



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951: 6
HANDELSDEPARTEMENTET



NÄRINGSLIVETS LOKALISERING

BETÄNKANDE AVGIVET AV
UTREDNINGEN ANGÅENDE NÄRINGSLIVETS
LOKALISERING

DISTRIBUERAS AV
NORDISKA BOKHANDELN

Pris kr. 3: 75

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman.
73 s. **Fi.**
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. **Fö.**
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning
vid statens järnvägar. Victor Petterson. 139 s. **K.**
4. Antagningen av medicine studerande m. fl. Kihlström.
123 s. **E.**
5. Förslag till naturskyddslag m. m. Hægström.
212 s. **Jo.**
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala.
245 s. **H.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begyn-
nelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdeparte-
mentet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951: 6
HANDELSDEPARTEMENTET



NÄRINGSLIVETS LOKALISERING

BETÄNKANDE AVGIVET AV

UTREDNINGEN ANGÅENDE NÄRINGSLIVETS
LOKALISERING

UPPSALA 1951



STATENS OMBUDSMAN I RÄTTSPÄSSNING
HÄR OCH I ÖFRIGA DELARNA



NÄRINGSSTIVETS BOKÅRSBERÄTTELSE

BERÄTTELSE FÖR ÅRET 1950

UTGITT AV NÄRINGSSTIVETS BOKÅRSBERÄTTELSE
FÖR ÅRET 1950

UPPSALA 1951
APPELBERGS BOKTRYCKERIAKTIEBOLAG



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Skrivelse till departementschefen	5
I. Näringslivets lokalisering — inledande anmärkningar	7
II. Lokaliseringen av näringsliv och befolkning i Sverige åren 1870—1949 ..	16
1. Befolkningsrörelser och näringsliv åren 1870—1945	16
2. Omflyttningarna 1945—1949	33
A. Flyttningarna från den egentliga landsbygden till städer och tätorter	34
B. Flyttningarna mellan länen	36
C. Flyttningarna mellan tätorterna	40
D. Förskjutningar i antalet sysselsatta inom olika näringar	41
E. Sammanfattning	44
3. Nyetableringen inom industrien	44
A. Företagsbildning, företagsutveckling och företagsdöd 1919—1939 ..	45
B. Etableringsverksamheten inom industrien under senare hälften av 1940-talet	51
C. Sammanfattning	55
III. Lokaliseringspolitiken under 1940-talet	56
1. Åtgärder vidtagna av staten och det enskilda näringslivet i samråd ..	56
2. Byggnadsregleringen	61
3. Kommunernas lokaliseringspolitiska åtgärder	62
A. Inledning	62
B. Kommunala subventioner	64
C. Kommunala subventioner till förmån för enskilda företagare ...	65
a. Penningsubventioner	65
b. Lån och borgen	66
c. Marksubventioner	66
d. Anläggningssubventioner	66
e. Rabatter å offentliga varor och tjänster	67
D. Kollektiva subventioner	67
E. Kommunala subventioner till förmån för staten	68
IV. Allmänna synpunkter på behovet av en samhällelig lokaliseringspolitik ..	71
1. Ekonomiska synpunkter	71
2. Sociala synpunkter	78
3. Försvarspolitiska synpunkter	85
A. Civildförsvaret	85
B. Det militära försvaret	87
C. Utredningens synpunkter	89
4. Slutsatser	89
A. Allmänna synpunkter	89
B. Industri och hantverk på landsbygden	91
C. Samordning av ekonomiska, försvarspolitiska och sociala synpunkter	93
V. Lokaliseringspolitikens medel	96
1. Inledning	96
2. Lokaliseringen av samhälleliga verksamheter	96

	Sid.
3. Den lokaliseringpolitiska effekten av statens verksamhet inom olika områden	98
a. Kommunikationspolitiken	98
b. Arbetsmarknadspolitiken	100
c. Byggnadsregleringen	101
d. Bostadspolitiken	102
e. Vatten- och avloppsfrågor	103
f. Jordbrukspolitiken	104
g. Social- och kulturpolitiken	104
h. Elkraftspolitiken	106
i. Skattepolitiken	106
4. Forskning, utredning och rådgivning	106
5. Speciella lokaliseringpolitiska åtgärder	109
A. Ekonomiska statliga åtgärder	109
a. Individuella åtgärder	109
b. Kollektiva åtgärder	112
c. Slutsatser	112
B. Kommunernas subventionspolitik	113
C. Tillståndsgivning	117
a. Allmänna synpunkter	117
b. Förbud i speciella fall	118
c. Tillståndsgivning för att begränsa ett samhälles eller en regions utveckling	118
d. Tillståndsgivning för Stor-Stockholm?	119
e. Slutsatser	124
VI. Lokaliseringsplaneringen och den översiktliga planeringen för bebyggelse och jordbruk	126
1. Lokaliseringsplanering	126
2. Lokaliseringsplanering och bebyggelseplanering	129
3. Lokaliseringsplaneringen inom regionen Stor-Stockholm	133
4. Lokaliseringsplanering och jordbruksplanering	135
5. Sammanfattning	139
VII. Lokaliseringsverksamhetens organisation	140
1. Centralt organ	142
A. Arbetsuppgifter	142
B. Organets administrativa ställning	143
C. Alternativa organisationsförslag	146
D. Lokaliseringsnämnd: intern organisation	153
2. Länsorgan	157
3. Kommunal organisation	162
VIII. Sammanfattning	165
Särskilt yttrande av herr G. Kempe	176
<i>Bilagor:</i>	
Bil. 1. De lokaliseringsbestämmande faktorerna — en allmän översikt av Per Holm	179
Bil. 2. Flyttningvinst- och flyttningförluster från olika kommuntyper länsvis åren 1941—1949	219
Bil. 3. Förändring i folkmängd åren 1940—1945 i orter av olika storlek och karaktär	244

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Handelsdepartementet

Den 14 februari 1947 bemyndigade Kungl. Maj:t statsrådet Ericsson att tillkalla högst 12 utredningsmän att utreda och avge förslag rörande näringslivets lokalisering.

Med stöd härav tillkallade statsrådet Ericsson den 17 februari 1947 som utredningsmän:

landshövdingen A. Thomson, tillika ordförande i utredningen, verkställande direktören i AB Bolinder-Munktel, civilingenjören Th. Ericsson, Eskilstuna, ledamoten av andra kammaren, lantbrukaren P. A. Johnsson, Kastanjegården, Mörrum, dåvarande ledamoten av andra kammaren, ombudsmannen G. A. Kempe, Karlstad, dåvarande ledamoten av andra kammaren, godsägaren C. G. Liedberg, Sövdeborg, statssekreteraren i kommunikationsdepartementet A. S. Lundberg, generaldirektören i riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap N. A. E. Malmfors, ledamoten av första kammaren, numera kommunaldirektören E. E. Näsström, Bjästa, dåvarande landsorganisationens i Sverige 2:e ordförande, nuvarande generaldirektören i arbetsmarknadsstyrelsen G. E. Vahlberg, ledamoten av andra kammaren, lantbrukaren S. J. Vigelsbo, Sala, samt direktören i Sveriges textilindustriförbund K. Åberg.

På därom gjord framställning entledigade statsrådet Ericsson den 20 september 1947 direktören Th. Ericsson från uppdraget att vara ledamot av utredningen och tillkallade i stället dåvarande direktören i Sveriges Industriförbund, numera direktören i AB Elektrolux E. Tunhammar.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 2 juni 1947 aktuarien pol. mag. Per Holm.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnade herr statsrådet den 2 juni 1947 byråchefen Yngve Ericsson, sekreteraren Tage Kahlin, filosofie kandidaten Rudolf Meidner, direktören Jan-Otto Modig samt professorn Ingvar Svennilsson. Professor Svennilsson har emellertid varit förhindrad deltaga i utredningens arbete.

Enligt herr statsrådets bemyndigande har länsbostadsdirektören Å. Malmberg fr. o. m. den 1 september 1948 samt t. f. förste kanslissekreteraren Sven O. F. Åmark fr. o. m. den 6 juli 1949 tillkallats att biträda inom sekretariatet.

Utredningen har vid fullgörandet av sitt uppdrag haft överläggningar med bl. a. representanter för kommittén för stadsplaneväsendets omorganisation, 1948 års länsstyrelseutredning, 1946 års kommunallagskommitté, civilförsvarsstyrelsen, försvarsstaben, lantbruksstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

Till utredningen ha överlämnats vissa framställningar att tagas i övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget, nämligen

riksdagens skrivelse den 12 juli 1944 nr 450 i anledning av de inom riksdagens båda kammare väckta likalydande motionerna I:179 och II:265 angående tänkbara åtgärder i syfte att befordra en förskjutning till landsbygden av industriell verksamhet och hantverk;

riksdagens skrivelse den 28 juni 1947 nr 457 angående vissa befolknings- och näringspolitiska problem jämte motionerna I:169 och I:170 samt II:198 och II:199;

skrivelse den 29 januari 1947 från Byske sockens kommunalnämnd till Hans Excellens Statsministern angående åtgärder för att lokalisera ny industri till Byske;

skrivelse från dåvarande chefen för Göteborgs stads generalplanekontor F. Lindström, enligt uppdrag av de svenska deltagarna i en av kontoret anordnad konferens i Göteborg 1948 om generalplanefrågor, med hemställan att staten måtte ägna ökat intresse åt en medveten lokaliseringspolitik samt att åtgärder måtte vidtagas för att stödja general- och regionplanering.

I skrivelser till Kungl. Maj:t har utredningen avgivit följande utlåtanden:

den 15 oktober 1947, med anledning av remiss den 5 maj 1947, rörande betänkande med förslag till regionkommuner (S. O. U. 1947: 30),

den 13 maj 1948 med anledning av remiss den 17 februari 1948 över betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar, del III. (S. O. U. 1948: 9).

Efter slutfört uppdrag får utredningen härmed vördsamt överlämna betänkande angående näringslivets lokalisering. Särskilt yttrande har avgivits av undertecknad Kempe.

Stockholm den 26 januari 1951.

A. Thomson

Per A. Johnsson

Arne S. Lundberg

Gustav Vahlberg

Gösta Kempe

Nils Malmfors

Sven J. Vigelsbo

Gösta Liedberg

Emil Näsström

Kaj Åberg

E. Tunhammar

/ Per Holm

I. NÄRINGSLIVETS LOKALISERING — INLEDANDE ANMÄRKNINGAR

Ett flertal faktorer bidrogo till att under 1940-talet aktualisera frågan om näringslivets lokalisering.

En anledning till att lokaliseringsproblemen blevo föremål för ökat intresse var den *brist på arbetskraft*, som uppstod under krigsåren. För näringslivet — särskilt industriföretagen — blev det angeläget att söka lokalisera produktionsenheterna till sådana orter, där tillgängligt arbetskraftsöverskott kunde utnyttjas. Även för de statliga arbetsmarknadsorganen framstod det som angeläget att söka stimulera en företagslokalisering, som möjliggjorde ett så effektivt utnyttjande av landets arbetskraftsresurser som möjligt. Industriens organisationer och de statliga arbetsmarknadsorganen startade därför år 1945 i samarbete en rådgivnings- och upplysningsverksamhet i lokaliseringsfrågor.

I utlandet framväxte delvis som en direkt följd av krigets krav på en förändrad lokalisering av näringslivet och av återuppbyggnadsproblemen inom förstörda områden ett starkt ökat intresse för lokaliseringspolitik och byggelseplanering. Den livliga diskussionen härom, särskilt i England, och den omfattande utrednings- och planeringsverksamheten där under och efter kriget påverkade starkt de kretsar, som i Sverige sysslade med stadsplaneringsfrågor. Synpunkterna på stadsplaneringens uppgifter förändrades. Insikten om att planeringen av stadssamhällena måste utbyggas och fördjupas blev mer allmän. Härigenom kommo även stadsplanerarna i mer direkt kontakt med frågor som rörde näringslivets utveckling och livsbetingelser på olika orter, d. v. s. med lokaliseringsproblem.

Det andra världskriget gav även på ett påtagligt sätt bevis för lokaliseringsfrågans betydelse ur nationell *försvarssynpunkt*. Krav restes på att samhället som ett led i landets försvarsberedskap skulle påverka lokaliseringen av anläggningar, som voro viktiga ur försvarssynpunkt.

Vad som emellertid kanske i främsta rummet aktualiserade lokaliseringsproblemen var den fortgående *folkminskningen på landsbygden*. »Landsbygdens avfolkning» var visserligen ingen ny företeelse — den hade registrerats och kommenterats i flera decennier. Några år in på 1940-talet visade emellertid flyttningarna från jordbruket och från den egentliga landsbygden

en avgjord tendens till stegring. De sociala och ekonomiska problem, som redan tidigare uppstått till följd av omflyttningarna, blevo under denna tid mer påtagliga. Inflyttningen till de större städerna — särskilt till Stockholm — accentuerade den delvis av andra orsaker uppkomna bostadsbristen. Uttunningen av befolkningen på den egentliga landsbygden gick nu i många områden så långt att de olägenheter, som alltid äro förenade med glesbebyggelse, märkbart skärptes. Redan tidigare framförda argument för att samhället borde söka påverka flyttningsrörelsernas omfattning och inriktning återupptogs i den offentliga debatten och framfördes med ökad styrka. I ett flertal riksdagsmotioner framhölls att utvecklingen nu nått en gräns, då samhället borde ingripa och genom åtgärder, som togo sikte på näringslivets lokalisering, söka påverka befolkningsrörelserna.¹

Följande citat ur en motion i andra kammaren vid 1947 års riksdag kan tjäna som exempel på hur landsbygdens representanter sågo på de sociala och kommunalekonomiska problem, som uppstått genom »flykten från landsbygden».²

»Att denna folkströmning inte är av godo för samhällets sunda utveckling och stabilitet borde det väl knappast råda delade meningar om. Men trots detta fortsätta städerna att tävla om att öka i folkmängd så mycket som möjligt. Man har ytterst svårt att förstå bevekelsegrunderna för en sådan inställning, ty den kan inte i längden vara till fördel ens för städerna själva. Det blir nämligen klarare för varje år, att ett sunt ekonomiskt liv och rimlig välbalanserad avvägning av ett lands näringar icke i längden kunna upprätthållas, om avtappningen av landsbygdens bästa blod ohämmat får fortgå.

För landsbygdens del innebär en sådan långt driven folkmängdsuttunning att förutsättningarna för en ekonomisk och kulturell uppblomstring därstädes avsevärt minskas. Ju glesare en bygd är befolkad, desto svårare blir det att för rimliga kostnader ordna kommunikationer, post, telefon, elektrifiering o. s. v. Barnens skolundervisning försämras, då sjunkande barnantal ofta framtvingar övergång till lägre skolformer eller nedläggning av skolor och centralisering även av undervisning i de lägre klasserna. Hantverkare och handlande få lägre omsättning i sin rörelse och tvingas i många fall nedlägga densamma. I stället koncentreras dessa näringar till tätorterna med ökade besvär och kostnader för allmänheten på den rena landsbygden att kunna göra sina inköp av de varor de behöva. Skatteunderlaget sjunker också genom befolkningsminskningen och får ökad uttaxering per skattekrona och därmed ökade skattebördor till följd. Det blir också otrivsammare på landsbygden ju glesare den blir befolkad. Denna psykologiska verkan av avflyttningen kan i sin tur påskynda folkflykten ytterligare. Människorna trivas inte på landsbygden och vilja för den skull inte stanna kvar. Om bygden däremot är någorlunda tätt befolkad försvinna eller åtminstone förminskas dessa olägenheter. Välstånd på landsbygden kan inte skapas utan en viss grad av folktäthet.»

Utän att här ta ställning till de synpunkter, som framföras i denna motion, kan man konstatera, att i Sverige socialt motiverade åtgärder för att påverka

¹ Se t. ex. följande riksdagsmotioner: 1945:II:54, 1945:II:109, 1947:II:199, 1948:II:198.

² Motion 1947:II:199.

näringslivets lokalisering i första hand aktualiserats av samhällsbyggnadsproblemen i de glesbebyggda skogs- och jordbruksområdena. Härigenom får lokaliseringsfrågan en något annan karaktär i Sverige än den fått i de flesta länder på kontinenten och särskilt i England. I dessa länder har det främst varit de sociala och ekonomiska problemen i de snabbt växande storstäderna, som motiverat försök att påverka näringslivets lokalisering i decentraliserande riktning. I Sverige är det i första hand landsbygdens problem, som tilldragit sig uppmärksamhet. Om den expanderande delen av näringslivet koncentreras till några större städer, kommer sannolikt folkmängden att stagnera eller gå tillbaka inom stora områden av vårt land. Detta skulle betyda, att de existerande sociala problemen i de glesbebyggda områdena komma att skärpas och att det i vissa fall kan uppstå svårigheter att rekrytera den arbetskraft, som behövs för att upprätthålla önskad produktion inom jord- och skogsbruk. Tätorternas och särskilt de större städernas folkökning blir med hänsyn härtill även den en nationell fråga, som angår icke bara dessa städer, deras invånare och förvaltningsmyndigheter utan landet i dess helhet.

Åtgärder från samhällets sida i syfte att påverka näringslivets lokalisering äro ingen nyhet i svensk politik. Under hela den tidigare industrialiseringsepoken intogo visserligen samhällsmakterna, i överensstämmelse med den förhärskande ekonomiskt-politiska doktrinen, i stort sett en passiv attityd till förskjutningarna i näringslivets lokalisering. Detta hindrar inte, att åtgärder av samhället i många fall kommo att få stor betydelse ur lokaliseringssynpunkt. Sålunda bestämde givetvis lokaliseringen av statliga verksamheter ett stort antal företags val av produktionsort och människors val av bosättningsort. Man kan peka på att förläggningen av regementen och andra försvarsanläggningar indirekt haft stor betydelse för det enskilda näringslivets lokalisering. Ett annat exempel är kommunikationsväsendets utbyggande under 1800-talet. Särskilt tillkomsten av järnvägarna spelade en stor roll för lokaliseringen av näringslivet. Planeringen av järnvägsnätet handhades huvudsakligen av staten, och järnvägarnas sträckning bestämdes i hög grad av ekonomiska, försvarspolitiska och sociala hänsyn. Sålunda har exempelvis stambanornas förläggning på ett avgörande sätt påverkat och påverkar lokaliseringen av näringslivet och bebyggelsen överhuvudtaget. Till sist kan man peka på statliga åtgärder av speciell typ, exempelvis understödet åt jordbrukskolonisationen i Norrland.

Statens och kommunernas ökade inflytande på samhällsutvecklingen under de senaste decennierna har inneburit att samhällets möjligheter att inverka på näringslivets lokalisering successivt ökat. Det får numera anses ingå som en naturlig och väsentlig arbetsuppgift för det allmänna att formulera målsättningar för utvecklingen på olika områden och ange åtgärder,

som måste vidtagas, för att de uppställda målen skola nås. Med utgångspunkt från sådana allmänt accepterade målsättningar ha utformats en socialpolitik, en bostadspolitik, en jordbrukspolitik, en arbetsmarknadspolitik och en bebyggelsepolitik, som i sina huvudlinjer allmänt godtagits. Genom sina åtgärder på en rad områden har samhället fått stort inflytande också på lokaliseringen av produktionsenheterna. Ett sådant inflytande utövar samhället icke minst genom den ur lokaliseringssynpunkt särskilt viktiga kommunikationspolitiken.

Utöver den tidigare berörda rådgivningen till industriföretagen ha statsmakterna i Sverige de senaste åren vidtagit åtgärder, som kunna ses såsom ett första led i en allmän lokaliseringspolitik. Bland dessa åtgärder kan särskilt framhållas antagandet av 1947 års byggnadslag och de samma år beslutade riktlinjerna för den allmänna jordbrukspolitiken. Dessa författningsskomplex och riktlinjer förutsätta nämligen, att samhället bedriver en lokaliseringspolitik. Enligt *byggnadslagen* skall således markens användning för bebyggelse, kommunikationsleder och näringsliv planeras så, att uppkomsten av socialt och ekonomiskt tillfredsställande samhällsbyggnader gynnas, samtidigt som de yttre förutsättningarna för näringslivets utveckling bli så förmånliga som möjligt. Vid uppdragandet av riktlinjerna för *jordbruksplaneringen* underströk riksdagen, att planeringen skulle avse icke blott den lämpligaste lokaliseringen av jordbrukets bebyggelse utan även möjligheterna att på landsbygden skapa mindre tätortsbildningar med industri och hantverk som stöd åt jordbruksbebyggelsen. Som exempel på andra lokaliseringspolitiska åtgärder från statens sida under senare år kan nämnas byggandet av Norrbottens Järnverk och stödet åt småföretag inom olika områden genom förmånliga lån.

Även kommunerna ha under senare år bedrivit en omfattande verksamhet med syfte att påverka företagens lokalisering.

Lokaliseringsfrågor och lokaliseringspolitiska åtgärder ha berörts i ett flertal offentliga utredningar, som framlagts under senare år. Senast har Norrlandskommittén i sina betänkanden diskuterat en rad lokaliseringspolitiska problem, som beröra Norrland, och framlagt omfattande förslag, som till stor del avse lokaliseringspolitiska åtgärder med syfte att gynna näringslivets utveckling i Norrland.¹

I direktiven för vårt utredningsuppdrag erinrade statsrådet Ericsson även om att samhället på olika sätt redan inverkat på näringslivets lokalisering. Han anförde bl. a. följande:

¹ SOU 1949:1—3 Norrlandskommitténs principbetänkande (del I—III). Se även SOU 1938:15 Betänkande ang. Landsbygdens avfolkning avgivet av befolkningskommissionen, SOU 1943:39 Utredning ang. Norrlands näringsliv. Förberedande undersökning verkställd av 1940 års Norrlandsutredning samt SOU 1946:84 Betänkande ang. vissa åtgärder till förbättrande av transportförhållandena i Norrland avgivet av Norrlandskommittén.

Det må framhållas, att man under krigsåren i byggnadstillståndsgivningen har haft ett instrument, med vars hjälp det varit möjligt att i vissa fall inverka på industriföretags och andra anläggningars lokalisering. Det har varit naturligt att härvid i första hand arbetsmarknadssynpunkter fått vara vägledande. Företagen ha varit angelägna att söka sig till de platser, där det funnits arbetskraft och betingelserna i övrigt varit gynnsamma, och samtidigt har det rådande ekonomiska läget gjort det angeläget att alla tillgängliga arbetskraftsreserver utnyttjats.

En annan härmed sammanhängande fråga är följande. Även om det lokala läget på arbetsmarknaden kan spela en stor roll för lokaliseringen av ett företag, är det icke alltid tillräckligt att det finnes ett överskott av arbetskraft på en ort. Ofta måste arbetskraften också vara yrkeskunnig. Är så icke fallet minskas möjligheterna att utnyttja lokala arbetskraftsreserver som motiv för lokaliseringen. Möjligheterna att påverka lokaliseringen av olika företag sammanhänga därför i viss mån med tillgången på yrkesutbildningsmöjligheter på olika orter.

Ur arbetsmarknadssynpunkt har byggnadsregleringen vidare haft en annan betydelse, som jag i detta sammanhang vill erinra om. Det har varit möjligt att anpassa igångsättandet av större byggnads- och anläggningsarbeten efter den lokala tillgången på arbetskraft, så att byggnadssäsongerna minskats och byggnadsarbetarna kunnat erhålla en jämn sysselsättning året om. Det har alltså skett en samordning av byggnadsverksamheten, varvid såväl i tiden som i rummet hänsyn kunnat tagas till det aktuella läget på arbetsmarknaden, vilket varit till stor samhällsekonomisk fördel.

Utredningen bör direkt inriktas på frågan, hur näringslivets lokalisering skall kunna påverkas och hur en sådan verksamhet skall kunna samordnas med samhällsplaneringen i övrigt.

När det gäller frågan om hur lokaliseringen skall kunna påverkas, synes man böra skilja på generella åtgärder för att påverka förutsättningarna för näringslivets lokalisering och individuella åtgärder för att påverka det enskilda företaget. De generella åtgärderna sammanhänga givetvis intimt med å ena sidan den allmänna ekonomiska planeringen för olika näringsgrenar — exempelvis planeringen av jordbruket — och å andra sidan den konkreta stadsplaneringen för bebyggelse och näringsliv inom en ort eller en region. För att man i den konkreta stadsplaneringen skall kunna skapa en önskvärd ram för näringslivets lokalisering fordras givetvis en intim kännedom om förutsättningarna för näringslivets utveckling i olika landsändar och på olika orter. Ett relativt omfattande utredningsarbete rörande dessa frågor pågår redan lokalt och centralt vid vetenskapliga, geografiska och ekonomiska forskningsinstitut, på initiativ av länsmyndigheter samt genom olika statliga myndigheter och näringsorganisationer beträffande olika områden av näringslivet. Det bör bli en av uppgifterna för utredningen att skaffa sig en överblick över detta forsknings- och utredningsarbete samt att föreslå åtgärder för dess utveckling, för dess samordning samt för dess utnyttjande i praktiskt syfte för de samhällsplanerande institutionerna.

En planering, där hänsyn tages till möjligheterna för näringslivets utveckling, skapar emellertid icke i och för sig förutsättningar för en utveckling i en tänkt riktning. För att en sådan utveckling av näringslivet verkligen skall komma till stånd, måste inom olika orter och regioner skapas faktiska förutsättningar i form av transportleder, kraftförsörjning, billiga och lämpliga taxor, yrkesutbildning, bostäder samt lämpliga industriområden. Initiativ i sådana frågor torde i viss utsträck-

ning tagas av de kommunala myndigheterna. Utvecklingen är i hög grad beroende på deras fria initiativ. Det är emellertid uppenbart, att de problem, som i detta sammanhang uppstå, i hög grad äro gemensamma för större områden. Av särskild vikt är här den inverkan, som den planerade rationaliseringen av jordbruket kan komma att få för landsbygdens befolkning och bebyggelse. Det måste som antvitt närmare prövas om och i vilken utsträckning det kan vara möjligt att med lokaliseringssåtgärder förhindra en alltför kraftig uttunning av landsbygdens befolkning.

Önskvärt vore vidare att få till stånd ett initiativrikt arbete för en sådan förbättring av kommunikationer, kraftförsörjning och yrkesutbildning, som kan vara ägnat att bilda underlaget för en utveckling av det lokala näringslivet. Centrala myndigheter och statens affärsdrivande verk äro för närvarande i hög grad ansvariga för sådana initiativ. Det är av stor vikt att dessa centrala organ i sin verksamhet särskilt beakta önskemålen att åstadkomma en ur sociala och ekonomiska synpunkter ändamålsenlig lokalisering av olika företag och därigenom en mer ändamålsenlig bebyggelse. Utredningen bör därför särskilt undersöka i vilken utsträckning sådana synpunkter för närvarande beaktas av olika statliga myndigheter samt framlägga förslag på vad sätt man skall kunna åstadkomma en samverkan och en enhetlig politik i dessa frågor.

Utredningen bör också överväga i vilken mån det kan vara berättigat med en decentralisering av denna konstruktiva verksamhet till olika områden, varvid länet torde bilda den naturliga enheten. Som förebild torde delvis kunna tjäna den verksamhet, som i England bedrivs inom de s. k. »development areas». Tillståndet i Sverige torde dock inte vara sådant, att liknande specialområden behöva skapas. Däremot synes ett starkt behov finnas av en länsorganisation, som är inriktad på en utveckling av näringslivet inom sådana områden.

Den verksamhet, som här avses, har en nära beröring med den, som bedrivs eller kommer att bedrivas av vederbörande länsarkitekt, länsarbetsnämnd, jordbruksnämnd, hushållningssällskap, länsbostadsnämnd, vägdirektör, handelskammare, företagarenämnd, hantverksföreningar, större industriföretagare m. fl.

Utredningen bör söka klarlägga på vilka vägar man bör gå fram för att successivt bygga ut en länsorganisation för här diskuterade uppgifter: huruvida verksamheten kan bedrivas i anslutning till någon av nyss nämnda organisationer t. ex. genom inrättande av särskilda lokaliseringsavdelningar inom länsarbetsnämnderna eller om det möjligen skall skapas en ny organisation, som kan samarbeta med redan existerande organ.

Ett tredje led i arbetet att befrämja en ändamålsenlig lokalisering av näringslivet bildar åtgärder för att individuellt påverka det enskilda näringsföretaget. Det bör starkt understrykas, att sådana åtgärder få liten verkan eller kunna bli meningslösa eller direkt skadliga om de icke underbyggas med en konstruktiv regional verksamhet av tidigare antytt slag. Endast om goda förutsättningar skapas för utvecklingen av företagsamheten inom olika områden, kan man med framgång bedriva en ändamålsenlig lokaliseringspolitik. Det skulle vara synnerligen olyckligt, om man inriktade sig på att mer eller mindre tvångsvis lokalisera företagen inom vissa områden alldeles oberoende av dessas allmänna förutsättningar.

Om å andra sidan lokaliseringspolitikerna blivit väl underbyggd genom en lokal samhällsplanering, böra möjligheterna att påverka de individuella företagen starkt ökas. I stor utsträckning kan man räkna med att de på eget initiativ komma att söka sig dit, där de bästa förutsättningarna för ny företagsamhet skapas. Man bör även kunna utgå ifrån, att samhällets åtgärder i första hand böra kunna inskränkas

till en i samarbete med näringsorganisationerna bedriven rådgivande verksamhet rörande näringsföretagens lokalisering. En sådan rådgivande verksamhet har som bekant redan kommit till stånd genom samarbete mellan Sveriges industriförbund, statens arbetsmarknadskommission och socialdepartementet. Denna rådgivande verksamhet synes hittills ha givit ett tillfredsställande resultat, och utredningen synes i detta avseende främst böra inrikta sig på att i samråd med vederbörande organisationer undersöka, hur denna verksamhet skall kunna utvidgas och effektiviseras.

Vidare torde böra undersökas vilka eventuella åtgärder som kunna finnas erforderliga för att dels möjliggöra för länsorganen att verka för en lämplig lokalisering, dels i positiv form uppmuntra enskilda företag att välja en ur allmänna synpunkter önskvärd förläggningssort.

Utredningen synes även böra överväga, om man utöver rådgivning och uppmuntran som en sista utväg från samhällets sida bör ha möjlighet att förhindra ett företags lokalisering på en olämplig ort. Därest det finnes önskvärt att det allmänna får en sådan befogenhet, bör utredningen föreslå under vilka förutsättningar och på vad sätt denna befogenhet bör utövas.

Det är emellertid av vikt att bestämmelserna för en sådan reglering utformas så, att företagsekonomiska synpunkter alltid vinna tillbörligt beaktande. Särskild uppmärksamhet synes därför böra ägnas åt förutsättningarna för de mindre och medelstora företagens lokalisering. Uppenbart är att starten för ett mindre företag i högre grad är beroende av ett enskilt initiativ och att det därför ofta även är starkt lokalt bundet. Ett förbud att starta på en viss ort kan därför i vissa fall ofta betyda, att företaget icke kommer till stånd.

En utväg, som utredningen i detta sammanhang bör pröva, är huruvida för upprättande av nya företag inom vissa avgränsade områden bör fordras särskilt tillstånd och hur i så fall en eventuell tillståndsgivning skall administreras centralt och lokalt. Sålunda bör övervägas om tillämpningen eventuellt kan handhas av någon redan existerande myndighet — varvid särskilt bör uppmärksammas erfarenheterna från den nuvarande byggnadstillståndsgivningen — eller om dessa ärenden böra handläggas av ett för ändamålet särskilt tillskapat organ. Vidare böra övervägas förutsättningarna för en decentralisering av regleringens tillämpning, exempelvis i den formen, att tillstånd för företag av mindre storlek avgöras av en länsmyndighet, medan frågor rörande större företag avgöras av central myndighet. Slutligen bör till behandling upptagas frågan, hur sådana lokaliseringstillstånd kunna kombineras med den investeringskontroll, som möjligen kan komma att kvarstå, sedan den nuvarande knapphetsituationen upphört.

I detta sammanhang bör även upptagas till undersökning frågan om kontakten mellan olika lokala och centrala myndigheter. Ett sådant samarbete bör bl. a. komma till stånd mellan de länsorgan, som komma att svara för lokaliseringsfrågorna. Men en samverkan bör givetvis även äga rum med de lokala och centrala myndigheter, som i framtiden ha att svara för den allmänna samhällsplaneringen.

Ur synpunkter, som jag tidigare berört bör utredningen samråda med byggnads-säsongutredningen samt de sakkunniga för utredning av vissa frågor rörande yrkesutbildningens utformning med hänsyn till befolkningsutvecklingen. Vidare bör kontakt upprätthållas med markutredningen samt de övriga utredningar, som arbeta eller kunna komma att arbeta med hithörande frågor.

I skrivelse den 28 juni 1944, nr. 437, har riksdagen till behandling upptagit vissa med denna fråga sammanhängande problem. I anledning av motionerna nr. 106 i första kammaren och nr. 173 i andra kammaren anhöll sålunda riksdagen om

översyn och samordnande av verkställda eller pågående utredningar, som berörde landsbygdens avfolkning. Syftet var därvid att snarast möjligt erhålla en plan, utvisande i vilken ordning erforderliga åtgärder mot denna befolkningsrörelse borde vidtagas med hänsyn till angelägenhetsgraden av olika sådana åtgärder. Riksdagen anhöll tillika om framläggande snarast möjligt av förslag till sådana åtgärder på området, som i första hand måste komma till utförande.

Utredningen bör vid fullgörande av sitt uppdrag beakta de frågor, som beröras i riksdagens skrivelse.

Utredningens uppgifter kunna sålunda sammanfattas på följande sätt:

a) den skall inventera den nuvarande utredningsverksamheten rörande förutsättningarna för näringslivets lokalisering samt föreslå åtgärder för samordning och utveckling av denna verksamhet;

b) den skall framlägga förslag, hur man skall kunna åstadkomma samordnade och enhetliga åtgärder från statliga myndigheters sida i lokaliseringsfrågor, samt undersöka möjligheterna att inom varje län skapa ett organ med uppgift att verka för att förbättra näringslivets förutsättningar inom områden, där en lokalisering är önskvärd, samt vidare utforma förslag till en samverkan mellan sådana centrala och lokala näringsorgan;

c) den skall undersöka möjligheterna att utveckla systemet med en rådgivning rörande näringslivets lokalisering och angiva de åtgärder, som eventuellt kunna befinnas erforderliga för att uppmuntra enskilda företag att välja lämplig förläggningssort;

d) den skall slutligen överväga huruvida i vissa fall en särskild tillståndsgivning gällande företagets lokalisering kan anses erforderlig och, om så skulle visa sig vara fallet, utforma allmänna principer för en sådan reglering.

Riktlinjerna för en samhällelig lokaliseringspolitik måste bli beroende av målsättningen för denna politik. Vi ha funnit det nödvändigt att som bakgrund till våra förslag till åtgärder i syfte att inverka på näringslivets lokalisering ge en sammanfattning av de allmänna synpunkter som enligt vår uppfattning böra vara vägledande vid de samhälleliga organens ställningstagande till dessa frågor.

Vi vilja vidare understryka att när vi i det följande diskutera näringslivets lokalisering avse vi, där icke annat särskilt anmärkes, lokaliseringen av produktionsenheterna inom samtliga näringsgrenar och icke enbart inom industrien.

Den följande framställningen har disponerats sålunda:

I *kapitel II* skildras översiktligt de förskjutningar i befolkningens och produktionsenheternas lokala fördelning som ägt rum mellan 1870 och 1945. Befolkningsrörelserna 1940—1949 redovisas mer ingående såväl ifråga om flyttningarna mellan landsbygd och tätorter och mellan olika län som mellan olika slags tätorter.

I *kapitel III* redovisas olika åtgärder, som vidtagits under 1940-talet för att påverka näringslivets lokalisering. Härvid skiljes mellan dels åtgärder vidtagna av staten och det enskilda näringslivet i samråd, dels åtgärder vidtagna av staten ensam och dels slutligen åtgärder vidtagna av kommunerna.

De skäl för att samhället skall söka inverka på lokaliseringen av produktionsenheterna, som anförts i de senaste årens allmänna debatt, refereras och granskas i *kapitel IV*. Det har ansetts lämpligt att i denna framställning skilja mellan ekonomiska, sociala och försvarspolitiska skäl för lokaliseringspolitiska åtgärder. Kapitlet avslutas med en sammanfattning som samtidigt anger vissa allmänna principer vilka böra vara vägledande för samhällets åtgärder.

I det följande kapitlet — *kapitel V* — diskuteras vilka medel som skola utnyttjas i de fall då samhället önskar påverka lokaliseringen av produktionsenheterna. Först diskuteras den lokaliseringspolitiska effekten av statens verksamheter inom olika områden och möjligheterna att anpassa dessa så att de främja en sådan lokalisering av näringslivet som anses önskvärd. I följande avsnitt behandlas i vilken utsträckning samhället genom utredningar och rådgivning bör söka inverka på företagens val av produktionsort samt frågan om staten bör söka påverka lokaliseringen genom ekonomiska stödåtgärder. De kommunala subventioner till företag — såväl enskilda som statliga — i syfte att påverka deras lokalisering, som varit så vanliga under senare år ägnas särskild uppmärksamhet. Kapitlet avslutas med en diskussion om huruvida samhället bör söka påverka lokaliseringen genom någon form av tillståndsgivning.

En förutsättning för konkreta åtgärder som syfta till att främja näringslivets utveckling på vissa orter och inom olika områden är att behovet av sådana åtgärder klarlagts i en regional planering. Riktlinjerna för en sådan planering samt denna planerings samordning med bebyggelseplanering och jordbruksplanering behandlas i *kapitel VI*.

I *kapitel VII* slutligen framlägges ett förslag till lokaliseringspolitisk organisation.

