldsscenarierna och därefter värderat utfallet mot miljömålen, dvs mot de tre kriterier för långsiktig ekonomisk hållbarhet som lyftes fram redan av Bruntlandkommissionen: ekonomisk, social, och miljömässig hållbarhet.

Genom konsekvensanalyserna har framtidssbildernas starka och svaga sidor identifierats. I de flesta fall har dessa analyser lett fram till en ny framtidsbild, en så kallad *målbild*, där olika element från de ursprungliga framtidsbilderna har kombinerats så att svagheter har eliminerats. Slutligen har de *handlingsvägar* som leder fram till den önskade målbilden beskrivits. (s 13)

Sammanfattningsvis: (1) Två principiellt olika framtidsbilder och fyra omvärldsscenarier har konstruerats. (2) De två framtidsbilderna har ställts mot de fyra omvärldsscenarierna. Utfallet har i sin tur ställts mot kriterierna för långsiktig hållbarhet. Denna utvärdering har syftat till att bedöma vilka delar av de två framtidsbilderna som är mest hållbara och minst känsliga för förändringar i omvärlden och var eventuella målkonflikter uppstår. Detta kallar Naturvårdsverket konsekvensanalys. (3) Analysen har lett fram till en målbild, som är en kombination av de två ursprungliga framtidsbildernas mest miljövänliga och hållbara sidor. (4) Slutligen har man preciserat de handlingsvägar som leder förbi hindren och fram till målbilden.

Det är denna målbild som är Naturvårdsverkets Sverige-vision. Det är en typ av vision som har föga gemensamt med vad Joseph Schumpeter tänkte på när han började skriva om den ensamme entreprenören med förmåga att intuitivt utveckla en vision av en önskvärd framtid, att förmedla en trovärdig bild av denna framtid, och att övertygande argumentera för den bästa vägen för att förverkliga visionen. Den avgörande skillnaden handlar om det första steget. Medan Schumpeters entreprenör således intuitivt kom fram till sin vision har Naturvårdsverket utvecklat sin vision med vetenskaplig systematik. Den fråga vi vill fästa uppmärksamheten på är de kunskapsteoretiskt ideologiska aspekterna på denna systematik. Vi anser att man inte kan - *ingen* kan - föra en förutsättningslös diskussion om möjligheterna att lösa miljöproblemen i framtiden. Men vilka är så fall de idémässiga förutsättningarna för Naturvårdsverkets *målbild*? Det vill säga, vi skall inte i första hand diskutera de idémässiga aspekterna på de mål man ytterst har utgått från. Det har många andra gjort. Nej, här gäller alltså frågan vilka idéer och föreställningar som "ligger bakom" Naturvårdsverkets *sätt* att med utgångspunkt från miljömålen nå fram till målbilden. Eller uttryckt på annat sätt: Vilka har Naturvårdsverkets metodologiska grundantaganden varit?

Metodologiska grundantaganden

"Back-casting" är inte bara *en* metod, med ett fåtal parametrar och några enkla handgrepp. Nej, här står vi egentligen inför ett komplex av metoder. Och dessa metoder bygger i sin tur på bestämda metodologiska traditioner och ställningstaganden – ideologier om man så vill.

Låt oss börja med de två framtidsbilderna. Att som "ledstjärnor" använda de långsiktiga miljömålen för att "skissa" på två framtidsbilder kan rimligen inte ske i ett idémässigt vakuum. De två framtidsbilder som Naturvårdsverket utvecklat är inte neutrala och värderingsfria - de kan omöjligt vara det. Detsamma gäller naturligtvis de fyra omvärldsscenarierna. De är heller inte neutrala och värderingsfria. Man skulle naturligtvis kunna utveckla ett oändligt antal omvärldsscenarier med andra värderingsmässiga förutsättningar. Så varför just dessa fyra? Om man anser att de är rimligt sannolika, så är det dessutom *i sig* en värdering.

Nåväl, det är egentligen inte detta som är vår poäng. Som framgått av det ovanstående menar vi att man faktiskt måste acceptera tro och övertygelse som utgångspunkter när man står inför sina vägval; det är vad vi vill ha sagt med resonemanget om både Alice och katten, och de äldre amerikanska pragmatikerna. Nej, vår poäng är att Naturvårdsverket använder framtidsbilderna och omvärldsscenarierna som premisser för deduktiva slutledningar. Detta handlar om förment vetenskaplighet genom att värderingsfrågorna objektiviseras: Givet en viss framtidsbild och givet ett viss omvärldsscenario faller vissa konsekvenser ut rent logiskt; Givet X och givet Y, alltså Z. Schemat är detsamma som i den klassiska syllogismen om Sokrates: Alla människor är dödliga; Sokrates är en människa; Alltså kommer Sokrates att dö. Men som vi sagt ovan, det som logiskt följer av deduktiva slutledningar finns redan i premisserna. Det vill säga, *de slutsatser som faller ut ur konsekvensanalysen fanns redan inlagda i framtidsbilderna och omvärldsscenarierna av*

Naturvårdsverkets experter. Hade man valt andra framtidsbilder och andra omvärldsscenarioer hade de deducerade konsekvenserna blivit andra. Johan Hedrén har i sin avhandling *Miljöpolitikens natur*⁸ på ett lysande sätt diskuterat hur den miljöpolitiska diskursen även på andra sätt ”styr” vilka frågor som är viktiga, vilka som faller inom ramen för diskursen och vilka frågor som överhuvudtaget uppfattas. Det finns med andra ord frågor som genom diskursens utformning blir icke-frågor; ingen tar upp dem, och därmed ”finns” de inte. Längre än så kan vi i det här sammanhanget inte gå in på denna fråga.

Nästa steg i konsekvensanalysen var alltså att utvärdera de deducerade konsekvenserna mot kriterierna för långsiktig hållbarhet, dvs ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Att utvärdera innebär först att jämföra något mot något annat och att därefter värdera skillnaden. Vi ställs återigen inför frågan om perspektiv: Från vilket perspektiv väljer man att kategorisera de entiteter som man vill jämföra? Och mot vad värderar man den konstaterade skillnaden? Det här är klassiska utvärderingsproblem, och fastän de inte nämns i Naturvårdsverkets huvudrapport utgår vi från att de grundligt diskuterades av verkets arbetsgrupper och expertpaneler. Nej, det är en annan problematik vi är ute efter, eller snarare två. Och här måste vi nu göra en utvidgning som handlar om vetenskapssyn och värdefilosofi. Vi skall göra det med hjälp av filosofen och idéhistorikern Isaiah Berlin. Inte för att hans uppfattningar är oomstridda, men för att han är tydlig.

Vår första poäng med den här utvidgningen är att Naturvårdsverkets analys uppenbarligen bygger på en monistisk kunskapstradition, eller ideologi, om man så vill. ”Back-casting”-metoden är en exponent för före uppt ställningen att det finns en uppsättning metoder som representerar det rätta sättet att avtäckta verkligheten dess sanningar och att konfrontera dess problem. Vi säger alltså inte, att Naturvårdsverket hävdar att ”back-casting”-metoden är den rätta metoden. Vi säger att Naturvårdsverket av allt att döma har valt denna metod utifrån *föreställningen* att det finns ett rätt sätt att närma sig verkligheten. Detta sätt exkluderar bl a intuition, tro och övertygelse. Detta är det sätt - det ideologiska grundantagande - enligt vilket man skarpt skiljer mellan är och bör, mellan vetande och tro.

Vår andra poäng är att man trots denna metodologiska grundsyn inte kommer undan det faktum att de premisser man utgår från är värdebaserade. De blir inte mer ”sanna” för att man utnyttjat dem för deduktiv slutledning. Framför allt blir inte slutledningarna mer ”sanna” för att de är resultatet av en deduktiv process.

Vår tredje poäng är att Naturvårdsverket inte har genomfört en värdeteoretisk analys. Med detta menar vi inte att Berlins värdepluralism nödvändigtvis borde vara utgångspunkten för en sådan analys, eller att hans pluralism skulle bara invändningsfri. Nej, men om man avvisar möjligheten att värden kan vara både inkompatibla och inkommensurabla, och därmed inherent i konflikt både sinsemellan och med sig själva, så intar man implicit en värdeideologisk ståndpunkt med avsevärda konsekvenser. En analys av konsekvenserna av denna implicita ståndpunkt saknas i Naturvårdsverkets ”back-casting”. Istället gör man som i alla de andra Sverige-visionerna, man förenar värden som uppenbarligen är oförenliga, man jämför värden som i många fall sannolikt är ojämförbara, och man säger t ex (kursiveringarna är våra):

För att *överbrygga* denna målkonflikt består målbilden för jord- och skogsbruk av en *kombination* av de ursprungliga framtidsbilderna. (s 55)

Och:

Analysen av ekonomisk realiserbarhet har i vissa fall lett fram till målbilder där de ursprungliga framtidsbilderna har *kombinerats* för att öka robustheten. (s 60)

Och, slutligen som exempel:

Målbilderna har utformats i syfte att *skapa balans* mellan de tre hållbarhetskriterierna men också för att skapa robusthet med avseende på utvecklingen i omvärlden. (s 63)

⁸ Ak. Avh.; Linköping Studies in Art and Science 110, Linköping 1994.

Om monism och pluralism, och om att jämföra värden.

Berlin har med emfäs hävdad, att det finns ett gemensamt men olyckligt drag inom den västerländska kunskapstraditionen. De flesta filosofiska skolor inom denna tradition förenas nämligen av ett fundamentalt och genomgående grundantagande, säger han, och det är idén att verkligheten i grunden utgörs av ett förmufligt helt där allting ytterst hör ihop. Och trots att man inom dessa skolor oftast står i skarp motsats till varandra vad gäller frågan *hur* verkligheten ser ut och *hur* man skall avlocka den dess hemligheter, så delar man ändå den grundläggande föreställningen att det åtminstone i princip existerar ett antal sanningar om verkligheten, sanningar som kan upptäckas eller avtäckas, sanningar som kan utgöra bestämda svar på alla våra frågor om den värld vi lever i. Därtill antar man att det finns, ja rent av att det bara kan finnas, *en* rätt metod eller uppsättning metoder för att få tillgång till dessa sanningar, dvs att de metoder som använts för att upptäcka dem är universellt giltiga. Det gemensamma för den västerländska kunskapstraditionen är alltså, att den utgår från, eller strävar mot, en *monistisk* världsbild.

Och ändå är det något både teoretiskt och praktiskt egendomligt med denna monism, ansåg Berlin, ty inget försök att tillhandahålla en sådan enhetlig förklaringsnyckel till världen har hittills fungerat. Man har varken lyckats rekonstruera historien eller kalkylera framtiden med utgångspunkt från någon som helst uppsättning premisser. De försök som gjorts har skett med så många *ad hoc* hypoteser, att direkt observation utan tvekan, och enligt hans bestämda mening, framstår som ett både mer ekonomiskt och informativt förfaringsätt än dessa försök att dra vetenskapliga slutsatser om såväl historien som framtiden.⁹

Berlin var alltså övertygad pluralist. Han förkastade uppfattningen att alla värdekonflikter ytterst kan lösas genom syntes och att alla önskvärda mål kan vara förenliga med varandra. Berlin menade tvärtom, att den mänskliga naturen genererar värden som exkluderar varandra; det finns ingen möjlighet att upprätta en objektiv och hierarkisk relation mellan värden, dvs det finns ingen möjlighet att med anspråk på objektivitet hävda att ett visst värde är viktigare eller mer centralt än ett annat. Ett moraliskt förhållningssätt måste därför ofta innebära, att man *utan* hjälp av universella kriterier måste göra smärtsamma val mellan oförenliga men icke desto mindre lika önskvärda värden. Berlin hävdade, att konsekvenserna av en konsistent pluralism inte bara är smärtsamma och störande, utan att de också så till den grad undergräver några av den västerländska intellektuella traditionens mest centrala, men okritiskt accepterade, grundantaganden, att de sällan sägs rakt ut.¹⁰

Han ifrågasatte alltså den grundläggande idén, att absoluta värden av nödvändighet är förenliga med varandra. Det är tvärtom så, hävdade han, att många värden står i konflikt med varandra, och då kan vi inte utgå från att de förmuflmässigt skall kunna harmonieras. Det är t o m så, enligt vad som ibland kallas "Berlins värdepluralistiska doktrin", att absoluta värden inte bara ofta är oförenliga (inkompatibla), de är dessutom ibland ojämförbara (inkommensurabla). Denna doktrin har dessutom tillämpningar på tre nivåer.

Berlin hävdade nämligen, för det första, att det inom varje moralsystem uppstår konflikter mellan absoluta värden, konflikter som varken kan lösas med teoretiska eller praktiska förmuflsresonemang. Inom vårt eget i allt väsentligen liberala moralsystem betraktas t ex frihet, jämlikhet, välfärd och rättvisa som absoluta värden. Men i praktiken kolliderar de ofta med varandra. Berlin menade t o m att det i grunden råder ett rivalitetsförhållande mellan dem och att det varken finns någon minsta gemensam nämnare eller överbryggande standard med vars hjälp konflikten mellan dem kan förhandlas bort eller jämkas.

För det andra har han hävdad, att vart och ett av dessa absoluta värden i sig är komplext och i grunden pluralistiskt; vart och ett av dem innehåller element som står i konflikt med varandra, och en del av dessa är dessutom i sin tur konstitutivt inkommensurabla. Begreppet frihet är ett exempel på detta: Press- eller informationsfrihet står konstitutivt i konflikt med frihet till privatliv. Jämlikhet är ett annat exempel: Jämlika möjligheter står oftast i konflikt med jämlika resultat, osv.

För det tredje: Olika kulturer genererar olika moralsystem, vilket i sin tur inte bara leder till att värden från olika system kan överlappa varandra, dvs en del värden från olika system visar sig vara både kommensurabla och kompatibla, utan också till att värden från olika system kan visa sig stå i konflikt med varandra, de visar sig m a o vara både inkommensurabla och inkompatibla. Detta handlar om den förm av pluralism - kulturell pluralism - som lättast förväxlas med moralisk relativism, dvs uppfattningen att mänskliga värden alltid är specifika (interna) i förhållande till särskilda kulturella traditioner och att de därför egentligen inte kan göras till föremål för någon som helst förm av rationell bedömning eller kritik ("anything goes"). Men Berlin var inte relativist. Han var begreppsrealist och de värden han diskuterade är objektivt verkliga. Hans värdepluralism var verklig och omfåttade etiska konflikter på tre nivåer, och inkommensurabilitet förekommer samtidigt på var och en av dem. Hans värdepluralism var också en tes om överflöd av värden i konflikt och där val ständigt måste göras.

⁹ Berlin, I.; *The Sense of Reality. Studies in Ideas and their History*, Chatto & Windus, 1996, s 6.

¹⁰ Kelly, A.; "Introduction. A Complex Vision" i Berlin, I.; *Russian Thinkers*, Penguin Books 1978.

Givet att man avvisar en monistisk världsbild och accepterar en pluralistisk kan alltså inte utan vidare ”överbrygga” målkonflikter, och inte heller ”kombinera” värden, respektive ”skapa balans” mellan dem – inte utan att man först gör en värdeteoretisk analys för att undersöka vilka värden som kan respektive som inte kan förenas och jämföras. Den enda antydning vi har funnit i de fem granskade Sverige-visionerna att värdekonflikter kan vara olösliga, dvs att värden kan vara både inkompatibla och inkommensurabla, är i NUTEKs rapport där man nämner (men utan att dra några slutsatser), att Nordplan på Kommunikationskommitténs uppdrag 1996 gjorde en ”scenariostudie över vilka krav som måste uppfyllas för att ett miljöanpassat transportsystem skulle kunna komma till stånd; ”Nordplans slutsats är att de miljömål som tagits fram inom ramen för MaTs-arbetet inte kan nås om inte miljöanpassningen av samhället får status som en överordnad nationell målsättning.”¹¹ Det vill säga, målkonflikter till följd av att oförenliga värden står mot varandra kan oftast inte lösas med annat än maktmedel; i just det här fallet diskuterade Nordplan således att värdet miljöanpassning genom ett majoritetsbeslut i riksdagen (maktutövning på medelhög konfliktnivå) skulle sättas före alla andra värden.

Strategier

I den framtagna målbilden går Naturvårdsverket igenom samhällssektor efter samhällssektor och gör en scenariolikhande presentation av läget år 2021. Målbilden för varuproducerande industri, varor och avfall inleds exempelvis med följande meningar:

År 2021 har människans inställning till att äga varor och tekniska hjälpmedel av olika slag förändrats. Det är viktigare att olika funktioner tillgodoses, t ex att förflytta sig, att bo, att kommunicera, än att själv äga bilen, huset eller datorn. (s 98)

Naturvårdsverket frågar så först vilka hinder det finns på vägen mot att förverkliga målbilden, dvs den framdeducerade bilden av det långsiktigt hållbara samhället. Man räknar upp ett stort antal hinder av typ ”marknaden efterfrågar inte miljöanpassade produkter”, ”utvecklingen inom EU går långsamt”, ”bristande ekonomiska incitament”, ”energiushållning lönar sig dåligt”, osv. Därefter resonerar man sig fram till ”vägar förbi hindren”, t ex ”ökat tvärsektoriellt samarbete”, ”energiskatter”, ”ökad utbildning”, ”miljömärkning”, ”uppföljning och utvärdering”, osv. Man konstaterar slutligen att nyckeln till det framtida hållbara samhället ligger i att ”miljö-politiken och systemlösningar måste anpassas till de lokala förutsättningarna”. Detta innebär, säger man sammanfattningsvis, att de två viktigaste frågorna när det gäller miljöpolitiken är att dels ”tillämpa en långsiktig strategi för miljö och utveckling (riksdag och regering)”, dels utarbeta kommunala styrmedel (kommuner)”.

Här står vi alltså inför en strategi: Målbilden är preciserad, hindren för att förverkliga målbilden likaså, och därtill har Naturvårdsverket angivit hur man skall kunna ta sig förbi hindren. Men vad för slags strategi är detta? Man brukar tala om föreskrivande och beskrivande strategier. De förra anger hur man med systematisk analys skall ta sig in i framtiden, de senare är handlings- och lärororienterade. Naturvårdsverket har uppenbarligen arbetat med en föreskrivande strategi, dvs strategi som avsiktlig plan. Det är återigen lämpligt med en liten utvidgning.

Vi återvänder nu till den ovan (s 29) citerade målbilden för varuproducerande industri, varor och avfall: Naturvårdsverket säger alltså att år 2021 har människans inställning till att äga varor etc förändrats. Då kommer det att vara viktigare för människan att olika funktioner tillgodoses, t ex att förflytta sig, att bo, att kommunicera, än att själv äga bilen, huset eller datorn. Poängen är att detta *inte* är en framtidsbild, utan en *målbild*. Trovärdigheten i Naturvårdsverkets föreställning om människans värderingar år 2021 handlar således inte om huruvida vi tror eller inte tror på att folk då kommer att värdera tillgodosedda funktioner högre än ägande. Nej, här handlar det om huruvida *strategierna* för att *åstadkomma* denna värderingsförskjutning hos människor, dvs att nå målbilden, är trovärdiga eller inte. Och nu kan vi skönja två principiellt olika sätt att försöka att åstadkomma samhällsförändring – egentligen två olika ideologier med rötter ända ned i antiken. Här måste vi dock nöja oss med en kort och sammanfattande kommentar.

¹¹ NUTEKs Rapport 1997:10, s 121.

Föreskrivande strategier

Strategi som ämne har dels ett militärt, dels ett industriellt ursprung. Vi skall i huvudsak hålla oss till det industriella eftersom det är det som mest påverkat den offentliga sektorn. Som vi skall se aktualiserades dock en del klassiska militärstrategiska tänkare på 80-talet.

Strategi som centralt begrepp inom näringslivet lyftes fram samtidigt som man allmänt började diskutera betydelsen av ledarskap i företagen. Detta skedde i början av 60-talet. Tidigare var strategi och ledarskap i stort sett okända begrepp inom både näringslivet och den offentliga sektorn. Den första mer sammanhängande teoribildningen inom strategiområdet kallades designskolan och utmärktes av att man ansåg (1) att utformning av strategier måste vara en medveten tankeprocess, (2) att det är den högste chefen i organisationen som är strategen, (3) att designprocessen är färdig när strategierna är färdigformulerade och explicita, (4) att strategierna måste vara förhållandevis enkla, och (5) att de kan implementeras först när de är formulerade. Kritiken mot designskolan kom vartefter att koncentreras på idén att strategiprocessen är en intellektuell verksamhet som hör hemma högt uppe i organisationen, och således skild från praktiken ”nere på golvet”. På ett djupare plan handlade detta om det uråldriga kunskapsteoretiska problemet om sambandet mellan tanke och handling, själ och kropp, osv.

Under 70-talet vidareutvecklades designskolan genom den sk planeringsskolan. Nu framhöll man (1) att planeringsprocessen bör brytas ned i antal delmoment, (2) att den utarbetade strategien bör utformas som en hierarki av huvud-, del- och substrategier, (3) att begreppen strategi, planering och kontroll i stort är synonyma, och (4) att strategiprocessen bör vara formaliserad. Särskilda strategi- eller planeringsavdelningar inrättades nu i många företag och organisationer. Det var också inom planeringsskolan som man vid mitten av 70-talet började förorda scenariotekniker, och då enligt tanken att om man inte kan prediktera framtiden så kan man åtminstone spekulera kring olika framtidsbilder. (Den hittills mest kända scenarioövningen genomfördes inom Royal Dutch Shell som i ett scenario redan hade ”prövat” effekterna av en råoljekris när en sådan inträffade 1973.) En annan typ av verksamhet som utvecklats inom den här skolan var att bygga upp strategiska kontrollfunktioner av olika slag; begreppet ”controller” hör hit. Kritiken mot planeringsskolan har inriktats på att strategiprocessen har tagits över teknokrater som befinner sig långt från den egentliga verksamheten; kritikerna menar att empiriska data visar att skickliga strateger är människor som inte fjärrar sig från det praktiska och vardagliga livet utan som tvärtom deltar aktivt i det och som har förmåga att se strategiska samband och mönster i all den information de s a s möter ”live”. Formaliseringen av strategiprocessen till stabsorgan av olika slag har således lett till att gapet mellan tanke och handling har vuxit än mer. Det är just från de här insikterna, och då förstärkta av kritiken mot de föreskrivande strategiskolorna, som de beskrivande strategiskolorna har vuxit fram. Aktionsforskning och den planeringstradition som fokuserar på demokratiska och emancipatoriska ideal är samma andas barn.

I början av 80-talet fögades emellertid nya idéer till design- och planeringsskolorna. Medan de båda äldre skolorna inte begränsade antalet möjliga strategier i en given situation så gick den centrala idén i den nya skolan – positioneringsskolan – ut på att det givet företagets position på marknaden finns *en* rätt strategi. Och denna rätta strategi kan utvecklas genom analytiska kalkyler. Detta innebär att centralt placerade analytiker – liksom i design- och planeringsskolorna – fortfarande antogs spela den viktigaste rollen i strategiprocessen. Strategierna kommer således ut färdiga ur den analytiska processen, därefter implementeras de. Mot bakgrund av de här idéerna blev det också intressant att hämta inspiration från de klassiska militärstrategerna; texter av Sun Zu (c 400 f Kr) och von Clausewitz (1780-1831) kom åter i ropet. Positioneringsskolan var också perfekt för managementkonsulter av olika slag. En rad analysverktyg utvecklades av konsultföretag i framför allt USA. Boston Consulting Group's sk ”Boston-matris” är en av de mest kända.

Positioneringsskolan har vidareutvecklats av framför allt Michael Porter. Hans ”värdekedja” är kanske mest känd. Vi kan inte gå in på allt detta här. Vad som är viktigt att understryka är dock, att för Porter är strategi fortfarande något som är ett resultat av deduktivt och överlagt tänkande. Strategierna tänks ut, därefter implementeras de. Strategiska läroprocesser, individuella såväl som kollektiva, och strategier som resultat av självorganisation, s k ”emergent strategies”, är inget han och positioneringsskolan intresserar sig för.

De här tre föreskrivande strategiskolorna har fortfarande ett stort inflytande inom näringsliv och offentlig sektor. Och inom ekonomutbildningarna vid universitet och högskolor åläggs studenterna att läsa Michael Porter och tentera på hans strategiteorier. Hela detta tänkande om föreskrivande strategier har nära släktskap med neoklassisk ekonomisk teori och utgår från ett kunskapsideal med starkt fäste inom naturvetenskaperna. Den socialreformatoriska respektive den policyanalyserande planeringstraditionen som vi beskrivit ovan (s 9) hör till samma rationalistiska tanketradition. De beskrivande strategiskolorna, liksom den dialogorienterade planeringstraditionen, som utgår från idéer om samrådsprocesser, lär- och innovationsprocesser och kulturella transformationer har haft svårt att bli accepterade; bland de fem Sverige-visionerna som vi studerat är det bara Boverket som tydligt arbetar inom den här strategi- och planeringstraditionen. Som vi påpekat ovan har OECD och EU nu emellertid fullt ut accepterat idéer om lärande ekonomi, osv. Som ett exempel på denna ideologiska vindkantring kan också nämnas, att NUTEK nyligen har inrättat en avdelning för innovationsprocesser.

Alltså: Naturvårdsverket, men också NUTEK och Kommunikationskommittén, har i sina Sverige-visioner utvecklat föreskrivande strategier. Grundprincipen är kattens svar till Alice, dvs principen att först bestämma målen innan man väljer medlen. Målen har därför utvecklats med mer eller mindre raffinerade tekniker av expertgrupper av olika slag, ofta med tung vetenskaplig kompetens. Medlen för att nå målen har därefter analyserats på motsvarande sätt. Man har m a o utgått från att strategier handlar om att använda de mest rationella medlen för att nå de i förväg preciserade målen, t ex att starta utbildning i stor skala för att påverka människor att börja omfatta vissa preciserade värderingar. Vad man i allmänhet dock *inte* har ägnat någon uppmärksamhet är hur man skall få folk i gemen att acceptera målen och ställa upp på t ex utbildningsprojekten; man kan leda en häst till vattnet, men man kan inte tvinga den att dricka. Formulering av strategier och implementering av strategier har m a o setts som två skilda processer.

