

# Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik

**I rapporten berättas historien** om hur regionalpolitiken under de senaste femtio åren förvandlats från en aktiv lokaliseringpolitik för Norrlands inland till en nationell regional politik med ambitionen att bidra till ökad tillväxt i hela landet. Rapporten ingår som en del i myndighetens uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av de regionala företagsstöden.

Dnr 2011/050  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Telefax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information, kontakta Kent Eliasson  
Telefon: 010-447 44 32  
E-post: [kent.eliasson@tillvaxtanalys.se](mailto:kent.eliasson@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har fått i uppdrag att utvärdera de resurser som regeringen och myndigheter har lagt på entreprenörskapspolitik och politik för små och medelstora företag (Regleringsbrev för budgetår 2011, uppdrag 4). Inom ramen för uppdraget genomförs en samlad utvärdering av de regionala företagsstöden. I föreliggande studie redovisar professor Jan-Evert Nilsson vid Blekinge Tekniska Högskola en historisk tillbakablick över och, analys av, regionalpolitikens utveckling från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik.

Det är snart femtio år sedan regeringen lade fram en proposition om en femårig försöksverksamhet med aktiv lokaliseringspolitik. Den byggde på ett väldefinierat problem och hade en välavvägd och ödmjuk målsättning. Problemet var utflyttningen från skogslänen till följd av en sysselsättningsminskning inom jord- och skogsbruk som inte balanserades av motsvarande sysselsättningsökning inom industrin. Lokaliseringpolitiken syftade därför till att med bidrag och lån bidra till att industrisysselsättningen ökade genom att stimulera omlokaliseringar från expansiva delar av landet.

I studien berättas historien om hur ett nytt politikområde som syftade till att påverka industrins lokalisering omvandlades till en regionalpolitik som syftade till att främja utvalda regioners utveckling för att i nästa steg förvandlas till regional politik med målet att alla regioner skulle bidra till ökad tillväxt i hela landet.

I uppsatsen konstateras att 1960-talets regionala problem också är dagens problem. Avfolkning i landets glesare delar kombineras också idag med stark befolkningsväxt i storstadsregionerna. Drivkrafterna bakom denna utveckling är emellertid annorlunda nu jämfört med då. Den nya situationen kräver kanske ett perspektivskifte? Författaren diskuterar att fokus borde flyttas från att utveckla ett helt territorium till några platser på detta territorium.

Studien har författats av professor Jan-Evert Nilsson vid Blekinge Tekniska Högskola på uppdrag av Tillväxtanalys. Projektledare vid Tillväxtanalys har varit Kent Eliasson. Författaren svarar för sina egna slutsatser.

Östersund, december 2012

Jan Cedervärn

T. f. avdelningschef



## Innehåll

Sammanfattning .....	7
1 Inledning .....	9
2 Aktiv lokaliseringspolitik .....	13
3 Regionalplanering .....	19
4 En problembaserad regionalpolitik .....	23
5 En politik för regioner med naturgivna handikapp .....	25
6 Regionalpolitik för hela landet .....	28
7 Från fokuserad lokaliseringspolitik till bred tillväxtpolitik.....	32
8 Höjda ambitioner .....	34
9 Problembeskrivningen förlorar sin skärpa .....	35
10 Nya medel läggs till de gamla .....	37
11 Från lokaliseringspolitik till regional politik .....	40



## Sammanfattning

Svensk regionalpolitik växte fram som en respons på utflyttningen från Norrland. Startsträckan var lång. Det tog nästan tjugo år, tre utredningar och ett stort antal riksdagsmotioner innan en femårig försöksverksamhet med lokaliseringspolitik kunde inledas. En aktiv lokaliseringspolitik inleddes på försök. Den byggde på ett väldefinierat problem och hade en välavvägd och ödmjuk målsättning. Problemet var utflyttningen från skogslänen till följd av en sysselsättningsminskning inom jord- och skogsbruk som inte balanserades av motsvarande sysselsättningsökning inom industrin. Lokaliseringpolitiken syftade därför till att med bidrag och lån bidra till att industrisysselsättningen ökade genom att stimulera omlokaliseringar från expansiva delar av landet.

Med etableringen av den aktiva lokaliseringpolitiken 1964 öppnades för en process av kontinuerlig förändring av politiken kopplad till en förvånande stabilitet i de medel som kom till användning. I den politiska retoriken har förhöjda ambitioner kombinerats med oförändrade medel. Kopplingen mellan mål och medel försvagades successivt. En radikal förändring av regionalpolitiken inträffade först när den under 1990-talet omvandlades till en politik för hela landet och när ansvaret för att utforma innehållet i politiken placerades hos regionala självstyrelseorgan eller länsstyrelser. Lokaliseringpolitiken kom på detta sätt att via regionalpolitiken omvandlas till en regional politik vars uppgift var att främja tillväxten i alla delar av landet. En förklaring till denna omvandling var att Sverige som nybliven medlem i EU valde att anpassa sig till unionens sammanhållningspolitik. Tillskottet av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden gjorde det ”lönsamt” att anpassa den nationella regionalpolitiken. Den gamla nationella regionalpolitiken som fokuserade på stödområdet förvisades på detta sätt till en plats i skuggan av en ambitiös regional tillväxtpolitik. Där befinner vi oss idag.

Ett utmärkande drag i regionalpolitikens utveckling är att dess ambitioner successivt höjts och i takt därmed blivit vagare. Målen har med tiden allt mer fått karaktären av visioner vilka snarast ger uttryck för en idealbild än har formen av ett konkret mål som uppnådda resultat kan värderas emot. Samtidigt har den konkreta problemformulering som utmärkte den tidiga lokaliseringpolitiken ersatts av en mer allmän beskrivning av vad politiken ska förhindra eller uppnå. Därmed tenderar det att uppstå ett växande gap mellan politikens intentioner och de medel som står till förfogande. Detta gap accentueras av att dynamiken på medelsidan kännetecknas av att nya medel läggs till gamla. Det förefaller lättare att addera nya medel än att överge existerande medel. Så trots genomgripande förändringar i de regionalpolitiska målen har medel som lokaliseringslån – som omvandlats till regionalt investeringsstöd, transportstöd och nedsatta sociala avgifter – överlevt i mellan trettio och femtio år. De två sistnämnda medlens överlevnadsförmåga är särskilt intressant då de var ifrågasatta redan vid införandet. Ifrågasättandet kvarstår då de evalueringar av effekter som genomförts inte har lyckats påvisa att insatserna har någon mätbar effekt. Det faktum att medlen finns kvar trots brist på mätbara effekter illustrerar styrkan i dessa medels politiska legitimitet. Det stöd som dessa medel mobiliserar förefaller med bred marginal överstiga stödets effektivitet. Den politiska kostnaden för att avveckla stöden överskrider budgetpostens storlek.

Den historia som berättas ovan är historien om hur ett nytt politikområde som syftade till lösa ett problem i vissa regioner genom att påverka industrins lokalisering, har blivit en regional politik för att uppnå nationella tillväxtmål. Denna omvandling i politiken saknar

motsvarighet i verklighetens regionala problem. 1960-talets regionala problem är också dagens problem. Avfolkning i landets glesare delar kombineras också idag med stark befolkningsväxt i storstadsregionerna. I ett väsentligt avseende skiljer sig emellertid dagens situation från den som rådde då. Tillverkningsindustrin är inte längre den dynamiska kraft som den var på 1960-talet och har inte längre den sysselsättningsmässiga betydelse som den hade. Det innebär att den bild av orsakerna till avfolkningen och de medel som då anvisades har förlorat sin relevans. Utflyttningen kan inte längre bara förklaras av bristen på arbetsplatser.

Denna nya situation ställer politikerna inför två alternativ. Antingen kan de dra slutsatsen att detta till synes permanenta regionala problem ligger utanför politikens räckvidd. Det återstår bara att gilla läget. Politikens roll begränsar sig under dessa omständigheter till att mildra de negativa konsekvenserna av den permanenta utflyttningen för dem som väljer att stanna kvar. Statsbidragssystemet är sannolikt ett betydligt effektivare medel för detta än traditionell regionalpolitik.

Det andra alternativet är att börja om från början och liksom på 1960-talet skapa en förståelse för drivkrafterna bakom utflyttningen. En sådan förståelse skulle ge nya perspektiv på vad som kan göras. Gamla sanningar skulle sannolikt framstå som föråldrade och nya perspektiv skulle formuleras. Är det en realistisk tanke att politikens mål är att utveckla stödområdet? Med tanke på att det regionalpolitiska stödområdet i Sverige till ytan är i samma storleksordning som hela Storbritannien, hur realistisk är då idén att en regionalpolitik som i ekonomiska termer motsvarar i storleksordningen 0,5 procent av statsbudgeten ska kunna utveckla regionen?



## 1 Inledning

Fram till 1930-talet fanns det inga regionala problem och ingen regionalpolitik. Förvisso fanns det gott om akuta samhällsproblem med regionala nedslag – arbetslöshet, låga löner, otrygga anställningar etc. – men dessa betraktades av samtiden inte som specifika regionala problem utan sågs som generella sociala och ekonomiska problem vars lösning låg i en fortsatt ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska tillväxten förväntades skapa arbete, leda till ökade löner och förbättra möjligheterna att öka tryggheten i anställningar.

Föreställningen om regionala problem började växa fram i Storbritannien efter första världskriget i samband med att tillbakagången inom kolbrytning, skeppsvarv och tung verkstadsindustri i norra England ledde till hög arbetslöshet och stora försörjningsproblem i denna del av landet. Problemen sågs som specifika för norra England. I början av 1930-talet fick därför detta geografiska område status av stödområde ("special area") och företag som valde att lokalisera verksamhet där erbjöds investeringsstöd och subventionerade lokaler. Ytterligare två geografiska områden som uppvisade likartade problem, ett i Wales och ett i Skottland, erhöll samma status. Några år senare tillsatte den brittiska regeringen en kommission – Barlowkommissionen – för att utreda industrins geografiska fördelning i Storbritannien och lämna förslag på vad som kunde göras för att påverka denna fördelning. Denna kommissions slutsatser, vars betydelse enligt en välkänd brittisk forskare aldrig kan överskattas<sup>1</sup>, kom att utöva ett starkt inflytande också på den lokaliseringspolitik som utformades i Sverige på 1960-talet.

Sverige hade under 1930-talet likartade problem i Norrbotten som de i Storbritannien, om än i betydligt mindre skala. Där resulterade den djupa lågkonjunkturen i kombination med en tilltagande konkurrens om virkesråvaran i omfattande nedläggningar av sågverk, den s.k. sågverksdöden<sup>2</sup>. Denna gav upphov till stora ekonomiska och sociala påfrestningar på befolkningen. Den svenska regeringen tolkade inte situationen i första hand som ett regionalt problem utan valde i stället att se det som ett branschproblem som drabbade en specifik del av Sverige särskilt hårt. Problemet hanterades därefter. Den statliga myndigheten Domänverket köpte tre sågverk och en massafabrik längs Norrbottens kust och bildade år 1941 det statligt ägda Statens skogsindustrier för att driva anläggningarna. Beslutet 1939 att bilda det statsägda Norrbottens Järnverk för att förädla järnmalm från LKAB i Kiruna hade också en koppling till problemen i länet. Ett av tre skäl som angavs för etableringen var att den skulle öka försörjningsmöjligheterna i ett län där det regelmässigt visat sig svårt att bereda befolkningen sysselsättning<sup>3</sup>.

Ovanstående två konkreta insatser i Norrbotten följdes av en kommitté, den s.k. Norrlandskommittén, vars uppgift var att presentera förslag som främjade det norrländska näringslivets konkurrensförmåga. Kommitténs fokus låg på alla typer av industrier i Norrland, inte på utvalda branscher, och deras förslag tog utgångspunkt i Norrlands geografiska och klimatomständiga handikapp. Kommittén föreslog en sänkning av SJ:s taxor för gods, då det långa transportavståndet enligt kommittén utgjorde det största handikappet för Norrlands industrier.<sup>4</sup> En utökad isbrytning i statens regi stod också på önskelistan.<sup>5</sup> Norrlands-

<sup>1</sup> Peter Hall *Urban and Regional Planning*. London 2002 (4th edition).

<sup>2</sup> Harald Wik "Norra Sveriges sågverksindustri" *Geographica* Nr 21 Stockholm 1950.

<sup>3</sup> Kungl. Maj:ts prop. Nr 70:1939.

<sup>4</sup> SOU 1946:84 *Vissa åtgärder till förbättrande av transportförhållandena i Norrland*.

<sup>5</sup> SOU 1949:1 *Norrländska utvecklingslinjer. Principbetänkande*.

kommitténs förslag ledde inte till något beslut. I kölvattnet av Norrlandskommitténs arbete motionerade enskilda riksdagsmän om att staten borde ingripa för att påverka näringslivets lokalisering så att avfolkningen från landsbygden stoppades. Motionärerna förespråkade en aktiv lokaliseringspolitik, även om kommittén inte hade använt det begreppet, för att bryta den pågående utvecklingen. Av motionerna att döma var de brittiska erfarenheterna av lokaliseringspolitik ett föredöme. Motionerna resulterade så småningom i att ännu en utredning, 1947 års lokaliseringsutredning, tillkallades. Utredningen kom att ägna stor uppmärksamhet åt olika sociala, ekonomiska och försvarspolitiska skäl som talade för en statlig lokaliseringspolitik. Utredningsarbetet resulterade i ett förslag att staten skulle använda upplysning och rådgivning för att förmå näringslivet att lokalisera verksamheter till Norrland.<sup>6</sup> Innebörden av förslaget var att det samarbete mellan stat och näringsliv som etablerats av den nybildade Arbetsmarknadsstyrelsen och i Industrins produktionsråd skulle fördjupas och intensifieras. Kommittén menade att ekonomiska stödåtgärder skulle övervägas först om rådgivningen inte gav önskad effekt. De ekonomiska stödåtgärder som enligt utredningen kunde komma i fråga var generella åtgärder som skulle omfatta alla existerande företag i det aktuella området.