II. LOKALISERINGEN AV NÄRINGSLIV OCH BEFOLKNING I SVERIGE ÅREN 1870—1949

1. Befolkningsrörelser och näringsliv åren 1870—1945

Den väldiga folkökning, som ägde rum i Sverige under 1800-talets tre första kvartssekel — folkmängden ökade från 2,3 milj. år 1800 till 4,2 milj. år 1870 — påverkade endast i begränsad omfattning befolkningens lokala fördelning över landet.

Den i förhållande till landets ytvidd alltjämt fåtaliga befolkningen var denna tid i högre grad än för närvarande bosatt i södra Sverige. Norrland var ännu mycket glesbefolkat och de fem norrlandslänen hade endast 12 % av rikets folkmängd inom sina gränser.¹

Redan uppgifterna om befolkningens fördelning mellan stad och land visa i hur hög grad Sverige ännu vid övergången till 1870-talet var ett agrarland. (Städernas relativa andel av rikets folkmängd var i stort sett oförändrad — omkring 10 procent) — mellan åren 1800 och 1850, för att därefter stiga med några få procent under årtiondena fram till 1870.) År 1800 hade Sverige tre städer med över 10.000 invånare, Stockholm, Göteborg och Karlskrona. Femtio år senare funnos fem städer med över 10.000 invånare, Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Karlskrona, och i allt fjorton städer med över 5.000 invånare. Under de följande årtiondena blev expansionen snabbare. År 1870 räknades nio städer med över 10.000 invånare — Gävle, Uppsala, Jönköping och Lund hade tillkommit — och i allt tjugosex med över 5.000 invånare. Men ännu uppgick stadsbefolkningens andel till blott 13 procent av den totala.

Att de svenska städerna mellan åren 1800 och 1870 i så ringa grad dragit till sig folk sammanhängde med att stadsnäringarna ännu befunno sig i ett stagnerat tillstånd. De industrier, som börjat skjuta fart under 1800-talets andra kvartssekel, voro huvudsakligen lokaliserade till landsbygden. Textilindustrien var, om man undantar garntillverkningen, huvudsakligen en stadsindustri, men dess lokalisering var koncentrerad till ett fåtal städer. Den

¹ Jämför tabell 8 samt ifråga om de följande uppgifterna i detta avsnitt även T. Gårdlund: *Industrialismens samhälle*, sid. 261—301.

stadsindustri, som skulle få avsevärd betydelse under expansionen mot seklets slut, verkstadsindustrien, var ännu av ringa vikt. I övrigt funnos i städerna en rad gammaldags förädlingsföretag, tobaksfabriker, sockerraffinaderier, färgerier, såpsjuderier, ljusfabriker, tapetfabriker, repslagerier, vilka spelade en underordnad roll i det industriella genombrottet. Även stadshantverket var vid denna tid av överraskande liten betydelse. År 1870 uppgavs

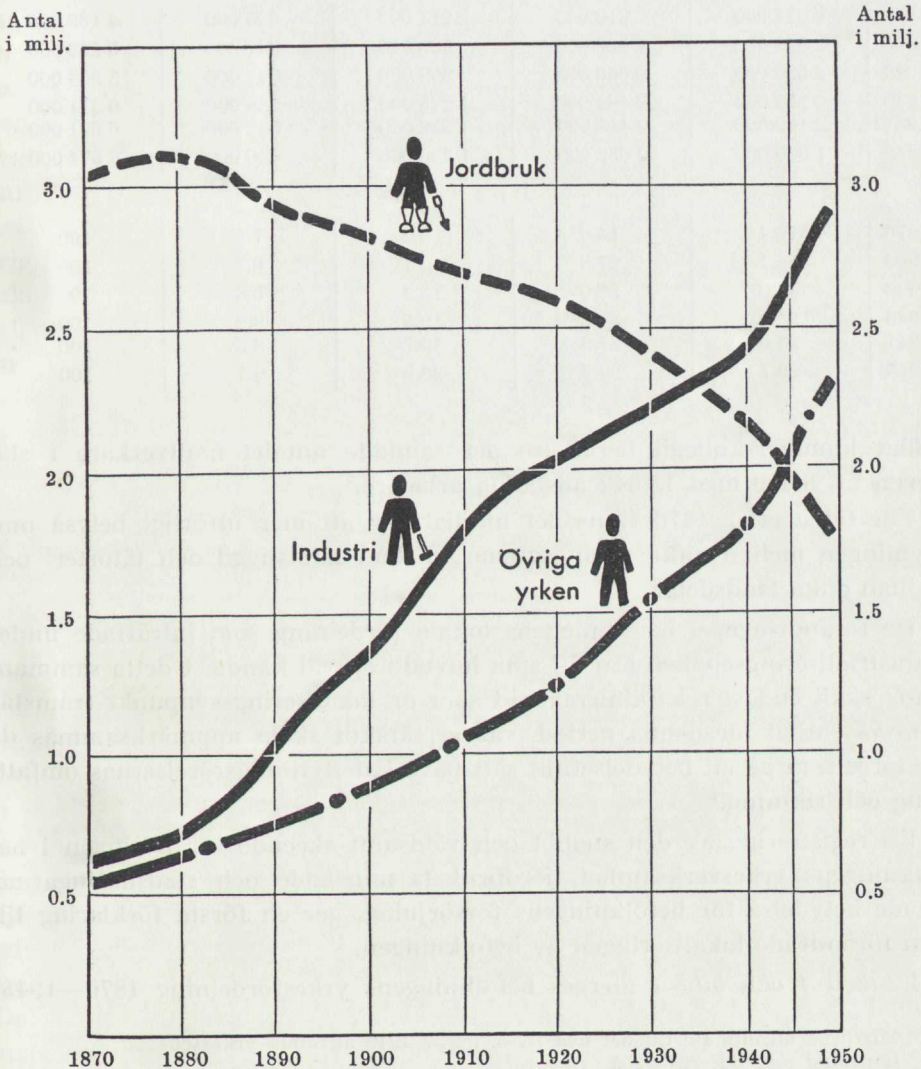


Bild 1. Folkmängden i olika näringsgrenar åren 1870—1950.

Källa: Tabell 1.

2 Näringslivets lokalisering

Tabell 1. *Befolkningen fördelad på yrkesgrupper 1870—1945.*

Källa: Statistisk årsbok.

År	Jordbruk med binäringar	Industri och hantverk	Handel och sambärdsel	Allmän tjänst och fria yrken	S u m m a
<i>A b s o l u t a t a l</i>					
1870	3 017 000	610 000	217 000	325 000	4 169 000
1900	2 828 000	1 426 000	535 000	347 000	5 136 000
1920	2 596 000	2 066 000	898 000	344 000	5 904 000
1940	2 175 000	2 432 000	1 245 000	519 000	6 371 000
1941 ¹	2 162 000	2 415 000	1 252 000	542 000	6 371 000
1945	1 980 000	2 652 000	1 396 000	646 000	6 674 000
<i>P r o c e n t</i>					
1870	72,4	14,6	5,2	7,8	100
1900	55,1	27,8	10,4	6,7	100
1920	44,0	35,0	15,2	5,8	100
1940	34,1	38,2	19,5	8,2	100
1941	33,9	37,9	19,7	8,5	100
1945	29,7	39,7	20,9	9,7	100

enligt kommerskollegii berättelse det samlade antalet hantverkare i städerna till 8.619 med 13.642 anställda arbetare.²

För tiden efter 1870 finns det möjligheter att mer utförligt belysa omflytningen mellan olika näringsgrenar, mellan landsbygd och tätorter³ och mellan olika landsdelar.

De förändringar i befolkningens lokala fördelning som inträffade under industrialiseringsepoken äro till sina huvuddrag väl kända. I detta sammanhang skall endast rekapituleras vad som ur lokaliseringssynpunkt framstår som väsentligt för denna period, varvid särskilt skola uppmärksammas de faktorer, som på ett betydelsefullt sätt påverkat flyttningsrörelsernas omfattning och riktning.⁴

En registrering av den snabbt och våldsamt skeende förändringen i befolkningens yrkesverksamhet, jordbrukets minskade och stadsnäringarnas ökade betydelse för befolkningens försörjning, ger en första förklaring till den förändrade lokaliseringen av befolkningen.

I tabell 1 och bild 1 återges befolkningens yrkesfördelning 1870—1945.

¹ Siffrorna ansluta sig till det nya fr. o. m. år 1940 använda yrkesschemat.

² Gårdlund a.a. sid. 264—265.

³ Uppdelningen på landsbygd och tätorter enligt folkräkningarna. Tätorter äro alla tätbyggda orter med minst 200 invånare, där jordbruksbefolkningens andel av folkmängden icke överstiger 40 %. Se folkräkningen 1945, del I, sid. 33.

⁴ Framställningen skall i första hand föras fram t. o. m. 1945. Utvecklingen efter 1945 behandlas mer i detalj i ett senare avsnitt.

(Som framgår av tabell 1 tillhörde år 1870 nära tre fjärdedelar av befolkningen yrkesgruppen jordbruk med binäringar. Vid sekelskiftet var andelen något över hälften och år 1945 mindre än tre tiondelar.) Detta innebar att under hela 75-årsperioden hade jordbruksbefolkningen absolut sett minskat med över en miljon människor. Industri- och hantverksbefolkningen mer än fördubblades mellan 1870 och 1900, och år 1940 var denna yrkesgrupp den talrikaste. Fram till 1920 expanderade handel och samfärdsel i samma takt som industrigruppen, medan antalet sysselsatta i gruppen allmän tjänst och fria yrken gick relativt sett tillbaka. Enligt folkräkningarna minskade t. o. m. denna grupp i absoluta tal mellan 1900 och 1920. Utmärkande för tiden efter 1920 är de två sistnämnda yrkesgruppernas ökade betydelse. Till dessa, som med en gemensam, ehuru ej fullt adekvat benämning skulle kunna betecknas »servicenäringsarna», räknades år 1870 endast 13 % av rikets folkmängd. 1920 var siffran 21 % och 1945 nära 31 %. Servicenäringsarna omfattade alltså år 1945 en större del av folkmängden än jordbruksnäringsarna och antalet yrkesutövare var 1945 — om gruppen husligt arbete anses tillhöra servicenäringsarna — praktiskt taget detsamma som antalet egentliga yrkesutövare inom gruppen industri och hantverk. Skulle man omgruppera 1945 års material och föra det »servicebetonade» hantverket från gruppen industri till vad som här kallats servicenäringsarna, skulle sistnämnda grupp utan tvekan bli den ur sysselsättnings synpunkt största gruppen.

Till en början skola vi något analysera vilka förskjutningar i näringslivets lokalisering som till följd av den förändrade produktionsinriktningen skedde under tiden fram till sekelskiftet.

(Bland de komplex av olika faktorer som lågo bakom omskiktningen i yrkesstrukturen under senare hälften av 1800-talet spelade försörjningssvårigheterna inom jordbruket en betydande roll.) Gårdlund anför ifråga om denna faktor följande. Ur försörjningssynpunkt kan det sägas ha förelegat ett »övertryck» inom det »beroende» jordbrukarskiktet. (Folkökningen och den pressade levnadsstandarden skapade en tendens till bortstötning av befolkningen från områden med kännbara försörjningssvårigheter till de områden — inom eller utom landet — som främst genom industrialiseringen erbjödo ett ökat näringsutrymme. Den inre och yttre omflyttning, som satte in efter 1800-talets mitt, ter sig framför allt som en utjämning av detta ekonomiska spänningstillstånd.

De förskjutningar som ägt rum i jordbruksbefolkningens storlek och sammansättning ha dock icke motsvarats av liknande förskjutningar i jordbruksproduktionens lokalisering. I stort sett bedrivs jordbruket 1950 i samma trakter och på samma områden som vid tiden omkring sekelskiftet. Då folkminskningen på den egentliga landsbygden börjat i södra Sverige och i mellan-Sverige och därefter gått norrut har det skett en relativ för-

Tabell 2. *Befolkningen inom yrkesgruppen jordbruk med binäringar, länsvis åren 1910 och 1945.*

Källa: Folkräkningarna.

L ä n	Jordbruk med binäringar			
	1910	%	1945	%
Stockholms stad	1.631	0.1	5.110	0.3
Stockholms län	82.158	3.5	59.233	3.2
Uppsala	57.521	2.4	44.065	2.4
Södermanlands	82.833	3.5	59.350	3.2
Östergötlands	123.636	5.2	92.844	5.0
Jönköpings	100.762	4.3	74.765	4.0
Kronobergs	88.741	3.7	65.214	3.5
Kalmar	109.762	4.6	87.816	4.7
Gotlands	31.547	1.3	27.748	1.5
Blekinge	60.247	2.5	38.483	2.1
Kristianstads	122.843	5.2	96.023	5.1
Malmöhus	138.777	5.9	117.532	6.3
Hallands	76.698	3.2	61.651	3.3
Göteborgs o. Bohus	96.213	4.1	69.002	3.7
Älvsborgs	153.434	6.5	105.145	5.6
Skaraborgs	142.077	6.0	102.563	5.5
Värmlands	138.738	5.9	101.647	5.4
Örebro	86.755	3.7	58.122	3.0
Västmanlands	67.801	2.9	44.351	2.4
Kopparbergs	114.012	4.8	79.281	4.2
Gävleborgs	96.776	4.1	86.039	4.6
Västernorrlands	118.467	5.0	96.419	5.2
Jämtlands	76.356	3.2	70.882	3.8
Västerbottens	111.755	4.7	123.611	6.6
Norrbottnens	87.213	3.7	101.271	5.4
Hela riket	2,366,753	100.0	1,868,167	100.0

skjutning norrut ifråga om den befolkning som i folkräkningarna registreras som tillhörande gruppen jordbruk med binäringar. Uppgifter om hur jordbruksnäringarnas befolkning varit fördelad på olika län åren 1910 och 1945 lämnas i tabell 2.

Av tabellen framgår att trots att befolkningen inom dessa näringsgrenar totalt sett minskat mycket kraftigt har den ökat absolut sett i de båda nordligaste länen. I Norrland bodde 21 % av jordbruksbefolkningen år 1910 och 26 % år 1945.

Möjligheterna att erbjuda den fram till 1880 växande jordbruksbefolkningen en bättre försörjning inom landet berodde främst på de industriella näringarnas utveckling. Men (under lång tid fick emigrationen tjäna som den säkerhetsventil, som avlastade övertrycket inom landet.) För varje man som under 1870- och 1880-talen erhöll sysselsättning inom svensk industri,

sökte sig uppskattningsvis två till arbetsuppgifter utom landets gränser.¹
 sig uppskattningsvis två till arbetsuppgifter utom landets gränser.¹

Försörjningssvårigheterna inom jordbruket verkade alltså som en repellerande kraft på stora delar av den befolkning som tidigare fått sin försörjning där. Den växande industriens snabbt ökande behov av arbetskraft verkade å andra sidan som en attraherande kraft på överskottsbefolkningen från jordbruksområdena, och flyttningsströmmarnas riktning bestämdes av stadsnäringarnas lokaliseringsstruktur.

Under industrialismens första skede, *årtiondena omkring 1870*, dominerades således utvecklingen av järn- och sågverkshanteringarna, som utan undantag voro förlagda till landsbygden. Men även en rad andra industrier — pappers- och glasindustrierna, brännvinsbrännerierna, tegelbruken och kvarnarna — voro typiska landsbygdsföretag. Inom den snabbt framträngande textilindustrien var garntillverkningen till mer än hälften förlagd till landsbygden, medan väverierna mestadels lågo i städerna.

(Från begynnelsen var således svensk industri till större delen lokaliserad till mindre samhällen på landsbygden.) År 1896 då utbyggnaden av den svenska industrien kommit igång på allvar redovisades för samtliga industrigrupper 228.000 industriarbetare (tabell 3). Endast omkring 1/3 av dessa arbetade i städernas industrier. Verkligheten motsvarade föga den konventionella bilden av industrisamhällets uppkomst med den snabbt växande industristaden, till vars fabriker arbetarmassorna välla in från landsbygden. Av tabellsiffrorna framgår också att svensk industri från begynnelsen var decentraliserad till olika områden. De år 1896 i industristatistiken redovisade arbetarna fördelade sig relativt jämnt på de olika länen; endast sex län hade mindre än 2 % av arbetarna och endast tre län hade mer än 9 %. Dock fanns redan omkring år 1896 en viss lokal koncentration av industrien, som i sina huvuddrag blivit bestående fram till våra dagar. Omkring 30 % av arbetarna voro bosatta i Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län samt Stockholms stad. Härnäst ifråga om antalet industriarbetare kommo i ordning Östergötlands län, de två norrlandslänen Gävleborgs och Väster-norrlands län samt Älvsborgs län. Även bergslagslänen hade relativt många industriarbetare.

Den här berörda lokala koncentrationen av industriarbetarna betingades främst av lokaliseringsstrukturen hos de tre största industrigrupperna, som enligt tabell 4 voro träindustrien, metall- och verkstadsindustrien samt textilindustrien. Träindustrien var koncentrerad till de två nämnda norrlandslänen, textilindustrien till storstäderna och städer inom Älvsborgs och Östergötlands län, bergshanteringen och metallindustrien till bergslagslänen samt verkstadsindustrien till vissa större mellanvenska städer.

¹ Gårdlund a. a. sid. 270—271.

Tabell 3. *Antalet industriarbetare fördelade länsois åren 1896, 1930 o. 1945.*

Källor: Population movements and industrialization, Swedish counties 1895—1930, samt SOS Industri 1945.

L ä n	A n t a l			%			Per 1 000 invånare		
	1896	1930	1945	1896	1930	1945	1896 i % av folkm. 1900	1930	1945
	Stockholms stad	21 400	46 624	64 771	9,4	10,3	9,9	71	93
Stockholms län	7 391	15 815	25 386	3,2	3,5	4,0	43	60	79
Uppsala	5 371	7 730	11 537	2,4	1,7	1,8	53	56	79
Södermanlands	6 469	15 375	24 364	2,8	3,4	3,8	39	81	121
Östergötlands	15 700	24 784	37 505	6,9	5,5	5,9	56	80	113
Jönköpings	7 767	18 387	31 365	3,4	4,0	4,9	38	79	124
Kronobergs	4 213	8 609	15 394	1,8	1,9	2,4	27	55	100
Kalmar	6 177	13 253	19 306	2,7	2,9	3,0	27	57	84
Gotlands	785	2 106	2 221	0,3	0,5	0,3	15	37	37
Blekinge	6 730	9 638	11 737	3,0	2,1	1,8	46	67	80
Kristianstads	3 782	10 704	20 404	1,7	2,4	3,2	17	44	81
Malmöhus	22 495	45 061	61 942	9,9	9,9	9,7	55	88	112
Hallands	3 779	7 840	10 967	1,7	1,7	1,7	27	52	71
Göteborgs och Bohus	22 234	50 488	58 051	9,7	11,1	9,1	66	111	114
Älvsborgs	12 154	30 162	49 019	5,3	6,6	7,7	44	96	144
Skaraborgs	5 867	11 537	18 731	2,6	2,5	2,9	24	48	77
Värmlands	11 149	18 701	24 052	4,9	4,1	3,8	44	69	88
Örebro	10 663	21 582	31 773	4,7	4,7	5,0	55	99	135
Västmanlands	7 321	15 283	25 264	3,2	3,4	4,0	49	95	138
Kopparbergs	11 657	20 005	26 195	5,1	4,4	4,1	54	80	103
Gävleborgs	13 720	23 824	27 392	5,8	5,2	4,3	58	85	99
Västernorrlands	12 318	18 786	18 850	5,4	4,1	2,9	53	67	68
Jämtlands	1 597	3 043	3 687	0,7	0,7	0,6	14	23	26
Västerbottens	3 196	6 801	10 796	1,4	1,5	1,7	22	33	47
Norrbottnens	4 668	8 578	9 723	2,0	1,9	1,5	35	43	42
Hela riket	228 153	454 716	639 432	100,0	100,0	100,0	44	74	96
Dåraav på landsbygden	144 388	223 775	267 828	63,3	49,2	41,9	36	54	69

Tabell 4. *Antalet industriarbetare inom olika industrigrupper 1896, 1930 och 1945.*

Källor: Population movements and industrialization, Swedish counties 1895—1930, samt SOS Industri 1945.

Industrigrupper	1896		1930		1945		Ökning 1896 — 30		Ökning 1930 — 45		
	Totalt	På lands- bygden	Totalt	På lands- bygden	Totalt	Totalt	Absolut	% av 1896	Absolut	%	
							Absolut	%	Absolut	%	
I. a o. b Bergshantering	26 160	26 138	32 547	30 088	45 069	6 387	24.4	12 522	38.5	18 909	72.3
I. c o. d Metall- och verkstadindustri	37 572	17 947	111 598	31 328	204 970	74 026	197.0	93 372	83.7	167 398	445.9
II. Jord- o. stenindustri	29 161	24 905	44 650	37 675	52 924	15 489	53.1	8 274	18.5	23 763	81.5
III. Träindustri	44 398	37 321	61 640	47 507	69 083	17 242	38.8	7 443	12.1	24 685	55.6
IV. Pappers- o. grafisk industri	16 688	9 355	56 602	33 269	63 008	39 914	239.2	6 406	11.3	46 320	277.6
V. Livsmedelsindustri	25 217	10 225	43 713	15 814	55 094	18 496	73.3	11 381	26.0	29 877	118.5
VI. Textil- och bekläd- nadsindustri	30 741	11 093	61 178	15 737	86 996	30 437	99.0	25 818	42.2	56 255	183.0
VII. Läder-, hår- och gummivaruindustri	5 597	1 913	20 624	6 631	27 318	15 027	268.5	6 694	32.5	21 721	388.1
VIII. Kemisk-teknisk ind.	10 422	4 482	15 110	3 882	22 605	4 688	45.0	7 495	49.6	12 183	116.9
IX. Kraft-, belysnings- och vattenverk	2 017	1 009	7 054	1 884	12 365	5 037	249.7	5 311	75.3	10 348	513.0
X. Summa för samtliga grupper	238 153	144 388	454 716	223 775	639 432	226 563	99.3	184 716	40.6	411 279	180.3

Lokaliseringen av de nya produktionsenheterna inom såväl träindustrin som metall- och verkstadsindustrin bestämdes under denna period till stor del av de gynnsamma naturfaktorerna. Råvarutillgången, tillgången på vattenkraft och på naturliga transportleder voro avgörande för lokaliseringen av företagsenheterna inom träindustrin och stora delar av järn- och metallindustrin. Ända fram till 1800-talets slut förlades hyttor, järnverk och sågverk till platser med användbara vattenfall. Med ångkraftens växande betydelse som energikälla och ännu mer genom elektroteknikens utveckling lösgjordes fabriksenheterna från beroendet av vattendragen. Järnvägsnätets utbyggnad och kommunikationernas förbättrande i övrigt bidrogo även till att radikalt förändra förutsättningarna för industriens lokalisering. Den mekaniska verkstadsindustrin, som nu började expandera, kunde således förläggas till större orter och städer, även om dessa icke hade tillgång till vattenkraft. Sågverksindustrin i Norrland flyttade från det inre av landet med dess vattenfall ut till ångmaskindrivna sågverk i kustdistrikten.)

För textilindustrins lokalisering voro däremot andra faktorer bestämmande. Dess från början starka lokala koncentration till vissa platser, Göteborgs- och Sjuhäradsbygden, Malmöhus län, Norrköping, Stockholm och Gävle, har emellertid blivit bestående fram mot mitten av 1900-talet.

Det förtjänar vidare understrykas att lokaliseringen av jordbrukets befolkning under hela perioden både direkt och indirekt spelade en stor roll för lokaliseringen av stora delar av de expanderande stadsnäringarna och för en stor del av de verksamheter som voro beroende av en lokal marknad. Det är därför knappast förvånande att många av de städer och tätorter, som ursprungligen uppstodo som handelsplatser eller som administrativa centra för ett större jordbruksområde, även kommo att bli betydelsefulla centra för de stadsnäringar, som vid val av lokaliseringsort kunde relativt fritt välja mellan olika platser. Även inom de egentliga jordbruksnäringarna förekommo vissa förskjutningar i lokaliseringen som påverkade befolkningsrörelserna. Det norrländska skogsbrukets frammarsch ledde exempelvis till ökad bosättning och ökad jordbruksdrift i de norrländska skogsområdena.

Övriga näringars utveckling spelade denna tid föga självständig roll för omlokaliseringen av befolkningen. Den ökade sysselsättningen inom handeln och samfärdseln bidrog emellertid till uppkomsten av ett stort antal smärre tätorter spridda till jordbruksområden och utefter de nybyggda kommunikationslederna.

Mellan åren 1896 och 1930 fördubblades i runt tal antalet industriarbetare, redovisade i industristatistiken (se tabell 3 och 4). (Absolut skedde den största ökningen inom gruppen metall- och verkstadsindustri, där arbetarantalet vid periodens början var 38.000 och vid periodens slut 112.000. Härigenom passerade denna industri träindustrin) — som 1930 hade 62.000 arbetare — och blev med hänsyn till sysselsättningen den största industrien

i Sverige. (De nya företagen inom verkstadsindustrien voro till stor del lokaliserade till städerna.) Inom bergshanteringen exploaterades de norrländska gruvfälten i början av perioden. Den relativt sett största sysselsättningsökningen skedde inom gruppen pappers- och grafisk industri, vars arbetareantal ökade tre och en halv gång till 57.000. Det var trämassefabrikerna — lokaliserade utefter norrländska kusten — som svarade för större delen av den redovisade ökningen. (Under den studerade perioden skedde vidare den stora expansionen av textilindustrien i Göteborg, Borås och de omgivande trakterna. Textilindustrien hade år 1930 nått ungefär samma arbetareantal som träindustrien eller 61.000.

(Förskjutningarna i den lokala fördelningen av industriarbetarkåren under åren fram till 1930 blevo emellertid relativt begränsade (tabell 3)). En större del av industrien förlades till städerna (samtidigt som flera små industriorter genom den industriella expansionen växte och fingo stadsrättigheter). De fyra »storstadslänen», Stockholms stad och län, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län, ökade något sin andel av den växande arbetarkåren, framförallt genom Göteborgs och Bohus läns starkt ökade industrialisering. Trots den norrländska träindustriens fortsatta expansion förlorade Norrland med undantag av Jämtlands och Västerbottens län relativt sett i betydelse. Även Uppsala, Värmlands, Kopparbergs, Blekinge och Östergötlands län gingo tillbaka. Utom storstadslänen visade Södermanlands, Älvsborgs, Gotlands, Kristianstads län, Smålandslänen och Västmanlands län en relativt ökad andel av industriarbetarna.

(Mellan åren 1930 och 1945 ökade sysselsättningen i industrien med 185.000 arbetare eller ca 12.000 arbetare per år, vilket absolut sett var en nära nog dubbelt så stark årlig ökning som perioden 1896—1930 (tabell 4). Av ökningen kom drygt hälften på metall- och verkstadsindustrien, och denna grupp stärkte härigenom ytterligare sin ställning som den ur sysselsättningssynpunkt mest betydelsefulla svenska industrien. Den omfattade år 1945 nära 1/3 av landets industriarbetare. (Till stor del var metallindustriens expansion lokaliserad till städerna i södra och mellersta Sverige.)

Den näst största sysselsättningsökningen uppvisade gruppen textil- och beklädnadsindustri. Expansionen skedde huvudsakligen på de platser, dit industrien tidigare varit lokaliserad, och sysselsättningsökningen bidrog till den betydande befolkningstillväxten i Östergötlands, Malmöhus samt naturligtvis Älvsborgs län och Göteborgs och Bohus län.

Utvecklingen under denna period ledde således till ganska stora förändringar i industriarbetarnas relativa fördelning på olika län (tabell 3). De norrländska länen — med undantag av Västerbottens län, där Bolidenfälten exploaterades — samt Värmlands och Kopparbergs län förlorade ytterligare i betydelse. Dock höll industriens sysselsättningsökning i stort sett vältakten med folkökningen. (De fyra storstadslänens andel av industriarbetar-

kåren minskade från 34,8 till 32,7 %. För Stockholms stad, som år 1930 hade 10,3 % av landets industriarbetare var siffran år 1945 9,9 %. Denna nedgång kompenseras dock av en motsvarande ökning av Stockholms läns andel. Gotland och Blekinge tillhörde även de tillbakagående länen. Däremot ökade Smålandslänen, Västgötalänen, Kristianstads län samt Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län i relativ betydelse.

År 1945 hade Älvsborgs län det i förhållande till folkmängden största antalet industriarbetare — se *tabell 3* och *bild 2*. Härefter följde i ordning Västmanlands, Örebro, Jönköpings och Södermanlands län. Göteborgs och Bohus län, som i detta avseende låg på första plats 1930, kom endast som nr 6 år 1945. Minst industrialiserade voro de tre nordligaste länen och Gotland.

Det skulle innebära en bristfällig nyansering av bilden över förändringarna i näringslivets lokalisering under de diskuterade perioderna att endast studera samspelet industri—jordbruk. »Servicenäringarna» — handel, samfärdsel, administration och de s. k. »fria yrkena» — ha efter sekelskiftet haft en väsentlig och ingalunda osjälvständig inverkan på befolkningens lokala fördelning. Ställningen som »servicenäringar» har icke inneburit att deras lokalisering helt varit bunden till de primära näringarna även om graden av bundenhet varit betydande.

Som följande tablå utvisar, nära fyrdubblades folkmängden i »service-näringarna» mellan 1870 och 1945, medan rikets folkmängd samtidigt endast ökade en halv gång.

	»Servicenäringarnas» folkmängd				
	1870	1880	1900	1920	1945 ¹
i 1.000-tal	542	671	882	1.242	2.042
i % av hela folkmängden	13,0	14,7	17,1	21,0	30,6

Ur lokaliseringssynpunkt kunna företagsenheter inom dessa näringar indelas i två huvudgrupper, dels en grupp starkt decentraliserade verksamheter av typen detaljhandel, lokal förvaltning, dels en grupp verksamheter som äro koncentrerade till större regionala centra eller till huvudstaden. Den sistnämnda gruppen har under senare år starkt ökat i betydelse. Företagsenheter inom denna grupp äro även i princip relativt rörliga ur lokaliseringssynpunkt men det är karakteristiskt att i praktiken (har deras lokalisering i hög grad koncentrerats till de största städerna och bland dessa särskilt till Stockholm. Att denna expansion har varit en drivande faktor iorstädernas snabba utveckling torde vara obestriddigt. I Stockholm växte sålunda dessa näringars andel av folkmängden från 47 % vid sekelskiftet

¹ Siffrorna icke fullt jämförbara med tidigare år. Jfr tabell 1.

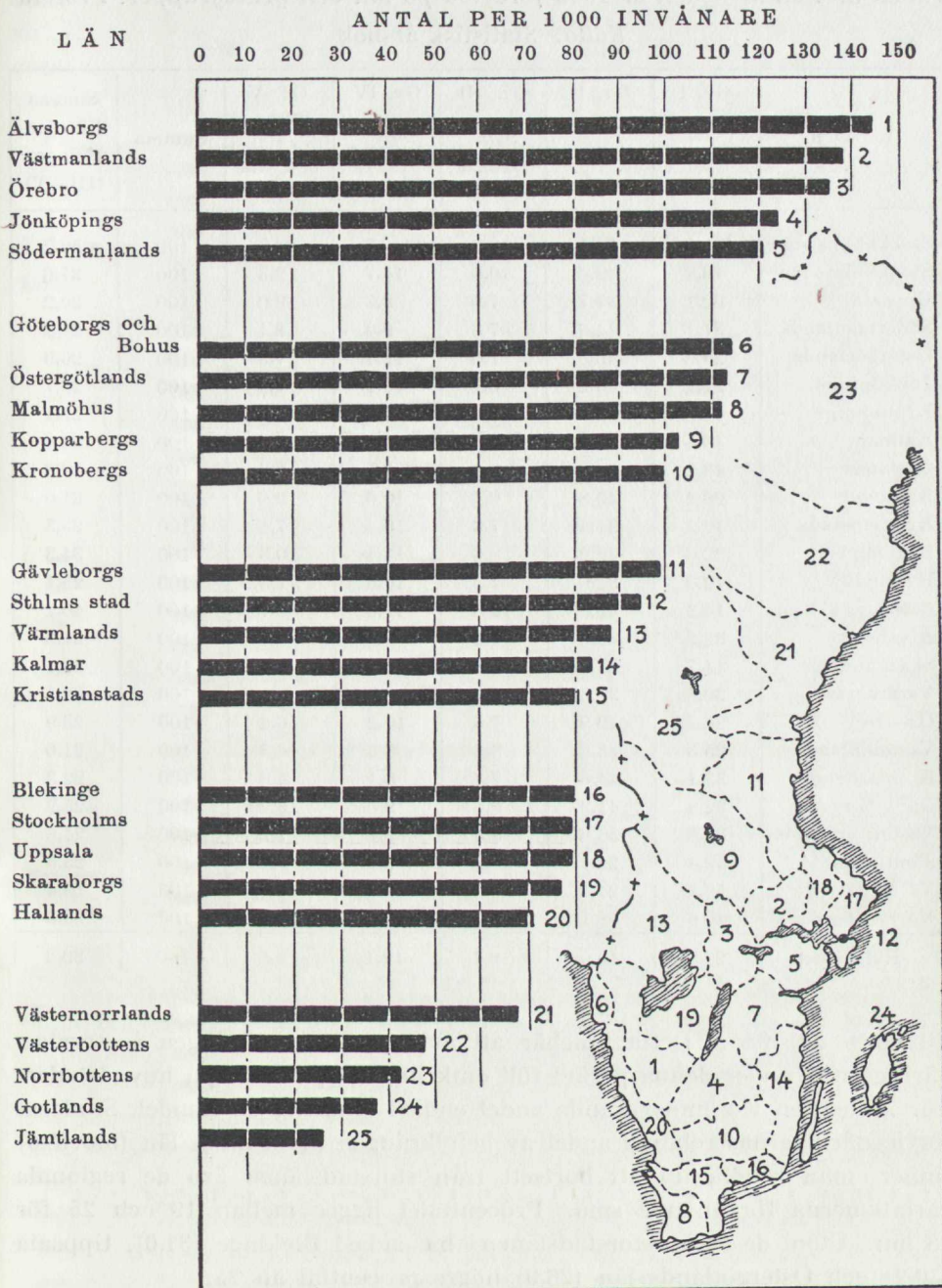


Bild 2. Antal industriarbetare per 1000 invånare i länen år 1945.

Tabell 5. *Folkmängden år 1945 fördelad på län och yrkesgrupper. Procent.*

Källa: Statistisk årsbok

L ä n	Gr. I Jordbruk med bi- näringar	Gr. II Industri och hant- verk	Gr. III Sam- färdse	Gr. IV Handel	Gr. V Allmän förv.tjänst och fria yrken	Summa	Summa "service- näringar" (III—V)
Stockholms stad	0,9	39,5	10,3	28,7	20,7	100	59,7
Stockholms län	19,8	42,6	10,6	14,7	12,3	100	37,6
Uppsala	32,1	37,7	7,5	9,7	13,0	100	30,2
Södermanlands	31,1	44,6	7,3	9,0	8,1	100	24,4
Östergötlands	29,6	43,5	7,0	12,0	7,9	100	26,9
Jönköpings	31,1	45,2	6,7	9,1	7,9	100	23,7
Kronobergs	44,8	33,1	7,7	7,9	6,5	100	22,1
Kalmar	40,4	36,1	7,8	9,8	6,0	100	23,6
Gotlands	49,2	28,0	5,8	7,7	9,3	100	22,8
Blekinge	28,2	40,8	8,4	10,0	12,6	100	31,0
Kristianstads	40,2	34,3	7,3	10,4	7,6	100	25,3
Malmöhus	22,6	43,2	8,6	15,4	10,3	100	34,3
Hallands	42,0	32,8	7,3	10,3	7,5	100	25,1
Göteborgs o. Bohus	14,3	45,6	12,8	17,6	9,7	100	40,1
Älvsborgs	32,7	45,5	6,8	9,4	5,7	100	21,9
Skaraborgs	44,7	33,3	5,8	8,2	8,1	100	22,1
Värmlands	39,5	38,5	6,8	8,8	6,5	100	22,1
Örebro	26,2	49,9	7,5	10,2	6,2	100	23,9
Västmanlands	25,5	53,3	6,4	8,3	6,3	100	21,0
Kopparbergs	33,1	44,6	7,4	8,1	6,8	100	22,3
Gävleborgs	32,8	41,9	9,5	9,6	6,2	100	25,3
Västernorrlands	36,8	38,6	8,3	9,1	7,2	100	24,6
Jämtlands	52,4	22,1	8,2	8,5	8,8	100	25,5
Västerbottens	56,4	24,4	6,8	6,3	6,3	100	19,4
Norrbottnens	46,6	28,1	9,2	6,6	9,5	100	25,3
Hela riket	29,8	40,0	8,4	12,4	9,5	100	30,3

till 60 % år 1945. Detta innebär att av den totala ökningen i »service-näringarna» under denna period föll omkring en fjärdedel på huvudstaden. För industrien var motsvarande andel endast omkring en tiondel. Studeras servicenäringarnas relativa andel av befolkningen inom olika län (tabell 5) finner man emellertid att bortsett från storstadslänen äro de regionala variationerna förvånande små. Procenttalet ligger mellan 19 och 25 för 18 län. Utom de fyra »storstadslänen» ha endast Blekinge (31,0), Uppsala (30,2) och Östergötlands län (26,9) högre procenttal än 25.

Stadsnäringarnas expansion och jordbrukets tillbakagång medförde den ur lokaliseringssynpunkt väsentliga förskjutningen i befolkningens bosättning från landsbygd till stadssamhällen. Den framväxande industrien var

emellertid till en icke oväsentlig del lokaliserad till små självständiga industriorter utanför de egentliga städerna. Den svenska traditionen med en avsevärd del av företagen förlagd till små och medelstora industriorter — exempelvis av brukssamhällenas typ — kom sålunda att i stort sett bevaras.