Boverket och i någon mån Glesbygdsverket har i sina respektive Sverige-visioner visserligen inte utvecklat fullständigt beskrivande strategier, men det kan inte råda någon tvekan om att de strategiideal som lyser igenom i Boverkets rapport och som skymtar i Glesbygdsverkets är av det här slaget. Båda visionerna utgår från såväl mål- som medeldiskussioner bland breda folklager. Mål och medel konstituerar varandra i samrådsprocesser. Grundprincipen är mål i sikte, dvs mål och medel utvecklas i en cirkulär process över tiden och genom handlingar, som i sin tur föder nya tankar, som uppfordrar till nya handlingar, osv. Formuleringen och implementeringen av strategierna är en och samma process i Boverkets Sverige-vision. Glesbygdsverkets strategi är inte lika tydlig i det här avseendet.

Återstår så frågan hur man i ett strategiperspektiv kan förstå Naturvårdsverkets *dictum*, att de två viktigaste frågorna i miljöpolitiken är ”att dels tillämpa en långsiktig strategi för miljö och utveckling (riksdag och regering), dels utarbeta kommunala styrmedel (kommuner)”. Vi förstår verket så, att man menar att riksdag och regering skall utgöra huvudet och tanken, medan kommunerna skall vara handlingen och styrmedlet. Ett annat sätt att se på rollfördelningen i nationella utvecklingsstrategier har under senare år emellertid utvecklats inom institutionell ekonomisk teori. Man menar här att en regering framför allt bör spela en didaktisk roll. Detta är en metaroll i förhållande till både mål och medel, och den går ut på att regeringens roll är att utveckla metastrategier för kollektivt och expansivt lärande i samhället; ansvaret att utveckla strategier för genomförande inom olika politikområden, och då avses både mål och medel, läggs därmed helt på regionala och lokala nivåer. Hur en sådan didaktisk roll skall gestaltas har visserligen ingen ännu kunnat precisera, men idéerna om denna nya roll diskuteras nu intensivt både inom forskarvärlden och inom EU. Detta är idéer som har nära släktskap med idéer om beskrivande strategier.

Bilaga II – Sammanfattningar av Sverigestudierna

Denna bilaga innehåller sammanfattningar av de fem Sverigestudierna, hämtade från respektive rapport.

Boverket – Sverige 2009

VISIONEN

Orter i samverkan

Utgångspunkter. Det historiska arvet i form av infrastruktur, byggd miljö, landsbygd, välfärd, samt människors livsformer och vardagsliv utgör en seg struktur som långsamt förändras och är därför viktiga utgångspunkter för arbetet med Sverige 2009.

Den byggda miljön 2009 finns i stora drag redan nu. Tillskott, funktionsomvandling och stadsförnyelse får inte ske så att orter dräneras på utvecklingskraft. I stället ska förändringarna stödja bebyggelsearvet och utveckla livsmiljön.

Sverige har befolkningsmässigt små regioner i jämförelse med Europa. Det är från ekonomisk utgångspunkt ett större problem än avståndet till marknaderna. Små regioner blir känsliga för omställningar. Den snabba förändringen inom näringsliv och offentliga sektorn utgör ett reellt hot mot utvecklingen i avgränsade lokala bostads- och arbetsmarknader. Detta skapar konflikter även på individ- och familjeplanet. En viktig social utgångspunkt för visionen är att människors vardagsliv ska kunna förändras på de villkor som livsformen – familj, boende och arbete – ställer.

Goda förutsättningar uppstår om variationen i bostads- och arbetsutbudet är stort. Det kan ske om närheten ökar till utbudet, dvs om människor förankrade i sitt hem och sin bygd kan nå utbildning och arbete i angränsande regioner.

I visionen kommer Sveriges perifera, glesa och sårbara lokala arbetsmarknadsområden att förvandlas till ett nätverk av måttfullt stora, fattbara orter med egen identitet och med hög tillgänglighet till varandra. Orter i samverkan skapar en mer robust, nära och uthållig bebyggelsestruktur än den som vuxit fram under den senaste 20-30-årsperioden.

Bebyggelsemönstret

Sveriges bebyggelsemönster kan i dag beskrivas som ett antal öar i en arkipelag med en god och differentierad arbetsmarknad, med välutrustade servicecentra, högre utbildning och goda kommunikationer till omvärlden. Arkipelagen består av 24 regioner, varav sex har universitet med ett högt utbud av utbildning och forskning. I dessa regioner bor 40 % av landets befolkning, i övriga högskoleregioner 30 %.

I landets övriga spridda Ortsstruktur och i glesbygden bor resterande 30 % av befolkningen.

I visionen sammanbinds arkipelagen till ett pärlbandsnätverk av orter så att en samverkan mellan de lokala bostads- och arbetsmarknaderna blir möjlig. Drygt 80 % av landets befolkning kommer att finnas inom pärlbandsnätverket jämfört med knappa 70 % i arkipelagen.

Ytterligare 10 % av befolkningen knyts till pärlbandet och får härigenom en viss förbättring av sina arbetsmarknader.

Regional utveckling

Förväntade förändringar i näringslivets och serviceverksamheternas struktur och organisation kan innebära ytterligare specialisering och rationalisering. I vart fall kommer förändringstakten att vara hög under överblickbar framtid.

Snabba – men ofrånkomliga – förändringar hotar lokal och regional sysselsättning samt nuvarande livsformer. Inom de avgränsade arbetsmarknaderna och särskilt i de äldre industriorterna däremellan kan störningar uppstå inom basindustrin.

Dessa kan absorberas eller reduceras till sina konsekvenser av ett pärlbandsnätverk – ett ortssystem i samverkan – genom att individer kan pendla till jobb under längre eller kortare perioder utan att familjen som helhet rycks upp med rötterna.

En sammanbindning av de svenska orterna innebär att orter med olika profil i näringsliv och utbildning kommer att komplettera varandra. Industriorter med hög exportintensitet, låg sysselsättningsgrad för kvinnor, låg utbildningsnivå och ett ensidigt näringsliv förbinds i pärlbandsnätverket med högskoleorter med stor offentlig sysselsättning, en hög utbildningsprofil och ett differentierat service- och kulturutbud.

Landet utanför pärlbandet

Områden utanför nätverket kräver särskild uppmärksamhet i regionalpolitiken. Genom pärlbandssystemets effektivitet och robusthet kan regionala utvecklingsinsatser i högre grad styras till andra regioner än pärlbandet. De svagare delarna i Ortsstrukturen har på många håll en småföretagartradition som kan stödjas genom satsningar på den nya informationsteknologin. Den rika kulturmiljön i dessa delar av landet ger också förutsättningar för en framtida kulturmiljöbaserad turistverksamhet. En utvecklingsfaktor är att tillgången till utbildning och forskning ökar i landet och att den görs tillgänglig i hela Ortsstrukturen. Exempel på orter där förstärkningar av utbildnings- och forskningsutbudet är nödvändiga är Gotland och Kiruna/Gällivare. För många andra orter kan distansutbildning genom den nya informationsteknologin vara ett kraftfullt alternativ.

Livsformer och vardagsliv

Pärlbandssystemet innebär att individen kan bo kvar med familjen i den invanda miljön och hemtrakten och samtidigt sök sin utkomst i en större och utvidgad arbetsmarknadsregion. Det innebär också att högre utbildning, specialiserad service och kultur blir tillgänglig för ett mycket stort antal människor och förhöjer värdet av och möjligheterna i den valda boendemiljön.

Vid strukturförändringar i näringslivets eller servicesektorns funktion, under utbildningsperioder och vid förändrade familjesituationer kan ett ortssystem i samverkan lösa individens situation för längre eller kortare tid.

Tätortsutveckling

Orter i samverkan innebär en satsning på tätorternas kärnor och en renässans för stadsbygget efter en lång period av regionalisering av urbana funktioner. Även en liten produktion av olika stadsbyggnadsprodukter, tillsammans med upprustning och funktionsomvandling, kan vitalisera stadsutvecklingen och skapa förutsättningar för att tillvarata identitetsskapande kulturmiljöer i tätorternas centrala delar.

Kommunikationer

Kommunikationssystemet får i visionen en tyngdpunkt i den regionala funktionen. Pärlbandsorterna förbinds genom snabba, regionala tåg främst därför att avstånden i det svenska ortssystemet gör att bil/buss inte klarar dagpendling med rimliga restider.

Däriigenom skapas ett urbant system för långsiktig hållbar rörlighet som gör det möjligt att – vid skärpta miljökrav på främst biltrafiken – behålla nuvarande vidsträckt rörlighet utan alltför stora uppoffringar för den enskilde. Med en kollektivtrafikbaserad struktur skapas robustare arbetsmarknader både i ett samhälle där bilen fortfarande har en dominerande roll och i ett samhälle där miljörestriktioner utökar den kollektiva trafikens roll. Orter i samverkan innebär nya förutsättningar för framtida investeringar i vägar, flygplatser och andra terminaler.

Dagpendling mot grannländer

År 2009 kommer Sveriges ortssystem att ha åtminstone fem ”pendlingsportar” in i de nordiska grannländerna. Dessutom kommer det regionala samarbetet över nationsgränserna att utvecklas ytterligare.

Miljö

Pärlandsnätverket innebär goda möjligheter att närma sig de miljömål som riksdag och regering ställt upp inför 2000-talet, bland annat genom dess potential att reducera bilpendling.

En uthållig tätortsutveckling

Utgångspunkter. Den fysiska planeringen har en lång tradition i Sverige. Med 1874 års Byggnadsstadga för Rikets städer lyftes hälso- och säkerhetsaspekterna fram och rutnätsplanen blev ett mönster för den svenska staden. Modernismen fick sitt genombrott genom 1947 års byggnadslag. Lagstiftningen har därefter reformerats i olika omgångar, senast genom införandet av PBL och NRL 1987. Parallellt med en stadsplaneringstradition har en naturvårdsplanering vuxit fram.

Stadsplaneringen byggde på föreställningen om tillväxt, utveckling och framsteg. Kommunerna fick tidigt ett självständigt ansvar för bebyggelseutvecklingen genom planmonopolet. Med funktionalismens stadsbyggnadsideal betonades skapandet av nya stadsdelar och förnyelse genom totalsanering. Städernas planeringsmodeller överfördes inte sällan okritiskt till mindre orter och samhällen där planeringsförutsättningarna var mycket annorlunda. Med åttiotalet och PBL kom ett ökat intresse för varsam förnyelse av bebyggelsearvet. När stadsbyggandet övergår från nyproduktion till förvaltning, vård och komplettering av den redan byggda fysiska miljön, blir också dialogen med medborgarna kring stadsbyggnadspolitiken allt viktigare och de lokaldemokratiska frågorna får en allt större tyngd.

Naturvårdsplaneringens tidiga syfte var att bevara unika svenska naturområden främst från vetenskaplig, biologisk och social utgångspunkt. Nationella intressen dominerade och staten var initiativtagare till bevarandearbetet. På senare tid har uppmärksamheten också riktats mot områden som har ett regionalt eller lokalt intresse. Kommunerna själva har i många fall initierat naturvårdsarbeten inom områden av betydelse för friluftsliv, rekreation och turistliv.

I visionen skisseras en sammanlänkning av dessa två planeringsspår. Den innebär ekologiska lösningar i byggandet och stadsplaneringen där stadens grönområden och det stadsnära landskapet ingår i kretsloppslösningar av olika slag.

Den lilla orten, den medelstora tätorten och storstaden har varierande utvecklingsförutsättningar både med avseende på ortstyp och regionala sammanhang. Visionen för tätortsutvecklingen bygger på att mångfalden skall öka. Detta skall ske mot bakgrund av två grundförutsättningar, en långsiktigt hållbar utveckling och en större närhet inom ortssystemet. En sammankoppling av orter till ett pärlbandsnätverk innebär samtidigt en satsning på tätorternas centrala funktioner och en renässans för stadsbyggandet efter en lång period av regional upplösning.

Den svenska tätorten

Visionen står för att bibehålla och vidareutveckla värdena i stadsmiljön, rumsligt, arkitektoniskt och socialt. Detta kräver en noggrann stadsbyggnadspolitik så att viktiga regionala funktioner förläggs till orternas centrum i anslutning till knutpunkter för kollektivtrafiken. På detta sätt ökar förutsättningarna för ett aktivt stadsliv med centrum som arena för handel, kultur, idéer och möten mellan människor.

Den svenska tätorten är gles och grön. Det ger goda förutsättningar att kretsloppsanpassa orterna. Möjligheter för städerna att leva i symbios med den omgivande landsbygden handlar om att utveckla de inre och yttre grönområdena. Grönstrukturen kräver samma stadsplaneringsomsorg som all annan infrastruktur.

Den lilla orten

De små orternas största tillgång är de materiella och kulturella resurserna. På många mindre orter finns också en småföretagartradition som bas i det lokala näringslivet. Denna kan nu vidgas genom etableringar av småföretag med informationsteknologin som bas.

Förändringar i omvärlden kan hota de små tätorternas existens. Med jämna tidsintervall talas om butiksnedläggningar, indragningar av post- och bankkontor eller försämrade kommunikationer.

De mindre orterna utanför de större kommunikationsstråken behöver därför utveckla särskilda former för att länka sig till varandra och till större orter. De mindre orterna har också möjligheter att utveckla nya former för den sociala omsorgen och andra gemensamma samhällsfrågor, vilket i sin tur kan skapa ett lokalt engagemang och identitet samt social trygghet och ansvarstagande.

Den måttfulla staden

De större tätorterna har ett relativt fullvärdigt utbud av bostäder, verksamheter, service och fritidsområden i en sammanhållen bebyggelsestruktur.

I förhållande till storstäderna och Ortsstrukturen i övrigt förbrukar de 20 % mindre energi för resor av olika slag. Stadsstrukturen är överskådlig och samtidigt variationsrik. Stadens parker och grönområden ger en god fritidsmiljö.

En framtidsinriktad strategi för dessa städer och orter blir att slå vakt om den resurshushållande struktur som redan finns. Livskvalitet i vardagsmiljön ses som en viktig utvecklingsfaktor och är en stark drivkraft för utvecklingen av den måttfulla staden. Det är i detta perspektiv som visionens nätverksbyggande mellan de medelstora städerna skall ses.

Storstäderna

Storstadsområdena har den täthet som krävs för att investeringar i den kollektiva transportinfrastrukturen skall vara ekonomiskt lönsamma. En strategi för storstädernas stadsbyggnadspolitik bör således baseras på en utbyggnad av de kollektiva transporterna, både för persontrafik och godstrafik.

En sådan strategi innefattar också ett utbyggt system med väl utvecklade knutpunkter som dels underlättar vardagslivets funktioner för de enskilda hushållen, dels utgör integrerade delar i stadens arkitektur- och stadplanearv. Storstadsregionerna erbjuder individer och hushåll rika möjligheter till arbetstillfällen, utbildning, kultur och sociala kontakter.

Men här finns också problem som exempelvis höga levnadskostnader, segregation, trängsel, miljöproblem och långa restider till arbete. Stadsbyggnadspolitiken i sig kan naturligtvis inte lösa dessa problem, men en framsynt planering beträffande kommunikationer, stadsförnyelse och stadskultur kan understödja andra åtgärder.

Samspel mellan stad och land

Utgångspunkter. De mycket betydelsefulla sambanden mellan stad och land har under lång tid underskattats, men många faktorer talar idag för att de måste stärkas på nytt. Det sätt på vilket naturresurserna idag hanteras är inte i längden hållbart. Det krävs att "kretsloppen sluts". Landskapet i närheten av tätorterna blir särskilt betydelsefullt för kretsloppsfunktioner men är också mycket viktigt för människors rekreationsmöjligheter.

Stad och land är ömsesidigt beroende av varandra. Den gröna strukturen i och kring staden blir i framtiden lika viktig att gestalta och ge rätt funktion som den byggda miljön.

I det mosaiklandskap som uppstår till följd av beroendeförhållandet, kommer det gröna landskapet i omedelbar närhet till tätorten att ha en tredelad funktion:

För människors välbefinnande, för stadens hälsa och för slutna kretslopp samt för den biologiska mångfalden. I tätortens närhet och successivt längre ut återfinns mark som nyttjar restresurser från staden.

Denna producerar energi för stadens uppvärmning samt födoämnen som från konkurrenssynpunkt är lämpliga att saluföra på den lokala marknaden.

Kretsloppssamhället

Visionen handlar om att ge städernas omgivningar nya markanvändningsmönster för mat-, varu- och energiproduktion.

En del av dessa marker kommer samtidigt att nyttjas för biologisk nedbrytning av restprodukter som avloppsvatten, askor, rötslam och kompost. En medveten satsning på landskapet i tätorternas omgivningar bör vara ekonomiskt gynnsam för landsbygden, samt skapa nya arbetstillfällen där.

Rekreation och miljö

De landskap som omger tätorterna är mycket viktiga för välbefinnandet hos tätorternas invånare. Att dessa landskap förvaltas på ett sätt som gynnar den biologiska mångfalden och andra natur- och kulturmiljövärden är av stor betydelse för hur de kommer att fungera som rekreationsområden.

Planeringen

För att sambanden stad/land ska fungera krävs en långsiktig planering som innebär:

- Att identifiera fysiska ytor i landskapet som kan spela olika roll i stad/land-samspelet.
- Att lyfta fram samband som gör olika aktörer medvetna om sin roll och möjlighet i tänkbara "kretsloppskedjor"
- Att koppla planeringen till de ekonomiska styrmedel som är nödvändiga för att förverkliga kretsloppssamhället.
- Att identifiera motstående intressen.

Transportförutsättningar

Sannolikt kommer restprodukter i form av rötslam, kompost och aska att vara den typ av varor som blir minst lönsamma att transportera. Detta talar för ett rumsligt nära samband mellan tätorter och markområden som kan ta emot restprodukter.

De areella näringarna

Utgångspunkter. Även om Sverige i likhet med många EU-länder för tillfället upprätthåller en överproduktion i jordbruket är det troligt att landet på sikt av ekonomiska skäl måste anpassa matodlingsarealen efter landets egna behov.

Möjlighet finns då att inom ramen för ett avancerat kretsloppssamhälle upprätthålla ungefär samma öppna areal som i dag, med skillnaden att produktionen sker mer miljövänligt, tar större hänsyn till biologisk mångfald och blir en avgörande länk i återcirkulationen av samhällets restprodukter.

Skogsbruket bedrevs till helt nyligen och drivs delvis fortfarande så att det orsakar stora förluster av natur- och kulturmiljövärden. Betydande ansträngningar sätts i dag in för att göra skogsbruket miljöanpassat.

De miljömässiga skälen att producera bioenergi blir allt starkare i takt med det växande globala hotet av växthuseffekten. Detta gäller framför allt skogsbruket, men även jordbruket.

Landskapet med sitt varierande innehåll av befolkning och näringsliv, kulturhistoriska, naturvetenskapliga och sociala miljöer, de areella näringarna och en rik biologisk mångfald kommer att vara än mer variationsrikt och mångfalden av verksamheter kommer att öka.

Produktionen av mat, energi och råvaror sker bärkraftigt på sunda samhällsekonomiska villkor och med hänsyn till det globala perspektivet.

Restresurser skapar ny sysselsättning och en diversifiering av grödor för mat och energi. Värnet om den biologiska mångfalden påverkar bruksmetoder och arrondering.

Det finns en stabil, geografiskt väl spridd men regionalt mycket olika profilerad verksamhet och sysselsättning.

Arbetsmarknaden

I ett kretsloppssamhälle och i ett samhälle där landskapsbilden och rekreationsvärdena ges ett större värde är det naturligt att arbetstillfällena inom de areella näringarna finns spridda över hela landet. Framför allt för glesbygden är det av avgörande betydelse att det finns arbetstillfällen inom jord- och skogsbruket.

De behöver dock inte vara knutna till traditionell mat- eller skogsproduktion.

Stödformer

Trots att jordbruket i Sverige åtnjuter stora subventioner är dessa inte konstruerade så att de miljövärden och kulturella värden, som också eftersträvas, främjas i tillräcklig omfattning. Statliga och kommunala ekonomiska insatser till de areella näringarna bör därför inriktas på att främja produktion av sådana varor och tjänster som samhället efterfrågar och som samtidigt underbygger miljösträvandena, den biologiska mångfalden, kretsloppssamhället samt naturvård och friluftsliv.

Samhällsbehov

Mat. Dagens jordbruk är beroende av importerade insatsmedel. Därför är det viktigt att det svenska jordbruket i framtiden bygger på mera slutna kretslopp när det gäller gödselmedel och bioenergi för drivmedel, även av beredskapsskäl.

Skogsråvaror. Skogsråvarorna spelar en mycket stor roll för landets totala ekonomi. Både av ekonomiska och ekologiska skäl är det viktigt att skogsproduktionen styrs mot hög kvalitet och vidareförädlingsgrad.

Energi. Växthuseffekten har blivit ett starkt argument för att fossila bränslen måste bytas ut mot andra energiformer. Satsningen på i biobränslen kan därför leda till att betydande arealer åkermark kommer att brukas för energiproduktion och dessutom ge arbetstillfällen, samtidigt som den nationalekonomiskt olönsamma överproduktionen av mat upphör.

Det innebär att bioenergin kan komma att få stor betydelse i framtiden. Med lågväxande energigrödor kan biobränsleodling bli positiv för landskapsbilden, kulturmiljön och den biologiska mångfalden.

Rekreationsmark. Den natur som används för rekreation är ofta på ett eller annat sätt nyttjad av de areella näringarna. Skogsskötsel med bruksmetoder som framhäver kulturhistorisk kontinuitet och gynnar biologisk mångfald liksom ett jordbruk som vårdar arvet av betes- och hagmarker, bör prioriteras i den ortsnära landskapsvården.

I vissa fall kan markägarna tillhandahålla attraktiv rekreationsmark genom ekonomiska avtal med stat eller kommun.

Bevarade kulturmiljöer. Det gemensamma arvet i form av kulturmiljöer i landskapet bör bevaras och dess skötsel integreras med den vardagliga hanteringen inom de areella näringarna. Med ett riktat stöd kan kulturmiljöarvet vårdas, bevaras och utvecklas i symbios med bevarandet av landskapet i stort, ett hänsynstagande till den biologiska mångfalden och vården av den byggda miljön i våra städer och orter.

Den biologiska mångfalden

Utgångspunkter. Förlust av biologisk mångfald kan leda till att ekosystemen fungerar sämre och att genresurser som skulle kunna användas i exempelvis jordbruk, skogsbruk och farmakologi förloras.

Eftersom den biologiska mångfalden varit mindre uppmärksammas i miljöarbetet har den heller inte spelat någon större roll i den fysiska planeringen.

Den biologiska mångfalden har en geografisk dimension som behöver uppmärksammas i bevarandearbetet.

Den biologiska mångfalden skall upprätthållas. Regioner som är rika på biotoper eller innehåller biotoper som har lång kontinuitet skall identifieras och ges skydd.

I landskap, som påtagligt förlorat sin biologiska mångfald återskapas denna. Områden med hög artrikedom skyddas genom särskilda insatser. Såväl de areella näringarna som exploateringsintressen utvecklar program som värnar om den biologiska mångfalden.

Jord- och skogsbruket

Den biologiska mångfalden i landskapet kan garanteras varaktigt genom skogs- och jordbrukets regel- och stödsystem.

Kretsloppssamhället

Den biologiska mångfalden kan främjas genom uppbyggandet av kretsloppssamhället. Detta innebär att det kväve som idag belastar sjöar, vattendrag och hav istället kan tas tillvara som en resurs i jordbruket eller biobränsleproduktionen.

De riksintressanta områdena enligt NRL

Den biologiska mångfalden varierar starkt över landet. De riksintressanta områden som idag finns enligt naturresurslagen är inte de enda som innehåller biologisk mångfald. En översyn av NRL kan därför behöva göras i framtiden.

Tätortsnära områden

Markområden för kretslopp, rekreation och biologisk mångfald kommer att efterfrågas i tätortsnära lägen. Jord- och skogsbrukarna och samhället i övrigt bör finna formen för samverkan i denna fråga.

Infrastrukturen

Infrastrukturutbyggnaden måste ske så att den biologiska mångfalden inte minskas. Där skador på värdefulla biotoper inte kan undvikas bör detta kompenseras genom skapandet av nya.

Sverigebild i ett biologiskt mångfaldsperspektiv

En tentativ Sverigebild som belyser den biologiska mångfalden har tagits fram. Bilden bygger på en sammanvägning av fyra aspekter:

1. Skogar med stora naturvårdsvärden.
2. Särskilt värdefulla ängar och hagar.
3. Särskilt värdefulla vattenområden.
4. Myrskyddsplan för Sverige.

Sammanvägningen ger inte underlag för en prioritering mellan områden för biologisk mångfald. Den kan däremot ge en indikation på områden där en försiktighetsprincip bör tillämpas vid exploatering av olika slag.

En regionaliserad nationell politik

Utgångspunkter. De regionala skillnaderna är stora i hur de areella näringarna kan bedrivas, den biologiska mångfalden bevaras och hur relationen stad-land kan fungera i morgondagens landskap. Även inom kulturmiljöerna är variationsrikedomen stor från landsdel till landsdel. Det nationella stödet bör därför "regionaliseras" för att ge maximal miljöeffekt i det framtida svenska landskapet.

Det finns en stabil, geografiskt väl spridd men regionalt mycket olika profilerad verksamhet och sysselsättning på Sveriges landsbygd. Verksamheten bygger på de varierande förutsättningar som finns för de areella näringarnas utveckling och deras kopplingar till det urbana systemet. För Sveriges landskaps- och landsbygdsutveckling behövs därför å ena sidan utvecklas en regionaliserad nationell politik, där generella styrmedel får sin regionala anpassning, å andra sidan en regional planeringsom lokalt tar tillvara olika möjligheter och utvecklingspotentialer.

Ansatser till regionala visioner för landskapet

Nedan anges några tänkbara utvecklingslinjer eller scenarier för de fem storlandskapen.

Region 1: Södra Götalands slättnområden

År 2009 kan det sydsvenska slättlandskapet komma att präglas av en intensiv odling även om odlingsarealen har minskat. Betydande skogsplanteringar kan komma att ske i form av lövskogsom förstärkning av landskapets restbiotoper i anslutning till höjdsträckningar, våtmarker och vattendrag.

Den befintliga skogsmarken samt ängs- och hagmarken har kompletterats med ett nät av naturmark, slättlandskapets grönstruktur. Förutsättningarna för den biologiska mångfalden har förbättrats. Restprodukter från städerna används i jordbruket på stora delar av odlingsarealen.

