

Sambällsplanering och industri- lokalisering

Av Jan Wallander

Bakgrunden

Flykten från landsbygden, storstädernas tillväxt, lokal arbetslöshet etc. har gång på gång aktualiserat frågan om näringslivets lokalisering och det har framförts förslag om att man skulle sträva efter att målmedvetet dirigera utvecklingen på detta område. Problemet gäller härvid i första hand industrien. Jordbrukets utveckling har man goda möjligheter att påverka och de så kallade sekundära näringsgrenarna erbjuder inte samma problem eftersom deras lokalisering och utveckling i stor utsträckning är en följd av utvecklingen för de primära näringarna.

I den mån man tänker sig att bedriva en mer aktiv och målmedveten industri-lokaliseringspolitik stöter man på en mängd problem. Inte minst gäller det naturligtvis frågan om vilka medel man kan tänka sig att använda och vilka faktiska verkningar de kan beräknas få. Att man överhuvud taget vill ingripa på området bottnar givetvis i att man anser att vissa ur samhällssynpunkt väsentliga synpunkter inte kan beräknas bli tillgodosedda av industriföretagen vid deras lokaliseringsoverväganden. Det grundläggande problemet kan därför sägas vara att försöka reda ut vilka målsättningar som det i detta sammanhang finns anledning att ta hänsyn till samt i vilken utsträckning dessa inte kan beräknas bli tillgodosedda av företagen. Det är först mot bakgrunden av en sådan analys som

man kan bedöma önskvärdheten av att överhuvud ingripa samt vilket syfte ett sådant eventuellt ingripande bör ha. Det är denna grundläggande frågeställning som jag i det följande något skall försöka behandla.

Olika typer av målsättning för industrilokalisering

Utredningen om näringslivets lokalisering, som ingående diskuterade problemet, talade i detta sammanhang om att man kunde tänka sig att anlägga försvarspolitiska, ekonomiska och sociala synpunkter. Jag skall i det följande använda mig av samma indelning. På grund av de försvarspolitiska synpunkternas speciella karaktär skall jag dock inte gå in på dessa här.

De ekonomiska synpunkterna

Målsättningen är här att försöka lokalisera näringslivet så att man får ett så gott ekonomiskt resultat som möjligt, att produktions- och distributionskostnaderna blir så låga som möjligt.¹ Stundom brukar man formulera detta så att produktionsenheterna bör lokaliseras så att nationalinkomsten blir den största tänkbara. Den ekonomiska synpunkten är givetvis den som är dominerande för de enskilda företagen när de avgör sina lokaliseringss-

¹ Mera exakt uttryckt: att skillnaden mellan intäkter och kostnader blir den största tänkbara. För enkelhetens skull berörs i det följande i huvudsak endast kostnadssidan.

problem. Det är av primärt intresse för ett företag att få låga kostnader eftersom det annars riskerar att bli utslaget av andra företag som ligger bättre till. Det borde därför föreligga harmoni mellan företagens och samhällets intressen på denna punkt. Man hävdar emellertid ofta att det inte är så säkert att så verkligen är fallet. Som skäl härtill anför man att vissa av de kostnader som man har att räkna med i en samhällsekonomisk kalkyl inte kommer med i de kalkyler som företagen gör upp när de tar ställning till lokaliseringsfrågan. När en industri förlägs till en viss ort så medför ju nämligen detta vissa kostnader som ofta bäres inte av företagen utan av samhället. Som en följd av lokaliseringen måste man anlägga gator och utvidga belysningsnät, ordna med vatten och avlopp, bygga telefonledning osv. Man pekar också på att en industri kan medföra att t.ex. badmöjligheterna på orten försämraras eller att luften blir förorenad. Detta leder i sin tur till ökade kostnader för rengöring och tvätt, rostskadorna kan tillta osv. De kostnader som uppstår i dessa sammanhang eller för att undanröja olägenheterna kommer ofta inte med i företagens lokaliseringskalkyler.

Överväganden av detta slag utgör grundvalen för tanken på att samhället av ekonomiska skäl målmedvetet bör påverka industriens lokalisering så att därigenom de totala kostnaderna blir så låga som möjligt. Funderar man emellertid närmare över resonemang av den här typen visar det sig att sammanhangen inte är så enkla och självklara, som de vid första påseendet kan verka.

