



Till
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Leksand den 7.9.2007

Landsbygden marginaliserad i den framtida samhällsstrukturen

SmåKoms svar på remissen kring Ansvarsutredningens slutrapport SOU 2007:10

Sammanfattning

SmåKoms styrelse anlägger till skillnad från Ansvarskommittén ett lokalt underifrån- perspektiv på utredningens förslag om den önskade framtida planerings- och beslutsorganiseringen. Vi betonar dessutom landsbygdens och de små kommunernas möjligheter, resurser och kvaliteter som vi menar har stor betydelse för hur den framtida regionala och lokala strukturen bör se ut.

Med dessa utgångspunkter finner vi anledning att ifrågasätta en hel del av kommitténs konkreta förslag men också perspektiv på kvalitet, effektivitet samt skalfördelar. När vi granskar kommitténs slutrapport finner vi att utredarna behandlat de små kommunerna och landsbygdens roll i det framtida Sverige på ett högst marginellt och inte sällan mindre positivt sätt.

Man ser de små kommunerna som en riskfylld grupp av kommuner vars förmåga att producera högkvalitativa välfärdstjänster ifrågasätts. Detta sker trots att utredningens egen specialrapport om de mindre kommunerna mycket tydligt visar att denna kommungrupp trots ofta svåra yttre villkor ändå klarar kommunernas uppgifter på ett utomordentligt sätt och knappast behöver ursäktas sin existens gentemot vare sig staten eller övriga kommuner.

Vi saknar en grundläggande analys av samverkansmodellernas för- och nackdelar jämfört med den stora skalans för- och nackdelar. Vilket är anmärkningsvärt med tanke på alla de samarbetsmodeller som praktiseras av kommuner och län.

SmåKom ser positivt på flera av kommitténs konkreta förslag som t.ex. krav på att samordna statens olika grenar och insatser, att landstingen ersätts av folkvalda regionfullmäktige, att regionkommunerna får överta länsstyrelsernas planeringsansvar och resursfördelningsbeslut och att finansieringsprincipen slås fast. Vi är däremot negativa till förslagen om att länsstyrelserna skall övervaka de små kommunernas verksamhet, krav på att kommunerna skall ta över betydande delar av finansieringen av statens infrastrukturansvar samt förslaget att staten skall ge särskilt stöd till kommuner som vill bilda storkommuner.

Övergripande synpunkter

När SmåKom och dess styrelse formulerat vårt svar på remissen från Ansvarsutredningen har vi i första hand sett utredningens förslag om den framtida samhällsorganisationens utformning utifrån ett lokalt perspektiv där landsbygdens behov, problem och möjligheter spelar huvudrollen. Vi har därför inte haft ambitionen att täcka alla de centrala frågeställningar som är föremål för övervägande och konkreta förslag i utredningen.

En annan utgångspunkt för vårt svar har varit det positionspapper som vi överlämnade till utredningen i början av dess arbete. I denna handling betonar vi de små kommunernas viktiga roll för inte minst landsbygdens utveckling, som ju är en dominerande miljö i flertalet regioner i landet. Vi säger också:

- ?? *att den sociala ekonomin har kommit längst i sin utveckling i denna kommungrupp med ett fokus i Jämtlands mindre kommuner*
- ?? *att vi ofta ser andra sociala innovationer som först växer fram i denna kommungrupp. Som exempel vill vi nämna de ideella folkrörelsernas stora roll och de sociala kooperativens framväxt*
- ?? *att de mindre kommunerna utvecklat mer långtgående strategier för samverkan mellan två eller flera kommuner inom flera sektorsområden. Dalsland, norra Norrbotten, Siljansregionen, Höglandsregionen i Småland samt Sjuhäradsbygden är bra exempel på detta. Att en och annan större kommun ingår i dessa samverkansområden visar de små kommunernas öppna hållning till samverkan med andra*
- ?? *att de mindre kommunerna utvecklat långtgående praktiska modeller för hur kommuner kan samverka med lokala folkrörelser i syfte att utveckla demokratin, stimulera ideellt arbete och klara av praktiska servicelösningar på ett kostnadseffektivt sätt*
- ?? *att många kommuner i SmåKom-nätverket bidragit till att skapa nya system för att utveckla de lokala näringslivsvillkoren och visat på nya och effektiva modeller för att klara större lokala strukturomvandlingskriser.*

