

Revidera regionalpolitiken!

Redan på 1930-talet lyckades ekonomer och politiker i ett antal ekonomiskt avancerade länder utveckla politiskt användbara metoder för att komma till rätta med omfattande nationell arbetslöshet. Medlen var i allmänhet ökning av offentliga utgifter och minskning av skattesatser för att på så sätt öka den totala efterfrågan på varor och tjänster. Härigenom skulle företagen stimuleras att återanställa de arbetslösa.

Först i ett relativt sent skede — vid slutet av 1940-talet och början av 1950-talet — hade den allmänna arbetslösheten drivits ned till så låga nivåer att inflation och svårigheter med betalningsbalansen blev politiska skäl att dämpa sysselsättningsambitionerna.

Vid uppkomsten av denna målkonflikt upptäckte politikerna snart att en för det nationella genomsnittet hög sysselsättningsnivå med åtföljande inflationsproblem var förenad med omfattande arbetslöshet i vissa branscher, för vissa yrkesgrupper och i vissa regioner. Det regionala och sektoriella arbetslöshetspro-

blemet var särskilt kännbart i länder som Sverige som snabbt utvecklats från tekniskt efterblivna jord- och skogsbruksnationer till moderna industri- och serviceekonomier inom loppet av sju till åtta decennier.

Redan vid 1940-talets slut utvecklade LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner teorien för *den moderna arbetsmarknadspolitiken* med dess tyngdpunkt på medel avsedda att öka arbetskraftens sektoriella och regionala rörlighet. Svensk politik demonstrerade sin innovationsförmåga när Bertil Olsson redan 1955 fick möjligheter att praktiskt utveckla detta stora samhällsexperiment inom arbetsmarknadsstyrelsens ram.

Med hjälp av olika utbildnings- och flyttningsbidrag skulle exempelvis den arbetslöse textilarbetaren från Norrköping på några få månader kunna förvandlas till en eftertraktad och välavlönad elektroarbetare i Västerås eller Stockholm.

Det regionala sysselsättningsproblemet

Först vid mitten av 1960-talet kom denna rörlighetsstimulerade politik att allvarligt ifrågasättas. Stora landsdelar avfolkades hastigt och särskilt snabbt gick utvecklingen i den inre skogsbygden i Dalsland, Värmland, Dalarna och i Norrland. Utan större opinionsyttringar i dagspress, TV eller radio infördes 1965 försöksvis olika stöd till industriell kapitalbildning i det norra stödområdet med syftet att stadigvarande minska arbetslösheten och därmed den alltför snabba avfolkningen.

Sysselsättningens regionala utveckling under de senaste åren visar att den

ÅKE E ANDERSSON är docent i nationalekonomi vid Göteborgs universitet med regionalekonomi som specialitet. Han var tidigare biträdande professor vid Nordiska institutet för samhällsplanering och är sedan 1968 utredare för Expertgruppen för regional utredningsverksamhet inom inrikesdepartementet.

förda lokaliseringpolitiken med dess ensartade användning av subsidier till kapitalbildningen i industrin fått helt marginella effekter. De skillnader i sysselsättningsgrad som uppmättes i början av perioden kvarstår eller har till och med förvärrats.

Variationskvoten för länens skillnader i sysselsättningsgrad steg i själva verket under lokaliseringpolitikens första femårsperiod. De regionala skillnaderna i arbetsmarknadsläge framgår av *tablå 1*, där landet indelats i olika regioner efter befolkningstäthet.

Tablå 1. Arbetslöshet i helårsarbetskraften år 1971 fördelad på H-regioner; procent av helårsarbetskraften

H 1 Stockholm A-region	2,7
H 2 Göteborgs och Malmö/Lund/Trelleborgs A-regioner	3,2
H 3 Kommunblock med mer än 90 000 inv inom tre mils radie	4,0
H 4 D:o med mellan 27 000 och 90 000 inv inom tre mils radie samt med mer än 300 000 inv inom 10 mils radie	3,9
H 5 D:o men med mindre än 300 000 inv inom 10 mils radie	9,4
H 6 Övriga små regioner	11,2

Källa: AMS MFU 1972: 34.

Redan dessa stora och envisa skillnader i arbetsmarknadsläge och därmed i grundläggande sysselsättningsstrygghet kräver drastiska förändringar i regionalpolitikens medelsarsenal.

Den privata konsumtionens regionala fördelning

Möjligheten att med omflyttning omfördela arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågeöverskott var den viktigaste tankegången i den moderna arbetsmarknadspolitiken. Härigenom skulle löneglidningen dämpas i orter och näringar med strukturellt betingad brist på arbetskraft samtidigt som ett gott förhandlingsläge för löntagarna kunde bibehållas i stagnerande orter och branscher.

Teoretiskt hade principen bara en väsentlig svaghet. Överflyttningen av arbetskraft drog med sig oväntat stora behov av följdinvesteringar i skolor, vä-

gar, bostäder m m. På kort sikt blev effekten därför ofta en förstärkt brist på arbetskraft och en extra stark löneglidning i inflyttningsorten under ett antal utbyggnadsår. De mest bekanta exemplen på denna flyttningsaccelerators verkan är väl 1960-talets balansrubbingar i Stenungsund, Oxelösund, Umeå och Göteborg.