Det är kanske särskilt i samband med att industrier läggs ned eller flyttar över från en ort till en annan och det samtidigt visar sig svårt att få nya industrier till den gamla orten, som tankegångar av detta slag brukar bli aktuella. Det ligger då nära till hands att säga att det upp-

står en förlust genom att folk nu skall tvingas överge bostäder, skolor osv. som är fullt användbara och flytta till trakter, där en del av ansträngningarna måste inriktas på att bygga nya bostäder, anlägga nya vägar etc. Detta ter sig inte rimligt och man anser att det ur samhällsekonomisk synpunkt måste vara bättre om verksamheten kunde fortsätta på den gamla orten. Detta är emellertid inte säkert.

Att t.ex. ett industriföretag vill flytta över från en ort till en annan eller koncentrera driften dit bottnar ju i att man bedömer att kostnaderna blir lägre på denna ort än vid andra alternativ. Härigenom uppstår alltså en ekonomisk vinst och frågan är nu om denna vinst skulle försvinna ifall man toge hänsyn även till kostnaderna för att bygga bostäder t.ex. Det är möjligt att så bleve fallet men långt ifrån säkert.

Det är ju i själva verket ett utmärkande drag för vår moderna ekonomi att vi hela tiden skrotar anläggningar och maskiner som i och för sig är fullt användbara och vi gör detta därför att vi har funnit att vi på detta sätt får det snabbaste framåtskridandet. De nya maskinerna och anläggningarna är så mycket bättre än de gamla att vi tjänar på bytet. Skulle vi t.ex. ha väntat med att införa elektriskt ljus tills fotogenlamporna var utslitna eller motorfartyg tills alla ångbåtar var sönderrostade eller med att uppföra stora moderna järnverk tills de gamla hyttorna var nerkörda skulle uppenbarligen det ekonomiska framåtskridandet gått väsentligt långsammare.

Sedan är det en helt annan sak att denna ekonomiska omvandlingsprocess kan vara mycket obehaglig för dem som berörs. Förflyttning eller nedläggning av ett industriföretag kan medföra betydande förmögenhetsförluster inte bara för dess ägare utan också för fastighetsägare, egnahemsägare bland de anställda, affärs-

innehavare osv. Dessa förluster kan betyda stora svårigheter för deras del och man kan däri finna ett skäl att påverka industriens lokalisering. Det är emellertid då egentligen inte fråga om samhälls-ekonomiska utan om sociala skäl, varom mera nedan.

Som torde ha framgått av det ovanstående måste man, om man skall bedriva en genomtänkt samhällelig planering i fråga om industriens lokalisering, göra kalkyler över de totala kostnader som olika lokaliseringalternativ medför så att man på så sätt får en föreställning om vilket alternativ som är mest ekonomiskt. Man finge i så fall tänka sig att dessa kalkyler utfördes av ett centralt samhälleligt planeringsorgan. Detta organ måste först och främst fastställa hur stora produktions- och distributionskostnaderna kommer att bli för de olika lokaliseringalternativen. På den punkten har man givetvis en hel del erfarenheter att utgå ifrån, men det torde ändå visa sig svårt att komma fram till en verkligt precis uppfattning. Därefter gäller det att beräkna kostnaderna för bostäder, gator, vatten och avlopp, idrottsplatser etc. samt för att förse invånarna med mat, kläder, skolor, bioföreställningar osv. osv. I detta sammanhang stöter man på problemet om vilken standard man egentligen skall utgå ifrån vid sina beräkningar. Skall man t.ex. ta med kostnaderna för att anlägga en golfbana i kalkylerna, skall man anse att medborgarna inte skall behöva ha mer än 1000, 300 eller kanske bara 100 meter till närmaste busstation?

Låt oss emellertid tänka oss att man klarar detta problem med ledning av något slags »normalkonsumtion», låt oss vidare tänka oss att man lyckats åstadkomma de övriga i det föregående skisserade kalkylerna genom en blandning av fördomsfrihet och övermänsklig skicklighet, så har man i alla fall inte löst problemet.