Utredningens intellektuella bidrag var att den kvalificerade diskussionen i ett väsentligt avseende. Uppenbart var kommittén inte övertygad om det fruktbara i att försöka stoppa landsbygdens avfolkning, då den i sitt betänkande underströk att lokaliseringspolitikens primära uppgift skulle vara att främja utbyggnaden i tätorter som fungerade som kommersiella och kulturella centra för befolkningen i den omgivande landsbygden. Utredningen tänkte på detta sätt kunna skapa, som man skrev, ”harmoniska regioner” bestående av stora och medelstora städer, omgivna av mindre industri- och handelsorter och av ren landsbygd. Tankefiguren uppvisade påtagliga likheter med Walter Christallers centralortsteori.<sup>7</sup>

1947 års lokaliseringstudie kom i vissa avseenden att prägla utformningen av den svenska lokaliseringspolitikens när den så småningom tog form i början av 1960-talet. I kölvattnet av utredningen växte det fram en samstämmighet om att landsbygdens avfolkning var det stora regionala problemet. Det var emellertid uppenbart att effekterna av denna avfolkning varierade mellan landsdelarna beroende på hur glest befolkad landsdelen var. I den proposition om lokaliseringspolitik som lades fram för 1952 års riksdag slogs fast att upplysning och rådgivning skulle vara de centrala instrumenten, medan ekonomiskt stöd till enskilda företag inte skulle förekomma. Frågan om generellt stöd till industrin i området skulle prövas från fall till fall. En lokaliseringssektion som ansvarade för informationen och upplysningen inrättades efter några år vid Arbetsmarknadsstyrelsen.

Föga förvånande hade den införda upplysnings- och rådgivningsverksamheten ingen synbar effekt på landsbygdens avfolkning. Därför ökade på nytt strömmen av motioner om särskilda lokaliseringspolitiska insatser i riksdagen. Denna ström av motioner ledde så småningom till att ännu en utredning tillsattes, Kommittén för näringslivets lokalisering, vilken 1963 avgav ett omfattande slutbetänkande som också innehöll två bilagor med fördjupade analyser.<sup>8</sup> Kommitténs slutbetänkande presenterade en gedigen analys av det regionala problemet och diskuterade tänkbara lösningar. En av bilagorna<sup>9</sup> var en doktorsavhandling i geografi, författad av Gunnar Törnqvist, vars syfte var att ur regional synpunkt belysa industrins utveckling och lokalisering i Sverige efter andra världskriget

<sup>6</sup> *SOU 1951:16 Näringslivets lokalisering.*

<sup>7</sup> *Walter Christaller Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Jena 1933.*

<sup>8</sup> *SOU 1963:58 Aktiv lokaliseringspolitik, SOU 1963:49 Bilaga 1: Studier i industrilokalisering och SOU 1963:62 Bilaga 2: Särskilda utredningar.*

<sup>9</sup> *SOU 1963:49 Bilaga 1. Studier i industrilokalisering.*

samt att belysa de aktuella företagsekonomiska förutsättningarna för industriell produktion i olika delar av Sverige.

I Törnqvists avhandling<sup>10</sup> konstaterades att antalet anställda vid industrianläggningar, som det redovisas i den officiella industristatistiken, hade ökat med 10 procent under perioden 1952–1960 och att denna ökning var ojämnt regionalt fördelad. Inom stora delar av Norrland minskade antalet industrianställda. Endast fem ”urbana regioner” i Norrland – Örnsköldsvik, Skellefteå, Luleå, Gällivare-Malmberget och Kiruna – avvek från mönstret och redovisade växande industrissysselsättning. Samtidigt konstaterades att förändringarna i antalet industrianställda inte följde den regionala befolkningsutvecklingen. Detta var särskilt påtagligt i de tre storstadsregionerna där en minskad industrissysselsättning kombinerades med en betydande folkökning. Minskningen av antalet industrissysselsatta i storstadsregionerna förklarades till en del av att industriproduktion omlokaliseras till andra delar av landet. I avhandlingen riktades uppmärksamhet mot de omlokaliseringar av industriproduktion som gjorts under åren 1946–1961. Analysen av omflyttningarna visade att det skett betydande omlokaliseringar av industriproduktion från storstadsregionerna till andra delar av Sverige. Som huvudorsak till dessa omlokaliseringar angavs arbetskraftsbrist medan tillgång till ledig industrilokal i många fall avgjorde det slutliga valet av lokaliseringsort. Med undantag för Gävle- och Sundsvallsområdena, hade Norrland mottagit påfallande få av dessa omlokaliseringar. Kontrasten till utvecklingen i Götaland och Svealand beskrevs som mycket stor.

I avhandlingens andra del studerades regionala variationer i industrins lokaliseringsförutsättningar, med särskild hänsyn till industrins transportkostnader, för olika typer av industrier. Avhandlingens slutsats var att kostnaderna för transport av råvaror och färdigvaror för en stor del av svensk industri, den s.k. rörliga produktionen, utgjorde mindre än fem procent av de totala produktionskostnaderna. Författarens analys visade att dessa rörliga produktionsställen återfanns bl.a. inom industrigrupperna järn- och stålmanufaktur, tillverkning och reparation av transportmedel utom skeppsvarv och båtbyggerier, elektroteknisk industri, instrumenttillverkning, möbelfabriker, textil- och sömnadsindustri, läkemedelsindustri samt plastbearbetande industri. I avhandlingen refereras till att resultaten bekräftade den slutsats som återfanns i slutrapporten från 1947 års lokaliseringstudning.<sup>11</sup>

Gunnar Törnqvists avhandling var en av många studier vid denna tid som intresserade sig för transportkostnaderna. Den bild som dessa studier gav var förhållandevis entydig<sup>12</sup>. Den industriella expansionen i mogna industrisamhällen skedde företrädesvis inom ”högfördlad” produktion i vilken transportkostnaden utgjorde en marginell del av produktionskostnaden. Slutsatsen var sålunda att transportkostnadernas betydelse för val av lokaliseringsort var marginell och förväntades minska över tiden. Budskapet var tydligt. Ur ett lokaliseringpolitiskt perspektiv borde intresset riktas mot andra mer väsentliga faktorer.

<sup>10</sup> Gunnar Törnqvist ”Studier i industrilokalisering. Meddelanden från geografiska institutionen vid Stockholms universitet Nr. 153. Stockholm 1963.

<sup>11</sup> Per Holm *De lokaliseringsbestämmande faktorerna. En allmän översikt. Ingår i SOU 1951:5 Näringslivets lokalisering.*

<sup>12</sup> C. D. Harris ”The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States.” *Annals of the Association of American Geographers*, December 1954, R. C. Estall & R. O. Buchanan *Industrial Activity and Economic Geography. A Study of the Forces behind the Geographical Location of Productive Activity in Manufacturing Industry.* London 1961, J. H. Dunning & C. J. Thomas *British Industry. Change and Development in the Twentieth Century.* London 1961.

Regionala variationer i lönekostnaden kunde vara en sådan mer väsentlig faktor. Lönekostnaden utgjorde en betydligt större andel av produktionskostnaden. För de företag inom konfektions- och verkstadsindustrin som ingick i Gunnar Törnqvists avhandling motsvarade lönekostnaderna 30–40 procent av de totala produktionskostnaderna. De regionala löneskillnaderna för industrianställda uppgick till 15–20 procent med de högsta lönerna i Stockholms- och Göteborgsområdena samt i Norrlands inland och i norra Norrland. Dessa fakta gav stöd åt föreställningen att höga lönekostnader var en orsak till utflyttningen av industriproduktion från storstadsregionerna. Uppgifterna kunde också tolkas som att höga lönekostnader i Norrland bidrog till att denna del av landet inte var framgångsrik i konkurrensen om den omlokiserade produktionen. Författaren underströk emellertid att regionala jämförelser är svåra att göra, då skillnaderna mer var ett uttryck för industrins struktur i olika områden än för områdets geografiska placering. Resultaten skulle därför tolkas med försiktighet.

## 2 Aktiv lokaliseringspolitik

Först 1964 var regeringen redo att lägga fram en proposition om en femårig försöksverksamhet med lokaliseringspolitik. Slutrapporterna från 1947 års lokaliseringsutredning och från Kommittén för näringslivets lokalisering gav ett gediget analytiskt underlag för skrivandet av propositionen. Den politik som föreslogs i propositionen uppvisar också en logisk konsistens som saknar motsvarighet i senare regionalpolitiska propositioner. Propositionen präglades av ett klart formulerat problem, väl avvägda mål samt ett begränsat antal relevanta medel.<sup>13</sup> Det överordnade problemet var utflyttningen från landsbygden i kombination med städernas, särskilt storstädernas, tillväxt. Mellan 1940 och 1960 minskade landsbygdsbefolkningen med 750 000 personer, samtidigt som tätortsbefolkningen ökade med 1,9 miljoner. Denna process förklarades i termer av att sysselsättningen minskade i landsbygdens primärnäringsgrupper medan den nya expansiva industrin var lokaliserad till tätorterna. Omvandlingen manifesterade sig som ett regionalt problem då alla delar av Sverige inte var lika väl försörjda med expansiva tätorter. Effekten blev att landsbygdens avfolkning gav upphov till en påtaglig regional obalans, där skogslänen i norr var förlorare. Orsaken till att Norrland drabbades särskilt hårt var att regionen var specialiserad på råvarubaserad industri med svag sysselsättningsökning medan den moderna växande tillverkningsindustrin var underrepresenterad i denna del av Sverige. Det regionala problemet tolkades sålunda i termer av ett specialiseringsproblem. Lokaliseringspolitikens ambition blev därför att främja en ”modernisering” av Norrlands näringsstruktur.

Av propositionstexten framgår att insatser för att aktivt begränsa inflyttningen till tätorterna inte var aktuella. Två skäl angavs för detta. För det första skulle denna typ av insatser leda till att takten ”i det ekonomiska framåtskridandet” sjönk.<sup>14</sup> I detta sammanhang bör påpekas att efterkrigstiden fram till 1970-talet präglades av stor framtidsoptimism. Tillväxt betraktades vid denna tidpunkt som liktydigt med ekonomiska framsteg vilka gav löften om ett bättre samhälle som erbjöd ett rikare liv för dess medborgare. Med en sådan utgångspunkt blev det självklara överordnade politiska målet att ”främja ett snabbt ekonomiskt framåtskridande”<sup>15</sup>. Ett av de nya politiska redskap som hade skapats under efterkrigstiden för att främja framåtskridandet var den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken. Samtidens stora politiska utmaning var sålunda att forma en politik som såväl stimulerade den pågående ekonomiska omvandlingen som motverkade att omvandlingen resulterade i allt för stora regionala obalanser. Kunskapen om hur mångfacetterad problembilden var, i kombination med insikten om vikten av att göra politiska prioriteringar, gjorde att den föreslagna lokaliseringspolitiken fick formen av selektiva insatser för att begränsa de regionala konsekvenserna av ”det ekonomiska framåtskridandet”. Med denna utgångspunkt var det inte aktuellt att vidta åtgärder som syftade till att begränsa städernas expansion. Lokaliseringspolitikens uppgift begränsades till att påverka takten i den ekonomiska omvandlingen så att den skedde i mer balanserade former och att de enskilda medborgarnas trygghet värnades. Lokaliseringspolitiken underordnades på detta sätt det ekonomiska framåtskridandet och blev ett komplement till arbetsmarknadspolitiken.

Den inneboende motsättningen mellan arbetsmarknadspolitiken och lokaliseringspolitiken problematiserades inte i propositionen. I de delar av landet som kom att ingå i stödområdet

<sup>13</sup> Prop 1964:183 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m.

<sup>14</sup> Prop 1964:183 sid 180.

<sup>15</sup> a.a. sid 181.

intensifierades insatserna för att arbetskraften skulle flytta till expansiva näringar i andra delar av landet samtidigt som insatser gjordes för att förmå företag att flytta produktion till stödområdet. Statens budskap var motsägelsefullt. Inom arbetsmarknadspolitikens ram försökte statsmakten att övertyga företrädesvis unga invånare i stödområdet att det inte fanns någon framtid för dem i området och att en flyttning till expansiva industriorter i andra regioner var det bästa alternativet. Samtidigt försökte statsmakten inom ramen för lokaliseringspolitiken förmå företag att starta verksamheter i ett område som den unga arbetskraften uppmanades lämna på grund av dess dåliga framtidsutsikter. Så länge framtidsoptimismen präglade svensk politik begränsades lokaliseringspolitikens roll till att begränsa de regionala konsekvenserna av en framstegsvänlig ekonomisk omvandling. Det finns inget som tyder på att politikerna föreställde sig att lokaliseringspolitiken skulle leda till att utvecklingsmönstret bröts.

Mot bakgrund av ovanstående är det förståeligt att de lokaliseringspolitiska insatserna fick formen av stöd till ny industriproduktion företrädesvis inom ett område benämnt ”norra stödområdet” – Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Hälsingland, norra delarna av Dalarna, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän. I propositionen underströks att en splittring av stödet till ett större antal orter borde undvikas. Genom att koncentrera stödet till ett begränsat antal livskraftiga orter hoppades regeringen kunna skapa ett differentierat näringsliv i dessa. Propositionen underströk därför att endast ett begränsat antal orter kunde tillföras industriell verksamhet med hjälp av statligt stöd. De flesta orterna med arbetskraftsöverskott kunde inte förvänta sig att en industrialisering skulle komma till stånd. Den bild av lokaliseringspolitiken som presenterades i propositionen var sålunda en politik i form av punktinsatser i utvalda tätorter i norra stödområdet. Genom att koncentrera insatserna till några orter hoppades regeringen kunna bygga ett antal expansiva industriella centra vilka kunde absorbera en del av det arbetskraftsöverskott som fanns i dessa centra och i andra orter i norra stödområdet.

