

ÖSTEN BOHLIN:

Politik för regioner

Politiker från alla delar av landet måste sluta att se som sin främsta uppgift att värna om den egna ortens eller regionens kortsiktiga intressen och i stället se till landets bästa. Så skriver pol mag Östen Bohlin, som arbetar vid Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet. Om denna begäran är realistisk, är svårt att avgöra. Men författaren menar att de regionalpolitiska besluten vid 1972 års riksdag var alltför kortsiktiga. Politikernas uppgift skall vara att taga ställning till hur landets Ortsstruktur skall se ut på lång sikt. Till hjälp har de den aktiva forskning rörande regionspolitiska problem som pågår i Sverige och i vilken han själv deltar.

Mycket talar för att 1970-talet är den sista period i Sverige då den minskade sysselsättningen inom jord- och skogsbruket spelar någon nämnvärd roll för den regionala utvecklingen. Andra och mer sammansatta faktorer kommer att styra denna, såsom den kraftigt höjda utbildningsfrekvensen och strävandena till specialisering, arbetsfördelning och stordrift inom näringsliv och samhällelig service.

Näringsliv och befolkning har under efterkrigstiden koncentrerats till vissa tätorter och vissa begränsade delar av landet. Folkomflyttningen har gått från norr till söder, från inland till kuster och från landsbygd till större tätorter. Mest uppmärksammas i den utveckling vi har bakom oss är naturligtvis omflyttningen från glesbygd till tätorter och från vissa län till främst storstadsområdena. Ett försök att nyansera den förenklade bilden av den regionala omflyttningen visar, att den andel av befolkningen, som under ett år flyttar över någon församlingsgräns, ganska länge varit ungefär lika stor. På 1930-talet flyttade omkring 525 000 personer per år till annan församling. År 1970 var motsvarande siffra 740 000, vilket på den större befolkningen innebär i stort sett samma andel. Omkring en tredjedel av alla som flyttar rör sig över en länsgräns. Nettoeffekten av flyttningarna mellan länen är normalt mycket mindre. År 1970 uppgick den till 14 000 personer jämfört med en total flyttning mellan länen på 250 000.

Detta sätt att beskriva verkligheten är dock delvis missvisande. Under åren 1961—1965 var nettoutflyttningen från de s k

skogslänen 81 000 personer. Under den senare delen av 1960-talet minskade nettoutflyttningen från dessa län till 58 000 personer. Ekonomisk stagnation och förstärkta regionalpolitiska åtgärder har under den hittills gångna delen av 1970-talet medfört att nettoutflyttningen från skogslänen så gott som upphört.

I december 1972 antog riksdagen regeringens proposition om den fortsatta regionalpolitiken. Ett omfattande bakgrundsmaterial redovisas på sammanlagt 1 600 sidor. Det egentliga regionalpolitiska handlingsprogrammet omfattar ett 40-tal av dessa. I programmet understrykes, att förbättringar av de enskilda människornas villkor skall stå i centrum för den praktiska regionalpolitiken. I alla delar av landet bör man kunna få del av den materiella, sociala och kulturella välfärden. Ett övergripande mål säges vara, att samhällets resurser skall utnyttjas för att i näringsgeografiska regioner, som i huvudsak motsvaras av de nuvarande länen, stödja och bygga upp orter av olika karaktär som inbördes kompletterar varandra. Arbete, service och god miljö skall finnas inom räckhåll för alla människor. De som bor i glesbygd och i de minsta tätorterna måste trots detta räkna med att flytta. Flyttningarna skall emellertid kunna ske inom den region människorna känner sig hemma i.

Regionalpolitisk forskning

Inom svensk samhällsvetenskap har forskningen kring den regionala utvecklingen i

orsaker och problem gamla anor. Bland forskare som byggt upp denna tradition kan nämnas Knut Wicksell, Eli Heckscher och Bertil Ohlin. Teoribildningen kring de regionala problemen koncentrerades ofta på transportkostnader för råvaror, halvfabrikat och färdigvaror, för vilka jämviktslägen söktes.

Den offentliga sektorns kraftiga tillväxt under 1960-talet — i genomsnitt tillkom varje år 30 000 arbetstillfällen — ledde till en omprövning av tidigare teorier. Forskningen, som antagit en alltmera tvärvetenskaplig karaktär, har lett fram till resultatet att man bör betrakta den regionala utvecklingen som ett samspel mellan tre parter: hushållen, de offentliga myndigheterna och företagen. Dessa tre sektorer, alla beroende av varandra, gör sina val när det gäller lokalisering. Utvecklingen beskrives sedan som en inbördes anpassningsprocess. Med detta synsätt innebär en balanserad regional utveckling att utbyggnader och tillbakagångar sker ungefärligen samtidigt inom de tre sektorerna på såväl kort som lång sikt.