Vad det gäller är ju nämligen inte bara att beräkna dagens utan också morgondagens kostnader. Har ett företag väl förlagts till en viss ort så är därefter utvecklingen bunden för lång tid framåt. Kostnaderna skall därför vara låga inte bara idag utan också om 20 och 30 år, då företaget kanske kommer att framställa produkter av ett helt annat slag än dagens och då konsumtionsvanorna är mycket förändrade. För att verkligen kunna satsa rätt på denna framtida utveckling krävs det djärighet och visionär fantasi.

Det är naturligt om man mot bakgrunden av vad som sagts ovan ställer sig skeptisk till möjligheterna att via centrala samhällsekonomiska kalkyler komma till goda resultat. Man kan också med viss rätt hävda att ett sådant kalkylerande lätt kan leda till en konservering av näringslivets struktur. Det är ju helt naturligt om man vid uppgörande av dessa kalkyler kommer att ha en tendens att i första hand utgå från de nuvarande förhållandena i fråga om kostnader, konsumtionsvanor etc. Dessa förhållanden finns det dock vissa möjligheter att siffermässigt precisera. Ingår kalkylerandet sedan som ett led i ett målmedvetet planerande har därefter de planerande organen ur sin egen synpunkt stort intresse av och möjligheter att se till att utvecklingen inte går i en riktning som visar att kalkylen var felaktig.¹

Det alternativ som finns till ett centralt planerande är att överlämna dessa bedömanden till de olika företagen. Det är ju på det sättet det för närvarande i allmänhet går till. Det är en väg som många föreställer sig leder till ett

¹ Det kan förtjäna tilläggas att det ovanstående trots allt innebär en mycket stark förenkling av de problem ett centralt planeringsorgan skulle ställas inför. Detta skulle t.ex. vara tvunget inte bara att väga olika lokaliseringalternativ för en viss industri mot varandra utan måste också ställa sig frågan om det inte vore bättre att använda det investeringsutrymme som fanns tillgängligt till att bygga ut industrier av helt annat slag eller järnvägar, skolor, sjukhus el.dyl.

bättre ekonomiskt resultat än centralt planerande. Detta betyder å andra sidan inte att man utgår ifrån att de lokaliseringsavgöranden som fattas av industriföretagare alltid skulle präglas av den högsta visdom och framsynthet. I övervägande antalet fall förefaller det emellertid troligt att företagen har väsentligt bättre möjligheter att bedöma produktionskostnadsposten än andra både med hänsyn till den stora praktiska erfarenhet som de sitter inne med och med tanke på de ytterst obehagliga konsekvenser för dem själva som ett misstag medför. Som regel torde det också vara så att det just är de direkta produktionskostnaderna, som är av utslagsgivande betydelse även ur samhällsekonomisk synvinkel. De samhälleliga kostnaderna, t.ex. för bostäder, kan visserligen te sig betydande, men ofta är det väl så att man även på den gamla orten under alla omständigheter måste bygga nytt eller bygga om inom en nära framtid. Den samhälleliga merkostnaden för industriens flyttning blir kanske därför i realiteten inte så stor och måhända liten i jämförelse med de produktionskostnadsvinster som på grund av förflyttningen kommer att uppstå under en lång följd av år.

Resonemangen ovan utgår från det tänkta fallet att ett företag vill lägga ner sin verksamhet på en ort och flytta över tillverkningsenheten till en annan. I den allmänna lokaliseringspolitiska diskussionen brukar man inte sällan hänvisa till fall av den typen. Det är emellertid tydligt att i vårt land detta vare sig är de typiska eller de viktiga fallen. Eftersom vi lever i en starkt expansiv ekonomi är hos oss de vanliga och väsentliga fallen de som uppstår i samband med att gamla företag vill bygga ut sin tillverkning eller nya företag vill starta produktion. Oavsett var denna expansion kommer att äga rum kräver den ett utbyg-

gande av bostäder, vägar etc. Som antytts ovan är det i dessa fall inte de totala kostnaderna för dessa investeringar, som är av intresse, utan skillnaden mellan dem på olika orter. Dessa skillnader torde i många fall inte vara så stora.