Folkmängden i tätorter och på den egentliga landsbygden redovisas i tabell 6.

Tabell 6. *Folkmängden i tätorter och på landsbygden 1880—1945. 1.000-tal.*

Källa: William-Olsson, Stockholms framtida folkmängd. Folkräkningarna.

Å r	Landsbygd	Tätorter	Hela riket	Tätorter i % av hela riket
1880	3.687	879	4.566	19.3
1900	3.510	1.626	5.136	31.7
1920	3.233	2.671	5.904	45.2
1940	2.790	3.581	6.371	56.2
1945	2.604	4.070	6.674	61.0

Folkmängden på den egentliga landsbygden nådde maximum på 1880-talet med ca 3,7 milj. och har därefter successivt sjunkit till ca 2,6 milj. år 1945. Tätorternas tillväxt i såväl antal som storlek har varit mycket stark. År 1880 hade tätorterna icke fullt 900.000 invånare. 40 år senare var siffran tredubblad. Under 1930-talet passerade tätorterna den egentliga landsbygden i folkmängd och år 1945 var folkmängden över 4 miljoner eller 61 % av rikets folkmängd.

Emellertid innebär icke denna tätortstillväxt i och för sig en så stark koncentration av befolkningen till de största städerna, som man i allmänhet är benägen att tro. Den tidigare omtalade betydande lokaliseringen av svensk industri till mindre tätorter på landsbygden har medfört att även dessa relativt sett starkt ökat sin folkmängd. Till följd av den stora osäkerhetsmarginalen, som behåftar folkmängdsuppgifterna för tätorterna, är det svårt att ge någon exakt redovisning av tillväxttakten för tätorter av olika storlek. Siffrorna i tabell 7 över befolkningsutvecklingen i landets tre största städer och i den grupp städer, som år 1948 hade mer än 30.000 invånare, visa emellertid riktigheten av det ovan avgivna omdömet. Det bör observeras att städernas befolkningssiffror icke korrigerats för inkorporeringar liksom att befolkningssiffrorna för Stor-Stockholm åren 1900—1920 icke äro direkt jämförbara med följande års siffror. Även om hänsyn tages till siffermaterialets bristfälligheter är det tydligt att de större städerna relativt sett icke växt snabbare än de övriga tätorterna. Se även bild 3.

Den urbaniseringsprocess, som här skildrats i totala begrepp »tätorter» och »landsbygd», framträder emellertid, om den studeras efter sina verkningar på befolkningens fördelning på olika *landsdelar* som mindre revolutionerande och mindre märklig än vad man skulle kunna tro utifrån det redovisade materialet. En uppfattning om detta ge siffrorna i *tab. 8*, som för varje län anger folkmängden 1800, 1870, 1910, 1945 och 1949 i absoluta och relativa tal. Utvecklingen före 1870 har kommenterats tidigare, förskjutningarna under åren 1800—1870 äro obetydliga. Under de följande 70 åren fram till 1940 är det framför allt storstädernas — Stockholm, Göteborg och

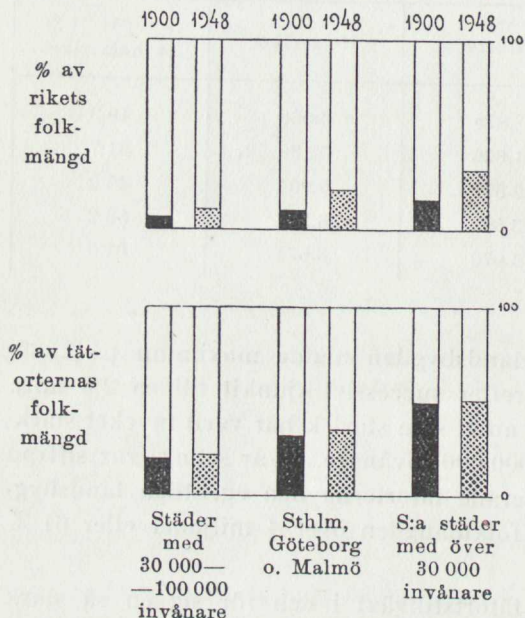


Bild 3. *Folkmängden i städer med över 30.000 invånare i % av rikets resp. samtliga tätorters folkmängd 1900 och 1948. Källa: Tabell 7.*

Malmö — och Norrlands tillväxt som förändrat den relativa fördelningen av folkmängden på olika län. Stockholms stad och Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Malmöhus län och samtliga norrlandslän äro de län, som öka sin relativa andel av folkmängden, medan de övriga 16 länen relativt sett gå tillbaka. Följande siffror sammanfatta utvecklingen.

Stockholms stad och län hade år 1870 endast drygt 6 % av rikets folkmängd, 1940 var siffran 14 %. I Stockholmslän, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län bodde 20 % av rikets folkmängd år 1870 och 30 % år 1940. I Norrland bodde 1870 drygt 12 % av befolkningen. Sjuttio år senare, år 1940, var andelen 18 %. Förskjutningarna i folkmängd mellan olika grupper av län — landsdelar — ha illustrerats i *bild 4*.

Det är dock karakteristiskt, att medan de ovan nämnda fyra »storstads-länen» fortsatt att åren 1940—1945 öka sin relativa andel av rikets folk-

mängd, började under denna period norrlandslänen att relativt sett förlora mark.

Älvsborgs län gick relativt sett kraftigt tillbaka mellan 1870 och 1910 men har därefter bibehållit sin andel av folkmängden oförändrad. Samtliga övriga län ha fått sin andel av folkmängden successivt minskad.

Tabell 7. *Folkmängden i vissa städer med över 30.000 invånare 1900—1948.*

Ort/ortsgrupp	F o l k m ä n g d				
	1900	1920	1930	1940	1948
1. Stockholm	300.600	419.400	502.200	590.500	710.600
2. Stor-Stockholm	(321.000)	(492.000)	654.000	770.000	953.000
3. Göteborg	130.600	202.300	243.400	281.300	344.000
4. Malmö	60.900	113.600	120.300	155.500	186.000
5. Städer med 30000—100000 inv. ¹	287.100	441.100	480.900	577.200	714.700
6. S:a Storstäderna (2+3+4)	(512.500)	(807.900)	1 017.700	1.206.800	1.482.900
7. S:a Städer med över 30 000 inv. (2+3+4+5)	(799.500)	(1.249.000)	1.498.600	1.784.000	2.197.600
<i>I % av rikets folkmängd</i>					
2. Stor-Stockholm	(6.3)	(8.3)	10.6	12.1	13.8
5. Städer med 30000—100000 inv.	5.6	7.5	7.8	9.1	10.3
6. S:a Storstäderna	(10.0)	(13.7)	16.6	18.9	21.4
7. S:a Städer med över 30000 inv.	(15.6)	(21.2)	24.4	28.0	31.7
<i>I % av tätorternas folkmängd</i>					
2. Stor-Stockholm	(19.7)	(18.4)	22.0	21.5	21.7
5. Städer med 30000—100000 inv.	17.6	16.5	16.1	16.1	16.2
6. S:a Storstäder	(31.5)	(30.2)	34.2	33.7	33.7
7. S:a Städer med över 30 000 inv. ¹	(49.2)	(49.2)	50.3	49.8	50.0

I några län minskade folkmängden även absolut från 1870 fram till 1940. Det var i Kronobergs, Kalmar samt Skaraborgs län. I Blekinge minskade folkmängden mellan 1910 och 1940 och i Värmlands län var den oförändrad fram till 1910 men visade därefter en svag ökning. Även Gotlands län och Kristianstads län visade svag absolut folkökning fram till 1940. Utvecklingen efter 1940 skall kommenteras i följande avsnitt.

¹ I tidsserien ingå de städer som 31/12 1948 hade en folkmängd av 30.000—100.000 invånare exklusive de två sist tillkomna städerna tillhörande samma grupp, nämligen Karlskoga och Solna. Befolkningssiffrorna ha *icke* korrigerats för inkorporeringar.

% av rikets
folkmängd

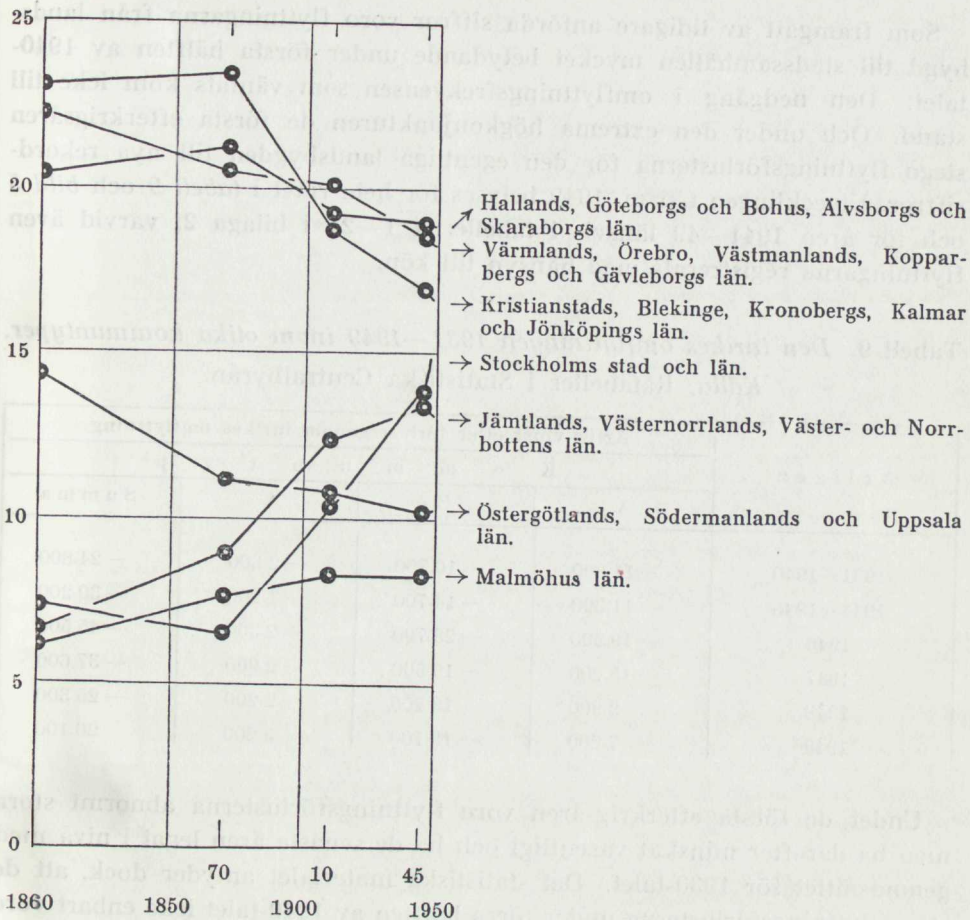


Bild 4. Folkmängden i olika grupper av län i % av rikets folkmängd åren 1800—1949.

2. Omflyttningarna 1945—1949

I det föregående har framställningen på de flesta punkter förts fram till 1945 — det senaste år för vilket någorlunda fullständiga uppgifter föreligger. Sammanfattningsvis skall nu utvecklingen 1945—1949 ytterligare något belysas så långt det är möjligt med det statistiska material som stått utredningen till buds. För att få anknytning till den tidigare skildrade utvecklingen skall även i flera fall anföras siffror för hela perioden 1940—1949.

3 Näringslivets lokalisering

A. Flyttningarna från den egentliga landsbygden till städer och tätorter

Som framgått av tidigare anförda siffror voro flyttningarna från landsbygd till stadssamhällen mycket betydande under första hälften av 1940-talet. Den nedgång i omflyttningsfrekvensen som väntats kom icke till stånd. Och under den extrema högkonjunkturen de första efterkrigsåren stego flyttningsförlusterna för den egentliga landsbygden till nya rekord-siffror. Utvecklingen t. o. m. 1949 belyses för hela riket i *tabell 9* och *bild 5* och för åren 1941—49 länsvis i tabellerna 1—24 i bilaga 2, varvid även flyttningarna registrerats med hänsyn till kön.

Tabell 9. Den inrikes omflyttningen 1931—1949 inom olika kommuntyper.

Källa: Råtabeller i Statistiska Centralbyrån.

Årligen	Årlig vinst eller förlust genom inrikes omflyttning			
	K o m m u n t y p ¹			
	A	B	C	Summa
1931—1940	— 11.800	— 10.700	— 2.300	— 24.800
1941—1945	— 11.300	— 14.700	— 4.200	— 30.200
1946	— 19.500	— 23.700	— 2.300	— 45.500
1947	— 15.200	— 19 500	— 2.900	— 37.600
1948	— 9.900	— 13 200	— 2.200	— 25 300
1949 ²	— 7.200	— 13.700	— 5.200	— 26.100

Under de första efterkrigsåren voro flyttningsförlusterna abnormt stora men ha därefter minskat väsentligt och ha de senaste åren legat i nivå med genomsnittet för 1930-talet. Det statistiska materialet antyder dock, att de stora flyttningsförlusterna under förra hälften av 1940-talet icke enbart voro att hänföra till en minskning av sysselsättningen i jordbruksnäringarna. I icke oväsentlig utsträckning tycks det ha varit fråga om utflyttning av personer bosatta på den egentliga landsbygden men med sysselsättning i stadsnäringarna.

Det är svårt att säga, om de senaste årens minskade flyttning från den egentliga landsbygden kan väntas bli bestående på något längre sikt. Den kan bl. a. ha påverkats av tätorternas bostadsbrist. Till sist har folkminskningen på landsbygden nu gått så långt att en fortsatt utflyttning i samma takt som under 1930-talet måste ske från ålders- och civilståndsgupper där normalt flyttningsfrekvensen är mindre än bland de grupper varifrån flytt-

¹ A, B och C = kommuner med resp. minst 75 %, 50—75 % och mindre än 50 % av befolkningen tillhörande jordbruk med binärningar, ej agglomererade. D = kommuner med till minst 2/3 agglomererad (= i tätorter boende) befolkning.

² Preliminära siffror.

Till D-kommuner och städer

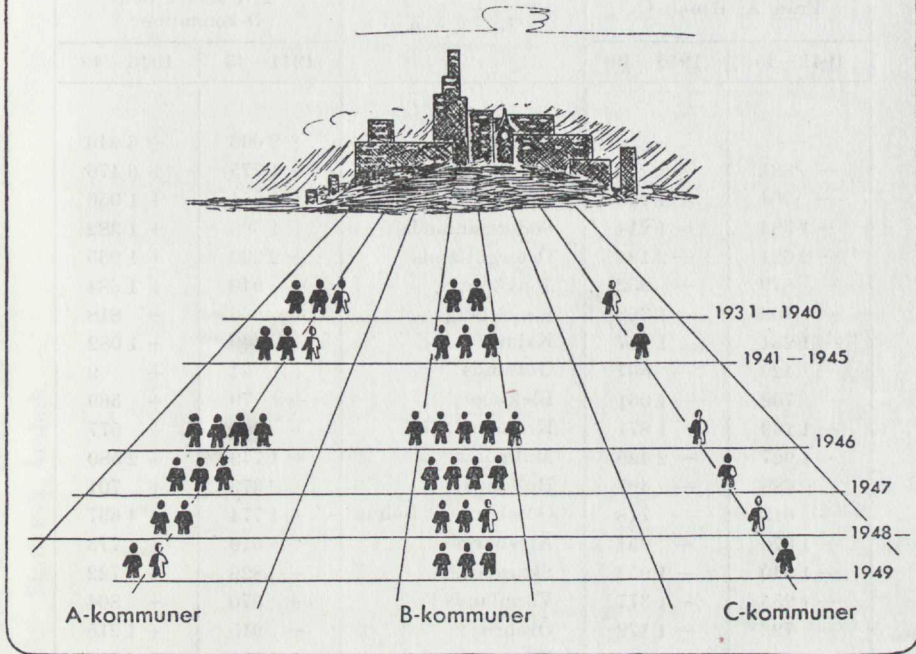


Bild 5. Flyttningarna från olika kommuntyper på egentliga landsbygden till »stadskommuner» och städer 1931—1949. Källa: Tabell 9.
Varje figur representerar 5.000 personer.

ningen hittills skett. Mot detta kan å andra sidan anföras, att mekanisering och annan rationalisering inom jordbruket särskilt i visst slags odling och inom vissa områden ännu ge utrymme för en fortsatt arbetskraftsbesparing.

I tabell 10 redovisas för varje län jordbrukskommunernas flyttningsförluster och stadskommunernas flyttningsvinster. I praktiskt taget alla län ha A-, B- och C-kommunerna haft stora flyttningsförluster. Förlusterna ha absolut sett varit störst i de stora slättbygdslänen i södra och mellersta Sverige samt i vissa Norrlandslän.

Med ledning av här redovisade siffror kan man beräkna att tätorternas folkmängd vid slutet av 1950 uppgick till c:a 4,5 milj. av en total folkmängd på 7,0 milj., d. v. s. den var c:a 2/3 av rikets folkmängd.

Tabell 10. *Flyttningarna från landskommuner till stadskommuner, länsvis 1941—1945, 1946—1949.*

Källa: Råtabeller i Statistiska Centralbyrån.

A n t a l p e r s o n e r å r l i g e n				
Från A, B och C		L ä n	Till städer och D-kommuner	
1941—45	1946—49		1941—45	1946—49
—	—	Stockholms stad	+ 8 066	+ 6 946
— 881	— 778	Stockholms län	+ 1 775	+ 6 476
— 964	— 1 103	Uppsala	+ 1 274	+ 1 056
— 1 383	— 1 214	Södermanlands	+ 1 398	+ 1 382
— 2 021	— 2 194	Östergötlands	+ 2 230	+ 1 935
— 879	— 932	Jönköpings	+ 940	+ 1 684
— 702	— 1 368	Kronobergs	+ 266	+ 818
— 1 281	— 1 867	Kalmar	+ 449	+ 1 082
— 429	— 667	Gotlands	+ 54	+ 9
— 702	— 1 061	Blekinge	+ 79	+ 569
— 1 169	— 1 871	Kristianstads	+ 360	+ 577
— 1 927	— 2 420	Malmöhus	+ 1 749	+ 2 589
— 688	— 497	Hallands	+ 373	+ 701
— 613	— 718	Göteborgs o. Bohus	+ 1 774	+ 4 637
— 1 070	— 651	Älvsborgs	+ 610	+ 773
— 1 340	— 1 952	Skaraborgs	+ 826	+ 722
— 1 256	— 1 377	Värmlands	+ 870	+ 804
— 723	— 1 172	Örebro	+ 915	+ 1 215
— 885	— 1 294	Västmanlands	+ 1 940	+ 2 112
— 406	— 1 093	Kopparbergs	+ 243	+ 1 035
— 1 488	— 1 915	Gävleborgs	+ 159	+ 1 343
— 1 317	— 2 000	Västernorrlands	+ 452	+ 291
— 1 014	— 1 371	Jämtlands	+ 328	+ 4
— 1 320	— 2 658	Västerbottens	+ 354	+ 485
— 1 066	— 2 203	Norrbottnens	+ 764	+ 486

B. Flyttningarna mellan länen

De siffror över folkmängden i länen åren 1940, 1945 och 1949, som finnas i *tabell 8*, visa, att befolkningsutvecklingen i flera län under denna period delvis förändrats i förhållande till tidigare. Stockholms stads och läns andel av rikets folkmängd har fortsatt att öka och utgjorde 15,5 % år 1949 mot 14,9 % år 1945 och 13,8 % år 1940. (Av övriga län har endast Göteborgs och Bohus län kunnat öka sin andel. Norrland har i motsats till tidigare fått sin relativa andel av rikets folkmängd minskad.) Av norrlandsläna är det endast Norrbottens län som bibehållit sin andel av folkmängden oförändrad men folkökningen har här skett i väsentligt minskad takt. (De tre läna i sydöstra Sverige, Kronobergs, Kalmar och Blekinge

Tabell 11. *Nettoflyttningarna mellan olika län åren 1941—1949.*¹

Källa: Statistisk Årsbok.

Flyttningsvinster årligen						Flyttningsförluster årligen											
L ä n			1941—45			1946			1947			1948			1949		
Stockholms stad	+ 1.889	(—)	+ 6.966	+ 19.100	+ 8.066	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Stockholms län	+ 3.295	+ 4.253	+ 6.361	+ 8.782	+ 3.020	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Uppsala	+ 157	+ 144	(—)	(—)	+ 321	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Södermanlands	+ 684	(—)	(—)	+ 344	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Östergötlands	(—)	(—)	(—)	(—)	+ 220	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Jönköpings	+ 441	+ 581	+ 572	+ 1.547	+ 264	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Kronobergs	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Kalmar	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Gotlands	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Blekinge	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Kristianstads	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Malmöhus	+ 486	+ 26	(—)	+ 1.143	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Hallands	(—)	+ 423	+ 334	+ 216	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Göteborgs o. Bohus	+ 2.342	+ 2.921	+ 4.790	+ 5.633	+ 914	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Älvsborgs	+ 394	+ 383	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Skaraborgs	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Värmlands	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Örebro	+ 411	(—)	+ 191	(—)	+ 13	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Västmanlands	+ 1.572	+ 273	+ 273	+ 1.155	+ 1.153	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Kopparbergs	+ 788	+ 322	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Gävleborgs	+ 10	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Västernorrlands	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Jämtlands	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Västerbottens	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Norrbottnens	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	

¹ Av redovisningstekniska skäl stämmer icke för hela riket den årliga summan av flyttningsvinster för olika län med summan av övriga läns flyttningsförluster.

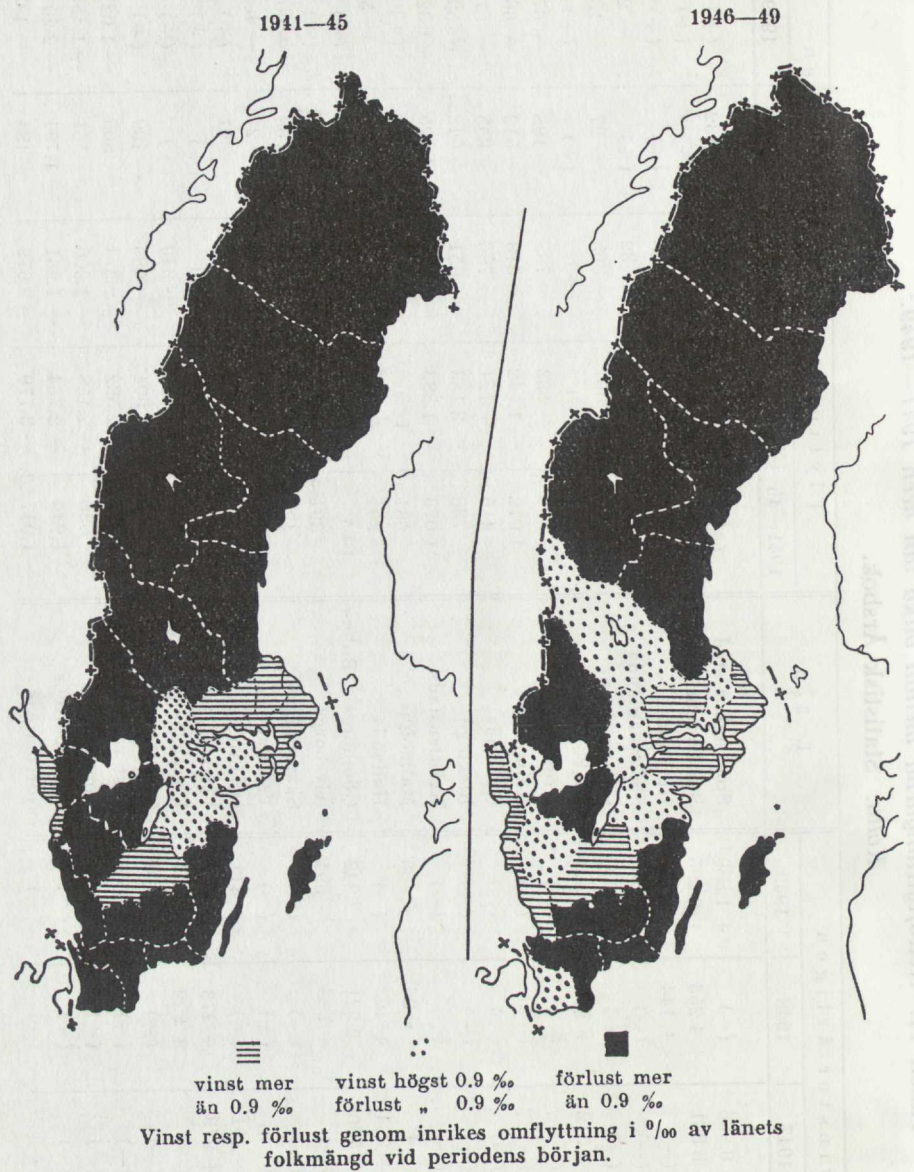


Bild 6. *Flyttningarna mellan länen åren 1941—45 och 1946—49.*

(län, fortsätta att relativt gå tillbaka, ehuru nu även de två första av dessa län redovisa en, låt vara obetydlig, folkökning.)

Av de faktorer, som påverka länens befolkningsutveckling, är nettoflyttningarna mellan länen den ur lokaliseringsynpunkt mest intressanta. I *tabell 11* redovisas nettoflyttningarna mellan olika län åren 1941—1949. Se även bild 6.

Omflyttningen (netto) mellan länen är tydligen endast en mindre del av den totala nettoomflyttningen från landsbygd till tätorter. Detta framgår av en jämförelse mellan *tabell 11* och *tabell 10*. Man skulle förenklat kunna säga att i de flesta län komma den egentliga landsbygdens flyttningsförluster huvudsakligen tätorter inom länet till godo, endast en mindre del flyttar till andra län. Endast ett fåtal län har flyttningsvinster och bland dem dominera Stockholms stad och Stockholms län på ett drastiskt sätt. Perioden 1941—45 hade sålunda 17 län flyttningsförluster, medan 6 län och Stockholms stad redovisade flyttningsvinster. Omflyttningen mellan länen berörde totalt cirka 69.000 personer, och av dessa tog Stockholms stad 40.000 eller 58 %. Medräknas Stockholms län flyttade från övriga län till Stockholms-trakten under krigsåren icke mindre än 56.000 människor, d. v. s. c:a 80 % av hela nettoflyttningen mellan länen.

Flyttningsrörelserna ha i stort sett haft samma riktning åren 1946—1949 — även om de åren 1948 och 1949 minskat väsentligt i omfattning. Omflyttningen till Stockholms stad upphörde helt 1948 och var 1949 obetydlig.

Vid en bedömning av befolkningsutvecklingen inom olika områden under 1940-talet får man emellertid icke glömma att immigrationen för första gången på över ett århundrade avsevärt påverkat befolkningsutvecklingen. Detta framgår av följande siffror.¹

Period / År	Årlig flyttningsvinst	
	genom utrikes omflyttning	i % av flyttningsförlusterna från A, B o. C kommuner
1931—1940	+ 3.886	24
1941—1945	+ 7.297	24
1946	+ 24.507	54
1947	+ 24.948	66
1948	+ 23.151	91
1949	+ 9.823	37

Jämförelsen mellan den egentliga landsbygdens flyttningsförlust och landets nettovinst genom den utrikes omflyttningen kan synas inadekvat men avser endast att illustrera den senare faktorns storleksordning. Städernas andel av immigrationsvinsten var 57 % år 1947 och 47 % år 1948, d. v. s. den var i stort sett proportionell mot städernas andel av totala folkmängden.

De aktuella tendenserna ifråga om flyttningsrörelserna peka alltså mot att i den skärpta konkurrensen om den knappa arbetskraften under 1940-talet har Stockholmsområdet visat sig ha den största attraktionsförmågan. Flyttningarna ha varit särskilt stora från de norrländska länen, från länen i sydöstra Sverige och från Skaraborgs län.

¹ Flyttningsvinsterna resp. år kunna ha påverkats av att det ibland blir en differens mellan det år då inflyttningen faktiskt skett och det år då den kyrkobokförts.

C. Flyttningarna mellan tätorterna

Det är av intresse att konstatera hur folkökningen inom tätorterna fördelar sig på orter av olika storlek. Tyvärr är det icke möjligt att följa utvecklingen längre än till 1945, då uppgifter om tätorternas folkmängd endast föreligga för folkräkningsåren.

I tabell 12 ha 1945 års tätorter fördelats efter folkmängd åren 1940 och 1945.¹

Tabell 12. Tätorterna fördelade efter folkmängd år 1940 och 1945.

Källa: Folkräkningarna.

1 Ortens folkmängd	2 Antal orter med vidstående folk- mängd		3 Folkmängd i de orter som 1945 till- hörde resp. ords- grupper i 1000-tal		4 Förändring 1940—45		5 Folk- mängd 1945 %
	1940	1945	1940	1945	6		
					absolut 1000-tal	i % sedan 1940	
200— 2 000	1 016	1 097	2	652	.	.	16
2 000— 5 000	99	103	270	304	34	11.2	8
5 000— 10 000	46	43	260	301	41	13.6	7
10 000— 20 000	29	33	381	458	77	16.8	11
20 000— 50 000	17	18	472	561	89	15.9	14
50 000—100 000	3	7	374	426	52	12.2	10
100 000—	3	3	1 211	1 368	157	11.5	34
S:a över 2 000	197	240	2 968	3 418	450	13.2	100
S:a över 200	1 213	1 304	(3 581)	4 070	.	.	

Även om tabellsiffrorna äro summariska framträda några väsentliga tendenser tydligt i siffrorna. De tre storstädernas folkökning var relativt sett något mindre än den genomsnittliga folkökningen i tätorterna. De samhällen som år 1945 hade mellan 10.000 och 50.000 invånare hade den snabbaste expansionstakten. Av tabellen framgår i övrigt att det år 1945 fanns 1097 orter med mindre än 2.000 invånare. (Omkring 1/4 av hela tätortsbefolkningen bodde i orter med mindre än 5.000 invånare.)

I bilaga 3 har befolkningsutvecklingen i tätorter med mer än 1.000 invå-

¹ Det har erbjudit stora svårigheter att identifiera de små tätorterna resp. år varför tabellsiffrorna endast få tas som en approximativ uppskattning.

² Det har icke varit möjligt att exakt bestämma folkmängden år 1940 för de orter som 1945 tillhörde denna grupp. För ett stort antal orter, som blivit »tätorter» mellan 1940 och 1945, saknas uppgifter om folkmängden 1940. Folkökningen åren 1940—45 i de 1097 orter, som 1945 redovisades i denna grupp, kan uppskattas ha legat mellan 50.000 och 90.000 persnoer. I 1940 års folkräkning anges folkmängden i de 1016 orter som detta år funnos i denna grupp till 613.000.

nare studerats ur en annan aspekt.¹ Orterna ha fördelats på 5 storleksgrupper och inom varje sådan grupp dels efter varje ords karaktär av träindustriort, handelsort o. s. v., dels efter den relativa folkökning eller folkminskning som skett mellan 1940 och 1945. I allt ingå 359 orter i undersökningen.

I fråga om förändringen i folkmängden visar bilaga 3 sammanfattningsvis följande:

Förändring i folkmängd	A n t a l o r t e r				
	Totalt	Därav med - - - invånare 1940			
		mer än 30.000	10.000— —30.000	5 000— —10 000	1.000— —5.000
Folkminskning	61	—	2	3	56
Svag folkökning (0.0—10.0 %)	155	6	17	17	115
Stark folkökning (10.0—30.0 %)	109	9	18	18	64
Mycket stark folk- ökning (30.0—150 %)	34	—	—	8	26
Samtliga	359	15	37	46	261

61 orter eller 17 % av samtliga visade folkminskning. Nästan samtliga dessa orter voro orter med mindre än 5.000 invånare. Härtill kom ett stort antal småorter med mycket obetydlig folkökning. Då man kan utgå från att folkökningen överlag gynnsamt påverkats av födelseöverskott, är det tydligt att många mindre tätorter under 1940-talet drabbats av flyttningsförluster. Grupperas minusorterna efter ortens karaktär ur näringsekonomisk synpunkt finnes att största delen eller 22 st. äro s. k. trä- och skogsindustriorter och 4 st. rena jordbruksorter, medan 15 st. äro handelsorter. Hälften av orterna (30 st.) äro belägna i Norrland, huvudsakligen i Gävleborgs, Västernorrlands samt Norrbottens och Västerbottens län.

D. Förskjutningar i antalet sysselsatta inom olika näringar

De förskjutningar i befolkningens och näringslivets lokalisering som registrerats i det föregående kunna i stort sett återföras på en förändring i antalet sysselsatta inom olika näringar. Mot omflyttningen från egentlig landsbygd till tätorter står således en flyttning från jordbruk med binäringar till stadsnäringar. Storleksordningen av denna omflyttning framgår av nedanstående tablå.

¹ Primärmaterialet för denna bilaga har sammanställts av Industriens utredningsinstitut.

	Befolkning i 1000 tal inom		Summa	% jordbruks- befolkning
	jordbruk med binärningar	övriga närningar		
1940	2.160	4.210	6.370	34
1945	1.980	4.690	6.670	30
1950 ¹	(1.850)	(5.150)	(7.000)	(26)

Tabell 13 anger hur antalet yrkesverksamma enligt folkräkningarna förändrats mellan åren 1940 och 1945 inom olika näringsgrenar. Enligt tabellen skulle antalet förvärvsarbetande ha nedgått med cirka 12.000 personer mellan 1940 och 1945. Nedgången sammanhänger emellertid med förändrade redovisningsprinciper. Om totalsiffrorna korrigeras så att full jämförbarhet erhålles kan man uppskatta att antalet yrkesutövare ökat med cirka 36.000 personer mellan 1940 och 1945. Under perioden skedde en kraftig omflyttning mellan näringsgrenarna. I två av huvudgrupperna minskade antalet sysselsatta, nämligen i »jordbruk och binärningar» och i »husligt arbete». För de övriga grupperna som brukar benämnas stadsnärningar — industri, samfärdsel, handel, allmän tjänst och »ospecificerade verksamheter» — ökade antalet sysselsatta kraftigt. Av en total ökning inom dessa grupper på i runt tal 158.000 personer kom vidare 62.000 personer på gruppen industri och hantverk och icke mindre än 96.000 på de övriga näringsgrenarna. Nära hälften av den sistnämnda sysselsättningsökningen skedde inom gruppen »allmän tjänst och fria yrken». Det kan anmärkas att i sistnämnda grupp produktionsenheternas lokalisering i hög grad är bunden till de större städerna inom länen — och beträffande en rad verksamheter till Stockholm. Vidare kan härtill påpekas att av sysselsättningsökningen inom industri och hantverk kom cirka 80% på företag tillhörande gruppen »malmbrytning och metallindustri». Inom denna grupp var ökningen i sin tur koncentrerad till undergrupperna mekaniska verkstäder och gjuterier samt företag inom den elektrotekniska industrien. Inom båda de sistnämnda näringsgrenarna äro existerande företag i hög grad lokaliserade till de större städerna, trots att företag tillhörande dessa industrigrenar ur lokaliseringssynpunkt i regel äro relativt rörliga.

Det är tydligt att man ur de anförda siffrorna om sysselsättningsförändringarna inom olika näringar kan få en viss uppfattning om de orsaker, som ligga bakom de pågående förskjutningarna i befolkningens och näringslivets lokalisering.

¹ Grov uppskattning med ledning av flyttningsförlusterna från A-, B- och C-kommunerna. Då stadsnärningarna inom dessa kommuner sannolikt ha »sugit upp» en del av den arbetskraft, som lämnat jordbruksnärningarna, talar mycket för att befolkningen inom jordbruket 1950 i verkligheten är lägre än vad som angivits i tablån.

Tabell 13. Förvävarsarbetande befolkning i 1000-tal efter näringsgren åren 1940 och 1945.

Källa: Folkräkningen 1945. Del II: 1 tabell F sid. 39.