De lokaliseringspolitiska medlen var inledningsvis endast lokaliseringsbidrag och lokaliseringslån. Bidrag kunde ges till ny-, om- eller tillbyggnad av lokal för industriell verksamhet medan lån kunde ges vid anskaffning av maskiner, arbetsredskap och verktyg. Investeringssubventionerna och lånen syftade till att skapa bestående sysselsättningstillfällen i områden med arbetslöshet och utflyttningsöverskott. Det kan förefalla motsägelsefullt att subventionera investeringar som i vissa fall leder till högre produktivitet och färre sysselsatta, när det regionala problemet är ett arbetskraftsöverskott. Det argument som framfördes för investeringsstödet var att ett sysselsättningsstöd innebar ett direkt stöd till produktionen vilket skulle snedvrider konkurrensen och bromsa det ekonomiska framåtskridandet. Ett investeringsstöd däremot, antogs främja produktiviteten och bidra till att förbättra företagens konkurrenskraft och därmed också till ekonomins framåtskridande.

Den aktiva lokaliseringspolitik som lades fram för riksdagen 1964 hade formen av en femårig försöksverksamhet som skulle utvärderas innan riksdagen tog ställning till om den skulle permanentas. En expertgrupp inrättades inom regeringskansliet med uppgift att följa upp och vidareutveckla lokaliseringspolitiken – Expertgruppen för Regional Utveckling (ERU).

ERU konstaterade i sin utvärdering vid försöksperiodens slut att 263 företag under åren 1965–1969 hade beviljats bidrag på 99 miljoner kronor och lån på 299 miljoner kronor. Nästan hälften av stödet hade mottagits av företag lokaliserade i områden där befolkningsunderlaget översteg 40 000 invånare. Endast en femtedel av stödet hade gått till företag i områden med ett befolkningsunderlag som understeg 20 000 invånare. En siffra som kan

jämföras med att befolkningen i den sistnämnda typen av område motsvarade en tredjedel av hela befolkningen. Dessa siffror indikerar att huvuddelen av resurserna satsades, i enlighet med de intentioner som propositionen gav uttryck för, i orter som hade en storlek som gjorde att de på sikt skulle kunna utvecklas till växande industriella centra som kunde bidra till att balansera avfolkningen från omgivande glesbefolkade områden. Denna beloppsmässiga koncentration av stödinsatsen kombinerades med en stor geografisk spridning av de företag som mottog stöd. Företag i totalt 106 orter i stödområdet tog del av det lokaliseringpolitiska stödet. I de företag som mottog statligt lokaliseringsstöd 1965–1967 hade vid utgången av 1967 skapats totalt 1 600 nya arbetstillfällen. Siffran motsvarade endast en fjärdedel av den planerade. Avvikelsen förklarades av en försvagad konjunktur och av den korta tid som förflutit sedan företagen beviljades stöd. Implicit antogs att effekter av redan gjorda stödinsatser skulle uppstå under ytterligare några år. En stor del av sysselsättningsökningen hade tillkommit i ett begränsat antal företag som flyttat anläggningar från andra delar av landet till stödområdet. I utvärderingen konstaterades också att medan sysselsättningen ökat bland de företag som mottagit lokaliseringpolitiskt stöd så hade den minskat i svensk industri som helhet. Slutsatsen av utvärderingen var att lokaliseringsstödet med all säkerhet bidragit till en sysselsättningsökning i stödområdet och att det därmed bidragit till full sysselsättning<sup>16</sup>.

Som påtalats ovan var denna sysselsättningsökning i första hand ett resultat av omflyttningen av industriverksamhet från andra regioner till stödområdet. Lokaliseringsstödet fick effekter genom att det påverkade riktningen på de flyttningsströmmar ut från storstadsregionerna som pågått sedan andra världskrigets slut. Under perioden 1946–1961 omlokaliseras totalt 134 industrianläggningar med tillsammans 17 300 anställda från de tre storstadsregionerna till andra delar av landet. Endast tre av dessa anläggningar omlokaliseras till Norrland – två till Sundsvall och en till Boden.<sup>17</sup> Bristen på arbetskraft i kombination med höga markpriser tvingade företag med produktion i storstadsregionerna att förlägga sina investeringar i ny produktionskapacitet till andra orter. Ericsson är ett gott exempel på detta fenomen. Under 1960-talet etablerade företaget nya produktionsanläggningar i Olofström, Visby, Ronneby, Delsbo, Norrköping, Östersund och Hudiksvall.

Lokaliseringsstödet innebar dels att stödområdet kom på kartan i samband med omlokaliseringar och dels att det kunde framstå som ekonomiskt fördelaktigt att lokalisera verksamhet dit. Bara under åren 1965 och 1966 var det 26 industriföretag som omlokaliserade verksamheter till stödområdet. I propositionen konstaterades mycket riktigt att den bedrivna försöksverksamheten med lokaliseringspolitik hade varit framgångsrik.<sup>18</sup> Att den pågående omlokaliseringen av tillverkningsföretag från storstadsregionerna till andra regioner var en viktig förklaring till detta bortsåg man ifrån. All uppmärksamhet riktades mot politiken.

Även om lokaliseringpolitiken varit framgångsrik så hade insatserna inte varit tillräckliga för att neutralisera sysselsättningsminskningarna inom jord- och skogsbruk. Befolkningsminskningen hade sålunda fortsatt trots de nya möjligheterna till lokaliseringsstöd. Den regionala obalansen framstod fortfarande som ett problem, varför departementschefen påtalade att det var angeläget att vidareutveckla den förda lokaliseringpolitiken och att trappa upp insatserna. De politiska ambitionerna skulle uppgraderas.

<sup>16</sup> *SOU 1970:3 Balanserad regional utveckling samt SOU 1970:14 Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel 1 till SOU 1970:3 och SOU 1970:15 Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel 2 till SOU 1970:3.*

<sup>17</sup> *Gunnar Törnqvist a.a. sid 108-110.*

<sup>18</sup> *Prop. 1970:75 Förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten.*

I politikens värld manifesterar sig höjda ambitioner i första hand som mer ambitiösa mål. Så också vid detta tillfälle. Lokaliseringspolitiken fick ett nytt namn – regionalpolitik – och en ny uppgift. Den nya uppgiften var att politiken skulle styra den ekonomiska utvecklingen i sådana banor att en bättre regional balans främjades och att en jämnare geografisk fördelning av det stigande välståndet kom till stånd. Borta var allt tal om att främja ”det ekonomiska framåtskridandet”. Nu fick politiken en tydlig välfärdspolitisk dimension. Regionalpolitikens nya uppgift var att bidra till ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika delar av landet. Den aktiva lokaliseringpolitiken som syftade till att främja industrins tillväxt i ett begränsat antal tillväxtcentra i stödområdet omvandlades i den politiska retoriken till en regionalpolitik som skulle bidra till ökad jämlikhet i landets olika delar. Skrivningen förmedlar en stark tilltro till politikens möjligheter att styra samhällsutvecklingen. En stark tilltro till politikens makt i kombination med en signifikant utvidgning av regionalpolitikens uppgift borde rimligtvis följas av en kraftfull förändring i, och förstärkning av, den regionalpolitiska åtgärdsarsenalen. Så skedde emellertid inte.

Lokaliseringspolitikens uppgift förändrades men de viktigaste medlen också för den nya mer ambitiösa regionalpolitiken var som tidigare lokaliseringbidrag och lokaliseringslån. Några kompletterande insatser introducerades emellertid också i propositionen. Ett sysselsättningsstöd infördes i det s.k. inre stödområdet. Denna nya stödform i de mest glesbefolkade delarna av stödområdet var ett uttryck för att regionalpolitikens primära mål i dessa områden var att skapa sysselsättningsmöjligheter för äldre mer stationär arbetskraft, medan arbetsmarknadspolitikens rörlighetsstimulerande insatser riktades mot den yngre mobila arbetskraften. I den utvärdering som föregick propositionen konstaterades att ”arbetskraftsintensiv produktion torde vara att föredra i de mest glesbefolkade retardationsområdena. Målsättningen är då att skapa förutsättningar för lönsam sysselsättning med viss varaktighet för en begränsad del av områdets befolkning.”<sup>19</sup> Enligt utredningen fanns det ingen ljusning i sikte för dessa glesbefolkade delar av landet även om enstaka orter också i dessa områden kunde utvecklas till följd särskilda lokaliseringförutsättningar eller personliga initiativ. I backspegeln kan utbyggnaden av Åre till ett skidsportcentrum ses som en illustration på det förstnämnda och satsningen på ishotellet i Jukkasjärvi som ett exempel på det personliga initiativets betydelse. För flertalet orter väntade däremot en fortgående avfolkning. Ett flyttningsstöd infördes också för att underlätta rekryteringen av kvalificerad arbetskraft till företaget i det allmänna stödområdet.

Några år efter den regionalpolitiska propositionen beslutade riksdagen om en försöksverksamhet med statliga industricentra i regionala centra inom det inre stödområdet.<sup>20</sup> Också detta var en idé hämtad från Storbritannien. Syftet var att låta uppföra industrilokaler för uthyrning till konkurrenskraftiga priser för att öka de valda orternas attraktivitet som lokaliseringorter. Industricenteretableringen var också ett uttryck för ambitionen att koncentrera insatserna till större orter där det fanns förutsättningar att skapa ett kluster av industriföretag. I en första etapp etablerades industricentra i Lycksele och Strömsund.<sup>21</sup> Försöksverksamheten permanentades 1975 och antalet industricentra utökades successivt till åtta innan satsningen avvecklades 1990.<sup>22</sup> Detta skedde trots att de åtta berörda inlandskommunerna fortfarande hade strukturproblem att brottas med, även om en viss ljusning hade inträffat under 1980-talets långa högkonjunktur. I propositionen där förslaget till

<sup>19</sup> *SOU 1970:3 sid 196.*

<sup>20</sup> *Prop. 1973:50 Angående medlen i en fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten.*

<sup>21</sup> *Prop. 1975/76:87 Om utbyggnad av Stiftelsen Industricentras anläggningar i Strömsund och Lycksele.*

<sup>22</sup> *Prop. 1989/90:76 Om regionalpolitik för 1990-talet.*



nedläggning presenterades konstaterades att målsättningen att varje industricentrum skulle skapa 300 arbetsplatser inte hade uppnåtts. Industricentra hade i huvudsak erbjudit lokaler till redan lokalt verksamma företag varför ambitionen att dessa centra skulle styra den industriella expansionen inom stödområdet till orter med de bästa förutsättningarna för att få en stor effekt av de regionalpolitiska insatserna inte hade uppnåtts.

1973, samma år som inrikesdepartementet förelade riksdagen en regionalpolitisk proposition, presenterade kommunikationsdepartementet en proposition om transportstöd som regionalpolitiskt medel.<sup>23</sup> I propositionen, som hade föregåtts av en intern utredning inom kommunikationsdepartementet, föreslogs att fraktbidrag skulle utgå för järnvägs- och lastbilstransporter från orter inom det allmänna stödområdet för transporter som översteg 300 kilometer. Regionalpolitiska och näringspolitiska hänsyn angavs som skäl för att stödet skulle inriktas mot helfabrikat, förädlade halvfabrikat samt mot jordbruks- och livsmedelsprodukter. Transportstödet skulle inledningsvis ha formen av försöksverksamhet och skulle utvärderas efter två år.

Införandet av ett regionalpolitiskt motiverat transportstöd förvånar med tanke på de resultat som framkom i Gunnar Törnqvists avhandling vilken hade publicerats som en bilaga till slutbetänkandet från Kommittén för näringslivets lokalisering sju år tidigare. I ERU:s omfattande utvärdering av lokaliseringstödet ägnades transportkostnaderna ingen uppmärksamhet. I kommunikationsdepartementets proposition anlades emellertid ett nytt perspektiv på transportkostnaderna. Medan Törnqvist studerade transportkostnaderna som ett potentiellt hinder för att omlokalisera produktion, fokuserade propositionen i stället på transportstödet som ett medel att utvidga marknaden för företag i stödområdet. Vid bearbetning av marknader belägna utanför stödområdet och i utlandet kunde, menade departementschefen, transportkostnaderna representera en merkostnad för företag i Norrland jämfört med kostnaden för konkurrenter som hade sin verksamhet förlagd i andra delar av landet. Till grund för detta påstående presenterade departementet beräkningar som visade att transportkostnaderna för företag inom stödområdet kunde vara upp till 50 procent högre än för företag i södra Sverige. Ju längre norrut företag låg desto större var merkostnaden. Därför fick stödssystemet formen av en trappa med olika stödnivåer beroende på hur långt norrut produktionen låg. Då transportstödet kunde ges också till företag utanför stödområdet kom transportstödet geografi att avvika från den övriga regionalpolitikens.

Argumenten för ett transportstöd som de presenteras i propositionen var i första hand rättviseargument. Genom sin lokalisering i norra Sverige, långt från de stora marknaderna i södra och mellersta Sverige, fick företag i norra Sverige en orättvist hög transportkostnad. Uppmärksamheten riktades på hur mycket högre transportkostnaden var för företag i stödområdet jämfört med företag i södra och mellersta Sverige. Ingen uppmärksamhet riktades mot hur denna merkostnad påverkar företagens ekonomiska situation och därmed konkurrensförmåga. Utgår vi från siffrorna i Gunnar Törnqvists avhandling så motsvarade transportmerkostnaden på 50 procent i storleksordningen 2 procent av företagets totala produktionskostnader. Med transportstödet halverades den merkostnaden. Den ekonomiska effekten – en reduktion av de totala produktionskostnaderna med 1 procent – av transportstödet var sålunda marginell.