Den ovan refererade tankegången att företagen i sina företagsekonomiska kalkyler inte alls kommer att ta hänsyn till de samhälleliga kostnaderna är också i detta sammanhang inte riktig. Kostnaderna kommer inte med direkt, men väl indirekt. Vad det här rör sig om är ju i första hand kostnader som motiveras inte av produktionens direkta behov utan av behoven och önskningarna hos den arbetskraft som industrien sysselsätter. Deras och deras familjers behov av bostäder, vägar, skolor, föda, rekreation osv. Man kan alltså säga att det här rör sig om produktionskostnader för arbetskraften. Den mänskliga arbetskraften kommer att förlägga sin produktion till de platser där den tycker sig få det största utbytet av sin insats. Var detta blir beror dels på de inkomster som de kan få, dels på vad de på orten kan få ut av dessa inkomster. Av betydelse i detta sammanhang är inte bara de direkta levnadskostnaderna utan också de möjligheter till konsumtion som platsen över huvud erbjuder samt de trivselvärden som den ur deras synpunkt kan ha. I levnadskostnaderna ingår då givetvis också kommunalskatter. Detta betyder alltså att om en viss förläggning innebär höga kostnader för samhället och konsumenterna, så kommer det förmodligen att resultera i att företagen blir tvungna att betala höga löner för att få folk. På denna väg kan alltså dessa kostnader mer eller mindre fullständigt komma in i deras kalkyler. I en del fall svarar ju också företagen direkt för en del av de samhälleliga kostnaderna.

Det som sagts ovan skall inte tolkas så att om utvecklingen lämnas åt sig

själv så leds den som av en »osynlig hand» på effektivaste sätt i de rätta ekonomiska banorna. Så väl är det inte. Hur vi än bär oss åt så kommer säkerligen en hel del fellokaliseringar att äga rum. Avsikten med det ovanstående har endast varit att påvisa att det stöter på mycket stora svårigheter att göra upp de samhällsekonomiska kalkyler som måste ligga till grund för en målmedveten central lokaliseringspolitik och att det förefaller synnerligen tveksamt om man på den vägen når fram till ur ekonomisk synpunkt goda resultat. Farhågorna för en stark motsättning mellan samhällets och företagens ekonomiska intressen verkar vidare knappast riktigt väl grundade. Å andra sidan förefaller ur ekonomisk synvinkel ett system där man lämnar stort spelrum åt företagarnas egna avgöranden att erbjuda väsentliga fördelar. Det viktigaste torde här vara att man på den vägen av allt att döma får en större rörlighet i näringslivet än som annars skulle bli fallet och därmed en smidigare anpassning till de ständigt ändrade förutsättningarna för det ekonomiska livet. Som tidigare berörts kan emellertid själva denna anpassningsprocess medföra att de berörda försätts i svåra situationer och man kan däri finna ett starkt motiv för ingripanden. Man kommer då in på de sociala synpunkterna.

Sociala synpunkter

I samband med att industriföretag läggs ner eller flyttar uppstår besvärliga problem för de berörda personerna i den mån inte liknande verksamhet kommer i gång i stället. För de anställda kan det bli dyrt att flytta över till en annan ort och om de har ett eget hem blir de kanske tvungna att sälja det till lågt pris. Har de då fortfarande kvar större lån i fastigheten ställs de givetvis i ett svårt läge. Det är också klart att människor som tillbringat en

stor del av sitt liv på en ort av känslomässiga skäl blir ytterst obenägna att flytta. De vill inte och orkar inte bryta sig ur det sociala sammanhang i vilket de vuxit fast. Det visar sig också i sådana fall att folk stannar kvar under långa tider trots att deras förtjänster ligger på en mycket låg nivå. Särskilt gäller detta de äldre. De tidigare förhållandena i de engelska kolgruvedistriktet är exempel på detta. I Sverige har svårartade fall av detta slag varit sällsynta. Situationen i de bohusländska stenhuggeriområdena har dock vissa tider varit av denna karaktär.

Det grundläggande problemet i dessa fall är om man skall sträva efter att flytta arbetskraften till industrien eller industrien till arbetskraften.

