

NordRefo:

Regionalpolitiken som politikområde

Regionalpolitiken i Sverige fyllde 25 år 1989, om man vill räkna från det år då Sveriges riksdag för första gången fattade beslut om en aktiv lokaliseringpolitik. Söker man efter resonemang om regionala problem i forskning och politisk debatt kommer man betydligt längre bakåt i tiden både i Sverige och internationellt. Med åren har regionalpolitik fått en tydlig plats inte bara inom politiken utan även inom vetenskapsvärlden. Begrepp som regionalvetenskap och regionalekonomi har blivit etablerade. På det internationella planet finns sedan 1960-talet en "Regional Science Association". Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) etablerades under samma decennium inom kanslihuset. Ett centrum för regionalvetenskaplig forskning har under 1980-talet etablerats vid universitetet i Umeå (CERUM).

På nordisk nivå har ett gemensamt forskningsarbete bedrivits inom ramen för NordRefo. Ledningen för organisatio-

nen och dess lokalisering har skiftat mellan de nordiska huvudstäderna. Verksamheten sedan 1986 har summerats genom flera rapporter. En av de mer intressanta är den som summerar och analyserar regionalpolitiken i våra fem nordiska länder: *Regionalpolitiken som politikområde* (NordRefo, Helsinki, 1988).

Boken innefattar dels en redogörelse för respektive lands regionalpolitik författad av representanter för respektive land, dels en sammanfattning och analys gjord av Gösta Oscarsson. Som titeln anger, så har man valt ett angreppssätt, som betonas "sambandet mellan de politiska ambitionerna, de medel som används och de problem som faktiskt kan registreras" (s 10).

I Norge och Finland kan man sätta regionalpolitikens tillkomst till 1940- och tidigt 1950-tal och då främst som en återuppbyggnadspolitik efter andra världskriget. Även i Danmark har grundläggande beslut fattats tidigt, under 1950-talet. Islands första lagstiftning på området är i likhet med Sveriges, en 1960-talsprodukt. Som sammanhängande politikområde har regionalpolitiken blivit både myndig och mer därtill, varför en jämförande analys av den i fem förhållandevis likartade länder är mycket intressant, inte minst som grund för regionalpolitikens framtid.

Ansatsen kräver att huvuddelen av framställningen koncentreras till problemuppfattning och -formulering, val av åtgärder och genomförande. Oscarssons "djärva sammanfattning" (s 14 ff) följer detta mönster och präglas i övrigt av en explorativ karaktär i syfte att utvinna idéer om fortsatt forskning. Det som främst väcker intresse är diskussionen om hur problemuppfattningen utvecklats, varför jag ägnar denna fråga särskilt uppmärksamhet.

Problem och problemuppfattning

Om vi med problem menar skillnaden mellan ett önskvärt och ett faktiskt till-

stånd, finns det bara några få och grunda problembeskrivningar i boken. De som finns är av traditionell karaktär. En tidig norsk beskrivning, hämtad från det norska Langtidsprogrammet 1954–1957 som återges av Bjørn Hershoug, Tromsø universitet, är typisk för många beskrivningar:

”Et problem av sosial og befolkningsmessig art har meldt seg fordi befolkningen blir stadig sterkere konsentrert i byer og tettbygde strøk. Denne konsentrasjon har mange økonomiske fordeler. Men det er en kjent sak at i mange bygder og grender flytter en uforholdsmessig stor del av ungdommen ut, slik at vesentlig eldre folk blir tilbake. Samtidig har innflyttingen til byer og tettbebyggelser skjerpet boligmangel- sen på disse stedene og ofte også skapt vanskeligheter med hensyn till vann og kloakkanlegg, veier og trafikk” (s 177).

I samma anda har det i Norge gjorts gällande att det ekonomiska avståndet mellan expansiva regioner och avfolkningsområden ökar år från år: ”Disse distriktene har som regel sesonledighet og underbeskjeftigelse kombinert med små og usikre inntekter” (s 177).

Hershoug menar att dessa exempel är de första norska formuleringarna av problem, som kan kallas regionalpolitiska.