Två år efter att transportstödet infördes, gjorde kommunikationsdepartementet en resultatutvärdering. Departementet genomförde en enkätundersökning för att klarlägga effekterna av stödet. Många av företagen som besvarade enkäten angav att stödet haft positiva effek-

<sup>23</sup> Prop. 1970:84 Angående transportstöd som regionalpolitiskt medel.

ter vad avser marknadsutveckling, investeringar, produktion och sysselsättning. Några angav också att stödet innebar att utlokaliseringar från stödområdet skjutits upp. Baserat på kommunikationsdepartementets enkätundersökning drogs slutsatsen att försöksperioden skulle förlängas och stödet ökas anslagsmässigt.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Prop. 1973:95 Angående transportstöd som regionalpolitiskt medel.*

### 3 Regionalplanering

Ovan har beskrivits hur den aktiva lokaliseringpolitiken med sina stöd till företagsinvesteringar omvandlades i retoriken till en ambitiösare regionalpolitik som emellertid i praktiken var samma stödpolitik. Statens roll var fortsatt att genom stöd försöka påverka företagens beteende. Under andra hälften av 1960-talet ökade intresset för att skapa en integrerad samhällsplanering. I efterhand kan beslutet om den aktiva lokaliseringpolitiken betraktas som ett första steg på vägen mot en integrerad samhällsplanering.<sup>25</sup> År 1967 fick länsstyrelserna ett planeringsuppdrag – Länsplanering 1967. Länsstyrelserna fick till uppgift att ta fram ett beslutsunderlag som kunde leda till bättre samordning vid fördelningen av offentliga investeringar mellan länen. I uppdraget ingick att länsstyrelserna skulle ange s.k. ramvärden för den framtida befolkningen i länets kommuner och att de skulle ange vilken sysselsättning som krävdes för att befolkningsmålen skulle uppnås. I de fall den ”spontana utvecklingen” inte förväntades leda till de uppsatta målen skulle länsstyrelserna diskutera vilka typer av insatser som krävdes för att uppnå målen. Implicit i detta uppdrag låg en föreställning att staten hade möjligheter att styra länens befolknings- och sysselsättningsutveckling.

Denna starka tilltro till statens styrningsmöjligheter blev ännu tydligare i det uppdrag som två senare följde på Länsplanering 1967 – Länsprogram 1970. Nu var uppgiften att utveckla ett regionalpolitiskt handlingsprogram för länen i vilket länsstyrelsen skulle ange vilka åtgärder som krävdes för att korrigera den ”spontana utvecklingen”. Tre typer av åtgärder efterfrågades: a) sysselsättningsskapande åtgärder, b) socialpolitiska åtgärder och c) offentliga investeringar. Dessutom ombads länsstyrelserna att genomföra en klassificering av orter med hänsyn till respektive orts roll i den regionala politiken.

Avsikten med det nya uppdraget var att länsplaneringen skulle utvecklas till att bli en del av en integrerad samhällsplanering. Tanken var att planerna skulle baseras på prognoser som gav en bild av hur framtiden skulle gestalta sig. Dessa planer hade formen av korrigerade prognoser. Planerna skulle sedan vara vägledande vid lokaliserings- och dimensioneringsbeslut. Ett problem var att de befolkningstal som länsstyrelserna kom fram till skulle vara realistiska samtidigt som de skulle spegla en regionalpolitisk viljeinriktning. Befolkningstalen hade sålunda formen av prognoser som var kryddade med politiska ambitioner. Ibland tog de politiska ambitionerna överhanden över det professionella i arbetet med prognoserna. Kryddningen blev alltför stark. I några fall förekom det att ramvärdena bestämdes genom omröstningar i länsstyrelsens styrelse.<sup>26</sup> De befolkningstal som länsstyrelsen angav som ramvärden låg sedan till grund för statens beslut om bostadslåneramar, vilket i sin tur var styrande för kommunernas bostadsbyggande. Ju högre befolkningstal desto högre bostadslåneramar och desto större kommunalt bostadsbyggandet. För länets kommuner innebar höga befolkningstal, generösa bostadslåneramar och goda ekonomiska förutsättningar för kommunalt bostadsbyggande. Länsstyrelsen uppgift blev att revidera ned kommunernas siffror medan sedan staten gjorde motsvarande med länsstyrelsernas siffror. Någon form av förhandlingsplanering utvecklades.

Planeringen fick också kopplingar till utbildningssystemets dimensionering. Efterkrigsårens ”babyboom” fyllde universiteten under 1960-talet, vilket bidrog till ett ökat intresse

<sup>25</sup> Göte Svensson & Bengt Thuresson *Hur planeras Sverige? Stockholm 1970.*

<sup>26</sup> Peter Gorpe, Richard Sigfridsson & Jan-Evert Nilsson *Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv. Rapport 7 från regionalpolitiska utredningen. Stockholm 2000.*

från statsmakternas sida att försöka styra högskolesystemet. En prioriterad politisk uppgift var att skapa en starkare länk mellan högre utbildning och arbetsmarknadens arbetskraftsbehov. Tillförlitliga prognoser om förändringar i regionala arbetsmarknader skulle tjäna som länk mellan universitet och arbetsmarknad. Länsstyrelsen fick därför i uppgift att göra regionala yrkesprognoser. Det framtida behovet av arbetskraft med olika typer av utbildning i länet beräknades i en brygd bestående av prognoser för olika branschers utveckling, prognoser över förändringar i yrkessammansättningen och åldersstrukturen i olika branscher. Tanken var att dessa prognoser sedan skulle ligga till grund för universitetens dimensionering av sina utbildningsutbud. Verkligheten blev en annan. Studenterna revolterade och universitetet var inte intresserade av att följa länsstyrelsens planer.

I länsplaneringsuppdraget låg också att klassificera orterna i länet med hänsyn till deras roll i regionalpolitiken. Ortsklassificeringen utgjorde en formalisering och vidareutveckling av de tankegångar om att koncentrera de regionalpolitiska insatserna till livskraftiga centra som presenterades redan i den första regionalpolitiska propositionen 1964. I 1970 års regionalpolitiska proposition gjordes en uppdelning i fyra typer av orter: a) Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, i vilka expansionen skulle dämpas. b) Storstadsalternativen, vilka var ett i varje län, som ansågs ha goda betingelser för sådana verksamheter som hittills varit koncentrerade till storstadsregionerna. c) Regionala tillväxtcentra, vilka var orter som betraktades som centra för näringsliv och kvalificerad service. d) Serviceorter i glesbygd, som i huvudsak omfattade orter belägna i det allmänna stödområdet. Regeringens uttalade ambition var att dämpa expansionen i de tre storstadsregionerna genom att omlokalisera en del verksamheter i dessa till storstadsalternativ, medan huvuddelen av de offentliga investeringarna och de lokaliseringpolitiska insatserna skulle kanaliseras till regionala tillväxtcentra. Det visade sig i verkligheten, med ett undantag, vara politiskt svårt att praktiskt genomföra denna politik. Undantaget var de omfattande omlokaliseringarna av statliga verksamheter från Stockholm som genomfördes i slutet av 1970 och som uteslutande skedde till orter som klassificerats som storstadsalternativ.<sup>27</sup>

Satsningen på länsplanering var ett uttryck för hur tilltron till samhällsplaneringens möjligheter växte under andra hälften av 1960-talet för att till slut bilda ett planeringskomplex som omfattade fysisk riksplanering, regionalpolitisk planering och transportplanering.<sup>28</sup>

Denna övertygelse om planeringens välsignelse nådde zenit i den målsättningsproposition som regeringen lade fram för riksdagen hösten 1972.<sup>29</sup> I detta omfångsrika dokument, där såväl regionalpolitik som den fysiska riksplaneringen behandlas, tecknades en helt ny bild av regionalpolitiken. Propositionen stod i bjärt kontrast till tidigare lokaliseringpolitiska propositioner som behandlats, vilka alla föregicks av ett ambitiöst utredningsarbete. 1972 års proposition hade inte föregåtts av något kommittéarbete eller expertutredning utan var en ren kanslihusprodukt. De politiska ambitionerna frikopplades från verklighetens restriktioner.

Propositionen inleddes med ett omfattande förord av statsministern, vilket antyder den vikt som lades vid samhällsplanering och regionalpolitik vid denna tidpunkt. Statsministern inleder med att påminna om den ekonomiska omvandling som Sverige genomgått under efterkrigstiden och hur denna påverkat människors levnadsförhållanden. Han understryker

<sup>27</sup> Jan-Evert Nilsson "Relocation of State Agencies as a Strategy for Urban Development. The Swedish Case. *Scandinavian Housing and Planning Research* 9:113-118, 1992.

<sup>28</sup> *Arbetsmarknads-, Bostads- och Kommunikationsdepartementet Samhällsplanering i Sverige Stockholm 1974.*

<sup>29</sup> *Prop. 1972:111 Regional utveckling och hushållning med mark och vatten.*

att strukturomvandlingen, med åtföljande geografiska koncentration av näringslivet, resulterade i problem med fördelningen av sysselsättning och välfärd mellan olika grupper av människor och mellan olika delar av landet. Statsministern slog fast att i samspelet mellan samhälle och näringsliv i samband med beslut om lokalisering var företagen den aktiva, initiativtagande parten. Kommunala och statliga organ involverades först på ett relativt sent stadium, när företagen i realiteten redan hade fattat sina beslut. Statsministern konstaterade att i detta avseende var förändringar nödvändiga. Samhällets överväganden måste komma in tidigare så att utvecklingen redan på planeringsstadiet kunde länkas in i banor som stämde överens med enskilda människors krav på sysselsättning, service och god miljö. Som en följd av detta skulle regionalpolitiken vidareutvecklas till att bli en välfärdspolitik för alla delar av landet. Den nya regionalpolitiken beskrevs i termer av att åstadkomma större jämlikhet mellan befolkningen i olika regioner.

Statsministerns förord följdes av avsnitt som hade utformats av departementscheferna med ansvar för regionalpolitik, fysisk planering och miljö- och resursfrågor. Inrikesministern, den för regionalpolitiken ansvariga ministern, följde upp statsministerns förord genom att peka på bredden i regionalpolitiken och dess roll för enskilda människor. Departementschefen presenterade regionalpolitik som ett tvärgående politikområde som hade kopplingar till de flesta andra politikområden. Han såg regionalpolitiken som ett politikområde med ansvar för att integrera sektorpolitiken inom ett län.<sup>30</sup> Det nya regionalpolitiska målet uttrycktes i termer av att ”människorna i alla delar av landet bör få del av den materiella, sociala, och kulturella välfärden så långt detta är möjligt.”<sup>31</sup> Regionalpolitiken blev i denna text ett politikområde med helhetsansvar för ett läns utveckling. Därmed hade regeringen, åtminstone i retoriken, omformat sin ursprungliga traditionella problemlösande anglosaxiska regionalpolitik till en fransk visionsbaserad regionalpolitik.<sup>32</sup>

Omläggningen till retoriken hade sannolikt flera orsaker. För det första var den, som tidigare påpekats, ett uttryck för den starka tilltron till möjligheterna att planera samhällsutvecklingen som vuxit fram under 1960-talet. För det andra var den ett resultat av att Sverige under 1950- och 1960-talen upplevde en osedvanligt lång period med hög och stabil ekonomisk tillväxt och full sysselsättning. En vanlig förklaring till denna stabila ekonomiska tillväxt var den förda keynesianska konjunkturpolitiken. 1960-talets slagord ”investera i anpassning” ersattes nu med ”politik är att vilja”. Med en stark politisk vilja att säkra full sysselsättning så fanns det inte längre någon anledning att oro sig för djupa konjunkturedgångar och stor arbetslöshet. Den ekonomiska tillväxten togs för given och det politiska intresset koncentrerades till hur tillväxtens frukter skulle fördelas. En tredje förklaring var att det ursprungliga regionalpolitiska problemet såg ut att vara på väg att lösas. I 1972 års målsättningsproposition påtalar departementschefen att lokaliseringspolitik hade vuxit fram som ett svar på de regionala problem som övergången från ett samhälle där de areella näringar spelade en stor roll, till ett industri- och servicesamhälle i vilket endast en marginell del av sysselsättningen återfanns i primärnäringarna. Departementschefen drog av detta slutsatsen att vid ingången till 1980-talet kommer sannolikt övergången från primärnäringarna till industri- och servicesektorn att ha förlorat sin betydelse för den regionala utvecklingen. Med detta synsätt var regionalpolitiken på väg att

<sup>30</sup> *Detta perspektiv lever kvar i de försök att stärka planeringsperspektivet i EUs sammanhållningspolitik som pågått sedan slutet av 1990-talet. Se Andreas Faludi (ed.) Territorial Cohesion and the European Model of Society Cambridge Mass. 2007.*

<sup>31</sup> *SOU 1972:111 sid 455.*

<sup>32</sup> *OECD The regional development factor in economic development. Policies in fifteen industrialized OECD countries. Paris 1970.*

förlora sitt problem, varför politikerna hade behov av att formulera ett nytt problem som kunde legitimera en fortsatt regionalpolitik.

Med utgångspunkt i 1972 års beslut om ett regionalpolitiskt handlingsprogram presenterades för riksdagen året efter en proposition rörande medlen för den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten.<sup>33</sup> Av de radikala förändringar som behandlades i proposition 1972:11 märktes inget i denna proposition. Nu var det åter till vardagen och företagsstöden. En förklaring till det kan vara målsättningspropositionens brist på analytisk stringens. Den propositionen var ett renodlat politiskt dokument som talade om regionalpolitik på ett sätt så att det för läsaren förblev oklart vad som menades. En efterhandskonstruktion är att när statsministern talade om regionalpolitiken och behovet av planering så var det inte den forna lokaliseringspolitiken som avsågs utan olika sektorpolitiska insatser med geografiskt nedslag. Han tecknade bilden av en framtida länsplanering i vilken den gamla regionalpolitiken spelade en undanskymd roll. Användes ett begreppspar som återfinns i en proposition först tjugo år senare kan det tolkas som att statsministern drog upp visionerna om en framtida ”stor” regionalpolitik som i sig rymde den ”lilla” regionalpolitiken med sina företagsstöd.<sup>34</sup>

Endast marginella förändringar i de regionalpolitiska medlen föreslogs i 1973 års proposition. Företagsinriktad partihandel och uppdragsverksamhet med mer lokal betydelse föreslogs bli berättigade till investeringsstöd. Argumentet för den utvidgningen av vilka typer av verksamheter som var stödberättigade var att bristen på servicefunktioner i vissa områden ansågs utgöra ett besvärande handikapp för den industriella utvecklingen. Att bevilja lokaliseringsstöd till vissa servicefunktioner betraktades därför som ett sätt att stärka den industriella utvecklingen i området. Ett sysselsättningsstöd på max 17 500 kronor under tre år föreslogs också kunna utgå till företag med industriliknande verksamhet, industriserviceföretag, partihandelsföretag och för företag med uppdragsverksamhet. Slutligen föreslogs att turistanläggningar i vissa fall var berättigade till lokaliseringsstöd.