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet inom inrikesdepartementet har tagit initiativ till boken "Regioner att leva i" (Allmänna förlaget, Stockholm 1972). I boken har elva forskare — huvudsakligen geografer och ekonomer — skrivit om regionalpolitik och välförstånd. Ekonomen Ragnar Bentzel framhåller, att regionalpolitik i betydande utsträckning kan ses som fördelningspolitik. Det gäller därför att noggrant väga välförståvinster i vissa regioner mot välförståförluster i

andra. Man måste också veta hur regionalpolitiken påverkar den ekonomiska tillväxten och hur ambitiösa regionpolitiska mål minskar utrymmet för annan fördelningsspolitik. En förutsättning för regionalpolitiken är också ingående kunskaper om levnadsvillkoren för människor i olika delar av landet. Tillämpad forskning har de senaste åren i Sverige ständigt förfinat bilden av verkligheten. Successivt har det växt fram information om eftersatta grupper.

Styr forskarna politiken?

Åtskilliga av de resultat, som kommit fram från regionalpolitisk forskning, har direkt utnyttjats i det regionalpolitiska reformarbetet. Som Kurt Samuelsson framhåller i sitt bidrag till boken innebär detta samtidigt att politikerna ändrar — eller påverkas ändra — de värderingar, som ligger till grund för regionalpolitikens genomförande. Även om vedertagna medel för denna politik kommer att krävas under övergångsperiod, pekar nya forskningsresultat på att välbefindandet kan ges en jämnare regional fördelning via transportpolitiska medel.

Stora grupper av människor har idag starkt beskurna möjligheter att förflytta sig. Kulturgeografen Torsten Hägerstrand påvisar att bland dem som 1968 var 55 år eller äldre saknade hälften tillgång till bil. Särskilt i glesbygden men även i de största städerna kan ofta välbefindandeklyftorna mellan dem som har tillgång till bil och dem som inte har det vara lika stora som de

skillnader, som uppstår som en följd av betydande olikheter i inkomst. I en annan publikation — "Regionalpolitisk forskning och stödverksamhet 1965—1971" (stencil Ds In 1972:14) — ger samme forskare sin syn på inriktningen av forskningen kring hushållens levnadsvillkor. Dessa villkor ses som beroende dels av hushållens egna förutsättningar — inkomst, förmögenhet, hälsa — dels av yttre restriktioner i form av förflyttningssmöjligheter, avstånd mellan bostaden och bl a arbetsplatser, service- och rekreativsmöjligheter. Med denna utgångspunkt kan nuvarande levnadsvillkor i olika regioner och ortssystem beskrivas. Hägerstrand önskar sig en slags varudeklaration av olika orter och regioner ur "levbarhetssynpunkt".

Klassificeringar

Som en politikernas reaktion på forskarnas alltmera ökade ansträngningar att rättvist beskriva tillståndet i Sveriges olika delar kan det tidigare nämnda riksdagsbeslutet i december 1972 också ses. Riksdagen beslöt då om en *områdesklassificering* — alla kommunblock i alla län finns med — alltså såväl tätorter som glesbygd. Beslutet föregicks av en debatt om huruvida riksdagen över huvud taget skulle ge sig in på att i olika län "peka ut" tätorter och kommuner som icke vidare borde få stöd i olika former, eftersom de ändå var dömda att småningom försvinna. Man kan säga att frågan löstes så att riksdagen i varje län grupperade kommunblocken i tre grupper; primära centra (=

residensstaden), regionala centra och kommuncentra (till vilken grupp hänfördes alla övriga kommunblock). Hur beslutet kommer att påverka utvecklingen inom varje kommunblock är det ännu mycket för tidigt att säga något om.

Storstäder och primära centra

”Regioner att leva i” innehåller uppsatser av ekonomerna Roland Artle och Erik Dahmén. De visar på starka skäl för att dämpa storstädernas tillväxt. Beträffande Stockholmsregionen konstaterar Dahmén att myndigheterna (de kommunala i första hand) åstadkommit att regionen blivit oekonomiskt dimensionerad som tätort genom sin underlåtenhet att korrigera marknadsmekanismerna. Istället för att på ett tidigt stadium tillse att hushållens och företagens kostnadsberäkningar inför inflyttning, etablering eller utvidgning blivit riktigare har myndigheterna gjort en väldig satsning på investeringar för att motverka följderna av de oriktiga kostnadsberäkningarna. Investeringarna ifråga har blivit alltför stora och alltför kostnadskrävande.

