

HANS WESTLUND

## Regional spridning – en nödvändighet för ekonomisk tillväxt

Hur ska Sverige åter få fart på sin ekonomiska tillväxt? Är koncentration av resurserna till ett fåtal tillväxtregioner nödvändig i den hårdnande konkurrens som den ökade europeiska integrationen innebär? Eller bygger sådana resonemang på ett

kortsiktigt perspektiv, vars följder blir förödande för såväl tillväxt som regional balans, om det tillämpas på långsiktiga investeringsbeslut? Den regionalpolitiska debatt som det senaste året blossat upp kring bl a Produktivitetsdelegationens expertrapport nr 9 (SOU 1991:82,9) har sin grund i vårt lands tillväxtproblem.

Vi befinner oss idag i ett läge då ny infrastruktur håller på att byggas ut. Infrastruktur kännetecknas av långvarighet, dvs dess utläggning kommer under lång tid att få effekter på den regionala utvecklingen. Var och hur mycket infrastrukturen byggs ut beror till stor del på hur de ovanstående frågorna besvaras. Denna

*Fil dr HANS WESTLUND är verksam vid Institutionen för ekonomisk historia vid Umeå universitet. Hans doktorsavhandling behandlade samspillet mellan kommunikationer och strukturomvandling under Sveriges industriepok.*

artikel vill med Sveriges kraftiga tillväxt under industriepoken som exempel visa på vikten av en brett utbyggd infrastruktur.

En begränsning av infrastrukturbyggnaden till främst storstäderna har motiverats med att efterfrågan är störst där, bl a beroende på att de nya expanderande näringarna främst är koncentrerade dit. Fenomenet att tillväxtnäringar inledningsvis tenderar att koncentreras till ett mindre antal städer och regioner är dock inget nytt för det informationssamhälle vi idag sågs leva i. Industrialiseringen uppträdde till en början punktvis och genererade tillväxtpoler till vilka den ekonomiska utvecklingen koncentrerades. Uppsala-geograferna Anders Malmberg och Mats Lundmark [1988] har dock – i strid med den etablerade koncentrationsmyten – visat att i Sverige är redan från och med 1880-talet tendensen till regional spridning av industrins sysselsättning starkare än koncentrations-tendensen och att detta, med undantag av mellankrigstiden, förblir den dominerande trenden.

Den ekonomiska omvandlingens regionala effekter har i en rad internationella studier kunnat beskrivas i form av en omvänd U-kurva.<sup>1</sup> Strukturomvandlingen medför inledningsvis ökade regionala skillnader, men dessa ersätts efter en tid av en längre period med regional utjämning.

### Järnvägens historiska betydelse

Vilka faktorer låg då bakom den starka tendensen till regional spridning i industrisamhället? Sveriges tillgångar på malm och skog och den därmed råvarubaserade industrin brukar anges som en allmän förklaring till vårt lands geografiskt sett spridda industrialisering, men den dåtida "regionalpolitikens" roll ska heller inte underskattas. Den politiska åtgärd som hade starkast inverkan var utan tvekan järnvägsbyggandet: det av riksdagen beslutade anläggandet av stambanorna

och de av städer, kommuner och övriga lokala och regionala intressen byggda enskilda järnvägarna, som i banlängd överträffade stambanenätet.

På nationell nivå røjde järnvägen undan avsevärda transportkostnadshinder och praktiska hinder för en nationell marknad och förde därmed för första gången upp perifera regioner på en transportnivå nästan jämförbar med rikets centrala delar.<sup>2</sup>

Mekanismerna för järnvägens inverkan på den regionala utvecklingen fanns dock på lokal nivå – i de enskilda stationsorterna. Via dessa fick landsbygden inte bara förbindelser med sin centralort utan även med "hela landet". Kring stationerna växte stationssamhällen upp, ofta med nystartade industrier som viktiga arbetsplatser, vilka hade lokalt rekryterad arbetskraft. Många av dessa stationssamhällen genomgick en stabil tillväxtprocess och upphöjdes administrativt till municipalsamhällen, köpingar eller till och med städer.

Järnvägarna skapade sålunda orter på landsbygden med transportmässigt lika goda förutsättningar som städerna, vilket skapade goda incitament för landsbygdens industrialisering. Inte heller taxemässigt missgynnades stationerna längs banan i förhållande till knutpunkterna (Heckscher [1907]).

Det är viktigt att framhålla att landsbygdens industrialisering och urbanisering *inte* försiggick på städernas bekostnad. Över en miljon människor lämnade Sverige under den stora emigrationsvågen. Städernas förutsättningar att suga

<sup>1</sup> Ett tidigt banbrytande arbete på detta område är Williamson [1965].