Region 2: Götalands skogs- och mellanbygder

År 2009 kan nedläggningen av jordbruksmark i stort ha upphört. Fortsatt jordbruk i skogsbygderna bedrivs som komplement till skogsbruk eller andra företag. Inriktningen blir köttproduktion. Betydande arealer ängs- och hagmark kan komma att säkerställas genom naturreservat.

I skogsbruket kommer timmer och massaved av skilda kvaliteter att produceras liksom betydande mängder energiråvara.

Betydande arealer lövskog, urskog och våtmarksdominerade marker har avsatts som naturreservat eller naturvårdsområden, särskilt i kommunikationsstråken och i tätortsnära lägen. Restprodukter från städerna nyttiggörs framför allt inom områden med betydande jordbruksmarker.

Region 3: Götalands och Svealands slätt- och mellanbygder

Stora omställningar kommer att ske i de centrala slättbygderna fram till år 2009. Spannmålsodlingen kommer att minska och jordbruket få ett större inslag av mjölk- och köttproduktion. Omfattande arealer kan komma att användas för biobränsleodling. I slättlandskapets randzoner kan jordbruket i vissa delar få stå tillbaka för ett starkt produktionsinriktat skogsbruk av timmer av skilda kvaliteter, massaved och olika energisortiment.

Den allemansrättsliga tillgängliga arealen kan trots detta komma att öka och basen för biologisk mångfald att förbättras. Användningen av restprodukter från städerna blir betydande och stora delar av åkermarken kommer att användas som kretsloppsmark.

Region 4: Svealands och Norrlands skogsbygder

Fram till år 2009 kan skogsproduktionen komma att öka i viss mån och biobränsleanvändningen stå för en ökande del av skogsproduktionen. Fabriker för produktion av etanol/ligninpulver kan bli verklighet.

Jordbruksarealen kommer ytterligare att minska.

Den biologiska mångfalden kan säkras genom att vissa skogsbestånd med nyckelbiotoper undantas från avverkning.

Här behövs ett generellt hänsynstagande i skogsbruket och generösa resurser till reservat och naturvårdsområden. Då regionens tätorter är koncentrerade till kusten och älvdalarna där också jordbruket finns, är förutsättningarna för ett kretsloppssamhälle mycket goda.

Region 5: Fjällen och de fjällnära skogsområdena

Det obrutna fjällområdet kommer att skyddas från exploatering eller bruk som förändrar ekosystemens struktur och funktion.

Betydande arealer kommer att upptas av naturreservat eller nationalparker. En naturbaserad turism kan också utvecklas.

Skogsbruket i det fjällnära området har till stora delar upphört. I de norra inre delarna av skogsområdet bedrivs dock ett skonsamt skogsbruk. Skogsråvaror avsätts dels för specialprodukter som nyttjar kvaliteten hos långsamvuxet virke, dels som bränsleråvara i etanol-/ligninproducerande nyanlagda fabriker i området.

De kvarvarande resterna av områdets tidigare jordbruk har mycket stora kulturmiljö- och naturvårdsvärden och behöver ett nationellt ekonomiskt stöd. Förutsättningarna för att bevara naturområden och biologisk mångfald är goda.

Regionens gleshet innebär att kretsloppssamhället och sambanden stad-land kommer att utvecklas annorlunda än i mer tätbebyggda delar av landet.

STRATEGIER FÖR RUMSLIG UTVECKLING I VISIONENS RIKTNING

Förändrade planeringsformer

Visionen har som sin främsta uppgift att belysa utvecklingsfrågor. I Sverige finns en utvecklad fysisk planeringstradition och styrmedel har utkristalliserats under långt tid.

Den planeringstraditionen förmår dock inte lösa alla de frågor som visionen uppmärksammar. Den framtida fysiska planeringen behöver därför genomgå en positionsförskjutning.

Det handlar inte om att planera mer utan att planera rätt saker.

Den uppgift som betonas i visionen är fysisk planering som resurshushållande instrument. Det gäller främst frågor som rör Ortsstrukturen, infrastrukturen och rörligheten. Ska Sverige, som är mindre tätbefolkat än konkurrentländerna, kunna skapa konkurrenskraftiga regioner och samtidigt en bärkraftig stadsutveckling bör tillkommande bebyggelse och anläggningar förstärka den befintliga strukturen. På så sätt nyttiggörs redan gjorda investeringar, det blir möjligt att hushålla med offentligt kapital och hålla nere drifts- och miljökostnaderna för trafik-, va- och andra försörjningssystem.

För att etablera ett välfungerande samspel mellan stad och land behövs i varje region en strategi för att uppnå en god balans mellan de areella näringarnas utveckling och de anspråk som kretslopps lösningar, biologisk mångfald samt sociala dimensioner ställer. En strategi för en sådan balanserad och uthållig landskapsutveckling måste frångå dagens sektorsansvarsprinciper och stället övergå till en regionaliserad påverkan byggd på arealersättningar för verkligt utförda tjänster åt samhället. I en sådan strategi får också kommunerna en ny och viktig uppgift.

De planeringsfrågor som skissas i Sverige 2009 är andra än vad kommunerna hittills behandlat i sina översiktsplaner. Trots detta är den enskilda kommunen bästa aktören att förvalta visionens budskap utifrån sitt övergripande ansvar för mark- och vattenanvändningen liksom bebyggelseutvecklingen. Visionen visar emellertid att beslut om investeringar och stödformer (i dag oftast statliga) och beslut om förändringar av mark- och vattenområden (i dag oftast kommunala) är ömsesidigt beroende av varandra och därför behöver ske i samverkan.

Det handlar med andra ord om

- att vidareutveckla planeringstraditionen från den fysiska riksplaneringen, dvs att i en organiserad dialog mellan central, regional och kommunal nivå identifiera viktiga planeringsuppgifter.
- att bryta naturresurslagens arealorientering och finna former för att ta hänsyn till en mängd smärre förändringars samlade inverkan på kulturmiljölandskap, biologisk mångfald och människornas vardagsliv.
- att skapa utrymme för ett struktur- och utvecklingstänkande inom ramen för vårt planlagssystem och våra samverkansformer mellan den centrala, regionala och lokala nivån.

Arvet från FRP

1987 kodifierades det 20-åriga arbetet med den fysiska riksplaneringen i lagen om hushållning med naturresurser m m, NRL. Naturresurslagens regelsystem ger stöd för långsiktiga, samlade bedömningar av användningen av mark, vatten och den fysiska miljön oberoende av genom vilken lag prövning sker.

Tillgängliga resurser skall utnyttjas ändamålsenligt med hänsyn till olika användningssätt och i ett långsiktigt socialt, ekologiskt och samhällsekonomiskt perspektiv. NRL är inte bara en bevarandelag utan i lika hög utsträckning en exploateringslag. Avvägningar måste göras mellan intresset av att bevara och att ta en värdefull resurs i anspråk.

NRL och PBL bygger på en långt gående decentralisering av beslutsprocessen. Statens ansvar begränsas till riksintressena, de mellankommunala frågorna och frågor om hälsa och säkerhet. Kommunerna har ett självständigt ansvar för utvecklingen av den lokala miljön i vid bemärkelse. Det är i de kommunala översiktsplanerna som dessa strävanden skall manifesteras. Det praktiska planeringsarbetet är kommunernas ansvar i samråd med främst länsstyrelserna.

Sverige kartan med de geografiska områdena markerade, utgör ett arv från den fysiska riksplaneringen. Skyddet för de obrutna skärgårdskusterna, de högexploaterade kusterna, fjällvärlden och älvarna måste hävdas också i framtiden. De primära rekreatiomsområdena och andra riksintressen som kodifierats i NRL, är andra delar av arvet.

I ett europeiskt perspektiv var Sverige ett föregångsland genom den fysiska riksplaneringen i tidigt 1970-tal. Här finns en god grund för en framtida naturresursplanering. Men den måste vidareutvecklas.

Sverige visionens fokusering på tätortssystemet, kretsloppssamhället, den biologiska mångfalden och kulturmiljön kommer att ge impulser för en översyn av riksintressena NRL, med full respekt för arvet från den fysiska riksplaneringen.

Mot ett nytt samverkansmönster för urban utveckling

Visionen handlar om att förvandla Sveriges lokala arbetsmarknadsområden till ett nätverk av attraktiva städer och orter.

Bebyggelse och kommunikationer blir därmed delar i en större helhet.

Detta pekar mot villkor för beslutsfattande och framtida planeringsformer av följande slag:

- Kommunal planering

Den kommunala planeringen måste beakta de krav kollektivtrafiken ställer och lokalisera nytillkommande bebyggelse i anslutning till nya och befintliga transportanläggningar.

- Transporthuvudmännens planering

Regionala och nationella transporthuvudmän måste samverka för att de skilda delsystemen och helheten skall få god funktion och ekonomi.

Det blir därmed nödvändigt att investeringar och driftkostnader samplaneras på ett helt annat sätt än för närvarande.

- Lokalisering av offentliga och privata investeringar

För regionen strategiska utbud av service och arbetstillfällen bör lokaliseras så att de blir maximalt åtkomliga från berörda orter i nätverket.

Investeringar i den "egna" kommunen blir mindre betydelsefulla i förhållande till en för hela regionen rätt lokalisering i nätverkets knutpunkter eller i andra hand dess stråk.

- Investeringar i infrastrukturen

Huvudmännen måste ta ökad hänsyn till den befintliga bebyggelsen och särskilt till de strategiska lokaliseringarna i sina investeringsbeslut.

Plankontrakt

Stat, länsstyrelser, landsting och berörda kommuner behöver således utveckla ett nätverkssamspel som innebär att det går att sluta fasta överenskommelser kring parternas åtaganden. Vissa europeiska länder har utvecklat "plankontrakt" för att kodifiera överenskommelser mellan stat och kommun.

För utbetalningar från EUs strukturfonder finns numer plankontraktsliknande villkor. Det krävs bla utvecklade programdokument, miljökonsekvensanalyser samt gemensam finansiering mellan berörd region och EU.

Plankontraktets innebörd är att de ingående parterna – i en öppen process – klargör de lokala, regionala och nationella villkoren för att genomföra ett givet investeringsprogram och att de förbinder sig att utifrån respektive ansvarsområde bidra till programmet ekonomiskt och med administrativa beslut. Kontraktet bör vara slutprodukten i en offentlig fysisk planeringsprocess:

- Som innehåller väl kodifierade former för alternativsökning, konsekvensanalyser och sammanvägningar,
- Som garanterar öppenhet och medborgarinflytande,
- Som gör det möjligt att i ordnade former ompröva kontraktet då förutsättningarna förändras.

Samverkansformer för vardagslandskapets hållbara utveckling

Sverige 2009 visar att landet kan indelas i regioner med mycket skilda förutsättningar beträffande landskapets funktioner för mat-, energi- och råvaruproduktion. Detta gäller också för de växande anspråken på rekreations-, kultur- och skönhetsvärden i landskapet samt dess funktion för kretsloppslösningar och för en bevarad biologisk mångfald.

Det som behövs för att uppnå en ekonomiskt och ekologiskt uthållig markanvändning enligt ovan är en kombination av ekonomiska, juridiska och marknadsmässiga medel där konsumenternas signaler blir mycket viktiga. Ett sätt att strukturera ansvarsfrågor och samverkansformer är att utgå från den sk pyramidmodellen.

För toppen av pyramiden, Sveriges mest värdefulla områden, finns etablerade former där staten är huvudman, den fysiska riksplaneringen samt naturvårdslagen medlen. Vad som krävs är att tillräckliga statsmedel avsätts för nödvändiga markinköp och intrångsersättningar. I tätorterna och deras omedelbara omgivning finns genomförandemedel som planer enligt PBL och säkerställande genom naturvårdslagen. Här krävs främst ett ökat hänsynstagande till grönstrukturen och tillräckliga skötselinsatser.

I mittdelen av pyramiden återfinns områden som har stor betydelse för bevarande av natur- och kulturvärden samt för människors rekreation. Ekonomiskt stöd finns främst i form av statliga landskapsvårdsmedel. Vissa kommuner arbetar med kompletterande stöd. Genom att omrikta delar av dagens generella stöd till speciella områdesersättningar kan den mest värdefulla arealen utökas.

I pyramidens basdel gäller främst generella hänsynsregler enligt skötsellagarna.

I stad/land-perspektivet som beskrivits tidigare tillkommer ytterligare aspekter för områden i pyramidens bas och mittdel. Det handlar främst om landskapets funktion för kretsloppslösningar m.m. Här behöver nya samverkansformer utvecklas.

Kommunernas utvecklade roll

Den fysiska planeringens främsta roll blir att identifiera de områden som mot bakgrund av en samlad anspråksbild och konfliktanalys är lämpliga.

Härigenom ges möjligheter att uppnå mångfunktionella mål för landskapsrum som berörs av olika sektoriella behov.

Så kan t ex vissa områden samtidigt ha betydelse för att bevara den biologiska mångfalden, utnyttjas som buffertzoner för att förhindra växtnärläcksage, vara klimatförbättrare i ett öppet landskap samt utgöra länkar mellan kulturellt värdefulla rester av skogs-, ängs- och beteslandskapet.

Den fysiska planeringen kan här användas för att rikta selektivt verkande ekonomiska styrmedel till rätt områden, vilket kan vara mer kostnadseffektivt än generella ekonomiska styrmedel.

Det innebär att samverkansformer behöver etableras där den kommunala planeringen kopplas till de statliga aktörer som förfogar över stödsystemen.

Samverkan stad/land

Olika typer av samband mellan tätorter och landsbygd har olika samverkansområden:

- För närrekreation och restresursutnyttjande räcker i många fall den enskilda kommunen – dock inte i de befolkningstätare regionerna
- För biobränsleproduktion med avsättning i kommunala energiförsörjningssystem kan ett antal kommuner vara ett adekvat samverkansområde
- För ett öppet kulturlandskap, biologisk mångfald, fjärrekreation och turism krävs samverkan i större regioner och mellan de areella näringarna, sektormyndigheter, länsstyrelser och berörda kommuner.

Ur planeringssynpunkt innebär detta att kommunen dels behöver utveckla en egen stad/land-policy, dels söka samverkan med regionens markägare, övriga kommuner och statlig aktörer.

Länsstyrelsen eller någon annan framtida regional aktör kan med detta synsätt få ansvar för att anpassa sektoriellt utformade nationella stödsystem till de regionala och lokala förutsättningarna.

Det bör leda till en regional utvecklinesstrategi som behandlar hur medel hanteras för att säkerställa viktiga natur- och kulturvärden och där en kommunal översiktsplanering kan utgöra plattformen för åtgärderna.

Sektormyndigheterna har ett särskilt ansvar för att utveckla operationella metoder för att förverkliga nationella miljömål samt att utforma uppföljningssystem mot bakgrund av de areella näringarnas roll i stad/land-sambanden.

Glesbygdsverket – Förnyelsens landskap

Glesbygdsverket har enligt regleringsbrev för verksamhetsåret 1997 haft i uppdrag att till den 30 april redovisa förslag till åtgärder för en utvecklingsinriktad gles- och landsbygdspolitik. De förslag som presenteras i denna rapport har vuxit fram ur ett ca ettårigt utredningsarbete, som bedrivits inom ramen för olika uppdrag: en fördjupningsstudie inom NUTEKs sk STRUT-uppdrag (Strategier för Regional Utveckling). Konsumentverkets och Glesbygdsverkets gemensamma uppdrag att beskriva serviceutvecklingen och lämna förslag till hur servicen kan förbättras i gles- och landsbygd, samt flera egna utredningar som gjorts vid Glesbygdsverket, bl a Nationellt strategiskt handlingsprogram för skärgården.

Åtgärdsförslagen bygger på processerna i de olika utredningarna och har bearbetats av Glesbygdsverket i samråd med bl a Folkhälsoinstitutet "Hela Sverige skall leva". Förslagen har utvecklats i bred dialog med byautvecklare och företrädare för kommuner och länsstyrelser vid de länsträffar som Glesbygdsverket initierat under våren 1997. De beslut som fattades vid 1996 års landsbygdsriksdag har också varit underlag.

Förslagen lägger grunden för en framtidsinriktad bygdepolitik som syftar till att stärka varje bygds förmåga att på ett skonsamt och uthålligt sätt ta till vara sina resurser och utvecklingsmöjligheter, och till att offentliga insatser nyttjas effektivt.

De går i sina huvuddrag ut på:

- att öka det lokala inflytandet
- att mobilisera och bygga upp såväl den egna som den gemensamma kapaciteten hos enskilda och företagare i bygderna,
- att ställa om till långsiktigt uthålliga bygder.
- att decentralisera och integrera arbetsmarknads- och näringspolitiken, samt förstärka otraditionella insatser,
- att statens resurser för att garantera likvärdig men lokalt anpassad infrastruktur och service.

Bygdepolitiken vidareutvecklar och förtydligar därmed den nuvarande regionalpolitiska ambitionen att öka graden av sektorssamordning, att mobilisera och tillvarata lokalt engagemang och lokala initiativ, samt att stärka beslutsprocessen nerifrån-upp.

Bakgrunden till en bygdepolitik

Det är flera faktorer som gör en översyn av den regionala utvecklingspolitiken särskilt angelägen idag. Bland annat finns det orsaker av mer eller mindre "akut" natur, som att delar av den svenska gles- och landsbygden de senaste åren upplevt en allt snabbare befolkningsminskning – en utveckling som beror på utflyttning och kvinnounderskott samt en sedan 60-talet kvardröjande ogynnsam befolkningsstruktur med stor andel gamla.

Till de faktorer som gör det angeläget med en översyn av dagens regionalpolitik hör också det starkt växande lokala engagemanget i olika utvecklingsfrågor. Idag finns ca 3 400 utvecklingsgrupper runt om i landet, de allra flesta av dem i gles- och landsbygden. De ca 70 000 medlemmarna i dessa grupper lägger tillsammans ned i storleksordningen fem miljoner arbetstimmar per år, i frivilligt arbete. Att utveckla formerna för hur de ska stödjas är en viktig uppgift för framtidens politik, eftersom människors initiativkraft och engagemang för den egna närmiljön är en av de starkaste utvecklingsfaktorerna över huvud taget – inte bara när det gäller livskvalitet- och servicefrågor i stort, utan även som grogrund för sysselsättning och företagande. De lokala utvecklingsgrupperna kan också bidra genom att deras erfarenheter når dem som inte kommit lika långt i mobiliseringsprocessen.

En dynamisk utveckling av gles- och landsbygd är till nytta för nationen som helhet, eftersom en ökad nationell ekonomisk, kulturell och social utveckling måste grunda sig på varje enskild bygds förmåga att ta till vara sina resurser. Därav följer att ju fler bygder runt om i landet som får en positiv utveckling, desto bättre blir det samlade resultatet. Vägledande princip ska vara att "ingen bygd är för obetydligt att satsa på, att få chanser att växa".

Nya tiders värderingar och ny syn på kunskap...

Det är också viktigt att på rätt sätt hantera de stora samhälls- och värderingsförändringar som sker just nu: industrisamhällets tillbakagång och bioinfosamhällets framväxt. Det är en strukturell förändring som på ett avgörande sätt ändrar de grundläggande förutsättningarna för både bosättning och arbete. Industriepokens centraliserade Ortsstruktur är inte längre självklar, eftersom automatiseringen inom tillverkningsindustrin gjort denna allt mindre personalberoende. Industrins roll som motor i urbaniseringsprocessen är i princip överspelad. (Att industrialismen i betydelsen stordriftstänkande ändå dröjer sig kvar på många samhällsområden beror mera på administrativ konservatism, än på att det skulle vara den bästa modellen för samhällsbyggande.)

Om framväxten av stora industrier på sin tid var en starkt bidragande orsak till avfolkning av landsbygden så kan vår tids teknikutveckling bli en omvandlingskraft som verkar till landsbygdens fördel, eftersom den nya informationstekniken gör det lättare att flytta arbetet dit där människor vill bo, i stället för att – som i industrisamhället – placera arbetsplatserna där det passar företagen bäst.

En faktor som gör denna utveckling än mer sannolik är de senaste årens värderingsförändringar, med allt större betoning på livskvalitet i form av en god social och fysisk miljö och en växande insikt om att vi för att överleva på lång sikt måste skapa ett kretsloppsanpassat samhälle. För många människor utgör gles- och landsbygden den typ av miljö där man tror sig kunna uppnå detta.

Den traditionella regionalpolitiken är en produkt av industrisamhället och därför tydligt präglad av dessa tänkande, vilket bland annat gör den alltför trög när det gäller att dra nytta av den lokala mångfalden och att organisera verksamheten så att resurserna tas till vara på ett effektivt sätt. Samhällsbygget blir inte effektivt om människor hela tiden ska lösa ”genomsnittliga” problem så som de definieras på en central nivå. Bygdepolitikens viktigaste uppgift blir att myndigförklara bygdens människor och tillåta dem att själva formulera sina behov och forma den politik som uppfyller de behoven. I denna politik ingår ett större inslag av investeringar i det mänskliga kapitalet, i människors egna och gemensamma utvecklingsprocesser, det som inom EUs LEADER-initiativ benämns ”animation” och ”capacity building”. I en vidare mening handlar bygdepolitiken också om att ta till vara bygdens modellvärde för att fördjupa demokratin i Sverige.

Denna förändrade inriktning blir än mer angelägen mot bakgrund av att offentliga organ av olika slag förlorar i styrka. Människor upplever i allt högre grad att de själva – enskilt eller i samverkan – måste ta ansvar för försörjning, boende och service.

Det finns alltså ett stort behov av nytänkande när det gäller planerings- och utvecklingsfrågor. På det idémässiga planet kan detta förklaras med att en ny kunskapssyn växer fram, när vi nu är på väg ut ur industrisamhället. Industrialismens hierarkiska tänkesätt, som bygger på föreställningen att ökad kunskap automatiskt leder till bättre kontroll, förlorar sin relevans. I stället är vi i färd med att utveckla en kunskapssyn av diametralt motsatt karaktär; vi ser att kunskap i stället föder tvivel och ambivalens, eftersom världen idag framstår som mer öppen och beroende av okända faktorer och komplexa skeenden.

...kräver nya former för planering och beslut

För planerare och beslutsfattare utgör denna utveckling en stor utmaning, eftersom den nya kunskapssynen förutsätter nya planerings- och beslutsformer, med större öppenhet där alla berörda har möjlighet att delta. Av detta följer också insikten om att utveckling aldrig kan administreras fram. En framtidsinriktad bygdepolitik kräver förändrade roller och attityder på olika nivåer. Ledstjärnan måste vara att det är människor och företag i bygden som skapar utvecklingen och att uppgiften för samhällets institutioner är att vara ”möjliggörare” och bidra till att utvecklingsklimatet blir så gynnsamt som möjligt. Med den delegering av ansvar till lokal nivå, som bygdepolitiken syftar till, kommer också hindren för utvecklingen att kunna identifieras på ett tydligt sätt.

Bygden och den fjärde planeringsnivån

I ett bygdepolitiskt perspektiv kan man definiera ordet *bygd* som ett område med en tydlig egen identitet, som kan vara kulturell eller socioekonomisk; den kan handla om språk, kultur eller gemensam historia. Den kan också variera från fråga till fråga, och dess gränser är flytande. Centralt är emellertid att det är aktörerna själva – dvs de som bor i området – som definierar bygden. Medan begreppet *regional identitet* i många sammanhang upplevs som en konstruktion för att motivera en administrativ enhet, så är *bygdeidentitet* betydligt mer greppbart och fast förankrat i verkligheten.

Mycket av det som har betydelse för utvecklingen handlar dock om funktioner i vår närmiljö. I en framgångsrik bygdepolitik behövs därför en ”fjärde planeringsnivå”, dvs en lokal nivå under den kommunala. ”Bygden” måste få rätt att ta initiativ, definiera behov och forma lösningar för sin utveckling; dvs den ska ha initiativrätt. Denna rätt måste bygga på strategiska planer formade i samverkan mellan bygdens olika aktörer och ska vara förankrad hos andra berörda parter. De lokala utvecklingsstrategierna ska sedan ligga till grund för kommunal verksamhetsplanering, regionala och nationella beslut, för prioritering t ex av otraditionella arbetsmarknadsmedel liksom regional-/bygdepolitiska resurser, men också för andra sektorspolitiska åtgärder.

Bygders specifika och gemensamma drag

När vi diskuterar förutsättningarna för olika gles- och landsbygder är det viktigt att konstatera att det finns både generella problem, som kan bearbetas på ett övergripande plan, och specifika problem, som varierar från bygd till bygd, oavsett om dessa är landsbygder, mindre tätorter eller storstadsområden. Till de problem som olika gles- och landsbygder har gemensamt hör exempelvis: den spridda boendestrukturen, som gör det dyrare att upprätthålla service och infrastruktur; kvinnounderskottet; den låga andelen företagande i de näringar som sysselsättningsmässigt växer mest; befolkningens generellt sett låga teoretiska kunskapsnivå etc. Många av dessa problem åtgärdas av en bygdepolitik, men det krävs fortfarande gles- och landsbygdsspecifika insatser så som t ex landsbygdssöd.

När det gäller gles- och landsbygders aktuella näringsstruktur kan man urskilja ett antal tydliga drag med betydelse för den fortsatta utvecklingen.

Jordbruket är fortfarande en betydande näring, och den fortgående strukturomvandlingen inom denna sektor har därför stor betydelse för sysselsättningen. En av dess stora tillgångar är småföretagarkulturen, som kan komma till nytta på flera andra områden.

Inom den *privata tjänstesektorn* kan traditionen av företagande bli till stor nytta, särskilt om den kommande generationen skaffar sig högre teoretisk kompetens och större vana vid att hantera ny informationsteknik.

Turismen spelar en allt viktigare roll för sysselsättningen i gles- och landsbygden, inte minst i de mer perifera delarna, där få alternativ står till buds. Turismen har stor utvecklingspotential, men ett problem i sammanhanget är att de generella företagarevillkoren i samhället inte är anpassade till gles- och landsbygdsturismens verklighet, med stort inslag av säsong- och kombinationsverksamhet.

Neddragningar i den *offentliga sektorn* har haft en tendens att särskilt ske i gles- och landsbygdregionerna. De drabbas därigenom både direkt genom minskat antal arbetstillfällen, och indirekt genom försämrad service. Samtidigt har invånarna här en högre beredskap än människor i tätorterna, för att själva bidra till att bibehålla servicenivån i samordnade kostnadseffektiva former, till exempel genom kooperativa lösningar.

