

ÄR STORSTADSREGIONEN EN STIMULANS FÖR EKONOMISK TILLVÄXT?

Av Lars Nabseth



Även om vi måste räkna med att storstadsregionerna fortsätter att växa så kommer de mindre men väl utbyggda tätorterna, där varuproduktionen ofta sker mest lönsamt, att vara ett nödvändigt komplement för ekonomisk tillväxt. Den diskuterade konkurrensen enbart mellan världens storstadsregioner är ännu avlägsen, skriver ekon dr Lars Nabseth som bl a även behandlar storstädernas krav på arbetskraften.

Tendensen mot ökad befolkningskoncentration till tätorterna, som har gjort sig gällande i vårt land under de senaste decennierna och som för övrigt också varit en internationell företeelse, är alltför välkänd för att här kräva en närmare statistisk belysning. Det kan räcka med att konstatera, att i tätortskoncentrationer med minst 100 000 invånare levde år 1930 11 procent av världens befolkning. År 1960 var motsvarande andel 20 procent. I Storbritannien bor nu ca 23 procent av befolkningen i Stor-London. För Paris är siffran 17 procent och för Stor-Stockholm är den knappt 20 procent. Frågan här är om storstadsregionen är en stimulans för ekonomisk tillväxt.

Kanske har man inte i det sammanhanget i så hög grad observerat, att hela denna expansion inte har så mycket att göra med tillväxt av traditionell industri i storstadsregionerna. Den inom industrin direkt sysselsatta delen av befolkningen har relativt sett kommit att i allt högre grad leva utanför storstadsregionen. För Sveriges del framgår detta bl a av professor Gunnar Törnqvists studier. I Sverige är det framför allt den mekaniska verkstadsindustrin, textil- och skoindustrin, som minskat andelen industrisysselsatta i storstadsregionerna, d v s Stockholm, Göteborg och Malmö-områdena, medan kemiska industrin ökat sin andel. Under 20- och 30-talen skedde i England industrins tillväxt till betydande del i London och Midlandsområdet. Efter kriget är det i stället i de östra och sydöstra de-

larna av England utanför Stor-London, som expansionen har ägt rum. Industriföretagen har lagt filialer till områden där det funnits arbetskraft. I USA har det varit motsvarande utveckling. Mellan 1900 och 1920 skedde industrins utbyggnad huvudsakligen i storstadsregionerna. Men därefter har man fått en ändrad utveckling. Särskilt märkbart har detta blivit under efterkrigstiden. Man talar nu ofta om ett industriellt mättnadsstadium i storstadsregionerna beroende på höga hyror, större arbetskraftsrörlighet, långa transportavstånd etc. I New York har man också under de senaste decennierna haft en direkt minskning av antalet sysselsatta inom industrin i Manhattanområdet.

Varför växer storstäderna?

Vad är det då som har bidragit till den ökade befolkningen i storstadsregionerna? Det är framför allt den ökade mängden kontorsarbeten, vilket sammanhänger med att en allt större del av befolkningen i de avancerade industriländerna är sysselsatt med serviceuppgifter. Den inom industrin sysselsatta delen av befolkningen visar ju numera snarast sjunkande tendenser i flera industriländer. I vårt land är andelen ca 35 procent, vilket är en hög siffra jämfört med i många andra länder. I USA och Frankrike ligger denna andel betydligt lägre och det är troligt att den också hos oss kommer att sjunka i framtiden. Man måste dock här vara uppmärksam på klassificeringsproblemen. Många verksamheter av typen konsulterande ingenjörer, reklambyråer etc bryts ut från verksamheten i industrin och klassificeras som annan verksamhet trots att den ofta till övervägande del betjänar just industriföretagen. En viktig del i servicenäringarnas tillväxt har naturligtvis också varit tillväxten av den offentliga förvaltningen. I Stockholm uppgår antalet sysselsatta inom denna sektor till ca 50 000 enligt beräkningar som gjorts av professor William-Olsson.

Vilka är de djupare sammanhangen bakom

storstadsregionernas tillväxt? Har vi någon teori med vars hjälp vi kan bedöma hur den framtida utvecklingen skall bli? Här har professor Kristensson vid Handelshögskolan nyligen presenterat ett mycket stimulerande och på många års erfarenhet grundat arbete, som i många stycken kan ligga till grund för en diskussion av dessa frågor utan att man därför i alla delar behöver tycka detsamma som Kristensson. Efterfrågan på tätortsregioner kan, enligt Kristensson, ses dels som en fråga om de individuella människornas efterfrågan och behov av tätortsregioner, dels företagets motsvarande efterfrågan. Företagen måste då fattas i mycket vid bemärkelse och inkludera olika statliga och kommunala institutioner, forskningsinstitutioner och dylikt.