Luften gick ur det integrerade planeringssystemet redan innan det på allvar etablerats. Det fanns många samverkande orsaker till detta. Statsmakten förlorade intresset för systemet, det fanns en påtaglig brist på idéer om hur systemet skulle utvecklas och miljonprogrammet avslutades med ett kraftigt minskat bostadsbyggande som följd. Den enskilt viktigaste orsaken var emellertid oljekrisen 1973/74. Plötsligt förändrades verkligheten på ett sätt som föreföll otänkbart så sent som året innan när regeringen presenterade sin storslagna vision. Tillväxten kunde inte tas för given längre. Keynes ekonomiska politik dödförklarades och de regionala obalanserna i Sverige försvann plötsligt. I mitten av 1970-talet förändrades sålunda förutsättningarna för lokaliseringspolitiken radikalt.

<sup>33</sup> Prop. 1973:50 Angående medlen i den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten m.m.

<sup>34</sup> Prop. 1993/94 Bygder och regioner i utveckling.

## 4 En problembaserad regionalpolitik

I en första fas föreföll oljekrisen inte förstärka de regionala problemen. Under slutet av 1970-talet fick man närmast intryck av att problemen var på väg att lösas. I 1978/79 års regionalpolitiska proposition<sup>35</sup> tecknas en mycket ljus bild av den aktuella situationen. Departementschefen konstaterar att de regionala förskjutningarna i befolkningens fördelning i stort sett upphört och att befolkningstalen stabiliserats på alla regionala nivåer. Till yttermera visso uppvisade skogslänen en mindre nettoinflyttning under 1970-talet. Antalet sysselsatta inom de areella näringarna hade nu nått en sådan nivå att en fortsatt minskning av sysselsättningen i dessa näringar endast marginellt skulle påverka den totala sysselsättningssituationen. I propositionen konstaterades också att det inre stödområdet uppvisade den största tillväxten i industrisysselsättning i landet. Det framtida hotet mot att kunna upprätthålla den regionala balansen kom enligt propositionen nu i stället från den offentliga sektorn. Med en årlig sysselsättningstillväxt på i genomsnitt fem procent, starkt koncentrerad till större orter inom länen, såg propositionen en stor risk för att den fortsatta utbyggnaden av den offentliga sektorn var på väg att skapa en besvärande inomregional obalans. Propositionens förslag när det gällde de regionalpolitiska medlen begränsade sig till en strukturrationalisering på medelsidan. Antalet stödformer för att främja näringslivets utveckling begränsades till fem.

De förändringar i regionalpolitiken som följde i spåren av oljekrisen synliggjordes för första gången i 1982 års regionalpolitiska proposition.<sup>36</sup> Budskapet i propositionen var att en ny verklighet krävde en ny regionalpolitik. Länsplaneringen avskaffades och ortsklassificeringen skulle inte längre användas som styrinstrument i regionalpolitiken. Det nya budskapet var att regionalpolitiken skulle lösa problemen där de uppstod. Budskapet återspeglade det faktum att samtidigt som det gamla balansproblemet föreföll löst hade det uppstått nya regionala problem. I kölvattnet av oljekrisen ställdes viktiga delar av svensk industri – varvs-, gruv- och stålindustrin – inför akuta strukturproblem med nedläggningar och sysselsättningsminskningar som följd. Det nya regionala problemet hade sålunda formen av allvarliga lokala sysselsättningsproblem. Göteborg, Uddevalla Malmö, Landskrona, Hällefors, Borlänge, Munkfors, Hagfors, Fagersta, Ludvika och Luleå var några av de orter som representerade detta nya, lokala, regionala problem. Detta lokala problem, som uppstod flera år innan 1982 års regionalpolitiska proposition presenterades, hanterades inledningsvis från fall till fall. Varje problemregion fick sitt unika paket med åtgärder – Uddevallapaketet, Bergslagspaketet, Norrbottenspaketet etc. Under åren 1975–1980 var den ekonomiska omfattningen av detta icke-permanenta regionalstöd 3,5 gånger så stort som regionalpolitikens ordinarie företagsstöd. De ekonomiska omständigheterna hade på detta sätt omvandlat regionalpolitiken till en akut krispolitik.

I samband med utformningen av dessa paket introducerades nya medel. Paketerna utformades vanligtvis inom ramen för industripolitiken, varför de nya medlen aldrig kom att behandlas i de regionalpolitiska propositionerna. Det i särklass mest populära medlet var regionala investmentbolag med namn som Malmöhus Invest, Landskrona Invest, BergslagsInvest och Dala Invest. Totalt skapades ett tjugotal sådana under perioden 1970–1990. Ett viktigt politiskt syfte med tillkomsten av dessa bolag var att visa politisk handlingskraft, varför bildandet av dem sällan föregicks av någon genomgripande analys av de lo-

<sup>35</sup> Prop. 1978/79:112 Gällande se fortsatta regionalpolitiska medlen.

<sup>36</sup> Prop. 1981/82:113 Program för regional utveckling och resurshushållning.

kala förutsättningarna för att använda utvecklingsbolag som instrument för att hantera den aktuella krisen.<sup>37</sup> Det är möjligt att satsningarna fungerade som effektiva symboler för politisk handlingskraft, men idag råder det stor enighet om att investmentbolagens effekter på den lokala utvecklingen var försumbar.<sup>38</sup>

De förslag som lämnas i 1982 års proposition återspeglar den nya regionala verkligheten. Den svaga ekonomiska tillväxten och den förändrade problembilden präglar propositionen. Den svaga tillväxten innebär att utrymmet för att omlokalisera verksamheter från expansiva storstadsregioner till stödområdet har blivit mindre. Uppmärksamheten flyttades därför från regional omfördelning av produktion till insatser för att skapa ny produktion. I propositionen framhävs följaktligen att politiken måste bli mer tillväxtinriktad genom att initiera och stödja nyskapande och nyföretagande i stödområdet.

Problembilden hade förändrats genom att de regionala problemen som orsakades av rationaliseringar inom de areella näringarnas ersatts av akuta lokala strukturkriser som inträffade till stor överraskning och med kort varsel. Det nya regionalpolitiska problemet ställde sålunda krav på snabb reaktionsförmåga och god lokalkännedom. I propositionen föreslogs därför att ansvaret för regionalpolitiken skulle decentraliseras och att de regionala aktörerna skulle ges friare handlingsramar. Länsstyrelserna fick ansvar för ett sammanhållet anslag för regionala utvecklingsinsatser. Detta anslag skulle dels användas till existerande företagsstöd inom stödområdet – lokaliseringsbidrag, glesbygdsstöd, etc. – men det kunde också användas till andra typer av regionala utvecklingsinsatser som länsstyrelsen fann nödvändiga. Regeringens roll begränsades till att utforma ramarna för hur anslaget kunde användas samt att fördela resurserna mellan länen. Resursfördelningen mellan länen förut-sattes återspegla omfattningen av de regionalpolitiska problemen i varje län. Inom dessa ramar gavs länsstyrelserna sedan stor frihet att utforma insatserna. Ökningen av de regionalpolitiska medlen under de kommande åren innebar i första hand att länsstyrelsens ”fria” medel ökade. I efterhand blev det påtagligt att de ”fria” medlen markerade inledningen på regionalpolitikens omvandling från en politik fokuserad på företagsstöd till en projektbase-rad politik. Inom loppet av tio år hade dessa medel ökat från 35 miljoner till 200 miljoner. När sedan projektmedlen och det s.k. länsanslaget – lokaliseringsstöd och glesbygdsstöd – under budgetåret 1989/90 sammanfördes till ett anslag som länsstyrelserna bestämde över så mer än fördubblades de medel som allokerades till projekt.

<sup>37</sup> *SIND 1983:4 De regionala utvecklingsbolagen – instrument för industriell utveckling? 1996/1997:RR Riksdagens revisorers förslag angående statligt engagemang i regionala investmentbolag.*

<sup>38</sup> *Roger Svensson ”Statligt venture kapital i stort behov av omstrukturering” Ekonomisk Debatt nr. 7, 2001.*



## 5 En politik för regioner med naturgivna handikapp

1990-talets regionalpolitik, fram till medlemskapet i EU, gör ett förvirrat intryck. I propositionen till riksdagen våren 1990 lyser problembilden helt med sin frånvaro.<sup>39</sup> Regeringen nöjer sig med att slå fast att de regionalpolitiska problemen förväntas förbli stora i Norrlands inland, Bergslagen samt i andra delar av landet med stora skogs- och landsbygdsområden. Dessutom noteras att temporära regionala problem också finns i avgränsade industriregioner i mellersta och södra Sverige. Det påpekas att erfarenheterna ger vid handen att sådana regionalt koncentrerade strukturförändringar även i framtiden kommer att inträffa i olika delar av landet. Då det inte är möjligt att förutsäga var och när dessa strukturförändringar inträffar är det inte möjligt att i förväg formulera en politik för att hantera dem. I propositionen görs sålunda en skillnad mellan permanenta och temporära regionala problem och där den presenterade regionalpolitiken avser Norrlands inland och delar av Bergslagen som betecknas som regioner som genom sin belägenhet, gleshet och tätortsstruktur tillskrivs permanenta nackdelar i jämförelse med andra regioner.

Detta argument används också av departementschefen i hans argumentation för ett av propositionens nya regionalpolitiska medel – nedsatta sociala avgifter i stödområde 1. Åtgärden hade på försök införts i Norrbottens län 1983 och utvärderats i en ambitiös vetenskaplig studie av Peter Bohm och Hans Lind.<sup>40</sup> Studien visade att de sänkta sociala avgifterna inte hade någon påvisbar effekt på sysselsättningen. Möjligen kunde en viss positiv effekt på företagets vinster skönjas. Departementschefen avfärdar utvärderingens resultat med att nedsatta sociala avgifter och allmän löneavgift är regionalpolitiska instrument vars effekter kan avläsas först på lång sikt. För att effekterna på sysselsättningen ska kunna utvärderas är det därför nödvändigt att bibehålla stödet ytterligare några år. På grund av de höga kostnaderna för stödet, samt att dessa kostnader ökar i takt med löneutvecklingen, ansågs det emellertid nödvändigt att begränsa stödets geografiska omfattning till de områden som hade de största geografiska nackdelarna och till den typ av verksamheter som i störst utsträckning antogs bli påverkade av nedsättningen. I propositionen föreslogs därför att nedsättningen inte längre skulle avse Norrbottens län utan stödet skulle i stället rikta sig till företag i Norrlands inland, där företagen på grund av gleshet, avstånd m.m. har ett varaktigt högre kostnadsläge än på andra håll i landet. Genom en löpande utvärdering av stödsystemet skulle insikter om stödets effekter erhållas.<sup>41</sup>

Resultaten från en av de senaste utvärderingarna av nedsatta sociala avgifter ger stöd till Bohms och Lindhs slutsats. Studien visar att på kort sikt leder nedsättningen till ökade vinster och ökad omsättning men att effekten på vinsten klingar av över tid. Efter sju år syns svaga indikationer på att investeringsnivån påverkas. Däremot syns inte någon effekt på sysselsättningen. Forskarnas slutsats blir att nedsättningar har vissa kortsiktiga effekter som emellertid klingar av över tid och att de långsiktiga effekterna är osäkra.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Prop. 1989:90:76 Regionalpolitik för 90-talet.

<sup>40</sup> Peter Bohm & Hans Lind "Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?" *Ekonomisk Debatt* 5, 1989 och Peter Bohm & Hans Lind "Policy evaluation quality – a quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden" *Regional Science and Urban Economics* 23, 1993.

<sup>41</sup> Prop. 1989:90:76 Regionalpolitik för 90-talet.

<sup>42</sup> Tillväxtanalys Regionalpolitiska effekter av sänkta sociala avgifter. Rapport 2012:1.

Den nya synen på regionalpolitiken som en politik för regioner med permanenta handikapp klargjordes ytterligare i den efterföljande propositionen våren 1994.<sup>43</sup> I den propositionen presenteras de regionala problemen i avlägsna regioner med gles befolkning som permanenta. Regionalpolitiken förväntades inte kunna erbjuda någon lösning på dem. Cirkeln är i en mening på väg att slutas. Problembeskrivningen antyder att regionalpolitiken åter är på väg att bli Norrlandspolitik med syftet att permanent stödja Norrlands inland för att dämpa de smärtor som den ekonomiska utvecklingen ger upphov till.

1994 års proposition var också nyskapande i ett annat avseende. I propositionen ägnades stor uppmärksamhet åt politikområden av särskild betydelse för den regionala utvecklingen – den s.k. ”stora” regionalpolitiken. Budskapet var att alla områden har en territoriell dimension i den meningen att många tunga sektorpolitikområden har ett påtagligt geografiskt nedslag. Därför framhölls vikten av att den regionala dimensionen beaktas i samband med politikutformningen inom områden som utbildning och forskning, kommunikationer och transporter, näringslivspolitik och kultur. I propositionen antyds att den ”stora” regionalpolitiken är långt viktigare än den ”lilla” för den regionala utvecklingen i landet. Regeringen påpekar att det regionalpolitiska anslaget i statsbudgeten endast utgör cirka 0,5 procent av statens totala utgifter, och att användningen av dessa medel kan förväntas påverka den regionala utvecklingen endast marginellt. Huvuddelen av texten i budgeten ägnas sedan åt de företagsinriktade åtgärder som enligt texten endast marginellt påverkar den regionala utvecklingen. Regeringen slår fast att de existerande företagsinriktade åtgärderna i stort sett har fungerat väl. De presenteras som ett viktigt komplement till den ”stora” regionalpolitiken och dessa åtgärder bör därför intensifieras. Påståendet att de företagsinriktade åtgärderna i stort sett fungerat väl bygger på, och är en välvillig uppsummering av, resultaten från en analys genomförd av NUTEK.<sup>44</sup> Slutsatsen i NUTEK:s rapport var att de regionalpolitiska stöden totalt sett hade haft en begränsad betydelse för utvecklingen i stödområdet. I vissa fall hade stödinsatserna bidragit till att konservera befintlig näringsstruktur. Som det mest framgångsrika stödet framhövdes stödet åt tjänsteföretag som valde att lokalisera distansoberoende tjänsteverksamheter som callcenter i stödområdet.