Näringsgrenar	M ä n			K v i n n o r			Totalt	
	A n t a l		Ökning (+) eller minskn. (-) i % 1941-45	A n t a l		Ökning (+) eller minskn. (-) i % 1941-45	A n t a l	
	1940	1945		1940	1945		1940	1945
<i>Jordbruk med binärningar</i>								
Jordbruk o. boskapsskötsel	647	570	- 11.9	101	45	- 55.6	748	615
Skogsbruk	100	95	- 4.8	.	1	.	100	96
Fiske	15	18	+ 21.1	.	.	.	15	18
Samtliga	762	683	- 10.3	102	46	- 54.7	864	729
<i>Industri och hantverk</i>								
Malmbrytn. o. metallind.	276	314	+ 13.8	20	30	+ 46.9	296	344
Jord- och stenindustri	44	50	+ 12.0	3	3	+ 29.2	47	53
Träindustri	94	95	+ 0.4	2	3	+ 74.5	96	97
Pappers- och grafisk ind.	63	67	+ 6.4	13	15	+ 20.5	76	82
Livsmedelsindustri	65	64	- 0.7	24	24	- 1.2	89	88
Textil- o. beklädnadsind.	52	53	+ 1.3	111	92	- 17.1	163	145
Läder, har- o. gummivaruind.	42	40	- 5.4	14	12	- 15.7	56	52
Kemisk-teknisk industri	18	22	+ 21.1	7	6	- 18.4	25	28
Byggnadsverksamhet	191	210	+ 10.0	2	2	+ 48.3	193	212
Kraft, belysn. o. vattenv.	20	22	+ 9.8	1	2	.	22	24
Ej specificerad industri	7	6	- 11.8	1	2	.	8	8
Samtliga	873	943	+ 8.0	197	190	- 3.5	1 071	1 133
<i>Samfärdsel</i>								
Landtransport	119	136	+ 13.7	3	6	+ 62.0	122	142
Sjöfart m. m.	34	29	- 12.9	1	2	.	35	31
Lufttrafik	.	1	1	2
Post och telegraf m. m.	22	23	+ 6.1	21	27	+ 27.6	43	50
Samtliga	175	190	+ 8.2	26	35	+ 30.2	201	225
<i>Handel</i>								
Varuhandel	173	187	+ 8.5	114	132	+ 15.3	287	319
Bank- o. försäkr.-verksamhet	15	15	+ 0.9	11	13	+ 21.5	26	28
Förmedl., uppdrag- o. reklamv	9	12	+ 36.7	3	5	+ 26.3	12	17
Fastighetsförvalt. m. m.	11	8	- 23.1	7	3	- 57.2	17	11
Hotell- o. restaurangrör	13	13	- 5.1	54	47	- 11.0	67	60
Samtliga	220	235	+ 6.8	189	200	+ 5.9	409	435
<i>Allm. förv.-tj. o. fria yrken</i>								
Allm. tj., ej annorst. redov.	27	33	+ 22.0	10	18	+ 75.6	37	51
Försvarsväsen	32	45	+ 41.1	3	8	+ 133.3	35	53
Socialvård	3	3	+ 1.1	11	15	+ 27.6	14	18
Hälsa- o. sjukv. + pers. hygien	24	26	+ 7.0	61	64	+ 5.8	85	90
Religionsvård	10	10	- 2.4	3	3	+ 3.0	13	13
Undervisn. o. vetensk. verks.	20	23	+ 12.0	34	34	+ 0.4	54	57
Litterär o. konstn. verks.	12	12	- 1.1	7	7	- 2.6	19	19
Org. för intressegemenskap, ej annorst. redovisade	3	4	+ 47.8	2	3	+ 67.2	5	7
Samtliga	131	156	+ 18.3	131	152	+ 15.5	262	308
<i>Husligt arbete</i>								
Inom jordbr. m. binärningar	.	.	.	44	33	- 23.7	44	33
Inom industri o. hantverk	.	.	.	30	24	- 20.5	30	24
Inom samfärdsel	.	.	.	7	5	- 27.2	7	5
Inom handel	.	.	.	24	19	- 23.2	24	19
Inom allm. förv.-tj. o. fria yrken	.	.	.	24	20	- 17.3	24	20
Inom ospecificerad verks.	.	.	.	29	22	- 22.3	29	22
Samtliga	.	.	.	158	123	- 21.9	158	123
T o t a l t	2 161	2 207		804	746		2 965	2 953

E. *Sammanfattning*

De aktuella tendenserna ifråga om flyttningsrörelserna ge vid handen att i den skärpta konkurrensen om den knappa arbetskraften under 1940-talet har Stockholmsområdet visat sig ha den största attraktionsförmågan. Flyttningarna ha varit särskilt stora från de norrländska länen, från länen i sydöstra Sverige och från Skaraborgs län. Nettoflyttningarna mellan länen äro av väsentligt mindre omfattning än flyttningarna från den egentliga landsbygden. (Landsbygdskommunernas (A-, B- och C-kommuner) flyttningsförluster ha under 1940-talet varit väsentligt större absolut sett än under 1930-talet.) Ett årligt flyttningsstillskott från utlandet har icke oväsentligt påverkat befolkningsutvecklingen i olika delar av landet. Tätorternas snabba folkökning har fortsatt i oförminskad takt. Relativt sett synas de medelstora samhällena med 10.000 till 50.000 invånare ha haft den snabbaste expansionstakten. I ett icke oväsentligt antal mindre tätorter, främst trä- och skogsindustriorter, minskade folkmängden mellan 1940 och 1945. De flesta av dessa orter voro belägna i Norrland. (Minskningen av jordbruksbefolkningen har av allt att döma fortsatt, ehuru de senaste åren i en något långsammare takt. Jordbruksbefolkningen torde år 1950 omfatta endast cirka 26 % av folkmängden i riket. Mellan 1940—45 ökade folkmängden särskilt starkt inom de s. k. servicenäringarna. Sysselsättningsökningen var större såväl absolut som relativt inom denna grupp än inom gruppen industri och hantverk. Inom industrien skedde den starkaste expansionen bland företag tillhörande huvudgruppen »malmbygning och metallindustri», samt inom denna grupp bland företag tillhörande undergruppen mekaniska verkstäder och gjuterier, d. v. s. en bransch, där det finns ett stort antal företag, vilka i regel äro relativt rörliga ur lokaliseringssynpunkt. Härutöver visade den elektrotekniska industrien en mycket stark expansion.)

3. Nyetableringen inom industrien

Förskjutningar i näringslivets lokalisering kunna i stort sett registreras genom förändringar i antalet yrkesverksamma personer inom olika områden. Ur lokaliseringpolitisk synpunkt kan det vara lämpligt att återföra förändringarna i antalet yrkesverksamma under en period på dels förändringar i sysselsättningen i de företag, som existerat hela undersökningsperioden — genomgående företag — dels tillskottet av yrkesverksamma genom att nya företag uppstått under perioden, dels minskningen av antalet yrkesverksamma genom att företag nedlagts under perioden. Såväl den första som den sistnämnda gruppen av sysselsättningsförändringar äro av stor betydelse för förskjutningar i näringslivets lokalisering, men kunna endast un-

der vissa förutsättningar påverkas genom de lokaliseringpolitiska åtgärder, som diskuteras i detta betänkande. Sådana lokaliseringpolitiska åtgärder torde få större betydelse för de förändringar i sysselsättningen som uppstå genom nybildning av företag.

Data som belysa i vilken grad förskjutningar i lokaliseringen bero på var och en av dessa tre faktorer äro sparsamma. E. Dahmén har i ett år 1950 publicerat arbete »Svensk industriell företagarverksamhet» berört detta problem.¹ Hans undersökning avser mellankrigstiden 1919—1939. Under efterkrigstiden har arbetsmarknadsstyrelsen genom uppgifter från länsarbetsnämnderna sökt skaffa sig en uppfattning om företagsetableringens omfattning inom industrien. Utredningen har vidare låtit företaga en bearbetning av arbetsmarknadsstyrelsens företagsregister i syfte att få en något fullständigare bild av särskilt efterkrigstidens företagsetablering. Genom dessa undersökningar är det möjligt erhålla en grov uppfattning om företagsetableringens omfattning och betydelse ur lokaliseringssynpunkt. Materialet har emellertid visat sig alltför bristfälligt för att tillåta en ingående analys.

I det följande återgivna uppgifter avse därför endast att ge en allmän orientering. Fortsatta undersökningar på detta för den praktiska lokaliseringpolitiken viktiga fält äro önskvärda.

A. Företagsbildning, företagsutveckling och företagsdöd 1919—1939

Dahmén's undersökning grundar sig på primärmaterialet till industristatistiken. Ifråga om vissa industrier har utförts en specialundersökning som inte bara avsett företagets startår, dödsår, utvecklingstyper utan också företagsgrundarnas syssla, ålder m. m., företagsbildningens finansiering o. s. v.

I *tabell 14* återges resultatet av en av Dahmén's utförda specialundersökningar av *industriföretagens* startstorlekar och utveckling 1919—1939.

Enligt *tabell 14* funnos år 1939 i de undersökta industrierna 6.012 företag.² Av dessa voro omkring 3.231 d. v. s. 54 % startade under mellankrigstiden. Men blott på sin höjd 300 av dessa 3.231 d. v. s. knappt 10 % hade startats med 50 arbetare eller flera, eller vuxit upp ur småindustriklassen, här definerad som klassen 1—49 arbetare. Läger man till dessa företag, företagen inom de industrier, som inte ingå i specialundersökningen, nämligen betongvaru- och lättbetongindustrien, tegelbruken, mineralvatten- och läskedrycks-

¹ E. Dahmén: Svensk industriell företagarverksamhet, band 1, Industriens utredningsinstitut, Stockholm 1950. Se särskilt del III. Mellankrigstidens industriella företagsbildning, företagsutveckling och företagsdöd sid. 177—345.

² Enligt industristatistiken funnos år 1939 totalt 19.092 arbetsställen. Dahmén's »företag» äro icke helt jämförbara med industristatistikens »arbetsställen». Den anförda siffran ger dock en grov uppfattning om hur stor del av företagsverksamheten som Dahmén's undersökning omfattat.

Tabell 14. Företagens startstorlekar och utveckling 1919—1939.

Källa: Dahmén: Svensk industriell företagarverksamhet, band 1, sid. 189.

Startstorlek ¹ (Antal arbetare)	Genomgående företag										Företag startade 1919—39										Företag upphörda 1919—39									
	och i verksamhet 1940										Startade före 1919										Startade 1919—39									
	U t v e c k l i n g s i n d i k a t o r ²										Startade före 1919										Startade 1919—39									
	1	2	3	4	5	S.a	1	2	3	4	5	S.a	1	2	3	4	5	S.a	1	2	3	4	5	S.a						
1—7	822	187	20	11	3	1043	1566	489	62	7	104	2228	413	11	1	34	41	500	315	25	—	5	28	373						
8—19	284	139	42	92	1	558	264	188	48	20	69	589	187	18	4	95	69	373	85	18	2	15	20	140						
20—99	288	196	97	118	4	703	65	52	75	8	25	225	155	31	1	108	41	336	22	7	2	13	14	58						
100—499	81	103	116	31	2	333	8	10	9	—	5	32	12	3	2	32	4	53	1	—	—	2	—	3						
500 —	11	12	23	3	—	49	—	2	—	—	1	3	1	—	—	2	—	3	—	—	—	—	—	—						
Okänd dock under 100	31	21	2	4	35	93	52	25	6	10	58	151	20	4	—	18	23	65	46	10	1	14	50	121						
Okänd	—	1	—	—	1	2	2	—	—	—	1	3	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	1						
Summa	1517	659	300	259	46	2781	1957	766	200	45	263	3231	788	67	8	289	178	1330	470	60	5	49	112	696						

¹ För de genomgående företagen och för de företag, som startats före 1919 och upphört 1919—1939, avser »startstorlek» företagets storlek 1919.

² 1 = stationär, 2 = måttligt progressiv, 3 = starkt progressiv, 4 = regressiv, 5 = okänd.

industrien samt läderskoindustrien, där företagsbildningens omfattning endast kunnat bedömas med rätt stor felmarginal, får man en lika markerad bild av ett stort antal nya stationära småföretag och ett fåtal stora och/eller starkt progressiva nya företag under mellankrigstiden. I så fall kommer man nämligen fram till att i runt tal blott 320 av de omkr. 3.800 för mellankrigstiden nya företagen, d. v. s. knappt 10 %, startades med flera än 50 arbetare eller växte upp ur småindustriklassen. Av de 4.111 företag, som funnos vid ingången av år 1919 upphörde icke mindre än 1.330 eller nära 1/3 under mellankrigstiden. Att det i allmänhet var de mindre, ehuru icke de allra minsta företagen, som föll bort, framgår därav att omkring 1/5 av arbetarantalet 1919 fanns i företag, som upphörde före 1940. Företagsdöden var emellertid även avsevärd bland de för mellankrigstiden nya industrierna.¹

Av tabellen kan utläsas: Totalt startades 3.927 företag åren 1919—1939. Av dessa upphörde 696 eller över 20 % före 1939.

I *tabell 15* har antalet företag 1939 redovisats med fördelning på »nya», d. v. s. sådana, som startats 1919—1939, och »genomgående», d. v. s. sådana som funnits 1918. Vidare har antalet företag 1918 fördelats på »genomgående» och »upphörda» företag. Slutligen har vad som kallats nyföretagsandel (B), nyetableringskvot (C) och dödsandel (E) beräknats, varigenom en bild erhållits av de nya, de genomgående samt de sedermera upphörda företagens betydelse för sysselsättningen i de olika industrigrupperna.

Nyföretagsandelen (B) anger antalet arbetare vid periodens slut i företag, som startat under perioden, i procent av samtliga arbetare vid periodens slut.

Nyetableringskvoten (C) anger tillskott av arbetare under perioden ifråga genom tillkomsten av nya företag i relation till tillskottet av arbetare under perioden inom »genomgående» företag. Om nya och »genomgående» företag ökat med samma antal arbetare, blir etableringskvoten alltså = 1. Då de nya företagen tillfört branschen dubbelt så många arbetare blir kvoten = 2 o. s. v.

Dödsandelen (E) slutligen anger antalet arbetare 1919 i företag, som upphört under mellankrigstiden i relation till totalantalet arbetare 1919, varefter relationstalet multiplicerats med 100. Om kvoten närmar sig hundra har alltså praktiskt taget alla företag av betydelse år 1919 upphört med sin verksamhet före 1940, är kvoten 50 har företag som svarade för 50 % av sysselsättningen 1919 upphört under perioden.

Av tabellen framgår exempelvis att inom gruppen »järn, stål och metallmanufaktur» voro 50 % av företagen år 1940 startade perioden 1919—1939. Av arbetarna 1939 återfunnos 19 % i företag startade efter 1919. Dessa arbetare representerade emellertid 62 % av totala tillskottet av arbetare under perioden. (Nyetableringskvoten C = 0,62). 23 % av de företag, som funnos

¹ Här angivna siffror måste anses som minimisiffror, då undersökningen icke inkluderar hela industrien,

Tabell 15. *Översikt över företagsbildningen och företagsdöden inom olika industribranscher 1919—1939.*

Källa: Dahmén: Svensk industriell företagarverksamhet, band 1, sid. 185.

Industrigrenar och huvudbranscher	Antal företag startade 1919—39 och i verksamhet 1940 i % av hela antalet ^{31/12} 1939	Ny-företags-andelen ¹	Nyeta-ble-rings-kvoten ²	Antal upphörda företag startade före 1919 i % av hela antalet ^{1/1} 1919	Döds-andelen ³
	A	B	C	D	E
Järn- och stålverk	0	0	0	53	15
Järn-, stål- och manufakturindustri	50	19	0.62	23	10
Maskin- och apparatindustri (exkl. elektrisk)	42	14	0.48	33	16
Elektrisk industri	74	23	0.66	44	16
Cementindustri	30	12	0.55	22	26
Betongvaru- och lättbetongindustri	(77)	(54)	(2.16)	.	(23)
Tegelbruk	9	6	0.50	15	10
Porslin- och keramikindustri	26	5	0.09	52	36
Glasbruk	20	19	—	33	21
Snickeriindustri (exkl. wallboard)	61	49	2.48	27	33
Massaindustri	13	19	0.43	23	8
Pappers- och pappbruk	18	16	0.40	18	7
Pappers- och pappförädlingsindustri	58	32	2.70	30	26
Kakao-, socker- och fruktförädlingsindustri	58	17	0.49	41	15
Margarinindustri	58	47	—	32	3
Konservindustri	59	46	1.42	26	22
Mineralvatten- och läskedrycksindustri	(44)	(26)	(0.74)	(17)	(36)
Bomullsindustri	36	3	0.10	27	7
Ylleindustri	15	2	0.05	29	14
Trikåindustri	72	38	1.09	28	14
Konfektionsindustri och annan sömnadsind.	77	50	1.59	40	26
Garverier	12	3	0.12	72	32
Handsk-, skinn- och pälsindustri	68	44	2.13	27	30
Skoindustri	(71)	(31)	(1.26)	.	(26)
Färg- och fernissindustri	55	17	0.29	35	25
Olje-, såp-, tvål-, parfym- och kosmetikind.	55	25	1.01	44	37

¹ B = anger antalet arbetare vid periodens slut i företag, som startat under perioden, i procent av samtliga arbetare vid periodens slut.

² C = anger tillskott av arbetare under perioden ifråga genom tillkomsten av nya företag i relation till tillskottet av arbetare under perioden inom »genomgående» företag.

³ E = anger antalet arbetare i företag, som upphört under mellankrigstiden i relation till totalantalet arbetare 1919, varefter relationstalet multiplicerats med 100.

1919 hade »dött» före 1940 och dessa företag hade 1939 10 % av arbetarantalet 1919.

Av tabellen framgår att nyetableringskvoten denna period varit mycket stor för snickeriindustrien, pappers- och pappförädlingsindustrien, triåindustrien, konfektionsindustrien samt skinn- och pälsvaruindustrien.

De anförda siffrorna ange att nybildningen av företag varit mycket livlig under mellankrigstiden och ur sysselsättningsynpunkt för många branscher inneburit att de nya företagen spelat en nära nog lika stor roll som de företag, vilka funnos vid periodens början.

Nybildningen av företag under denna period har tydligen i och för sig varit tillräckligt omfattande för att möjliggöra stora förskjutningar i arbetskraftens lokalisering. Ur *lokaliseringpolitisk* synpunkt återstår emellertid att konstatera, dels i vilken utsträckning företagsbildningen omfattat företag, vilkas lokalisering över huvud taget varit rörlig, och dels i vilken utsträckning företagsdöden och företagsbildningen i praktiken inneburit en förskjutning i lokaliseringen. För bedömning av dessa frågor lämnar Dahmén utredning även visst material.¹ Några av de fakta som Dahmén anför skola här återgivas.

Under mellankrigstiden växte den totala folkmängden mest i de största tätorterna icke bara absolut utan också relativt. Antalet yrkesutövare ökade på ungefär samma sätt. Antalet nybildade företag var däremot enligt Dahmén undersökningar störst på landsbygden och de små tätorterna, icke bara i förhållande till antalet företag vid årsskiftet 1918—1919 utan också absolut. Det är å andra sidan tydligt, att äldre företag lokaliserade till stora och mycket stora tätorter expanderade kraftigt samtidigt som handel, service, administration m. m. där också ökade särskilt mycket. Dahmén fann också förhållandevis flera progressiva företag både bland de nya och de gamla företagen på de större tätorterna än på de mindre och på landsbygden. Skillnaden härvidlag var dock inte stor. Slutligen konstaterades att startstorlekarna i regel voro minst utanför de större tätorterna.

Ifråga om den geografiska fördelningen av industriföretagen framhåller Dahmén bl. a. följande:

»Man finner vid ett närmare studium, att särskilt vissa landsdelar uppvisade en livlig företagsbildning. Stora delar av Småland och Västergötland falla särskilt i ögonen. Över huvud taget ligger Götaland främst. I Norrland var företagsbildningen däremot förhållandevis obetydlig under nästan hela mellankrigstiden. Norrlands andel av företagsbeståndet sjönk mellan 1919 och 1939. Typiskt är att den företagsbildning, som förekom, nästan uteslutande föranleddes av lokala behov, medan de äldre företagen framför allt voro exportinriktade.»

»Helt allmänt kan sägas att även i de fall, då industrien under mellankrigstiden spreds över större delar av landet, bibehöll gamla centra i allmänhet sin ställning

¹ Dahmén a.a. sid. 342—356.

som karakteristiska sådana. Detta hindrar inte, att lokalisering bilden i många fall blev ganska mycket förändrad.»

Dahmén analys visar vidare att antalet upphörda företag både absolut och relativt var störst på de medelstora, stora och största tätorterna.

»Sammanfattningsvis kan en viss förskjutning av tyngdpunkten vad antalet företag beträffar från de större tätorterna till de smärre konstateras — — —. Inte minst karakteristiskt är att så många flera mycket stora företag funnos på landsbygden och de små tätorterna vid mellankrigstidens slut än vid dess början. År 1939 lågo inte mindre än 48 stycken storföretag med flera än 500 arbetare på ganska små tätorter och bara 22 i de 3 största städerna. Någon större mängd helt nya tätorter uppkommo emellertid inte under mellankrigstiden genom industriell företagsbildning. Ren landsbygdslokalisering i ordets bokstavliga mening var över huvud taget ganska sällsynt, och 40-talet har av allt att döma inte inneburit någon förändring härvidlag. Det mest typiska synes ha varit, att industriell företagsbildning snabbt ökade befolkningstillväxtens takt på små tätorter, som redan tidigare uppstått och så smått börjat växa av andra orsaker.»¹

Dahmén berör icke mer ingående orsakerna bakom förskjutningen av tyngdpunkten vad beträffar antalet företag från större till mindre tätorter. Han erinrar dock om

»att den för Sverige sedan länge typiska bilden av ovanligt många och stora företag utanför de större tätorterna sammanhänger med att ett par av de dominerande industriernas, järnhanteringen och skogsindustrien, lokalisering varit bunden med hänsyn till råvaror och drivkraft. Mellankrigstidens företagsbildning har emellertid i mycket ringa utsträckning varit bunden på samma sätt. Samma orsak som tidigare kan alltså inte ha medfört lokalisering till små orter.»

Det är icke möjligt att närmare ange vilka faktorer som varit bestämmande för denna utveckling. Man kan nämna att de förbättrade kommunikationerna ökat möjligheterna till företagslokalisering längre bort från avsättningsmarknaderna samt att elektrifieringen av landsbygden skapat ökade möjligheter att driva företag utanför de större tätorterna.

Dahmén nämner slutligen att introducerandet av en rad nya varor på marknaden medförde en spridning av företagsbildningen över tidigare föga industrialiserade områden.

»Vissa av dessa nya varor — t. ex. betongvaror och läskedrycker — kunde nämligen inte bära långa transporter, varför pionjärföretagen aldrig kunde tänka sig att täcka någon större del av den svenska marknaden.»

Vidare framträder en påfallande koncentrerings av mellankrigstidens företagsbildning till järnvägssamhällen.

»Det är uppenbart, att bilismens starkt förbättrade möjligheter till goda transporter inte medförde några avgörande tendenser till företagets lokalisering på större avstånd från järnvägsförbindelse.»

¹ Dahmén sid. 345—346, 350—351.

Dahmén anmärker

»att företagsdödens förhållandevis ringa omfattning på landsbygden och de smärre tätorterna är en företeelse, som ur många synpunkter förtjänar uppmärksamhet. Det bör då först framhållas, att en stor del av mellankrigstidens företagsdöd var betingad därav, att särskilt vissa typer av företag föllo bort, nämligen sådana som representerade en definitivt föräldrad verksamhetsform. Dessa företag lågo framförallt på de gamla, större tätorterna.»

Dahmén understryker att företagsbildningen i Sverige under mellankrigstiden i betydande utsträckning, när det gäller lokaliseringen, kan anses ha varit på ett speciellt sätt bunden till vissa platser. I många fall har endast förelegat ett alternativ för lokaliseringen.

»I motsats till vad som ofta var fallet tidigare, var det emellertid inte i första hand naturfaktorerna, tillgången på råvaror eller drivkraft, som bundo lokaliseringen. Av skäl som redan understrukits bundo inte heller avstånden till huvudsakliga avsättningsområdet mellankrigstidens nya företag lika mycket som äldre tiders. Däremot kan det sägas, att den mänskliga faktorn i ett mycket stort antal fall hade denna verkan. *Inte mindre än omkring 80 % av alla de företag, varom uppgift kunnat erhållas, grundades på företagsgrundarens eller någon av företagsgrundarnas vistelseort.*¹ I flertalet fall låg det uppenbarligen så till, att någon företagsbildning inte skulle ha blivit av, om inte möjligheter yppat sig på samma ort.»

»Ett anmärkningsvärt drag, som emellertid inte går att statistiskt visa, är vidare, att lokaliseringen i mycket stort antal av de fall, där företaget grundades på annan ort, bestämdes därav att vederbörande företagsgrundare där tidigare haft eller fortfarande hade sitt eget eller sin hustrus föräldrahem. På många olika sätt var alltså den mänskliga faktorn i regel helt lokaliseringsbestämmande under mellankrigstiden.»²

Detta är alltså Dahmén's bild av företagsbildningen och företagsdödens betydelse ur lokaliseringssynpunkt under mellankrigstiden. Utredningen skall nu söka komplettera denna bild med vissa data för utvecklingen under senare år.

B. Etableringsverksamheten inom industrien under senare hälften av 1940-talet

Som nämnts har arbetsmarknadsstyrelsen sökt följa nyetableringens karaktär och omfattning inom industrien från den 1 januari 1946 till den 1 juli 1949. Undersökningen, som utförts i tre etapper, är begränsad till industriföretag med minst tre sysselsatta. Den bygger på uppgifter, som insamlats genom länsarbetsnämndernas försorg för det företagsregister, som föres av beredskapsskäl. Arbetsställena och icke de formella företagsenheterna äro grundenheter i undersökningen. Detta innebär att, då filialer upprättats till redan existerande företag, har detta registrerats som en företags-etablering.

¹ Spärrat av Utredningen.

² Dahmén a.a. sid. 352—356.

Som underlag för en kartläggning av företagsetableringens omfattning har detta material åtskilliga brister. Någon uppgiftsskyldighet har icke förelagat, varför registreringens omfattning blivit beroende av vederbörande tjänstemans kunnighet och intresse för uppgiften. Det är vidare svårt att utan tidsödande detaljgranskning och en på förhand noggrant utarbetad metodik konstatera när en ny etablering i lokaliseringsspolitisk mening föreligger, d. v. s. när ett nytt arbetsställe uppstått.¹ Materialet är således icke fullständigt och representativiteten varierar för olika län. De följande sifferuppgifterna måste därför tolkas med stor försiktighet. Utredningen har emellertid ansett att de ge en uppfattning om tendenserna ifråga om företagsetableringen under efterkrigstiden.

Uppgifter ha erhållits från 1.816 företag, som startat ny verksamhet under de 3 ½ år undersökningen avser. I dessa företag sysselsattes 17.695 personer, varav c:a 6.000 kvinnor. 1.600 personer tillhörde gruppen förvaltningspersonal. Av ovan anförda skäl har det icke varit möjligt att erhålla uppgifter från samtliga nystartade företag. (Hela antalet nya företag har uppskattats till omkring 3.000 med c:a 25 à 30.000 sysselsatta.)

Utredningen har försökt att genom en bearbetning av arbetsmarknadsstyrelsens totala företagsregister skaffa sig en uppfattning om nyetableringens omfattning under senare år i förhållande till tidigare år. Detta register förnyades nämligen 1949, varvid uppgifter insamlades för samtliga registrerade företag. Härvid inhämtades även uppgifter om när företagen börjat sin verksamhet. Svårigheterna att registrera det ur lokaliseringssynpunkt korrekta etableringsåret visade sig emellertid vid en detaljerad granskning ha medfört så stora brister i materialet att några säkra slutsatser om företagsetableringens omfattning olika perioder icke kunde dragas. Bearbetningen bestyrkte emellertid de iakttagelser, som gjorts med ledning av annat material, att etableringen av nya företag varit ovanligt stor under senare hälften av 1940-talet.

Efterkrigsårens omfattande företagsetablering har skett trots att byggnadstillståndsgivningen begränsat de nya företagens möjligheter att uppföra nya fabrikslokaler för sin verksamhet. Detta har synbarligen i regel icke utgjort något oöverstigligt hinder för småföretagen, som etablerat sig i utrymmen, som av ena eller andra anledningen blivit lediga. I ett stort antal fall ha t. ex. bostadshus eller delar av sådana tagits i anspråk. Av de företag som startade från den 1 jan. 1946 till den 1 juli 1947 var det inte mindre än två tredjedelar, som ordnade sin lokalfråga utan nybyggnad.

De registrerade nya företagens storlek mätt efter antalet sysselsatta framgår av följande sammanställning:

¹ Betr. begreppen företag och företagsetablering se Dahméns utförliga diskussion, a.a. sid. 180—184.

	I företag med följande antal sysselsatta		
	3—10	11—50	51—
Antal företag %	78,3	19,0	2,7
Antal sysselsatta %	36,7	37,5	25,8

Som synes hade 78 % av företagen högst 10 sysselsatta och dessa företag svarade för 37 % av samtliga sysselsatta. Inom storleksgruppen 11—50 återfinnas ett relativt stort antal filialföretag. Då anledningen till att dessa startats i flertalet fall varit svårigheter att på grund av arbetskraftsbrist ytterligare öka produktionen på den ort, där moderföretaget är beläget, ha möjligheterna att påverka dessa företags lokalisering varit ganska stora. Beträffande företagen inom den största företagsgruppen har i flera fall valet av produktionsort träffats i samråd med de statliga arbetsmarknadsorganen.

Nyetableringens procentuella fördelning på olika *industribranscher* jämfört med hela industriens fördelning enligt industristatistiken 1946 framgår av följande sammanställning.

Industrigrupper	Procentuell fördelning på olika branscher			
	Antal företag		Antal sysselsatta	
	Etablerade 1946—49	Samtliga in- dustrieföretag 1946	i företag etablerade 1946—49	i hela industrien
Malmbrytning och metallindustri ..	35,9	29,7	34,5	40,8
Jord- och stenindustri	8,9	9,7	8,1	7,7
Träindustri	18,9	21,0	13,3	10,8
Pappers- och grafisk industri	1,4	6,9	1,0	10,4
Livsmedelsindustri	8,1	17,1	5,6	8,4
Textil- och beklädnadsindustri	16,6	8,1	26,7	14,1
Läder-, hår- och gummivaruindustri	6,6	4,5	5,8	4,6
Kemisk-teknisk industri	3,6	3,0	5,0	3,2
	100,0	100,0	100,0	100,0

Nyetableringen 1946—49 har såväl beträffande antalet nystartade företag som antalet sysselsatta varit livligast inom malmbrytning och metallindustrien (verkstadsindustrien), träindustrien samt textil- och beklädnadsindustrien. Jämföres fördelningen av nya företag med den totala fördelningen av industrieföretagen år 1946 framstår den registrerade nyetableringen proportionellt sett som särskilt stor inom textil- och beklädnadsindustrien.

Hela antalet registrerade nya företag inom *metallindustrin* under undersökningsperioden var c:a 625. Härav svarade mekaniska verkstäder och gjuterier för mer än hälften. 17 av företagen hade mer än 50 anställda. Flertalet av dessa voro filialer till större välkända företag inom verkstads- och elektroteknisk industri. Gruppen »annan metallmanufaktur» ökade mer än proportionellt i förhållande till hela industrin. Inom den tyngre industrin redovisas inga nyetableringar. Stockholms stad och län samt Södermanlands, Östergötlands, Göteborgs och Bohus län redovisa den livligaste nyetableringen inom metallindustrin.

Gruppen *jord- och stenindustri* redovisar en livlig nyetablering inom glasindustrin under 1946 och första hälften av 1947. Nyetableringen var koncentrerad till de områden, där glasindustrin sedan länge är belägen. Beträffande nyetableringen inom denna industrigrupp under senare delen av undersökningsperioden kan nämnas tillkomsten av en cementfabrik i Stockholmstrakten samt ett relativt stort porslinsföretag i Kalmar län.

De flesta nyetablerade *träindustriföretagen* ha varit snickeri- och möbelfabriker. Nyetableringen inom denna bransch — speciellt inom möbelindustrin — var livligast i Småland och angränsande län. Endast en ringa del av de nya träindustrierna hade mer än 10 sysselsatta.

Den omfattande nyetableringen inom *textil- och beklädnadsindustrin* torde till stor del ha berott på den hårda konkurrensen om den kvinnliga arbetskraften, som tvingat industrierna att söka sig ut till orter med kvinnliga arbetskraftsreserver. Den stora nyetableringen inom denna bransch behöver icke betyda att det skett en motsvarande total höjning av sysselsättningen, eftersom ofta arbetarantalet vid de gamla företagen i branschen samtidigt minskat. Över 80 % av personalen vid de nya företagen voro kvinnor. De nya företagen voro genomsnittligt sett större inom textil- och beklädnadsindustrin än inom andra industrigrupper. Sålunda hade 19 företag mer än 50 arbetare och c:a 110 företag hade mellan 11 och 50 arbetare. En förklaring till de många företagen i storleksgruppen 11—50 är att nyetableringen i stor omfattning gällt filialföretag. För den produktion av vissa detaljer, som anförtros dessa, synes den nämnda storleken vara fördelaktig.

Största delen av nyetableringen inom textil- och beklädnadsindustrin har avsett sömnadsindustrieföretag. Denna bransch sysselsätter sålunda nära 3/4 av hela industrigruppens arbetsstyrka i de nya företagen. Under den senaste delen av undersökningsperioden har nyetableringen av bomullsspinnerier och väverier ökat.

Trots riskerna för svårigheter att erhålla råvaror i erforderlig mängd höra slutligen *päls- och skinnvarufabrikerna* till de branscher, som haft den livligaste nyetableringen under efterkrigstiden. Under 1948/49 gick dock nyetableringen inom denna bransch starkt tillbaka.

C. Sammanfattning

Det material som finns för att bedöma i vilken utsträckning förändringar i sysselsättningen inom olika områden påverkas av etablering av nya företag (arbetsställen) är mycket ofullständigt. I det föregående refererade undersökningar antyda emellertid att nyetableringen av företag är betydande. Enligt den av Dahmén utförda undersökningen för tjugouårsperioden 1919—1939 var i de flesta branscher mer än 1/3 av arbetarna år 1939 sysselsatta i företag etablerade under tjugouårsperioden, i ett icke oväsentligt antal branscher tillhörde över 50 % av arbetarna nya företag. Utredningar av etableringsverksamheten under efterkrigsåren 1946—1949 visa att årligen tillkommit industriföretag, som tillsammans redan vid registreringen — vilket i stort sett motsvarar företagens start — sysselsatt c:a 5.000 arbetare.

Det har icke varit möjligt att i detta sammanhang klarlägga i vilken utsträckning de nyetablerade företagen varit ur lokaliseringsynpunkt rörliga företag och därmed möjliga att påverka. Erfarenheterna bl. a. från rådgivningsverksamheten inom arbetsmarknadsstyrelsen och industriens produktionsråd visa dock, att utrymmet för lokaliseringspåverkan måste anses relativt betydande.

III. LOKALISERINGSPOLITIKEN UNDER 1940-TALET

1. Åtgärder vidtagna av staten och det enskilda näringslivet i samråd

Frågan om industriens lokalisering togs fram emot mitten av 1940-talet upp till offentlig diskussion inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. Samtidigt behandlades frågan inom industriens centrala organisationer. Diskussionerna visade, att industrien var positivt intresserad av att i samarbete med statliga myndigheter ta upp lokaliseringsfrågorna till behandling. I första hand framstod som angeläget, att det kom till stånd en central rådgivningsverksamhet i frågor, som rörde industriens lokalisering. På hösten 1945 beslöt därför Sveriges industriförbund i samråd med Svenska arbetsgivareföreningen, att det av dessa organisationer gemensamt bildade Industriens produktionsråd skulle taga upp en dylik verksamhet på sitt program. Ifrågavarande organ hade kommit till stånd för att underlätta industriföretagens omställning till fredsförhållanden och hade bland annat hand om »varselsystemet» för industrien.¹ Det skulle dessutom bidra till att frågor, som uppstodo i samband med driftsnedläggelser, löstes på ett smidigt sätt. Rådgivningen i lokaliseringsfrågor startade i början av år 1946. Ett meddelande utsändes till medlemsföretagen, vari dessa anmodades vända sig till Industriens produktionsråd för att diskutera sina lokaliseringsproblem och inhämta förslag på lämpliga förläggningsplatser för planerade nyanläggningar och utbyggnader.

Inom vissa grenar av industrien hade lokaliseringsproblemen vunnit beaktande från organisationernas sida redan på ett tidigare stadium. Sålunda hade textil- och konfektionsindustriens organisationer i en år 1945 utgiven handbok om industriens arbetskraftsproblem ingående diskuterat lokaliseringsproblemen och möjligheterna för företagen att genom bildande av filialföretag på lämpliga platser öka sin arbetarstam och få en högre pro-

¹ Enligt en år 1944 mellan statsmakterna och industriens organisationer träffad överenskommelse skola industriföretagen i så god tid som möjligt meddela dels arbetsmarknadsorganen dels sina branschorganisationer om planerade permitteringar och avskedanden av större omfattning. Uppgifterna till branschorganisationerna vidarebefordras till Industriens produktionsråd. De åtgärder, som från det allmännas sida ev. böra vidtagas, diskuteras därefter mellan arbetsmarknadsstyrelsen och rådet.

duktion. Nämnda organisationer bedrevo även en rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor för sina medlemmar av icke obetydlig omfattning. Sedan produktionsrådet startat sin verksamhet, ha företagen emellertid hänvisats till detta organ.

Då det i många fall under de sista krigsåren och de första efterkrigsåren var bristen på arbetskraft, som aktualiserade företagens lokaliseringsproblem, var det rätt naturligt, att vissa företag vände sig till de *statliga arbetsmarknadsorganen* — med vilka de voro vana att rådgöra om sina arbetskraftsproblem — för att diskutera dessa frågor och få förslag på ur arbetskraftssynpunkt lämpliga platser för förläggning av planerade filialföretag eller nya industrier. Dåvarande arbetsmarknadskommissionen beslöt därför under hösten 1945 börja en rådgivande verksamhet i industrilokaliseringsfrågor. Hithörande ärenden handläggas numera inom arbetsmarknadsstyrelsen av sektionen för social planläggningsverksamhet.

Det framstod redan från början som önskvärt och nödvändigt, att ett intimt samarbete mellan produktionsrådet och arbetsmarknadskommissionen kom till stånd dels för att uppnå enhetliga riktlinjer för verksamheten, dels för att förhindra allt dubbelarbete. Ett sådant samarbete föll sig även naturligt med hänsyn till att produktionsrådet och arbetsmarknadskommissionen redan tidigare gemensamt behandlat de problem som blevo aktuella i samband med driftsinskränkningar och driftsnedläggelser. För produktionsrådet var den expertis i arbetskraftsfrågor, som fanns representerad inom kommissionen och länsarbetsnämnderna, av mycket stort värde, helst som arbetskraften i många fall utgjort den viktigaste lokaliseringsfaktorn. Arbetsmarknadskommissionen å sin sida kunde genom detta samarbete göra sin mening gällande i fråga om ett väsentligt större antal lokaliseringsärenden än som eljest skulle blivit fallet.

