

Vilka intressen tillgodoser riksplaneringen och regionalpolitiken?

Ronny Svensson

Riksplaneringen och regionalpolitiken är typiska exempel på anpassningsplanering. Syftet är inte att medvetet styra utvecklingen utifrån sociala mål. Därtill saknas erforderliga styrinstrument.

Dessa teser utvecklas och exemplifieras i denna artikel av Ronny Svensson. Han är universitetslektor vid Tekniska högskolan i Stockholm.

I ett samhälle med politisk demokrati men utan ekonomisk demokrati — om det nu är möjligt att skilja dessa begrepp åt — fattas de avgörande ekonomiska besluten för landet av en liten krets självvalda beslutsfattare. Det sker på senare tid i ökad samverkan med statsapparaten. Denna grupp beslutsfattare har som överordnat mål att öka sina egna profiler och på lång sikt överleva konkurrensen vilket också betyder säkra långsiktiga profiler. Denna tes får varje dag praktiska belägg.

I ett sådant läge kan varken statsapparat eller kommuner motverka de syften som den privata industrin driver genom. Tvärtom tvingas både stat och kommuner att anpassa sig till de ekonomiska beslut som fattas av storbanker och storindustri. Anpassningen gäller både takten i olika sociala reformer, arbetskraftens bosättning, regionernas tillväxt och landets yttre fysiska miljö.

Vilka former tar sig anpassningen?

Inom arbetsmarknadspolitiken är den vägledande principen att människorna skall flytta till de orter där arbetskraft efterfrågas för att fullsysselsättningsmålet skall nås. Detta krav har sedan femtiotalets början också stötts av LO och bekräftats i bl.a. LO-utredningen från 1961 "Samordnad näringspolitik". Företagen och bankerna har vägrat en annan politik och staten har fått anpassa sig

till den privata industrins koncentrationskrav. Flyttningsbidrag till löntagarna är det riktigaste medlet.

Inom lokaliseringspolitikens ram (numera regionalpolitiken) har staten sedan 1965 satsat över en miljard kronor (med investeringsfonderna nästan det dubbla) på investeringar i industriarbetsplatser inom både svaga och starka regioner i syfte att mildra verkningarna av strukturomvandling och befolkningsomflyttning. Målet har inte varit att helt ändra på industrins och statens egen lokalisering av företag i landet. Men trots att så stora resurser satsats har företagen själva fått avgöra om de velat utnyttja bidragen eller ej. Inte något företag i landet har mot sin vilja behövt lokalisera någon anläggning i exempelvis Norrland.

Ett annat anpassningsexempel är villkoren för privat nybyggnad eller utbyggnad av industrin. När ett företag väljer att bygga en ny fabrik eller utvidga en befintlig har det enligt gällande praxis rätt att ställa oerhört stora krav på stat och kommuner. Platsen för expansionen skall som en följd av industriutbyggnaden förses med nya vägar, fler bostäder, kanske en ny hamn, nytt reningsverk etc. Dessa krav får företagen tillgodosett var de än etablerar sig. Och det kostar inte företagen ett öre att få alla dessa, ofta mångmiljonsatsningar, gjorda. I många fall kan också bara ett enda företag utnyttja dem. Enbart vägförbätt-

ringarna på de statliga vägarna i anledning av Värö massfabriks etablering kostnadsberäknades till ca 50 miljoner kronor.

Bostadsbyggandet — ett privat styrinstrument

Trots att stat och kommuner behärskar bostadsbyggandet både vad gäller finansiering och lokalisering är det ändå de privata företagen som avgör vilka orter som skall växa och vilka som skall få sitt invånarantal sänkt. I och med att företagen i landet har en sk fri etableringsrätt avgör dessa vilka delar av Sverige som skall få ökad eller minskad sysselsättning. I och med att sysselsättningen ökar på ett ställe måste bostadsbyggandet följa efter. Någon styrning i andra riktningen förekommer inte. Tvärtom så finns det två extravoter inom ramen för varje års bostadsbyggnadskvot vilka kan användas för att underlätta företagens bostadsbyggande varhelst dessa önskar.

Man frågar sig då om inte denna tingens ordning är given i ett privatkapitalistiskt samhälle? Svaret kan endast bli ett ja. I och med att all viktig ekonomisk aktivitet styrs av profitskäl och inte av folkets sociala krav på ordentliga bostäder i samtliga regioner, tillräckligt med arbete över hela landet, tillgång till oförstörda rekreationsarealer osv blir den statliga och kommunala planeringens roll den defensiva. Anpassningen till privatintressena inom storindustrin blir helt följdriktig. Detta visar de senaste decenniernas praktik i Sverige.