DHL:s etablering av en bokningscentral i Ljusdal var det återkommande exemplet på en framgångsrik sådan omlokalisering. DHL hade vid denna tidpunkt ett hundratal bokningsenheter utspridda i Europa. I Sverige hade företaget bokningsenheter på fem orter varav en fanns i Bromma, Stockholm. Denna enhet hade hög personalomsättning och en orationell organisation varför företaget övervägde en omlokalisering. Löfte om statligt stöd vid flytning gjorde att valet föll på Ljusdal. Redan kort tid efter att verksamheten flyttat till Ljusdal hade produktiviteten ökat med 25 procent jämfört med när verksamheten fanns i Bromma och bokningscentralen i Ljusdal hade etablerat sig i toppen av DHL:s produktivitetliga omfattande alla företagens europeiska bokningsavdelningar.<sup>45</sup> Logiken bakom omlokaliseringarna av distansoberoende tjänsteproduktion var densamma som för produktionsenheter inom industrin under 1960-talet. En hög lönekostnad i kombination med stor personalomsättning vid enheterna i storstadsregionerna gjorde det ekonomiskt attraktivt att söka alternativa lokaliseringar i andra regioner. Regionalpolitiken bidrog i detta sammanhang till att öka stödområdets attraktivitet i konkurrensen om dessa omlokaliseringar.

<sup>43</sup> Prop. 1993/94:76 Bygder och regioner i utveckling.

<sup>44</sup> NUTEK 1993:43 Värdet av regionalpolitiken.

<sup>45</sup> Ds 1993:78 En tillväxtfrämjande regionalpolitik.

När det gällde medlen i det företagsinriktade stödet så var förändringarna ytterst marginella. Lokaliseringslån som hade återinförts 1992 permanentades. Storleken på lokaliseringsstödet till tjänsteföretag skulle grundas på antalet nytillkomna helårsanställda i stället för på storleken av investeringen i anläggningstillgångar. Utvecklingsbidraget föreslogs också kunna ges formen av ett villkorslån, separat eller tillsammans med ett bidrag. I övrigt konstaterades att systemet med nedsatta socialavgifter samt transportstödet skulle behållas oförändrat. Huvudargumentet för detta var att de två stödformerna kompenserade för de permanenta merkostnader som det geografiska läget gav upphov till.

## 6 Regionalpolitik för hela landet

I propositionen från 1994 understryks att regionalpolitiken ska bidra till att utveckla livskraftiga regioner i alla delar av landet. Det förordas också att regionalpolitiken i större utsträckning än hittills ska främja ekonomisk tillväxt i hela Sverige. Skrivningen antyder att regionalpolitiken var på väg att omvandlas från en geografisk fördelningspolitik riktad mot stödområdet till att bli en tillväxtpolitik för hela landet. Några spår av en sådan omvandling kan emellertid inte skönjas i den diskussion av åtgärder som upptar merparten av utrymmet i propositionen.

Den nya synen slog igenom med full kraft i 1998 års proposition<sup>46</sup> där fokus är på regional tillväxt. Regionalpolitiken delas i propositionen upp i en del benämnd regionalpolitik inriktad mot insatser i ”utsatta regioner” och en annan del benämnd regional näringspolitik som omfattar hela landet. Den första delen representerar fördelningspolitiken och arvet från lokaliseringpolitiken medan den andra representerar tillväxtpolitiken.

Huvudargumentet i propositionen för en regional tillväxtpolitik var att öka den ekonomiska tillväxten genom att ta till vara den tillväxtpotential som finns i alla landets regioner. Låg ekonomisk tillväxt i landet omvandlades på detta sätt till ett territoriellt problem. Att regeringen valde denna ansats ska sannolikt ses mot bakgrund av att alternativet vid denna tidpunkt framstod som politiskt oacceptabelt. Den dåvarande borgerliga regeringen tillsatte 1992 en ekonomikommission bestående av ekonomer och statsvetare från universitetsvärlden. Till kommissionen knöts också två utländska professorer som sakkunniga. I sin slutrapport framhävde kommissionen att Sveriges ekonomiska problem i betydande utsträckning återspeglade svagheter i den svenska modellen som rymde föråldrade institutioner och regelsystem. Den svenska modellen är ingen modell som byggts utifrån en ritning utan är beteckningen på vissa särdrag i det svenska samhället som växte fram under 1930-talet. Enligt kommissionen tjänade dessa särdrag utvecklingen i Sverige väl fram till 1970-talet medan de därefter hade utgjort ett hinder för ekonomisk tillväxt.<sup>47</sup> Kommissionens perspektiv överensstämde väl med aktuell teoribildning om långsiktig ekonomisk utveckling enligt vilken ett lands förmåga att förändra de institutionella ramarna i takt med att omvärlden förändras är avgörande för en långsiktig framgångsrik ekonomisk utveckling.<sup>48</sup>

Kommissionens arbete var tänkt att tjäna som underlag för en politisk diskussion om vad som skulle göras. Så blev ej fallet då socialdemokraterna, som satt i opposition, till varje pris ville bevara den unika svenska modellen. De tolkade kommissionens rapport som en plädering för ett systemskifte. Så när socialdemokraterna vann regeringsmakten året efter ekonomikommissionen presenterat sin slutrapport så förändrades spelplanen. Socialdemokraternas tillväxtpolitik skulle vara en politik som utformades inom de ramar som den svenska modellen och dess institutioner representerade. Ett regionalt perspektiv på tillväxtpolitiken gav lösningen. Den regionala näringspolitiken med sina tillväxtavtal var ett sätt att öppna för nya tillväxtfrämjande initiativ inom ramen för den existerande svenska modellen. Genomförandet av politiken underlättades också av att ansatsen överensstämde väl med EU:s strukturfondsprogram.

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd.

<sup>47</sup> SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik.

<sup>48</sup> Douglass C. North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1990.

Med en landsomfattande regional näringspolitik vid sidan av den traditionella regionalpolitiken förändrades också retoriken kring politiken. Budskapet var att det var nödvändigt att förstärka de regionalpolitiska insatserna inom främst den ”stora” regionalpolitiken. Regeringen framhävde att de regionalpolitiska företagsstöden fungerade i huvudsak väl och hade bidragit till att näringslivet utvecklades i de regionalpolitiskt prioriterade områdena. Detta trots att företagsstödsutredningen, som redovisat sina resultat innan propositionen skrevs, kommit till en annan slutsats och föreslog en avveckling av de nedsatta socialavgifterna.<sup>49</sup> Den regionalpolitiska propositionens förslag till förändringar i stödformerna inskränkte sig till att stödformen regionala utvecklingslån skulle avvecklas. Företagens kapitalbehov skulle i stället tillgodoses av Norrlandsfonden, som fick ett kapitaltillskott för ändamålet, och Almi Företagspartner AB. Argumentet var att bedömningar av låneansökningar kräver en professionell kompetens som det kan vara svårt för länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan att förvärva. Regeringen annonserade också att en analys av hur staten bäst stödjer utvecklingen av näringslivet i de utsatta regionerna kommer att genomföras. Dessutom påpekades i propositionen att uppföljningen av vissa stödformer behövde förbättras och effekterna av de nedsatta sociala avgifterna på nytt utvärderas.

Den inledda omvandlingen av regionalpolitiken fullföljdes med en radikal förändring som lanserades i den proposition som överlämnades till riksdagen i september 2001.<sup>50</sup> Regeringen inledde propositionen med att klargöra att med den presenteras ett nytt politikområde för hela landet. Politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik sammanfogas till det nya politikområdet regional utvecklingspolitik. Målet för den nya politiken är att skapa väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. De viktigaste instrumenten är sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. Med andra ord fokus på den ”stora” regionalpolitiken. Regionala program utgör grunden för arbetet. En titt på innehållsförteckningen, med kapitelrubriker som *Dynamiska regioner – en förutsättning för utveckling*, *En ny politik för regional utveckling i hela landet*, och *Åtgärder för att främja regional utveckling i hela landet*, ger ett intryck av den gamla regionalpolitiken med sitt företagsstöd och sitt fokus på stödområdet försvunnit. Så är emellertid inte fallet. Det nya är att politiken övergått från att vara en politik baserad på generella stödformer för utvalda regioner till att bli en politik som innehåller en bred palett av orelaterade åtgärder. I många fall är uppgiften att lösa konkreta lokala problem eller att stödja utvalda verksamheter. Sålunda föreslås fortsatta insatser för att stödja omstruktureringen av kommunala bostadsföretag, en fortsatt utbyggnad av bilklustret i övre Norrland ska utredas, varumärket Fjällvärlden ska utvecklas och marknadsföras, lokalisering av en djurskyddsmyndighet utredas och beslutas, kartläggning av projekt som syftar till att utveckla småskaliga kretsloppssystem genomföras och ett program för hållbar tillväxt inom det nationella träklustret initieras etc.

Det företagsinriktade stödet syftar enligt texten i inledningen av propositionen till stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap. Med en sådan ingång är det knappast förvånande att existerande stödformer inte intar någon framträdande plats i texten. Regeringen uttalar en principiell inställning mot att använda bidrag som stödform. När behov av marknaskompletterande finansieringsinsatser föreligger ska det enligt regeringen främst ges i former som innebär en återbetalning av det erhållna kapitlet. Lån är att föredra framför stöd. Staten ska i första hand inrikta sig på att förstärka sina insatser för att främja

<sup>49</sup> *SOU 1996:69 Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag.*

<sup>50</sup> *Prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

entreprenörskap och ökat nätverksbyggande mellan olika företagare och mellan företag och olika institutioner. Med denna utgångspunkt vore det föga förvånande om regeringen föreslog att den gamla regionalpolitikens selektiva företagsbidrag skulle upphöra. Småföretagsstödet, ett investeringsbidrag till företag med färre än 50 anställda, avskaffas följderiktigt. Regeringens hänvisar dels till sin principiella inställning till selektiva bidrag och dels till att småföretagsstöd främst har beviljats i tätorter utanför nationella stödområdet. I dessa tätorter bör marknadens aktörer, enligt regeringen, ta ett ökat ansvar. Argumentationen ger en antydning om regeringen kan tänka sig selektiva bidrag till mottagare i stödområdet, även om det inte uttalas tydligt. När det gäller sysselsättningsbidraget, det regionala utvecklingsbidraget och landsbygdsbidraget intar regeringen en pragmatisk hållning och föreslår att bidragen tills vidare blir kvar. Ett argument för denna pragmatiska hållning är att de ingår som viktiga verktyg i EU:s strukturfondsprogram. Skrivningen förmedlar ett intryck av att regeringen anser att företagsstödet hör till det förgångna, men att det av pragmatiska skäl inte avvecklas vid detta tillfälle. En möjlig tolkning är att regeringen genom att omvandla företagsstödet till en fotnot i en bred regional utvecklingspolitik som omfattar hel landet avser att bädda för en framtida nedläggning i tysthet.

Nedsättningen av de sociala avgifterna i stödområdet upphörde vid årsskiftet 1999/2000 i avvaktan på EU-kommissionens slutliga ställningstagande i frågan om huruvida stödet var förenligt med EG:s statsstödsregler. EU:s beslut blev att stödformen inte var förenlig med statsstödsreglerna. I propositionen föreslår regeringen därför en metod att kringgå beslutet. De sociala avgifterna i stödområdet ska fortsättningsvis vara desamma som i övriga landet men den bas på vilken avgifterna grundar sig ska vara mindre i stödområdet. Resultatet blir att de sociala avgifter som företagen i stödområdet betalar blir lägre än motsvarande avgifter för företag i andra delar av landet. Förändringen innebär att nedsättningen av de sociala avgifterna upphör samtidigt som den nya beräkningsmodellen innebär att kostnadsreduktionen för företagen består. Några argument för varför det är viktigt att behålla systemet med nedsatta sociala avgifter i stödområdet ges inte.

Propositionen som regeringen lade fram 2001 är den senaste regionalpolitiska propositionen. Tidigare var praxis att en ny proposition presenterades under varje mandatperiod. Med tanke på att den senaste propositionen består av en bred samling insatser men saknar såväl en konkret problembeskrivning som en koncis målsättning så försvinner behovet av en proposition som täcker fältet. De gamla propositionerna präglades av tanken att politikens uppgift var att lösa ett regionalt problem. Den sista propositionen har övergivit detta problembaserade angreppssätt. Propositionens syfte förefaller i stället vara att redovisa allt regeringen vill göra under rubriken regional utvecklingspolitik.

Tio år efter den senaste regionalpolitiska propositionen, och med en annan regering sedan sex år tillbaka, är det oklart om den nya regionalpolitik som då lanserades fortfarande är giltig. På näringsdepartementets hemsida talas det nu om en regional tillväxtpolitik i stället för regional utvecklingspolitik. Ambitionen är att hela Sveriges utvecklingskraft, hållbara utvecklingspotential och sysselsättningsmöjligheter ska tas till vara. Målet för politiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Det primära verktyget för denna politik är regionala strategier och program. På en annan sida står att inom den regionala tillväxtpolitiken ryms såväl selektiva som generella typer av företagsstöd. Regeringen slår fast att möjligheterna att lämna stöd till företag begränsas av EG:s statsstödsregler. Dessa regler styr också omfattningen av, och utseendet på, stödområdet. Av hemsidan framgår att regionalt investeringsstöd och sysselsättningsbidrag båda ska främja en hållbar tillväxt i stödföretagen och därmed en regional hållbar tillväxt. Det regionala transportbidraget kompenserar för kostnadsnackdelar vid transporter till och

från företag i stödområdet. Regionalt nedsatta sociala avgifter ska stimulera småföretagandet och bidra till en god service i stödområdet. I ljuset av erfarenheterna från regionalpolitikens historia framstår förhoppningarna om en regional tillväxtpolitik som fromma. Historien ger visst stöd för uppfattningen att regionalpolitiken har påverkat omlokaliseringen av existerande produktion. Däremot framstår politikens förmåga att bidra till uppkomsten av ny produktion som närmast försumbar. Erfarenheterna från regionalpolitikens historia ger ett intryck av att regionalpolitiken varit effektivare som fördelningspolitik än som tillväxtpolitik.