På längre sikt blir naturligtvis denna faktor ointressant, om den produktionsökning som genereras av omflyttningen blir stor och bestående. 5 till 10 års förstärkt löneglidning och liknande balansrubbingar ingick emellertid inte som en accepterad kostnad i Rehn-Meidners recept.

Den spontana omflyttningen mellan regioner har i de flesta länder genom samma mekanismer medverkat till långsiktigt minskande klyftor i den del av levnadsstandarden som återspeglas i hushållsinkomsten, dvs möjligheten till konsumtion av prissatta varor och tjänster.

Tablå 2 återger utvecklingen av de interregionala inkomstskillnaderna i Sverige i ett 40-årigt perspektiv.

Tablå 2. De interregionala inkomstskillnaderna i Sverige 1930—1969

År	Variationskvot ¹
1930	0,5
1955	0,2
1966	0,2
1969	0,2

Källa: SOS: Årsbok för Sveriges kommuner för respektive år.

De inkomstskillnader som hade uppnåtts år 1955 har därefter stagnerat och varken arbetsmarknadspolitiska eller regionalpolitiska åtgärder tycks ha varit verkningsfulla, när det gällt att utjämna denna helt synliga del av skillnaden i levnadsstandard.

Mindre skillnader i inkomstnivå mellan regioner av olika typ finns i andra delar av världen, men då bara i länder med högre urbaniseringsgrad.

¹ Variationskvoten har beräknats som standardavvikelsen för de olika länens taxerade inkomst (vägd med befolkningsandelen för respektive län) i förhållande till landets genomsnittsinkomst för respektive år.

Tablå 3. Länder med mindre inkomstskillnader mellan regioner

Land	Variationskvot
Australien	0,06
Nya Zeeland	0,06
Storbritannien	0,14
Nederländerna	0,13
Förenta staterna	0,18
Kanada	0,19

Källa: Williamson 1865.

Liten inkomstvariation visar bara länder som antingen alltid har varit *hårt urbaniserade* eller som blivit det genom sen kolonisation eller betydande omflyttning från landsbygd till stadsbygd.

Endast genom en mycket omfattande urbanisering blir det möjligt att åstadkomma tillräcklig stor mängd mark och kapital per sysselsatt i de areella näringarna för att ge dessa grupper lika höga inkomster som de i stora regioner sysselsatta. Det är naturligtvis möjligt att genom olika transfereringar till hushållen kompensera dem för de lägre inkomster som följer av den lägre produktiviteten. Men även en bearbetning av hushållsbudgetmaterial visar att storstadsregionerna har ett mycket markerat övertag i konsumtion som i allt väsentligt överensstämmer med övertaget i inkomster före skatt. *Tablå 4* återger de regionala skillnaderna i privat konsumtionsstandard år 1969.²

Skillnaden i privat konsumtion mellan de tre storstadsregionerna och landsbyg-

den uppgår till 45 procent. Som synes har regionerna också olika *konsumtionsprofil*. *Storstadsbon* lever enligt det statistiska materialet ett mera *kollektivt liv* än *landsbygdsbon* som avsätter en större del av sin budget på konsumtion inom hemmets fyra väggar.

Hushållsbudgetundersökningen är naturligtvis ett otillräckligt material när det gäller att belysa graden av kollektivitet i olika regioners konsumtionsmönster. Vissa typer av kollektiv konsumtion redovisas inte alls och för det som redovisas finns bara uppgifter om värdet av konsumtionen till marknadspriser. Därför blir det material som kommit fram genom regionala bearbetningar av låginkomstutredningen av väsentligt intresse.

Tablå 5 återger aktivitetsmönstren i Stockholmsregionen respektive den norrländska glesbygden vid slutet av 1960-talet.

Även om vissa av de storstadsdominerade aktiviteterna går att utföra i hemmet och utan förankring i större kollektiv, visar materialet att *storstadsbon* lever ett mera kollektivt liv utanför familjekretsen. Det är bara inom de arealkrävande områdena jakt och fiske som glesbygden uppvisar ett övertag för aktivitet som inte är knutet till hemmet.

² Materialet tål tyvärr inte en finare indelning än i tre regioner efter befolkningstäthet, där "storstadsregionen" svarar mot de tre städerna Stockholm, Göteborg och Malmö med omland.

Tablå 4. Konsumtion per hushållsmedlem år 1969

Varugrupp	Storstadsregionen	Mellanbygd	Landsbygd
I. "Individuella" varor			
Mat och dryck	116	102	100
Kläder och skor	131	129	100
Inventarier	125	133	100
Sprit och tobak	190	134	100
Bostad	168	148	100
Transporter	127	113	100
II. "Kollektiva" varor			
Hälsovård	208	122	100
Nöjen	163	144	100
Restaurangbesök	223	161	100
förädlad mat			
Utlandsresor	377	227	100

Källa: [Johnson-Meuller 1972.]

De politiska konsekvenserna

Den kommunala konsumtionens fördelning visar lika omfattande regionala olikheter som den privata konsumtionen. Storstadslänen hade exempelvis år 1969 40 procent högre kommunal standard än övriga län som denna återspeglas i de kommunala utgifterna per capita, trots att den kommunala utdebiteringen var lägre.

Den empiriska utvecklingen visar sålunda att vi fortfarande har en betydande ojämlikhet mellan tätare och glesare regioner i landet. Ojämlikheten är mest uttalad i de för majoriteten av folket viktigaste faktorerna — sysselsättningsstrygghet och konsumtionsmöjligheter. Visserligen finns det smärre kompenserande miljöfördelar, men dessas tyngd i välfärdsbedömningen är så ringa, att de inte får vara något alibi för dämpade krav på regional utjämning av trygghet i sysselsättning och konsumtionsstandard.

