

## Regionalpolitik för Norrland — att gå baklänges in i framtiden

*Regionalpolitiken för Norrland har bidragit och bidrar till att förvärra anställnings- och sysselsättningsproblemen genom att satsa på stagnerande sektorer, jordbruket på trettioalet och industrin på sextio- och sjuttioalet. Regionalpolitiken måste bli framåtblickande för att bidra till lösningen av Norrlandsproblemet, menar Jan-Evert Nilsson. □*

Typiskt för befolkningsutvecklingen i Norrland sedan mitten av 1800-talet har varit en snabb befolkningstillväxt och samtidigt en betydande nettoutflyttning. Att Norrland inte har kunnat bereda sin växande befolkning sysselsättning i tillräcklig utsträckning har utgjort, och utgör, ett besvarande politiskt problem, som tvingat fram regionalpolitiska satsningar.

Dessa regionalpolitiska satsningar har vuxit fram ur uppfattningar om verkligheten som baseras på historisk erfarenhet. Gårdagens verklighet läggs till grund för dagens beslut. Resultatet blir att vi sås gå baklänges in i framtiden. Men i en föränderlig verklighet finns en viss sannolikhet för att historiska erfarenheter inte utgör ett relevant underlag för framtida beslut. Avsikten med denna artikel är att visa hur de regionalpolitiska satsningarna i Norrlands fall resulterat i ett utvecklingsmönster där kortsiktiga framgångar följts av långsiktiga bakslag.<sup>1</sup>

### Trettioalets jordbrukssatsning

Verkligheten i Sverige under 1920- och 1930-talen kannetecknades av en betydande, stabil arbetslöshet. Under perioden 1920–1940 understeg arbetslösheten i fackförbunden på årsbasis aldrig 10 procent. Pga sågverksindustrins stora

problem tillhörde skogsarbetarna den kategori som drabbades hårdast. Därmed kom Norrland att drabbas särskilt hårt. Ett omfattande sysselsättningsproblem tvingade fram åtgärder.

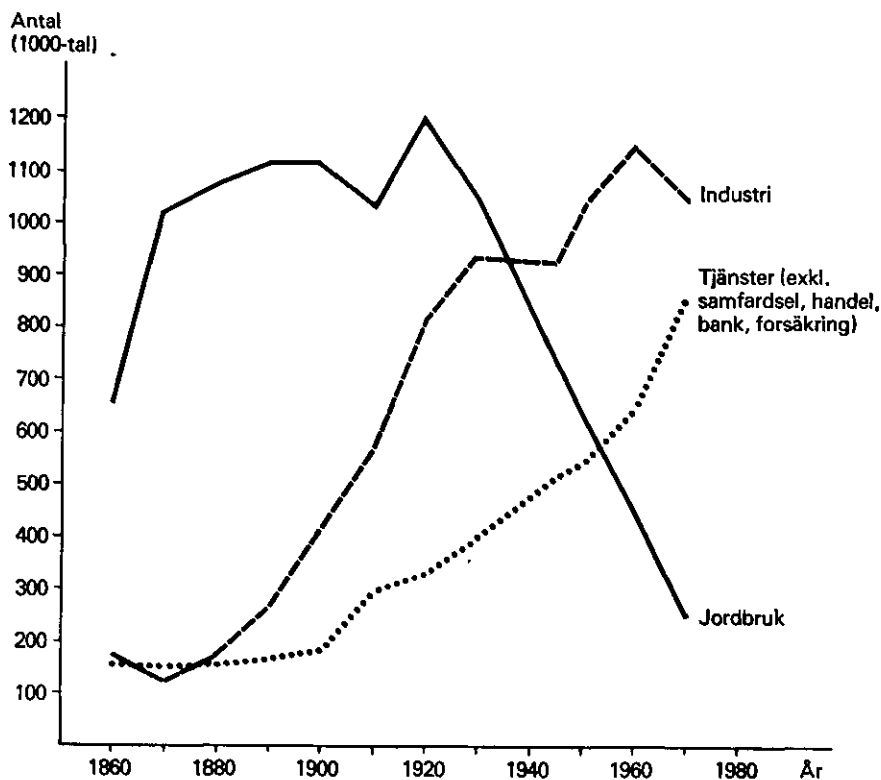
Sysselsättningen inom jordbruket i landet som helhet, som framgår av *figur 1*, hade redan kulminerat på 1930-talet. 1920-talet representerade inledningen på en utveckling präglad av en fortgående minskning av sysselsättningen inom jordbruket. Men verklighetsuppfattningen dominerades ännu under lång tid av synen på jordbruket som modernäring och den näring som på sikt måste bära huvudansvaret för befolkningens sysselsättning. Trots industrins snabba utveckling från 1800-talets slut gavs länge uttryck för en pessimistisk bedömning av industrins och andra stadsnäringars möjligheter att överta jordbrukets traditionella roll för sysselsättningen. Under 1930-talet hade denna pessimism av naturliga skäl ett klart samband med den rådande ekonomiska krisen.