Vad är planering i Sverige?

Planeringsbegreppet används ofta på ett slentrianmässigt och missvisande sätt. Den kapitalistiska ekonomin är i sig anarkistisk även om monopoliseringen har gjort att de stora företagen i ökad utsträckning får kontroll över hela den ekonomiska verksamheten inom industri och handel. I de kapitalistiska staterna spelar statsapparaten vanligen den rollen att den hjälper företagen med den planering som behövs för att konjunktursvängningarna inte skall bli för stora. Staten håller efterfrågan uppe och subventionerar industrin genom direkta bidrag.

En demokratisk kontroll över ekonomin och naturtillgångarna kräver en detaljerad planering av resursernas användning. Detta visar utvecklingen i en del socialistiska stater. Om denna planering skall vara enbart central eller decentraliseras är en annan men viktig fråga. Planering av resurserna är ju ett hjälpmedel genom vilket man kan hushålla med tillgångarna. Genom olika former av framskrivningar, alternativa resursavvägningar och konsekvensanalyser blir det möjligt att få ut mesta möjliga av en viss summa resurser. Samtidigt kan negativa bieffekter undvikas och alternativa händelseförlopp förutses. En sådan planering kan endast förverkligas i en demokratisk kontrollerad ekonomi.

För att en sådan planering i sin tur skall bli möjlig att genomföra krävs fullständig kontroll över såväl mark, kapital som tillgänglig arbetskraft. Så är inte förhållandet i Sverige. Huvuddelen av all mark ägs av privata markägare. Industrikapitalet ägs till ca 95 % av enskilda, främst av storbankerna och några familjer, och återstoden av halvprivata bolag som ASEA-Atom och Uddcomb. Även om kommuner, riksdag och regering har sociala mål i betydelsen folkets primära boende-, rekreations- och sysselsättningskrav som riktlinje för sin planering, finns inte några garantier för att dessa mål uppfylls. För det senare krävs fullständig demokratisk kontroll av naturtillgångar, bostäder, fabriker och bla kommunikationer. Region- och riksplaneringen i Sverige illustrerar på ett utmärkt sätt detta förhållande. All offentlig planeringsverksamhet i ett samhälle som det svenska är därför inte någon egentlig planering. Exempelen i fortsättningen illustrerar detta.

Regionalpolitik och koncentration

Regionalpolitiken — det som tidigare kallades lokaliseringspolitik — uppfattar många som ett medel mot den sedan länge pågående koncentrationen av företag och människor i landet. Att uppfatta regionalpolitiken på detta sätt är helt felaktigt. Redan på 50-talet var den officiella målsättningen med lokaliseringspolitik (så hette det på den tiden) att flytta människorna till in-

dustrin och inte tvärtom. "Lokaliseringspolitiken bör samordnas med strävandena att maximalt utnyttja tillgängliga arbetskraftsresurser och stödja utbyggnaden av näringslivet *på de platser där de totala kostnaderna är lägst.*" (min kurs.) Detta utdrag ur proposition 127 år 1952 visar klart att staten ville stödja den lokaliseringspolitik som var företagens. Företagen motiverar alltid sin flyttning med att produktionskostnaderna är lägst i södra och västra Sverige (gäller en stor del av industrin).

Staten fick stöd av LO för denna politik. LO menade med ekonomen Gösta Rehn i spetsen att det var fördelaktigt att flytta människor i stället för företag. Full sysselsättning kunde enligt LO endast uppnås om bidragen till omflyttning av arbetskraft höjdes kraftigt. Företagen skulle varhelst de etablerade sig garanteras full arbetsstyrka.

Denna politik gäller i stort sett ännu. Regeringens lokaliseringpolitiska paket av år 1964 har också stöd i LO-betänkandet "Samordnad Näringspolitik" från 1961. Där säger man bl a följande om människornas önskan att bo kvar på sina invanda boplatser: "Hos de anställda finns ofta en inneboende motvilja och ett motstånd att ändra på ett bestående tillstånd. Att aktivt sträva efter att åstadkomma en förändring eller att anpassa sig till en pågående utveckling kräver extra insatser och uppoffringar. Vi har alla vissa inarbetade vanemönster som vi inte utan särskild ansträngning kan bryta mot. En fast bekantskapskrets, en invand miljö och det moment av osäkerhet och otrygghet som ligger i varje förändring är *alla rörelsehämmande faktorer.*" (min kurs.)

Detta citat från kapitlet "Tröghetsfaktorer och anpassningshinder" visar att människornas krav på arbete i närheten av sina boplatser icke tillmättes något egenvärde. Att flytta företag såg LO som mycket verklighetsfrämmande politik.