Stöd till kapitalbildning har varit det centrala medlet i regionalpolitiken 1965

—1972. Det har uppenbarligen inte haft någon mera påtaglig effekt på arbetslösheten och konsumtionen.

De regionala fördelningsproblem som fanns 1965 finns i dag kvar i oförändrad eller ökad omfattning. Bibehållna eller utvidgade mål för den regionala fördelningspolitiken kräver att regionalpolitiken får en förändrad medelsarsenal.

Tre teknologiska faktorer har en avgörande betydelse, när medlen för en mera effektiv regional utjämning skall utformas:

1. Förutsättningarna för distribution av varor, tjänster, arbete, råvaror och halvfabrikat är med nödvändighet ojämnt fördelade. Vissa delar av landet har bättre lägen i kommunikationssystemen. Konsekvenserna för välfärdsfördelningen måste neutraliseras.
2. Ömsesidiga tekniska beroenden mellan olika produktionsenheter i kombination med stordriftens tekniska fördelar gör isolering av produktions-

Tablå 5. Regionala skillnader i aktivitetsmönster. Procent av befolkningen³

	Norrlands glesbygd	Stockholmsregionen
<i>Glesbygdsdominerad aktivitet</i>		
Innehav av dagstidning	88,2	76,4
Innehav av radio	94,2	81,8
Innehav av TV	83,9	77,5
Innehav av telefon	84,6	80,9
Utovar jakt	17,1	3,4
Utovar fiske	49,7	35,9
Utövar trädgårdsskötsel	49,7	40,0
Läser veckotidningar	76,6	67,9
Gör bilutflykter	68,9	63,5
Får besök av släkt	89,5	84,0
Får besök av vänner	96,4	91,6
<i>Storstadsdominerad aktivitet</i>		
Innehav av böcker	48,6	76,9
Semesterresa till		
Mellaneuropa	1,2	10,0
Östeuropa	0,0	1,6
Sydeuropa	2,3	12,3
Norden	49,7	60,3
Övriga länder	0,9	1,5
Besökt teater, museum etc	19,2	60,9
Besökt bio	26,7	55,0
Besökt dans el restaurang	58,9	74,1
Deltagit i musikutövning	12,3	18,8
Deltagit i idrottsverksamhet	20,4	30,1
Deltagit i studiecirkel	16,8	21,9
Deltagit i hobbyverksamhet	52,3	59,3

Källa: Urbaniseringsprocessen. -

³ Alla uppgifter avser vuxen befolkning ur socialgrupp 2 och 3.

Figur 1

omr 11 TD = 70	omr 12 TD = 60	omr 13 TD = 58	omr 14 TD = 60	omr 15 TD = 70
omr 21 TD = 60	omr 22 TD = 49	omr 23 TD = 39	omr 24 TD = 49	omr 25 TD = 60
omr 31 TD = 58	omr 32 TD = 39	omr 33 Total distans = 24 = TD	omr 34 TD = 39	omr 35 TD = 58
omr 41 TD = 60	omr 42 TD = 49	omr 43 TD = 39	omr 44 TD = 49	omr 45 TD = 60
omkr 51 TD = 70	omr 52 TD = 60	omr 53 TD = 58	omr 54 TD = 60	omr 55 TD = 70

enheter mindre effektiv. Samverkan mellan näringspolitiken och regionalpolitiken är nödvändig om dessa tekniska problem ska kunna mildras.

- Olika grupper av människor har olika möjligheter att anpassa sig till den teknologiska utvecklingen. Full samsättning för alla kräver att den tekniska utvecklingen styrs och anpassas efter de arbetsföras rörlighet.

Kommunikationsfördelar, långsiktiga lokaliseringstendenser och markvärdeproblem

Kommunikationsfördelarna är mycket ojämnt fördelade mellan regioner med olika befolkningstäthet. En nyligen publicerad undersökning visar att tillgängligheten med personflyg visavi landets samtliga regioner var dubbelt så bra i Stockholmsregionen som i skogslänen. Dessa skillnader utgör en viktig förklaring till centraliseringen av informationshanterande och innovationsinriktad verksamhet.

Kommunikationsnät tenderar av geometriska skäl att alltid ge en mellan olika områden ojämnt fördelad åtkomlighet. Även vid det extrema antagandet att ett lands ekonomiska aktivitet är helt jämnt utspridd får olika delområden sto-

ra skillnader i potentiella kontaktkostnader. I figur 1 delas ytan in i 25 likadana delområden med enhetsavstånd mellan mittpunkterna hos varje par av angränsande områden.

Område 33, dvs "landets city", har bara en tredjedel av totala avstånden från områdena 11, 15, 51 och 55. Det är då uppenbart att verksamheter som behöver komma i kontakt med alla aktiviteter i alla regioner skulle reducera sina kontaktkostnader genom att flytta till område 33. När det området är fullbebyggt skulle områdena 23, 34, 43 och 32 vara de mest attraktiva, eftersom deras tillgänglighet är näst bäst.

Vissa verksamheter har särskilt stor anledning att söka sig till centrala regioner: Verksamheter med behov av flera typer av arbetskraft, verksamheter med starkt differentierad insats av halvfabrikat och producenttjänster samt företag som behöver komma i kontakt med alla konsumenter i hela landet.