Ur rent ekonomiska synpunkter torde ofta — som tidigare sagts — det första alternativet vara att föredra. Å andra sidan kan man lägga stor vikt vid de sociala och kulturella värden som det gamla samhället representerar och anse det orimligt att låta invånarna bli utsatta för en så hård press, som är nödvändig för att en omflyttning verkligen skall komma till stånd. Det kan då finnas anledning att genom olika åtgärder försöka stimulera industriföretag att förlägga sig till de aktuella områdena.

Det är emellertid inte fall av den ovanstående typen som i Sverige är de mest aktuella när det hävdas att sociala synpunkter borde spela in vid industrilokalisering. Den fråga som hos oss står i förgrunden är i stället »flykten från landsbygden». Här är alltså problemet inte att det varit svårt att få folk att lämna vissa områden, utan att det visat sig alltför lätt. Man vill hejda utflyttningen. För många människor: speciellt naturligtvis dem som själva bor på landsbygden, framstår denna flykt som en olycka. Man anser storstaden erbjuda en olämplig miljö för mänskligt liv och

vill därför med olika medel motarbeta en koncentration av befolkningen till de större städerna; som ett viktigt medel härtill framstår en aktiv lokaliseringspolitik. Man framhåller å andra sidan att uttunningen av landsbygdsbefolkningen lett till olämpliga könsproportioner på landsbygden och minskat möjligheterna att skapa en »levande och bärkraftig bygd». Det har t.ex. blivit svårt att få tillräckligt underlag för ett tillfredsställande skolväsen, för att skapa god service åt invånarna osv. Den stora inflyttningen till städerna skapar samtidigt kommunalekonomiska svårigheter för dessa och accentuerar bostadsbristen.

Som ett positivt mål i dessa sammanhang brukar man ange skapandet av s.k. harmoniska regioner som man hoppas skall utgöra en lämplig miljö för mänsklig samlevnad. Dessa regioner tänker man sig skall omfatta såväl rena landsbygdsområden som större och medelstora städer. Inom regionen skall finnas möjligheter till ett rikt kulturellt liv. Det skall vara väl sört för rekreationsmöjligheter för befolkningen och strävan går också ut på att skapa ett så allsidigt näringsliv som möjligt inom regionen.

I den mån man vill anlägga sociala och kulturella synpunkter på lokaliseringspolitiken är en svårighet att det ofta är i hög grad oklart vad man mera konkret skall sträva efter och vilka medel det är som leder till målet. Vad skall man t.ex. egentligen mena med uttrycket »en levande och bärkraftig bygd»? På detta område har uppenbarligen också olika individer och grupper starkt skiftande åsikter om vad som är en riktig målsättning och man kan vänta sig att målsättningarna skall variera starkt med tiden. Vad vi i dag anser lämpligt och rimligt skiljer sig uppenbarligen starkt från vad vi ansåg lämpligt för 50 år sedan och kommer med stor sannolikhet att avsevärt avvika från vad

som gäller om 50 år. Man behöver ju här bara peka på i hur hög grad bilismen har påverkat och kommer att påverka vår uppfattning om hur långt man utan nackdel kan bo från sin arbetsplats, affärscentrum osv.

En annan svårighet när det gäller att anlägga sociala synpunkter på industri-lokalisering är att man härvid riskerar att binda sig för en oekonomisk produktionsform för mycket lång tid framåt. Det sociala motivet för att upprätthålla produktionen på orten kommer ju nämligen att göra sig gällande med kanske ändå större styrka när den aktuella generationen är död och deras barn trätt till. I sådana fall kan man därför ha anledning att försöka se till att man ger stödet på ett sådant sätt att man inte läser sig för all framtid.