Vartill syftar då regionalpolitiken?

Regeringens regionalpolitiska program från år 1964 var startskottet till en enorm subventionering av det svenska näringslivet. Drivfjädern för

denna nya politik beskrevs vara att åstadkomma en rationell och effektiv produktion. Det heter på ett strategiskt ställe i propositionen*:

"Lokaliseringspolitiken bör syfta till att främja en sådan lokalisering av näringslivet, att landets tillgångar och kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelade på ett sådant sätt att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas." Detta måste tolkas som ett ställningstagande för industrins och kapitalets intresse. Det heter vidare i propositionen: "Samhället bör emellertid också söka styra utvecklingen i sådana banor att det stigande välståndet fördelas på ett rättvist sätt och att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service." För att ge visshet om att regeringen med denna politik inte ville bryta den pågående koncentrationen sägs strax efter: "Det finns därför starka sociala och mänskliga skäl för samhället att vidta åtgärder som *modifierar* verkningarna av omvandlingsprocessen." (min kurs.)

Att det endast var fråga om att "modifiera" styrks av det som hänt under 60-talet. Koncentrationen av företag och människor till storstadsregionerna och södra Sverige har varit enorm. Befolkningsströmmarna till söder har varit lika starka även efter regeringens "nya" politik från 1964. Under 60-talet har drygt 110 000 människor flyttat(s) från Dalarna, Värmland och Norrland till södra delarna av landet. Antalet jobb som försvunnit från skogssektorn i Norrland samma tid har närmast sig 50 000. Om inte politiken ändras kommer denna utveckling att fortsätta. Enligt länens egna prognoser i länsplan -67 kommer 2 000 personer att flytta från Värmland, drygt 12 000 från Kopparbergs län, 3 000 från Jämtlands län och 66 000 från Norrbottens län under perioden 1965—1980.

Vad gör regeringen?

Enligt flera undersökningar från Norrland (en publicerad av ERU 1970) vill mellan 75—90 % av alla i Norrland boende bo kvar i landsdelen om de bara får något att sysselsätta sig med. De

*) proposition nr 185 år 1964

ger avkall på mycken service om bara arbeten kan ordnas. Om siffrorna på flyttningen ovan skall vändas i positiv riktning fordras kolossala insatser de närmaste decennierna. Regeringens hitills förda politik talar inte för någon radikal förändring av dagens låt-gå-politik. Trots stöd på över en miljard kronor till industrin under 60-talet skapades knappt 10 000 nya jobb till jan 1970. Enligt flera beräkningar sannolikt ännu mindre. En mycket stor del av statsstödet, främst pengar från investeringsfonderna, gick till *södra Sverige*. Främst Göteborg och Stockholm. Sådan är verkligheten.

De använda "styrmedlen" har visat sig ge små möjligheter att åstadkomma några verkliga förändringar av människornas bosättnings- och arbetsförhållanden. De medel som staten använt sig av för att driva regionalpolitik har alla kännetecknats av "morotsprincipen". Om företagen inte själva varit positiva till att flytta sina anläggningar norrut har inte något hänt. Momentet av tvång har varit obefintligt. De huvudsakliga "styrmedlen" har varit lån och bidrag till privatindustrin, tillåtelse för företagen att använda medel från investeringsfonderna till nya arbetsplatser (dessa jobb har till 2/3 hamnat i södra Sverige) samt lokaliseringssamråd i storstadsregionerna (informationsplikt om möjligheterna att bygga fabriker i Norrland i stället för att placera dem söderut). 1970 tillkom ytterligare några subventionsinstrument. Trots denna politik har emellertid glesbygdproblemen fortsatt att öka och levnadsförhållandena i de större städerna förvärrats.

I höst kommer regeringen att lägga fram ett nytt regionalpolitiskt paket. Så länge som industrin har sina maktmedel intakta hänvisas regionalpolitiken till samma ineffektiva styrmedel som förut. Den nya regionalpolitiken blir med all sannolikt en ny version av den traditionella. Subventionerna till industrin kommer att öka ytterligare. Vi vet med säkerhet en sak om den kommande regionalpolitiken. Propositionen i höst har föregåtts av en långtgående klassning av landets tätorter i utvecklingsbara och inte utvecklingsbara orter. Industriförbundet har sedan länge av staten krävt en lista på orter vilka bedöms som

"utvecklingsbara". Industrin vill ju koncentrera sin produktion till ett fåtal ställen. Detta har nu staten gått med på. Meningen med denna klassning är att slippa ett statligt ansvar för att hålla liv i landets alla tätorter. Av drygt tusentalet tätorter vill staten stödja cirka 125. Det innebär i sin tur att över hälften av landets storkommuner kommer att bli utan en positivt klassad tätort. På detta sätt kan regionalpolitiken komma att medverka till att ödelägga ett stort antal kommuner och tätorter och garantera fortsatt tillväxt för andra. Regeringen har således accepterat industrins kriterier på "utvecklingsbarhet" och avstått från att styra landets utveckling mot bakgrunden av människornas krav på lämpliga bostads-, arbets- och rekreatiomsområden. Detta är den fullständiga anpassningsplaneringen.