Sådana företag är naturligtvis också villiga att betala mer för marken i de centrala områdena än andra företag, som inte kan reducera sina kontaktkostnader särskilt mycket vid en central lokalisering. Markprisets inverkan på vinsten kan reduceras genom att företagen ökar mängden lokaler, maskinkapital,

”human-kapital” och arbetskraft per kvadrater mark.

I de centrala delarna av kommunikationsnätet med dessa lägens höga markpriser eftersträvas därför en hög exploateringsgrad. Härigenom förstärks också sannolikheten för att företagen i de centrala områdena skall finna de kontakter som de behöver för sin produktion och distribution av varor och tjänster. De centrala områdenas naturliga lägesfördelar tenderar därför att förstärkas genom att exploateringsgraden där blir högre än i sämre lägen.

Den totala exploateringsgraden stiger inte över vissa värden, därför att fördelarna av central lokalisering skiljer sig åt mellan olika verksamheter och därför att områdenas interna kommunikationsproblem och andra inre störningar successivt ökar med växande exploateringsgrad.

Varje fastighet placeras i samband med byggnationen in i en miljö av samhällligt realkapital. Företagets lönsamhet bestämmas till väsentlig del av företagarens beslut att utnyttja maskiner och annat kapital samt arbetskraft för produktionen av varor och tjänster. Men avkastningen beror också på kostnaderna för att ta in halvfabrikat och arbetskraft liksom av kommunikationer med andra företag och av kostnader att transportera produkterna till konsumenterna av företagets varor och tjänster. Företagets läge i förhållande till arbetskraft, leverantörer av halvfabrikat (både varor och tjänster) och kunder är således av avgörande betydelse för avkastningen inom företaget. Å ena sidan påverkas sålunda företagets vinst av dess egna beslut ifråga om produktionsvolym, marknadsföring och inköpspolitik. Å andra sidan inverkar också företagets transportläge i förhållande till andra företag och hushåll på dess vinst. Lokaliseringsmönstret och kommunikationssystemets struktur och kapacitet är faktorer utanför företagets kontroll, vilka lika fullt har stor betydelse för lönsamheten. Den avkastning som företaget får på detta sätt brukar benämnas lägesränta, därför att det är en avkastning på den fysiska planeringen som utfaller oberoende av företagarens egen skicklighet. Huvuddelen av lägesräntan bestämmas genom samhällets investering-

ar i kommunikationsapparaten, vilka förbättrar ett givet läges tillgänglighet gentemot andra lägen, samt genom samhällets fysiska planering av investeringsverksamheten, som avgör höjningen av lokaliseringvärdet för det redan lokaliserade kapitalet. Lägesräntornas tillväxt bestäms därutöver av lokaliseringen av den allmänna ekonomiska tillväxten.

Företagens lokaliseringmönster präglas av långsiktig stelhet samtidigt som den fysiska planeringen, kommunikationspolitiken och den ekonomiska utvecklingen leder till snabb stegring och förändrad fördelning av markens avkastning i form av lägesräntor.

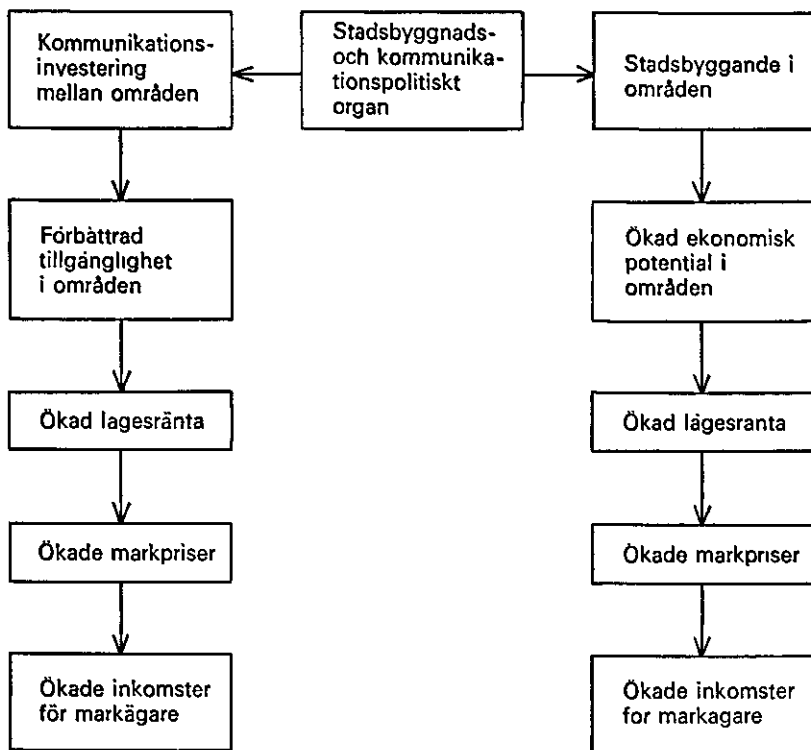
Den offentliga sektorns planering av kommunikationssystem och dess fysiska planering kan ha stor samhällelig lönsamhet. Men lönsamheten av denna verksamhet kommer i första hand att uppmärksammas av de fastighetsägare som kommit i besittning av i förhållande till det samhällliga kapitalet gynnsamma lägen. Fördelningspolitiskt innebär detta system stora problem. Kostnaderna för investeringar i kommunikationsnät och andra offentliga försörjningssystem fördelas över hela befolkningen genom det nuvarande inkomstskattesystemet, medan samma investeringslönsamhet till stor del avspeglas i stegrade tomtvärden för den grupp av medborgare som kommit i besittning av välbelägen tomtmark.