Under arbetsmarknadsstyrelsen och enligt dess direktiv bedrivs rådgivningsverksamheten av styrelsens länsorgan, länsarbetsnämnderna. Oberoende av till vilket av här nämnda organ — länsarbetsnämnd, arbetsmarknadsstyrelse eller industriens produktionsråd — företagen vända sig, sker sålunda den lokaliseringspolitiska bedömningen efter enhetliga riktlinjer. Det har inneburit avsevärda fördelar, att företagen kunnat vända sig till det organ, med vilket de ha den närmaste kontakten. Bland annat torde härigenom antalet förfrågningar ha blivit betydligt större än om rådgivningsverksamheten hade utövats av ett enda organ.

Rådgivningsverksamheten inom produktionsrådet och arbetsmarknadsstyrelsen bedrivs efter följande riktlinjer. I samband med att vederbörande företag vänder sig till styrelsen eller produktionsrådet med sitt lokaliseringsproblem får det lämna vissa uppgifter, som äro av betydelse för frågans bedömning, i första hand beträffande behovet av manlig och kvinnlig arbetskraft vid den planerade anläggningen men i allmänhet även rörande

företagets fordringar på kommunikationer, tillgång på vatten och elektrisk kraft och andra allmänna förnödenheter, särskilda anspråk på industri- tomtens läge och beskaffenhet, speciella önskemål rörande verksamhetens förläggning med hänsyn till råvarornas belägenhet och avsättningsmarkna- derna för de tillverkade produkterna m. m.

Med ledning av de lämnade uppgifterna göres i samråd med företaget en bedömning av vilka områden som ur såväl allmänna som företagets syn- punkter kunna anses lämpliga för den planerade industrien, varefter olika orter inom dessa områden bli föremål för undersökning. Därvid inhämtas genom länsarbetsnämnderna uppgifter från kommunerna om tomt- och bostadsförhållanden, tillgång och pris på vatten och elektrisk kraft m. m. Länsarbetsnämnderna göra dessutom vissa undersökningar angående den lokala tillgången på arbetskraft. Bland annat inhämtas vid behov vissa kompletterande uppgifter från de länsarbetsnämnderna underställda arbets- förmedlingarna på de berörda orterna.

För att få ett utredningsmaterial, som kan läggas till grund för en be- dömning av rekryteringsmöjligheterna i fråga om arbetskraft, göres centralt vissa sammanställningar rörande de aktuella orternas hittillsvarande befolk- ningsutveckling, d. v. s. in- och utflyttning, födelsetal och dödstal samt den nuvarande befolkningens fördelning på ålder och kön. Sammanställning- arna ha förutom på den officiella statistiken baserats på ett särskilt karto- tek, som för varje kommun anger karakteristiska demografiska och nä- ringsgeografiska data.¹ I regel göras även vissa beräkningar av de föränd- ringar i fråga om den arbetsföra befolkningens antal och ålder, som beräk- nas komma att inträda under den närmaste framtiden under olika förut- sättningar ifråga om flyttningsrörelserna.

Undersökningarna rörande befolkningsförhållandena avse emellertid ej enbart den aktuella lokaliseringorten utan utsträckas även till omkring- liggande landsbygd och närbelägna tätorter. Avsikten är därvid att få en uppfattning om den framtida befolkningsutvecklingen och tillgången på arbetskraft i första hand inom ett område, som ligger så pass nära, att arbetsplatsen kan nås med bibehållande av nuvarande bostäder, men dess- utom även inom den större region, som ändock kan sägas vara det natur- liga rekryteringsområdet för ifrågavarande tätort.

I samband med befolkningsundersökningarna göras även sammanställ- ningar beträffande ortens näringsstruktur och den yrkesverksamma befolk- ningens fördelning på olika näringsgrenar. För industrien redovisas dess- utom antalet manliga och kvinnliga arbetare. Där så är möjligt göras vissa bedömningar av hur behovet av arbetskraft kan komma att förändras med hänsyn till den utveckling, som är att vänta vid redan bestående industrier

¹ Detta kartotek upprättades ursprungligen av professor W. Willam-Olsson vid Han- delshögskolan i Stockholm. Kartoteket har sedermera utvidgats och omarbetats.

eller inom andra näringsgrenar. Vad gäller landsbygdsbefolkningen ha i förekommande fall uppgifter inhämtats från lantbruksnämnderna — tidigare från hushållningssällskapen — rörande i vilken omfattning arbetskraft kan beräknas komma att lösgöras från jordbruket och bli disponibel för annan verksamhet.

Lokaliseringrådgivningen har i stor utsträckning kommit att avse industrier med behov av kvinnlig arbetskraft. Det har därför varit av speciellt intresse att få en uppfattning om de rent lokala reserverna av dylik arbetskraft. Olika metoder ha därvid använts. I första hand har med ledning av folkräkningarna försök gjorts att bedöma i vad mån yrkesverksamheten bland ogifta och gifta kvinnor på en ort skiljer sig från den normala. Är den väsentligt lägre finnes anledning räkna med att en viss rekrytering skall kunna ske rent lokalt. Man kan även inom vida gränser bedöma hur stort det lokala tillskottet av kvinnlig arbetskraft kan tänkas bli.

I åtskilliga fall har det visat sig lämpligt att komplettera här angivna statistiska beräkningar med direkta undersökningar på platsen. På åtskilliga orter har sålunda arbetsförmedlingen gjort provannonseringar för att utreda kvinnornas intresse för att taga arbete vid det planerade industriföretaget. Även mera djupgående undersökningar ha företagits.

För att undvika allt onödigt utredningsarbete har kontakt upprätthållits med de myndigheter och institutioner, som i sin verksamhet utföra undersökningar rörande befolkning och näringsliv på olika orter och inom olika områden, bl. a. universitetens och högskolornas geografiska institutioner, bostadsstyrelsen och andra statliga organ.

Inom produktionsrådet ha undersökningar även gjorts rörande andra för lokaliseringen betydelsefulla faktorer, exempelvis transportkostnaderna och löneförhållandena.

Omfattningen och betydelsen av den rådgivningsverksamhet som hittills bedrivits är svår att mera exakt ange. Det har emellertid framgått att företagen i samband med startandet av åtminstone 200—250 nya industrianläggningar under de senaste åren diskuterat lokaliseringsfrågan med produktionsrådet och/eller arbetsmarknadsorganen. Antalet industriarbetare, som beräknas komma att sysselsättas vid dessa anläggningar, uppgår till c:a 10.000, varav c:a 6.000 kvinnor. Vidare har ett stort antal företag sökt kontakt med arbetsmarknadsorganen och produktionsrådet i lokaliseringsfrågor som ännu icke avgjorts eller också tillsvidare avskrivits.

Av här anförda uppgifter framgår att rådgivningsverksamheten under den korta tid den varit igång fått en rätt betydande omfattning.

Rådgivningsverksamheten har blivit av särskilt stor betydelse för företag inom *konfektions- och delar av textilindustrien* i de största städerna och i Älvsborgs län. Detta förklaras av att bristen på arbetskraft gjort sig särskilt starkt gällande på dessa platser. Konfektionsindustrien fordrar rela-

tivt enkla och lätta maskiner, och som fabrikslokaler kunna användas byggnader av enkel konstruktion. Företagen kunna därför lätt flytta på sig. Fraktkostnaderna betyda därjämte relativt litet i förhållande till produktionsvärdet, vilket gör, att här ifrågavarande företag inom vissa gränser äro relativt obundna i förhållande till råvaran och avsättningsområdet för den tillverkade produkten. De sysselsätta vidare så gott som uteslutande kvinnlig arbetskraft, på vilken tillgången växlar kraftigt mellan olika platser; det går slutligen relativt snabbt att få upp tillfredsställande arbetsprestationer, även om arbetskraften från början är ovan. Karakteristiskt för företagen inom denna industri är också, att lokaliseringsfrågan blivit aktuell främst i samband med planerade utbyggnader och ofta vid startandet av filialföretag.

Den andra stora gruppen av företag för vilken rådgivningsverksamheten haft betydelse har varit att finna inom *elektrisk industri* och *lättare mekanisk verkstadsindustri*. I så gott som samtliga fall har det gällt startande av filialanläggningar eller nya självständiga tillverkningsenheter till företag i de allra största städerna. Liksom beträffande konfektionsindustrien ha svårigheterna att tillgodose behovet av arbetskraft i många fall gjort frågan om att förlägga utbyggnaderna till andra orter aktuell. Till skillnad från konfektionsindustrien sysselsätter denna industri emellertid såväl manlig som kvinnlig arbetskraft. Anläggningarna ha därjämte varit av betydande storleksordning; i flera fall har behovet av arbetare varit mellan 300—700. Fraktkostnaderna spela en relativt liten roll. Behovet av yrkesskickliga arbetare är icke alltför betydande.

Förutom inom dessa industrigrupper ha enstaka förfrågningar gjorts från företag inom gummiindustri, tyngre och lättare kemisk-teknisk industri, livsmedelsindustri, träindustri samt några nystartade företag inom tyngre mekanisk industri. Ifråga om de företag, som här senast nämnts, gäller att i regel andra faktorer än arbetskraften spela en förhållandevis större roll för lokaliseringen. Även för företag av denna typ har emellertid arbetsmarknadsfrågan i några fall dominerat bedömningen av lokaliseringsfrågan. Härutöver kan nämnas att arbetsmarknadsstyrelsen bedrivit rådgivning i lokaliseringfrågor även i fråga om statliga verksamheter. Styrelsen har vidare fungerat som remissinstans i lokaliseringsfrågor.

I några län hade företagareföreningar eller företagar nämnder bildats redan före kriget med uppgift att stödja småföretagsamheten främst på sådana platser där det rådde arbetslöshet, d. v. s. för en lokaliseringpolitisk arbetsuppgift. Dessa organ ha även kunnat påverka lokaliseringen av ett icke oväsentligt antal nya industriföretag. Vid bedömningen av ansökningar om statliga lån till hantverk och småindustrier har således hänsyn tagits även till lokaliseringen av det företag, för vilket lån söktes. Småföretagsutredningen framhöll i sitt betänkande angående hant-

verkets och småindustriens befrämjande (SOU 1946:40, sid. 37) betydelsen av att de företagarnämnder, som utredningen föreslog inrättade i länen, skulle bedriva rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor. Utredningen skrev:

»Den genom företagarnämndernas konsulenter bedrivna rådgivningsverksamheten får i *lokaliseringsrådgivningen* en av sina viktigaste och mest ansvarsfyllda arbetsuppgifter. Vid handläggandet av dessa uppgifter böra nämnderna och deras konsulenter ägna all uppmärksamhet åt de önskemål, som framställas av berörda kommunala och andra lokala myndigheter eller organisationer. Ett intimt samarbete med ortsintressena är därför av vikt. Utredningen har också i sitt betänkande angående företagarnämnder framhållit, att de tilltänkta kommunalvalda företagarkommittéerna torde få en betydelsefull uppgift att fylla, icke minst vid de undersökningar, som måste föregå startandet av ny verksamhet å en ort.

Bedömandet i lokaliseringsfrågor får emellertid ej göras uteslutande ur synpunkten av förhållandena inom nämndens eget distrikt. Rikssynpunkter böra även få komma till sin rätt. I detta syfte har nämnden att söka kontakt och samarbete med de centrala organ, som kunna överblicka hithörande spörsmål. Arbetsmarknadskommissionens sociala beredskapssektion samt de under kommissionen sorterande länsarbetsnämnderna såväl som Industriens produktionsråd bliva sålunda de instanser med vilka företagarnämnderna komma att avhandla de lokaliseringsspörsmål, som ej böra lösas enbart med hänsyn till ortsintressen och lokala synpunkter.»

Företagareföreningar eller företagarnämnder finnas numera i Stockholms, Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Hallands, Göteborgs- och Bohus samt Värmlands län och norrlandslänen.

2. Byggnadsregleringen

Vid sidan av arbetsmarknadsstyrelsens rådgivning har staten under de senaste åren även direkt påverkat näringslivets lokalisering genom byggnadsregleringen. Enligt lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete år 1944 skall Kungl. Maj:t i den mån det befinnes erforderligt för att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödheter och arbetskraft reglera byggnadsverksamhetens omfattning. I praktiken har byggnadsregleringen utformats så, att den reglerar den totala investeringsvolymen av byggnader och anläggningar samt ger möjligheter att inom en given totalram angelägenhetsgradera olika investeringsprojekt. Då expansionsmöjligheterna på en ort eller inom ett område i regel äro direkt beroende av nya investeringar i byggnader och anläggningar, har byggnadsregleringen fått ett betydande inflytande på näringslivets lokalisering.

Ifråga om industriföretag har byggnadsregleringen fått lokaliseringspolitisk betydelse främst genom att den gjort det möjligt att hindra uppförandet av anläggningar på platser, där arbetsmarknadsläget varit särskilt ansträngt och inte ansetts tillåta ny företagsamhet. De företag, som icke kunnat erhålla byggnadstillstånd av den anledningen att de varit planerade på en ur loka-

liserings synpunkt olämplig ort, ha ofta rådgjort med arbetsmarknadsstyrelsen om annan lämplig plats för lokaliseringen. Ibland ha emellertid företagen ansett en förläggning till annan plats så oförmånlig ur företagets synpunkt, att de låtit hela projektet förfalla tillsvidare eller eventuellt försökt få tag i någon redan befintlig lokal. Det är sannolikt, att företagens önskan att väl motivera en ansökan om byggnadstillstånd ökat deras benägenhet att hos de centrala organen i god tid skaffa information om de lokaliseringspolitiska synpunkterna på en byggnadsfråga.

I övrigt har särskilt tillståndsgivningen för bostadsbyggandet haft lokaliseringspolitisk effekt. På grund av bostadsbristen ha de kvoter, som reglera bostadsbyggandets omfattning på olika orter, fått stor betydelse för inflyttningen till respektive orter. Vid fördelningen av kvoterna har således hänsyn tagits bl. a. till det behov av rekrytering av arbetskraft från andra områden, som förelegat på de olika orterna.

Även för andra anläggningar än industribyggnader och bostäder ha lokaliseringspolitiska överväganden i flera fall påverkat besluten om byggnadstillstånd.

Utredningen återkommer i kapitel V till frågan om byggnadsregleringen som lokaliseringspolitiskt instrument.

3. Kommunernas lokaliseringspolitiska åtgärder

A. Inledning

Näringslivets lokalisering är för kommunernas del en angelägenhet av utomordentlig betydelse. Frågan om kommunmedlemmarnas tillgång till arbete och förvärvsmöjligheter måste nämligen utgöra en väsentlig faktor i det kommunala livet. Bortfalla förvärvsmöjligheterna för en grupp, ökas bördorna för de övriga. Tillkomsten eller förlusten av en förvärvskälla kan för en kommun ha de mest vittgående konsekvenser ekonomiskt, socialt, kulturellt, politiskt. Följden kan bli en befolkningsmässig strukturförändring, ägnad att i sin tur skapa nya problem av framförallt social natur. Det finnes i vårt land många kommuner, som för sin existens såsom ekonomiska subjekt äro helt beroende av kanske ett enda industri-företag.

Den ökade rörligheten hos näringslivet har medfört ökat intresse hos och större möjligheter för kommunerna att påverka lokaliseringen av produktionsenheterna inom näringslivet. Efterhand har den kommunala konkurrensen om företagen blivit ett karakteristiskt drag i nutida svensk — och även utländsk — kommunalpolitik.

Det är framförallt två synpunkter, som man från kommunalt håll anlägger på lokaliseringsspörsmålet. Den ena är den *skattepolitiska* — ett före-

tag och dess anställda utgöra ju skatteobjekt, kanske av dominerande betydelse för kommunens samlade ekonomi. Den andra är den *sysselsättningspolitiska* — de allra flesta kommuner ha erfarenheter av vilka förödande verkningar arbetslösheten kan ha för de kommunala finanserna. Anledning finns till förmodan, att skapandet av nya arbetsmöjligheter varit den dominerande drivfjädern för kommunernas lokaliseringspolitik under mellankrigstiden med dess arbetslöshetskriser, medan i dagens situation man väl ser mindre på antalet nya arbetsanställningar och i stället lägger huvudvikten på en möjlig ökning av skatteunderlaget. Det går slutligen icke att bortse från de *psykologiska motiv*, som kunna betinga ett samhälles expansion. En kommuns befolkningssiffra anses ofta vara ett mått även på kommunens förutsättningar att ordna för invånarnas bästa. En kommunal aktivitet i fråga om ett företags lokalisering får därför mången gång ses mot bakgrund av en allmän expansiv tendens.

Näringslivets lokalisering har väsentligen skett utan påverkan »utifrån». Lokaliseringen har i många fall varit given till följd av exempelvis naturförutsättningarna eller av speciella företagsekonomiska överväganden. I andra fall åter ha flera alternativ för lokaliseringen förelegat och valet mellan dem har huvudsakligen bestämts av tillfälliga faktorer. Många kommuner ha emellertid — icke minst under de senaste åren — på olika sätt sökt påverka lokaliseringen av företag. Utredningen har därför ansett det betydelsefullt att få utrönt vilken omfattning denna verksamhet haft och i vilka former den bedrivits. I sådant syfte har utredningen låtit sammanställa de uppgifter, som i nu nämnt hänseende kunna inhämtas genom det officiella kommuntrycket, notiser i dagspressen etc. Undersökningen — som benämnts stadskommunala åtgärder i syfte att tillföra kommunen nya industriföretag resp. hindra flyttning av redan befintliga industrier till annan ort¹ — har på grundval av hos Svenska Stadsförbundet tillgängligt material verkställts av assistenten O. Hörnelius.

Resultatet av dessa undersökningar visar, att den kommunala aktiviteten haft en utomordentlig räckvidd. Praktiskt taget varje stad eller större köping har vidtagit åtgärder av olika slag för att få företag lokaliserade till orten. Undantag utgöra egentligen endast de allra största städerna, något som ju främst förklaras av att företagen utan påverkan tendera att lokalisera sig till dessa orter.

De åtgärder, som vidtagits av kommunerna ha i princip varit av två slag, nämligen å ena sidan en allmän reklambetonad aktivitet i syfte att främja en expansion av näringslivet i kommunen och å andra sidan ekonomiska stödåtgärder av sådan natur, att de med större eller mindre rätt kunna be-tecknas som subventioner till näringslivet.

¹ Ej tryckt.

Ett stort antal städer och köpingar — sammanlagt ett 70-tal — samt även enstaka landskommuner ha under de senaste åren inrättat kommunala organ med uppgift att verka för utvecklingen av näringslivet, framförallt industrierna på orten. Dessa »näringsråd» skola förmedla kontakter med företrädare för industrier, bevaka att industriens behov tillgodoses i samband med stadsplaneringen och i övrigt tillvarata näringslivets intressen inom kommunalförvaltningen. Det har icke varit möjligt att draga några slutsatser angående den effekt som dylika kommunala initiativ haft på lokaliseringen av näringslivets enheter.

B. Kommunala subventioner

Mera påtagliga till sina verkningar äro de ekonomiska stödåtgärder av subventionskaraktär, som kommunerna vidtagit för att förmå enskilda — och offentliga — företag att lokalisera sig till orten. Trots att det material, varpå den utförda undersökningen grundar sig, icke varit i alla avseenden fullständigt, har det framgått att kommunala subventioner — till förmån såväl för enskilda som för staten och landstingen — varit synnerligen vanliga och i flertalet fall även av betydande storlek.

Bristerna i materialet hänföra sig bl. a. till följande faktorer. Stadsförbundets anteckningar äro icke fullständiga, då mindre väsentliga kommunala beslut ej medtagits. Anteckningarna omfatta i huvudsak endast åtgärder, som företagits de senaste 15—20 åren. Begränsningen av undersökningen till beslut som fattas av stads- (kommunal-) fullmäktige har vidare medfört att ekonomiska stödåtgärder, som vidtagits av exempelvis kommunägda aktiebolag eller vissa underordnade kommunalorgan, icke annat än undantagsvis kunnat uppmärksammas. Anledning finnes antaga, att åtskilliga subventioner, som lämnats företag, mer eller mindre avsiktligt »camouflerats» och sålunda undgått uppmärksamhet. Ofta kan det vara vanskligt att avgöra, om och i vilken grad ett sådant förhållande föreligger, att man kan tala om »påverkan» från kommunens sida. Uppgift om ett erbjudet markpris vid tomtupplåtelse är exempelvis icke tillräckligt för bedömandet av huruvida subvention föreligger eller ej; härför fordras ju uppgift om kommunens självkostnader, markpriset i öppna marknaden o. s. v. I sakens natur ligger slutligen, att gränsen mellan subvention och icke subvention måste te sig tämligen flytande och att resultatet av en bedömning kan bli olika, om frågan ses från givaren-kommunens sida eller från mottagaren-företagarens.

Ehuru det icke varit möjligt att till siffran ange det belopp, vartill de ekonomiska stödåtgärder uppgå, som lämnats av kommunerna till enskilda eller grupper av enskilda för att påverka lokaliseringen till kommunen av vissa företag, har den verkställda undersökningen dock givit icke blott ett

belägg för den lokala omfattningen av verksamheten utan också en ganska god uppfattning av kommunernas ekonomiska insatser. Fall kunna verifieras, då kommuner under ett år utgivit mer än hundratusen kronor till ett och samma företag, vars lokalisering till orten bedömts såsom önskvärd. Sammanlagt torde understöd, som svenska kommuner lämnat i lokaliseringsyfte, vissa år uppgått till miljonbelopp.

De kommunala subventionerna förekomma i många olika former. En uppfattning av hur stort fältet i själva verket är, nås bäst genom exemplifieringar. Det bör understrykas, att exemplen valts »ur högen» utan hänsyn vare sig till subventionernas storleksordning eller till de mer eller mindre välgrundade motiv, som förestavat dessa, och att avsikten med uppräkningsningen av vissa kommunala åtgärder icke varit annan än att redovisa olika typfall av subventioner.

C. Kommunala subventioner till förmån för enskilda företagare

Det följande utgör exempel på olika slag av subventioner, som lämnats direkt till enskilda företag.

a. Penningssubventioner

1) *Anslag.*

Kristinehamn beviljade under tioårsperioden 1935—1944 en i staden befintlig industri en subvention på 11.000 kronor årligen mot villkor att företaget uppförde en ny fabrik i stället för den som tidigare eldhärjats och med samma kapacitet som den nedbrunna.

2) *Flyttningsbidrag.*

Jönköping beviljade år 1932 ett större industriföretag ett flyttningsbidrag å 200.000 kronor som skulle utgå med 40.000 kr. årligen under fem år.

3) *Hysesbidrag.*

År 1947 beslöt Boden att lämna ett årligt hyresbidrag å 1.000 kronor under 5 år till en möbelindustri i staden.

4) *Skatterestitutioner.*

Eksjö beviljade år 1941 en tilltänkt träindustri i staden restitution under vart och ett av åren 1941—1945 av erlagd kommunalskatt under resp. år intill 3.000 kronor.

5) *Aktieteckning.*

Stadsfullmäktige i Sölvesborg beslöt år 1933 att under vissa förutsättningar teckna aktier för 10.000 kronor i ett glasbruksbolag.

Karlskrona tecknade år 1946 i ett planerat fiskförädlingsföretag aktier för 25.000 kronor, motsvarande värdet av den tomt, staden skulle sälja till företaget.

År 1929 förklarade sig Karlstad berett att teckna aktier å 200.000 kronor i ett glasbruk. Beslutet upphävdes emellertid av länsstyrelsen.

5 *Näringslivets lokalisering*

b. Lån och borgen

1946 beviljade Fagersta ett industriföretag lån å 250.000 kronor till investering i tillämnad fabriksrörelse. Samtidigt lämnades vissa ytterligare subventioner, varjämte staden förband sig att under 10 år ej upplåta mark till annan industri i samma bransch.

c. Marksubventioner

Den ojämförligt vanligaste kommunala subventionen består i upplåtelse av mark kostnadsfritt eller till nedsatt pris.

Exemplen här äro legio. Följande typfall må nämnas:

Luleå försålde år 1941 till en fabrik, som ville lokalisera sig till staden, tomtmark för 1 kr. kvm.

Söderköping upplät år 1946 till en maskinindustri mot en köpeskilling av 1:— kr per kvm tvenne tomtområden å resp. 9.900 och 3.400 kvm för industribygge. När bolaget fått 50 stadigvarande anställda, skulle det på samma villkor få förvärva tvenne ytterligare områden. Staden förband sig återbetala den erlagda köpeskillingen för de två förstnämnda tomtområdena, då bolaget stadigvarande under 5 år berett full sysselsättning för minst 50 anställda. Då bolaget under samma tidrymd berett sysselsättning åt minst 100 anställda, skulle jämväl köpesumman för de två sistnämnda områdena återbetalas till bolaget.

År 1945 sålde Hässleholm mark till en farmaceutisk fabrik till ett pris av 3:— kr per kvm. Köpeskillingen skulle erläggas med 3 räntefria reverser, som skulle av staden utan vederlag återlämnas, en när fabriksbyggnaden vore färdig och rörelsen igångsatts, en sedan rörelsen drivits i 5 år och en sedan den drivits i 10 år.

Huskvarna ingick år 1934 avtal med ett större industriföretag i konfektionsbranschen av innehåll bland annat, att staden skulle lämna fri byggnadstomt om 25.000 kvm.

d. Anläggningssubventioner

1) Ny-, om- och tillbyggnad av fabriks- och andra lokaler.

År 1946 inköpte Hjo en tomt med fabriksbyggnad för 26.000 kronor samt uthyrde denna till ett konfektionsföretag.

Som ett led att tillföra staden nya industrier beslöto år 1946 stadsfullmäktige i Strömstad för en kostnad av 200.000 kronor låta uppföra en industribyggnad, som sedermera under vissa villkor skulle försäljas, med tillträde efter 10 år, och dessförinnan uthyras till viss fabriksrörelse.

År 1948 beslöto stadsfullmäktige i samma stad att under vissa förutsättningar uppföra en fabriksbyggnad med en golvyta om 1.400 kvm för en byggnadskostnad beräknad till c:a 300.000 kronor. Avsikten var att uthyra fabriken till ett företag för tillverkning av tallrikar, fat, brickor m. m. av utskottsfanér. Över beslutet anfördes besvär, vilka dock icke föranledde någon länsstyrelsens åtgärd.

Ett företag i den elektriska branschen, som planerade flyttning från Stockholm till Sunne, erhöå år 1948 av köpingen löfte om följande subventioner: Köpingen skulle uppföra en verkstadsbyggnad för 65.000 kr, markvärdet (3000 kvm) oräknat. Företaget beviljades fri hyra den första 7-årsperioden och skulle ha rätt att därefter inlösa verkstadsbyggnaden jämte marken till köpingens självkostnadspris.

Säffle köping beslöt år 1946 iordningställa vissa lokaler för en konfektionsfabrik.

2) *Anläggande av vägar, stickspår, avlopps- och vattenledningar m.m.*

Denna typ av subventioner samordnas för det mesta med marksubventioner. Som exempel kan nämnas det avtal, som föregick lokaliseringen av en utav landets större industrier i pappersbranschen till Lund.

Utom att staden till bolaget utan vederlag överlämnade 30.000 kvm markareal för industribyggnader, förband sig staden att kostnadsfritt iordningställa vägar samt elektricitets-, vatten- och avloppsledningar. Fri anknytning för bolaget till av staden anordnat anslutningsspår till S. J. medgavs. Detta avtal tjänade sedan som mönster för nya avtal, som staden därefter ingick med andra industrier.

Några ytterligare exempel:

Köping avslutade år 1938 en överenskommelse med ett storindustriellt företag av i huvudsak följande innehåll: Staden försålde till bolaget ett 200 tunnland stort område för en köpeskilling av 200: — kr per tunnland, d. v. s. 4 öre per kvm. Bolaget, som förband sig att å området snarast uppföra fabrik med viss årlig minikapacitet, erhöll bl. a. tillstånd att anlägga kaj vid området. Staden förband sig vidare bland annat att anlägga dricksvattenledningar till fabriksområdet och upplåta mark för järnvägsspår.

Skövde avtalade år 1947 följande med ett storföretag inom motorbranschen:

Staden överlät till bolaget mot ersättning av 1: — kr per kvm ett markområde å 17.500 kvm. Markpriset skulle även inkludera dels omläggning av inom området nedlagd huvudavloppsledning (beräknad kostnad för staden 40.000 kr), dels framdragande av järnvägsspår till och över området jämte vissa åtaganden på grund av järnvägsspårens framdragande över kronans mark (tillsammans kostnader å 143.000 kronor).

Nyköping avslutade år 1945 avtal med ett industriföretag om följande: Staden försålde till företaget erforderlig tomtmark för ett pris av 2: — kr per kvm. Vidare åtog sig kommunen svara för utgifter för gatuarbeten, ledningar för avlopp, vatten, gas och elektricitet, anläggande av järnvägsspår med växel, flyttning av transformatorstation å området m. m. (tillhopa kostnader å 108.000 kronor). Slutligen förband sig staden tillse att under 7 år bostäder funnes tillgängliga för bolagets personal.

3) *Anläggande av hamnar.*

År 1939 beslöto stadsfullmäktige i Oskarshamn att upptaga ett amorteringslån å 200.000 kronor till kajbyggnad vid kopparverket i staden. Nyttjanderätten till kajen överläts till kopparverket, som förband sig att låta uppföra en svavelsyrefabrik. Någon avgift för nyttjanderätten skulle icke utgå; dock skulle vissa nedsatta hamnavgifter erläggas av företaget.

e. *Rabatter å offentliga varor och tjänster*

I det föregående ha omnämnts exempel på nedsatta hamnavgifter. Flera exempel finnas på att kommuner beviljat företagare rabatter å elektrisk ström, vatten, grus etc.

D. *Kollektiva subventioner*

Vid sidan av de individuella subventionerna, på vilka exempel ovan lämnats, förekomma i ett stort antal fall kollektiva subventioner, som alltså icke utgå till förmån för viss angiven firma, utan som i princip stå öppna för vem som helst som vill begagna sig därav. Exempel på dylika kollek-

tiva subventioner äro upplåtelse av markområden till industrier till priser under kommunens självkostnadspris, hamnavgifter så avpassade, att hamnens omkostnader knappast bli täckta, varför förluster uppstå, starkt differentierade taxor på elektrisk energi etc. Det material, som stått till utredningens förfogande, har icke erbjudit möjlighet att med rimligt arbete göra närmare beräkningar angående omfattningen av dessa kollektiva subventioner. Anledning finns emellertid till förmodan, att denna understödspolitik innebär betydande tillskott till näringslivet och på så sätt verksamt bidrager till förskjutningar i den »naturliga» lokaliseringen.

E. Kommunala subventioner till förmån för staten

Bland de kommunala subventionerna intaga de, som lämnats åt staten, i viss mening en särställning.¹ Det går ju sålunda icke gärna att beteckna dessa subventioner som stödåtgärder. Som regel ha väl icke heller de markupplåtelser o. dyl., som förekommit, varit avgörande för lokaliseringen av det statliga företaget. I flera fall har den kommunala insatsen gjorts först efter det att lokaliseringen blivit ett faktum, varför åtgärden närmast får en good-will-karaktär. Å andra sidan förekomma otvivelaktigt fall, där den kommunala subventionen kan ha inverkat på lokaliseringen. Vi anföra i det följande några exempel på kommunala åtaganden till förmån för staten.

Enköping. Under förutsättning av Göta pansarlivgardes (P 1) förläggande till Enköping träffades 1943 avtal med Kronan innebärande i huvudsak följande. Staden överlåter till Kronan utan ersättning egna och inköpta markområden om tillsammans 1.200 hektar. Staden åtar sig vidare framdraga el- och vattenledningar samt uppföra ett pumpverk. Slutligen garanterar staden att vid tiden för regementets uppsättande minst ett 70-tal lägenheter finnas att till gängse hyrespriser tillgå för regementets icke kasererade personal.

Halmstad. År 1942 slöts mellan staden och Kronan ett avtal av huvudsakligen följande innebörd. Staden överlåter utan vederlag 186 hektar mark för Hallands flygflottiljs (F 14) behov. Staden förbinder sig framdraga vatten-, avlopps- och elledningar till området, till vilka kostnader Kronan bidrager med 25.000 kr. Staden ikläder sig garanti för att erforderligt antal hyresbostäder skall finnas tillgängliga för flygflottiljens befattningshavare. Det till staten överlätna av staden förvärvade markområdet representerade ett värde av tillhoppa 585.000 kr.

Härnösand. År 1943 upplät staden till Kronan utan vederlag 107.000 m² till kasernområde för kustartilleriförband (KA 4 H). Därtill uppläts ävenledes utan vederlag 10.900 m² till hamn och slip för förbandet. Kronan skulle slutligen få kostnadsfritt under 49 år disponera ett område å Härnön med en areal av 127.000 m². Staden förband sig medverka till lämpliga bostäder för officerare m. fl. samt tillhandahålla badplatsområde å Härnön för förbandets personal, m. m. Som tilläggsplats för båtar skulle Kronan få rätt att utan hamnavgift under 25 år nyttja 70 m. av Skeppsbrokajen jämte upplagsplats.

¹ Framhållas bör dock, att även landstingen emottaga subventioner av primärkommunerna, ett förhållande, som i viss mån är jämförbart med här ifrågakarande.

Hässleholm. År 1945 förband sig staden att för Skånska pansarregementets (P 2) räkning förvärva och till Kronan utan vederlag överlämna behövt markområde samt ombesörja framdragning av vatten-, avlopps- och elledningar till detta område. Hälften av kostnaderna härför skulle falla på kronan. Särskilt avtal angående taxan för elströmmen upprättades. Staden garanterade att vid tiden för regementets uppsättande ett större antal lägenheter skulle stå till regementspersonalens förfogande. Utan ersättning upplöts därutöver till Kronan nyttjanderätten under 50 år av visst badplatsområde.

Kristinehamn. Mellan staden och Kronan träffades 1943 avtal av i huvudsak följande innebörd. Till förläggningsplats och övningsfält för Bergslagens artilleriregemente (A 9) upplåter staden ett markområde å 387 hektar och förbinder sig för Kronan bekosta förvärv eller expropriation av enskild tillhörigt område om 176 hektar. Vidare drager staden fram vattenledningar om 200 mm dimension till gränsen för förläggingsområdet. Därjämte skall staden ha ett större antal lägenheter av varierande storlek tillgängliga för personal vid regementet, när detta förlägges till staden.

Norrtälje. I anledning av riksdagens beslut om luftvärnsregementets (Lv 3) förläggande till staden beslöto stadsfullmäktige år 1945 i avtal med Kronan göra åtskilliga utfästelser. Bl. a. överläts till Kronan med full äganderätt dels viss stadens egen mark dels annan av staden förvärvad mark (köpesumma 570.000 kr; Kronan skulle dock för del av viss fastighet erlægga 150.000 kr.). Staden skulle om så påfordrades dra fram vattenledningar till området, anlägga och bekosta vägar och cykelbanor. Vidare skulle staden garantera tillgång till ett större antal lägenheter för regementets icke kasererade personal. I december 1947 anmälde staden hos fortifikationsförvaltningen, att framflyttningen av tidpunkten för regementets förläggande till staden komme att innebära bortfall av inkomster som eljest skulle ha tillförts staden. Dittills hade staden haft för den beslutade regementsförläggningen i verifierade utgifter 1.065.740 kr.; dessutom föreläge beslutade eller kända utgifter till ett belopp av 115.360 kr. och i kapitalvärdeminskningar ett belopp av 175.000 kr.

Sundsvall. Staden upplät 1940 till Kronan kostnadsfritt c:a 35 hektar markområde för förläggning där av Sundsvalls luftvärnskår (Lv 5). Viss del av marken måste staden inköpa till ett pris av 37.000 kr. Kronan skulle bestrida kostnaderna för erforderliga ledningar för el, vatten och avlopp.

Uppsala. Staden förband sig 1942 att till Kronan för Upplands flygflottiljs (F 16) räkning upplåta dels c:a 80 hektar mark i Gamla Uppsala socken (som sedermera inkorporerades med staden) dels 180.000 m² mark inom stadens eget område. Staden skulle dessutom till flygflottiljområdets gräns framdraga vattenledningar och anlägga 2 branddammar jämte motorspruta inom en beräknad kostnad av tillhoppa 60.000 kr. Kronan skulle svara för kostnaderna för avloppsledning.

I fråga om upprättande av nya *hovrätter* ha flera städer beslutat om utfästelser i konkurrensen om hovrättens förläggningssort. Beträffande exempel på städernas åtgärder härvidlag må följande uppgifter lämnas in fråga om de båda norrländska hovrätterna i Sundsvall och Umeå.

I *Sundsvall* beslöto stadsfullmäktige 1944—1946 till Kronan i och för förläggande till staden av Hovrätten för nedre Norrland utan ersättning överlåta visst markområde om c:a 3.200 m² (från början avtalades om 800 m² men genom hovrättsbyggnadens utformning krävdes sedermera ett till 3.200 m² utsträckt område). Därtill beslöts att sedan hovrättsbyggnaden blivit färdigställd, såsom bidrag till bygg-

nadskostnaden till staten utgiva ett belopp av 200.000 kr. att täckas ur räntemedel från donationer, förvaltade av staden.

I Umeå har staden år 1935 för Hovrätten för övre Norrlands räkning iordningställt lokaler i gamla seminariet till en kostnad av 175.000 kr.

I Vänersborg anhöll år 1943 telegrafstyrelsen, som dithills bedrivit verkstadsrörelse i förhyrda lokaler i tändsticksfabriken, hos stadsfullmäktig i staden att, därest telegrafstyrelsen efter 4 år verkställde planerat köp av samtliga tändsticksfabrikens fastigheter, staden skulle bidra med ett belopp motsvarande ungefär det värde som en lämplig tomt skulle betingat, om telegrafverket företagit nybyggnad helt och hållet. Drätselkammaren fann ett bidrag till köpeskillingen av 50.000 kr. vara skäligt. Om arbetsstyrkan vid verkstaden uppginge till 100 man, skulle staden därefter åt telegrafstyrelsen iordningställa och underhålla visst järnvägsspår samt framdraga vatten- och avloppsledningar till verkstadens tomtgräns. Stadsfullmäktige biföll den 2 augusti 1943 drätselkammarens förslag.