När vi granskar Ansvarsutredningens slutrapport finner vi att utredarna behandlat de små kommunerna och landsbygdens roll i det framtida Sverige på ett högst marginellt och inte sällan mindre positivt sätt. Man ser de små kommunerna som en riskfylld grupp av kommuner vars förmåga att producera högkvalitativa välfärdstjänster ifrågasätts. Detta sker trots att utredningens egen specialrapport om de mindre kommunerna mycket tydligt visar att denna kommungrupp trots ofta svåra yttre villkor ändå klarar kommunernas uppgifter på ett utomordentligt sätt och knappast behöver ursäkta sin existens gentemot vare sig staten eller övriga kommuner.

Vår egen uppfattning är den motsatta baserad på de senaste decenniernas erfarenheter av hur de befolkningsmässigt små kommunerna dels klarat av att ta sig ur svåra lokala kriser och utvecklat nya näringslivsstrategier samt serviceformer och dels via samverkan med andra kommuner skapat en väl fungerande lokal service. Landsbygdens perspektiv saknas i stort sett i Ansvarsutredningen, vilket i sin tur enligt vår mening även får till effekt att kommunernas roll i den totala samhällsorganisationen undervärderas. En aldrig så effektiv regional nivå kan kompensera för det faktum att utan väl fungerande och demokratisk starkt förankrade kommuner blir det svårt att motivera stora förändringar i beslutssystemet.

Den lokala självstyrelsen är grunden för en väl fungerande lokal vardag för alla medborgare i Sverige. Där har flest människor möjlighet att påverka den demokratiska processen och demokratins former samtidigt som den är den yttersta garantin för att välfärdssamhället når ut till alla medborgare landet över. Torts dessa faktiska förhållanden ägnas den kommunala ni-

vån alldeles för liten uppmärksamhet i Ansvarskommitténs slutrapports drygt 400 sidor. Utan en fungerande lokal och kreativ demokrati byggd på tilltro till medborgarnas egen förmåga att skapa ett bra framtidssamhälle fungerar inte vare sig planering eller beslutsfattande så bra som det borde på övriga nivåer.

Den lokala nivån beskrivs i utredningen mest som en ”risknivå” i demokratin där man hela tiden bör undersöka om små kommuner kan klara sig utan att slås samman med grannarna till storkommuner. Vi menar att utredningen istället borde ha ägnat större fokus på hur exempelvis den statliga politiken skapar förutsättningar respektive hinder för de lokala och regionala nivåerna att fullgöra sina uppgifter. Den statliga infrastrukturen, som idag uppvisar mycket stora brister i främst landsbygdsdistrikten i hela landet, avgör i hög grad vilka möjligheter kommuner och regioner har att producera det som medborgarna kräver. Vi menar att Ansvarsutredningen på denna punkt inte gjort en tillräckligt djupgående och klar analys, vilket medverkat till en övervärdering av den regionala men också centrala nivåns besluts- och organisationskompetens.

Ansvarskommittén säger att man samarbetat med och tagit intryck av den statliga Landsbygdskommitténs analys och förslag när det gäller landsbygdsregionernas roll, uppgifter och möjligheter. I praktiken kan vi dock inte se att intrycken finns med vare sig i förslag om den framtida samhällsorganisationen eller i synen på kommunernas roller de kommande åren. Ansvarskommittén tycks i första hand ha koncentrerat sig på hur samhällets organisatoriska överbyggnad skall se ut medan SmåKom menar att ett bottom-up-perspektiv är nödvändigt för att få en fungerande demokrati och medborgarnas tilltro till beslutsorganisationen i en demokrati. Vi menar också att EU:s subsidiaritetsprincip, som inte heller behandlas av kommittén, är ett uttryck för denna senare princip.

SmåKom misstror storskalighet som generell lösning

Ansvarskommittén säger att större geografiska områden med en större befolkning främjar den ekonomiska tillväxten i Sverige. SmåKom ser inte sådana samband utan menar att tillväxt mer beror på om det finns ett utvecklat entreprenörskap i en ort, kommun eller region, en stor grupp kreativa, teknikvänliga småföretagare, en stark lokal och regional sammanhållning, en välutbyggd och spridd infrastruktur samt en framträdande lokal och regional självtillit. Om detta inte senare vore fallet skulle Gnosjö aldrig ha blivit en succé, Trångsviken i Jämtland knappast blivit så framgångsrik, Siljansregionen inte lyckats med alla sina fördelar eller små län som Halland inte haft en obruten positiv utveckling i fler än tre decennier i följd. Därför menar vi är storskaliga regioner i sig ingen garanti för snabbare eller bättre tillväxt jämfört med nuvarande regionstruktur eller andra modeller än de Ansvarskommittén för fram.