Lokaliseringsavgifter som fördelningspolitiskt medel

De centrala områdena i ett kommunikationssystem ger en avkastning till dem som upplåter marken för användning. En allmän höjning av kommunikationssystemets standard resulterar i stegrade markvärden som till sin huvuddel tillfaller markägarna, trots att dessa inte deltagit i investeringsverksamheten. För företagen är det utan betydelse för deras verksamhetsplanering om markvärdena betalas till markägare eller direkt till samhället, som är ansvarig för investeringar i kommunikationssystem och för exploateringen geografiska fördelning. Det finns därför inga starka skäl mot en offentlig lägesbeskattning.

Det hittillsvarande avgifts- och skatte-

Figur 2. Effekterna av kommunikationsinvesteringar och stadsbyggande under nuvarande system utan lägesavgifter



systemet har sällan inneburit hänsynstagande till kommunikationsläget eller till lokaliseringmönstret. De organ som planerar kommunikationsinvesteringar respektive lokalisering av anläggningar har därigenom i mycket liten utsträckning blivit uppmärksammade på de ekonomiska konsekvenserna av sin planering. Den ekonomiska effekten av investeringar i kommunikationssystemet och stadsbyggandet har i stället resulterat i stegrade markpriser, meningslös tillväxt i vissa markägares förmögenheter och ökad skevhet i inkomstfördelningen, utan att några gynnsamma effekter på investeringsplaneringen uppnåtts i planeringen av kommunikationsinvesteringar och stadsbyggandet.

Detta samband mellan stadsbyggande, investeringar i kommunikationssystemet och inkomstbildningen kan illustreras som i figur 2. Alla effekter är enkelriktade och de stadsbyggnads- och kommunikationsplanerande myndigheterna får all information på indirekt väg.

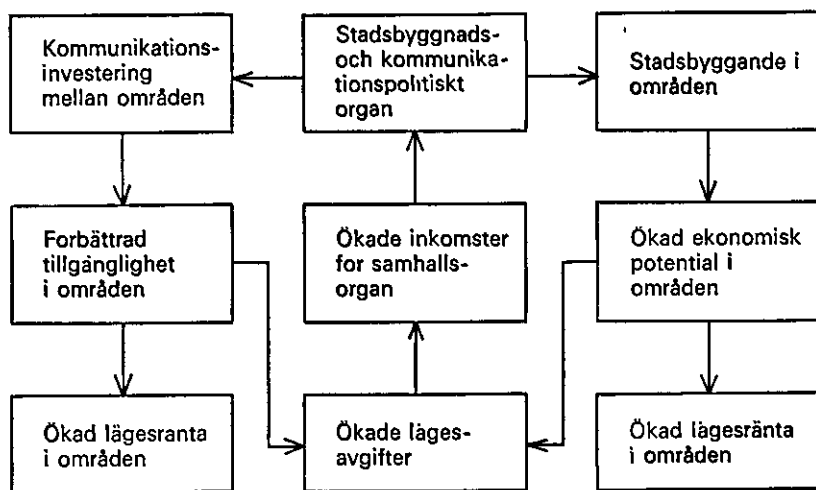
Lägesavgiften per m² mark efter regionens åtkomlighet i det nationella kommunikationssystemet kan åstadkomma en gynnsam återkoppling.

Sambandet mellan kommunikationsinvesteringar, samhällsbyggande och stigande markpriser undanröjes. I stället återföres inkomsteffekten till de samhällspolitiska organen, som kan återföra en del av dessa inkomster till de regional- och kommunikationspolitiska organen. Härigenom blir det naturligt för dessa organ att jämföra kostnader och intäkter av olika förslag till planer för kommunikationsinvesteringar och samhällsbyggande (se figur 3).

Taxesättning i kommunikationssystemet

De viktigaste regionala skillnaderna i tillgänglighet i kommunikationssystemen är konsekvenser av linjedragning och därför ytterst av landets rent geometriska struktur. Svårigheterna för avlägsna

Figur 3. Informationseffekten av ett system med lägesavgifter



områden kan emellertid ökas genom en oförnuftig taxepolitik på järnvägar, flyg och telekommunikationer.

I Sverige arbetar kommunikationsproducenterna med en samhälleligt och regionalpolitiskt orimlig prissättning på sina tjänster. Priserna bestäms enligt föråldrade bokföringsmässiga tumregler och utan hänsyn till relationen mellan efterfrågan och kapaciteten. I glesbygden är priset för högt, så att dyrbart kapital i form av räls, stationer, vägar och andra fasta anläggningar ligger oanvända större delen av året. I tätregionerna är den omvända situationen vanlig. Genom alltför låga och fixerade priser blir det lätt köbildningar med alltför hård förslitning och miljöproblem som nödvändig konsekvens.

En ständig anpassning av taxorna efter samhällets kortsiktigt rörliga kostnader är den enda rimliga tumregeln. Härigenom skulle glesbygden på grund av odelbarheterna i alla kommunikationsanläggningar få en utjämnande generell taxesänkning.