Först måste då konstateras att oberoende av hur människorna såg på sin situation var produktionen före industrialismens genombrott och också under industrialismens begynnelsekede i hög grad bestämd av produktionsförhållandena. Jordbruk bedrevs där det fanns naturliga förutsättningar därför. I Sverige fick vi en nästan extrem spridning av befolkningen genom utskiftning och genom nyodling i norr. När industrialismen började i vårt land blev produktionsens lokalisering i hög grad bestämd av tillgången på skog, järn och vattenkraft. Detta ledde till en viss koncentration, men jämfört med andra länder blev vår industri mycket spridd. Teknikens utveckling har medfört att produktionen kunnat spridas mycket mera, inte minst elektrifieringen har ju bidragit här till. Och detta har lett till att man numera säger att produktionsbetingelserna i fysisk mening inte längre är lika avgörande för var produktionen och företagen skall lokaliseras. Man kan ta mera hänsyn till människornas värderingar och behov.

Vad vill människorna?

Vad vill då människorna egentligen ifråga om tätortsregionerna? Jag tror, delvis till skillnad mot Kristensson, att den ekonomiska och tek-

niska utvecklingen inte enbart leder till efterfrågan på mera hopträngda tätortsregioner. Om man ser bort från produktionsförutsättningarna var väl behovet av tätortsregioner och kontakt med människor egentligen mycket större före industrialismens genombrott, då det var usla kommunikationer, små möjligheter att snabbt få hjälp exempelvis vid sjukdom, behov av skydd mot fiender och naturkatastrofer. Det är klart man kan säga, att de stigande inkomsterna och den ökade fritiden har lett till behov av mera utbildning, mera kulturella och politiska engagemang, som skapar behov av större tätorter. Den ökade förvärvsverksamheten bland gifta kvinnor talar också för att familjer vill bosätta sig i tätorter där det finns ett rikt sortiment av arbetstillfällen. Just möjligheterna till val av många arbetsplatser vid given bostad är säkert tätortsbefrämjande.

Mot detta står att bilism och kommunikationernas utveckling, telefonernas och televisionens spridning gjort det lättare för människorna att hålla kontakt med varandra på mycket längre avstånd. I många avseenden har dessa tekniska nydaningar medfört att man kunnat sprida befolkningen mera. Vidare finns det klara samband från USA som visar att vid stigande inkomst vill folk ha mera yta till sitt förfogande. Mellan 1950 och 1960 har tätorsfolkmängden i USA ökat med 25 procent och tätorsytan med 60 procent. Mellan 1960 och 1980 räknar man med att tätorsfolkmängden skall öka med 45 procent och tätorsytan med 150 procent (se artikel av professor Sven Godlund: Stadsbyggnadsfrågor, Ingeniörsvetenskapsakademiens meddelande nr 139). Detta framgår av utvecklingen i de amerikanska storstäderna, där medelklassfamiljerna är beredda att bosätta sig mycket långt ut och ta långa resor, ofta med flera kommunikationsmedel, för att ha tillgång till större ytor för sig själva och familjen och för att komma ifrån buller, stress och luftföroreningsproblem inom tätorterna. Man kommer alltså inte ifrån att när det gäller människornas efterfrågan på

tätortsregioner går inte alla förändringar i riktning mot ökade behov av att bo mera tätt tillsammans.

Vilka krav har företagen?

Beträffande företagen finns inom de ekonomiska vetenskaperna en klassisk diskussion om möjligheterna av att vinna s k external economies när flera företag slår sig ner på samma plats. Företagen får mindre vakanser och kortvarigare permitteringar. Man kan bättre utnyttja vissa gemensamma anläggningar, det kan växa upp specialistfunktioner som kan utnyttjas av alla företagen och man kan minska lagerhållningen, etc. Men det finns också external diseconomies, som innebär att när vissa platser blir alltför stora blir nackdelarna med dyr tomtmark, dyra och långa transporter, hög arbetskraftsrörlighet etc så stora att det lönar sig att lämna tätorterna ifråga. Detta är uppenbarligen också vad som blivit fallet då det gäller många industriföretag. Den tekniska utvecklingen har medfört att moderna industrilokaler ofta skall vara byggda i ett enda plan för att möjliggöra det mest effektiva produktionsflödet. Detta leder till behov av stora friliggande ytor, vilket ofta inte går att uppnå i storstadsregioner, i varje fall inte i de centrala delarna, med rimliga kostnader. Det här har man sett många exempel på i USA.