<sup>2</sup> Jfr Adam Smiths yttrande: "Good roads, canals and navigable rivers, by diminishing the cost of carriage, put the remote parts of the country more nearly upon a level with those in the neighbourhood of the town. They are upon that account the greatest of all improvements..." (Smith [1904, s 146]).

upp detta befolkningsöverskott skulle snarare ha varit ännu sämre om de inte byggt ut förbindelserna med landsbygden i fysisk och ekonomisk mening. På regional nivå bidrog järnvägen med andra ord till en förhållandevis stabil befolkningsutveckling och industriell utveckling. Bakom byggandet av stambanorna låg en uttalad målsättning att utveckla hela landet genom att kommersialisera jordbruket och vidga marknaderna för industrin. Det kan – med undantag för inlandsbanan i Lapplands ödemarker – hävdas att denna målsättning uppfylldes.

Genom att järnvägarna och senare bilismen avsevärt minskade transporthindren och därmed vidgade marknaderna, påskyndade de strukturomvandlingen från jordbruk till industri och tjänster. Det fanns dock regioner där kommunikationsnätets inflytande blev för svagt eller inte var tillräckligt för en balanserad regional utveckling. Sydöstra Sverige hade redan svåra jordbruksproblem och erhöll heller ingen stambana. De privata banorna blev där, till skillnad från övriga landet, huvudsakligen smalspåriga, med lägre kapacitet och omlastning vid samtrafik med normalspårnätet som följd. I skogslänen innebar den glesare befolkningen att järnvägen inte kunde "urbanisera" landsbygden på samma sätt som i södra Sverige. Båda dessa regioner blev avfolkningsregioner och industrialiserades sent.

Den regionalt och lokalt sett spridda industrialisering och urbanisering på "låg nivå" som ägde rum kring järnvägsstationerna var ekonomiskt sett optimal. Den nyttjade lokala råvaror som av transportkostnadsskäl var dyrare att använda i städerna. Den använde lokal arbetskraft och undvek därmed den flyttningströskel, som gör arbetskraft till en – i jämförelse med kapitalet – trogrörlig produktionsfaktor. Detta optimala resursutnyttjande torde ha varit en inte oväsentlig faktor bakom den internationellt sett unika tillväxt Sverige upplevde 1870–1970.<sup>3</sup>

### Informationssamhällets regionala spridningsmönster

Det kan diskuteras i vilken omfattning dessa slutsatser om kommunikationer och näringar går att generalisera till att gälla nutiden och andra kommunikationsnät och näringar. Den urbaniserings- och industrialiseringsprocess som Sverige upplevde under järnvägsepoken är ju genomförd och kan inte upprepas. Strukturomvandlingen idag består inte i att ersätta jordbruk med industri, utan generellt sett med att ersätta industri med tjänstenäringar.

Ett mycket viktigt faktum är att den nu avslutade urbaniseringen till helt övervägande delen var inomregional, dvs flyttningarna ägde rum inom samma A-region eller län. Att prognosticera den framtida befolkningens rörelsemönster är svårt, men det torde vara utom allt tvivel att en eventuell mellanregional omfördelning knappast kommer att äga rum ens i samma takt som den urbanisering till regioncentra och andra tätorter som tog drygt 100 år i anspråk. Den nya infrastrukturens utläggning bör styras av detta faktum. Dess funktion kommer under överblickbar framtid vara att öka tillgängligheten i det nuvarande ortssystemet – inom regionerna och mellan dem – snarare än att omforma systemet. Inte minst bör infrastrukturens betydelse på inomregional nivå betonas, eftersom förbättrade kommunikationer vidgar de lokala arbetsmarknaderna och underlättar utnyttjandet av den trogrörligaste produktionsfaktorn – arbetskraften.

Huruvida informationssamhällets tillväxtnäringar kommer att uppvisa ett liknande spridningsmönster efter den nuvarande koncentrationen, vet vi inte med säkerhet idag. I den diskussion som förts har särskilt behovet av täta personkon-

<sup>3</sup> Ovanstående värdering av järnvägens betydelse för regional spridning och tillväxt baseras på Westlund [1992, s 154–161].

takter och tillgång på information beto- nats som faktorer bakom tillväxtnärings- nas rumsliga koncentration till ett mindre antal orter. Det bör dock framhållas att de näringar det för närvarande är frågan om, exempelvis kunskapsbaserad verksamhet såsom forsknings- och utvecklingsverk- samhet, medie-, uppdrags- och konsult- verksamhet samt olika former av mark- nadsföring etc, ännu svarar för en liten del av näringsstrukturen. Om dessa nä- ringar fortsätter att växa – liksom indu- strin gjorde – förefaller det osannolikt att deras tillväxt ska kunna fortsätta att vara koncentrerad till ett fåtal orter. När allt fler människor dras in i de informations- baserade verksamheterna kommer behö- vet av täta personkontakter att kunna uppfyllas i fler regioner och en utjämning av tillväxten kommer att ske. Det är där- för mycket sannolikt att informationssam- hållet upplever en liknande regional spridning som den industrisamhället ge- nomgick.

### Marknadsstyrd infrastruktur maximerar ej tillväxten

När järnvägen byggdes hade många stä- der den ekonomiska styrkan att de själva investerade i privata järnvägslinjer (som långt senare förstatligades). Landsbygden saknade däremot i allmänhet denna eko- nomiska styrka innan industrialiseringen börjat, men landsbygden hade den gången "turen" att få järnväg ändå, efter- som städerna behövde knyta sina omland närmare sig.