Organisationen av regional- och kommunikationspolitiken

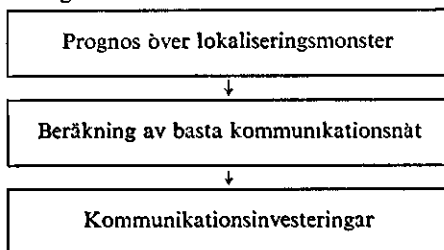
I förklaringen av de regionala skillnaderna i lönsamhet spelar huvudrollen av ömsesidiga beroenden mellan olika ekonomiska sektorer och regionala skillnader i åtkomlighet i kommunikationssystemet. En samordnad lokalisering- och kom-

munikationspolitik är därför förutsättningen för långsiktigt hållbara regionala bosättnings- och produktionsmönster.

Den svenska regionalpolitiken, som den bedrivs i inrikesdepartementet, och den kommunikationspolitik, som bedrivs i kommunikationsdepartementet, är slående exempel på hur detta problem kringgås i konventionell planering.

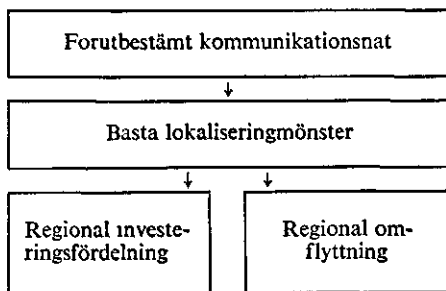
Vid planeringen av ett framtida vägnät utgår kommunikationsplaneraren ofta från trendframskrivningar av den ekonomiska aktivitetens rumsliga fördelning och beräknar — ibland med avancerad metodik — ett bästa kommunikationsnät. Investeringsplaneringen blir därefter främst en fråga om det bästa sättet att förändra det befintliga nätet så att det så nära som möjligt anpassas till det bästa nätet. Planeringstekniken kan sammanfattas som i figur 4. Ytterst sällan beaktas kommunikationsinvesteringarnas betydelse för omflyttningen av aktiviteter mellan olika delar av nätet.

Figur 4. Tekniken för kommunikationsplanering



Lokaliseringsplaneringen genomförs i allmänhet på så sätt att det framtida kommunikationsnätet betraktas som givet medan ett stort arbete läggs ned på att undersöka ett bästa lokaliseringsmönster för det på förhand bestämda kommunikationsnätet. Skulle det framtida nätet vara väsentligt skilt från det nuvarande ändras lokaliseringsmönstret genom beräknade förskjutningar i det geografiska investeringsmönstret och genom omflyttningar av befolkning och arbetskraft. Planeringsprincipen kan illustreras som i *figur 5*.

Figur 5. Tekniken för lokaliseringsplanering



Orimligheten blir uppenbar om de två figurerna placeras vid varandra. Den enas fasta utgångspunkt blir då den andras planeringsresultat. En viss återverkan mellan de båda planerna kan naturligtvis uppstå om de läggs fram vid alternerande tidsperioder. Det är emellertid helt ovisst om en sådan plansekvens leder fram till bra slutresultat. Det räcker inte att införa ett samrådsförfarande. Lokaliseringsmönster och transportsystem är numera så starkt beroende av varandra att de måste vara helt samordnade delar av samma planeringsprocess.

Sambandet mellan regionalpolitik och näringspolitik

De regionala skillnaderna i hushållens konsumtion av prissatta och kommunala nyttigheter förklaras också av regionala skillnader i produktionsbetingelser.

De regionala skillnaderna i industrins produktivitet har nyligen undersökts i en studie från Industriens Utredningsinstitut. [Åberg 1972.] Undersökningen visar cirka 10 procents skillnad i produktivitet mellan Stockholmsområdet och

andra regioners verksamhetsställen, när värdena rensans för skillnader i kapitalutrustning per anställd och skillnader i verksamhetsställets storleksstruktur. Produktivitetsskillnaderna i näringslivet som helhet har i dessa mätningar underskattats, dels därför att regionerna inte bara skiljer sig i löneläge utan även i sysselsättningsgrad, dels därför att industrin är en sektor som nu flyttar från storstadsregionerna.

Både denna undersökning, låginkomstutredningens statistiska undersökning av regionala inkomstskillnader och amerikanska studier av statistiskt rensade regionala inkomstskillnader visar en närmast språngvis ökning i produktivitet först vid betydande regionstorlek — ca 500 000 invånare eller mer.

Två näringspolitiskt betydelsefulla faktorer är särskilt avgörande för utvecklingen av regionala skillnader i produktivitet, nämligen kollektiv användning av produktionsfaktorer och ömsesidigt beroende mellan produktionssektorer.

Hushållen utvecklar i de större regionerna ett mera kollektivt sätt att konsumera. Tjänster som köps utanför hemmet ersätter till större del än i glesare regioner köp av varaktigare produkter och konsumtion inom hemmet. På analogt sätt utvecklar företagen en storstadsprofil genom att använda produktions-tjänster i stället för egna kapitalföremål och egna specialister. I makroekonomisk skala innebär denna kollektivitet i resursanvändningen att de större regionerna förmår att hålla ett högre kapacitetsutnyttjande för alla resurser som kan kollektiviseras eller som av naturliga skäl är kollektiva.