I övrigt menar vi att Kommittén gått för långt när det gäller att designa ett nytt regionalt Sverige genom att peka ut önskvärda gränser, föreslå att staten skyndar på förändringsprocessen via statliga ”teamledare” och kräva en snabb beslutsprocess för att i 2010 års val ha en klart riggad samhällsmodell i arbete. Vi förordar att beslutsprocessen i dessa frågor får ta den tid det tar för att många medborgare skall ha en chans att påverka val av alternativ och de slutliga modellvalen. En process styrd underifrån är en större garanti för att en framtida samhällsorganisation skall få väljarnas acceptans och underlätta medborgarnas engagemang i den politiska beslutsprocessen.

Demokratiaspekterna väl osynliga

Ansvarskommittén säger på ett stort antal sidor i slutrapporten att den följer ett medborgarperspektiv när den lagt upp sitt arbete, genomfört alla analyser och slutligen utmejslat en stor mängd konkreta förslag. SmåKom har svårt att se att medborgarperspektivet varit så framträdande som kommittén uttalar. Uppräkningen av många seminarier och konferenser som ett bevis på en bred påverkan av utredningsarbetet imponerar inte. Det är ju i praktiken inte särskilt hög andel av befolkningen som varit på dessa möten utan det är först nu när studieförbund och ideella organisationer samt lokala partiföreningar får möjlighet att diskutera helhet och detaljer i slutrapporten som svenska folket får en chans att säga sitt.

Till ett medborgarperspektiv hör också att låta medborgarna i större skaror själva få diskutera framtida samarbeten och storlekar på regioner och kommuner. Detta menar vi har kommittén försvårat genom sitt genomgående starka top down-perspektiv på Sveriges framtida modell för politiskt beslutsfattande på lokal och regional nivå. Att dessutom endast presentera en enda modell utan att försöka ange för- och nackdelar med flera tänkbara organisationsmodeller underlättar inte heller för ett medborgarperspektiv att slå igenom.

Samverkan bortglömd strategi i slutrapporten

De små kommunerna har den mest omfattande samverkan inom allehanda sektorer jämfört med övriga kommuner och organisationer. Flera kommuner delar på nyckeltjänster, har gemensamma administrativa system för exempelvis lönehantering, samordnad personalpolitik, gemensamma energianläggningar, samordnad policy inom översiktsplaneringen etc. På detta sätt har befolkningsmässigt små men ytmässigt ofta stora kommuner kunnat kompensera bristen på ekonomiska skalfördelar och liten befolkning. Dessa olika typer av samverkan, som när det gäller större infrastrukturprojekt ofta omfattar mer än 10 kommuner, har ett stort värde såväl demokratiskt som effektivitetsmässigt och ekonomiskt.

Samarbete mellan kommuner och län/regioner är ju i flertalet fall ett fullgott alternativ till att skapa storskaliga lösningar oavsett om det gäller kommuner eller regioner. SmåKom finner det märkligt att inte samarbetslösningar analyseras närmare eftersom vi i Sverige har en stor erfarenhet av att samarbeta i flexibla former för att nå bra resultat. Idag klarar vi den högspecialiserade sjukvården med storskalig samverkan över hela landet och gemensamma satsningar inom EU-systemet i skilda länskonstellationer. Att Ansvarskommittén uteslutit en ordentlig prövning av detta alternativ till fasta storskaliga strukturer har ju fått stor betydelse för slutrapportens konkreta förslag och den nationella debattens inriktning.

Vad styr egentligen?

Vad som egentligen styr ett samhälles utveckling behöver ständigt diskuteras och analyseras. På denna punkt måste perspektiven vara breda. Detta gäller inte minst frågan om vad som skapar ekonomisk tillväxt. Det finns i allmänhet en övertro på betydelsen av den offentliga sektorns och beslutssystemets detaljerade utformning och en undervärdering av övriga aktörers bidrag. Vi har tidigare pekat på tilltron till den stora skalans effekter där kommittén fört fram många hypoteser utan att kunna presentera ett sakligt underlag. Undervärderingen gäller som regel bland annat betydelsen av en bred entreprenörutbildning och –stimulans för unga och vuxna personer, småföretagens innovationsnivå och samsamarbetsstrukturer, arbetsmiljöns och personalpolitikens betydelse för företagens framgångar, utbildningens kvalitet samt forskningens organisation, kontaktnät och resursnivå.