Redan idag kännetecknas såväl närings- som arbetslivet i gles- och landsbygd av framtidens sätt att organisera produktionen. Människor arbetar i olika branscher parallellt, och får sin försörjning på flera olika sätt. För att stimulera denna utveckling bör hindrande regelverk och byråkrati, som utformats för storskaligt näringsliv och traditionella arbetsformer, ändras. Det finns också starka skäl att integrera arbetsmarknads- och näringspolitiken, eftersom arbets- och näringsliv hänger så nära samman på bygdenivå.

Vi menar därför att försök med samordnad hantering av fria arbetsmarknadspolitiska medel och företagsstöd på kommunal nivå bör genomföras. Arbetsförmedlingsnämnderna kan vara ett lämpligt

organ för dessa frågor, under förutsättning att de ombildas till att utgöra forum för kommunalt partnerskap mellan offentliga aktörer, näringsliv och bygderörelse.

Reglerna för a-kasseersättningen bör samtidigt ändras så att den kan utgöra en resurs för att utveckla nya meningsfulla jobb. Trygghetssystem och fackliga regler bör ses över så att de fungerar i överensstämmelse med de nya sätten att arbeta i olika branscher parallellt.

En viktig förutsättning för en fortsatt positiv utveckling i gles- och landsbygden är att infrastruktur och service fungerar. Bland annat måste vägnätets standard vidmakthållas och förbättras. Även här visar invånarna en stor beredvillighet till att söka kreativa lösningar på konkreta problem.

Ökad kapacitet för moderna telekommunikationer är en nödvändighet för att de kunskapsintensiva jobben ska kunna placeras i gles- och landsbygden. Tyvärr har man i telelagen satt ribban alltför lågt, när det gäller de tekniska kraven. Det behövs bättre garantier för att ge gles- och landsbygdsområdena tillgång till en teknik som möjliggör bildtelefoni, videokonferenser och överföring av stora datamängder.

Den offentliga servicen har på senare år, bland annat till följd av den pågående bolagiseringen och avregleringen, genomgått en centraliseringsprocess, vilket för gles- och landsbygdens del lett till påtagliga försämringar. Även inom den kommersiella servicen pågår en omstrukturering till större enheter med krav på större avkastning. Avreglering i kombination med teknikutveckling borde kunna öppna vägen för lokalt anpassade servicelösningar, men i stället finns en tydlig tendens till att sektorsvisa modeller likformigt tillämpas över hela landet. Därför måste det finnas en lägsta garanterad servicenivå för hela landet. Det måste också finnas rutiner för uppföljningen av att nivåerna vidmakthålls. I annat fall blir målen om rättvisa och likvärdiga levnadsvillkor bara slag i luften.

När det gäller den europeiska unionen så pågår där en diskussion kring landsbygdspolitiken som i viktiga avseenden överensstämmer med den politik som skisseras i denna rapport. Det gäller till exempel principen om att beslut så långt som möjligt ska fattas på lokal nivå, behovet av sektorsövergripande lösningar, lokala partnerskap och ett nerifrån-upp-perspektiv. I november 1996 stod unionens framtida landsbygdspolitik i fokus vid en konferens i Cork, Irland. Där antogs en deklaration som betonar vikten av att landsbygdsutveckling görs till ett centralt politikområde på europeisk nivå.

Sammanfattning av åtgärdsförslag

De övergripande målen för bygdepolitiken bör vara att skapa en långsiktigt uthållig ekonomisk, social och kulturell utveckling samt rättvisa och likvärdiga levnadsvillkor för medborgarna i hela riket. Våra förslag till åtgärder utgör en strategiskt utformad bygdepolitik som släpper fram den utvecklingspotential som finns överallt i den svenska gles- och landsbygden.

Bygdepolitiken ändrar rollerna och förstärker den lokala nivåns inflytande, medan övriga nivåer får en starkare samordnande funktion. Viktigt för den kommunala nivån blir att utveckla metoder och redskap för dialoginriktade förhållningssätt där respekten för den lokala nivåns initiativrätt utgör grunden. En viktig roll för den nivån blir att skapa forum för samordning, och för att detta ska fungera effektivt måste bygdens lösningar vara vägledande för de regionala aktörernas insatser. Den bygdepolitiska rollen för riksdag och regering blir att tydligare än idag precisera nivån för likvärdiga förutsättningar när det gäller utveckling i alla bygder. Förutsättningarna måste dessutom garanteras genom en rättvis fördelning av statens resurser. Därför föreslår vi vissa förändringar när det gäller principerna för fördelning.

Eftersom bygdepolitiken till sin natur är integrerad bör den handhas av ett sektorsövergripande departement. Ansvarig minister bör därför placeras inom statsrådsberedningen. Av samma skäl behöver riksdag och regeringen ett nationellt centralt forum för att stimulera bygdeutvecklingen. Vi föreslår därför ett nätverk i form av ett flerkärnigt resurscentrum, Nationellt Forum för Bygdepolitik, där den statligt ansvariga myndigheten ingår tillsammans med andra nationella landsbygdsaktörer.

Dessutom föreslår vi ett antal åtgärder, av både specifik och generell natur. Syftet är att nå målen om alla bygders samlade bidrag till en långsiktigt uthållig utveckling genom att öka individens och

bygders egen förmåga att tillvarata sina resurser och därmed själva skapa sin försörjning. Åtgärderna är sammanfattningsvis:

Att öka det lokala inflytandet

- Ge den lokala nivån, dvs den fjärde planeringsnivån, rätten att i den utsträckning de själva önskar, ta initiativ, definiera behoven och forma lösningarna för sin utveckling. Bygdens utvecklingsstrategi, framtagna i samråd mellan olika aktörer, ska utgöra grunden för initiativrätten.
- Avsätt resurser för att utveckla den nya politiker- och planerarrollen. Skapa ett utbildningsprogram för dialoginriktade förhållningssätt på alla nivåer. Detta program bör särskilt behandla frågor som rör ungdomars och kvinnors inflytande.
- Utveckla metoderna för dialoginriktade förhållningssätt. Detta gäller exempelvis plan- och bygglagen, vars roll som utvecklingsstrategiskt redskap bör förtydligas. PBL bör utvidgas med en rättighet för bygdeaktörer att initiera planering.
- Utnyttja alla möjligheter till delegering av besluts- och utbetalningsrutiner till ”bygdebaserade partnerskap” i en fortsatt hantering av EUs strukturfonder.

Att mobilisera och bygga upp såväl den egna som den gemensamma kapaciteten hos enskilda och företagare i bygderna

- Använd statliga satsningar som Kunskapslyftet och arbetsmarknadspolitiska satsningar i syfte att stärka människors och företags tilltro till den egna och den gemensamma förmågan. Skapa utbildningar som svarar mot bygdernas behov, och premiera de kommuner som bygger sina ansökningar på dessa principer.
- Utveckla formerna för distansundervisning och nätverksutbildning, så att den kan bedrivas i bygderna. Planerna på kvinnouniversitet och glesbygdsuniversitet är två exempel på utvecklingsbara idéer.

Att ställa om till långsiktigt uthålliga bygder

- Fördela medel ur regeringens ”miljömiljarder” till bygder vars utvecklingsstrategier bygger på en långtgående kretsloppsanpassning.
- Förstärk kompensationen för kulturmiljö- och landskapsvård. Utred en form av ersättning som förstärker kopplingen mellan lokalt utvecklingsarbete och riksintressen.
- Stimulera omställning till ekologiskt uthålliga bygder gles- och landsbygd genom bl a rådgivning och förbättrad kapitalförsörjning. Vidare bör resurser avsättas till forskning kring utveckling av småskaliga kretsloppssystem, med nära koppling till de faktiska tillämpningarna ute i bygderna.
- Avsätt resurser till samverkansprojekt mellan forskare och praktiker när det gäller att bygga bygder där balans råder mellan uppbyggnad och nedbrytning av resurser.
- Se över jordförvärvslagen. En förvärvsprövning av jordbruksfastigheter i gles- och landsbygd bör utgå från brukandet av mark och vatten i ett lokalt perspektiv.

Att decentralisera och integrera arbetsmarknads- och näringspolitiken, samt förstärka otraditionella insatser

- Genomför försök med samordnad hantering av fria arbetsmarknadspolitiska medel och företagsstöd på kommunal nivå. Arbetsförmedlingsnämnderna kan vara ett lämpligt organ för dessa frågor, under förutsättning att de ombildas till att utgöra forum för kommunalt partnerskap mellan offentliga aktörer, näringsliv och bygdereelse.
- Gör a-kasseersättningen till en resurs för att utveckla nya meningsfulla jobb. Se över trygghetssystem och fackliga regler så att de fungerar i överensstämmelse med de nya sätten att arbeta i olika branscher parallellt.
- Utvärdera erfarenheterna från den till kommunerna decentraliserade handläggningen av det s k microstödet, för att se om även övriga delar av landsbygdsstödet kan hanteras på kommunal nivå, och kanske integreras med arbetsmarknadspolitiska insatser.

- Koncentrera landsbygdsstödet till gles- och landsbygdsområdena. Om det sprids också till tätorter och tätortsnära områden kan stödets ursprungliga syfte – att kompensera för lägesnackdelar – motverkas.
- Öka möjligheterna för riskkapitalförsörjning till landsbygdsföretagande, inte minst till kooperativ och microföretag. Ändra regelverket så att kooperativ likställs med andra arbetsformer. Öka det lokala inflytandet över kreditgivningen.

Att rättvist fördela statens resurser för att garantera likvärdig men lokalt anpassad infrastruktur och service

- Precisera de statliga bolagens regionalpolitiska ansvarstagande i form av en lägsta garanterad servicenivå, och ett tydligare ansvar för att medverka i samordnade lösningar.
- Utveckla databaser som medger en årlig avrapportering till regeringen om hur servicens standard och tillgänglighet förändras.
- Garantera kommunikationsmöjligheter för höghastighetskrävande data och bildöverföring till hela landet utan regionala prisskillnader.
- Ta fram ett handlingsprogram som anger strukturen för ett transportsystem där gles- och landsbygdsens lokala utvecklingsstrategier utgör grunden.

Övriga bygdepolitiska åtgärder

- Avsätt resurser för att genomföra det nationella strategiska handlingsprogrammet för skärgården.
- Förstärk arbetet med regionala och nationellt resurscentrum för kvinnor med gles- och landsbygdsspecifika insatser.

Kommunikationskommittén – Ny kurs i trafikpolitiken

Ett framtida transportsystem ska bidra till ekonomisk och social utveckling utan att tära på naturens resurser, förstöra miljön eller fördärva människornas hälsa. Ett framtida transportsystem måste vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbart.

Så inleds den vision för ett framtida transportsystem som vi presenterar i detta slutbänkande. Vår vision ger en bild av vägen mot ett långsiktigt hållbart transportsystem och utgör en plattform för de förslag vi redovisar. Den anger vad vi vill uppnå inom en överblickbar framtid med vårt förslag till en ny trafikpolitik.

Trafikpolitiska mål

Vi föreslår följande trafikpolitiska mål:

Målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.

Detta mål kan preciseras i följande delmål:

- *Ökad välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft*

Trafikpolitiken ska bidra till att öka välfärden, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft.

- *God miljö*

Transportsystemet ska bidra till en god livsmiljö och anpassas efter vad människans hälsa och naturen tål. Hushållningen med naturresurser ska främjas.

- *Säker trafik*

Antalet dödade och skadade av trafiken ska fortlöpande minskas. På lång sikt ska ingen människa dödas eller skadas allvarligt av trafiken.

- *Tillgängligt transportsystem*

Transportsystemet ska vara utformat så att det kan utnyttjas av alla medborgare. Den kollektiva trafiken ska göras tillgänglig för funktionshindrade personer i väsentligt högre grad än hittills. De som har särskilda behov ska erbjudas anpassade transportmöjligheter.

- *Positiv regional utveckling*

Trafikpolitiken ska bidra till en positiv utveckling i alla delar av landet och till att kompensera nackdelar av långa avstånd mellan landets olika delar.

Kraven på långsiktig hållbarhet inom transportsektorn innebär att transporter inte ska vara orsak till att människors hälsa i något hänseende försämras och att utsläpp, buller, intrång eller andra negativa effekter av transporter inte ska ge allvarliga skador på naturen eller på kulturarvet. Transportsystemet ska främja hushållningen med naturresurser, så att det blir en del av det naturliga kretsloppet, och hushålla med kulturresurserna som byggts upp under generationer. För att aktivt kunna ta tillvara natur- och kulturvärden måste transportsystemet utvecklas och utformas på ett sätt som knyter an till, samspelar med och bygger vidare på den befintliga kulturen och miljön.

Vi redovisar förslag till långsiktiga miljömål för följande områden:

- utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser
- inverkan av luftföroreningar på människors hälsa
- buller
- natur- och kulturvärden
- naturresurser.

För utsläpp av luftföroreningar och koldioxid föreslår vi även tidssatta etappmål:

Ämne	Basår ¹	Etappmål	Långsiktigt mål	Hur långt har vi nått? (1995) ²
Koldioxid	1990	- 15 % till 2020	- 60 %	+ 10 %
Kväveoxider	1980	- 50 % till 2005	- 80 %	- 11 %
Svavel	1980	- 45 % till 2005	- 90 %	- 37 %
Flyktiga org. ämnen (VOC)	1988	- 70 % till 2005	- 85 %	- 26 %

¹ Basåren grundar sig på olika överenskommelser

² Källa: Naturvårdsverket, 1997

Trafikpolitiska principer

Vi föreslår följande trafikpolitiska principer för att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning och nå de trafikpolitiska målen:

- Trafikpolitiken ska utgå från långsiktiga mål om en god livsmiljö och vad naturen och människornas hälsa tål.
- I samband med planeringen av infrastruktur och trafik på nationell, regional och lokal nivå sätter samhället ramarna för hur resurserna inom transportsektorn ska fördelas, t.ex. när det gäller väg- och järnvägsutbyggnader och utbudet av kollektivtrafik.
- Medborgarna och företagen avgör själva hur de vill ordna sina transporter inom de ramar som samhället har gett. Det förutsätter dock att man i sin valsituation inte enbart tar hänsyn till egna vinster och kostnader, utan även till effekterna på samhället i stort. Detta kan ske genom ekonomiska styrmedel och regleringar som *internaliserar* de externa effekterna, dvs. för den enskilde inkluderar effekter som drabbar andra.
- Avsikten med internaliseringen är att påverka människors och företags transportval och beteende för att därigenom styra mot de trafikpolitiska målen och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportsystemet.
- Eftersom avsikten är att styra mot ett effektivt utnyttjande av transportsystemet så är det de trafikvolymberoende externa effekterna som ska internaliseras, dvs. de konsekvenser som följer av att trafikmedlen används. Ett sätt att göra detta är att genom skatter och avgifter få priset på transporter att motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna.
- Det är inte tillräckligt att använda priset på transporter som styrmedel. Det handlar om att hitta en kombination av ekonomiska styrmedel och regleringar som leder till målen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.
- Våra etappmål för utsläpp av koldioxid och vissa avgaser kan användas för att avgöra hur miljöeffekter ska värderas när man gör samhällsekonomiska bedömningar och internaliserar externa kostnader.
- Kraven på ett långsiktigt hållbart transportsystem innebär att vi lägger särskild vikt vid målen om god miljö och säker trafik. Målen inom dessa områden är en viktig utgångspunkt för åtgärds- och konsekvensanalyser. Dessa ska tjäna som underlag för att bedöma hur starka styrmedel som krävs för att nå mycket stora förbättringar och hur snabbt det är rimligt att genomföra dessa med beaktande av krav på samhällsekonomisk effektivitet.
- En prissättning av transporter anpassad efter de samhällsekonomiska marginalkostnaderna är normalt inte tillräcklig för att finansiera de fasta kostnaderna. Sättet att finansiera infrastrukturen bör bestämmas av hur det påverkar omfattningen av investeringar och utnyttjandet av infrastrukturen, vad finansieringsformen administrativt kostar samt av fördelnings- och rättviseeffekter.

- Inom *väg- och järnvägsområdet* är det av effektivitetsskäl olämpligt att ställa generella krav på full kostnadstäckning. Infrastrukturen måste i första hand finansieras genom allmänna skatter. Nivån på skatter som direkt berör trafiken bör i första hand bestämmas av deras betydelse som styrmedel för att internalisera externa effekter. Av skatteväxlingsskäl kan det dock vara motiverat att ta ut högre skatter än vad som krävs för internaliseringen. Då kan skatterna sänkas inom andra områden. Av effektivitetsskäl kan det dessutom vara önskvärt med ett visst inslag av brukarmedverkan i finansieringen av infrastrukturen för att få en koppling mellan dem som drar nytta av en investering och dem som betalar.
- Inom *luftfarten och sjöfarten* ska även fortsättningsvis nyttjarna betala infrastrukturen. Detta avviker från de principer som vi föreslår för vägar och järnvägar. Skälet är att infrastrukturkostnaderna är relativt sett små. Att låta dessa kostnader belasta trafikanterna påverkar därför endast i begränsad utsträckning effektiviteten i hur transportsystemen utnyttjas. Det finns möjligheter att inom affärsverksformen anpassa avgiftssystemen så att man klarar att täcka infrastrukturkostnaderna och samtidigt ta hänsyn till hur de externa effekterna varierar. Utöver detta kan särskilda miljöavgifter behövas för t.ex. koldioxid. Dessa avgifter betraktas som skatter och intäkterna av dessa tillfaller staten.

Dessa principer för att styra utnyttjandet av transportsystemet kan enligt vår mening utgöra underlag för styrprinciper inom alla trafikslag. Däremot kan tillämpningen av principerna naturligtvis komma att variera med transportslagens olika förutsättningar.

Vägtrafiken

Vägsystemet har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i hela landet. Detta har vi behandlat i vårt första delbetänkande om infrastrukturen. Vi har behandlat principer för internalisering av vägtrafikens externa effekter i vårt andra delbetänkande (SOU 1996:165). Vi föreslog där följande förändringar av vägtrafikbeskattningen:

- Höjd koldioxidskatt så att priset på bensin stiger realt med 10 öre per år till år 2020. Priset på diesel ska öka i motsvarande grad.
- Ingen förändring av energiskatten på bensin.
- Höjd energiskatt på diesel för att internalisera de externa effekterna av dieseldrivna personbilar. Vi räknade med att detta skulle motsvara en höjning på 20-50 öre per liter.
- Energiskatterna för både bensin och diesel bör även fortsättningsvis vara differentierade efter drivmedlets miljö kvalitet.
- Ingen energiskatt på biobaserade drivmedel under en lång introduktionstid.
- En ändrad utformning av fordonsskatten på personbilar för att av trafiksäkerhetsskäl styra mot en jämnare viktsfördelning.
- Ändring av fordonsskatten på dieseldrivna personbilar så att inte nya bilar med bättre miljö- och säkerhetsegenskaper ska betala högre skatt än äldre bilar.

Vi tog inte i delbetänkandet ställning till beskattningen av tunga fordon, eftersom vi ville göra en samlad bedömning av godstransporterna i samtliga transportslag.

Vi har nu kompletterat våra beräkningar av de externa effekterna av den tunga trafiken. En del av dessa effekter internaliseras via energiskatten på diesel. Om övriga externa effekter skulle internaliseras via fordonsskatten på tunga fordon skulle det krävas mycket kraftiga höjningar av fordonsskatterna.

Sådana skattehöjningar skulle drabba svenskt näringsliv och svenska åkare hårt. Vi anser det därför inte lämpligt att höja fordonsskatterna för tunga lastbilar till den nivå som skulle behövas för full internalisering. Man måste ta hänsyn till vilka skattenivåer man har i andra länder inom EU och bedöma vad som kan vara rimligt för svenskt näringsliv. Vi redovisar exempel på vad detta kan innebära.

Lastbilar i distributionstrafik är inte utsatta för samma konkurrens som de tyngre fordonen. De skattehöjningar som behövs för full internalisering är inte heller lika stora. Av dessa skäl föreslår vi att

fordonskatterna för lättare lastbilar i huvudsak bör motsvara de externa effekter som inte är internaliserade i dieselskatten.

För bussar är inte konkurrenssituationen densamma som för lastbilar. Höjda fordonsskatter för bussar i långväga trafik påverkar inte heller produktionen och sysselsättningen. Med tanke på att vi föreslår att de externa effekterna för långväga persontrafik på järnväg, med bil och flyg ska internaliseras fullt ut bör detta gälla även bussar. Eftersom det då krävs kraftiga skattehöjningar föreslår vi att höjningen sker stegvis.

Däremot anser vi inte att fordonsskatterna bör höjas för bussar i regional och lokal kollektivtrafik så länge biltrafikens kostnader i tätorterna inte är internaliserade. Sådana skattehöjningar skulle drabba kollektivtrafiken och kunna leda till taxehöjningar som får kollektivtrafikresenärer att välja bilen istället.

Transittrafiken genom Sverige bör i princip belastas med de marginalkostnader för externa effekter som denna trafik orsakar. Detta kan till viss del ske genom att de delar av vägnätet som utnyttjas av transittrafiken ingår i eurovinjettsystemet.

På sikt bör det vara möjligt att införa en tids- och platsdifferentierad beskattning av den tunga trafiken i Europa med hjälp av sådan teknik som vi redovisar för differentierade bilavgifter i tätorter. Vi föreslår att Sverige verkar för ett sådant avgiftssystem.

Vi föreslår att Sverige inom EU även verkar för

- överenskommelser eller regleringar som sänker den specifika bränsleförbrukningen
- införande av nya system för miljö- och säkerhetsklassning av fordon, dessa bör även omfatta fordon som är avsedda för drivmedel från förnybara energikällor
- successivt skärpta avgas- och bullerkrav för fordon
- skärpta hållbarhetskrav och ett effektivt kontrollsystem för utsläpp från bilar i trafik.

Vi föreslår dessutom att Sverige inför ett nytt system för miljöklassning av fordon. Detta kan användas som konsumentupplysning och i viss utsträckning som underlag vid offentliga upphandlingar.

I ett särskilt kapitel redovisar vi en strategi för trafiksäkerhetsarbetet och för att genomföra nollvisionen, dvs. noll dödade och noll allvarligt skadade i vägtrafiken.

All åstadkomma säker trafik innebär bl.a. att vägtransportsystemet ska utformas med utgångspunkt från människans tolerans mot yttre våld. Detta betyder att säker trafik kan skapas på i princip två sätt – antingen genom lägre hastigheter eller genom investeringar i gator, vägar, fordon och säkerhetsutrustning. Vi presenterar en resultatmodell för vägen mot en säker trafik, vilken kan utgöra första steget i ett program för att genomföra nollvisionen. Det är en uppgift för Vägverket att utarbeta ett samlat handlingsprogram för säker vägtrafik.

Det är naturligtvis också nödvändigt att trafikanterna uppträder på ett ansvarsfullt och omdömesgillt sätt och följer de trafikregler som finns. Reformarbetet inom trafiksäkerhetsområdet måste därför också fortsätta med oförminskad kraft. Exempelvis är det viktigt med ökad utbildning i trafiksäkerhet inom det allmänna utbildningsväsendet, liksom att förarutbildningen svarar upp mot ett ökat säkerhetstänkande. Vägverket bör undersöka förutsättningarna för en stegvis körkortsutbildning som innebär att körkortseleverna ges möjlighet att få erfarenhet av bilkörning under mer trafiksäkra förhållanden än idag.

Om prishöjningar på drivmedel eller andra styrmedel får negativa fördelningseffekter för glesbygden bör dessa effekter kompenseras genom åtgärder inom ramen för regionalpolitiken i vid mening.

Järnvägstrafiken

Sedan 1988 års trafikpolitiska beslut har järnvägen i vissa avseenden utvecklats positivt, i andra negativt. Regionaltågstrafiken och snabbtågstrafiken (X2000) har haft en stark expansion, medan godstrafiken på järnväg har tappat marknadsandelar utifrån en internationellt sett hög nivå. För att stärka järnvägstrafikens konkurrenskraft föreslår vi följande.