## 7 Från fokuserad lokaliseringspolitik till bred tillväxtpolitik

Bakom lokaliseringspolitikens införande på 1960-talet låg ett omfattande utredningsarbete som hade pågått under många år. Det fanns en tydlig problemformulering och en övertygande förklaring till vad som orsakat problemet. När väl politiken infördes skedde det som en tidsbegränsad försöksverksamhet som skulle utvärderas innan beslut om att den skulle bli permanent skulle fattas. En expertgrupp knuten till regeringskansliet inrättades för att utvärdera försöksverksamheten och bidra till utvecklingen av politikområdet. Gruppen tog hjälp av landets ledande akademiska expertis inom området. Några av de stödåtgärder som tidigt infördes – lokaliseringsstödet och transportstödet – har överlevt fram till idag trots att återkommande utvärderingar visat att de har små eller försumbara effekter.

Under 1970-talet hade det regionala balansproblemet försvunnit. Avfolkningen av Norrlands inland hade bromsats upp liksom expansionen i storstadsområdena. Industrisysselsättningen i stödområdet växte. Det var ett lägligt tillfälle att diskutera lokaliseringspolitikens avveckling. I stället blev regionalpolitiken ett element i regeringens storslagna planeringsambitioner. Ett komplext planeringssystem byggdes upp för att styra utvecklingen mot en framtid där välfärden var jämnare fördelad geografiskt. Tyvärr var ”tajmingen” osedvanligt dålig. Den nya politiken, som förutsatte en jämn och hög tillväxt, infördes just när ett kvartsekel av jämn och hög tillväxt avlöstes av en oljekris med efterföljande djup lågkonjunktur. Det ekonomiska utvecklingsmönstret förändrades. Låg tillväxt och återkommande strukturkriser blev den nya tidens signum. Planeringsambitionererna övergavs och regionalpolitikens nya fokus blev ett växande antal lokala strukturproblem.

Den stora svenska devalveringen 1982, tillsammans med årtiondets rekordlånga högkonjunktur, gjorde att strukturproblemen tonade bort. Vid ingången till 1990-talet återstod bara det gamla välkända Norrlandsproblemet. Avfolkningen i Norrlands inland hade tagit fart på nytt och fortsatte nu i oförminskad omfattning. Problemet tycktes permanent och förklarades med att den geografiska belägenheten, glesheten och frånvaron av större urbana centra gav regionen ett permanent handikapp. Det var i diskussionen av detta problem som uppmärksamheten kom att riktas mot den stora regionalpolitiken. Offentliga verksamheter som utbildning, sjukvård, post och kommunikationer, systembolag etc. föreföll spela en större roll för utvecklingen i dessa områden än den ”lilla” regionalpolitikens företagsstöd. I förlängningen av denna diskussion fanns frågan om avfolkningen av det inre stödområdet var en process som var omöjlig att stoppa. Om så var fallet borde naturligtvis insatserna riktas om mot insatser för att hantera tillbakagången och för att säkra levnadsvillkoren för de som valde att stanna kvar. Ur detta perspektiv framstår utformningen av statsbidragssystemet till kommunerna som långt viktigare än de företagsstöd som ryms i den ”lilla” regionalpolitiken.

Den diskussionen blev aldrig aktuell. Politiken tenderar att föredra att se möjligheter framför krympning och avveckling. Genom att göra regionalpolitiken till en politik som omfattade hela landet vändes blicken mot ett annat håll. Målet för politiken blev utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Den ”lilla” regionalpolitiken omvandlades på detta sätt till ett utgiftsområde. Målet för detta utgiftsområde var att underlätta för näringslivet i stödområdet att utvecklas så att det kunde bidra till att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken.



Från att ha varit en målinriktad politik för ett utvalt geografiskt område har regionalpolitiken integrerats i den regionala utvecklingspolitiken som är namnet på det paraply som rymmer allehanda insatser av regional karaktär. Denna nya politik kan bäst beskrivas som ett försök att främja den territoriella dimensionen i alla politikområden. Ambitionen är att på regional nivå integrera olika politikområden på ett sätt som är bäst för regionen och landet. Det som är bra för enskilda regioner förutsätts vara bra för landet. Ett argument för en sådan ansats är att politikens slagkraft ökar med en effektiv koordinering av olika politikområden. Frågan som inställer sig är: Vilken roll kan den ”lilla” regionalpolitiken spela i ett sådant sammanhang?

## 8 Höjda ambitioner

Genomgången av regionalpolitikens utveckling sedan 1960-talet avtäcker ett mönster som i vissa avseenden är specifikt för regionalpolitiken och i andra avseenden reflekterar en allmän förändring av politik och samhälle. En lärdom från regionalpolitiken är att dess mest dynamiska element är målformuleringen. I varje proposition presenteras en ny målformulering, i vissa fall en radikalt annorlunda formulering i andra fall en lätt modifierad version av föregående mål. Den ödmjukhet som präglade målen i de tidigare propositionerna har med tiden försvunnit. 1972 års målsättningsproposition blev startpunkten för denna utveckling. Mönstret i propositionstexten är att den förda politiken varit framgångsrik men otillräcklig varför det dags att höja ambitionsnivån. Målformuleringen ger ett intryck av vilka förhoppningar som regeringen knyter till politiken. Då förändringarna i de medel som används inte uppvisar motsvarande dynamik, blir resultatet att gapet mellan de mål som ska uppnås och de medel som ställs till förfogande fortgående växer. Under vissa perioder växte gapet mellan mål och medel till en avgrund. I en proposition från 1990-talet slås det fast att det överordnade målet för regionalpolitiken är uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgare i hela riket.<sup>51</sup> De medel som anvisas är olika stödformer som riktar sig till glesbefolkade delar av landet. Togs målen på allvar vore sannolikt regionalpolitiska insatser i förortskommuner som Botkyrka och Södertälje mer motiverade än företagsstöd i Arjeplog och Lycksele. Frikopplas målformuleringen på detta sätt från medlen så leder det rimligtvis till att politiken förlorar i trovärdighet.

Den politiska operativa utmaningen blir sålunda att formulera intentionerna med politiken på ett sådant sätt att konflikten med de tillgängliga medlen inte blir uppenbar. I senare propositioner har ett nytt grepp för att uppnå detta testats. I den har målformuleringen ersatts av en vagare skrivning om vad det handlar om. Där avslutas inledningskapitlets breda exposé över vad som bör göras och förhindras med att det ytterst handlar om dels en politik för tillväxt i alla Sveriges regioner, dels om en livskvalitet som gör det möjligt för människor att förverkliga sina drömmar och livsstilar.<sup>52</sup> Budskapet är att även om politiken ytterst handlar om detta innebär det inte att den presenterade regionala utvecklingspolitiken ensam förväntas leda till målet. Den ska endast bidra till att föra Sverige i riktning mot detta mål. Målet har omvandlats till en vision som mer uttrycker en idealbild än ett konkret mål som uppnådda resultat kan värderas emot.

Den form som de växande politiska ambitionerna tagit sig får två konsekvenser. Det finns en uppenbar risk för att politiken förlorar sitt fokus. En regional utvecklingspolitik byggd på ovanstående vision blir till ett paraply som kan inrymma allehanda typer av insatser. Risken är påtaglig att politiken kommer att få formen av en pyttipanna av olika typer av åtgärder som endast har det gemensamt att de inrymmer en regional aspekt.

<sup>51</sup> Prop. 1994/1995:161 Regionalpolitik.

<sup>52</sup> Prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

## 9 Problembeskrivningen förlorar sin skärpa

Den aktiva lokaliseringpolitiken introducerades som ett svar på ett konkret problem – utflyttningen från skogslänen. Under några år på 1970-talet såg det ut som om problemet var löst. Utflyttningen stoppade upp och den eftersträvade regionala balansen uppnåddes. Snart uppstod en ny typ av problem. Svag ekonomisk tillväxt i förening med överkapacitet inom delar av svensk industri resulterade i kraftig sysselsättningsminskning i många svenska industriorter. Regionalpolitiken blev då ett verktyg för att hantera dessa akuta lokala kriser. När den akuta fasen av dessa kriser var över skiftade regionalpolitiken fokus från regionala problem till regioner med handikapp. Vissa regioner ansågs, genom sitt läge, sin gleshet och sin avsaknad av större urbana centra, ha permanenta handikapp medan andra till följd av sin ekonomiska specialisering uppvisade temporära handikapp.

Över tid har sålunda problembeskrivningen blivit allt mindre genomarbetad och ersatts först med en beskrivning av situationen i utpekade regioner och senare med en mer allmän beskrivning av vad som ska förhindras och uppnås. Nedanstående citat från 2001 års proposition är en god illustration på en sådan allmän beskrivning.

*”Tudelningen av Sverige måste hindras, och broar byggas mellan stad och land. Hela landet har mycket att vinna på att samarbeta, bristande – eller ojämn – tillväxt skapar problem. Både problem i nuvarande tillväxtregioner liksom i regioner som i dag upplever stora strukturella förändringar måste tas på allvar. Den generella politiken – så som infrastrukturen, kommunernas ekonomi och utbildningsfrågorna – är avgörande för alla regioners möjligheter att utvecklas. Därutöver behövs även särskilda stimulerande insatser. Behovet av insatser varierar givetvis i olika delar av landet.”<sup>53</sup>*

Men en sådan problemställning finns det stor risk för att de tillgängliga medlen kommer att bestämma vilka problem som adresseras i stället för att det formulerade problemet bestämmer vilka medel som ska användas. Politiken kommer i sådana fall att påverkas mer av aktuella modeströmningar i politikens värld – kluster, regionala innovationssystem, hållbar utveckling, ”smart growth” – än av det problem som politiken avser att hantera. Ett argument för detta angreppssätt skulle kunna vara att när de gamla konkreta regionala problemen är lösta är det följdriktigt med en breddad ansats.

Mot detta argument talar det faktum det regionala problem som gav upphov till den aktiva lokaliseringpolitiken är lika aktuellt i dag som då. Dagens regionala situation uppvisar slående likheter med dåtidens. Då ställdes avfolkningen av inlandet mot storstadsregionernas snabba tillväxt. Inlandets avfolkning har fortsatt och är en lika stor realitet i dag som då, samtidigt som tillväxten i storstadsregionerna sedan några årtionden på nytt har skjutit fart. Sedan 1995 har befolkningen i stödområde A minskat med 11 procent, samtidigt som befolkningen i de tre storstadsregionerna ökat med 13 procent. Att detta problem inte längre tilldrar sig samma intresse som förr kan bero på flera saker. Utflyttningen från stödområdet innebär att den andel av Sveriges befolkning som lever i området fortgående minskar. Andelen har nu nått 4 procent och är fortsatt på väg neråt. Det bor numera nästan tio gånger så mycket folk i de tre storstadsregionerna. En annan förklaring kan vara det faktum att det ursprungliga regionala problemet efter 50 år med regionalpolitik tas till intäkt för att denna avfolkning manifesterar en mångfasetterad process som inte kan brytas med regionalpolitik. Kanske hade den ödmjukhet departementschefen gav uttryck för i den

<sup>53</sup> Prop 2001/02: 4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. sid 6.

första lokaliseringspolitiska propositionen, när han framhöll att den pågående koncentrationsprocessen vad avsåg befolkning och näringsliv i sina huvuddrag inte gick att påverka, fog för sig.<sup>54</sup> Om så är fallet borde det öppna upp för en diskussion om hur konsekvenserna av en fortsatt avfolkning ska hanteras politiskt. Att diskutera avfolkningsstrategier har hittills varit politiskt tabu.

Storstadsregionernas expansion är ett annat regionalt problem med rötter i 1960-talet. Problemet är kanske mindre att de växer och mer den polarisering som följer med den pågående samhällsomvandlingen. De nya kunskapsintensiva verksamheterna tenderar att koncentreras till storstadsregioner vilket bidrar till att attrahera den unga, ambitiösa och välutbildade arbetskraften. Många välutbildade ungdomar väljer Stockholmsregionen, färre Göteborgs- och Malmöregionen, och en del väljer internationella centra som London och New York. Globaliseringen förefaller leda till att det i storstadsregioner sker en specialisering på kunskapsintensiva tjänsteverksamheter som gör starka avtryck på det liv som personer verksamma inom dessa näringar lever. Samtidigt som likheterna mellan det liv dessa människor lever i olika storstäder världen över ökar, blir det allt mer påtagligt att skillnaderna mellan landets storstadsregioner och andra delar av landet vidgas. Skillnaden mellan det liv som välutbildade i kunskapsintensiva och kreativa näringar lever i Stockholm och det liv som industriarbetaren i Sandviken lever växer. En sådan utveckling kan leda till ökade klyftor och på sikt hota samanhållningen i samhället. Komplexiteten i frågeställningen gör att man bör närma sig den med samma ödmjukhet som man en gång närmade sig utflytningsproblemet. Vilka möjligheter har man att med politiska medel påverka utvecklingen? Är det ens önskvärt att påverka den? Om man vill göra något, vilka typer av insatser finns tillgängliga samt vilka kan konsekvenserna av insatserna bli?