Avvägningen mellan de olika synpunkterna

Hur denna avvägning skall göras är givetvis ingenting som objektivt sett kan bestämmas utan måste bli beroende av den vikt som var och en tillmäter de olika synpunkterna. Det förefaller emellertid som om man i allmänhet vore benägen att tillmäta de ekonomiska synpunkterna den avgörande vikten. Det är också tydligt att i den mån man mera allvarligt eftersätter de ekonomiska synpunkterna så minskar man därmed sina möjligheter att i framtiden tillgodose sociala önskemål. Man kan givetvis genom drastiska åtgärder hindra flykten från landsbygden, men om detta samtidigt skulle betyda att våra framtida möjligheter till levnadsstandardstegring kraftigt minskade, så skulle säkerligen många ställa sig synnerligen tveksamma till en sådan politik. I själva verket uppstår effektivitetsstegringen i näringslivet till icke ringa del därigenom att människor flyttar över från mindre effektiva till mer effektiva näringsgrenar, bran-

scher och företag. Professor Lundberg har uppskattat att under perioden 1920—50 omkring en fjärdedel av »produktivitetsvinsten» berodde på överflyttningen från jordbruket till övriga näringsgrenar.¹

Praktiska slutsatser

Den föregående diskussionen har för resonemangets skull lagts upp som om det gällde att välja mellan antingen en fullständigt genomförd centralplanering eller att samhället inte alls försökte påverka industrilokaliseringen. Så ter sig inte valet i verkligheten. En fullständig centraldirigering skulle å ena sidan kräva en så genomgripande omdaning av hela det ekonomiska livet att den inte kan sägas vara ett aktuellt alternativ. Fullständig frihet från ingripande är å andra sidan inte heller en realistisk tanke helt enkelt av det skälet att samhället av helt andra motiv funnit det naturligt att på en mängd områden vidta åtgärder som i hög grad har och i framtiden kommer att påverka näringslivets lokalisering. Vad det här gäller är sådana saker som taxepolitiken för statens järnvägar, utbyggandet av vägnätet, lokaliseringen av statliga industrier och av skolor, sjukhus, militär-anläggningar o.dyl. Alla dessa åtgärder påverkar i hög grad näringslivets lokalisering, även om detta väl ofta inte varit någon medveten avsikt. På senare tid har man ju också strävat efter att direkt påverka industriens lokalisering via byggnadsregleringen.

Vad det gäller i dag är alltså om man nu skall försöka ingripa något mer än tidigare, om man skall fortsätta på i stort sett samma vis som hittills eller om man skall sträva efter att minska sina ingripanden på detta område. Jag bortser härvid från det behov av ökad samordning som kan föreligga.

¹ E. Lundberg: Konjunkturer och ekonomisk politik. Sthlm 1953, sid. 56.

Som framgått av det föregående förefaller det som om samhället närmast hade anledning att försöka minska sina ingripanden i den mån man lägger huvudvikten vid de ekonomiska synpunkterna. Däremot kan man inte vänta sig att företagen i större utsträckning skall anlägga sociala och försvarspolitiska synpunkter i den mån dessa skär sig med de ekonomiska. I den mån man anser att dessa bör sättas före de ekonomiska är det alltså ett skäl för lokaliseringspolitiska åtgärder.

Det är inte ovanligt i dessa sammanhang att man hävdar att i ett ganska stort antal fall olika lokaliseringsoptioner är ungefär likvärdiga ur företagsekonomisk synvinkel varför det är naturligt att låta de övriga synpunkterna fälla utslaget. Detta ter sig ju rimligt. Hur pass vanliga fall av den typen kan vara det vet man dock mycket litet om. I den utsträckning de förekommer bör det vara naturligt och möjligt att behandla dem genom upplysning och rådgivning av den typ som Arbetsmarknadsstyrelsen och Industrins Produktionsråd bedrivit sedan många år, eftersom i dessa fall någon verklig motsättning inte föreligger mellan företagens och samhällets intressen. Däremot kan tankegångar av det här slaget knappast utgöra stöd för på ett eller annat sätt tvingande åtgärder.

På botten av diskussionen om industriens lokalisering ligger väl på många håll en känsla av att den ekonomiska omvandlingen går snabbt, och att det gäller för samhället att kanalisera aktiviteten på ett sådant sätt att ur samhällssynpunkt väsentliga krav blir tillgodosedda. Det förefaller mig emellertid som om man skulle ha kanske lika goda skäl att ställa problemet på omvänt sätt. Det gäller kanske inte att tämja omvandlingens vilda fors. Problemet är måhända i stället att strukturomvandlingen egentligen går ganska långsamt och att det därför snarare finns anledning att stimulera takten.