- Uppdelningen av järnvägssektorn i banhållning och trafik behålls.
- Banverket bör få i uppdrag att utreda hur gränsen mellan banhållning och trafik kan preciseras. Därvid bör stordrifts- och samordningsfördelar i trafiken tillmätas stor vikt.
- Godstrafiken och persontrafiken inom SJ bör tydligt separeras från varandra. Hur detta ska genomföras bör utredas. Bolagisering är ett tänkbart sätt. Det skulle kunna ge möjligheter till ett breddat ägande av hela eller delar av godstrafikrörelsen.
- SJ persontrafik får företrädesrätt på linjer för interregional tågtrafik som kan bedrivas företagsekonomiskt lönsamt. De företagsekonomiskt lönsamma linjerna kompletteras av ett nationellt basnät som upphandlas av staten i samarbete med trafikhuvudmännen. Trafikhuvudmännen upphandlar regional tågtrafik och kan medverka i upphandlingen av det nationella basnätet. Det nationella basnätet kan också bestå av annan trafik än tågtrafik.
- Syftet med det nationella basnätet är att upprätthålla en tillfredsställande interregional transportförsörjning med god tillgänglighet och att bidra till en positiv regional utveckling. Basnätet ska innehålla samhällsekonomiskt och regionalpolitiskt motiverad interregional trafik. Exempelvis har nattågstrafiken en stor betydelse, inte minst för dem som av olika skäl inte kan flyga. I basnätet ska dessutom ingå samtrafiklösningar mellan interregional och regional trafik.
- Nuvarande uppdelning mellan interregional och regional trafik kan behöva förändras bl.a. till följd av nya regionala samverkansorganisationer. Denna fråga måste klaras ut i det kommande arbetet med att utforma basnätet. Det är viktigt att ansvaret delas upp på ett sådant sätt att rationella trafiklösningar inte förhindras.
- Ett *rikstrafikombud* utses för att tillsammans med trafikhuvudmännen i länen, Banverket, och SJ utforma det nationella basnätet. Rikstrafikombudet svarar också för den statliga upphandlingen av trafik. Rikstrafikombudet bör vara en från trafikverken fristående organisation med små egna utredningsresurser.
- Om staten skulle köpa ungefär samma trafik som i dag, och SJ inte ska täcka några förluster av denna trafik, kostar det omkring 600 mkr. Det bör vara rikstrafikombudets uppgift att tillsammans med trafikhuvudmännen, Banverket, SJ och eventuellt andra intressenter utarbeta underlag för att bedöma behovet av statliga anslag för upphandling av det nationella basnätet. Utgångspunkten bör vara 700 mkr per år, vilket är den summa som krävs för att upphandla ungefär samma trafik som i dag plus det belopp som går till den regionala tågtrafiken på länsbanorna. Det innebär att vi föreslår att man använder de cirka 400 mkr som används för köp av trafik i dag och utökar anslaget med 300 mkr. Samtidigt föreslår vi att avtalen med trafikhuvudmännen inte automatiskt förlängs när avtalstiden löper ut år 2000 (och i ett fall år 2003). Dessa 200 mkr kan därmed täcka två tredjedelar av de utökade anslagen till upphandling av interregional trafik. Behovet av särskilda insatser för den regionala tågtrafiken får prövas inför avtalstidens utgång. Vi förutsätter att rikstrafikombudets upphandling av trafik sker i samråd med trafikhuvudmännen. Stor vikt ska läggas på att upphandla trafik som gagnar både regionala och interregionala behov.
- Riksdagen bör besluta om inriktningen av det nationella basnätet samtidigt som man beslutar om inriktningen av infrastrukturplaneringen. Basnätet bör fastställas av regeringen i samband med att man fastställer infrastruktur- och transportplanerna. Regeringen bör informera riksdagen om det fastställda basnätet och de fastställda infrastrukturplanerna. Genom den samordnade besluts- och planeringsprocessen blir det möjligt att prioritera mellan åtgärder i infrastrukturen och trafikåtgärder. Detta innebär att den nivå för upphandling av trafik som väljs i utgångsläget kan justeras om det bedöms motiverat.
- Godstrafiken på järnväg avregleras helt. Godstrafiken befrias från banavgifter eftersom det av näringspolitiska- och konkurrensskäl inte är möjligt att internalisera lastbilstrafikens externa effekter fullt ut. Av samma skäl ges ett stöd till kombitrafiken.
- Nuvarande uppdelning av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar upphör. Banverket får ansvar för hela det statliga järnvägsnätet.
- Banverket bör få möjlighet att på eget initiativ överta de viktigaste delarna av det kapillära nätet. Banverket bör få i uppdrag att utreda vilka delar av det kapillära nätet som bör föras över till Banverket för att säkerställa konkurrensneutralitet och samhällsekonomisk effektivitet.
- Till vissa andra delar av det kapillära bannätet bör statsbidrag kunna ges på motsvarande sätt som sker för enskilda vägar. Statsbidraget bör variera med spåranläggningens betydelse. Spår som

erhåller statsbidrag ska hållas tillgängliga för olika järnvägsoperatörer på konkurrensneutrala villkor. Banverket bör få i uppdrag att utreda bidragssystemets utformning och föreslå lämpliga bidragsprocenter.

Sjöfarten

Nästan 90 % av den svenska utrikeshandelns volym transporteras med fartyg. Under 1990-talet har sjöfartens totala godsvolym ökat. Däremot har den konventionella sjöfartens andel av den utrikes godstrafiken minskat, i första hand till förmån för lastbilstrafik i kombination med färjetrafik.

Sjöfarten ger upphov till miljöproblem genom i första hand utsläpp till luft av avgaser och koldioxid samt utsläpp till vatten av olja, oljebemängt barlastvatten och övrigt avfall från fartygen. Sjöfarten står för mer än 90 % av trafiksektorns utsläpp av svavel och ungefär en tredjedel av kväveoxidutsläppen. Det finns goda förutsättningar att minska dessa utsläpp, bl.a. genom övergång till lågsvavliga bränslen och användning av katalysatorer på fartygen eller genom motortekniska åtgärder.

De avgifter som i dag belastar sjöfartens användning av farleder och hamnar är inte differentierade efter de externa kostnader som sjöfarten ger upphov till.

För att sänka utsläppen av svavel och kväveoxider från sjöfarten på Sverige med 75 % till början av 2000-talet träffade Sjöfartsverket, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund samt Sveriges Redareförening under 1996 en överenskommelse om åtgärder.

- Vi ser positivt på den frivilliga överenskommelsen mellan Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund och anser att det är viktigt att den fullföljs. Sjöfartsverkets åtgärder bör dock inriktas så att incitamenten förstärks för parterna att vidta åtgärder.
- Vi föreslår vidare att Sjöfartsverket ges i uppdrag att utvärdera effekterna av överenskommelsen sedan den varit i bruk i några år, dvs. kring år 2000.
- Vi föreslår att Sverige internationellt arbetar för att motsvarande överenskommelser om att minska utsläpp från sjöfarten träffas även i andra länder och att Sverige inom bl.a. EU, IMO och HELCOM aktivt driver frågan om internalisering av sjöfartens externa kostnader på internationell nivå.

För närvarande saknas anläggningar för att ta emot oljeavfall från fartyg i flertalet Östersjöhamnar. Inom HELCOM pågår projektet Baltic Strategy som syftar till att bygga ut sådana anläggningar i alla Östersjöstater. Det behöver också utvecklas ett gemensamt kontrollsystem för inspektion.

- Vi anser att det är en angelägen uppgift att mottagningsanläggningar byggs ut i Östersjöhamnarna. Vi föreslår att frågan om finansiering av sådana anläggningar ges hög prioritet vid diskussionerna om hur de särskilda medel som regeringen avsatt för Östersjösamarbetet ska användas.
- Vi föreslår också att Sverige driver frågan om att, i samarbete med berörda länder, få till stånd likartad lagstiftning i Östersjöländerna när det gäller kontrollsystem för hanteringen av fartygsavfall.

Flyget

Flyget har goda förutsättningar att tillgodose behovet av snabba långväga inrikes och utrikes transporter. Flyget har också stor betydelse för frakt av högvärdigt eller brådskande gods. Inrikesflyget har särskilt stor betydelse för medborgare och näringsliv i de delar av landet som saknar goda alternativa transportmöjligheter, bl.a. stora delar av Norrland.

Flyget orsakar miljöproblem genom utsläpp av luftföroreningar och koldioxid samt genom buller i samband med start och landning. Nya flygplan med bättre miljöegenskaper ersätter successivt äldre typer, men utbytet tar lång tid. De senaste flygplansgenerationerna har väsentligt bättre miljöegenskaper än tidigare generationer. Några ytterligare avgörande tekniska förbättringar eller alternativa drivmedel väntas inte inom överskådlig tid.

Luftfartsverket är ett affärsdrivande verk. Dess avgiftssystem är inte första hand anpassat efter flygets marginalkostnader. Det kan finnas anledning att se över om avgiftssystemet kan marginalkostnadsanpassas i högre grad – dock inom ramen för att verkets finansieringskrav kan klaras.

Vi föreslår därför

- att Luftfartsverket utreder effekterna av ett mer marginalkostnadsanpassat avgiftssystem, t.ex. av tidsanpassad taxa på Arlanda, höjda taxor på Bromma samt frågan om fördelningen av slottider. Vid förändringar av avgiftssättningen måste hänsyn tas till verkets ekonomiska ansvar för infrastrukturen. Samråd bör ske med berörda parter, bl.a. företrädare för de kommunala flygplatserna.

Tidigare miljöskatt avskaffades vid årsskiftet 1996/97. Luftfartsverket arbetar f.n. med att utforma en miljöavgift som tar hänsyn till utsläpp av kväveoxider och kolväten på uppdrag av regeringen. Vi föreslår

- att Luftfartsverkets uppdrag att utforma en miljöavgift kompletteras så att avgiften även utformas med hänsyn till verkliga utsläpp av koldioxid.
- att Luftfartsverket ges i uppdrag att utreda om ett katalysatorkrav på åtminstone nya motorer kan motiveras för de mindre, bensindrivna planen.

Ett problem sedan lång tid tillbaka är finansieringen av flertalet kommunala flygplatser. Dessa har tillsammans ett driftunderskott på ca 150 mkr per år. De kommunala flygplatserna har samtidigt stor betydelse för den regionala utvecklingen. För att säkra trafiken krävs därför en långsiktig lösning i samverkan mellan stat och kommuner.

Vi föreslår därför

- att staten genom Luftfartsverket fördelar ett bidrag till samtliga 27 kommunala flygplatser som nu har linjetrafik, säsongstrafik eller betydande fraktflyg. Bidraget bör täcka ca 75 % av det samlade driftunderskottet. Detta motsvarar med 1996 års resultat ca 115 mkr. Vi anser att bidraget bör finansieras inom Luftfartsverkets budget. Vi är dock medvetna om att det kan innebära problem för Luftfartsverket att höja sina avgifter i motsvarande grad. Det kan därför finnas anledning att se över Luftfartsverkets avkastningskrav till staten om verket åläggs utvidgade uppgifter. En annan möjlig lösning är att finansiera stödet till de kommunala flygplatserna via statsbudgeten.
- att Luftfartsverket ges i uppdrag att tillsammans med representanter för de kommunala flygplatserna utforma ett sådant system
- att nuvarande skogslänsbidrag och resultatutjämningsbidrag samtidigt avskaffas.

Principen om internalisering av externa kostnader, som vi anser är riktig, kan innebära vissa negativa regionalpolitiska konsekvenser genom ökade kostnader för det långväga inrikesflyget. Vi föreslår därför att Luftfartsverket i samband med sitt arbete med att utforma ett nytt miljöavgiftssystem tar hänsyn till målet om en positiv regional utveckling. Därvid bör även flygplatsavgifternas utformning prövas utifrån denna utgångspunkt, liksom utformningen av bidraget till de kommunala flygplatserna.

Den långväga persontrafiken

Vi föreslår att de externa effekterna av persontrafiken internaliseras fullt ut. Detta beräknas medföra omfördelningar av trafikanter från flyg och långväga buss till järnväg.

Vi föreslår att stora delar av den interregionala persontrafiken, liksom i dag, helt drivs på kommersiella villkor. Som vi nyss sagt ska dessutom staten sätta av medel till den interregionala persontrafiken ett nationellt basnät. På detta sätt tar staten ett ansvar för att alla delar av landet får en tillfredsställande interregional transportförsörjning med en acceptabel tillgänglighet även i sådana områden som är svåra att förse med företagsekonomiskt lönsam trafik. Detta är bl.a. nödvändigt för att upprätthålla en positiv regional utveckling.

Under förutsättning att busstrafikens externa effekter internaliseras fullt ut anser vi att den långväga busstrafiken på sikt bör avregleras helt. Detta kan gynna resenärer med låg inkomst. Medtanke på att järnvägstrafiken ännu inte har kunnat tillgodogöra sig vinsterna av de omfattande spårutbyggnader

som pågår anser vi dock att avregleringen bör avvakta några år tills järnvägens konkurrenskraft har stärkts.

För att förbättra samordningen mellan infrastrukturplaneringen och trafiken bör trafikföretagen lämna uppgifter om resandestatistik till dem som ansvarar för planeringen av infrastrukturen. Vissa uppgifter kan behöva behandlas konfidentiellt. Regeringen bör utfärda de direktiv som krävs för hantering av statistik över resandet.

En förbättrad samverkan mellan trafikslagen om hela resan från dörr till dörr ger stora vinster för trafikanterna och kan bidra till att stärka de kollektiva färdmedlens attraktivitet och konkurrensförmåga. En del av detta kan åstadkommas genom att fortsätta att utveckla verksamheten hos Samtrafiken i Sverige AB.

Vi föreslår att regeringen ger Vägverket, Banverket och KFB i uppdrag att diskutera med Samtrafiken, dess ägare och andra berörda aktörer om att vidga Samtrafikens uppgifter och att vidareutveckla och konkretisera idéer om samverkan för hela resan. En första rapport bör redovisas till regeringen under hösten 1997 så att den kan ingå i underlaget för det kommande trafikpolitiska beslutet.

Den långväga godstrafiken

Godstransporterna har ökat kraftigt under de senaste årtiondena. Numera är tillväxten begränsad i ton räknat. De genomsnittliga transportavstånden tenderar däremot att öka. Den största ökningen står den tunga långväga vägtrafiken och flygfrakten för. Denna utveckling väntas fortsätta.

Den tunga vägtrafiken har tagit över en stor del av den godsmarknad som tidigare dominerades av järnvägen och sjöfarten. Kombitrafiken har haft en mycket måttlig utveckling under en tioårsperiod – från cirka 3 till cirka 4 miljoner ton. Den har haft svårt att hävda sig i priskonkurrensen med vägtrafiken och konventionell järnvägstrafik.

En stor del av den svenska utrikeshandels transporter sker på andra länders transportnät, bl.a. genom Tyskland. I Tyskland och norra Väst Europa finns växande problem med framkomligheten för vägtrafiken. Det finns även stora problem med den gränsöverskridande järnvägstrafiken. SKA visar i beräkningsexempel att dessa problem kan få stor inverkan även på trafiken i Sverige.

Vi anser det är en angelägen uppgift för Sverige att inom EU verka för att eurovinjettsystemet för vägtrafiken utvecklas och för ett motsvarande system för järnvägstrafiken.

En huvudprincip i den trafikpolitik som vi föreslår är att de externa kostnader som trafiken ger upphov till ska internaliseras. Det innebär att transportköparna ska tvingas ta hänsyn till de externa kostnaderna när man gör sitt transportval. För godstrafiken finns det emellertid vissa hinder för detta. EU:s regelsystem och hänsyn till sysselsättning och internationell konkurrens medför att det inte är möjligt att fullt ut internalisera den tunga vägtrafikens externa effekter.

Vi har t.ex. beräknat att fordonsskatten för ett 40 tons fordon med 5 axlar skulle behöva höjas från nuvarande 13 000 kr/år till cirka 116 000 kr/år för att fullt ut internalisera de externa effekter som inte internaliseras genom dieselpriiset. Vi har i ett beräkningssexempel visat på en höjning från 13 000 till 26 000 kr/år. Skillnaden mellan en avvägd höjning av fordonsskatterna för den tunga trafiken och full internalisering motsvarar cirka 4 öre/tonkm.

För att kompensera för denna skillnad föreslår vi att de externa kostnaderna av godstrafik med järnväg och sjöfart internaliseras i motsvarande lägre grad. Kompensationen för järnväg och sjöfart bör således uppgå till cirka 4 öre per tonkm. Därmed kan man nå en fördelning av godstrafiken mellan transportslagen som liknar den vid full internalisering.

Vi föreslår därför att banavgifterna för godstrafiken slopas och att ett stöd till terminalhanteringen för kombitrafiken införs. Banavgifterna för godstrafiken uppgår i dag till ca 350 mkr per år. Ett kombistöd bör riktas till transportköparna och omfatta ca 20 kr per ton. Med nuvarande volym bedöms ett kombistöd behöva uppgå till ca 100 mkr per år. Genom att avstå från att införa en koldioxidavgift för transporter med sjöfart kan denna kompenseras i ungefär motsvarande grad.

Vi föreslår att SIKA och Banverket ges i uppdrag att närmare utforma ett stödsystem för terminalhanteringen för kombitrafiken enligt de förutsättningar vi angett. Samråd bör ske med representanter för berörda trafikföretag.

Vi föreslår vidare att SIKA ges i uppdrag att utforma en godsstrategi för statliga insatser i godstransportsystemet. Till detta arbete bör knytas en referensgrupp med representanter för trafikverken, näringslivet och övriga berörda parter.

Den regionala och lokala trafiken

De externa effekterna från vägtrafiken, dvs. avgasutsläpp, buller, olyckor, trängsel m.m., är väsentligt högre i tätorter än på landsbygden. De varierar dessutom inom tätortsregionerna och med tidpunkten på dygnet. Vi anser att differentierade bilavgifter är ett effektivt och rättvist sätt att internalisera de externa effekterna i tätorterna.

Vi föreslår därför att

- regeringen ger Vägverket i uppdrag att tillsammans med Riksskatteverket, SIKA och kommunerna utarbeta en strategi för att genomföra differentierade bilavgifter i tätorter där det är motiverat med hänsyn till de externa effekterna.
- inriktningen ska vara att införa differentierade bilavgifter i minst en tätort senast år 2002. Detta innebär att beslut måste fattas år 2001 i samband med nästa revidering av infrastrukturplanerna m.m.
- regeringen snarast utreder de legala förutsättningarna och utarbetar de författningar som krävs för att ge kommunerna möjlighet att införa differentierade bilavgifter som styrmedel i tätortstrafiken.
- Vägverket får i uppdrag att i samråd med kommunerna omedelbart ta initiativ till storskaliga demonstrationsförsök för att bl.a. testa ny och avancerad teknik. Ett av försöken bör utföras i Stockholms län.
- Sverige arbetar aktivt inom EU för att utveckla tekniken och harmonisera standarder och medverka till pilotprojekt på flera håll Europa.

Vi har formulerat ett mål om säker trafik som innebär att på sikt ska ingen människa dödas eller skadas allvarligt i trafiken. Om detta ska kunna uppnås får bilarna inte köra fortare än 30 km/h där bilar riskerar att möta fotgängare eller cyklister. Denna hastighetsdämpning måste i första hand åstadkommas med fysiska åtgärder. Andra tekniska alternativ (användning av informationsteknik) som innebär mindre fysiska åtgärder kan innebära samhällsekonomiska fördelar.

Vi föreslår att

- kommunerna får rätt att på kommunala gator meddela föreskrifter om avvikelser från nu gällande bashastighet på 50 km/h.
- anslagen för regionala trafikanläggningar bör kunna användas till lokala trafiksäkerhetsförbättrande åtgärder (även utöver den ram på 1 mdkr trafiksäkerhets- och miljöåtgärder som anges i regeringens infrastrukturproposition (1996/97:53)).
- Vägverket i ökad utsträckning bör stödja demonstrationsprojekt i kommunerna och på andra sätt bidra till ökad kunskap kommunerna om nollvisionen och vägen dit.

Kommunerna har ansvar för miljön och hälsan i tätorterna. Kommunerna kan även utnyttja andra styrmedel än bilavgifter inom tätortstrafiken, t.ex. parkeringspolitik, trafikregleringar, miljözoner, information och bebyggelseplanering. Staten kan stödja kommunerna genom författningsförändringar, forskning, utveckling och demonstrationsprojekt samt genom att bidra till kompetensutvecklingen. Här har Kommunikationsforskningsberedningen och Vägverket en viktig roll.

Vi föreslår att

- regeringen tar initiativ till de författningsförändringar som krävs för att göra det möjligt att ge miljövänliga fordon gynnsamma parkeringsvillkor.
- KFB får i uppdrag att ta initiativ till och stödja pilotprojekt rörande samdistribution av varor samt kooperativa s.k. bilpooler.

Kollektivtrafiken är en del i den grundläggande samhällsservicen och den kan samtidigt bidra till att förbättra miljösituationen i de större tätorterna. Ansvar för kollektivtrafiken ligger på kommuner och landsting genom trafikhuvudmännen i länen.

Vi föreslår att länen får större frihet att fördela de nya regionala anslagen till transportinfrastruktur så att bidrag också ska kunna ges till anläggningar för lokal trafik.

För att bidra till en positiv utveckling av kollektivtrafiken i glesbygd föreslår vi att

- KFB får i uppdrag att stödja angelägna pilotprojekt med samordnade kollektivtrafiklösningar på landsbygden och att sprida information om lyckade satsningar
- Vägverket uppmanas att i sin underhållsplanering ta särskild hänsyn till kollektivtrafikens krav på landsbygden, dvs. krav på framkomliga vägar året runt, säkra hållplatser och gångvägar dit m.m.

Vi föreslår att de regionala anslagen även bör kunna användas till samhällsekonomiskt motiverade anläggningar för lokal gång- och cykeltrafik.

Vi föreslår att Vägverket får i uppdrag att göra en översyn av vilka regler som bör gälla för statens ansvar för färjetrafik. Vägverket bör samråda med Glesbygdsverket i denna fråga. Det är angeläget att reglerna och tillämpningen av dessa bidrar till en levande skärgård och inte upplevs som orättvisa mellan olika skärgårdsområden och mellan inlands- och skärgårdsområden.

Samordning av planering, beslut och uppföljning

Det saknas i dag ett utvecklat system för *trafikslagsövergripande uppföljning* och utvärdering av trafikpolitiska mål, principer och åtgärder. Vi föreslår därför att

- SIKA får till uppgift att till regeringen regelbundet rapportera hur uppfyllelsen av de trafikpolitiska målen utvecklas, samt att redovisa en sammanfattande analys av orsakerna till utvecklingen. Uppgiften ska vara sektorsövergripande och genomföras i samråd med övriga berörda myndigheter och baseras på myndigheternas egna uppföljningar.
- SIKA får till uppgift att i samarbete med berörda myndigheter regelbundet följa upp hur trafikens marginalkostnader, avgifter och regleringar utvecklas. Utvärderingen, som ska rapporteras till regeringen, ska även innehålla en analys av hur olika styrmedel och åtgärder påverkar måluuppfyllelsen.
- SIKA får till uppgift att, i samarbete med berörda myndigheter, ansvara för uppföljning av den samlade samhällsekonomiska lönsamheten av infrastrukturprojekt.
- trafikverken ges ett preciserat ansvar för uppföljning av mål och resultatkrav inom sina verksamhetsområden och inom respektive myndighets sektorsansvar samt för att upprätta åtgärdsprogram som uppfyller målen.
- Kommunikationsdepartementet förstärker sina resurser för strategiska analyser, uppföljning och kontroll.

Regeringen har ett helhetsansvar för transportsystemets funktion. Inget av trafikverken har som övergripande mål att främja ett effektivt och miljöanpassat transportsystem. Målen anger enbart att utvecklingen inom det egna transportslaget ska främjas. Detta kan försvåra samordning och samverkan mellan transportslagen. Vi anser därför att regeringen bör se över trafikverkens instruktioner och ange ett övergripande verksamhetsmål som gäller hela transportsystemets funktion.

Uppföljningen av trafikpolitiken är ett viktigt underlag för den *framtida infrastruktur- och transportplaneringen*. Vi föreslår att den som i dag inleds med en inriktningsplanering där alternativa trafikpolitiska inriktningar och viktiga strategiska frågor kan analyseras och bedömas politiskt. Vi föreslår också att en sådan inriktningsplanering ska ske regionalt, eftersom länen och regionerna har fått ökat ansvar för planeringen av det regionala transportsystemet.

Det saknas för närvarande metoder för att med någon större precision värdera kostnaden för olika typer av intrång. Kostnaden för dessa ingår därför inte i de samhällsekonomiska kalkylerna. Vi anser det viktigt att intrångsfrågorna uppmärksammas mer i den kommande planeringen. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har av regeringen fått i uppdrag att föreslå metoder för

hur infrastrukturens intrång och påverkan på natur- och kulturmiljö ska beskrivas och beaktas i den fortsatta planeringsprocessen.

I första hand bör intrång undvikas helt. Där detta inte går bör intrången göras så skonsamma som möjligt. Det är i regel bättre att rusta upp befintliga vägar och banor än att bygga i helt nya lägen. Miljökonsekvensbeskrivningar och alternativa lokaliseringsstudier för väg- och järnvägsdragningar samt flygplatsutbyggnader bör därför genomföras tidigt i beslutsprocessen.

Vi anser att den politiska diskussion i inriktningsplaneringen som har förekommit denna planeringsomgång har varit värdefull. För att ge möjlighet till en politisk insyn och dialog vid de fortsatta regelbundna revideringarna av infrastrukturplanerna föreslår vi att SIKÄ får ett politiskt råd. Ett sådant råd kan också ges en viktig roll vid uppföljningen av trafikpolitiken.

God miljö

Strävan efter en god miljö genomsyrar hela trafikpolitiken och behandlas i alla kapitel i betänkandet. Som vi nyss har sagt ska trafikverken inom respektive verksamhetsområde upprätta åtgärdsprogram för att nå målen.

För att nå det långsiktiga målet om koldioxidutsläpp måste användningen av fossila bränslen inom transportsektorn minska kraftigt. En introduktion av biobaserade bränslen bör därför påbörjas redan nu. En sådan introduktion underlättar möjligheterna att nå etappmålet om minskade koldioxidutsläpp från transportsektorn med 15 % från 1990 till år 2020. Vi föreslår därför följande:

- Låginblandning i bensin av motoralkoholer tillverkade ur biomassa senast från år 2002. Inblandningsdelen ska vara lika med den idag högsta tillåtna syrehalten, vilket motsvarar cirka 5 volymprocent etanol.
- Introduktionen ska i första hand ske genom frivilliga åtgärder. Regeringen bör omgående inleda förhandlingar med drivmedelsbranschen för att göra en låginblandning möjlig. Parallellt med detta bör man förbereda de författningsförändringar som kan behövas för att säkerställa att introduktionen kan ske även om en frivillig överenskommelse inte nås.
- Befrielse från koldioxidskatt för drivmedel från förnybara energikällor.
- Befrielse från energiskatt för drivmedel från förnybara energikällor under lång tid. När koldioxidskatten på fossila drivmedel höjts, och det finns tillräcklig tillgång på drivmedel från förnybara energikällor till konkurrenskraftiga priser, bör energiskatten höjas stegvis så att externa effekter internaliseras.
- Statligt stöd till anläggningar för produktion av etanol.
- Intensifierad verksamhet med forskning, utveckling och demonstration av teknik med användning av drivmedel från förnybara energikällor.
- Den nya energimyndighet som har föreslagits i energiöverenskommelsen får till uppgift att samordna arbetet för en bred introduktion av förnybara drivmedel.

I vårt första delbetänkande räknade vi med att andelen biobaserade drivmedel från år 2010 skulle vara 15 % av bränslets energiinnehåll. Det är angeläget att vid en kontrollstation år 2001 planera för att successivt uppnå denna högre andel drivmedel från förnybara energikällor.

Europasamarbetet

Möjligheterna att nå de trafikpolitiska målen beror i hög grad på vad som sker i vår omvärld. För att utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem krävs ett omfattande internationellt samarbete. Vi måste aktivt delta i detta samarbete och påverka den gemensamma europeiska transportpolitiken. För att lyckas behöver vi utveckla en strategi för vårt Europaarbete inom detta område. Strategin bör bygga på våra förslag till trafikpolitiska mål.

Vi föreslår att följande frågor prioriteras:

- Harmoniserade bestämmelser om bilavgifter och vägskatter som omfattar all vägtrafik inom EU.