IV. ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ BEHOVET AV EN SAMHÄLLELIG LOKALISERINGSPOLITIK

I detta kapitel skall utredningen diskutera olika skäl för att samhället bör bedriva en lokaliseringspolitik i syfte att uppnå ökad effektivitet inom näringslivet och mer trivsel för människorna.

Det har funnits lämpligt att i diskussionen söka skilja mellan de ekonomiska, sociala och försvarspolitiska skäl som ansetts kunna motivera att samhället bör bedriva en aktiv lokaliseringspolitik. Denna uppdelning motiveras huvudsakligen av dispositionstekniska skäl. Gränsdragningen mellan de olika synpunkterna måste alltid bli vansklig.

1. Ekonomiska synpunkter

Ur nationalekonomisk synpunkt skulle man allmänt kunna formulera målsättningen för näringslivets lokalisering på följande sätt:¹ Produktionsenheterna böra vara lokaliserade så, att landets tillgångar av produktionsfaktorer bli så utnyttjade och fördelade på olika områden, att den reala nationalinkomsten blir så stor som möjligt.²

Kan man nu räkna med att de enskilda produktionsenheterna i regel lokaliseras enligt denna princip? Inverkar samhället genom olika åtgärder på lokaliseringen av produktionsenheterna och är detta i så fall ägnat att gynna eller motverka en nationalekonomiskt riktig lokalisering? I vad mån kan samhället genom lokaliseringspolitik öka förutsättningarna för en nationalekonomiskt fördelaktig lokalisering? Dessa problem skola här diskuteras ur allmänna synpunkter.

Lokaliseringen av en produktionsenhet inom ett företag, som drives »affärsmässigt», bestämmes i stort sett av att företaget eftersträvar att förlägga produktionen till den ort, som ur företagsekonomisk synpunkt är gynnsammast, d. v. s. i regel där produktions- och distributionskostnaderna

¹ I det följande användes begreppet företagsekonomisk för att beteckna en åtgärds effekt på det individuella företagets ekonomiska ställning och begreppet nationalekonomisk för att beteckna en åtgärds effekt på nationalinkomsten.

² Jfr Ingvar Svennilson: Behöva vi en regional planering för näringslivets utveckling? Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1945, sid. 75.

bli så små som möjligt.¹ Denna strävan står såtillvida i överensstämmelse med den inledningsvis angivna grundläggande nationalekonomiska lokaliseringsnormen som denna också kan uttryckas såsom ett krav på en sådan lokalisering av produktionsenheterna att kostnaderna för all produktion i samhället bli de lägsta möjliga.

Det är emellertid icke säkert att de kostnader, som företaget har att räkna med, sammanfalla med de kostnader, som man bör räkna med i en nationalekonomisk kalkyl. Denna får nämligen icke inskränkas till de poster, som komma till uttryck i företagets bokslut, utan måste principiellt omfatta de *totala* konsekvenserna av ifrågavarande lokaliseringssåtgärder. När en industri förlägges till en viss ort, leder detta i regel till olika kostnader utöver dem som företaget får bära. Vanligtvis förorsakas således samhället — ibland även andra företag eller enskilda personer — stora *investeringskostnader* som en direkt följd av lokaliseringen. Om företagets arbetskraftsbehov icke kan tillgodoses genom ianspråktagande av en lokal arbetskraftsreserv måste det ske genom en ökning av folkmängden, som i sin tur medför en ökad efterfrågan på bostäder och en rad samhälleliga anläggningar. Med nya bostadsområden följer behov av investeringar i vatten- och avloppsanläggningar, vägar och andra kommunikationsleder, telefon, elektriska ledningar, post och förvaltningsbyggnader, sjukhus, skolor etc.

I en nationalekonomisk kalkyl måste de kostnader för sådana anläggningar, som icke bestridas av företaget, jämföras med de kostnader av samma slag, som en förläggning på annan ort skulle ge upphov till. Det är tydligt, att ett hänsynstagande härtill kan ge utslag för en annan ort än den som ur företagets begränsade intresse är gynnsammast.

Det är uppenbart att relationen mellan de investeringskostnader, som belastar företagets kalkyl och de som falla utanför denna, varierar väsentligt från fall till fall. Följande uppgifter för Norrbottens Järnverk utgöra ett exempel på ett fall där »samhällets» investeringar såväl absolut som relativt sett äro förhållandevis stora.²

Investeringskostnaderna för järnverkets industrianläggningar och maskiner ha beräknats komma att uppgå till 300 miljoner. Utbyggnaden av Luleå stad kan samtidigt beräknas komma att kräva nya investeringar i bostäder för uppskattningsvis 75 å 100 miljoner kronor. Härtill komma investeringar

¹ Till »företag som drivas 'affärsmässigt'» räknas här icke blott företag tillhörande vad som vanligtvis brukar benämnas det »enskilda» näringslivet utan alla företag vilkas ledning på lokaliseringen av produktionen främst anlägger företagsekonomiska synpunkter oberoende av om företaget äges av stat, kommun, ideell stiftelse eller dylikt eller om det äges av enskilda personer eller organisationer.

² Det hade i och för sig varit önskvärt att här kunna anföra flera exempel, som belyste hur samhällets investeringar i samband med nyanläggningar av industriföretag relativt sett variera i betydelse från fall till fall. En fullständigare exemplifiering skulle emellertid krävt specialundersökningar av sådan omfattning att utredningen icke ansett dem böra genomföras i detta sammanhang.

i gator, vatten och avlopp, skolor och övriga allmänna anläggningar till ungefär samma storleksordning, d. v. s. den totala investeringskostnaden för de anläggningar, som falla utanför företagets kalkyler, skulle enligt denna grova uppskattning bli av storleksordningen 150 à 200 miljoner. Det må anmärkas att samhällsinvesteringarna i detta fall äro ovanligt stora.

Det är emellertid icke investeringens storlek i och för sig som är av betydelse för valet av lokaliseringssort utan variationerna i investeringskostnaderna mellan olika alternativ. De samhälleliga investeringskostnaderna på en plats äro i regel starkt beroende av graden av kapacitetsutnyttjande på olika samhällets anläggningar. Denna kan vid en viss tidpunkt variera väsentligt mellan olika platser. Det är troligt att i de flesta fall de investeringar, som falla utanför företagets kalkyl, variera mer vid olika lokaliseringsalternativ än de som bestridas av företaget. Den ekonomiska betydelsen av skillnader i samhällets investeringskostnader vid olika alternativ för lokalisering av ett företag har emellertid hittills begränsats genom att alla samhällen kunnat räkna med en successiv, snabb utbyggnad. Samhällena ha »växt i» anläggningar, som tagits till för stora. En betydande total utbyggnad av samhällets anläggningar har varit nödvändig. Frågan om på vilka platser och i vilken takt utbyggnaden skulle ske har kunnat betraktas som mindre väsentlig ur kostnadssynpunkt. Risken för felinvesteringar har varit relativt liten.

Önskemålen att genom lokaliseringspolitik försöka minska de totala investeringskostnaderna i samhället få emellertid större tyngd i ett samhälle, som karakteriseras av en stagnerande befolkningsutveckling och som samtidigt har stora fasta kapitaltillgångar. De fasta kapitaltillgångarna ha för närvarande relativt sett en mycket större betydelse än för bara några tiotal år sedan. Det kan erinras om att statens och kommunernas investeringar i byggnader och anläggningar (exkl. underhåll och reparationer) kunna beräknas uppgå till mellan 1,0 och 1,5 miljarder kronor årligen.¹ Om sådana anläggningar som hamnar, vägar, järnvägar och industrianläggningar få stå helt eller delvis outnyttjade samtidigt som företag lokaliseras till platser, där motsvarande anläggningar måste uppföras eller utvidgas, kan detta medföra betydande nationalekonomiska förluster.

En konfliktsituation mellan den företagsekonomiskt och den nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen kan emellertid även uppstå ifråga om andra kostnader än investeringskostnaderna. *Driftskostnaderna* för anläggningar, som drivas av samhället, kunna variera från plats till plats och därmed påverka den samhällsekonomiska kalkylen för olika lokaliseringsalternativ.

Vidare resultera de individuella företagens val av lokaliseringssort icke alltid i en sådan lokal differentiering av produktionsenheterna, att samhällets

¹ Meddelande från Konjunkturinstitutet, Serie B 9, sid. 90.

arbetstillgångar komma att utnyttjas maximalt. Ett lokaliseringsalternativ, som medför lägsta sammanlagda kostnader för de individuella produktionsföretagen men kvarstående arbetslöshet på vissa platser, kan nationalekonomiskt vara mindre fördelaktigt än en annan lokalisering av företagen, som möjliggör full sysselsättning på alla platser. Kraven på att näringslivet bör vara lokaliserat så, att investeringskostnader och produktionskostnader bli de minsta möjliga, kunna sålunda få modifieras med hänsyn till önskemålet att arbetskraften bör utnyttjas så fullständigt som möjligt.¹ En lokal arbetskraftsreserv kan alltid ge anledning att ställa frågan: skall arbetskraften söka sig till förvärvskällor lokaliserade till andra platser i landet eller skola nya förvärvskällor lokaliseras till den plats som har överskott på arbetskraft? Det kan därför vara skäl att något beröra i vilka fall arbetslöshet kan tänkas motivera lokaliseringpolitiska åtgärder.

Man bör då till en början skilja mellan å ena sidan de problem som sammanhånga med att det på en ort eller inom ett område finnes eller uppstår *överskott av arbetskraft, som icke är av tillfällig art* (strukturarbetslöshet)², och å andra sidan de problem, som sammanhånga med *konjunkturarbetslöshet* eller *säsongarbetslöshet*.

Vi skola här diskutera dessa arbetslöshetsproblem endast ur ekonomiska synpunkter. Först upptages frågan om näringslivets lokalisering och *strukturarbetslösheten*.

När lokalt uppstår ett »icke tillfälligt» överskott av arbetskraft kunna i direkt anknytning till det förda resonemanget de lokaliseringpolitiska synpunkterna formuleras sålunda. Arbetsmarknadspolitiken bör bedrivas så att arbetskraften om möjligt kommer att utnyttjas på den plats, där den gör den största produktiva insatsen. När alternativa möjligheter föreligga för sysselsättning av arbetskraften så att antingen en ny verksamhet kan lokaliseras till den ort som har arbetskraftsöverskott eller också arbetskraften kan få sysselsättning på en annan ort, måste det ske en ekonomisk bedömning. De tillskott till nationalinkomsten, som erhållas vid de olika sysselsättningsalternativen, få jämföras med kostnaderna. Finnas outnyttjade produktiva resurser på de orter, dit arbetskraften skulle flytta, behöver i överensstämmelse med tidigare fört resonemang ett friställande av resurser på den ort, varifrån arbetskraften flyttar, icke betyda något minus ur nationalekonomisk synpunkt. Måste nya fasta anläggningar skapas i anledning

¹ »Skall man effektivt kunna angripa massarbetslöshet och bemästra de avigsidor, som följa av överbefolkning i städerna, är en kontroll av industriens lokalisering nödvändig. Denna kontroll måste vara såväl negativ, för att hindra icke önskvärd lokalisering, som positiv för att stödja önskad lokalisering.» Beveridge: *Full employment in a free society*. London 1944, sid. 170.

² Till denna grupp hänföres de överskott av arbetskraft, som uppstå antingen genom att tillgången på arbetskraft på grund av befolkningsutvecklingen ökar eller genom att näringslivet successivt anpassar sig till förändrade tekniska och ekonomiska förhållanden, där förändringarna icke äro av övergående — konjunkturrell — natur.

av arbetskraftens förflyttning uppstår däremot en kostnad, som måste räknas som minuspost i kalkylen. Jämförelsen av kostnaderna för produktionen på de olika platserna bör omfatta icke bara de interna produktionskostnaderna för den eller de industrier, där arbetskraften skall sysselsättas, utan även samhällets investeringskostnader och eventuella kostnader i samband med arbetskraftens flyttning — flyttningsbidrag, inlösen av egna hem etc.¹

En jämförelse av den typ som här antytts måste till sist ta hänsyn till om det på en ort finns sysslös arbetskraft, som icke kan eller icke vill flytta. Det finns arbetskraft, som av olika skäl är hårt bunden till vissa platser men som icke är fullt utnyttjad. Som exempel på sådana arbetskraftsreserver kunna nämnas vissa grupper av kvinnlig arbetskraft och småbrukargrupper. Genom att lokalisera ny produktion till områden med sådana arbetskraftsreserver kunna dessa utnyttjas på ett för folkhushållet gynnsamt sätt. Även i sådana fall, där de interna kostnaderna för ett företag som lokaliseras till en ort med sådana arbetskraftsöverskott bli högre än på en annan ort, kan den vinst, som uppstår genom att arbetskraften blir fullt sysselsatt, ur nationalekonomisk synpunkt vara större än denna kostnadsökning. I vilken utsträckning det kan bli möjligt att i praktiken taga hänsyn till sådana nationalekonomiska skäl skall diskuteras i avsnittet om lokaliseringspolitikens medel.

I vissa fall kan en avvägning av här angivet slag genomföras som en ekonomisk kalkyl men i många fall bli de olika faktorerna sannolikt så svårbedömbara att någon kvantitativt preciserad kalkyl icke är möjlig.

Vi övergå härefter till att diskutera sambandet mellan *konjunkturrell arbetslöshet* och näringslivets lokalisering. Med rätta påpekas ofta, att samhällen och områden, som domineras av konjunktur känsliga industrier, drabbas svårare kommunalekonomiskt och socialt av depressioner än samhällen med mera sammansatt näringsliv.² En differentiering av näringslivet på olika orter och inom olika områden skulle kunna bidra till att minska de destruktiva verkningarna av konjunkturarbetslösheten. En sådan lokal differentiering är önskvärd bl. a. i stora delar av Norrland, där såväl industri som jordbruk och skogsbruk i så hög grad äro beroende av avsettningsmöjligheterna för skogsprodukterna.

Lokaliseringpolitiska åtgärder äro givetvis ett medel att differentiera näringslivet på sådana orter, som i särskilt hög grad domineras av kon-

¹ Jfr kap. V, sid. 101.

² När Norrlandskommittén tillsattes i december 1943 anfördes sålunda i direktiven bland annat följande:

»Såsom en allvarlig brist i den norrländska industrien har särskilt framhållits dess ensidiga sammansättning. Bland industrierna intaga sågverks- och massaindustrierna samt gruvdriften en dominerande ställning, under det att andra industrier framför allt hemmamarknadsindustrierna äro påfallande svagt representerade. Med hänsyn bland annat till denna ensidighet i industriens sammansättning har näringslivet i Norrland blivit synnerligen känsligt för konjunktursvängningar. Detta förhållande innefattar ett av de mest framträdande problemen inom det norrländska näringslivet.» (SOU 1949: 1 sid. 5.)

junkturkänsliga industrier. Även om härigenom konjunkturarbetslöshetens totala omfattning icke kan påverkas, skulle dock de kommunalekonomiska och sociala verkningarna av arbetslösheten bli mindre. Det är dock klart att lokaliseringpolitiska åtgärder, som syfta till att motverka konjunkturarbetslöshet, kunna bli endast av begränsad betydelse och att arbetet måste bedrivas på lång sikt. Det kan vara svårt att förutsäga på vilka platser eller inom vilka näringar en konjunkturrellt betingad nedgång i sysselsättningen kommer att sätta in. Det är vidare knappast tänkbart att för samtliga eller ens de flesta orter, som nu ha ett ensidigt näringsliv, kunna åstadkomma sådan differentiering av näringslivet att vid en depression allvarliga lokala arbetslöshetskriser skulle kunna förhindras.

En ändrad lokalisering av näringslivet har även nämnts som ett medel att utjämna *säsongvariationer* i efterfrågan på arbetskraft. Det finns exempel på att arbetskraft på vissa orter tillgodoser jordbrukets och skogsbrukets behov av arbetskraft under viss tid av året och under den övriga tiden är sysselsatt vid industri med säsongbetonad drift. Denna lösning av jordbrukets arbetskraftsproblem är dock tänkbar blott i undantagsfall. Modern industri måste i regel drivas kontinuerligt om den skall bli lönande.

Den förda diskussionen har visat att lokala överskottsområden ifråga om arbetskraft endast under vissa förutsättningar motivera lokaliseringpolitiska åtgärder i syfte att öka tillgången på arbete. I många fall kan det ur lokaliseringpolitisk synpunkt i stället vara motiverat att söka underlätta arbetskraftens förflyttning till en plats, som ur övriga synpunkter är mera gynnsam för produktionen och där det råder brist på arbetskraft. I sådana fall kunna åtgärder för att öka arbetskraftens rörlighet vara motiverade ur lokaliseringpolitisk synpunkt. Vi återkomma till denna fråga i det följande.¹

Tidigare har framhållits att de kostnader för en produktion, som icke bestridas av företaget, lokalt kunna variera på ett annat sätt än företagets kostnader, och att därför de individuella företagens strävan att lokalisera sig till den ur företagsekonomisk synpunkt med gynnsamma platsen icke alltid leder till den nationalekonomiskt mest gynnsamma lokaliseringen.

Produktionskostnaderna på olika platser och därmed även den företagsökonomiskt »riktiga» lokaliseringen av ett företag påverkas emellertid även direkt eller indirekt av olika åtgärder, som vidtagas av samhället. Till en del bestämmas således priserna på sådana faktorer, som ingå i företagarens ekonomiska kalkyl, av skilda samhällsorgan. Dessa priser äro givna data i det individuella företagets lokaliseringkalkyl, och samhällets »priser» på dessa »nyttigheter» kunna vara interlokalt så avpassade, att de gynna eller missgynna en lokalisering på de orter, som ur nationalekonomisk synpunkt äro de gynnsammaste. Exempel på sådana interlokalt variabla »priser» äro

¹ Se kap. 5, sid. 101.

krafttaxor, markpriser, transporttaxor, hamnavgifter och kommunalskatter. Ett strikt tillämpande av den ekonomiska lokaliseringsprincip som formulerats ovan skulle kräva att samhället avvägde de åtgärder, som påverka produktionskostnaderna på olika platser, på ett sådant sätt att näringslivet stimulerades att lokalisera sig till sådana områden, där de totala kostnaderna för produktionen bleve lägst.

Men principen om den nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen har betydelse icke bara för prissättningen av de nyttigheter, som samhället tillhandahåller, utan även för lokaliseringen av olika anläggningar, som inverka på de enskilda produktionsenheternas lokalisering. Som nämnts äro sträckningen av vägar och järnvägar, lokaliseringen av hamnar etc. faktorer som påverka lokaliseringen av de enskilda företagen. Deras läge blir i hög grad bestämmande för differenser i produktionskostnaderna mellan olika orter och kunna därigenom befordra eller motverka en nationalekonomiskt riktig lokalisering.

Denna princip får särskild vikt genom att en rad samhällseliga anläggningar icke drivas affärsmässigt. De tekniska utredningar, som utföras innan det allmänna bekostar investeringar i t. ex. kommunikationsanläggningar (vägar, järnvägar, hamnar etc.) äro i regel mycket utförliga. Utförandet av en sådan anläggning liksom dess dimensionering eller sträckning motiveras emellertid ofta med ekonomiskt-lokaliseringsspolitiska skäl, som borde baseras på lika noggranna nationalekonomiska utredningar som de tekniska skälen för hur anläggningen skall utföras. Detta gäller till exempel när en ny järnvägslinje motiveras med att den skall stimulera en expansion av näringslivet inom ett område eller när utbyggnader av en hamn motiveras med att den skall attrahera nya företag till en viss ort. Överhuvudtaget måste de flesta investeringar i allmänna anläggningar bygga på en bedömning, som till sin natur är lokaliseringsspolitisk. Och även om denna bedömning ofta kommer att bestämmas av andra hänsyn än ekonomiska, måste i de allra flesta fall ekonomiska synpunkter starkt påverka ställningstagandet.

En sista och i viss mån från tidigare nämnda skäl artskild anledning till att lokaliseringen av en enskild produktionsenhet icke blir nationalekonomiskt riktig finner man i de fall, där det visserligen icke föreligger någon motsättning mellan den företagsekonomiskt och nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen, men där företagen på grund av okunnighet eller andra skäl välja en mindre gynnsam lokaliseringsort.

Det anförda kan sammanfattas på följande sätt. Den företagsekonomiskt och den nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen av ett företag sammanfaller icke alltid. Avvikelse kan ske genom att de kostnader för en produktion, som falla på samhället och som icke ingå i företagets kalkyl, kunna

lokalt variera på annat sätt än företagens kostnader. Detta gäller främst samhällets investeringskostnader för allmänna anläggningar.

Avvikelser från den nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen kunna även uppstå genom att företagens val av produktionsort icke leder till ett maximalt utnyttjande av samhällets arbetskraftsresurser.

Vidare påverkar samhället genom prissättningen på en rad nyttigheter, som utnyttjas i produktionen, produktionskostnaderna på olika orter och därigenom företagens val av lokaliseringssort. Denna prissättning kan därför stimulera eller motverka en nationalekonomiskt riktig lokalisering.

2. Sociala synpunkter

I den allmänna debatten om lokaliseringsfrågorna ha befolkningsrörelserna mellan olika områden och dessas konsekvenser för de enskilda människorna och de enskilda kommunerna tilldragit sig det största intresset. De argument, som framförts i denna debatt, äro många och av skiftande natur. I detta avsnitt skola vi söka något närmare analysera den grupp av argument, som hänför sig till fördelar och nackdelar av olika bebyggelse typer, av glesbebyggelse, mindre tätorter, storstäder samt de sociala och kommunala problem, som uppstå i samband med snabba eller betydande förändringar i folkmängden på olika orter. Med ett gemensamt ord kunna vi beteckna de här nämnda frågorna som »sambällsbildningsproblem». Framställningen avser alltså icke att ta upp problemet om befolkningsrörelserna i hela dess vidd utan skall söka belysa huruvida några av dessa sambällsbildningsproblem kunna motivera lokaliseringspolitiska åtgärder.

Under senare år har både i Sverige och utomlands förts en diskussion om vilken storlek på ett samhälle som är den ideala. Debatten har särskilt gällt de problem som skapats dels genom folkminskningen på den egentliga landsbygden och dels genom de största städernas starka tillväxt. Utredningen har icke möjligheter att göra något utförligare inlägg i denna debatt. Det saknas material som skulle möjliggöra en allsidig bedömning av hela frågekomplexet. En del frågor inom detsamma förefalla dock utredningen så gripbara att principiella slutsatser kunna dragas beträffande möjligheterna att med lokaliseringspolitiska åtgärder påverka sambällsbildningen på ett ur social synpunkt önskvärt sätt. Till vissa av de frågeställningar, som beröras i detta avsnitt eller ha nära anknytning till dessa, återkommer framställningen i avsnitt 4 nedan.

Kollektiv service i olika bebyggelse typer. G l e s b e b y g g e l s e n s kanske största nackdel ur sambällsbildningssynpunkt är, att svårigheterna att förse befolkningen med den kollektiva, mänskliga och mekaniska service, som utgör ett så väsentligt inslag i nutidens levnadsstandard, i regel äro större i

glesbebyggda områden än i tätbebyggda samhällen. För att man emellertid från detta allmänna omdöme skall komma fram till mer preciserade slutsatser, måste man närmare ange vad som skall förstås med begreppen glesbebyggelse och tätbebyggelse. Man måste vidare skilja mellan olika typer av kollektiv service. Med glesbebyggelse avses här närmast bebyggelsen utanför »tätorterna» i den betydelse detta ord har i befolkningsstatistiken. Tätorterna graderas i sin tur endast efter storlek.

För sådana »kollektiva» anläggningar, som höra till varje bostadshus eller lägenhet — såsom lokala vägar, vatten och avlopp, telefon och elektriskt ljus — bli kostnaderna per hushåll räknat i regel större vid glesbebyggelse än inom tätorter. Detta betyder inte att dessa anläggningar inte kunna eller böra komma till utförande i glesbebyggda områden eller i de minsta tätorterna. Kostnadsökningen räknat per hushåll håller sig inom rimliga gränser för de flesta anläggningar av detta slag, om bebyggelsen icke är alltför spridd eller ensligt belägen. De olikheter i standard, som för närvarande förekomma mellan landsbygd och stadssamhällen ifråga om försörjningen med här nämnda anläggningar, bero emellertid icke bara på olikheter i anläggnings- och driftskostnader vid olika grader av bebyggelsetäthet. Till en del bero de på att landsbygdens bebyggelse genomsnittligt är väsentligt äldre än tätorternas. Vid en förnyelse av landsbygdens bostadsbestånd och övriga anläggningar kommer skillnaden i standard att minska. De stora skillnader i tillgången på denna kollektiva service, som för närvarande föreligger mellan tätorter och landsbygd, bero vidare icke bara på att anläggnings- och driftskostnader äro större på landsbygden och i de små samhällena än i städerna utan även på att de ekonomiska resurserna varit mindre i de förstnämnda områdena.

Om man undantager ett fåtal mycket glest bebyggda, ofta ensligt belägna områden, bör det ligga inom de ekonomiska möjligheternas gräns att inom överskådlig tidrymd förse nära nog alla svenska hushåll med den kollektiva utrustning, som nämnts ovan. Det behöver icke bli några avgörande standardskillnader ifråga om sådan kollektiv service mellan hushåll boende i större eller medelstora städer, i industrisamhällen med högst ett tusental invånare, i jordbrukssamhällen med högst ett hundratal invånare eller i jordbruksområden, där gårdarna ligga relativt glest. Detta problem kan och bör emellertid i stort sett lösas oberoende av frågan om lokaliseringen av de enskilda produktionsenheterna. Det är dock givet att denna standardutjämning kommer att underlättas i den mån glesbebyggelsen successivt infogas i genomtänkta bebyggelseplaner och i enlighet med dessa en successiv omlokalisering sker av viss bebyggelse.

Det blir uppenbart svårare att oberoende av bostadsort ge alla hushåll samma möjligheter att utnyttja sådana anläggningar, som måste användas av ett större antal personer eller hushåll för att kunna drivas. Bland an-

läggningar av detta slag, som spela en roll för standard och trivsel, kunna nämnas dels sådana som drivs på privatekonomisk basis, såsom butiker, hantverk, reparationsverkstäder, kaféer, restauranger, tvättinrättningar, biografier och danslokaler, och dels sådana, som uppförs och drivs av samhället eller ideella organisationer, såsom hälso- och sjukvårdsinstitutioner, barnkrubbor, skolor, samlingslokaler och bibliotek.

Dessa anläggningar skilja sig ur konsumenternas synpunkt vanligen dels genom anläggningarnas storlek och standard, dels genom möjligheterna att utnyttja anläggningarna.

Anläggningarnas standard och storlek variera i regel med hänsyn till marknadens storlek, så att anläggningar med större kundkrets (eller större möjligheter till urval av kunder) bli större och av högre kvalitet än anläggningar med mindre kundkrets. I många fall finns det en viss minimistorlek på en anläggning och därmed en minsta kundkrets, som av tekniska eller ekonomiska skäl icke kan underskridas.

Siffror, som ange att det fordras ett visst befolkningsunderlag för att »bära upp» en viss anläggning, böra tolkas så att inom det område, som anläggningar av denna typ med hänsyn till restider och reskostnader kunna betjäna, måste det finnas en folkmängd av angiven storleksordning. Storleken på det område, som de olika anläggningarna kunna betjäna, blir med andra ord beroende av såväl transportmöjligheter som av bebyggelsens struktur inom området. På samma sätt blir anläggningarnas storlek beroende av bebyggelsens täthet och transportmöjligheterna för »kunderna».

Av nämnda skäl få områden med gles bebyggelse antingen vara helt utan anläggning eller nöja sig med en anläggning av lägre standard än tätare bebyggda områden. Glesbebyggelsen medför också, att avstånden för konsumenterna till de kollektiva anläggningarna i många fall bli så stora eller kommunikationerna över huvud taget så dåliga och dyra, att det blir svårare att utnyttja de anläggningar som finnas än vad det är i mer tätbebyggda områden.

Det ligger i sakens natur att man icke genom en förändrad lokalisering av den rörliga delen av näringslivet kan åstadkomma rättvisa i den meningen att alla människor få likvärdig tillgång till kollektiv service av den typ, som här diskuteras. Vill man söka åstadkomma en standardutjämning mellan olika bebyggelseområden i detta avseende, äro i princip tre utvägar tänkbara.

För det första kan man sträva efter att koncentrera befolkning och bebyggelse både lokalt och regionalt på ett sådant sätt, att möjligheterna till kollektiv service förbättras. Man kan exempelvis genom lokaliseringpolitiska åtgärder söka stödja utbyggnaden av näringslivet inom en rad mindre och medelstora tätorter, som äro belägna så att de kunna bli av betydelse som

kommersiella och kulturella centra för befolkningen på den egentliga landsbygden.

För det andra kan man söka få olika slags anläggningar så lokaliserade och så fördelade på enheter av olika storlek och standard, att de kunna betjäna ett så stort antal människor som möjligt, samtidigt som man söker bygga ut kommunikationsväsendet så att existerande anläggningar kunna utnyttjas så effektivt som möjligt. Detta kräver en samordning av bebyggelseplanering och direkta lokaliseringpolitiska åtgärder.

För det tredje kan detta problem angripas genom att man gör anläggningar av detta slag rörliga eller gör den »produktion» som sker i anläggningarna rörlig. Exempel på detta är riksteaterns verksamhet med förstklassiga resande teatersällskap, som besöker även mindre samhällen, samt de »rörliga» bibliotek, som man börjat arbeta med inom biblioteksväsendet.

Genom en politik av det slag, som här allmänt skisserats, bör det vara möjligt att — även med de begränsande förutsättningar som finnas att lokalisera industri och hantverk till glesbygdsområden — i många fall väsentligt förbättra såväl den egentliga landsbygden som de mindre tätorternas försörjning med kollektiva anläggningar och därmed även att i icke oväsentlig grad utjämna existerande standardskillnader i dessa avseenden mellan olika samhällstyper.

Problem, som sammanhånga med näringslivets struktur inom olika områden. Vid diskussion av problem, som sammanhånga med näringslivets lokalisering, brukar även påpekas, att näringslivet på vissa orter eller i vissa områden är alltför ensidigt och att detta är mindre önskvärt ur flera synpunkter. Den risk för ökad konjunkturkänslighet som ett ensidigt näringsliv i vissa fall medför och möjligheterna att motverka detta genom en förändrad lokalisering av produktionsenheterna ha diskuterats under avsnitt 1. Ett ensidigt näringsliv kan emellertid även skapa andra sociala problem. Om ensidigheten består däri att näringslivet endast eller främst sysselsätter manliga eller kvinnliga arbetare medför detta i regel en oförmånlig relation mellan antalet män och kvinnor på en ort. På orter med ensidigt näringsliv saknas, har det anförts, den kontakt mellan olika yrkesgrupper, som gör människorna mångsidiga och vidsynta. Där saknas också den differentierade arbetsmarknad och kanske de utbildningsmöjligheter, som äro önskvärda för att ungdomens skiftande anlag skola rätt kunna tillvaratagas.¹

För att belysa den lokala *disproportionen mellan antalet män och kvinnor*, som föreligger på ett flertal orter, skola här endast givas några exempel:

På den svenska landsbygden äro kvinnorna i stark minoritet. Kvinnounderskottet är störst inom de egentliga jordbruksbygderna. I giftermåls-

¹ Se t. ex. U. Åhrén: Ett planmässigt samhällsbyggande. SOU 1945: 63. Bilaga sid. 561—638.

åldern, 20—25 år, den ålder då såväl män som kvinnor till 80 % ingå äktenskap, var 1945 antalet kvinnor per 100 män inom jordbruksbefolkningen 61, inom övrig landsbygdsbefolkning 98 och inom stadsbefolkningen 120. (Det bör observeras att gränsdragningen alltså här är mellan städer och landsbygd så att i »övrig landsbygdsbefolkning» ingår all befolkning i sådana tätorter, som icke äro städer.) I samma åldersgrupp funnos bland jordbruksbefolkningen 42 ogifta kvinnor på 100 ogifta män, medan denna proportion i städerna var 94 ogifta kvinnor på 100 ogifta män.¹ Kvinnounderskottet inom jordbruksbefolkningen har lett till en mycket låg äktenskapsfrekvens.

Om det som regel är underskott av kvinnor på den egentliga landsbygden, så variera förhållandena i städerna väsentligt ifråga om relationen mellan antalet män och antalet kvinnor. Många städer, främst sådana med övervikt för utpräglade »kvinnliga» industrier — exempelvis Borås — ha stora överskott av kvinnor. Några städer och industriorter, där näringslivet domineras av industrier som endast sysselsätta manlig arbetskraft — exempelvis järnbruksorterna — ha dock lika stort underskott på kvinnor som den egentliga landsbygden.

Kan och bör man nu söka utjämna sådana lokala disproportioner mellan antalet män och kvinnor, som här exemplifierats, genom en ändrad lokalisering av produktionsenheterna?

Det må då till en början påpekas, att de differenser i relationen mellan män och kvinnor, som föreligga på vissa orter och i vissa områden, många gånger icke bero på att näringslivet erbjuder sysselsättningsmöjligheter främst för arbetare tillhörande det ena könet. Kvinnounderskottet på landsbygden beror således inte på att det där saknas arbetsuppgifter för kvinnorna. Man kan i stället uttrycka saken så att landsbygdens kvinnliga arbetsuppgifter haft sämre konkurrenskraft gentemot tätorternas kvinnliga arbetsuppgifter än den konkurrenskraft landsbygdens manliga arbetsuppgifter haft gentemot tätorternas manliga arbetsuppgifter. Härigenom har utflyttningen av kvinnor från landsbygden blivit starkare än utflyttningen av män och det beskrivna underskottet av kvinnor uppstått.²

¹ Folkräkningen 1945, II: 1 sid. 155. Det kan anmärkas att på grund av bl. a. olikheter mellan män och kvinnor ifråga om giftermålsåldern uppstår för hela riket ett underskott av ogifta kvinnor i denna åldersgrupp.

² Vid en analys av orsakerna till den starka utflyttningen av kvinnor från landsbygden bör uppmärksammas att de kvinnliga arbetsuppgifterna på landsbygden med hänsyn till arbetets karaktär, arbetstiden och lönenivån varit föga attraktiva samt till den lägre standard i fråga om bostäder och annan service, som råder på landsbygden i förhållande till industrisamhällena. Orsakskedjan är dock mycket komplex och det är icke underligt om för stora grupper av de flyttande kvinnorna de sistnämnda miljöförhållandena framstå som den relevanta flyttningorsaken. Se härom den undersökning om flyttningrörelserna inom Klarälvsbygden, som utförts av J. Wallander; låt vara att denna undersökning berör ett område, som icke utan vidare kan anses representativt för den svenska landsbygden (J. Wallander: Flykten från landsbygden, Stockholm 1949, särskilt sid. 207—232).

Det finns tydligen två tänkbara vägar att utjämna könsproportionen på landsbygden: antingen att förbättra de kvinnliga arbetsvillkoren och arbetsmiljön inom nuvarande landsbygdsnäringsar så att kvinnor i högre grad än för närvarande söka sig till dessa, eller att söka till landsbygden lokalisera näringar som sysselsätta kvinnlig arbetskraft och som erbjuda sådana arbetsförhållanden, att kvinnorna stanna på landsbygden.¹ Utredningen skall senare belysa möjligheterna för lokaliseringspolitiska åtgärder av den sistnämnda typen.

Problemet kan sägas ligga något annorlunda till i de tätorter, som ha över- eller underskott av kvinnor. Orsaken till disproportionen är ju här i regel att arbetstillfällena för det ena könet överväga. En utjämning kan därför åstadkommas endast genom att näringslivet göres med differentierat, vilket kan kräva lokaliseringspolitiska åtgärder.

Mellan olika geografiska områden och mellan olika samhällen kan råda relativt stora skillnader i befolkningens *åldersstruktur*. Till en del äro dessa skillnader uttryck för att det förekommit och förekommer lokala variationer i nativitet och dödlighet, men till en del ha de uppstått genom den inrikes omflyttningen. Genom att de som flytta mellan olika platser till största delen äro personer i de yngre arbetsföra åldrarna, blir resultatet i regel, att kommuner med flyttningsförluster få ett relativt litet antal personer i de yngre arbetsföra åldrarna, medan resultatet blir det omvända i kommuner med flyttningsvinster. Genom den under lång tid pågående starka avflyttningen har således åldersstrukturen på den egentliga landsbygden successivt blivit ur försörjningssynpunkt ogynnsam jämförd med åldersstrukturen hos stadssamhällellenas befolkning. Under det senaste årtiondet har dock en viss utjämning skett.

Tabell 16 redovisar antalet personer inom fyra åldersgrupper inom olika samhällstyper åren 1935 och 1945.

Av siffrorna framgår att relationen mellan »närande» och »tärande» är väsentligt mindre gynnsam på landsbygden än i städer och övriga tätorter. Man skulle förenklat kunna uttrycka saken så, att år 1945 fick 64 % av befolkningen på den egentliga landsbygden försörja 36 % barn och åldringar, medan i de större städerna 74 % av befolkningen försörjde 26 % barn och åldringar. Relationen mellan närande och tärande hade under de närmast föregående 10 åren varit i stort sett oförändrad för landsbygdens del medan den för storstädernas del försämrats genom att antalet »tärande» ökat från 23 % till 26 %. Att proportionen trots stark inflyttning försämrats för städernas del sammanhänger dels med förskjutningen mot högre åldrar i befolkningen, dels med den sedan 1935 kraftigt stegrade nativiteten.

¹ I sistnämnda fall kommer bristen på kvinnlig arbetskraft inom jordbruket att kvarstå.