Riksplaneringen — en annan sida av anpassningen

En annan del av den växande statliga planeringsambitionen är riksplaneringen. Den benämnes fysisk riksplanering och handlar formellt bara om markens användning. Riksplaneringen aktualiserades av konflikterna mellan industri- och rekreatiomsintressen runt om i landet i början av sextio-talet. Eftersom kommunerna överlag alltid ställde upp på industrins villkor och länsstyrelserna hela tiden stöttade kommunerna vid dessa konflikter, uppkom krav på att sådana intresskollisioner skulle avgöras genom central planering där samtliga intressen avvägdes på en och samma gång.

Dessa krav ledde så småningom till att regeringen tillsatte en arbetsgrupp inom kanslihuset. Gruppen var klar i december förra året med sitt utkast till hur landets mark skall användas för olika ändamål. Först därefter började den politiska debatten om vilka intressen som skall prioriteras före andra. Efter det att både mål och medel för riksplaneringen i stor utsträckning bundits under den byråkratiska proceduren.

Ekologin riktmärke?

I decemberutredningen ("Hushållning med mark och vaten") talar utredningsmännen för den eko-

logiska linjen i planeringen. Naturens samspel med människan med beaktande av naturens lagar skall styra användningen av naturmiljön. Men, säger man i inledningskapitlet, det krävs en fortsatt stark ekonomisk tillväxt för att ökade resurser till miljövård skall kunna anskaffas. Detta säger allt om vilken avvägning den av regeringen sanktionerade utredningen gjort.

Trots att den presenteras som "den gröna planen för Sverige" och en "Ekologisk plan" för landets utveckling är den i praktiken ett uttryck för industrins koncentrationskrav. Förslaget innebär nämligen, att södra och västra Sveriges kuster i ökad utsträckning skall användas för miljöförstörande (miljöstörande heter det i utredningen) fabriker. De fyra utpekade industriområdena på västkusten är tillsammans så stora, att all industritillväxt de närmaste åren inom de miljöförstörande tunga branscherna kan placeras där.

Den miljöförstörande industrin inklusive kärnkraftverken skall placeras vid Sveriges kuster av det skälet att inlandet inte "tål" de stora föroreningsmängderna. Detta betyder ännu färre jobb i inlandet och i Norrland, vilket ökar de grundläggande sociala problemen i landet. De behandlade branscherna väntas ge upphov till 30 000 nya jobb. Med följdindustri kanske 50—100 000 nya arbetsplatser. I befolkningstal betyder detta uppemot 200 000 människor som måste bosätta sig vid kusterna. Merparten kommer att tas från inlandet och Norrland.

Eftersom regeringen inte föreslår en statlig etableringskontroll där riksdag, regering och kommuner avgör var företagen får ligga finns det skäl att anta, att industrin kommer att göra allt för att deras planer också realiseras. De hotar redan med utflyttning till EEC om de inte får som de vill. OK i Lysekil och Boliden vid Helsingborg har redan framställt sådana hot offentligt i samband med raffinaderilokaliseringen resp utbyggnad av Bolidens kemiska fabriker.

Om riksplanen som den nu ser ut kommer att förverkligas, ökar människornas sociala problem över hela landet. Landets bästa rekreationsområde vid kust, västkusten, hotar att nästan helt förstöras. Detta område utnyttjas i dag av människor från hela landet. Kusterna kommer överlag att belamras av miljöförstörande företag, vilket är en eftergift åt företagen i anledning av EEC:s liberala miljöpolitik. Inlandet och Norrland får färre tillväxtföretag, vilket hotar inte bara behovet av nya jobb utan också de befintliga (främst de i Bergslagen) arbetsplatserna. Serviceunderlaget i stora delar av landet minskar genom den befolkningsomflyttning som förslaget förutsätter. De regionala problemen i landet kommer således sannolikt att förvärras.

Riksplaneringen är därför en bekräftelse på vilka mål statens planering tillgodoser. Endast en riksvid lokal kamp mot kapitalets profitintressen kan ändra den nuvarande antisociala planeringen av miljö, företag och bosättningsområden.