Samtidigt som den offentliga sektorns bidrag ofta överskattas, där den centrala nivåns roll alltid tas för given, undervärderas som regel de lokala aktörernas skilda insatser. Bland de inte minst små kommunerna har vi sett att samarbetet mellan kommuner och småföretag i många

fall varit förutsättning för att klara lokala kriser inom det privata näringslivet och bygga upp en mer bred och hållbar struktur. Profilerad lokal gymnasie- och ky-utbildning har haft stor betydelse för det lokala och regionala näringslivets utveckling i likhet med många nya högskolors forskning inom vissa nischer av näringslivet. Kvaliteten på den lokala och regionala infrastrukturen är också ofta ett villkor för en bra utveckling av både befolkningstal, servicekvalitet och företagsutveckling.

Det kan också finnas anledning att även i detta sammanhang diskutera vad som skapar en hög ekonomisk tillväxt. Kommittén har ju en stark tilltro till regionernas geografiska utformning och befolkningsinnehåll inom dessa yttre ramar. Frågan är vilken roll detta spelar i relation till exempelvis:

- Riksdagens budgetramar för infrastrukturen och dess kvalitet och lokalisering
- regeringens regleringsbrev till myndigheterna och ägardirektiv till de statliga bolagen
- Riksdagens lagstiftning kring skatter, avgifter och företagsjuridiken
- regeringens samlade beslut som rör bl.a. arbetsmarknads- och utbildningspolitiken
- regeringens beslut i livsmedels- och jordbrukspolitiken.

Positiva förslag

Trots att vi riktar allvarlig principiell kritik mot Ansvarskommitténs arbete i vissa stycken och flera av huvudtankarna finner vi också förslag som vi kan sympatisera med. Vi ställer oss positiva till huvudförslagen som går ut på att:

- staten ges direktiv att samordna sin verksamhet på alla nivåer
- staten anpassar sin regionala förvaltning till de regionkommuner som efter hand bildas
- staten styr regional och lokal verksamhet utifrån ett helhetsperspektiv med samordnade styrmedel samtidigt som man beaktar den lokala och regionala självstyrelsen och dess speciella villkor
- landstingen ersätts av folkvalda regionfullmäktigeförsamlingar
- regionkommunerna får överta ansvaret för hälso- och sjukvården
- regionkommunerna för överta ansvaret för hela den regionala utvecklingsplaneringen
- regionkommunerna får överta allt ansvar för framtidsplaneringen inom alla sektorer där idag länsstyrelserna har det yttersta ansvaret
- finansieringsprincipen läggs fast och inte som nu fungerar som en rekommendation
- staten och kommunerna för regelbundna överläggningar i strategiska frågor.

Förslag som med fördel kan utmönstras från kommande propositioner

Vi har också sett med ett landsbygdsperspektiv och utifrån de små kommunernas primära intressen föga sympati för förslagen att:

- Länsstyrelserna skall övervaka att de små kommunerna sköter sina åligganden
- Kommunerna skall få ett ökat finansieringsansvar för infrastrukturen
- samarbetslösningar inte fått en framträdande roll bland kommitténs förslag
- kommittén ger förslag om särskilt stöd åt kommuner som önskar bilda storkommuner
- kunskapsproduktionen centraliseras under statligt ansvar
- kommittén underlåter att ha synpunkter på departementens brist på samarbete
- kommittén inte heller föreslår att den centrala verksstrukturen behöver ses om i grunden och reduceras till antal och sektoriellt inflytande.

I beslutet om detta remissvars innehåll har hela SmåKoms styrelse medverkat, nämligen Peter Lindroth (ordf.) från Karlsborgs kn, Kerstin Sjöström från Nordmalings kn, Calill Ohlson från Askersunds kn, Ewa Engdahl från Högsby kn, Mi Bringsaas från Krokoms kn, Christer Aronsson från Essunga kn samt Leif Nilsson från Smedjebackens kn.