Givet betydande sysselsättningsproblem och den rådande verklighetsuppfattningen om modernäringens centrala roll för sysselsättningen, är det föga förvånande att en socialt inriktad jordbrukspolitik betraktades som en god lösning på problemet. Det norrländska jordbruket stimulerades att expandera för att därigenom bidra till att förbättra sysselsättningssituationen, trots att naringen sedan gammalt dominerades av små, föga utvecklingsbara enheter. Sålunda ökade jordbruksarealen i Norrland med 20 procent mellan åren 1914 och 1937. Under samma tidsperiod minskade arealen i riket med knappt 1 procent. På kort sikt kunde sålunda positiva effekter registreras.

Under efterkrigstiden kom emellertid den ekonomiska utvecklingen att obarm-

<sup>1</sup> För en utförligare framställning, se J-E Nilsson [1979].

Figur 1. Antal sysselsatta inom jordbruk, industri och tjänstesektor i Sverige 1860–1970.



Källa: Mitchell, B R, *European Historical Statistics 1750–1970*, London 1978.

hårtigt krossa verklighetsuppfattningen om jordbruket som modernärning och sysselsättningskälla. En fortgående produktivitetsoökning inom industrin ökade successivt alternativkostnaden för de överskottsresurser som sysselsattes inom jordbruket. För att upprätthålla en stor jordbruksbefolkning krävdes kontinuerliga prisstegringar på jordbruksprodukter och/eller allt större statliga subventioner.

En omvärdering av jordbrukspolitiken tvingades fram. Huvudsyftet med politiken blev nu att göra jordbruksproduktionen effektiv och lönsam. Därmed tillhörde alla de småbruk som under 1920- och 1930-talen sågs som lösningar på Norrlands problem definitivt det förgångna. Satsningen på jordbruket bidrog alltså till att accentuera de omställningsproblem regionen stod inför på 1950-ta-

let. Den strukturvårdande inriktning, som hade kännetecknat jordbrukspolitiken sedan 1920-talet, medförde sålunda att en annars utdragen omställningsprocess komprimerades till två decennier i Norrland. Detta tack vare att en verklighetsuppfattning med rötter i 1800-talet dikterade 1930-talets regionalpolitiska beslut.

### Satsning på industrin

Konsekvensen för Norrland blev en omfattande utflyttning. Under 1950-talet uppgick nettoutflyttningen till drygt 47 000 personer. Utflyttningen visade inga tecken på att avta utan accelererade mot slutet av årtiondet. Det var denna verklighet som på allvar aktualiserade frågan om en aktiv lokaliseringspolitik. Målsättningen blev att öka sysselsätt-

ningen i regionen, så att en balanserad regional utveckling kunde uppnås.

Tanken på jordbruket som modernisering hade vid denna tidpunkt övergivits. Industrin hade intagit jordbrukets plats som den väsentligaste näringen. Som framgår av *figur 1* hade industrin ett sekels expansion bakom sig, varför det uppenbarligen var till denna näring som Norrlands förhoppningar måste knytas. Diagnosen var att Norrland industriellt släpade efter det övriga riket. Statistiken underströk detta. Sålunda återfanns i början av 1960-talet endast 7 procent av de industrisysselsatta i Norrland, medan regionens andel av befolkningen samtidigt uppgick till drygt 12 procent.

Beslut fattades och åtgärder vidtogs för att industrins utbyggnad i regionen skulle främjas. Statistiskt kunde en viss framgång noteras. Under perioden 1965–1970 ökade Norrlands andel av industrisysselsättningen i riket från 6,8 till 7,2 procent. Bakom denna ökning låg en ökning av industrisysselsättningen i Norrland med 700 personer, samtidigt som industrisysselsättningen i riket minskade med 47 000 personer. I vilken utsträckning dessa förändringar var en konsekvens av regionalpolitiken kan diskuteras.