Tabell 16. *Folkmängd år 1935 och 1945 inom olika samhällstyper fördelad på åldersgrupper.*

Källa: 1945 års folkräkning.

Åldersgrupper	T ä t o r t e r							
	Egentlig landsbygd		Tätorter men ej städer		S t ä d e r			
					Stockholm Göteborg och Malmö		Övriga	
	1935	1945	1935	1945	1935	1945	1935	1945
Under 15 år	25,1	23,8	22,4	22,3	15,9	18,4	19,3	20,7
15—50 år	50,3	48,7	55,8	53,3	61,7	57,4	58,0	56,1
50—65 år	14,0	15,8	13,8	15,0	15,3	16,4	14,4	14,7
65 år o. däröver	10,6	11,7	8,0	9,4	7,1	7,8	8,3	8,5
S u m m a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
„Närande“	64,3	64,5	69,6	68,3	77,0	73,8	72,4	70,8
„Tärande“	35,7	35,5	30,4	31,7	23,0	26,2	27,6	29,2

Sådana skillnader i åldersstruktur som här påvisats spela naturligt nog stor roll ur kommunalekonomisk synpunkt. Men de olikheter ifråga om befolkningens åldersstruktur, som föreligga mellan olika orter, ha utom sin ekonomiska betydelse även en *psykologisk*. Som nämnts sammanhånga olikheterna i åldersstrukturen med omflyttningarna. I orter och områden med folkminskning är också åldersstrukturen mindre gynnsam och bidrar till att förstärka känslan av stagnation eller tillbakagång.

I många fall bör det vara möjligt att lokalisera nya produktionsenheter till områden med stagnerande eller tillbakagående näringar och därigenom gynnsamt påverka befolkningsutvecklingen och befolkningens åldersstruktur inom dessa områden.

Det bör till sist framhållas att man i praktiken icke kan och icke bör göra en alltför skarp distinktion mellan »landsbygden» och »stadssamhäl- len» eller mellan »glesbebyggelse» och »tätorter». Den boskillnad som upp- rätthållits i den föregående diskussionen är delvis formell. En jordbrukare i närheten av en större stad kan ha andra och bättre förutsättningar att till- godogöra sig stadssamhällets fördelar än en industriarbetare i ett ensligt beläget industrisamhälle med 1.000 invånare. Vid en djupare analys av sam- hällsbildningsproblem måste man studera sambandet mellan tätorter och landsbygd inom större regioner. Man kan exempelvis icke — varken ur sociala eller ekonomiska synpunkter — bedöma ändamålsenligheten av landsbygdsbebyggelsen i de norrländska älvdalarna, i Sjuhäradsbygden eller

i Skåne utan att taga hänsyn till strukturen hos hela regionen. Mellan landsbygden och de olika samhällena inom en sådan region föreligga en rad ekonomiska, sociala och kulturella band, som innebära att de ömsesidigt stödja varandra.

3. Försvarspolitiska synpunkter

Ur försvarsberedskapssynpunkt ställas särskilda krav på näringslivets lokalisering. Det ligger utanför utredningens uppgift att närmare ange, vilken vikt dylika krav skola tillmätas, så mycket mer som dessa delvis växla med det utrikespolitiska läget. De försvarspolitiska synpunkterna måste vägas mot sociala och ekonomiska synpunkter, med vilka de ofta komma i konflikt. Så mycket synes emellertid klart att, även om de försvarspolitiska synpunkterna härvid icke alltid kunna få avgörande inflytande på lokaliseringen av näringslivet, de likväl under överskådlig framtid måste tillmätas stor vikt.¹

A. *Civilförsvaret*

Hemortens sårbarhet sammanhänger dels med samhällets tekniska uppbyggnad i vidsträckt bemärkelse, exempelvis stadsplanernas utformning, bebyggelsens brandsäkerhet och stabilitet samt kraftförsörjningens och kommunikationsväsendets beskaffenhet, dels ock med befolkningens fördelning och lokaliseringen av krigsviktig industri och annan verksamhet. I samband med samhällsplaneringen, såväl den vidare planeringen genom general- och regionplaner som detaljplaneringen, tages största möjliga hänsyn till civilförsvarets synpunkter. Emellertid är det inte tillräckligt att påverka bebyggelsens lokalisering enbart inom en ort eller ett mindre område. Skall man på ett tillfredsställande sätt tillgodose civilförsvarets synpunkter, är det nödvändigt att även påverka fördelningen av näringslivet och bebyggelsen över landet sett som en helhet.

På grund av kända fakta rörande anfallsmedlen mot hemorten kan man fastslå, att moderna vapens effekt är mångdubbelt större än exempelvis effekten hos de vapen, vilka användes vid hemortsbekämpningen av Tyskland under senaste världskriget. Med hänsyn härtill och till att luftanfall numera kunna utföras utan att möjlighet till förvarning föreligger, ha anfallsmedlen mot hemorten fått ett mycket starkt övertag över försvarsmedlen, de militära såväl som de civila. Hemortsbekämpningen kan därför i framtiden bli kanske den främsta bland de krigsavgörande faktorerna, åt-

¹ Den följande framställningen utgör en sammanfattning av de synpunkter särskilda experter framlagt vid föredragning inför kommittén.

minstone i vissa krigsfall. Det kan vidare antagas, att robotbomber och atombomber tills vidare i huvudsak torde komma att insättas mot större städer. Härigenom bli riskerna för befolkning och egendom förhållandevis större i nämnda städer än i de mindre städerna och orterna.

Tendensen till koncentration av befolkning och näringsliv till de större städerna är med hänsyn till luftkrigets utveckling olycklig, ty härigenom uppstå oerhörda risker för förintelse av liv och egendom, samtidigt som möjligheter skapas till ett snabbt lamslående av ett lands motståndskraft. Förberedelsetiden för beredskapens intagande — den aktiva civilförsvarsorganisationens mobilisering, iordningställande av skyddsrum, genomförande av utrymning och utspridning etc. — kan sålunda bli kortast i storstäderna, där de mest omfattande och tidskrävande åtgärderna i detta hänseende erfordras. De större städerna och i första hand storstäderna torde sålunda i ett framtida krig komma att utgöra landets mest utsatta och riskfyllda områden. Ju mer befolkning, administration och näringsliv koncentreras till ett fåtal storstäder, desto mindre blir sannolikt den andliga och materiella motståndskraften. Drives koncentrationen inom ett land så långt, att de livsviktigaste funktionerna centraliseras till ett fåtal storstäder, föreligger risk för att landet helt förlorar sin politiska handlingsfrihet enbart på grund av hotet från luften. Även om ett anfall sker under så »ideala» omständigheter för försvararen, att planlagd utrymning och utspridning hunnit verkställas och kvarvarande befolkning sitter i skyddsrum och därigenom är relativt skyddad, kommer man likväl ej ifrån skadorna mot bebyggelse, storindustrier, bangårdar, broar och hamnanläggningar. Med andra ord en stad kan mer eller mindre totalt ödeläggas av ett luftanfall med nutida stridsmedel och decennier kunna erfordras för att bygga upp den på nytt. Under alla förhållanden måste den del av befolkningen, som sysselsättes i sådan krigsviktig produktion, som inte kan flyttas, kvarstanna i städerna.

I de svenska storstäderna är boendetätheten relativt hög, vilket ur civilförsvarssynpunkt är en allvarlig olägenhet. I allmänhet är det höga och täta byggnadssättet, hyreshusbebyggelsen, förhärskande i våra större städer.

Den snabba tillväxten av de större städerna i vårt land medför, att befolkningsfördelningen ur civilförsvarssynpunkt försämras. Landets sårbarhet för luftanfall ökar *med koncentrationen*, samtidigt som vapnen mot hemorten bli allt mera fruktansvärda.

Betydelsen av en riktig lokalisering av krigs- och försörjningsviktiga anläggningar belyses exempelvis genom de omfattande åtgärder, som under kriget vidtogos i England och framför allt Tyskland för att genom utspridning av krigs- och försörjningsviktiga anläggningar från rustningscentra nedbringa sårbarheten vid luftanfall. Industridecentraliseringen var i Tyskland särskilt omfattande inom kullager-, flyg- samt annan krigsviktig me-

kanisk industri. I dessa industrier kunde också produktionen i stort sett hållas uppe under hela kriget trots de våldsamma bombanfallen. Oljeindustrin exempelvis kunde däremot av tekniska skäl ej decentraliseras i någon väsentlig grad. Produktionsnedgången på grund av bombningar blev också katastrofal inom denna industri.

Lokaliseringen av krigsviktiga anläggningar är i vårt land delvis gynnsam ur civilförsvarssynpunkt. Järnindustrin och den tunga mekaniska industrien är till exempel ganska spridd i jämförelse med industrien i Tyskland och England. Trots detta äro ett flertal betydelsefulla krigsindustrier koncentrerade till ett fåtal platser, exempelvis Stockholm och Göteborg samt vissa andra större städer. Dessutom måste beaktas, att i en småstat som Sverige kunna ett flertal krigsviktiga produkter med hänsyn till förbrukningens begränsade omfattning med fördel tillverkas endast i en eller ett par fabriksenheter. Elimineras denna eller dessa genom fientlig bombning, bortfaller hela kapaciteten. Varje sådan fabrik blir därför inom en småstat av mycket stor betydelse.

Förrådsanläggningar, som äro viktiga för försvaret, synas i väsentligt högre grad än industrien för närvarande vara koncentrerade till ett fåtal utsatta platser och alltså ur försvarssynpunkt mindre ändamålsenligt lokaliserade.

Krigs- och försörjningsviktiga anläggningar — förråd och industrier — kunna skyddas mot förstörelse endast genom att de förläggas i fullträffsäkra lokaler, främst bergrum. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna att bygga bergrum äro relativt gynnsamma i vårt land. Trots detta bör man nog räkna med, att även i framtiden lokaler ovan jord bli det normala. Viktigare förråd och industrier, som ha ur luftförsvarssynpunkt utsatt läge, måste emellertid då spridas vid krig. Emellertid begränsas möjligheterna till spridning av flera omständigheter, främst tidsknapphet samt vidare brist på arbetskraft, transportmedel och lämpliga lokaler.

B. *Det militära försvaret*

De önskemål rörande näringslivets lokalisering, som redovisats för civilförsvaret, omfattas givetvis även av det rent militära försvaret. Härutöver kan man emellertid ur operativ och strategisk synpunkt framställa ytterligare några önskemål.

I händelse av krig måste våra resurser i största möjliga utsträckning användas för krigsviktiga uppgifter. Arbetskraft, energi och råvaror böra sålunda i ett sådant läge i första hand tilldelas de krigsviktiga produktionsmedlen. De stora anspråken på transportapparaten från krigsmaktens och civilförsvarets sida medföra att näringslivets och folkförsörjningens transportbehov måste beskäras.

Det ur försvarspolitisk synpunkt främsta kravet på näringslivets lokalisering innebär, att de krigsviktiga produktionsenheterna måste placeras inom sådana områden och på sådant sätt, att de så vitt möjligt kunna arbeta ostörda. Produktionsenheterna böra med andra ord vara placerade dels så att de löpa minsta risk för förstöring och dels så att transportererna bli så korta som möjligt och samtidigt så litet sårbara som möjligt.

Placeringen av krigsviktig industri bör bedömas med utgångspunkt från olika alternativ rörande tänkbara krigsfall. Det kan tyvärr komma att uppstå ett sådant krigsalternativ att vi nödgas uppge delar av vårt land, även sådana delar som äro särskilt betydelsefulla ur försörjningssynpunkt. Det går kanske icke att hindra en förstöring av betydande delar av vårt näringsliv, men denna kan bli mindre, om näringslivet i viss utsträckning kan placeras och organiseras med hänsyn till sannolika krigsmöjligheter.

Olika överbäganden ha givit till resultat, att man kan avskilja vissa områden av landet, där det ur operativ synpunkt är olämpligt, att för försvaret särskilt viktig industri är lokaliserad. Det är ett angeläget önskemål ur försvarssynpunkt att krigsviktiga industrier icke lokaliseras till de områden, som ur försvarssynpunkt kunna anses mest utsatta, och att industrier, som nu äro förlagda till sådana områden, om möjlighet därtill finnes, förflyttas till eller dubbleras inom bättre belägna områden.

Vid lokaliseringen av krigsviktiga industrier måste emellertid, som nämnts, även transportsynpunkterna tillmätas stor vikt. I den mån framställning av ett visst krigsmaterial kräver arbete från flera olika industrier, ställas ökade krav på transportapparaten. Sådana industrier böra därför om möjligt ligga nära varandra och i vissa fall till och med helst sammanföras till en enhet. Man måste åtminstone se till att transportererna mellan sådana olika »kedjeindustrier» äro så litet sårbara som möjligt och att icke industrier, som tillverka särskilt viktiga delar av slutprodukterna, äro placerade i utsatta områden. Ett sönderslående av en länk i en sådan tillverkningskedja kan medföra, att hela tillverkningen stoppar. Det är därför nödvändigt, att den spridning av industrien, som i och för sig måste eftersträvas, inriktas på att samlade enheter för produktion av krigsviktiga varor placeras litet varstans inom det i första hand tryggade området.

I vissa krigslägen måste man räkna med att betydande stridskrafter kunna behöva koncentreras till vissa delar av landet. Härigenom kunna uppkomma stora försörjningssvårigheter för såväl stridskrafterna som civilbefolkningen. Detta gäller naturligtvis särskilt, om området är glest befolkat och föga industriellt utvecklat. Ur försvarspolitiska synpunkter kan det därför vara önskvärt, att näringslivet i sådana områden utbygges, så att det blir differentierat och i händelse av krig möjliggör en högre grad av självförsörjning.

Det anförda kan sammanfattas sålunda. I fullt medvetande om att det i händelse av krig inte finns någon absolut säker plats för lokaliseringen av industriens olika grenar måste man dock ur civilförsvars- och militär synpunkt uppställa som ett önskemål, att vår krigsviktiga industri så långt det är möjligt utbygges inom områden, som icke direkt kunna väntas beröras av krigshandlingar till lands i de olika krigsfall, som vi kunna tänka oss. Inom dessa områden bör industrien vara grupperad så, att dels samma förnödenheter kunna tillverkas på flera olika ställen, dels långa transporter i samband med tillverkningen undvikas i största möjliga utsträckning. En alltför stark koncentration av näringslivet till ett fåtal större städer bör undvikas. Det är vidare önskvärt, att näringslivet i vissa områden utbygges och differentieras, så att om det blir krig och förbindelselederna avbrytas varken försvarsmakten eller civilbefolkningen blir utan för uppehållet nödvändiga varor.

C. Utredningens synpunkter

De här refererade synpunkterna peka på att det är av stor betydelse för landets värnkraft, hur näringslivet och främst då industrien är fördelad på olika områden. Utredningen har redan framhållit, att den anser de försvarspolitiska kraven på näringslivets lokalisering böra tillmätas stor vikt.

I den utsträckning försvarspolitiska synpunkter anses böra få inverka på lokaliseringen av näringslivet måste det ankomma på de militära myndigheterna, civilförsvarets myndigheter samt riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap att från fall till fall söka precisera de militära önskemålen samt bevaka att dessa bli beaktade av det organ, som svarar för samhällets lokaliseringspolitik. Det är naturligt att allmänna överväganden i ärenden av denna natur i regel måste ske centralt. Samtidigt är det emellertid önskvärt, att de försvarspolitiska synpunkterna kunna få brytas mot övriga synpunkter på näringslivets lokalisering redan på ett tidigt stadium av ett ärendes behandling. Efter centralt lämnade direktiv bör därför i görlig mån hänsyn till de försvarspolitiska synpunkterna tagas i den planering för bebyggelse och näringsliv, som vi i det följande föreslå skall bedrivas länsvis.

4. Slutsatser

A. Allmänna synpunkter

Anförda skäl tala enligt utredningens uppfattning för att samhället vidtager åtgärder i syfte att påverka såväl lokaliseringen av det enskilda näringslivet som av offentliga verksamheter.

Det ligger i sakens natur att den diskussion, som föres och de uttalanden som göras i det följande, icke direkt kunna utnyttjas för lösningen av en-

skilda lokaliseringsproblem. Lokaliseringsfrågorna äro i regel alltför komplicerade och omfattande för att detta skall vara möjligt. Varje lokaliseringsåtgärd måste grundas på en utförlig utredning av olika faktorer, som kunna påverka ställningstagandet just i det speciella fall, som skall bedömas. Först sedan utredningsmaterialet föreligger, kan man mer bestämt ange, vilken lösning som bör eftersträvas och vilka åtgärder som på grund härav böra vidtagas.

De allmänna principer som skisseras komma vidare att i de följande kapitlen kompletteras med synpunkter på hur lokaliseringspolitiken inom olika områden för samhällets verksamhet bör bedrivas.

Den förda diskussionen har sökt klarlägga huruvida vissa »sambildningsproblem» kunna påverkas genom förskjutningar i näringslivets lokalisering. Vidare ha de nationalekonomiska samt de försvarspolitiska skäl, som tala för att samhället bör bedriva lokaliseringspolitik, redovisats. Dessa fristående reflexioner skola nu sättas in i ett vidare sammanhang och vägas mot varandra. Det blir då möjligt att draga vissa slutsatser angående målsättningen för en samhällelig lokaliseringspolitik.

Utgångspunkten för en sådan sammanfattande diskussion synes oss lämpligen kunna tagas i följande — i tidigare kapitel utförligt diskuterade — fakta och problem:

Det svenska näringslivets struktur och lokalisering innebär, att en betydande del av landets befolkning under överskådlig framtid kommer att vara bosatt på landsbygden i glesbebyggda områden eller i mycket små tätorter. Detta gäller framförallt den befolkning, som får sin försörjning inom jord- och skogsbruket. Den befolkning, som bor i glesbebyggda områden och i de små tätorterna, har för närvarande i regel i flera avseenden en lägre standard ifråga om social och kulturell service av olika slag än befolkningen i de tätbebyggda medelstora och större tätorterna.

Under de närmaste decennierna kommer med all sannolikhet den i jord- och skogsbruk sysselsatta arbetskraften att successivt minska. Den frigjorda arbetskraften kommer att övergå till »stadsnäringarna». Skulle stadsnäringarnas lokalisering komma att visa liknande utvecklingstendenser som under de senaste årtiondena, kan man vänta, att större delen av den från jordbruket friställda befolkningen kommer att lämna landsbygden och flytta till tätorter och i stor utsträckning till de stora städerna.

Samtidigt måste man räkna med att det kommer att ske andra förskjutningar i stadsnäringarnas och stadsbefolkningens lokalisering än de som sammanhånga med omflyttningen av arbetskraft från jord- och skogsbruket. I vilken riktning denna lokala omflyttning kommer att gå är svårt att säga något bestämt om. Mycket talar emellertid för att expansion och nyetablering inom stadsnäringarna i stor utsträckning kommer att ske inom produktionsenheter, som visserligen ha stor lokal »rörlighet» men dock ha

en stark tendens att lokalisera sig till de medelstora och större städerna. Man skulle med andra ord behöva räkna med att det i framtiden kan komma att ske betydande omflyttningar mellan tätorterna. Starka skäl tala för att denna omflyttning — om inga särskilda åtgärder vidtagas — kommer att leda till en koncentration av stadsnäringarna till de större städerna.

De befolkningsomflyttningar, som bli följden av förskjutningarna i samsättningen, skulle således kunna komma att innebära *dels* en fortsatt folkminskning på landsbygden *dels* en utflyttning från de landsdelar, som nu ha en relativt stor befolkning inom jord- och skogsbruk och ligga decentralt i förhållande till de stora städerna.

Är denna bedömning av utvecklingstendenserna — som icke får fattas som en prognos utan som ett tänkbart alternativ — riktig, kan följande resonemang föras:

Den takt, vari avflyttningen från jord- och skogsbruk kan komma att ske, torde icke annat än i speciella fall kunna påverkas genom lokaliseringspolitiska åtgärder. Lokaliseringsfrågan för jordbrukets och skogsbrukets del inskränker sig *dels* till spørsmålet om var jordbruk skall bedrivas och hur jordbruksbebyggelsen skall vara lokaliserad, vilket spørsmål i stort sett faller utanför här behandlade fråga, *dels* till spørsmålet hur de samhällsbildningsproblem, som diskuterats tidigare, skola kunna lösas i glesbebyggda jordbruks- och skogsbygder.

Det är uppenbart att en interlokal omflyttning med den inriktning som här förutsatts skulle öka svårigheterna att ge landsbygdens och de små tätorternas befolkning en med tätorterna likvärdig kollektiv service. Kunde den här skisserade utvecklingen motverkas eller brytas genom lokaliseringspolitiska åtgärder, som medförde en ökad decentralisering av stadsnäringarna i mer eller mindre direkt anknytning till olika jordbruks- och skogsbruksområden, skulle däremot möjligheterna att ge landsbygdsbefolkningen en bättre standard ifråga om kollektiva anläggningar avsevärt förbättras.

Av vad som anfördes vid diskussionen av glesbebyggelsens problem framgick att en viss koncentration av befolkningen ökar förutsättningarna att skapa en trivsamt miljö. Inom skogsbruket har gjorts försök att samla arbetskraften i »skogsarbetarbyar».

B. *Industri och hantverk på landsbygden*

Utan att gå in på lokaliseringspolitikens medel — vilka ingående skola diskuteras i betänkanadets nästa avsnitt — skall här ur allmänna synpunkter något beröras förutsättningarna att i ökad utsträckning decentralisera produktionsenheterna inom industri och hantverk till jordbruksbygder.

Möjligheterna att i ökad utsträckning förlägga *hantverk* till glesbebyggd landsbygd eller till små tätorter i jordbruksområden äro begränsade. En

stor del av hantverket är beroende av en lokal marknad och därmed av det större befolkningsunderlag, som kan finnas endast i stora tätorter eller mindre tätorter omgivna av relativt tätbebyggd landsbygd. Det servicebetonade hantverket på landsbygden kan öka endast om befolkningsunderlaget av andra skäl ökar.¹

Beträffande den *småindustri* och de speciella former av hantverk, som äro oberoende av en lokal avsättningsmarknad, gäller att dessa företags lokalisering trots detta ofta är lokalt bunden till platser, där det finns erforderlig råvara, yrkesskicklig arbetskraft eller en driftig företagare. Sannolikt kan dock genom stöd åt lokala initiativ ett icke oväsentligt antal sådana småföretags val av lokaliseringsort inom ett större område påverkas.

I vissa fall komma möjligheterna att bibehålla eller öka folkmängden i ett landsbygdsområde att vara beroende av om till bygden kan förläggas en *större eller medelstor industri*. Hur pass nära kontakt med jordbruksbebyggelsen som i sådana fall skall eftersträvas för industriföretagets lokalisering blir beroende bl. a. på jordbrukets karaktär i det berörda området.

I områden med stödjordbruk och ofullständiga jordbruk — där det kan förutsättas finnas en arbetskraftsreserv som är bunden till jordbruksbygden på olika sätt — bör eftersträvas en så nära anknytning som möjligt till jordbruksbebyggelsen.

I områden med familj jordbruk eller större jordbruk blir problemet närmast att klarlägga, hur stort överskott på arbetskraft som under en viss tidsrymd kan väntas komma att frigöras från jordbruket, och om det finnes en industri, som kan lokaliseras till någon av områdets tätorter. Härvid måste man beakta, att om man förlägger en industri med mer än ett tiotal anställda på den egentliga landsbygden med eller utan anslutning till existerande jordbruksbebyggelse, blir resultatet endast en ny tätort, som dock i regel är alltför liten att erbjuda en mångsidig kollektiv service. Den riktiga lösningen blir därför sannolikt i de flesta fall att söka lokalisera de industriföretag eller andra verksamheter, som kunna komma ifråga, till någon av de tätorter, som redan existera och som kunna bli så stora och ligga på ett sådant sätt att deras utbyggnad kan förutsättas bli till gagn för jordbruksbygden.

Det bör dock framhållas att om en industri med relativt högt löneläge förlägges till en jordbruksbygd kan detta få konsekvenser, som åtminstone på kort sikt kunna vara besvärande för jordbruksnäringen. Strömmen av arbetskraft från jordbruket kan tendera att öka, eftersom industrin på en sådan plats kan väntas rekrytera sin arbetsstyrka från ortens jordbruk. Att en sådan utveckling icke bara är möjlig utan trolig bestyrkes av att utförda flyttningsundersökningar enstämmigt visa, att flyttningarna från landsbygdens jordbruks- och skogsområden i regel ske inom relativt korta avstånd;

¹ Jfr bilaga 1.

man flyttar till närmaste industriort.¹ Sistnämnda förhållande klargör emellertid, att en industri som kan använda arbetare utan industriell erfarenhet och som förlägges till en jordbruksbygd, som har eller kan vänta ett visst överskott på arbetskraft, får ett gynnsamt konkurrensläge för arbetskraftsrekryteringen i förhållande till företag som ligga mer avlägset från rekryteringskällorna.

C. Samordning av ekonomiska, försvarspolitiska och sociala synpunkter

Lokaliseringsfrågan kommer väsentligen att gälla vilka tätorter som i framtiden skola öka — eller eventuellt minska — sin folkmängd. Lösningarna av detta problem måste varieras efter förutsättningarna inom varje region och inom varje bygd.

För lokaliseringpolitiken blir uppgiften i detta avseende närmast att söka jämka lokaliseringen av de rörliga enheterna inom näringslivet så att det blir möjligt att samordna olika bebyggelsegrupper inom större områden — den glesa jordbruksbebyggelsen med smärre handels- och industriorter samt dessa med medelstora och större städer — på ett sådant sätt, att befolkningen på landsbygden får rika kontaktmöjligheter med tätorternas och de större städernas affärs- och kulturliv, samtidigt som stadsbefolkningen får ökad beröring med landsbygdens arbetsmiljö och rekreativsmöjligheter.

Frågan om koncentration eller icke av näringslivet och bebyggelsen blir till stor del en *kommunikationsfråga*. Kommunikationsväsendet (inom varje region) måste planeras och utbyggas, så att det främjar en utveckling av näringslivet på vissa orter, samtidigt som det ger människorna i de glesbebyggda områdena de kontaktmöjligheter som erfordras. Snabba, täta och billiga förbindelser mellan landsbygd och tätorter och mellan tätorterna säs emellan minska de sociala nackdelarna av en spridd bebyggelse. De minska samtidigt de företagsekonomiska fördelarna av en koncentration. I Sverige med dess ringa folktäthet och stora avstånd måste ställas stora krav på ett ändamålsenligt utbyggt kommunikationsnät. Lokaliseringpolitiken måste därför ägna stor uppmärksamhet åt kommunikationsfrågorna.

Det är icke möjligt att bedriva en lokaliseringspolitik i den anda som här skisserats utan att förutsättningarna för näringslivets utveckling inom olika områden ingående studeras och de sociala önskemålen om utvecklingen av

¹ Så framhåller t. ex. Wallander i sin undersökning om flykten från skogsbygden i Klarälvsdalen att »minskningen av antalet skogsarbetare i mindre grad beror på att de flyttar bort från skogsbygden än på att de övergått till andra yrken inom hemsöcknen». För männens del är det »önskan att byta yrke, att byta från jord- och skogsbruk till något annat, som är det väsentliga då man flyttar. Överflyttningen från skogsbygden till städer och tätorter är närmast att betrakta som en följd av denna önskan och utgör icke det primära motivet». Wallander a.a. sid. 210.

olika tätorter och bygder preciseras. En sådan konkretisering av lokaliseringsproblemen torde kunna erhållas endast genom *regionala studier* i anknytning till bebyggelseplaneringen och den regionala jordbruksplaneringen. Denna anknytning skall närmare diskuteras i det följande.

Vi ha funnit att nationalekonomiska skäl i och för sig tala för att samhället bedriver en lokaliseringspolitik. Det är sannolikt att lokaliseringspolitiska åtgärder kunna reducera de totala investeringskostnaderna i samhället, sänka produktions- och transportkostnader samt medverka till att lokala arbetskraftsreserver, som annars skulle stå outnyttjade, tagas i anspråk.

De ekonomiska och sociala skälen för lokaliseringspolitiska åtgärder kunna emellertid komma i konflikt med varandra.

Vi understryka, att de önskemål, som redovisats här ovan, kunna tillgodoses endast om samtidigt avgörande ekonomiska skäl icke tala mot en decentralisering. Kunskaperna om de lokaliseringspolitiska problem, som skola bedömas, äro emellertid för närvarande alltför ofullständiga för att man skall kunna yttra sig om vilket utrymme som totalt sett finns för att kunna bedriva en lokaliseringspolitik i den anda, som de av oss återopade hänsynen till glesbebyggelsen tala för. Det är således ofrånkomligt att ekonomiska skäl i många fall komma att motivera en koncentration av stadsnäringar till begränsade områden och till större samhällen.

Den rådgivningsverksamhet, som bedrivits beträffande industriens lokalisering, har emellertid givit praktiska erfarenheter som visa att det vid lokaliseringen av näringslivets och särskilt då industriens produktionsenheter ofta finnes ett flertal alternativa lokaliseringsmöjligheter, som ur det individuella företags synpunkter äro i stort sett likvärdiga, men som ur här berörda sociala eller ur nationalekonomiska synpunkter kunna avsevärt variera. Vi finna det naturligt att samhället i sådana fall genom lokaliseringspolitiska åtgärder av olika slag söker inverka på lokaliseringen så att den ur dess synpunkt mest ändamålsenliga lokaliseringen kommer till stånd.

De försvarspolitiska skälen för en lokaliseringspolitik måste beaktas i den utsträckning som detta av ekonomiska och sociala skäl anses möjligt.

Av vad som här har sagts om önskvärdheten av en viss decentralisering av näringslivet till olika jordbruksbygder följa vissa slutsatser även beträffande önskemålen att genom lokaliseringsåtgärder söka påverka befolkningsrörelserna *mellan regioner och mellan olika landsdelar*.

Sådana »planer» för utvecklingen av bebyggelse och näringsliv inom en region, som skisserats i det föregående, kunna icke bli realistiska om de icke samordnas för olika regioner. Det kräves en nationell avvägning, där förutsättningarna för näringslivets utveckling inom respektive regioner och därmed befolkningsrörelserna mellan regionerna, behandlas.

Vid denna avvägning blir frågan om de större städernas expansion av särskild betydelse. Antag att tillväxten av t. ex. Stockholm, Göteborg och Malmö skulle bli så stark, att dessa städer absorberade nära nog hela den naturliga folkökningen i riket, plus utflyttningen från områden med tillbakagående näringar. Det skulle i så fall bli omöjligt att för ett annat större område genomföra en plan för näringslivets utveckling, som baserades på förutsättningen, att vissa små och medelstora orter skulle byggas ut till landsbygdscentra. Ordnandet av industritomter, utbyggandet av kommunikationsnätet inom regionen och övriga åtgärder i syfte att påverka utvecklingen i en viss riktning, bleve till ingen nytta.

De befolkningsrörelser mellan landsdelar, län eller större områden, som betyda en anpassning av näringslivets lokalisering efter ändrade betingelser i syfte att nå större ekonomisk effektivitet, skapa förutsättningar för en högre levnadsstandard för hela befolkningen — inklusive befolkningen i de bygder varifrån flyttningen sker. Det bästa exemplet på en omflyttning, som haft denna karaktär, utgör det gångna århundradets omflyttning från jordbruket till »stadsnäringarna», från land till stad. Levnadsstandarden för den i jordbruket arbetande befolkningen har i stort sett stigit i takt med nationalinkomstens ökning. I den mån en fortsatt mekanisering av jordbruket frigör arbetskraft och den frigjorda arbetskraften kan utnyttjas för att höja produktionen på andra områden, kommer även detta den jordbrukande befolkningen till godo.

Den syn på befolkningsrörelserna och lokaliseringen av näringslivet, som här skisserats, innebär att man i konkreta fall kan komma till, att det är rationellt och ofrånkomligt att folkmängden minskar i vissa bygder. I vårt land, med dess i förhållande till ytvidden begränsade befolkningsresurser, är det sannolikt att det vid strukturförskjutningar inom näringslivet, som medföra tillbakagång inom en näringsgren och därmed avflyttning från en bygd, ibland kan visa sig riktigt att icke uppmuntra nya näringar i detta område utan att i stället söka koncentrera näringslivet och bebyggelsen till ur social och ekonomisk synpunkt mer gynnsamma områden. Att en sådan utveckling kan bli förenad med olägenheter för de människor, som måste bli kvar och åldras med bygden, är ofrånkomligt. Samhället får i görlig mån söka mildra dessa olägenheter.

Det torde till sist ha framgått av den diskussion vi här fört att en mera aktiv lokaliseringspolitik från samhällets sida måste bygga på ett väsentligt djupare och gedignare kunskapsmaterial än man för närvarande förfogar över.

V. LOKALISERINGSPOLITIKENS MEDEL

1. Inledning

Samhället kan inverka på lokalisering av enheterna inom det enskilda näringslivet på ett flertal sätt. För det första påverkar förläggningen av olika samhälleliga verksamheter förläggningen av det enskilda näringslivets produktionsenheter (påverkan är här givetvis ömsesidig). För det andra har det sätt, på vilket samhället bedriver sin verksamhet inom en rad olika områden, betydelse för lokaliseringen av det enskilda näringslivets produktionsenheter. Det gäller kommunikationspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken och verksamheten inom en rad andra områden.

Härutöver kan samhället genom upplysning, rådgivning eller ekonomiska stödåtgärder direkt påverka enskilda företags lokalisering. Skulle dessa åtgärder icke visa sig tillräckliga, kan samhället överväga att tillgripa någon form av tvång för att förhindra en olämplig lokalisering. I det följande skola samtliga dessa olika former för lokaliseringspåverkan tagas upp till granskning.

2. Lokaliseringen av samhälleliga verksamheter

Staten avgör själv, genom sina olika organ, lokaliseringen av en rad anläggningar. Nära nog samtliga statliga organ bedriva en verksamhet, vars förläggning har lokaliseringspolitisk betydelse. Det rör sig i de flesta fall om verksamheter, vilkas lokalisering är relativt bunden. Ofta föreligger dock en icke oväsentlig rörlighet, såtillvida som lokaliseringen visserligen är bunden till ett visst område, men valfrihet föreligger mellan olika orter inom detta område. Detta gäller sådana anläggningar som vissa högre utbildningsanstalter, militära förband, sjukhus o. s. v.

Stor rörlighet finnes å andra sidan inom vissa grupper av statliga företag. Som exempel kunna nämnas tobaksmonopolets fabriker och även de industrier, som arbeta för telegrafverket.

Uppenbart är, att den valfrihet, som alltså föreligger i många fall, när det gäller lokaliseringen av statliga verksamheter till olika alternativa orter, utgör en betydelsefull tillgång för lokaliseringspolitiken.

I nästan samtliga fall avgöres lokaliseringen av statliga verksamheter i sista hand av Kungl. Maj:t och/eller riksdagen. Att lokaliseringen prövas av riksdagen synes i och för sig kunna vara en garanti för att samhällseliga synpunkter bli tillräckligt beaktade. Det är emellertid uppenbart, att för de myndigheter, som primärt utreda och föreslå förläggningen av de olika anläggningarna, måste i första hand begränsade »fackliga» synpunkter vara avgörande. I många fall torde verken sakna de insikter och den överblick, som erfordras för att bedöma lokaliseringen ur de allmänna synpunkter, som böra vara vägledande för denna. För närvarande torde det således endast i undantagsfall vid riksdagens behandling av dessa frågor föreligga ett material, som gör det möjligt att bedöma hur ett företags eller en anläggnings lokalisering till en viss plats påverkar befolkningens och näringslivets lokalisering i övrigt. Det saknas framförallt den kontakt mellan olika myndigheter, som erfordras för att en enhetlig lokaliseringspolitik skall kunna bedrivas. Även mellan departementen torde för närvarande saknas tillräcklig kontakt för att möjliggöra en enhetlig bedömning av dessa frågor. De synpunkter, som det här vid sidan av de »fackliga» gäller att bevaka — önskemålen om ändamålsenliga samhällsbildningar — äro till sin natur subjektiva eller om man så vill politiska avvägningsfrågor: de beslut det gäller att fatta eller den rekommendation, som skall göras, kan endast till en del grundas på objektiv analys. Skall det överhuvudtaget bli möjligt att påverka lokaliseringen av de samhällseliga verksamheterna efter enhetliga riktlinjer, måste därför viktigare lokaliseringsärenden passera en instans, som bedömer förläggningen speciellt ur *lokaliseringssynpunkt*, d. v. s. samtidigt tar hänsyn till alla synpunkter och gör den erforderliga avvägningen. Denna instans får då den kringssyn och de erfarenheter, som äro en nödvändig förutsättning för att utvecklingen skall påverkas i önskad riktning.

Det här diskuterade »lokaliseringsorganet» skulle alltså i vad det gäller statens verksamhet i första hand bedöma lokaliseringen ur *allmänna synpunkter*, medan den myndighet, varunder verksamheten administrativt lyder, skulle bedöma frågan ur de speciellt »fackliga» synpunkter den hade att bevaka, det må vara sociala synpunkter, utbildningssynpunkter, försvarssynpunkter eller företagsekonomiska synpunkter.

Det synes lämpligast att det ifrågasatta lokaliseringsorganet skall höra i samtliga fall, då alternativ förläggning till olika orter är tänkbar och där det är fråga om lokalisering av en mer betydelsefull statlig anläggning. När det slutliga avgörandet av statliga lokaliseringsfrågor — såsom i regel torde vara fallet — ligger hos regering eller riksdag, finns garanti för att skälig hänsyn tages till lokaliseringsorganets uppfattning. Där vederbörande myndighet nu beslutar självständigt, synes det önskvärt att införa vissa regler i syfte att motverka att en ur samhällssynpunkt icke önskad lokalisering genomföres trots lokaliseringsorganets avstyrkande.