Även Arne Gaardmand, Planstyrelsen, København, skriver om regionalpolitikens tidigaste år: ”1945–60 er præget af efterkrigstidens fاملende erkendelse af de regionalpolitiske problemers karakter og rækkevidde og af de første udspill på området...” (s 70). Studier av arbetsmarknaden ledde till kunskaper om arbetslöshetsöarna i landet. Därmed hade man identifierat en regionalpolitisk problemställning utifrån vad som först betraktades som arbetslöshetsproblem.

Generellt har regionalpolitiken tilldelats roller, som skiftat med samhällsutvecklingen. Sammanställningen i Nord-Refoboken har därför en hel del att säga om dominerande samhällsuppfattningar under de gångna decennierna och om hur

bokens författare i dag ser på problemen. Diskussionen om hur uppfattningen om vilka problemen och deras orsaker är och hur denna uppfattning förändrats kan illustreras med tre exempel:

1. Den svenska regionalpolitiken presenteras av framlidne professorn Per-Erik Back, och av regionalpolitiske utredaren Arne Eriksson. Dessa gör en principiell problemkaraktäristik. ”I det blandekonomiska system som vi har och väntas ha under överskådlig tid uppträder imperfektioner, kortsiktiga och långsiktiga obalanser, strukturomvandlingar. ... Somliga störningar har ... primärt en rumslig förankring: de måste åtgärdas med utgångspunkt i rummet, i det geografiska området” (s 225). Därmed är inte alla problem med rumslig dimension regionalpolitiska. Och politik, som inte primärt har rumsliga syften, kan mycket väl ha betydande rumsliga effekter.
2. Hershoug karaktäriserar den norska problemuppfattningen på följande sätt: ”Utgångspunktet for myndigheternes og særlig Arbeiderpartiets problemforståelse og strategi har vært en grundleggende tro på at økonomien kan styres. Satt på spissen, har det bare vært snakk om å beherske statsapparatens og utvikle tilstrekkelig sterke virkemidler. Helt klart kom dette til uttrykk i distriktspolitikken. På tross av at myndighetene vanligvis hevde at distriktproblemerne var tosidige, at de angikk periferien såvel som sentrum, var det alltid periferien som ble problemet. Sentrum ble i en eller annen forstand tatt som gitt, mens det var periferien 'det var noe i veien med'. Distriktene utgjorde et problem for de kort sagt manglet alt det sentrum hadde: de hadde lav produktivitet og lav inntekt, høy sesonledighet, lite industri og service og spredt bosetningsstruktur (!) Det periferien hadde, både av sosial og økonomisk organisasjon, ble nærmest

ansett som en hindring för 'det gode liv' i velferdsstaten. Den offentlige problemförståelsen var altså orientert ut fra det vi kan kalle sentrumsverdier og sentrumsmålestokker." (s 234).

3. Oscarsson noterar, i likhet med övriga författare, att den ekonomiska utvecklingen förändrats påtagligt under de decennierna vi haft en regionalpolitik. Under 1960-talet etableras regionalpolitiken i en miljö av stark ekonomisk tillväxt. Det gäller att länka denna i "rätta" banor. Stagnationen under 1970-talet ryckte undan fötterna på länkingsfilosofin. Detta upptäcktes inte så snart eftersom storstadstillväxten upphörde några år och den regionala balansen verkade stabil. I stället medförde 1970-talet uppseendeväckande industriella kriser, som drabbade en rad gamla, tidigare stabila basindustrier. Dessa regionalt koncentrerade problem kom inte att betraktas som regionalpolitiska problem utan som industri- eller näringslivsproblem ur nationell synvinkel (s 18).

Långsam anpassning

Oscarsson konstaterar två brister i anpassningen till nya problem: dels en tröghet vad gäller att över huvud taget definiera problemen som regionala och dels det faktum att vissa medel helt eller delvis utesluts ur medelarsenalen därför att de anses reserverade för regionalpolitiska problem endast i vissa delar av respektive land (tex mer generösa lokaliseringsbidrag) (s 22).