Vilka företag är det då som vill lokalisera sig till storstadsregionerna och till de dyrare tomtområdena? Det kan till en del vara fråga om små industriföretag, som har behov att ha tillgång till många specialistfunktioner i form av konsultbyråer, reklambyråer, advokater, etc, vilket de endast kan få på de större orterna. När företagen växer och blir stora kan det sedan bli aktuellt att flytta ut. Men framför allt är det olika specialistfunktioner och utvecklingen av

De s k "intelligensindustrierna" och många av företagens beslutsfunktioner behöver ligga i storstadsregioner.

dessas som är förklaringen till storstadsregionernas och metropolernas tillväxt. Den offentliga förvaltningen svarar bara för en del av den här tillväxten och det finns många exempel på att huvudstäderna inte ligger där metropolerna är. New York-Washington är ett exempel härpå. Det är de s k "intelligens"-industrierna, som växer i betydelse och som har behov av att ligga i storstadsregionerna. Det är också många av företagens beslutsfunktioner, som behöver ligga centralt och har behov av goda kontakter med offentliga myndigheter, intresseorganisationer och dylikt. Man skulle ju kunna tro att de moderna telekommunikationerna lett till att man kunde ersätta personliga sammanträffanden med telefonsamtal, men det tycks inte ha blivit fallet. En undersökning på Handelshögskolan rörande verkningarna av utflyttningen av ett stort centralt verk visar att kontakterna med de olika driftställena runt om i landet fortfarande sker genom telekommunikationer, medan däremot sammanträffanden med den offentliga förvaltningen, organisationer och dylikt fortfarande sker ansikte mot ansikte. Det är bara det att man delegerat en del av chefens tidigare uppgifter längre ner i organisationen.

Uppenbarligen är det så att många kontakter måste ske ansikte mot ansikte. Sammanträden, som slutar med vredesutbrott eller handskakning för att inte tala om omfamning, måste ske personligen. Transportkostnaderna när det gäller intellektuell produktion tycks vara extra betungande och leda till att intresseorganisationer, reklambyråer, advokater, revisorer och konsultfirmor är beredda att betala de dyra hyror i de centrala delarna av storstadsregionerna, som inte industrin och i allt högre grad inte partihandeln och i vissa fall inte heller detaljhandeln är beredda att betala.

Storstadens arbetsmarknad

Men den antydda utvecklingen rörande specialistfunktionernas betydelse för tillväxten av stor-

stadsregionerna är också ytterst intressant för arbetsmarknadens utveckling i dessa. Det blir ofta fråga om en stor mängd speciella arbeten med speciella marknader där det inte bara går att komma till storstaden från landsbygden och de mindre tätorterna och tro att man kan få arbete. Detta problem blir också ännu mera aktuellt i samband med den fortgående utflyttningen av industrin och den ökande rationaliseringen på kontoren, som leder till att många rutinarbeten försvinner. Ett intressant exempel är här negrernas situation i de stora städerna i USA. Under 30- och 40-talen då negrerna flyttade från landsbygdsområdena i Södern till industriområdena i Norr, exempelvis New York, Pittsburg, Chicago, Detroit, räknade de med och kunde också få arbete inom industrin i dessa storstadsregioner. Men genom att industrin i dessa städer inte längre växer eller också lämnar storstäderna, har man fått en situation som gjort det mycket besvärligt för negrerna med deras ofta sämre utbildning att få andra arbeten i storstadsregionen. Det finns en del amerikanska professorer som menar att det här är en väsentlig förklaring till de svåra problem, som uppkommit under de senaste åren i många amerikanska städer.

Är storstäder lönsamma?

Det är från de senast antydda synpunkterna lätt att komma över på problemet om storstadsregionernas lönsamhet över huvud taget. Bl a Kristensson har ju visat på att genomsnittsinkomsten är större i storstadsregionerna än i mindre regioner och på landsbygden. Skulle man inte då genom att flytta över folk från riket i övrigt till storstadsregionerna kunna öka nationalprodukten? Det är ju på det viset vi har resonerat när det gällt överflyttningen från jordbruket till industri- och byggnadsverksamhet. Men när det gäller överflyttningen till storstadsregionerna tror jag att problemet med att skilja mellan den genomsnittliga produktiviteten för

de anställda inom ett område och den marginella produktiviteten för dem som ytterligare kommer dit är ytterst väsentligt. Detta problem finns också vid överflyttningen från jordbruk till industri. Men där har det ofta visat sig möjligt att med relativt begränsade omskolningsåtgärder använda de tidigare jordbrukssysselsatta inom industri, i vägarbeten, i byggnadsarbeten etc, där deras produktivitet ganska snabbt kommit upp till genomsnittet. Detta gäller inte på samma sätt när man flyttar folk från landsbygden och mindre tätorter till storstadsregionerna. Vi måste då beakta vad jag tidigare sagt om att det här i hög grad är en fråga om specialistfunktioner.