De regionala skillnaderna i tillgången på produktionsservice är svåra att belysa med officiell statistik, eftersom den är anpassad till den nationella politikens behov. En jämförelse av yrkesregistren i storstadsregionernas respektive andra regioners telefonkataloger visar dock att praktiskt taget alla de rubricerade produktions-tjänster som utbjudes i storstadsregionerna saknas i mindre regioner. Kollektivisering av resurser i den stora regionen kan exemplifieras med utvecklingen inom "konsultsektorn". I stället för att ha egna utvecklingsavdelningar har företaget och offentliga organ på se-

Tablå 6. Branschsammanställningen av ett antal teknologiska utvecklingsblock

<i>Utvecklingsblock 1</i>	<i>Utvecklingsblock 6</i>
Skoindustri	Diverse tillverkning av varor
Industriella läderprodukter	Radio- och televisionssändningar
	Nöjen
<i>Utvecklingsblock 2</i>	Försäkringar
Tobaksindustri	Finansiell service
Träindustri	Företagsservice
Skogsbruk	Kontorsvaror
Slakteriproduktion	Pappvaror
Diverse jordbruksprodukter	
	<i>Utvecklingsblock 7</i>
<i>Utvecklingsblock 3</i>	El, gas och vatten
Svetsade och lödda metallprodukter	Statliga företag
Metallmanufaktur	Kommunala företag
Järn- och stålmanufaktur	Bilreparationer
Metall- och järngruvor	Partihandel
	Fastighetsförvaltning
<i>Utvecklingsblock 4</i>	Resor
Ammunitions- och vapenindustri	Jord- och stenvaror
Flygindustri	Jord- och stenbrytning
Radio-, televisions- och kommunikations- utrustning	
Vetenskapliga instrument	<i>Utvecklingsblock 8</i>
Datoranläggningar	Specialmaskiner och specialutrustning
Elektroniska komponenter	Materialbearbetande maskiner
Verktyg	Servicesektorns maskiner
Hotell	Hushållsmaskiner
Reparationsservice (utom bilreparation)	Diverse elektriska maskiner
Forskning och utveckling	Metallbearbetande maskiner
	Motorfordon
<i>Utvecklingsblock 5</i>	Elektrisk belysning och kablar
Apoteksvaror, rengörings- och toalett- artiklar	Elektriska maskiner
Textilvaror	Skruv och bult
Mattor	Andra metallprodukter
Gummi- och plastvaror	
Färger	<i>Utvecklingsblock 9</i>
Syntetiska material och plast	Möbelproduktion
Kemiska och kemisk-tekniska varor	Tyngre textil och konfektion
Medicinsk service	Fotografiska och optiska varor
Utbildning	Jordbruksmaskiner
	Turbiner
	Anläggningsmaskiner
	Glasproduktion

nare tid gått över till inköp av tjänster från gemensamma serviceenheter.

Inte bara användning av kollektiva resurser gör storstadlokalisering attraktiv. Även den mera allmänna interdependensen i produktionssystemet gör det företagsekonomiskt riktigt att söka lokalisering i någon storstadsregion i syfte att utnyttja en stor lokal marknad för insatsvaror av olika slag.

Alla produktionsenheter är emellertid inte lika beroende av alla andra produktionsenheter, när det gäller leveranser av insatsvaror och direkta produktions-tjänster. Produktionssektorerna samverkar direkt och *indirekt* i mer eller mindre tydliga utvecklingsblock. Om vi kunde upptäcka dessa utvecklingsblock och planera deras uppbyggnad enligt en näringspolitisk och regionalpolitisk investe-

ringsplan skulle det bli möjligt att åstadkomma storstadseffektivitet vid betydligt lägre befolkningkoncentration.

Med amerikanskt produktionsteknologiskt material från sextioalet som underlag och med hjälp av ett datorprogram för "clusteranalys" har jag försökt att i *tablå 6* illustrera sammansättningen av sådana utvecklingsblock. Beräkningarna har utförts under restriktionen att antalet utvecklingsblock skall vara högst tjugo.

Den lämpliga specialiseringen på sådana utvecklingsblock för regioner med olika befolkningstäthet kan naturligtvis inte avgöras förrän minsta möjliga produktionseffektiva sysselsättningsvolymen beräknats för vart och ett av utvecklingsblocken.

Det är också uppenbart att ett utvecklingsblock måste byggas upp under

lång tid. Därför är det helt nödvändigt att känna till den långsiktiga efterfrågeutvecklingen för blockens produkter. Mindre regioners utveckling kan inte diskuteras i detta näringspolitiska perspektiv. Blocken är så få och genomsnittligt omfattande att det snarast måste röra sig om landsdelspolitik.

Regionalpolitiken och sysselsättningen

Rörligheten på arbetsmarknaden borde enligt teorin för internationell och interregional ekonomi leda till en utjämning av de sysselsattas realinkomster. Statistiken över den långsiktiga utvecklingen av löner och sysselsättningsmöjligheter antyder också att rörligheten mellan regioner länge haft en utjämnande effekt. Vid mitten av 1950-talet bryts emellertid denna utveckling trots en ständigt växande insats av arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska medel.

Förklaringen till denna stagnation ligger troligen i de snabbt växande kostnaderna för omflyttning från glesbygd till täta regioner. De i glesbygden kvarboende blir i stigande utsträckning människor med fasta sociala relationer i sin egen region och därmed följande höga flyttningkostnader.