Effekten var emellertid otillräcklig för att lösa det regionala problemet. Ökningen i antalet industrisysselsatta togs till intäkt för att den vägledande verklighetsuppfattningen var riktig. Ytterligare insatser på den inslagna vägen beslutades. År 1970 utvidgades lokaliseringstödet samtidigt som sysselsättningsstöd, transportstöd och utbildningsstöd infördes. Fram till 1973 ökade Norrlands andel av industrisysselsättningen till 7,8 procent. Lokaliseringstödet, sysselsättningsstödet och transportstödet utvidgades ytterligare. Två år senare uppgick regionens andel av industrisysselsättningen till 8,3 procent. Regionalpolitiken syntes framgångsrik, om än otillräcklig.

Fjolårets regionalpolitiska proposition innebär ytterligare en förstärkning av insatserna inom ramen för den etablerade verklighetsuppfattningen. Frågan är dock om inte denna verklighetsuppfatt-

ning är föråldrad och på nytt leder till åtgärder som förstörar framtida omställningsproblem.

Studerar sysselsättningsutvecklingen inom industrin noga, finner man argument för att så är fallet. *Figur 1* illustrerar hur industrisysselsättningen ökade fram till mitten av 1960-talet, varefter den minskat. Bakom denna utveckling döljer sig en kontinuerlig forandring i arbetskraftens sammansättning. Ökningen har i huvudsak skett på tjänstemannasidan, medan produktivitetsökningen i tillverkningen möjliggjort att produktionen ökat samtidigt som antalet sysselsatta i den direkta tillverkningen minskat. Den direkta tillverkningen inom industrin förefaller sålunda, i likhet med jordbruket, att kunna sysselsätta successivt färre människor. Det är en för Norrland beklaglig utveckling, om man betänker att det i huvudsak är denna typ av sysselsättning som via regionalpolitiken stimuleras.

Expansionen i Norrland har under den aktuella femårsperioden varit större i den stagnerande metallmanufakturindustrin än inom den expansiva teleproduktionsindustrin. Den kunskapskapitalintensiva dataindustrin finns överhuvudtaget inte representerad i regionen.

Förutom denna snedfördelning i industristrukturen finns en motsvarande snedfördelning i kvalifikationsstrukturen. Andelen tjänstemän är genomgående lägre i Norrland. Andelen visar dessutom ingen stigande tendens, vilket är fallet i storstadsregionerna, utan förhåller sig konstant eller till och med sjunker något.

Det är mot bakgrund av ovanstående troligt, att ett kärvt ekonomiskt klimat under 1980-talet kommer att ställa regionalpolitikens statistiska framgångar i en annan dager. På motsvarande sätt som för jordbruket under 1930-talet kan förväntas att den nuvarande regionalpolitiken bidrar till att accentuera framtida omställningsproblem. Risken är stor att Norrland under 1980-talet får uppleva en forcerad omvandlingsprocess, med en allvarlig krympning av regionens industrisysselsättning som följd.

**Regionalpolitiken måste vara framåtblickande**

Beskrivningen av regionalpolitiken och Norrlandsproblemet illustrerar betydelsen av den tröghet som en historiskt baserad verklighetsuppfattning kan utgöra. Man satsar på jordbruket, när industrin representerar framtidsmöjligheterna. Man överger jordbruket och satsar, vis av tidigare erfarenheter, på industrin, men då representerar tjänsteproduktionen framtidspotentialen. Alltför sent inses att verkligheten har förändrats.

Det faktum att "samhället är som en organism, stadd i ständig utveckling", för att uttrycka det med Per-Albin Hanssons ord, gör att åtgärderna både måste anpassas till det stadium i utvecklingen där samhället befinner sig och samtidigt

förbereda och stimulera framväxten av kommande stadier. Gårdagens erfarenheter utgör ett otillräckligt underlag för dagens beslut. De måste kombineras med förståelse för centrala förändringsprocesser. Först när föreställningar om vart vi är på väg väger lika tungt som kunskaper om var vi varit, finns det förutsättningar för att riktiga beslut fattas. Först då kan regionalpolitiken bidra till att lösa Norrlandsproblemet.

*Jan-Evert Nilsson\**

**Referenser**

Nilsson, J-E, [1979], *Norrland år 2001 - Drivkrafter bakom ett regionalt skeende från historia till framtid*, Liber Läromedel, Malmö

\* Forfattaren är ekon dr och forskare vid Gruppen for Resursstudier i Oslo.