- Harmoniserade bestämmelser om miljöbaserade sjöfartsavgifter, alternativt bilaterala avtal med framför allt länderna runt Östersjön. Utvidgade möjligheter att använda ekonomiska styrmedel inom flyget och sjöfarten.
- Fortsatt harmonisering av tekniska standarder, inklusive ett aktivt deltagande i forskning, utveckling och demonstration.
- Förbättrade möjligheter till konkurrensneutralitet mellan nationella järnvägsföretag. Det innefattar bl.a. frågor om tillgång till banor, harmoniserade bestämmelser om banavgifter och striktare tillämpning av EG:s statsstödsbestämmelser. Som ett led i detta arbete bör Sverige driva frågan om ett system för banavgifter som påminner om eurovinjettsystemet för tunga vägfordon.
- Genomförande av korridorer för godstransporter med järnväg genom Europa, s.k. freeways.
- Möjlighet att underlätta en storskalig introduktion av biobaserade drivmedel med hjälp av differentierade skattesatser. Det förutsätter en förändring av de s.k. mineraloljedirektiven. Sverige bör också arbeta för miljöklassning av biobaserade drivmedel.
- Utvidgade möjligheter till användning av ekonomiska styrmedel för att introducera renare respektive säkrare teknik hos vägtrafikfordon. Det förutsätter utvidgade möjligheter till miljö- och trafiksäkerhetsklassning, samt möjlighet att koppla en differentierad beskattning till miljö- och trafiksäkerhetsklassningen.
- Fortsatt integration på transportområdet av de Östersjöländer som inte är medlemmar i EU med fortsatt hög prioritet för miljöfrågorna.
- Sverige bör verka för ett nätverkssamarbete på Europainivå liknande MaT-samarbetet i Sverige.

Andra trafikslagsövergripande frågor

Vi redovisar ett program för att åstadkomma ett *tillgängligt transportsystem*. Det innehåller bl.a. följande åtgärder:

- Förbättring av busshållplatser
- Satsning på låggolvbussar och servicelinjer
- Handikappanpassning av terminaler och resecentra
- Förbättrad information, biljettbokning och service
- Höjda plattformar i spårtrafiken
- Lyftanordningar för av- och påstigning i flygplan
- Förbättring av landgångar och bryggor i kust- och skärgårdstrafiken
- Funktionsanpassning av mindre fartyg
- Förbättrad livräddningsutrustning i sjötrafiken.

Trafikhuvudmännen får statsbidrag för handikappanpassning av den regionala och lokala kollektivtrafiken.

Kollektivtrafiken på landsbygden har en viktig funktion för dem som inte har tillgång till bil och körkort. Eftersom trafikanterna är få och utspridda kan inte kollektivtrafiken ges en sådan standard att den kan konkurrera med bilen. Av sociala skäl är det emellertid viktigt att landsbygdens invånare kan erbjudas en tillfredsställande kollektivtrafikförsörjning. Det är också viktigt av jämlikhets- och jämställdhetsskäl.

Vad som menas med tillfredsställande transportförsörjning måste kommunerna och landstingen själva bestämma eftersom förutsättningarna för kollektivtrafiken varierar kraftigt i olika delar av landet. Vi anser det viktigt att de utarbetar och följer upp sådana mål.

Tillgängligheten till arbete, skola, service, kultur, fritidsaktiviteter och sociala kontakter beror inte enbart på hur transportsystemet är utformat utan i hög grad på hur olika funktioner i samhället lokaliseras och planeras. Utvecklingen av informationstekniken kan också ha stor betydelse.

Många av våra förslag kommer att bidra till en *positiv regional utveckling*.

I vårt delbetänkande om infrastruktur föreslog vi kraftigt utökade satsningar på drift och underhåll samt bärighetsåtgärder i det mindre vägnätet. Även järnvägssatsningarna var inriktade på att förbättra

godstransporterna, inte minst i norra och mellersta Sverige. Våra förslag återfinns i regeringens infrastrukturproposition. Regeringen har också föreslagit en utbyggnad av Botniabanan för att bl.a. främja godstrafiken till och från Norrlandskusten.

Det föreslagna stödet till drift av kommunala flygplatser har, enligt vår bedömning, en stor betydelse för tillgängligheten och näringslivet framför allt Norrlands inland.

Vi anser också att förslaget att avsätta pengar för upphandling av ett basnät för interregional persontrafik har stor betydelse för den regionala utvecklingen. På detta sätt tar staten ett ansvar för att hela landet får en tillfredsställande interregional trafikförsörjning med god tillgänglighet.

Det nya planeringssystemet med förstärkt ansvar, som vi förordade i vårt första delbetänkande, och som föreslagits av regeringen innebär att regionerna i större utsträckning kan välja vilka åtgärder som ska genomföras. Eftersom regionerna själva är bäst lämpade att avgöra vilka satsningar som är viktigast bör det nya planeringssystemet bidra till att främja en positiv regional utveckling.

Transportstödet har stor betydelse för den regionala utvecklingen, men det bör ändras så att stödet blir konkurrensneutralt mellan transportslagen. Transportstödet utreds av en särskild utredare.

För att åstadkomma ett mer *transportsnålt* samhälle bör tillkommande bebyggelse i städerna lokaliseras så att den utnyttjar och understödjer kollektivtrafiksystemets huvudstråk. Bostadsbebyggelse nära viktiga kollektivtrafikstråk bör vara relativt tät. Personaltäta arbetsplatser och service bör lokaliseras till knutpunkter mellan kollektivtrafikstråken. Kommunerna bör vara restriktiva med att tillåta nya externa centrumanläggningar som kan urholka stadskärnornas livskraft och negativt påverka försörjningen med dagligvaror i bostadsområdena.

Vi anser att det av transportskäl kan finnas motiv för att stimulera distansarbete. Detta kan t.ex. göras genom att regeringen uppmanar offentliga myndigheter och organisationer att så långt som möjligt underlätta distansarbete för sina anställda. SIKÄ bör kontinuerligt följa utvecklingen av informationstekniken och dess påverkan på transportbehovet och resmönstret samt utarbeta underlag till förslag till åtgärder.

Det går att nå stora förbättringar när det gäller framkomlighet, trafiksäkerhet och miljö med hjälp av *transportinformatik*. Vi ställer oss bakom förslagen från Delegationen för transporttelematik om bl.a. att

- upprätta en nationell digital transportdatabas
- inrätta en organisation för vägtrafikledning
- satsningar på regional och lokal transporttelematik ska kunna få statsbidrag via anslagen för regional transportinfrastruktur.

Jämställdhetspolitiken kan inte utformas isolerad från andra politikområden utan ska ingå som en naturlig del när mål sätts upp på skilda områden i samhället och när uppföljning och utvärdering genomförs. Minst lika viktigt är det att ett jämställdhetsperspektiv finns med när analyser och konsekvensbeskrivningar genomförs i beredningen av förslag till reformer och andra förändringar.

Att på detta sätt införliva ett jämställdhetsperspektiv i alla politikområden kallas med en internationell term *mainstreaming*. Detta arbetssätt har också under det senaste året lyfts fram i det internationella jämställdhetssamarbetet. *Mainstreaming* kan översättas med att införliva ett jämställdhetsperspektiv i huvudfrågan inom varje politikområde. Det innebär att jämställdhetsfrågor inte kan behandlas enskilt eller vid sidan av ordinarie verksamhet. Ett jämställdhetsperspektiv ska ingå som en självklar del i allt arbete.

Jämställdhet ska således genomsyra hela transportpolitiken. Alla förslag och beslut ska föregås av analyser av deras konsekvenser för män och kvinnor.

Det behövs en jämnare maktfördelning i planering och beslut. Vi föreslår att regeringen ger direktiv om att man ska eftersträva en jämn könsfördelning i de organisationer och samarbetsgrupper som ska utforma det nationella basnätet för den interregionala trafiken.

Könsfördelningen i dagens infrastruktur- och transportplanering är mycket ojämn. Vi föreslår att regeringen ger trafikverken och SIKa i uppdrag att redovisa åtgärder för att öka andelen kvinnor i olika beredningsgrupper m.m. på nationell och regional nivå. Trafikverken och SIKa bör ordna utbildning/seminarier för personalen om jämställdhet i transportsystemet. Till nästa revidering av infrastruktur- och transportplanerna bör andelen kvinnor som medverkar i infrastruktur- och transportplaneringen öka väsentligt.

Vi föreslår att det forsknings- och utvecklingsarbete om samhällsekonomiska metoder och modeller som planeras av bl.a. KFB, SIKa och trafikverken inkluderar analyser av skillnader i mäns och kvinnors värderingar och av hur resultaten påverkas av dessa skillnader.

Många undersökningar visar att svenskarna har ett stort intresse för miljöfrågor. Andelen människor som genomför miljöanpassade handlingar har ökat. Detta gäller dock i ringa utsträckning inom trafiken.

Det personliga engagemanget och intresset för miljöfrågor hos enskilda människor är en av grundförutsättningarna för att förverkliga ett miljöanpassat transportsystem. För att få ett ökat inslag av trafikfrågor i Agenda 21 är det angeläget att kommuner som väljer att arbeta med trafikmiljöfrågor får statligt stöd i sitt arbete. Vägverket bör fortsätta att bistå kommunerna genom utbildning, kompetenshöjning, fysiska åtgärder i trafikmiljön, information om goda exempel etc.

Det är angeläget att myndigheterna har en genomtänkt och medveten strategi för hur man kan använda *information* som ett, av flera, styrmedel för att nå de trafikpolitiska målen. Vi föreslår därför att regeringen ger trafikverken, Naturvårdsverket, KFB och SIKa i uppdrag att utarbeta en informationsstrategi som kan bidra till att uppfylla de trafikpolitiska målen.

En kraftsamling bör ske inom *forskning, utveckling och demonstration* till några få områden för att styra och påskynda utvecklingen mot ett miljöanpassat transportsystem. Följande områden bör prioriteras:

Strategisk kommunikationsforskning:

- Långsiktig hållbarhet
- Kommunikationernas betydelse och roll
- Processer och modeller för planering, beslut och utvärdering

Person- och godstransporter:

- Miljöanpassade fordon och drivmedel
- Kollektiv persontrafik och samhällsbetalda resor
- Säkerhet i transporterna
- Logistik och samverkande transportlösningar
- Intelligent transportsystem
- Infrastrukturens drift och underhåll

KFB, NUTEK och trafikverken ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för sammanhållna, tidsbegränsade och målinriktade FUD-program i samverkan mellan näringslivet och statliga forskningsorgan.

Inom det gemensamma EU-arbetet och annat internationellt forskningssamarbete bör Sverige ha en pådrivande och aktiv roll. Inför planeringen av EU:s 5:e ramprogram bör svenska insatser koncentreras till strategisk kommunikationsforskning och till sådana områden som kräver harmonisering, bl.a. fordonsteknik och drivmedel, järnvägsteknik och transporttelematik.

Konsekvenser

Vårt förslag till trafikpolitik syftar bl.a. till att få effektiva, säkra och miljöanpassade transportsystem. En sådan politik bidrar till ökad välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft samtidigt som miljön och säkerheten förbättras.

SIKA har beräknat att det finns stora möjligheter att i huvudsak nå etappmålen för utsläpp av koldioxid och avgaser. Av de långsiktiga utsläppsmålen är det svårast att nå koldioxidmålet. Möjligheten att nå svavelmålet hänger samman med utvecklingen inom sjöfarten. Inom MaTs-samarbetet har man konstaterat att det också är mycket svårt att nå målen om hälsa och intrång i natur- och kulturmiljön. Vi har föreslagit ett nytt system för trafikslagsövergripande uppföljning av målen och trafikpolitiken. Detta ger möjlighet att komplettera med andra åtgärder om våra förslag till styrmedel inte ger avsedd effekt eller om det visar sig svårt att nå de internationella överenskommelser som vi förutsatt i våra beräkningar.

De principer som vi har föreslagit för infrastruktur- och transportplaneringen med bl.a. krav på MKB i olika skeden av planeringsprocessen kommer att bidra till att det framtida transportsystemet utformas i samklang med det omgivande natur- och kulturlandskapet. Vi har också föreslagit att målen om natur- och kulturvärden ska följas upp kontinuerligt samt att man ska utveckla metoder för hur intrångska beskrivas och beaktas i planeringsprocessen. Detta bidrar ytterligare till att framhäva vikten av att man tar hänsyn till natur- och kulturvärden.

Vi bedömer det möjligt att med särskilda åtgärder för en säker vägtrafik, till en total kostnad på cirka 80-90 mdkr, minska risken för att dödas eller skadas allvarligt i vägtrafiken med mer än hälften.

Många av våra förslag kommer att bidra till en positiv regional utveckling. Det gäller t.ex. stödet till drift av kommunala flygplatser, upphandlingen av interregional persontrafik, infrastrukturinriktningen och det ökade regionala ansvaret för transportplaneringen.

Våra förslag till internalisering av persontrafikens extema effekter innebär att kollektivtrafikresenärer gynnas, med undantag för flygresenärer som får högre priser. Lägre priser och högre kvalitet på de kollektiva resorna är särskilt positivt för låginkomsttagare och kvinnor. Mer långväga busstrafik till följd av en kommande avreglering är gynnsamt för pensionärer, studenter och andra med låg betalningsförmåga. Högre priser på flyget drabbar i första hand tjänsteresenärer.

Bilavgifter är mer kännbara för personer med låga inkomster än för, andra grupper. Höga avgifter kan innebära att dessa grupper måste avstå från att åka bil. Samtidigt är de som kör bil i centrala områden, där avgifterna blir som högst, ofta män med höga inkomster. På detta sätt drabbar bilavgifterna denna grupp i större utsträckning. Om bilavgifter ger utrymme för ökat utbud och höjd kvalitet på kollektivtrafiken gynnas kvinnor mer än män.

SIKA har beräknat hur hushållens drivmedelskostnad kommer att utvecklas med vårt förslag till bensinprishöjning och reglerad bränsleförbrukning (under förutsättning att körsträckan är oförändrad). Analysen visar att drivmedelsutgifterna med dessa förutsättningar sjunker för alla inkomstklasser mellan år 1998 och år 2010. Mest sjunker kostnaderna för de högre inkomstklasserna. För de med lägst inkomst minskar drivmedelsutgifterna med 4 %. De med höga inkomster får en minskning med 10 %.

Våra förslag leder till en nettoutgiftsökning för staten inom utgiftsområde 22 Kommunikationer med 215-325 mkr per år beroende på hanteringen av stödet till kommunala flygplatser.

Vi föreslår också styrmedel som påverkar statens skatteinkomster. Statens skatteinkomster beräknas öka med i storleksordningen 0,8-1,5 mdkr per år till följd av våra förslag.

Våra miljömål nås om intentionerna i vår trafikpolitik genomförs och vi lyckas väl i det internationella arbetet. Det program vi föreslår för det fortsatta arbetet är en god grund för utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Detta utvecklas i de strategiska miljöbedömningar, som vi redovisar sist i varje kapitel.

Naturvårdsverket - Sverige år 2021

Vad menas med ekologisk hållbarhet? Hur ser Sverige ut år 2021 när vi tagit ett stort steg mot hållbarhet? Hur kommer vi dit? Det är tre viktiga frågor som Naturvårdsverket behandlar i denna rapport. Resultaten visar att det krävs stora förändringar i vårt samhälle för att uppnå en hållbar utveckling. Det är inte möjligt att åstadkomma alla förändringar till år 2021, men vi kan ta ett stort kliv framåt.

Ekologisk hållbarhet

Sverige 2021 utgår ifrån långsiktiga miljömål som definieras utifrån naturvetenskapliga eller medicinska riskanalyser. Miljömålen kan betraktas som kriterier för ekologisk hållbarhet. De har använts för att fastställa gränser för användning av mark och vatten, uttag av icke förnybara naturresurser och utsläpp av föroreningar. Dessa ”ekologiska gränser” jämförs sedan med dagens situation. På så vis kan ”gapen” till en hållbar utveckling, det vill säga vilka förändringar som krävs för att nå miljömålen, fastställas.

Rapporten behandlar samhällets struktur, transporter, bostäder/lokaler, vatten och avlopp, jordbruk, livsmedel, skogsbruk och skogsindustri, bas- och varuproducerande industri samt varor. När det gäller energitillförsel har ett underlag som togs fram inför energiöverenskommelsen 1996 använts.

Olika idéer om hur hållbarhet kan uppnås har prövats. Två vitt skilda framtidsbilder av Sverige år 2021 har byggts upp och prövats mot fyra olika scenarier för utvecklingen i omvärlden. Sedan har de ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna analyserats.

Resultatet beskrivs som en målbild för Sverige år 2021. Då är Sverige en god bit på väg mot ”ekologisk hållbarhet” när det gäller sektorernas utsläpp och miljöpåverkan. Samtidigt finns förutsättningar för en god ekonomisk, social och kulturell utveckling i landet. I Sverige år 2021 används mark och vatten så att livsmedel, bränsle och bioråvaror kan produceras långsiktigt på ett hållbart sätt samtidigt som markens produktionsförmåga upprätthålls och den biologiska mångfalden bevaras. Naturresurser används effektivt och uttaget av icke förnybara resurser begränsas genom återanvändning och återvinning. Utsläppen av många föroreningar har minskat så mycket att de varken ger långsiktiga skador på miljön eller på hälsan.

Det finns dock några viktiga undantag. Det kommer att ta mycket lång tid innan utsläppen av koldioxid kan minskas till hållbara nivåer. Den begränsade tillgången på biobränslen och takten i samhällets energieffektivisering och omställning till förnybar energi sätter gränser för hur snabbt koldioxidutsläppen kan minska. Vidare har hoten mot människans hälsa genom luftföroreningar och buller inte heller undanröjts helt och infrastrukturens påverkan på landskapet kvarstår. För en del metaller och organiska miljögifter kan inte heller hållbara nivåer nås inom några decennier. Belastningen från tidigare användning av metaller och organiska miljögifter fasas ut mycket långsamt.

Även om utsläpp och annan miljöpåverkan från sektorerna kan minska så att de kommer nära de ”ekologiska gränserna” till år 2021 kan det dröja åtskilliga årtionden innan naturen har återhämtat sig så att miljömålen uppfylls. När det gäller skador på ozonskiktet, försurning, övergödning, organiska miljögifter samt vissa metaller tar det mycket lång tid för miljön att återhämta sig.

Sverige år 2021

Samhälle. Det krävs olika strategier och teknik för att utveckla hållbarhet i tätorter respektive gles bebyggelse. I tätorter med koncentrerad bebyggelse eftersträvas hållbarhet med storskaliga tekniska lösningar som ofta kräver ett nätverk av infrastruktur. Biobränsleeldade kraftvärmeverk med fjärrvärmeledningar för att effektivt ta tillvara spillvärmen, stora reningsverk med tillhörande avloppsnät, spårburen kollektivtrafik och teleledningar för kommunikation är exempel på materialkrävande nätverk som bidrar till minskat transportarbete. Den infrastruktur som är nödvändig för att skapa hållbara lösningar i tätorter kräver stora mängder material och det krävs ofta ändliga råvaror för att infrastrukturen ska uppfylla önskade tekniska egenskaper. Men just genom att det finns

stora mängder material inom begränsade områden blir transportavstånden vid återinsamling korta och kretsloppen effektiva.

Områden med gles bebyggelse blir hållbara med hjälp av tekniska lösningar som minimerar infrastrukturen av sammanlänkade nät. Småskaliga system för enskilda fastigheter för uppvärmning med värmepumpar, samt elproduktion med vindkraft och solceller minskar behovet av energiråvara och därmed också av transporter. Näringsämnen återvinns från småskaliga sorterande avloppssystem och sprids i närområdet. Behovet av materialtransporter minskar också genom att lokalt producerade råvaror används så långt som möjligt. I hela samhället har nya konsumtionsmönster växt fram som innebär effektivare material- och energianvändning.

Transporter. År 2021 har bilarna blivit bränslesnålare och användningen av drivmedel som produceras av biologiska råvaror har ökat. Miljökraven har skärpts för samtliga transportmedel. Ökningen av trafikarbetet har begränsats genom en väl fungerande samhällsplanering, bra kollektiva färdmedel, effektiviseringar och användning av modern informationsteknik. I tätorterna sker korta förflyttningar i mycket större utsträckning än tidigare med cykel eller till fots. Många arbetar på distansmed hjälp av modern informationsteknik, IT. Vid längre resor beställs transporter från dörr till dörr. Transporten utförs sedan med den kombination av färdmedel som är ekonomiskt och miljömässigt effektivast. Långväga godstransporter utförs till största delen med järnväg eller fartyg.

Jordbruk och livsmedel. Jordbruket år 2021 har genomgått stora förändringar. Stora skördar och effektivare foderomvandling vid djuruppfödning gör att livsmedelsproduktionen tar mindre areal i anspråk. Det leder till att jordbruket också kan producera betydande mängder förnybar energi i form av energiskog och olika sorters vall. Energiproduktionen på åkermark påverkar bland annat utsläpp av växthusgaser, läckage av näringsämnen och långsiktig markvård positivt.

Köttproduktionen är förändrad jämfört med idag. Andelen kyckling är väsentligt större, vilket leder till minskad miljöbelastning. En större del av nötköttet kommer från extensiv betesbaserad köttproduktion, vilket samtidigt har stor betydelse för att hävda betesmarker med höga naturvärden samt bevara nedläggningshotad åkermark i skogs- och mellanbygder.

Sammantaget är jordbruket år 2021 miljöanpassat och hållbart i de flesta avseenden. Det gäller exempelvis den långsiktiga vården av åkermark, landskapsbild och biologisk mångfald, samt nettoförbrukningen av energi. Betydande förbättringar har skett även när det gäller kväveläckage till vatten och avgång av ammoniak, men situationen behöver förbättras ytterligare i Sydsverige. Det faktum att växtnäring och fodermedel används effektivt och med stor precision är en viktig förklaring till att många av jordbrukets miljömål kan uppnås. En annan är att organiskt avfall från alla led i livsmedelshanteringen och från avlopp tas om hand så att näringsämnen förs tillbaka till jordbruket. Energianvändningen inom livsmedelskedjan har också minskat, främst inom handeln och i hushållen.

Skogsbruk och skogsindustri. På merparten av skogsmarken bedrivs ett skogsbruk som tar stor naturhänsyn, samtidigt som cirka fem procent av skogsmarken skyddas, bland annat genom avsättning av reservat. I detta skogsbruk med kombinerad naturhänsyn ökar inslaget av lövskog kraftigt. Plockhuggning och naturlig föryngring tillämpas i stor skala. Inom begränsade områden i nära anslutning till skogsindustri och kraftvärmeverk tillämpas samtidigt ett skötselintensivt skogsbruk, för att klara produktionsmålen under perioder med stor efterfrågan på skogsråvara. I regioner med skötselintensivt skogsbruk skyddas också en betydligt större andel av skogsmarken reservat och genom andra åtgärder.

Inom skogsindustrin har många massa- och pappersbruk integrerats och infört slutna system, så att både energianvändningen och utsläppen av föroreningar har minskat. Trävaruindustrin har utvecklats och tillverkar nya produkter för avancerade konstruktioner, och nya material som kompositer och laminat.

Varuproducerande industri. Resurserna används betydligt effektivare så att behovet av material och energi minskar. Nya affärsområden med försäljning av tjänster och funktioner tar över marknadsandelar från försäljning av kapitalvaror. Ändliga råvaror tas om hand i nära nog slutna kretslopp och nya produkter utformas så att de lätt kan monteras isär i rena fraktioner när de är uttjänta. Användningen av miljö- och hälsofarliga ämnen har minskat betydligt och de mest

miljöfarliga ämnena har avvecklats helt. Tidigare förorenad mark har genom omfattande saneringsprogram på nytt blivit användbar.

Vägen dit

Till det yttre kommer detta framtida samhälle inte att skilja sig på något radikalt sätt från dagens. Byggnader, broar, vägar och annan infrastruktur har lång livslängd och kan inte förändras särskilt mycket på 25 år. De stora förändringarna kommer att märkas i sättet att producera och konsumera, liksom i nya tekniska lösningar och nya sätt att hantera samhällets materialflöden.

Det krävs så stora och omfattande förändringar för att skapa ett hållbart samhälle att det idag är osäkert om vi som lever i Sverige, liksom invånarna i andra länder i Europa och världen, är beredda att acceptera dem. Det finns också många andra hinder samt målkonflikter på vägen. En målkonflikt handlar om biobränslen, som behövs både för uppvärmning, elproduktion och som bränsle inom transportsektorn. Biobränslena kommer inte att räcka för alla behov om målen för biologisk mångfald och skogs- och jordbruksmarkens produktionsförmåga ska klaras.

Konsumtionsmönster. Ett av de största hindren för en ekologiskt hållbar utveckling är de värderingar och beteendemönster som ligger bakom dagens sätt att producera och konsumera. Den allra viktigaste drivkraften till en förändring mot hållbarhet är människors insikt om att det är nödvändigt att ändra konsumtion och livsstil så att vi själva och kommande generationer ska kunna leva i en frisk och hälsosam miljö. För att skapa denna insikt behövs utbildning och dialoger på alla nivåer i samhället, kombinerat med information som ger konsumenter möjlighet att välja bort de varor och tjänster som inte är förenliga med ekologisk hållbarhet.

Idag saknas ofta ekonomiska drivkrafter för att minska användningen av miljöstörande varor och tjänster. I praktiken är det ofta dyrare att leva miljöanpassat än att slösa med material och energi. Ekonomiska styrmedel och andra regelverk behöver utvecklas och tillämpas för att skapa bättre förutsättningar för att förändra konsumtionsmönstret.

Produktionsstrategi. Företagskulturen är redan idag på väg att ändras i miljövänlig riktning. Miljöledningssystem, miljöutbildning, certifiering är några exempel på förändringar som driver på utvecklingen mot hållbara tillverkningsmetoder, produkter och tjänster. Men lösningar som kräver mindre energi och material förutsätter ett radikalt nytänkande. Ekonomiska styrmedel, främst skatter och avgifter på utsläpp, energi och icke förnybara råvaror, liksom strängare lagstiftning kan påskynda utvecklingen mot en mer resurssnål och miljöanpassad produktion. En viktig del i förändringsarbetet är att få producenterna att förstå vilken betydelse deras agerande har och att förmå företagen att ta sin del av ansvaret för detta arbete. En offensiv ”grön” affärsutveckling kan ge långsiktiga marknadsfördelar både på den svenska och den internationella marknaden.