Ett annat problem som regeringen flitigt adresserat, och som också rymmer en regional dimension, är utanförskapet. Hittills har regeringen hanterat detta problem med institutionella förändringar. En väg framåt skulle kunna vara att komplettera detta med en regional approach. Väljer man att fokusera på detta problem krävs det en inledande diskussion av vad som konstituerar ett utanförskap. Definitionen av utanförskapet har sannolikt en avgörande betydelse för hur utanförskapets geografi avtecknar sig. Som problem har utanförskapet en påtaglig likhet med inlandsproblemet. Under 1960-talet definierades detta som ett arbetsmarknadsproblem med två möjliga lösningar. Den lösning som prioriterades var insatser för att förmå människor att flytta till andra regioner med ett större utbud av arbetstillfällen. För dem för vilket detta inte var ett alternativ skulle lokaliseringspolitiken bidra till att skapa arbetsplatser i regionen. Modellen känns igen från diskussionen om utanförskap. En strategi är att hjälpa folk att flytta till platser där förutsättningarna för att bryta utanförskapet är bättre. Det andra alternativet är att likt lokaliseringspolitiken vidta åtgärder för att underlätta för invånarna att bryta utanförskapet. Argumentet för att lyfta fram den regionala dimensionen av detta problem är att de insatser som krävs för att bryta utanförskapet varierar med den regionala kontexten. Insatser som fungerar i ett mindre samhälle behöver inte fungera i en storstadsmiljö.

---

<sup>54</sup> Prop 1964:183 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m.

## 10 Nya medel läggs till de gamla

Regionalpolitiken präglas av en intressant kombination av förnyelse och stabilitet. På en retorisk nivå har regionalpolitiken kännetecknats av stor dynamik, medan det har skett förhållandevis få större förändringar i de använda medlen för företagsstöd. Argumenten för de nya medel som har tillförts har varierat och effekterna av dem har i många fall visat sig försumbara. Trots det har många medel levt kvar under lång tid. Medan politikens målformuleringar uppvisar tvära kast, kännetecknas utvecklingen på medelsidan av kontinuitet. Gamla medel kompletteras försiktigt med nya. Radikala förändringar i medlen som motsvarar förändringarna i målformuleringarna lyser med sin frånvaro.

När lokaliseringspolitiken infördes var lokaliseringsslån och lokaliseringsbidrag de medel som anvisades. Valet av just dessa medel förklaras av att inspirationen till politikens utformning hämtades från Storbritannien. Landet hade sedan 1947 bedrivit en lokaliseringspolitik som syftade till att omfördela industriproduktion från de överhettade storstadsregionerna till problemregionerna i norr. När det svenska lokaliseringsbidraget utvärderades inför 1970 års proposition konstaterades det att åtgärderna bidragit till ökad sysselsättning inom industrin i stödområdet. Att sysselsättningsökningen var mindre än förväntat förklarades med konjunkturläget. Också senare utvärderingar har påvisat att lokaliseringsstödet har viss effekt, även om svårigheter att klarlägga orsakssambanden gör storleken av effekten osäker och sannolikt varierar den över tid. Stödformen förefaller ha störst effekt under perioder när expansionen i storstadsregioner skapar ett starkt ekonomisk tryck på vissa typer av verksamheter att finna alternativa lokaliseringar utanför dessa regioner. Så var fallet med tillverkningsindustrin under 1960-talet och med distansoberoende standardiserad tjänsteproduktionen under 1990-talet. Under sådana omständigheter kan lokaliseringsstödet påverka de utflyttande företagens val av lokaliseringsort. Stödet innebär att orter i stödområdet ges en konkurrensfördel i konkurrensen om de utflyttade verksamheterna.

Lokaliseringsstödet eller regionalt investeringsstöd har som stödform funnits under hela regionalpolitikens historia och har egentligen inte ifrågasatts förrän i 2001 års proposition. Argumentet mot stödet i denna text är principiellt och omfattar i princip alla former för selektiva företagsstöd. Trots argumentationen mot denna typ av företagsstöd föreslås i propositionen att stödformen ska finnas kvar tills vidare. Resonemanget i propositionen ger till och med ett intryck av att om den ekonomiska situationen i stödområdet är tillräckligt svår så kan regeringen även på lång sikt, trots de framförda principiella invändningarna, tänka sig fortsätta med lokaliseringsstödet.

Transportbidragets roll i regionalpolitiken illustrerar hur politikens logik kan avvika från ekonomisk logik. I det utredningsarbete som föregick den första lokaliseringspolitiska propositionen genomfördes en omfattande analys av hur de ekonomiska förutsättningarna för lokalisering av industriproduktion varierade i landet. Slutsatsen var att olikheter i transportkostnader spelade en underordnad och över tiden minskande roll för industriproduktionens lokalisering. Detta var sannolikt en orsak till att transportstödet inte fanns med i de två första regionalpolitiska propositionerna. Transportstödet introducerades i stället i en separat proposition från kommunikationsdepartementet. Omfattningen av stödet växte snabbt så att det under 1970-talet motsvarade nästan hälften av det totala regionalpolitiska

stödet till företag.<sup>55</sup> Stödreglerna har förändrats över tid. Stödprocenten och minsta avstånd för stöd har höjts och sänkts över tid, men stödformen har bestått trots att den redan när den infördes ansågs verkningslös. De utvärderingar som gjorts under åren har inte kommit till slutsatser som givit någon anledning att revidera synen på åtgärdens effekter.

Bilden är likartad för de nedsatta socialavgifterna som infördes på försök 1983. Teoretiskt fanns det starkare argument för denna åtgärd än för transportstödet, då företagens lönekostnader var i storleksordningen sex gånger så stora som deras transportkostnader. I praktiken visar emellertid utvärderingar att stödet inte haft några mätbara effekter på sysselsättningen. Trots detta överlevde de nedsatta socialavgifterna fram till dess att EU-kommissionen slog fast att åtgärden var oförenlig med EG:s statsstödsregler och Sverige uppmanades att upphöra med stödet. Regeringen ansåg det emellertid så angeläget att bevara stödformen att det var mödan värt att lägga ner energi på att omforma utformningen av stödet så att det blev förenligt med statsstödsreglerna.

Det faktum att transportstödet och de nedsatta socialavgifterna överlevt trots att stödformerna inte märkbart bidragit till att de regionalpolitiska målen uppnåtts kan förklaras med stödformernas politiska legitimitet. Det politiska stöd som finns för åtgärderna överstiger med bred marginal stödets effektivitet. Två faktorer ligger bakom de två stödformernas starka politiska legitimitet. För det första appellerar åtgärderna till vardagsförnuftet. Stöd-områdets avlägsna geografiska belägenhet i förhållande till landets befolkningskoncentrationer innebär rimligtvis att företag lokaliserade där genom långa transporter har en kostnadsnackdel. Vardagsförnuftet bakom de nedsatta socialavgifterna är inte lika direkt. Stödet kan emellertid ses som en indirekt kompensation för de olägenheter som är förenade med produktion i stödområdet.

För det andra är rättvisa ett ur politisk legitimitetssynpunkt långt viktigare begrepp än om medlen leder mot måluppfyllelse. Med tanke på stödområdets naturgivna handikapp upplevs det av många som rättvist att företagen i dessa delar av landet får kompensation i form av stöd till transporter och löner. Med en sådan utgångspunkt blir beslut om att ta bort stödformerna automatiskt en politik som främjar orättvisa. Hänvisningar till stödets försumbara effekter väger lätt som argument om det är rättvisa som är det centrala.

Det finns en tredje faktor som också kan ha bidragit till stödformernas överlevnad. Till skillnad från det regionala investeringsstödet, vars målgrupp är det begränsade antal företag som avser att göra en investering i området, riktar sig transportstöd och nedsatta socialavgifter till ett stort antal företag som är verksamma i området. Såväl företagsledare och anställda i dessa företag som lokalpolitiker i områdets kommuner har sålunda ett starkt intresse av att stöden behålls, oavsett vilka effekter de har. De skulle inte förhålla sig tysta om stödformerna togs bort. Borttagandet skulle beskrivas i termer av att regeringen överger området och att en avfolkning är oundviklig. Med tanke på rättviseperspektivets starka förankring i befolkningen skulle deras kritik sannolikt vinna uppslutning också i andra delar av landet. Såväl transportstödet som de nedsatta socialavgifterna är exempel på stödformer som utmärks av att de politiska kostnaderna för att avveckla dem betydligt överstiger stödets bidrag till den regionala utvecklingen.

Det mest radikala på medelsidan var införandet av de regionala tillväxtavtalen. Det radikala låg dels i att regionalpolitiken omvandlades från att vara en politik inriktad mot geo-

<sup>55</sup> Thomas Pettersson "Att kompensera för avstånd – en ekonomisk-historisk utvärdering av transportstödet effekter 1965-1995" Working Papers in Transport and Communication History 1995:5 Umeå universitet och Uppsala Universitet.

grafiska områden med problem till att bli en politik som omfattar alla regioner i landet. Stödpolitiken avsåg ett geografiskt område med likartade problem medan tillväxtavtalen avsåg administrativa regioner med en politisk ledning. Övergången från geografiskt område till region innebar att uppmärksamheten försköts från selektivt företagsstöd inom det utpekade stödområdet till regionspecifika insatser. Förändringen gjorde det möjligt att applicera ett managementperspektiv på regional utveckling. Regionerna förutsattes, liksom organisationer, ha en ledning vars uppgift var att utarbeta en strategi för regionens utveckling. Strategiarbetet fick en utformning som påminde om den s.k. designskolans.<sup>56</sup> Designskolan är samlingsnamnet på ett angreppssätt vid strategiarbete i företag som var populär inom näringslivet under 1960- och 1970-talet innan den kom att ersättas av andra skolbildningar.

Implicit i det regionala strategiarbetet ligger att regionen betraktas som ett företag. Precis som ett företag utarbetar en strategi för hur det ska agera utarbetar regioner en strategi för hur regionen ska utvecklas. Det finns emellertid en fundamental skillnad mellan ett företag och en region. Ett företag är en organisation med en ledning som kan bestämma vad de anställda ska arbeta med. För de flesta människor är en region ett territorium där de är verksamma och vars utveckling bestäms av hur alla aktörer bosatta och verksamma på detta territorium agerar. Deras agerande styrs inte av en regional strategi. Varje aktör agerar i stället utifrån den kontext denne agerar i, som verksam i ett företag, på ett universitet, som entreprenör etc. Deras agerande är därför i normalfallet opåverkat av innehållet i en regional strategi. En regional strategi förmår inte styra dessa aktörers agerande. Strategin ska därför i stället ses som ett underlag för hur regionala självstyrelseorgan eller länsstyrelser avser att arbeta för att utveckla territoriet. Det är således en strategi för självstyrelseorganets eller länsstyrelsens agerande för att främja regionens utveckling. Det avtryck detta strategiarbete sätter på den regionala utvecklingen är en återspeglning av i vilken omfattning regionala självstyrandeorgan eller länsstyrelser kan påverka regionens utveckling. Genomförda utvärderingar ger en bild av att dessa organs betydelse för den regionala utvecklingen har varit liten och att dessa insatser hittills inte har haft någon synbar långsikt utvecklingseffekt.

---

<sup>56</sup> *Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel Strategy Safari. A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management New York 1998.*

## 11 Från lokaliseringspolitik till regional politik

Den historia som berättas ovan är historien om hur ett nytt politikområde som syftade till att påverka industrins lokalisering omvandlades till en regionalpolitik som syftade till att främja utvalda regioners utveckling för att i nästa steg förvandlas till regional politik med målet att alla regioner skulle bidra till ökad tillväxt i hela landet. Från att ha varit en politik för att lösa problem i vissa regioner har den blivit en regional politik för att uppnå nationella tillväxtmål. Utvecklingen vore logisk om denna omvandling reflekterade att det ursprungliga målet uppnåts.

Som påpekats är så inte fallet. I stället är dagens regionala problembild förvånande lik 1960-talets. Avfolkning i landets glesare delar kombineras med stark befolkningsväxt i storstadsregionerna. I ett väsentligt avseende skiljer sig situationen åt. Tillverkningsindustrin är inte längre den dynamiska kraften som en gång var och har inte längre den sysselsättningsmässiga betydelse som den hade. De innebär att den bild av orsakerna till avfolkningen och de medel som då anvisades har förlorat sin relevans. Utflyttningen kan inte bara förklaras av bristen på arbetsplatser. Denna nya situation ställer politikerna inför två alternativ. Antingen kan de dra slutsatsen att detta till synes permanenta regionala problem ligger utanför politikens räckvidd. Det återstår bara att gilla läget. Politikens roll begränsar sig under dessa omständigheter till att mildra de negativa konsekvenserna av den permanenta utflyttningen för dem som väljer att stanna kvar. Statsbidragssystemet är sannolikt ett betydligt effektivare medel för detta än traditionell regionalpolitik.

Det andra alternativet är att börja om från början och liksom på 1960-talet skapa en förståelse för drivkrafterna bakom utflyttningen. En sådan förståelse skulle ge nya perspektiv på vad som kan göras. Gamla sanningar skulle sannolikt framstå som föråldrade och nya perspektiv skulle formuleras. Är det en realistisk tanke att politikens mål är att utveckla regionen? Med tanke på att det regionalpolitiska stödområdet i Sverige till ytan är i samma storleksordning som hela Storbritannien hur realistisk är då idén att en regionalpolitik som i ekonomiska termer motsvarar i storleksordningen 0,5 procent av statsbudgeten ska kunna utveckla regionen? Det krävs kanske ett perspektivskifte. Regionalpolitikens uppgift är inte att utveckla en hel region utan att utveckla utvalda platser i regionen. Fokus borde förflyttas från ett territorium till några ”platser” i detta territorium. Håller man fast vid projektpolitiken kan detta ske genom att ”platserna” (som kan vara allt från enstaka orter, kommuner eller en lokal arbetsmarknad) väljs ut efter en tävlan. Platser i stödområdet inbjuds att utveckla ett utvecklingsprogram som bedöms av en professionell panel. De 5–10 bästa utvecklingsprogrammen erbjuds långsiktig finansiering för att genomföra programmet. Dessa platser ges en chans att förändra sitt utvecklingsmönster. Ansvaret för att lyckas ligger hos lokala aktörer. För övriga platser i stödområdet blir det politikens primära uppgift att mildra konsekvenserna av fortsatt utflyttning.





**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om Working paper/PM-serien:** Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

**Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.