För att det skall vara värt att människor skall flytta till storstadsregionerna och bli sysselsatta där måste de ha kvalifikationer i form av utbildning, idéer, erfarenhet etc, som gör att de kan fylla funktionen som specialister gentemot industriföretagen och andra och att de alltså kan avlasta vissa funktioner i industriföretagen. I annat fall kan de inte fylla de uppgifter som de borde kunna för att dra fördelar av att bo i storstadsregionen. Ordnar vi bara storstadsregioner och tar emot folk som inte har de där kvalifikationerna riskerar vi att i någon mån få mot-svarigheter till nigrernas svårigheter i USA, även om problemen i Sverige inte kan få den karaktären och de dimensionerna.

Konkurrens mellan nationer eller regioner?

Det har också från somliga håll sagts att vi i den internationella konkurrensen mera kommer att få konkurrens mellan stora regioner i stället för mellan länder. Det är tänkbart att detta kan bli verklighet någon gång i framtiden, men den framtiden tror jag ännu så länge ligger ganska avlägsen. Så länge löneförhandlingar, skattepolitik, handelspolitik, valutapolitik etc fortfarande bedrivs på nationell nivå blir det framför allt kostnadsfrågorna mellan länderna som blir väsentliga för konkurrensläget mellan dem. Skulle

det bara vara fråga om storstadsregioner skulle det knappast ha funnits någon anledning att vänta sig att England skulle ha speciella problem med sin utrikeshandel, medan man däremot i stället skulle ha sagt att Schweiz skulle haft betydande problem, eftersom man ju där inte har några egentliga storstadsregioner. Det är uppenbart att för konkurrensförhållandena i den internationella handeln är det inte endast viktigt att man fattar kloka beslut i den centrala ledningen i ett företag utan också att själva produktionsprocesserna och rutinerna ute på fabrikerna och i verkstäderna som ju ofta ligger i de mindre tätorterna fungerar effektivt och att det ges utrymme för konstruktiva förbättringar från alla deras sida som är sysselsatta i fabrikerna. Vi kan inte endast se dem som arbetar i dessa fabriker som robotar, vilkas handlande helt är beroende av de centrala beslut som fattas av folk som sitter i storstadsregionerna. Det är en fråga om att storstadsregionerna och de mindre tätbefolkade områdena på ett vettigt sätt kompletterar varandra. Vi kan inte bortse från att utrikeshandeln fortfarande till övervägande del sker i form av utbyte av varor och inte i lika hög grad i form av utbyte av tjänster.

Utvecklingen i framtiden

Det är emellertid sannolikt att storstadsregionerna kommer att fortsätta att växa relativt sett. Detta har tydligen inte gått att stoppa trots försök som exempelvis i Paris och London. Den ökade och förbättrade utbildningen ger flera personer möjlighet att fungera som specialister och experter inom olika områden, där de i fristående företag som ligger i storstadsregionerna kan avlasta funktioner i industriföretagen. Vi får den mera arbetskraftsintensiva produktionen i storstadsregionen medan den kapitalintensiva, som behöver mycket mark, stora lokaler och stora maskiner, flyttas utanför storstadsregionerna eller ligger i deras utkanter. Men utveck-

lingen blir också för oss vad som redan gäller USA, att folk är beredda att bo längre bort och att storstadsregionerna alltså växer i omfattning. Stockholmsregionen kanske på lång sikt växer ihop med Norrköping, Enköping, Västerås och Gävle. Stockholm är dessutom i nuvarande omfattning betydligt mindre tätbefolkat än exempelvis Paris och London. En intressant fråga är om man inte kunde få någon form av sk polycentrisk fördelning av arbetsuppgifterna mellan de olika delarna av storstadsregionen. I stället för att ha både statsapparaten, finansförvaltningen, organisationerna och handeln förlagda till ungefär samma centrala område skulle man ha en utspridning där de inte låg alltför långt ifrån varandra. Det sk Randstadtområdet i Holland med de näraliggande Haag, Rotterdam och Amsterdam är ett exempel på detta. Ruhrområdet är ett annat exempel på en polycentrisk storstadsregion. Det har ansetts att dessa områden

ger mindre transport- och trafikproblem än områden där allt är koncentrerat centralt.

Rätt uppbyggd kan storstadsregionen vara en stimulans för ekonomisk tillväxt. Men det innebär inte att vi bara skall skapa storstadsregioner för att få ekonomisk tillväxt. Hur många storstadsregioner kan vi ha? Göteborg och Malmö måste kanske bli på nordisk bas. Stockholm-Helsingfors är kanske för avlägset. Vi får inte heller glömma problemet med att få effektiva mindre tätorter. Det är väsentligt att vi med vår spridda industri utnyttjar den snabba strukturomvandlingen och skapar tätorter med något större sortiment av arbetstillfällen än för närvarande. Detta är en viktig uppgift vid utformningen av vår lokaliseringspolitik. Vår internationella konkurrenskraft byggs upp genom en vettig fördelning mellan storstadsregioner och mindre tätorter och inte genom ensidigt satsande på den ena eller den andra.