Miljöinformation. Det är viktigt att följa upp och utvärdera olika verksamheter i samhället och att bedöma olika åtgärders effektivitet och vad de ger för resultat. För att kunna förmedla informationen till producenter, konsumenter och andra räcker det inte med traditionella miljödata. Nya index och indikatorer som mäter miljöpåverkan från olika samhällsaktiviteter behöver utvecklas, bland annat när det gäller miljöstatistiken för hushåll och varuflöden. Det är viktigt att uppgifter om energianvändning, omställning till nya energikällor och materialanvändning förs tillbaka till beslutsfattare, företag och allmänhet, så att de får snabb respons på resultatet av förändringsarbetet.

Samverkan. Arbetet för att skapa ekologisk hållbarhet är sektorsövergripande. Många olika aktörer inom olika sektorer måste samverka inom gemensamma åtgärdsprogram. Alla större beslut bör föregås av en sammanvägd bedömning av förslagens konsekvenser för miljön. Vidare bör man undersöka om ett förslag kan komma att hindra någon att miljöanpassa sin verksamhet eller om beslutet riskerar att låsa inriktningen på den framtida utvecklingen i en riktning som inte är önskvärd.

Internationell samordning. Det går bara att bedriva ett offensivt nationellt miljöarbete till en viss gräns om inte omvärlden följer spåren, bland annat av hänsyn till de inhemska företagens internationella konkurrensförmåga och gällande internationella spelregler. Regler och åtgärder måste därför ofta samordnas internationellt. Men Sverige kan driva på för att skärpa eller ändra regler, exempelvis för

transporter, jordbrukspolitik och miljö- och hälsofarliga ämnen. Bättre internationella regelverk för jordbruk och transporter, miljöregler och certifiering av produkter och en kretsloppsstrategi i EU är några viktiga frågor. Internationella initiativ behöver tas när det gäller klimatgaser, strategier för hushållning och effektivare användning av naturresurser, samt inom Östersjöarbetet. Faktor 4- och faktor 10-principen behöver utvecklas ytterligare, samt förankras och spridas internationellt.

Ett hållbart Sverige. Det krävs en medveten långsiktig strategi, många olika åtgärder och effektiva styrmedel för att skapa ett hållbart Sverige. Hindren på vägen är mycket stora, men Sverige har ett betydligt bättre utgångsläge än många andra länder. Mycket av det grundläggande miljöarbetet är avklarat, det finns gott om förnybara naturtillgångar och miljömedvetna konsumenter.

En samhällsförändring mot hållbarhet ger inte bara miljöfördelar. Den lägger också grunden till ett framtida Sverige som ligger i täten internationellt när det gäller miljöanpassad produktion. Nya arbetstillfällen kan skapas och den regionala balansen kan förbättras.

NUTEK - Regioner på väg mot år 2015

Denna rapport utgör en del av den slutliga avrapportering som görs inom ramen för regeringens uppdrag till NUTEK att sammanställa *ett underlag för regionalt utvecklingsarbete m.m.* Uppdraget redovisas till regeringen den 31 januari 1997. Rapporten fokuserar på analys av regionala utvecklingstendenser mot år 2015, men pekar även på alternativ för metodutveckling och planeringsansatser på området.

Geografin i analysen

För att analysera utvecklingstendenserna i rikets olika delar skall enligt uppdraget *beskrivningargöras på en nivå som omfattar väl fungerande näringsgeografiska regioner med summeringar till länsnivå.* Valet har då i första hand fallit på *Lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner)*, vilka baseras på pendlingsrelationer mellan kommuner. Denna indelning har tidigare bl.a. använts i NUTEKs regionala bilaga till LU 94 och i NUTEKs årsrapporter om den regionala utvecklingen.

LA-regionerna förändras ständigt beroende på utvecklingen avseende sysselsättning, bosättningsmönster, infrastruktur och kommunikationer samt möjligheter och vilja till pendling hos befolkningen. Förändringar i arbetslivets organisation med ökad flexibilitet i tid och rum (distansarbete etc.) är något som också påverkar arbetsmarknadsregionernas funktion och omfattning.

De lokala arbetsmarknadsregionerna blir allt större!

Antalet LA-regioner har minskat från 187 st. år 1970 till 110 st. år 1994. Antalet förvärvsarbete utanför den egna bostadskommunen var 1970 cirka 0,5 miljoner och 1994 cirka 1,0 miljoner. Pendlingen över kommungräns har alltså fördubblats under denna tid.

Geografiskt kan man urskilja att de lokala arbetsmarknaderna i Norrland, som består av ytstora kommuner med låg invånartäthet, är relativt stabila, medan LA-regionerna i södra Sverige har förändrats mest. Skillnaden förklaras till stor del av att kommunernas ytstorlek i Norrland gör det svårt att pendla till angränsande kommuner.

Det kan konstateras att en betydande regionförstoring har skett i stora delar av landet, men att den fått olika omfattning beroende på faktorer som avstånd, transportinfrastruktur och styrkan i den lokala arbetsmarknaden. Mellan åren 1990 och 1994 har emellertid regionförstoringen i stort sett upphört, vilket kan vara en direkt följd av lågkonjunktur och hög arbetslöshet i hela landet – den som är arbetslös pendlar inte! Samtidigt kan pågående infrastruktuursatsningar medverka till att den arbetslöse skulle kunna pendla till ett arbete som han annars inte skulle ha kunnat ta. Matchningsproblemen på arbetsmarknaden kan således minskas genom aktiva insatser för regionförstoring.

Större LA-regioner för män än för kvinnor

Antalet lokala arbetsmarknader för män har minskat från 176 st. år 1970 till 95 st. år 1994, för kvinnor har de minskat från 203 till 124 st. Även om kvinnor procentuellt sett har ökat sitt pendlande mer än männen, har de fortfarande betydligt mindre arbetsmarknadsregioner.

Skillnaden i pendling mellan män och kvinnor syns mycket tydligt i t.ex. Stockholms LA-region. Den lokala arbetsmarknaden för män är där mycket mer omfattande och innehåller bland annat Uppsala kommun. Kvinnorna har ett betydligt mindre pendlingsområde och Uppsala kommun utgör där centrum för en egen lokal arbetsmarknad.

Samma typ av analys kan göras för befolkningen uppdelad på olika utbildningsnivåer. Det visar sig då att antalet LA-regioner för personer med eftergymnasial utbildning och forskarutbildning har minskat från 206 st. år 1970 till 82 st. år 1994. Motsvarande siffror för personer med högst förgymnasial utbildning är 190 st. år 1970 respektive 138 st. år 1994. I samma mån som antalet högt utbildade ökar som andel av arbetskraften, kan dessa siffror också användas som förutsägelser på framtida regionförstoring för hela populationen.

Kategorier av landsbygd och glesbygd

De lokala arbetsmarknadsregionerna är uppbyggda med kommunen som basenhet. Det innebär att tätorts - landsbygdsperspektivet inte belyses. Då utvecklingsförutsättningarna på landsbygden i hög grad varierar med avståndet till större tätorter, har en kategorisering av landsbygden med hänsyn till detta gjorts. Det kan därvid konstateras att 69 procent av befolkningen bor i tätorter större än 3 000 invånare, 29 procent bor i en tätortsnära landsbygd som har 5-45 minuters körtid till nämnda tätorter. Resterande 2 procent bor således i en mer perifer landsbygd/glesbygd. Denna kategori omfattar dock ytmässigt så mycket som 45 procent av rikets areal och återfinns geografiskt, framför allt i Norrlands inland. Den mer tätortsnära landsbygden omfattar 51 procent av ytan. Dessa olika kategorier av landsbygd har mycket olika utvecklingsförutsättningar.

Alla arbetsmarknadsregioner innehåller någon form av landsbygdsområden. I 24 regioner är en dominerande andel av befolkningen också bosatt i dessa landsbygdsdelar. I 9 LA-regioner är den mer perifera landsbygden dominerande kategorin. Alla dessa återfinns i Norrlands inland. I de övriga 15 regionerna, spridda från Simrishamn i söder till Kramfors i norr, är den tätortsnära landsbygden dominerande.

Förutsättningar för regional utveckling

De svenska regionerna har skilda produktionsförutsättningar. Den samlade produktionen lägger grunden för det svenska välfärds- och fördelningssystemet, vilket bl.a. bidrar till att vidareutveckla regionerna.

Globaliseringen och regionerna

Globalisering används ofta för att beskriva den internationella ekonomiska utvecklingen under 1990-talet. Ordet globalisering kontrasteras oftast mot ordet internationalisering för att markera att något nytt har hänt i världsekonomin.

Det är på sin plats att varna för att överdriva det nya i ekonomin. Världsekonomin har alltid varit internationell, även om nationer inte alltid funnits. I avsnittet diskuteras temat internationalisering samt vilka konsekvenser som det genuint nya i världsekonomin för med sig.

Miljö och hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling har under senare år blivit allt vanligare i miljödiskussionen. Det lanserades av Bruntlandkommissionen på 1980-talet och togs upp i Rio-deklarationen 1992. Miljöfrågorna är långsiktiga. Möjligheten att arbeta med alternativ som ger bibehållen handlingsfrihet för kommande generationer är ett av huvudmotiven för långsiktigheten. Investeringar i den fysiska samhällsstrukturen måste på liknande sätt bedömas i ett långsiktigt perspektiv.

Flera av de principer som lades fast i Riokonferensens Agenda 21 kan vid en första anblick synas oförenliga med näringspolitiken. De öppnar emellertid möjligheter för framsynta företag att finna nya nischer eller komma fram med nya produkter.

Budskapet om ett hållbart samhälle innebär stora förändringar och samtidigt nya möjligheter till utveckling. I takt med konsumenternas ökade krav på en god miljö ökar också drivkrafterna för näringslivets miljöanpassning.

I ett viktigt avseende är miljökraven annorlunda idag. Tidigare var det främst myndigheter som genom lagstiftning, koncessioner och miljöavgifter samt skatter tvingade företagen att ta ett ökat miljöansvar. Myndigheternas krav är fortfarande en viktig drivkraft, men nu börjar konsumenter, andra företag investerare m.fl. att ställa miljökrav. Detta har gjort att fler och fler företag ser miljöhänsyn som en del av sin affärsstrategi, i stället för att se miljökraven som ett hinder.

Det är framförallt kundkraven och ägarkraven som ökar i betydelse. Det är heller inte bara miljökraven i Sverige som är intressanta utan även i andra länder som kan utgöra potentiella exportmarknader för miljöprofilerade varor och tjänster.

Transportsektorn svarar f.n. för den största delen av de svenska koldioxid och kväveoxidutsläppen i Sverige. De största koncentrationerna av dessa utsläpp återfinns i de tunga industri- och storstadsregionerna. Ur såväl globalt som nationellt perspektiv råder målsättningen att nedbringa dessa utsläpp och därigenom minska förurningens och växthuseffektens konsekvenser. Inom industrin är transporterna av produkter en viktig miljöpåverkande faktor. Om kunderna och samhället i övrigt ställer hårdare miljökrav på transportstrukturen kommer den efterhand att förändras, vilket på sikt även kan påverka företagsstrukturen.

Energifrågornas betydelse

Den framtida svenska energiförbrukningen påverkas i hög grad av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Hittills har en ökad ekonomisk aktivitet lett till att även energikonsumtionen ökat.

Sverige kan inte föra en helt egen miljö- och energipolitik. I en internationell ekonomi med olika former av gränsöverskridande regionala och globala föreningar representerar detta en klar begränsning av vad som kan åstadkommas med en nationell politik. Eftersom nedfallet av föroreningar i främst Sydsverige till största delen kommer från andra länder, innebär det att vi inte kan göra så mycket inom våra gränser för att reducera svavelnedfallet, särskilt inte i de mest utsatta områdena.

Riksdagen har beslutat att varje sektor i samhället skall ansvara för att miljöproblem som uppstår löses inom den egna sektorn. Miljöproblemen har emellertid ändrat karaktär. Under decennierna har kraven skärpts på utsläpp från större punktkällor. Kostnadseffektivitet är alltmer framträdande när åtgärdsstrategier utformas.

Arbetsmarknads- och näringsstruktur

Olika regioner eller lokala arbetsmarknader har olika karakteristika vad gäller närings- och sysselsättningsstruktur. Ju mer diversifierad en lokal arbetsmarknad är desto robustare eller okänsligare är den med avseende på externa störningar – t.ex. konjunkturutveckling. Ensidiga lokala arbetsmarknader har ofta en närings- och sysselsättningsstruktur som domineras av branscher som befinner sig på omvandlingens negativa sida – d.v.s. gamla branscher som håller på att försvinna – och av en arbetskraftsstruktur som domineras av lågutbildade med en kompetens anpassad till dessa branscher.

Under de senaste årtiondena har industrisektorn upphört att vara en expansiv sektor sysselsättningsmässigt sett. Avindustrialiseringen, i sysselsättningsmässiga termer, är intimt förknippad med den strukturella omvandlingen av ekonomin – en spegelbild av det postindustriella samhällets framväxt.

Demografisk utveckling och flyttmönster

I Sverige har de långväga flyttningarna trendmässigt minskat sedan början av 1960-talet. Denna utveckling kan endast till en del förklaras av demografiska faktorer. Ålderssammansättningen har också stor betydelse för de totala flyttningarna.

Det är ett välkänt faktum att högutbildade flyttar mera än lågutbildade. Detta gäller fortfarande men gapet mellan hög- och lågutbildade har minskat. Detta gäller för både män och kvinnor. Fortfarande gäller emellertid att det är storstadsregionerna som drar de flesta unga högutbildade till sig.

Något har tydligen hänt under de senaste årtiondena på flyttningarnas område – något som förändrar och bryter det industriella flyttmönstret med traditionella "push"- och "pull"-förklaringar. De tendenser till minskade flyttningar som har kunnat iakttas i Sverige under de senaste årtiondena är heller inte unika för svenska förhållanden.

Vad ligger då bakom denna utveckling i västvärldens industriella eller postindustriella länder? Det finns ett antal faktorer och omvandlingsprocesser som har verkat hämmande på de långväga flyttningarna. Exempel på faktorer och omvandlingsprocesser är förändrade boendepreferenser, avindustrialisering och reindustrialisering samt tjänsteproduktionens allt större betydelse för sysselsättningen.

Näringslivets nya aktivitetsmönster i kombination med arbetsmarknadens tilltagande segmentering och den demografiska utvecklingen med en allt större andel äldre i befolkningen är andra processer som också påverkar de långväga flyttningarna. För Sveriges del tycks den offentliga sektornstillväxt ha haft stor betydelse för nedgången i de långväga flyttningarna.

Ett väl utbyggt välfärdssamhälle innebär också att förändringarna i levnadsstandard, beroende av regionala skillnader i arbetslöshet, blir mindre. Det förefaller som att ekonomin närmat sig ett icke-optimalt jämviktsläge – ett jämviktsläge där utbud och efterfrågan dock inte är lika – och att arbetskraftens geografiska rörlighet till stor del har upphört att vara ett "smörjmedel" i den ekonomiska omvandlingsprocessen.

Pendlingsmönster inom och mellan regioner

En god boendemiljö, närhet till natur, kultur och fritidsmöjligheter samt tillgång till goda kommunikationer har blivit allt viktigare. Istället för flyttning har pendling blivit ett reellt alternativ. I synnerhet för den högutbildade arbetskraften. Det förändrade pendlingsmönstret avspeglas också i att de lokala arbetsmarknaderna har blivit allt större. Det postindustriella rörlighets- och boendemönstret karaktäriseras också av att boende och arbete alltmer skiljs åt.

Utbildningen och arbetsmarknaden

I en nordisk undersökning för åren 1987-92 redovisas att nära 1,2 miljoner arbetstillfällen, med i huvudsak personer med högst 9 års utbildning, har försvunnit. Det motsvarar en minskning på totalt 28 procent. Samtidigt har efterfrågan på högutbildad arbetskraft vuxit med över 17 procent. Mönstret är likartat i alla de stora nordiska länderna. Utvecklingen visar dock att utslagningen av lågkvalificerade arbetstillfällen är speciellt omfattande i Sverige, där drygt 35 procent försvunnit. Sammantaget har således en omstrukturering av efterfrågan på arbetskraft i en utbildningskrävande riktning skett.

Universitet, högskolor och regional utveckling

I budgetproposition 1996/97:1 kan man utläsa att spridningen av högre utbildning till fler orter är en uttalad politisk ambition och strategi för att bidra till goda utvecklingsmöjligheter och därmed tillväxt. De regionala satsningarna förväntas ha ett starkt samband med den omkringliggande näringslivsstrukturen och andra befintliga utvecklingsmöjligheter. Om högskolorna skall fungera som motorer för regional utveckling krävs bl.a. att de skall profilera och att anpassa verksamheten efter den lokala och regionala näringslivsstrukturen.

I dagens debatt betonas andra aspekter än tillgänglighet med att lokalisera en högskola till en viss ort eller region. Istället betonas kompetensförsörjningsaspekten för regionens näringsliv. En ökad tonvikt har också lagts vid t.ex. forskningens betydelse.

I takt med att den högre utbildningen allt mer kommit att betraktas "som en motor för tillväxt" och sysselsättning har också intresset i många kommuner ökat när det gäller att kunna erbjuda högskoleutbildning i den egna kommunen. Fler ungdomar förväntas härigenom bli kvar i kommunen och för näringslivet i många branscher är möjligheten att rekrytera välutbildade ungdomar en allt viktigare lokaliseringsfaktor.

Förutom att en högskola bedriver undervisning och därigenom bidrar till att öka en regions/landets kunskapsnivå finns det en mängd andra sätt att förmedla kunskaper till en region. Högskolan kan i det regionala utvecklingsarbetet fungera som en viktig "problemlösare" åt såväl näringslivet som offentliga organisationer.

Kompetensutvecklingens betydelse

Hur stort ett lands humankapital i form av utbildad arbetskraft är, antas påverka näringslivsstrukturen i landet. Utbildningssystemets struktur och omfattning påverkar även möjligheterna till en näringslivsstruktur inriktad mot högkvalitativ produktion, d.v.s. högutbildade ger högre produktivitet.

Branschstrukturer med högre produktivitet kräver en högre andel anställda med högskolestudier. Om man förändrar utbildningsstrukturen i ett land mot mer högutbildade kommer näringslivsstrukturen på sikt att ändras mot mer kunskapsintensiva branscher.

Utbildningsnivån är en generationsfråga. I åldersgruppen 20-30 år är det endast 15 procent som *inte* har genomgått en gymnasial utbildning. I åldersgruppen 45-54 är motsvarande andel 34 procent och bland dem över 65 år saknar nästan två tredjedelar gymnasieutbildning. Mellan 1970 och 1990 ökade antalet högskoleutbildade med 300 000 personer. Av dessa hade hälften en högskoleutbildning som primärt är ämnad för jobb inom den offentliga sektorn. Drygt 60 procent av de högutbildade fick jobb inom den offentliga sektorn.

Industrin har under senare år kritiserats mycket för att inte anställa tillräckligt många akademiker. Det anses allmänt bero på bristande tradition i företagen samt bristande behovsanpassning av utbildningen. Det finns även viss okunnighet om nyttan av högre utbildning inom företagen.

Andelen med längre utbildning är ojämnt fördelad inom offentlig sektor och näringslivet. Andelen högskoleutbildade inom offentlig sektor uppgår till 40 procent jämfört med 14 procent i näringslivet. Av de forskarutbildade teknikerna var 41 procent anställda i näringslivet jämfört med 21 procent av de forskarutbildade naturvetarna. Det är oroväckande att den totala andelen forskarutbildade av alla anställda inte är större än cirka 1 procent i offentlig sektor och mindre än 1 procent i näringslivet.

Utbildningspremien, d.v.s. den relativa löneökning som en utbildning medför, minskade kraftigt i Sverige under perioden 1960-1980 och har därefter återhämtat sig något, men ligger fortfarande i jämförelse med 1960-talet på en klart lägre nivå. I en internationell jämförelse kan konstateras att Sverige ligger på en förhållandevis lag nivå.

Dynamik i företag och näringsliv

Med näringslivsdynamik avses de flöden, mätt i antal arbetsställen och antal anställda, som ger upphov till förändringar i de regionala näringslivsstrukturerna. De dynamikstudier som genomförts visar att regionerna visar upp mycket stabila mönster i både hög- och lågkonjunktur.

En närmare analys visar att regioner med hög andel nyetableringar i tillverkningssektorn har svårast att kompensera nedläggningarna med nyetableringar. Det tycks gå betydligt bättre för regioner med en högre andel tjänsteproducerande företag.

Under tiden 1990-93 minskade sysselsättningen i Sverige med cirka 13 procent eller i runda tal 500 000 arbetstillfällen. Nedgången i sysselsättning var inte jämnt fördelad över landet. Ser man till bruttotillskottet av nya arbetstillfällen under perioden 1990-93 för såväl nyetableringar som expansion av befintliga, företag finner man de tre storstadsregionerna, Strömstad och Åre samt småföretagstata Smålandskommuner. Det är här en blandning mellan periferi och centrum.

De studier som gjorts visar att orter med en hög andel sysselsättning i småföretag och i sektorerna professionella tjänster och övriga tjänster klarar sig bäst. Detta mönster har förstärkts under lågkonjunkturen.

Det är främst tre variabler som verkar vara viktiga för nyetableringar:

- Marknadsstorlek
- Marknadstillväxt
- Tillgång på individer med erfarenhet och som förebilder

Däremot är inte arbetslöshet en förklaring till variationer mellan regioner.

Företagandet och regionernas utveckling

En regions förmåga att klara av kriser i form av företagsnedläggning och lågkonjunktur är beroende av det regionala näringslivets branschammansättning. De regioner som har ett väl diversifierat näringsliv och en relativt hög andel sysselsatta inom "professionella tjänster" klarade sig bäst under den senaste lågkonjunkturen. En ort som byggt sitt näringsliv runt ett fåtal stora arbetsställen drabbas mycket hårt

och har ofta svårt att "reparera" skador på näringslivsstrukturen som uppstår om det stora företaget lägger ned.

Om den regionala marknadens storlek och näringsstruktur är de faktorer som för närvarande har störst betydelse för företagandet på en ort samtidigt som tjänstesektorn och småföretagen ökar i betydelse för sysselsättningen, innebär detta att man kan anta att den lokala marknadens storlek kommer att spela en allt viktigare roll i den framtida utvecklingen.

Kvinnors roll i näringslivet

Kvinnorna har stärkt sin roll i näringslivet både som företagare och arbetstagare de senaste decennierna. Förvärvsfrekvensen har ökat kraftigt främst genom tillväxten i den offentliga sektorn. Tjänstesektorns ökande betydelse har också lett till ett ökat företagande bland kvinnorna.

På arbetsmarknaden finns stora lokala och regionala skillnader. Där har strukturen på de lokala arbetsmarknaderna avgörande betydelse för kvinnors respektive mäns situation. Män pendlar t.ex. i högre grad än kvinnor, vilket återspeglar dels en inriktning mot mer specialiserade arbetsmarknader, dels männens större möjligheter till pendling. Utbildningsnivå, sammansättning av näringslivet etc. gör att konsekvenserna för könen blir olika vid samhällsekonomiska förändringar.

Kvinnornas sysselsättning är jämnt fördelad mellan offentlig och privat sektor medan över 80 procent av männen nu finns inom den privata sektorn, som anställda eller som egna företagare.

Det finns skillnader mellan storstadsregionerna och övriga landet. I övriga landet har kvinnorna i huvudsak fått jobb inom den offentliga sektorn, medan männen anställts inom varuproduktionen. Inom storstadsregionerna har både kvinnors och mäns arbetstillfällen till stor del kommit inom den privata tjänstesektorn. Könsfördelningen för nyrekryterade visar att det relativt sett har anställts fler kvinnor inom storstadsregionerna än i övriga landet, även om skillnaderna är små.

Kvinnors företagande har kommit alltmer i fokus. Andelen kvinnor bland egenföretagare varierar av många olika skäl. En hög absolut nivå på arbetslösheten ger inte förklaring till skillnader mellan länder medan förändringar i arbetslösheten kan påverka. En annan faktor är förvärvsfrekvensen bland kvinnor. Mycket talar för att kvinnors företagande till stor del är en fråga om kultur och värderingar, vilket också gäller företagande i stort. Om man ser till nyföretagandet kan konstateras att ungefär var tredje nyföretagare i Europa är en kvinna. I Sverige är motsvarande siffra 23 procent.

Framtida specialisering och förnyelse i svenskt näringsliv

Sett i ett internationellt perspektiv utgör Sverige en attraktiv utvecklingsmiljö. Inom den högteknologiska industrin är Sveriges position relativt sett starkare inom telekommunikation än inom läkemedel/medicinsk teknik. Bägge områdena är emellertid mycket intressanta utvecklingsområden för Sverige.

I det tysta pågår just nu en snabb internationalisering av tjänsteföretag. Det är svårt att här identifiera några breda svenska styrkeområden. Det går däremot att visa på enskilda svenska tjänsteföretag som framgångsrikt etablerat sig internationellt. Frågan är vad denna internationalisering av tjänsteföretag netto kommer att betyda för utvecklingskraften i svenskt näringsliv.

Övergången från industri- till tjänstesamhälle får konsekvenser, som ännu är otillräckligt kända. Industrin är omgiven av underleverantörer, som är spridda i landet och utomlands. Tjänsteföretagen har få underleverantörer. Under en lång följd av år har industrin knoppat av tjänsteverksamhet. Detta har skett samtidigt som produktutveckling och tillverkning koncentrerats till färre enheter. Det finns två omvandlingsprocesser med tydliga koncentrationstendenser. Tjänsteföretag med möjlighet att nå en internationell marknad lokaliseras i första hand till större orter, primärt storstäder. Bruksorter och samhällen långt från centralorterna riskerar att tunnas ut på den kategorin företag och utbildad arbetskraft.

Kulturens betydelse för regional utveckling är svår att mäta

Kulturen har betydelse dels som direkt skapare av arbetstillfällen inom sektorn, dels som indirekt faktor när en region värderas ur olika aspekter. Gjorda utredningar visar inga direkta samband, men den allmänna inställningen är att tillgång till ett rikt kulturliv är positivt för regionen. Detta kopplat till värderingars och attityders betydelse för lokalisering av verksamhet understryker vikten av att beakta kulturfrågor i ett regionalt utvecklingsperspektiv och att väga in även dem vid en jämförelse mellan LA-regionerna i en regionfamilj.

Vilken roll spelar den offentliga sektorn framöver?