Idag ser vi en motsvarande process äga rum. Medan storstadsregioner och uni- versitetsorter på grund av sin modernare näringsstruktur idag efterfrågar nya och effektivare kommunikationsnät med hög turtäthet, är efterfrågan på dessa svagare i städer och regioner med liten andel av dessa expanderande näringar. En avspeg- ling av detta förhållande återfinns bl a i Produktivitsdelegationens expertrap- port nr 9, där det hävdas att produktivi-

tetsökningen av infrastrukturinveste- ringar för närvarande skulle bli högst i storstäderna.

Även idag befinner vi oss alltså i ett läge då ledande ekonomiska centra har de starkaste kortsiktiga behoven av nya kommunikationsnät och även idag behö- ver orter utanför storstäderna tillgång till den nya infrastrukturen för att deras nä- ringar ska moderniseras och ekonomin utvecklas. Den allvarligaste bristen i be- räkningar av expertrapportens typ är nämligen att de baseras på de nuvarande regionala näringsstrukturerna och att de utgår ifrån ett kortsiktigt produktivits- synsätt och inte ifrån ett långsiktigt till- växtperspektiv. Infrastrukturens kortsik- tiga inverkan på produktiviteten kan nämligen vara en helt annan än dess lång- siktiga effekter på tillväxten.

Ännu allvarligare är dock när dessa re- sultat tas som argument för att de långsik- tiga infrastrukturinvesteringarna endast bör koncentreras till de idag ekonomiskt mest utvecklade regionerna. Om ledamö- terna i den gamla svenska ståndsriksda- gen visat prov på ett sådant statistiskt tän- kande, hade stambanorna aldrig blivit byggda!

Den infrastrukturutbyggnad som idag står på dagordningen skiljer sig dock på ett par avgörande sätt från 1800-talets. För det första finns det idag inte *ett* avgö- rande kommunikationsmedel utan flera komplementära, vilka samtliga behöver utvecklas. För det andra är statens roll i finansieringen av den nya infrastrukturen större idag än under järnvägsepoken. Det är idag helt otänkbart att kommunerna, vilka var huvudfinansiärer i de enskilda järnvägarna, skulle kunna avsätta några större resurser till utbyggnad av infra- strukturen. Inte heller företagen kan, an- nat än i undantagsfall, förväntas göra några satsningar.

Ansvar för den framtida infrastruku- ren faller alltså tungt på staten och det är av avgörande vikt för den långsiktiga till- växten att den planeras för den regionala

spridning av efterfrågan på kommunikationer som den fortsatta strukturomvandlingen även utanför storstäderna kommer att generera. En alltför begränsad utbyggnad av exempelvis snabbtågsnätet kan komma att innebära stora hinder för näringsstrukturens modernisering i större delen av landet. Det för närvarande allvarligaste problemet är dock hotet om ett näranog totalt stopp för utbyggnaden av televerkets AXE-system, sedan en riksdagsmajoritet av opportunistiska skäl stoppat den planerade avgiftshöjningen.

En satsning på infrastrukturen i hela landet skulle förutom en modernisering av de "eftersläpande" regionernas näringar kunna avlasta vissa verksamheter från storstäderna och förbättra utrymmet för uppkomst av nya verksamheter där.

I 1800-talets Sverige fanns en insikt om den ekonomiska betydelsen av att dra med hela landet i den omfattande strukturomvandling som industrialiseringen innebar. Om dagens investeringar istället grundas på enfaldiga koncentrationsmyter, statistiskt tänkande och på bristande förståelse för strukturomvandlingens regionala förlopp, kommer Sveriges ekonomiska tillväxt inte att kunna optimeras. Det räcker inte med en satsning på ett fåtal "avancerade" regioner för att vårt land ska kunna hävda sig i den hårdnande europeiska konkurrensen. Sveriges framtid hänger på om dagens politiker kommer att visa sig lika insiktsfulla som deras föregångare på 1800-talet.

## Referenser

- Hechscher, E F, [1907], *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling*. Doktorsavhandling, Stockholm.
- Lundmark, M & Malmberg, A, [1988], *Industrilokalisering i Sverige - regional och strukturell förändring*. Doktorsavhandling. Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Smith, A, [1776/1904], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edwin Cannan (red). London.
- SOU 1991:82,9, *Infrastruktur och produktivitet*. Expertrapport nr 9 till Produktivitetsdelegationen. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Westlund, H, [1992], *Kommunikationer, tillgänglighet, omvandling. En studie av samspillet mellan kommunikationsnät och näringsstruktur i Sveriges mellanstora städer 1850-1970*. Doktorsavhandling. Institutionen för ekonomisk historia vid Umeå universitet.
- Williamsson, J G, [1965], "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns". *Economic Development and Cultural Change*, vol 13, s 3-45.