Kulturgeografen Gunnar Törnqvist inleder sitt bidrag med att skissera den sannolika sysselsättningsutvecklingen i ett efterindustriellt samhälle. I en serie försök med sk Sverigemodeller visas hur olika regionalpolitiska åtgärder genom samspel och växelverkan mellan förändrad sysselsättningsstruktur och förändrade transportsystem i framtiden kan utjämna eller öka de regionala olikheter som finns. En

av de slutsatser som kan dras från dessa modellförsök är att de effektivaste regionalpolitiska medlen för närvarande finns inom kommunikationssektorn. Om den statliga förvaltningsapparaten efter beslutet om omlokalisering av verk och myndigheter från Stockholm skall kunna fungera effektivt, krävs en ökad satsning på kommunikationer mellan primära centra och Stockholm och mellan primära centra inbördes.

Centraliserade beslut

En annan bok — ”Regionpolitik I går, I dag, I morgon” av förre landshövdingen i Norrbottens län Manfred Näslund och civilekonom Sven Persson (Norstedts 1972) utmynnar efter en nyttig genomgång av de regionalpolitiska instrument som används idag i en diskussion om vilka regionalpolitiska åtgärder som kommer att krävas för de närmaste åren. Som en utgångspunkt tas konstaterandet, att de komparativa fördelarna av en bosättning i Sverige måste utnyttjas om landet vill undvika att gå mot en till en början intellektuell och längre fram också allmän utvandring av stora grupper människor. Den främsta resursen är tillgången på stora ytor i en vacker inramning med goda förutsättningar för en meningsfull tillvaro i ett samhälle med växande fritid. Författarna rekommenderar att man fortsätter med den decentralisering som igångsatts i och med de statliga verkens omlokalisering. De utpekar därefter ”områden med ett befolkningsunderlag på 100 000 män-

niskor" som de som erbjuder en optimal kombination av levnadskomponenter i Sverige.

Ett bestämt krav måste ställas på politikerna — de måste våga ta ställning till hur landets ortstruktur skall se ut på lång sikt. Utvecklingen på det ekonomiska och industriella området kommer i ett land som Sverige att ställa krav på orter eller system av orter med möjlighet att klara av kortsiktiga förändringar i konjunkturer och med förutsättningar att dra till sig ett mångsidigt näringsliv. Dessa krav leder i sin tur fram till regionalpolitiska mål, som måste innebära en koncentration av de samhälleliga insatserna. Det är högst sannolikt att utvecklingen kommer att visa att de beslut som riksdagen fattade 1972 leder till alltför höga kostnader.

Före parlamentarismens genombrott i Sverige fattades besluten om vår "ortsstruktur" inom en hårt centraliserad maktapparat. Sedan vi nu, såsom inledningsvis konstaterats, lämnat den period då kontraktionen inom de areella näringarna spelar någon större roll för den regionala utvecklingen, kommer istället utvecklingen inom den offentliga sektorn och de mest arbetskraftsintensiva delarna av industrin att "styra" den regionala utvecklingen och den framtida ortstrukturen. I denna nya situation ställs nya krav på kloka beslut inom regering och riksdag för att åstadkomma stabilitet på längre sikt i den regionala utvecklingen. Politikernas nuvarande "följsamhet" gentemot de regionalpolitiska forskarna och deras slutsatser och rekommendationer kommer san-

nolikt att leda till effektivitetsförluster som inte uppvägs av välfärdsvinster.

Ett beslut om det högre utbildningsväsendets lokalisering enligt föreliggande förslag (U 68) till 19 orter är ett exempel på "välment" decentralisering genom centraliserat beslut, som kan leda till en ödesdiger kvalitetsminskning och effektivitetsförlust. I de samhällsgeografiska modellerna ser visserligen resultatet annorlunda ut — fler människor har där fått ökad tillgång till högre utbildning — men innehållet i utbildningen kommer inte med i modellen.

Politiker från alla delar av landet måste sluta att se som sin främsta uppgift att värna om den egna ortens eller regionens kortsiktiga intressen och i stället se till landets bästa. Vad som hittills hänt under 1970-talet är som bekant bl a att den ekonomiska tillväxten stagnerat, att arbetslösheten ökat avsevärt och tillväxtmöjligheterna för den offentliga sektorn därmed kraftigt beskurits. Planeringen på kommunal och regional nivå måste inriktas med *osäkerheten* som riktmärke. En flexibel utbyggnadsskala krävs för bostadsbyggnad i långt mindre utbyggnadsenheter än tidigare.

På central beslutsnivå kan politikerna — om de är tillräckligt vidsynta — kompensera denna ökande osäkerhet på lokal och regional nivå med regionalpolitiska beslut om lokalisering av offentlig service och företag till ett begränsat antal regioner. Ätminstone inom dessa kan därefter planeringen ske med större tillförsikt gentemot framtiden.