Fram till 1990 har den offentliga sektorn stått för en stor del av de nytillkomna arbetstillfällena, speciellt inom stödområdena. Denna utveckling har nu brutits i och med de besparingskrav som ställts. Det betyder att lokala beslutsfattare inte kan vänta sig en kompensation för nedlagda arbetstillfällen inom exempelvis tillverkningsindustrin genom en utbyggd offentlig sektor.

Befolkningsstrukturen i bl.a. gles- och landsbygd gör dock att det under den studerade perioden kommer att finnas ett fortsatt behov av omsorg och service. En gynnsam ekonomisk utveckling kan därför leda till att sysselsättningen inom vård- och omsorgssektorn på nytt kan öka. Huvudmannaskapet för denna sysselsättning kan dock variera.

Avregleringarnas effekter

Avregleringar kan väntas fortsätta. De effekter som hittills noterats är olika inom olika delsegment. Konkurrensen har ökat inom vissa områden, men har samtidigt lett till en mer splittrad prisbild. Det lokala kundunderlagets storlek får större betydelse för vilken service som erbjuds. Detta leder till krav på att samhället på något sätt kan garantera en viss lägsta servicenivå inom nödvändiga områden som flyg, post, tele etc. För att kunna göra det behöver det finnas möjlighet att köpa tjänsterna.

IT som framtida regional utvecklingsfaktor

IT kan diskuteras ur fyra aspekter – utveckling, stöd, service och innehåll. IT-utveckling omfattar konstruktion och marknadsföring av IT-produkter där företagen är relativt väl samlade till större orter, ofta med universitet/högskola. Till IT-stöd räknas lokal försäljning av IT-produkter, konsulter och utbildare av användare. Där är spridningen mycket stor i landet, även till mindre orter och organisationer. IT-service inkluderar dataservicebyråer och andra som utnyttjar IT för att utföra olika tjänster. Verksamheten lämpar sig väl för utlokalisering till platser med god tillgång till arbetskraft. IT-innehåll är verksamhet som är beroende av IT i alla led, t.ex. informationsprodukter som text, film, ljud och spel. För denna typ av verksamhet finns inga speciella lokaliseringsvillkor.

IT är ett generellt verktyg som griper in i alla samhällsområden. Ännu används tekniken i de flesta företag endast för att effektivisera befintliga system och har därigenom främst haft en *systemförstärkande* effekt. De första tecknen på att den också börjat användas på ett *systemförändrande* sätt har nu kunnat skönjas. Det kommer att få genomgripande konsekvenser för affärslogik, affärsstrategi och organisationsfrågor.

I det regionala perspektivet är framför allt IT:s distansöverbryggande möjligheter av intresse. Det gäller speciellt undervisning och arbetsmöjligheter. Den geografiska närheten mellan producent och konsument blir inte heller lika betydelsefull.

Den framtida IT-utvecklingen kommer att medföra förändringar i flertalet strukturer vad gäller kostnadsrelationer, avståndsberoende, stordriftsfördelar etc. Detta leder till såväl för- som nackdelar för lands- och glesbygd. Kundernas möjligheter till direktkontakt med banker etc. kommer sannolikt att leda till en utglesning av kontorsnät för post- och banktjänster. Likaså kommer möjligheterna till inköp via "näten" att öka, vilket leder till att kraven på fungerande "postdistribution" ökar. En förutsättning för att glesbygden skall få tillgång till dessa möjligheter är att infrastrukturen byggs ut och att den är tillgänglig till rimlig kostnad.

Sammantaget torde IT innebära större möjligheter än nackdelar för gles- och landsbygd. De stora tillväxteffekterna av IT kan dock främst förväntas uppstå i storstadsområdena.

Infrastrukturens utbyggnad har stor betydelse för den regionala utvecklingen

Investeringarna i infrastruktur för kommunikation av alla slag har varit stora under senare tid. Infrastrukturen i sig ger dock ingen regional tillväxt men är en nödvändig förutsättning för att olika verksamheter i regionerna skall kunna utvecklas.

En utbyggd infrastruktur underlättar en regionförstoring. Härigenom ges möjlighet till en större arbetsmarknad, vilket idag främst utnyttjats av högutbildade som arbetspendlar längre sträckor. Intressant att notera är att den regionförstoring som skett sedan 1970 främst har skett i södra och mellersta Sverige. I de yttora kommunerna i Norrland är avstånden till nästa större tätort för stora för att regionförstoring skall vara möjlig med dagens kommunikationssystem och arbetsmönster.

Förbättrade kommunikationer via tele och IT brukar ibland ses som ett alternativ till vissa transporter. Erfarenheterna hittills tyder dock på att informationsöverföring med hjälp av telekommunikationer och resande är komplementära kontaktformer, varför slutsatsen blir att någon generell minskning av persontransporterna inte kan väntas som en följd av IT-samhällets expansion. Däremot kommer förläggningen / fördelningen mellan olika restyper troligen att förändras.

Regional produktion och sysselsättning

En jämförande analys av alla LA-regioner i landet ger visserligen en intressant bild av tillstånd och utveckling i rikets olika delar, men ger inte det beslutsrelevanta underlag som den regionalekonomiske beslutsfattaren behöver. Regionernas utvecklingsförutsättningar är mycket olika. Erfarenheter och goda exempel är därför ofta irrelevanta att sprida mellan regioner med radikalt skilda förutsättningar. Att t.ex. en universitetsregion och en glesbygdsregion utvecklas och producerar helt olika är naturligtvis inte så förvånande, varför det är svårt att dra några slutsatser från detta faktum. Om däremot två universitetsregioner eller två glesbygdsregioner sinsemellan visar upp olika produktionsförmåga, blir det genast intressantare att göra jämförelser. På vilket sätt förvaltar man sina produktionsförutsättningar? Finns det mera obestämbara orsaker som ligger bakom skillnaderna i produktionsresultat?

Gruppering i regionfamiljer efter produktionsförutsättningar

Med analyser av detta slag inom regiongrupperingar eller s.k. regionfamiljer skulle betydligt mer av slutsatser och erfarenheter kunna dras från de goda exemplen inom varje grupp. De grundläggande förutsättningarna är svåra att påverka, medan åtgärder för att bättre utnyttja dessa förutsättningar är lättare att genomföra.

Vad vi i detta sammanhang avser med regionala produktionsförutsättningar kallas ibland också regional produktionsmiljö. Det rör sig t ex om LA-regionens storlek, hur väl utbildad arbetskraften är, hur dynamiskt näringslivet är, olika tillgänglighets- eller kommunikationsaspekter, etc. Till förutsättningarna kan också faktorer som livsmiljö, näringslivsklimat, entreprenöranda, kultur, etc, hänföras. Problemet är dock att hitta kvantifierbara variabler som beskriver dessa förutsättningar på ett relevant sätt.

För att bilda regionfamiljer har de 108 LA-regionerna analyserats och viktats med avseende på följande grundläggande produktionsförutsättningar: Befolkningsstorlek (30 procent), befolkningsandel med eftergymnasial utbildning (25 procent), antal företagare per invånare (25 procent) samt tillgänglighet till kommuncentra respektive tillgänglighet till ort med universitet eller högskola (10 procent vardera).

LA-regionerna har därefter sorterats efter det sammanvägda resultatet, varefter en indelning i fem olika regionfamiljer har gjorts. LA-regionerna i de två regionfamiljer som har de svagaste förutsättningarna, har dessutom delats upp i en industritug grupp respektive en tjänstetug grupp. Med denna uppdelning erhålls totalt sju regionfamiljer.

Det bör betonas att både valet av variabler och viktningen av dessa är grundade på kvalitativa bedömningar och alltså inte gör anspråk på att vara någon objektiv sanning.

Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö bildar *regionfamilj 1*, men analyseras även var och en för sig. I *regionfamilj 2* återfinns LA-regioner med universitet samt några större regioner med högskola. I *regionfamilj 3* hamnar i huvudsak regionala centra, också dessa i de flesta fall med regional högskola. I *regionfamilj 4 industri*, finns relativt stora industriregioner, där vissa regioner är präglade av småskalig industri, medan andra domineras av ett stort företag. *Regionfamilj 5 tjänster*, innehåller vissa mindre regionala centra samt regioner med en relativt blandad näringslivssammansättning. *Regionfamilj 6 industri*, omfattar i huvudsak mindre, industritunga regioner, medan *regionfamilj 7 tjänster*, innehåller mindre LA-regioner som i de flesta fall har en stor andel sysselsatta inom offentlig sektor.

Det är viktigt att poängtera att grupperingen i regionfamiljer inte görs för att rangordna regioner sinsemellan, utan för att hitta likheter i de grundläggande produktionsförutsättningarna. Detta leder i sin tur vidare till en analys av orsakerna till varför regioner inom en och samma regionfamilj presterar på olika nivå.

Prestationerna varierar mellan regioner med likartade förutsättningar

Grupperingen i regionfamiljer ger oss möjligheter att jämföra produktionsförmågan i regionerna inom respektive grupp på ett mera rättvisande sätt. Syftet är inte bara att konstatera att det finns skillnader inom grupperna. Än viktigare är att vi här kan få en metod som hjälper oss att förstå vad som ligger bakom dessa skillnader. Rent teoretiskt kan det ju hävdas att om de produktionsförutsättningar som legat till grund för grupperingen skulle förklara alla olikheter i produktionsresultat, så borde LA-regionerna i respektive regionfamilj ligga väl samlade kring en gemensam punkt. När så inte är fallet får vi söka andra förklaringar.

Denna analys kan bilda underlag för en diskussion om varför vissa regioner lyckas bättre än andra med likartade förutsättningar, och om dessa goda exempel har något att lära ut. I ett arbete med regional näringspolitik skulle t.ex. regioner inom en regionfamilj kunna slå sig samman parvis eller i mindre grupper för att på detta sätt analysera hur man med de givna förutsättningarna kan förbättra sin produktionsförmåga. Det är alltså i första hand frågan om att försöka röra sig uppåt på skalan inom respektive familj och inte att försöka byta regionfamilj, vilket i sig inte behöver betyda något förbättrat resultat.

Som mått på regionernas prestationer har bl.a. den regionala motsvarigheten till BNP, d.v.s. bruttoregionprodukten (BRP) använts. Om BRP genererad av privat sektor relateras till invånarantalet visar det sig, att ett mindre antal regioner ligger relativt högt över riksgenomsnittet. Där hittar vi bl.a. Stockholm, ett antal småföretagsregioner i Småland, elkraftproducerande regioner samt några regioner dominerade av stora industrier.

Intressantast är dock det stora antal av LA-regionerna i regionfamilj 2 - 7 som ligger under riksgenomsnittet. Förklaringen till detta kan delas upp i två delar, dels att det privata näringslivet förmår utnyttja de regionala produktionsförutsättningarna på ett sämre sätt, dels att detta näringsliv storleksmässigt är för litet. I de flesta fall samvarierar dessa förklaringsfaktorer, men i vissa fall motvarierar de. Så är t.ex. fallet i Härnösand, Sollefteå, Uppsala, Umeå och Luleå, där sysselsättningsandelen i privat sektor ligger under riksgenomsnittet, men där detta näringsliv är förhållandevis högproduktivt.

Sysselsättningsförändringar regionalt

Lågkonjunkturen under 1990-talet har slagit hårt mot sysselsättningen i de flesta regioner. Under 10-årsperioden 1986-95 har endast fem LA-regioner haft en sysselsättningsökning. Gnosjö utgör extremen bland dessa med drygt 20 procents ökning. Umeå har ökat med cirka 4 procent, medan Falkenberg, Gislaved, Malung och Dorotea ökat med någon enstaka procent. De största sysselsättningsminskningarna har regioner med stor andel tillverkningsindustri haft, tillsammans med mindre LA-regioner i framför allt Norrlands inland, d.v.s. regionfamiljerna 4, 6 och 7.

Lågkonjunkturen med åtföljande sysselsättningsminskningar drabbade förvånansvärt lika i de flesta regioner. Under treårsperioden 1991-93 förlorade många regioner närmare 15 procent av sin sysselsättning. I Stockholmsregionen var dels sysselsättningsminskningen något lägre än i de flesta andra regioner, dels har ökningen sedan 1994 varit något större än riksgenomsnittet. Även Göteborgsregionen har haft en betydande ökning under dessa två år. Vid en jämförelse av storstadsregionerna med regionfamiljernas genomsnitt har Malmö haft den svagaste utvecklingen under den senaste tvåårsperioden.

På länsnivå har utöver Malmöhus län, även Södermanlands, Västernorrlands och Örebro län haft en mycket svag sysselsättningsåterhämtning efter lågkonjunkturen.

Tre utvecklingsscenarier för sysselsättningen

För att få en uppfattning om den framtida utvecklingen av sysselsättningen har tre scenarier tagits fram. Den analysmodell som använts kallas *Industristrukturmodellen (ISMOD)* och används också i LU-sammanhang. Det måste betonas att scenarierna inte är en förutsägelse om hur det kommer att bli, utan ett antal kalkyler för att illustrera vissa ekonomiska samband.

Vi har valt att utgå från Sveriges utveckling relativt OECD-länderna när de tre scenarierna skapats, här benämnda *hög-*, *medel-* respektive *lågalternativet*.

Högalternativet visar vad som krävs för att uppnå en utveckling där Sverige år 2015 har en BNP/capita där vi återtar den nivå relativt resten av OECD som landet hade år 1975. Alternativet förutsätter en ökning av BNP med 2,8 procent per år. *Medelalternativet*, som innebär krav på en ökning av BNP på 2,2 procent per år, visar hur utvecklingen blir om Sverige lyckas hålla samma utvecklingstakt som resten av OECD fram till år 2015. *Lågalternativet* skall visa hur utvecklingen blir om Sverige fortsätter att tappa i ekonomisk utveckling relativt OECD i samma takt som under perioden 1975-95. Detta alternativ innebär en liten BNP-ökning på 1,4 procent per år. Resultaten från de tre scenariobilderna har brutits ner till länsnivå samt de 108 lokala arbetsmarknadsregionerna.

Alla tre scenarierna ger en sysselsättningsutveckling som har en likartad regional profil, där storstadsregionerna samt regionfamilj 2 får den största ökningen av sysselsättningen. Malmöregionens ökning är dock klart lägre än ökningen i både Stockholms- och Göteborgsregionen.

Såväl *hög-* som *medelalternativet* ger i genomsnitt förhållandevis stabil sysselsättningsökning även i regionfamiljerna 4 - 7, medan däremot *lågalternativet* innebär att sysselsättningen i dessa regioner minskar något. Detta beror på att "dödsriskerna" bland företag i dessa regioner oftast är högre än i andra regioner. Utslagningen av företag ökar då i en ekonomi med låg tillväxt.

Eftersom både *hög-* och *medelalternativet* medför att sysselsättningen utvecklas förhållandevis bra i alla regiontyper, ger dessa scenarier inga större förändringar i sysselsättningens regionala fördelning. Scenarierna skulle kunna tolkas som att strukturrationaliseringarna till stor del har klarats av under 1990-talet första år och att det kvarvarande näringslivet kommer att klara sig relativt bra vid en hygglig ekonomisk tillväxt. *Lågalternativet* ger däremot en fortsatt utslagning och minskning av sysselsättningen i de svagare regionerna. Förändringarna är dock inte av sådan omfattning att det kommer att leda till någon omfattande regional omflyttning, särskilt som efterfrågan på arbetskraft i storstadsregionerna i stort sett kan tillgodoses inom dessa regioner.

Migrationen och de tre scenarierna

Sambandet mellan ekonomisk utveckling och flyttningar betingade av arbetsmarknadsskäl finns belagt i ett flertal studier – flyttningarna varierar med konjunkturen. Under goda tider flyttar man mera än under dåliga tider.

I "högalternativet" förutsätts en snabb tillväxt i den svenska ekonomin. Snabb tillväxt går ofta hand i hand med ökad rörlighet – även geografisk – på arbetsmarknaden. Efterfrågan kommer att öka på högutbildad arbetskraft generellt medan detta för lågutbildade endast gäller i storstadsregionerna. Detta kommer förstärka flyttströmmarna till storstads- och universitetsregionerna.

I "medelalternativet" försvagas den utveckling som skisseras i "högalternativet" för att i "lågalternativet" få så kraftiga effekter på de långväga flyttningarna att den trendmässiga nedgången förstärks. Ifall "lågalternativet" även resulterar i kraftiga neddragningar inom den offentliga sektorn kan detta leda till att antalet högutbildade kommer att flytta från tillbakagående regioner. Den lågutbildade arbetskraften flyttar däremot inte – man har helt enkelt inga arbeten att flytta till.

Pendlingen och de tre scenarierna

Den ekonomiska utvecklingen fram till 2015 – i kombination med kommunikationernas utveckling (t.ex. snabbtåg och IT) och miljörestriktioner – kommer att ha stor betydelse för var och hur pendlingen kommer att förändras.

Sammanfattningsvis gäller för "högalternativet" att en förbättrad kommunal ekonomi ger möjlighet för kommunerna att tillåta ett mer spritt bebyggelsemönster. Den ekonomiska tillväxten ger även till resultat ökat bilinnehav – trots hårdare miljörestriktioner – som resulterar i ökad rörlighet.

"Medelalternativet" bör resultera i en måttlig ökning av bilinnehavet. Det sämre ekonomiska läget för kommunerna jämfört med "högalternativet" kommer att motverka en fortsatt utspridning av bebyggelsen och ökande pendling i existerande kollektivstråk.

I "lågalternativet" kommer bilinnehavet att minska som följd av ansträngd ekonomi. Dessutom kan det förväntas att stora infrastrukturinvesteringar kommer att begränsas p.g.a. bristande ekonomiska möjligheter. Detta leder också till att existerande bebyggelsemönster permanentas och förätas, vilket håller tillbaka förändringar av pendlingens riktning och omfattning.

Regional välfärd

Ett vanligt sätt att mäta regional välfärd är att studera den genomsnittliga förvärvsinkomsten per invånare. Detta inkomstbegrepp omfattar inkomst av tjänst och näringsverksamhet. Här ingår också skattepliktiga sociala ersättningar som t.ex. sjukpenning, pension, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning.

Regionfamiljer med svagare produktionsförutsättningar har också en något sämre genomsnittlig årsinkomst än övriga familjer. I regionfamilj 6 och 7 är det bara Kiruna och Gällivare som påtagligt avviker och ligger klart över riksgenomsnittet. Det är förmodligen gruvbrytningen som här genererar höga genomsnittsinkomster. Av övriga regioner är det bara Stockholm som ligger högt över riksgenomsnittet. Den årliga genomsnittsinkomsten ligger här ca 20 000 kr över riket. Att universitetsregionerna ligger förhållandevis lågt kan förklaras av att det stora antalet studerande här drar ner snittet.

Det är emellertid inte bara inkomsten som avgör vilken ekonomisk välfärd eller köpkraft invånarna har i olika regioner. Skillnader i t.ex. boendekostnader, kommunalskatter, el- och barnomsorgskostnader gör att invånarna i vissa regioner har en förhållandevis hög ekonomisk välfärd trots relativt låga inkomster. Boendekostnaden är den enskilda faktor som varierade mest mellan olika delar av landet. Det gäller då främst kostnaderna för boende småhus och bostadsrätter.

Även de statliga transfereringarna spelar en stor roll för regionerna och invånarnas ekonomi. En del av inkomsterna i LA-regionerna utgörs av sociala ersättningar från statsbudgeten som sjukpenning, pension, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Invånarna och företagen i regionerna bidrar i sin tur till statsbudgeten genom olika skattebetalningar.

Den framtida regionala strukturen

Avsnittet handlar om vad vi kan förvänta oss vad gäller *den framtida regionala strukturen*. Med "regional struktur" avses då "*regioner i nationellt samspel*".

Det huvudsakliga skälet till att den regionala strukturen är ett intressant sätt att studera den regionala utvecklingen är att sådana studier ger möjligheter till *ett förenklat sätt att beskriva den regionala verkligheten*, och gör denna åtkomlig för analys, politisk diskussion och beslutsfattande. Ett sådant

arbetssätt ger alltså förutsättningar för ett nyanserat politiskt handlande genom att dels *lika regioner kan behandlas lika* vad gäller både problem och utvecklingspotential, dels att man därmed kan visa på *de ömsesidiga samband som finns mellan regioner av olika storlek och struktur*.

Funktionella versus administrativa regioner

Den administrativa indelningen i kommuner, län och andra typer av regioner följer sällan de av människor och företag i tusentals val och beslut etablerade funktionella regionerna. Detta representerar ett problem vad gäller en väl koordinerad utvecklingspolitik. Det kan därvid noteras att de svenska kommunerna nästan genomgående är för små för att täcka de lokala arbetsmarknaderna. Majoriteten av Sveriges befolkning bor därmed i lokala arbetsmarknader som består av två eller flera kommuner. Eftersom både människor och företag tenderar att bortse från kommungränser i sitt praktiska agerande, förutsätter ett utvecklingsarbete, som verkligen skall vara relevant för dem, samarbete mellan de i arbetsmarknaden ingående kommunerna vad gäller t.ex. utbildning, arbetsmarknadspolitiska insatser, fysisk planering, trafikplanering samt mera specifika näringspolitiska insatser.

De lokala arbetsmarknaderna kommer ej att vara stabila framöver. Bedömningar av dessa tendenser är centrala förutsättningar för det regionala utvecklingsarbetet.

Den relativa frihet från fysiska restriktioner som bilen gett, har starkt påverkat de stymedel som skilda samhällsorgan har till sitt förfogande. Den nästan totala avsaknaden av regionplanering i den svenska bygglagen är ett exempel på detta. Bilen har nu möjligen tömt ut sin kraft som regionförstörare. Vi kommer knappast att använda så särskilt mycket mera tid för resor och kommer knappast att köra mycket fortare än nu. Dessutom finns det också miljömässiga restriktioner, vilket utvecklas i kapitel 3.

Regionförstoringen kan nu tänkas "växla spår" beroende på de snabba regiontågssystem som nu byggs runt om i landet. En sådan "tågdriven regionförstoring" skiljer sig radikalt från det bilen har kunnat åstadkomma och får därmed helt andra regionala effekter. Tåget kan bara försörja enstaka punkter (och deras närmaste omland) med goda kommunikationer. Det krävs därmed en bättre samordning mellan investeringar i kommunikationer, terminaler och bebyggelse.

Människors skilda möjligheter till fysisk rörlighet inom de lokala arbetsmarknaderna måste uppmärksammas. Att delar av arbetskraften har möjligheter att pendla över längre avstånd innebär inte att detta gäller för alla. Det finns t.ex. i genomsnitt en klar uppdelning mellan mäns och kvinnors pendlingsbeteende.

Regional arbetsfördelning

Vi har i studien valt att lägga stark vikt vid regionernas grundläggande produktionsförutsättningar när vi grupperat regioner i vad vi kallat "regionfamiljer". I svensk politik rörande regional utveckling har det traditionellt lagts stor vikt vid att förbättra regioners situation genom satsningar på infrastruktur i stil med högskolor och gymnasier. Med den terminologi som används här innebär detta att regionen "byter familj". Det finns emellertid uppenbara begränsningar för hur långt en sådan politik kan drivas.

I denna studie betonas i stället de stora skillnader som finns inom respektive regionfamilj och det pläderas för att ökad vikt bör läggas vid ett bättre utnyttjande av redan befintliga produktionsförutsättningar. Detta ställer krav på åtgärder som har sin tyngdpunkt på lokal och regional nivå. För att underlätta erfarenhetsutbytet kommer NUTEK att tillsammans med lokala och regionala aktörer genomföra s.k. "bench marking" d.v.s. systematiska jämförelser mellan regioner.

Trots de stora skillnaderna i förutsättningar och produktion fungerar de flesta lokala arbetsmarknader väl ur välfärdssynpunkt. Inkomstskillnader mellan individer i olika regioner är relativt begränsade. Att skillnaderna är så förhållandevis små, beror till stor del på att staten genom sin budget, netto transfererar mycket stora belopp till de regioner där individernas inkomster av tjänst och kapital är små.

Inom ramen för en samlad nationell regional struktur uppstår skilda regioner olika roller. Vissa regioner producerar huvudsakligast mera standardiserade varor och tjänster medan andra har en produktion baserad på långtidsutbildad arbetskraft. Två centrala utvecklingstendenser kan konstateras vad gäller denna regionala arbetsfördelning:

- Det finns en tilltagande uppdelning av olika sektorer mellan landets olika delar. Under det senaste 20-talet år har denna trend varit särskilt märkbar vad gäller lokaliseringen av den s.k. arbetsintensiva sektorn. Samtidigt har koncentrationen ökat av den FoU-intensiva sektorns produktion till storstadsregionerna.
- Den andra tendensen är att de krav en viss produkt (eller produktionsprocess) ställer på produktionsförutsättningar förändras över tiden. Vad som skall betecknas arbets- respektive FoU-intensiv sektor förändras således över tiden.

Sverige är ett land med regioner i ömsesidigt beroende

Den väl sammanhållna ekonomiska och sociala utvecklingen beror av en väl fungerande och tilltagande regional arbetsfördelning mellan regioner med olika förutsättningar samt ett omfattande omfördelningssystem mellan individer. Hög nationell tillväxt är grunden för en god utveckling i Sveriges skilda regioner. Regioner med en hög andel standardiserad produktion är ofta beroende av att regioner med mer kvalificerad produktion kan fungera som motorer för utvecklingen.

En fortsatt sammanhållen ekonomisk utveckling är inte given eller garanterad. Ett antal omfattande förändringar står för dörren och måste behäskas:

- Det krävs hög tillväxt för att klara av omfördelningsambitionerna.
- De största förändringarna kommer troligen att ske när det gäller internationell konkurrens inom mer standardiserad produktion.
- Den sannolikt viktigaste förutsättningen för framtidens regionala struktur är *möjligheterna att vidmakthålla den mycket höga individuella rörligheten*.
- De investeringar som f.n. görs i *snabba kollektivtrafiksystem* kommer att påverka de relativa utvecklingsförutsättningarna i skilda delar av landet.
- Sverige förutsätts i våra mera expansiva framtidsbedömningar vinna sin internationella konkurrenskraft främst genom *kunskapsintensiv produktion*. Lokaliseringen av kunskapsintensiva verksamheter blir därmed av stor betydelse för vilka regioner som allmänt sett får "den bästa utvecklingen".

Slutligen är det givetvis väsentligt att den allra mest kvalificerade produktionen kan utvecklas väl och klara konkurrensen. Detta är en förutsättning för att Sverige som nation skall lyckas.