Det är här frågan om tre skilda sätt att karaktärisera problemuppfattningen. Back och Eriksson väljer den ekonomiska analysens sätt att motivera offentliga ingrepp i marknadshushållningen. Marknadsbrister skall identifieras och upphävas med ekonomisk politik. Den mer "politiska" problemuppfattningen representeras av den norska framställningen. Arbeiderpartiet förutsätter ett teoretiskt och

empiriskt underlag av ovan nämnda karaktär. Att det sedan är storstadsbor, som svarar för värderingarna i analysen, blir då ett uttryck för marknadsmisslyckandenas motsvarighet på det politiska fältet, politikermisslyckandet.

Oscarssons iakttagelser beträffande trögheterna i regionalpolitikens anpassning till den ekonomiska verkligheten får också ses som brister i den politiska processen, åtminstone om man gör sig en idealbild av denna process precis som man brukar göra sig av marknadsmekanismen. Hur man löser balansgången mellan en imperfekt marknadshushållning och en imperfekt politisk/administrativ process vore kanske ämnet för nästa stora teoretiska diskussion inom det samfundade området mellan nationalekonomi och statskunskap.

En medveten regional struktur?

Ovan nämnda tröghet vad gäller anpassningen till den ekonomiska verkligheten är ett exempel på brister i policyutvecklingen. Ett annat exempel är svårigheten att utforma ett mönster för ekonomisk "diskriminering". I alla länder redovisas stödområden med skilda villkor för regionalpolitiskt stöd. Diskriminering mellan orter har visat sig betydligt svårare att genomföra. I Danmark diskuterades begreppet väkst-centra livligt omkring 1960. Örestad lanserades som motvikt mot London och Hamburg. År 1967 gavs en utredning i uppdrag att utpeka sådana centra. "Trots sympati for en sådan regionalpolitik i ret brede kredse ... blev der dog aldrig foretaget nogen udpegning af vækstcentrene, og bestemmelsen utgik senere af loven" (s 83). År 1972 beslutade den svenska riksdagen om en ortssystempolitik. Efter regeringsskiftet 1976 försvann begreppet snart ur den regionalpolitiska nomenklaturen.

Antingen man använt växtcentra, "prövcentra" eller "koncentrerad decentralisering" som benämning, har det visat

sig mycket svårt att explicit bedriva en sådan politik. I stället förs den i skymundan inom ramen för skilda sektorpolitiska beslut. Därför har idén aldrig kunnat underkastas en ordentlig politisk granskning (Oscarsson s 25). Dock tycks idén fått nytt liv under 1980-talet. Paketutredningar om skilda regioner innehåller sålunda ett resonemang om ortsstrukturer, och orters betydelse för utvecklingen. Det senaste exempel är NordRefors granskning av Östersund som mellanstor stad utförd inom ramen för Sven Mobergs utredning *Östersund och Norrlands inland* (Moberg [1989]).

Genomgången av regionalpolitiken som politikområde väcker en rad övriga frågor, som jag inte här kan gå in på, t ex regionalpolitikens förhållande till:

- industripolitik och socialpolitik,
- decentralisering, lokala och regionala utvecklingsinitiativ,
- utvecklingen av de administrativa systemen,
- diskussionen om marknadsunderhållning contra politisk planering.

Som sig bör utmynnar den explorativa framställningen i några idéer om områden för nordisk forskning. Det handlar om politikens långsamma anpassning till en dynamisk verklighet, relationen till välfärdspolitiken, vilket politiskt stöd, som krävs för regionalpolitiken (jfr diskussionen om växtcentra) och om betydelse av den administrativa indelningen av landet (tex kommunindelningen). Det finns en mängd goda idéer att hämta för den som söker avhandlingsämnen och projektidéer, särskilt om man är intresserad av gränstrakterna mellan nationalekonomi och statskunskap.

Biträdande professor
SVEN-OLOV LARSSON
Högskolan i Östersund

Referens

Moberg, S, [1989], *Östersund och Norrlands inland*. Ds 1989:31-32 och *NordRefo* 1989:4, Borgå 1989.