Genom sin stela inriktning på flyttning av folk från den egentliga glesbygden har säkert en stor del av arbetsmarknadspolitiken inte bara upplevts som psykologiskt orimlig utan också varit samhällsekonomiskt obefogad.

Flyttningsstimulans för folk i glesbygder, utan hänsyn till den kvarvarande befolkningens ålders- och civilståndsstruktur, kombinerat med lokaliseringstöd för industri i småstäder och bruksamhällen, är sannolikt den olyckligaste kombinationen av åtgärder. Den svenska arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiken har i stort sett ändå följt detta mönster. På så sätt har vi lyckats kombinera omfattande arbetslöshet i den egentliga glesbygden med en satsning på småorter som på längre sikt skapar nya avvecklingsproblem i större skala.

Det regionalpolitiska stödet är i dag fördelat på fyra olika stödformer med följande schablonandelar i procent:

1. Kommunala skatteutjämningsbidrag	58
2. Lokaliseringsstöd (till kapitalbildning)	36
3. Utbildningsstöd	5
4. Sysselsättningsstöd (inre stödombudet)	1

Andelarna har beräknats med hjälp av DS: In 1972: 14.

I tablån bortses från de rörlighetsstimulerande medel som disponeras inom den moderna arbetsmarknadspolitikens ram. Den helt dominerande delen av stödet går till kapitalsubsidier inom industrin (med stark koncentration på några få industribranscher), trots att teoretiska argument, ekonometriska undersökningar och den tidigare redovisade statistiken över regional arbetslöshet talar för sysselsättningsstöd.

Sysselsättningsstöd är nödvändigt som dominerande medel i vår regionalpolitik, som i huvudsak syftar till utjämning av inkomster och sysselsättningsmöjligheter.

De stora regionernas arbetskraft får naturligen höga löner vid full sysselsättning på grund av den mera omfattande kollektiviteten i användning av kapitalresurserna och det bättre läget i det nationella kommunikationssystemet. När vi genom den solidariska lönepolitiken försöker upprätthålla lika höga löner i glesbygder med sämre produktionsförutsättningar blir det omöjligt för företagen att upprätthålla full sysselsättning. Sysselsättningsstillfällena måste då av företagsekonomiska skäl förbehållas de grupper, som utan medverkan av städernas bättre produktionsmiljö, kan åstadkomma lika hög marginell arbetsproduktivitet.

Kapitalsubsidierarna har dessutom ofta medverkat till arbetslösheten genom att stimulera företagen att använda alltför kapitalintensiva tekniska lösningar. Ett exempel är den norrländska skogsindustrin som i dag utnyttjar kalhuggning med närmast automatiserade metoder och därefter helt mekaniserad materialhantering fram till de färdiga trä- och pappersprodukterna, samtidigt som samma område brottas med omfattande arbetslöshet bland skogs- och industriarbetare.

Det är fördelningpolitiskt nödvändigt att hålla inkomsterna uppe för löntagare-

na inom glesbygdsområdet samtidigt som företagen lockas att anställa de minst 10 procent av arbetskraften som i dag går arbetslös ute i glesbygder. Det rör sig om sysselsättning av minst 50 000 personer som i dag går i öppen eller dold arbetslöshet. Med en subsidie per nyanställd om 2,50 kronor per timme (som krävdes för att nyanställa cirka 1 500 i det inre stödområdet under 1971) skulle det behövas ca 250 miljoner kronor årligen för sysselsättningsstöd i H-regionerna 5 och 6 (se *tablå 1*). Denna summa kan jämföras med de 1,6 miljarder kronor som utdelades i lokaliseringsstöd under perioden 1965—1971 och som beräknats ha givit en sysselsättningsökning om 13 000 personer. Lokaliseringsstödet arbetslöshetseffekter till följd av överdriven mekanisering har inte medräknats i den sistnämnda siffran.

Rimligheten i en omläggning från kapital- till sysselsättningsstöd understryks av en norsk ekonometrisk undersökning som visar att sysselsättningsstöd har mellan 5 och 13 gånger så stor sysselsättningseffekt samtidigt som en större del av den totala realinkomstförstärkningen tillfaller arbetskraften och inte kapitalägarna.

I princip bör ett utvidgat sysselsättningsstöd verka generellt över näringsgrenar inom sin regiongrupp, så att politiker och verkställande tjänstemän undviker förväxling av kortsiktiga sysselsättningskrav och långsiktiga näringspolitiska mål.

Internationellt har vi många flagranta exempel på merkantilistisk politik som utvecklats inom regionalpolitikens ram. Det brittiska stödet till varvs- och kolindustrin, USAs stöd till försvarsindustrin, flera länders subsidier till skogsindustrin och jordbruket och den svenska prioriteringen av industriinvesteringar innanför lokaliseringspolitikens ram, är fall som belyser risken för förväxling av närings- och regionalpolitiska strävanden.

Referenser

- AMS, MFU 1972: 34.
 Johnson, B. och Mueller, A., [1972], *Interaktioner mellan konsumtion och storstadstillväxt*. Göteborg, stencil.
 SOS: *Årsbok för Sveriges kommuner*, 1930, 1955, 1966, 1969.

- Urbaniseringsprocessen, nr 50: *Bearbetningar av levnadsnivåundersökningen*.
 Williamson, I. G., [1965], "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns" *Economic Development and Cultural Change*, vol 13.
 Aberg, Y., [1972], *Regionala produktivitetsskillnader*, Stockholm, stencil.