Även *landstingen* handlägga ärenden, i första hand rörande sjukvårdsanläggningar och yrkesskolor, där beslutet om förläggningssorten kan vara av lokaliseringsspolitisk betydelse. Samma gäller hushållningssällskapens befattning med vissa undervisningsanstalter. Dessa ärenden torde i regel prövas såväl ur vad som här betecknats som »fackliga» som ur samhällliga synpunkter. Att denna prövning trots allt ibland blivit mindre tillfredsställande beror bland annat på att man saknat en målsättning för lokaliseringsspolitiken i stort. I den mån det skapas en länslokaliseringsmyndighet böra lokaliseringssynpunkterna kunna tillvaratagas och framföras av denna.

3. Den lokaliseringsspolitiska effekten av statens verksamhet inom olika områden

Planering enligt byggnadslagen samt den jordbruksplanering, som bedrivs under ledning av lantbruksstyrelsen, behandlas icke i detta avsnitt. Deras betydelse för och beroende av en utvidgad samhälllig lokaliseringsspolitik skall diskuteras i kapitel VI.

a. *Kommunikationspolitiken.* Kommunikationsproblemet har ur lokaliseringssynpunkt flera aspekter, som visserligen äro starkt beroende av varandra, men som särskilt ur praktiskt administrativa synpunkter kunna bedömas olika. Man skulle kunna skilja mellan valet av olika kommunikationsmedel, frågan om kommunikationsledningens sträckning och standard, organisationen av trafiken och slutligen taxepolitiken. Frågan om kommunikationsnätets utbyggnad i ett område — hur vägar, järnvägar och flygfält skola anpassas till näringslivets och bebyggelsens behov och till varandra — är en del av problemet om en regionalt och rikssvis bedriven lokaliseringssplanering. Sistnämnda problem skall diskuteras i kapitel VI. Planeringen av kommunikationsledningens utbyggnad kan icke utföras isolerad, den är en av flera obekanta i ett ekvationssystem, som icke kan lösas, förrän man ställt upp samtliga andra för problemets lösning erforderliga ekvationer. Det gäller att åstadkomma en så allsidig belysning av problemen som möjligt. De nationalekonomiska, tekniska och sociala synpunkterna måste därför få brytas mot varandra i en regional planering, som utföres även med beaktande av de större aspekter rikssynpunkter ge anledning till. För att man skall kunna utnyttja kommunikationspolitiken för att lösa lokaliseringsfrågor av olika typ torde det krävas organiserad samverkan i någon form mellan respektive fackmyndigheter å ena sidan och dem som direkt företräda lokaliseringssynpunkterna å andra sidan. Denna samverkan bör ske både centralt och regionalt.

Som exempel på trafikproblem, som kunna komma att aktualiseras av lokaliseringsspolitiken kunna nämnas följande.

Önskar man vidmakthålla eller utveckla relativt tillfredsställande tätorter som centra för landsbygdsdistrikt kommer detta att kräva förbättringar av dessa orters kommunikationer, framför allt vägbyggen. Till viss del, måhända till större delen, torde kostnaderna härför redovisas i den inventering av väginvesteringsbehovet på landsbygden, som verkställt av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, eller falla inom andra framlagda förslag till kommunikationspolitiska åtgärder, såsom förslaget om stambillinjer. Möjligen komma lokaliseringsspolitiska utredningar att klarlägga ytterligare behov av investering eller förbättring av driftsförhållanden inom trafiken eller innebära nya synpunkter på tidsföljden av olika åtgärder.

Av särskild vikt bli *lokaliseringssynpunkterna*, när det gäller att *göra en angelägenhetsgradering mellan olika kommunikationsprojekt*. Det torde för överskådlig tid vara omöjligt att likformigt tillgodose landet med kommunikationer. Anspråken på investeringar för att förbättra kommunikationerna överstiga för närvarande mångdubbelt vad som inom en överblickbar tid kan realiseras. Det blir därför nödvändigt att göra en prioritetsbedömning. Vid denna prioritetsbedömning måste en avvägning ske mellan de sociala skäl, som tala för en utjämning av kommunikationsstandarden mellan olika landsdelar, och den ekonomiska synpunkt, som talar för en utbyggnad och förbättring, där denna är mest räntabel.

För ett trafikekonomiskt betraktelsesätt komma investeringar i tätbefolkade traktors kommunikationer att te sig högräntabla, medan motsvarande investeringar i glesbebyggda trakter bedömas som oräntabla. Det är angeläget, att de ekonomiska förhållandena klarläggas och ägnas tillbörlig hänsyn. De trafikekonomiska synpunkterna kunna belysa viktiga sidor av lokaliseringsspolitiken; de böra däremot icke ensamma få diktera de kommunikationspolitiska besluten.

Särskilt bör uppmärksammas att trafikpolitiken och lokaliseringsspolitiken äro ömsesidigt beroende av varandra. Om vissa trafikpolitiska åtgärder vidtagas, kan effekten bli en förändrad lokalisering av näringslivet och befolkningen. Denna nya situation kan å sin sida ställa nya krav på trafikmedlen och medföra en förändrad trafikekonomi. Vid räntabilitetsberäkningar av trafikpolitiska åtgärder måste därför beaktas att en bedömning på kort och på lång sikt kan ge olika resultat.

Avvägningar av den natur, som här diskuterats, böra för varje region ske vid den länsplanering vi i det följande föreslå eller vid samordningen av sådana länsplaner.¹ Det omfattande material om den demografiska och ekonomiska utvecklingen inom olika områden, som erhålles vid denna länsplanering, kan samordnat väntas ge en god uppfattning om i vilken takt och på vad sätt trafikmedlen böra utbyggas för att på betryggande sätt tjäna näringslivet inom regionen.

¹ Länsplaneringen behandlas närmare i kap. VI.

I denna länsplanering måste alla synpunkter på trafikfrågorna framföras. Planerna måste omspanna alla kommunikationsmedel. Skälen för och mot olika trafikmedel böra redovisas. I många fall bör sannolikt flera alternativa förslag till lösning av trafikfrågorna framläggas, där en avvägning mellan behov och kostnader redovisas. När ett material av denna karaktär föreligger, bör det vara möjligt att bedöma vilken lösning av trafikproblemen, som ter sig mest ändamålsenlig för det studerade området. Det slutliga avgörandet måste dock ofta ske centralt. Det gäller riksleder och andra trafikmedel, som äro av betydelse även för andra regioner. I många fall kan vidare länsplaneringen icke ske förrän man centralt tagit ståndpunkt i för regionen viktiga trafikfrågor. Det gäller även den avvägning mellan olika regioner, som tidigare berörts.

Samverkan vid riksplaneringen bör åstadkommas genom ett centralt lokaliseringsorgan, som dels är samordnande organ för länsplaneringen och dels har att i dessa frågor hålla kontakt med de centrala ämbetsverk, som syssla med kommunikationsplanering och hos dem söka få sina synpunkter beaktade. I den mån trafikmyndigheterna icke företrädas av kontaktmän i länen får givetvis länsmyndigheten för lokaliseringsfrågor samråda med centralorganet.

Ur lokaliseringssynpunkt utomordentligt betydelsefulla kommunikationsfrågor ha under senare år varit föremål för utredningar genom särskilt tillkallade sakkunniga.¹ Dessa ha i flera fall åberopat lokaliseringspolitiska skäl som motivering för omfattande statliga åtgärder på kommunikationsväsendets område. Till en del ha dessa utredningar haft riksplanerande uppgifter. Det är därför väsentligt att utredningsverksamhet av denna karaktär samordnas med lokaliseringsplaneringen.

b. *Arbetsmarknadspolitiken.* Att lokaliseringspolitiken måste samordnas med arbetsmarknadspolitiken har framgått av framställningen i kapitel IV (sid. 73). Där ha även allmänt diskuterats några alternativa principer, som böra påverka utformningen av arbetsmarknadspolitiken.

I kapitel IV framhölls att lokaliseringspolitiken ur ekonomisk synpunkt bör inriktas på att stimulera produktionsenheterna att lokalisera sig till de platser, där de totala kostnaderna för produktionen bliva lägst. Detta förutsätter i sin tur stor rörlighet hos arbetskraften. Arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiken bör därför icke utan vidare inriktas på att skapa nya samsättningsmöjligheter på orter, där det finns överskott på arbetskraft. En

¹ Se t. ex. SOU 1945:7 Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del I: Allmänna synpunkter. SOU 1945:8 Del II: Blekinge järnvägar. SOU 1948:9 Del III. Smalspåriga järnvägar i östra Småland och Östergötland. SOU 1946:84 Betänkande angående vissa åtgärder för förbättrande av transportförhållandena i Norrland. SOU 1947:85 Förslag rörande vissa frågor avseende det inrikes trafikväsendet. SOU 1949:1—3 Norrlandskommitténs principbetänkande. SOU 1949:21 Svensk Hamnbyggnadspolitik. SOU 1949:33 En generalplan för rikets farleder och hamnar (Bilaga 2 till SOU 1949:21).

sådan politik kan förhindra en rationell inriktning av produktionen, som skulle kräva att arbetskraften flyttade till andra platser. Produktionen kan exempelvis härigenom bli splittrad på ur företagsekonomisk synpunkt för små enheter.

Frågan måste särskilt uppmärksammas i ett läge av full sysselsättning, då konkurrens om arbetskraften mellan företagen kan medföra, att det blir lönande att uppsöka arbetskraft, där denna finnes att tillgå, även om detta vid en kalkyl skulle medföra högre produktionskostnader än en lokalisering till annan plats.

För att kunna realisera en smidig anpassning av arbetsmarknadspolitiken efter lokaliseringspolitiska problemställningar kräves ett intimt samarbete mellan arbetsmarknadsorganen och lokaliseringsorganen. Arbetsmarknadsorganen måste fortlöpande informera lokaliseringsorganen om arbetsmarknadens utveckling och de senare måste ofta inhämta arbetsmarknadsorganens synpunkter i olika lokaliseringsfall; ömsesidig kontakt är absolut nödvändig i alla fall, där en förändrad lokalisering förutsätter rörlighet hos arbetskraften. Kontakten behöver icke nödvändigtvis endast avse den arbetsförmedlande verksamheten. Den kan även komma att beröra understödspolitik och yrkesutbildning. Lokaliseringspolitiska bedömanden kunna mycket väl tänkas motivera särskilda bidrag för att stimulera avflyttning från en ort, där en industri nedlagts, exempelvis så att arbetare på en ort, som drabbats av strukturarbetslöshet, få möjlighet att utan förlust avyttra en bostad, som binder dem på orten.¹

c. *Byggnadsregleringen.* Som nämnts i kap. III har byggnadsregleringen på ett betydelsefullt sätt inverkat på näringslivets lokalisering. Vi förutsätta att så länge byggnadsregleringen i en eller annan form finns kvar, så bör den utövas under hänsynstagande till den lokaliseringspolitik, som i övrigt bedrivs. Skulle ett fristående lokaliseringsorgan inrättas, är det således viktigt att detta organ får möjlighet att yttra sig över de ansökningar om byggnadstillstånd, som äro av betydelse ur lokaliseringspolitisk synpunkt.

I de flesta fall är det emellertid önskvärt att lokaliseringsfrågan är klarlagd före prövningen av byggnadstillståndet. Det är därför väsentligt att samråd med lokaliseringsorganet sker på ett så tidigt stadium av ett planerat byggnadsföretag som möjligt. Att lokaliseringsfrågan blir utredd på ett tidigt stadium ligger ju icke minst i den tillståndssökande företagarens intresse. Före en framställning om byggnadstillstånd har företagaren alltid vidtagit en del förberedelser — transport- och marknadsanalyser, förhandlingar om inköp av tomtmark etc. För att besparas tid och kostnader på ett projekt, som ur lokaliseringsynpunkt icke kan godtagas, bör företagaren

¹ För problem som beröra denna fråga se Betänkande rörande hjälp åt egnahemsägare och bostadsrättshavare som drabbats av arbetslöshet. SOU 1949:49.

ha möjlighet att som ett första led i sin planering inhämta ett förhandsbesked från lokaliseringsorganet beträffande dess inställning till frågan om företagets lokalisering.

I sakens natur ligger att lokaliseringsfrågan bör bedömas icke enbart ur de synpunkter, vilkas tillvaratagande åsyftas med det nuvarande tillståndstvånget, utan även ur de andra synpunkter av social och ekonomisk karaktär, som i allmänhet skola beaktas av lokaliseringsorganet.

Det här ovan anförda har närmast avsett tillståndstvång för industribyggelse. Tillståndstvånget för *bostadsbebyggelse* och dess samordning med lokaliseringspolitiken får givetvis bedömas delvis utifrån andra utgångspunkter, beroende på den administrativa ordningen vid dessa ärendens behandling. Det är sålunda i vissa fall lämpligt att jämväl bostadsstyrelsen informeras om lokaliseringsorganets inställning till uppkommande lokaliseringsfrågor. Bostadsfrågorna skola i övrigt behandlas i det följande avsnittet.

Bland övriga anläggningar som falla under byggnadsregleringen spela de inom *kommunikationsväsendets* område den största rollen ur lokaliserings-synpunkt. I en del fall bli dylika anläggningar bedömda ur lokaliserings-synpunkt i samband med bebyggelseplaneringen och/eller den lokaliseringsplanering, vi skola beskriva i nästa kapitel. I dylika fall böra vid beredningen av ärendena inom den tillståndsbeviljande myndigheten tillgängliga upplysningar inhämtas från respektive planeringsmyndigheter. I andra fall åter kräves samarbete med de myndigheter — närmast väg- och vattenbyggnadsverket och statens järnvägar — som handha kommunikationsfrågor.

Vad vi sist anført om vikten av samverkan med de myndigheter, som handlägga frågor föranledda av den nuvarande byggnadsregleringen, innebär endast att så länge bestämmelser om tillståndstvång äro i kraft, är det av betydelse att lokaliseringspolitiska synpunkter i största möjliga utsträckning få göra sig gällande vid handläggningen av tillståndsfrågor. Frågan om behovet av en tillståndsgivning ur lokaliseringspolitisk synpunkt skall behandlas nedan i avsnitt 5 C: »Tillståndsgivning».¹

d. *Bostadspolitiken*. Under de senaste decennierna ha av olika anledningar statsmakterna påtagit sig allt större ansvar för bostadsförsörjningen. Den svenska bostadspolitiken har för närvarande en omfattning, som gör den till en av de mest betydelsefulla samhälleliga verksamheterna. Bostadspolitiken har nära samband med andra grenar inom socialpolitiken, befolkningspolitiken icke minst. Också för lokaliseringspolitiken måste denna verksamhet vara av synnerlig betydelse.

De författningar och regler för bostadspolitiken, som utformats av statsmakterna, beröra dels befolkningen i dess helhet genom sitt allmänna syfte

¹ Se sidan 117.

att nå en högre bostadsstandard, dels vissa grupper av befolkningen, exempelvis barnrika familjer, dels ock bebyggelse av viss karaktär. Av speciellt lokaliseringpolitiskt intresse är det förhållandet, att staten genom sin långivning till bostäder kan inverka icke blott på bostädernas utformning och i samband därmed även på hyreskostnaden, utan framförallt på bostädernas läge. Mest påfallande framträder detta genom den nuvarande samordningen av bostadspolitiken och byggnadsregleringen, varigenom kvotering sker av bostadsbyggandet inom kommunerna. Här gör sig ett direkt lokaliseringpolitiskt moment märkbart genom att orter med exempelvis viss typ av industri — exportindustri — kunna gynnas i olika avseenden. Detta instrument för lokaliseringpolitiken bortfaller givetvis om och när byggnadsregleringen slopas; men då kan i stället den av statsfinansiella hänsyn betingade begränsningen i långivningen komma att nödvändiggöra anordningar av samma verkan. Men bostadspolitiken innefattar även andra åtgöranden av lokaliseringpolitiskt intresse. Sålunda kunna bestämmelser inom ramen för bostadspolitiken utnyttjas för att nå en lösning av frågan om bebyggelsens lokalisering i riktning från glesbebyggda till tätbebyggda områden, där förutsättningar finnas för anordnande av gemensamhetsanläggningar av skilda slag. Detta är uppenbart av stort intresse ur de synpunkter vi diskuterat. I detta sammanhang bör också nämnas, att det är de bostadspolitiska organen som genom s. k. förbättringslån i viss utsträckning sörja för långivningen till separata anläggningar för vatten och avlopp på områden där gemensamhetsanläggningar saknas.

Den samhälleliga verksamheten inom bostadspolitikkens område kan således bli ett verksamt medel för att realisera de planer, som inom byggnadslagstiftningens ram uppgjorts beträffande markens användning. Dels härigenom, dels också genom sin allmänt samhälleliga funktion blir bostadspolitiken också ett medel att realisera den målsättning, som vi för lokaliseringspolitikens del angivit för befolkningens och näringslivets lokalisering. För den skull är det av betydelse, att icke blott de lokala bostadsförsörjningsplanerna utan även de allmänna riktlinjerna för bostadspolitiken i stort utformas under beaktande av lokaliseringssynpunkterna.

e. *Vatten- och avloppsfrågor.* Vid lokaliseringen av såväl industriföretag som bostadsbebyggelse är det av mycket stor betydelse att vatten- och avloppsfrågorna kunna lösas på ett tekniskt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. Det finnes sålunda kommuner, som kunna förses med anläggningar för vatten och avlopp till skäliga kostnader, om folkmängden förblir i stort sett oförändrad men för vilka även en relativt begränsad folkökning medför så stor kostnadsökning, att företaget kan genomföras endast med stora ekonomiska uppoffringar. I andra fall kan läget vara att en kommun vid nuvarande folkmängd icke kan bära kostnaderna för en tillfredsställande vatten-

och avloppsanläggning, men att kostnaderna bli rimliga, om man kan räkna med att befolkningsunderlaget växer. Det är därför önskvärt att samhällsliga åtgärder för olika områdens försörjning med vatten och avlopp kunna samordnas med de åtgärder, som kunna komma att företagas inom ramen för en samhällslig lokaliseringpolitik.¹

f. *Jordbrukspolitik*. Den pågående och planerade rationaliseringen av jordbruket måste på ett betydelsefullt sätt påverka bedömningen av olika lokaliseringsspörsmål. I kapitel VI skall diskuteras hur lokaliseringsplaneringen och jordbruksplaneringen böra samordnas. Här skall endast framhållas att det är nödvändigt att lokaliseringspolitik bedrivs i direkt kontakt med de myndigheter, som ha att svara för jordbruksplaneringen.

g. *Social- och kulturpolitik*. Statens åtgärder inom social- och kulturpolitik ha givetvis i första hand betydelse för bebyggelsens lokalisering genom att lokalerna för den verksamhet, som skall bedrivas, förläggas till ena eller andra platsen. Emellertid fattas inom dessa områden även andra beslut, som få en lokaliseringpolitisk effekt. Frågorna om vilka skolformer, som böra finnas inom olika bebyggelseområden samt i vilken takt och i vilken omfattning den högre undervisningen kan byggas ut, bli av stor betydelse både för bebyggelsen och näringslivets lokalisering. Exempelvis spelar tillgången på realskola och gymnasium i många fall en icke oväsentlig roll för lokaliseringen av industrier. Olikheten i skolstandarden är en av drivkrafterna till flyttningarna från landsbygden. Bl. a. ur lokaliseringssynpunkt är det angeläget att denna faktor, så långt görligt är, neutraliseras. Men detta kan ske endast i den mån alla barn i landet oberoende av bostadsort kunna för samma ekonomiska uppoffring få tillgång till den högre utbildningen.

Om den av 1950 års riksdag antagna skolreformens betydelse för lokaliseringen av olika skoltyper framhölls bl. a. följande i Kungl. Maj:ts proposition:

»Kommunikationernas utveckling har givit oss nya möjligheter att effektivt gestalta vårt skolväsen. Om man förr av tekniska nödvändigheter tvangs att räkna med ett skolsystem för städer och folkrika bygder, byggt på skolans huvudformer, och ett system av undantagsformer för avlägsna och slumrande bygder, så har nu en utjämning kunnat ske genom förbättringar, steg för steg, av skolväsendet långt ute i glesbygderna. Skolbyggnadernas och utrustningens standard har på samma gång höjts, olika skol-sociala åtgärder ha inletts, och barnen från fordom isolerade byar ha tack vare centraliseringen i större utsträckning, än eljest kunnat ske, blivit delaktiga av dessa framsteg. — — —

— — — De nuvarande realskolornas snabba utveckling har blivit möjlig endast genom att det forna inackorderingssystemet kunnat ersättas med dagliga skolresor.

¹ De problem som här berörts komma att behandlas av 1946 års vatten- och avlopps-sakkunniga.

Det är icke ovanligt, att hälften eller därutöver av lärjungeklientelet vid en samrealskola har baserat sin skolgång på de dagliga resorna mellan hemmet och skolan. Samma möjligheter måste tagas i bruk, när centralskolorna organiseras. Att dessa bli så mycket fler än de nuvarande realskolorna, innebär endast, att vissa grupper av lärjungar, som nu få underkasta sig mycket betungande resor, kunna få sin utbildning på närmare håll och att andra grupper äntligen få tillträde till en utbildning, som icke kunnat beredas dem inom det nuvarande skolsystemet, men det kan ej göra systemet med skolskjutsar överflödigt. — — —

— — — Om det gäller centralisering av lägre stadier, är däremot varsamhet påkallad. Man får aldrig tappa ur sikte, att skolskjutsarna i synnerhet för de yngre barnen kunna vara fysiskt och psykiskt påfrestande och att väntetider lätt uppstå, som icke alltid kunna utnyttjas för verklig återhämtning, för vila och lek. — — —
 — — — Remissvaren ge uttryck åt en vitt spridd uppskattning av bygdeskolornas verksamhet och icke minst av deras betydelse i ortens kulturella liv. Till sådana värden måste givetvis hänsyn tagas även vid centraliseringsfrågornas bedömning. — — — Det är mycket möjligt, att en specialutredning i sinom tid kan finnas påkallad rörande skolväsendets ordnande i vissa glesbygder, där vid genomförandet av reformen inackordering i skolhem kan bli erforderlig i större utsträckning.»¹

Av samma skäl få de principer, efter vilka exempelvis biblioteksverksamheten, verksamheterna inom teater, musik och konst bedrivs, betydelse för näringslivets lokalisering. Koncentration, kvantitativt och kvalitativt, av dessa verksamheter till enstaka orter verkar attraherande på bebyggelse och näringsliv. Decentralisation minskar deras betydelse som lokaliseringsbestämmande faktor.

Tillgången på yrkeskunnig arbetskraft är en lokaliseringsfaktor av mycket stor betydelse. En väl organiserad mångsidig och decentraliserad *yrkesundervisning* kan bli ett verksamt lokaliseringpolitiskt medel. Yrkesundervisningen kan utnyttjas för omskolning av arbetskraft i samband med undanröjandet av strukturarbetslöshet. Den ökar arbetskraftens möjligheter att anpassa sig till förändringar i produktionsinriktningen.

Några av de yrkesutbildningsfrågor, som här berörts, ha upptagits till behandling av 1946 års skolkommision. I direktiven för denna utredning påpekades bl. a. »önskvärdheten av en översiktlig kartläggning av arbetskraftstillgångarnas nuvarande och för de närmaste 10—15 åren beräknade 'överskottsområden', näringsvis såväl som geografiskt». Enligt direktiven skulle vidare kommissionen bl. a. undersöka frågan om den lämpliga förläggningen av olika yrkesskolor. Kommissionen har den 23/3 1950 begärt bli befriad från bedömningen av arbetsmarknadens sannolikt framtida utveckling, behovet av arbetskraft för olika yrken och näringar o. s. v. Övriga yrkesutbildningsfrågor äro emellertid under utredning.

Det är uppenbart att de frågor, som här nämnts, äro av största betydelse för en framtida lokaliseringpolitik. Det är därför önskvärt att riktlinjer för

¹ Proposition nr. 70 år 1950 sid. 237—239.

yrkesutbildningen uppdragas under hänsynstagande till lokaliseringssynpunkter.

h. *Elkraftspolitiken*. Utbyggnaden av landets försörjning med elkraft har väsentligt förbättrat möjligheterna för näringslivet att lokalisera sig till olika delar av landet. Redan nu kan elkraft erhållas på de flesta platser i landet och variationerna i kraftpriserna äro relativt begränsade. När nuvarande planer på landsbygdens elektrifiering om något decennium bli genomförda, kan man räkna med att elkraft kommer att finnas tillgänglig för mer än 95 % av landsbygdshushållen och att motorkraft kan erhållas på det alldeles övervägande antalet platser, där behov därav finnes. Föres dessutom då en sådan prispolitik, att priset på kraft blir utjämnat mellan olika orter, tenderar detta att ytterligare öka näringslivets rörlighet ur lokaliseringssynpunkt.¹

i. *Skattepolitiken*. Den *statliga* beskattningen är enhetlig över hela landet och utan betydelse för företagens lokalisering. Den *kommunala* beskattningen däremot får genom sin starka differentiering en betydande lokaliseringssynpolitisk effekt. En utjämning av de kommunala skattesatserna skulle medföra att beskattningen icke påverkade den företagsekonomiska lokaliseringssynpolitiken eller inverkade på de enskilda människornas val av bosättningsort. Det ligger dock icke i utredningens uppdrag att närmare gå in på de komplicerade skattetekniska problem, som det här är fråga om. Då olikheterna i den kommunala beskattningen emellertid äro sådana, att de tendera att skärpa de sociala olägenheterna av de nuvarande befolkningsrörelserna, finner utredningen sig böra understryka att en utjämning av det kommunala skattetrycket är angelägen ur lokaliseringssynpunkt. Denna fråga har varit föremål för ett flertal utredningar utan att kunna slutgiltigt avgöras. Utifrån de synpunkter utredningen har att företräda, finna vi det önskvärt att frågan upptages till förnyad prövning.

4. Forskning, utredning och rådgivning

En aktiv lokaliseringssynpolitik förutsätter ett väsentligt fylligare kunskapsmaterial i olika lokaliseringsfrågor än man för närvarande förfogar över. *Utrednings- och forskningsverksamheten* i lokaliseringsfrågor måste därför enligt vår mening intensifieras.

Till en del äro de utredningsuppgifter, som det här gäller, av den natur, att de normalt kunna anses ingå som led i olika myndigheters arbete. Till en del äro de av sådan natur, att de lämpligen böra studeras och lösas av

¹ Möjligheterna att trygga landets och särskilt den svenska landsbygdens försörjning med elkraft utredes av Elkraftsutredningen av år 1943.

särskilt tillkallade sakkunniga. Till en del, slutligen, äro dessa undersökningar av sådan art, att de böra utföras vid universiteten och högskolorna.

Inom arbetsmarknadsstyrelsen har sektionen för social planläggning registrerat såväl av skilda organ verkställda utredningar rörande för lokaliseringspolitiken betydelsefulla förhållanden på olika platser som general-, region- och jordbruksplaner för olika orter och områden. Vi anse att ett centralt lokaliseringsorgan bör fortlöpande och systematiskt följa allt utrednings- och forskningsarbete av betydelse för lokaliseringspolitiken. När så erfordras bör organet taga initiativ till samordning av pågående arbeten eller till att viktiga problem bli föremål för utredning.

Det finns anledning särskilt understryka vikten av att enskilda forskare och offentliga vetenskapliga institutioner stimuleras att ta upp lokaliseringsfrågor till intensifierat studium. Snart sagt alla samhällsvetenskapliga forskningsområden — nationalekonomien, statistiken, sociologien, näringsgeografien etc. — erbjuda forskningsuppgifter, vilkas närmare studium kan vara ägnat att klargöra olika orsakssammanhang i fråga om näringslivets och befolkningens lokalisering. Självfallet bör denna forskning ske förutsättningslöst och i vedertagna fria former. Detta utesluter emellertid icke organiserad kontakt mellan de enskilda forskarna och de vetenskapliga institutionerna å ena sidan och ett centralt organ för statlig lokaliseringspolitik å andra sidan. En sådan forsknings- och utredningsverksamhet får givetvis sin kanske största betydelse genom att den utgör det nödvändiga teoretiska underlaget för en praktiskt inriktad lokaliseringspolitik, vare sig denna bedrivs genom planering, individuell rådgivning eller på annat sätt. Den har emellertid även en direkt betydelse som lokaliseringspolitiskt »instrument». Om det föreliggande kunskapsmaterialet på ett lättfattlig sätt göres tillgängligt för enskilda näringsidkare, organisationer och sådana statliga och kommunala myndigheter, vilka i sin verksamhet ha att besluta om lokaliseringen av olika slags anläggningar, förbättras möjligheterna för valet av en »riktig» lokalisering.

De utredningsuppgifter, som här ovan berörts, torde i viss utsträckning få utföras lokalt inom ramen för den länsplanering, vi i det följande föreslå skola komma till stånd. Förutsättningen härför är emellertid att det inom länsorganen finnes sakkunnig utredningspersonal, som för den regionala planeringen inom länet och den lokala lokaliseringspolitiken kan insamla och sammanställa tillgängligt utredningsmaterial samt stå de länsplanerande myndigheterna till tjänst med att utföra huvudsakligen ekonomiska och sociala utredningar rörande näringslivets lokalisering. Utredningen återkommer i kap. VII till denna fråga.

Upplysning och rådgivning bör i första hand utnyttjas som medel för direkt påverkan av enskilda företags lokalisering. Motiveringen för att sam-

hället bör bedriva en upplysnings- och rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor är sammanfattningsvis följande:

Företagen ha intresse av att centralt och lättillgängligt få erforderliga upplysningar rörande sådana förhållanden, som äro av betydelse för deras ställningstagande i lokaliseringsfrågor, såsom markpriser, transportkostnader och icke minst arbetsmarknadsläget. Företagarna ha även intresse av att bli informerade om innebörden av upprättade översiktsplaner — general- och regionplaner samt jordbruksplaner. Förbättrade kunskaper ge företagarna ökade möjligheter att vid sidan av de företagsekonomiska synpunkterna ta hänsyn till både nationalekonomiska och sociala faktorer vid lokaliseringen av sina företag. Informationsverksamhet i lokaliseringsfrågor är ett sätt att öka effektiviteten inom näringslivet.

Upplysningsverksamheten måste ibland ta form av rådgivning i ett aktuellt lokaliseringsfall. Sedan ett företag — eventuellt efter upplysningar från lokaliseringsorganens sida — preciserat vilka orter, som ur företagsekonomisk synpunkt te sig som ändamålsenliga förläggningsorter, bör det icke vara uteslutet att det centrala lokaliseringsorganet uttalar att man ur samhällliga synpunkter finner lokaliseringen till en viss eller vissa alternativa orter önskvärd. Rådgivning av denna karaktär bör sålunda kunna ske då flera alternativa orter ur företagsekonomisk synpunkt äro likvärdiga men det ur samhälllig synpunkt föreligger stora skillnader mellan de olika alternativen.

Den rådgivningsverksamhet, som bedrivs av arbetsmarknadsstyrelsen och industriens produktionsråd, synes oss på ett utmärkt sätt ha uppfyllt de krav på goda kontakter och smidig anpassning, som böra ställas på en sådan verksamhet. Den har dock varit av relativt begränsad omfattning och haft begränsade resurser. Vidare torde det vara av värde för verksamheten, om den kan stödja sig på en regional lokaliseringsplanering. Vi utgå från att det givande samarbete mellan staten och det enskilda näringslivet, som redan etablerats, skall kunna fortsätta och intensifieras, om de organisatoriska förändringar i statens handläggning av lokaliseringsfrågorna, som vi föreslå i det följande, genomföras. Hur detta samarbete skall organiseras finns det anledning återkomma till i kap. VII.

Den lokaliseringpolitiska effekten av en upplysnings- och rådgivningsverksamhet beror på i vilken utsträckning företagarna komma att vända sig till lokaliseringsorganen eller med dem samarbetande organ inom näringslivet för att få upplysningar och råd och i vilken utsträckning de givna råden komma att följas. Emellertid har man anledning antaga, att de större och medelstora industriföretagen vid nyetablering eller flyttning i stor utsträckning komma att anlita det centrala lokaliseringsorganet för att få uppgift om förhållandena på olika aktuella lokaliseringsorter. Att centralt få tillgång till alla externa fakta, som behövas för att bedöma lokaliserings-

frågan, och slippa vända sig till en rad myndigheter och kommuner, är en sådan fördel, att den sannolikt kommer att utnyttjas i de flesta fall, där tveksamhet råder ifråga om val av lokaliseringsort.

Utredningen skall senare upptaga spørsmålet, huruvida tvångsåtgärder av något slag böra tillgripas, därest ett företag, vars lokalisering är ur samhällssynpunkt av större betydelse, skulle underlåta att anlita lokaliseringsorganets service. Dessförinnan skall utredningen dock till diskussion upptaga spørsmålet, huruvida samhället genom subventioner av ett eller annat slag bör söka påverka lokaliseringen i för samhället önskvärd riktning.

5. Speciella lokaliseringspolitiska åtgärder

A. Ekonomiska statliga åtgärder

a. *Individuella åtgärder.* Såsom framhållits i tidigare sammanhang — kapitel IV sid. 72 — kan det i en del fall hända, att den företagsekonomiskt riktiga lokaliseringen icke sammanfaller med den nationalekonomiskt riktiga. Om den enskilde företagaren då tillmötesgår samhället i fråga om lokaliseringen, kan det i och för sig anses berättigat, att delta subventionerar honom för den förlust han lider genom att förlägga sin verksamhet på en sämre plats än den företagsekonomiskt ideala.¹ Det kan emellertid anmärkas att det i regel är svårt att göra de ekonomiska kalkyler som här förutsatts; felmarginalen kommer sannolikt att i många fall bli betydande och gör det svårt att i praktiken bedöma om en subvention är ekonomiskt berättigad eller ej.

I princip kan naturligtvis ett motsvarande resonemang föras i fråga om subventioner till enskilda företag, när sociala skäl av den karaktär, som vi tidigare diskuterat, tala för förläggning av ett företag till en ort, som ur företagsekonomiska eller nationalekonomiska synpunkter är sämre än den ort företaget själv valt; en subvention är berättigad upp till den gräns där subventionen motsvarar den sociala fördel, som erhålles genom den ändrade lokaliseringen. Svårigheterna att bedöma det berättigade i en subvention

¹ Antag att en nationalekonomiskt riktig lokalisering medför att ett företag måste flytta från den företagsekonomiskt ideala platsen till en plats med högre kostnader för företaget. För samhällets organ kan det då ur ekonomisk synpunkt te sig motiverat att subventionera företagaren för den inträffade kostnadsökningen, när den förändring i hans lokalisering, som därigenom uppnås, innebär antingen att minst motsvarande direkta utgifter för samhället bortfalla eller att samhället får en inkomstökning, som är lika med eller större än subventionen. Problemet kanske bedömes annorlunda, om den nationalekonomiska vinsten av en förändrad lokalisering icke direkt framträder i statens eller kommunens utgifter eller inkomster. Så behöver t. ex. icke bli fallet, om den förändrade lokaliseringen motiveras av en önskan att mobilisera eljest outnyttjade arbetskraftsresurser. Den reala nationalekonomiska vinsten, som göres vid en riktig lokalisering, beröres emellertid i och för sig icke av om samhället subventionerar företaget eller icke. Subventioneringen innebär endast en inkomstomfördelning mellan skattebetalarna och företagaren.

av denna karaktär bli emellertid ännu större än i föregående fall. Det är svårt att mäta den sociala fördel, som uppstår, när ett företag lokaliseras till en ort, och det är framförallt svårt att ange vilken kostnad, som är rimlig för att tillgodose den. Det blir med andra ord mycket vanskligt att avväga, när en subvention är berättigad och vilken subvention som är rimlig för att nå en viss målsättning.

I båda dessa fall gäller dessutom att de enskilda företagen kunna lockas att utnyttja stödåtgärderna, så att de kräva ekonomiskt stöd för en förläggning, som de i och för sig skulle vara beredda att utföra, även om särskilda åtgärder icke vidtagits. Det finns exempel på att enskilda företag skaffat sig betydande ekonomiska fördelar genom att spela ut olika kommuner mot varandra. Vidare kunna ekonomiska bidrag av denna karaktär bli orättvisa i den meningen, att ett företag, som erhåller bidrag för att det skall lokalisera sig till en viss plats, får en fördel i förhållande till de konkurrerande företag, som tidigare förlagts till denna ort och få bedriva sin verksamhet helt utan stöd.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen, att största varsamhet bör iakttagas vid användande av individuella bidrag som medel för lokaliseringspåverkan. Betänkligheterna kunna emellertid få ge vika i de fall, då betydande sociala vinster kunna ernås medelst begränsade bidrag från det allmänna. Det finns sannolikt en rad fall, då ur företagsekonomisk och även ur nationalekonomisk synpunkt lokaliseringen av en företagsenhet är tänkbar till flera ur dessa synpunkter praktiskt taget likvärdiga platser, medan samtidigt dessa alternativ äro mycket olika ur social synpunkt. Genom en obetydlig förmån kan det då kanske vara möjligt att påverka företaget att välja den ort, som socialt är den mest önskvärda.

Vi ha här allmänt diskuterat lämpligheten av att med individuella ekonomiska stödåtgärder påverka *enskilda* företags lokalisering. De synpunkter vi anført måste uppenbarligen äga giltighet även i de fall då staten själv uppträder som företagare och för lokaliseringen av statliga anläggningar överhuvudtaget. När det gäller de statliga affärsdrivande verkens produktionsenheter, få de företagsekonomiska nackdelarna av en viss lokalisering vägas mot de nationalekonomiska och sociala olägenheterna av en lokalisering på en plats med exempelvis särskilt låga transportkostnader eller andra ur företagsekonomiska synpunkter gynnsamma villkor. Staten får med andra ord vara beredd att ta en förlust, som kan drabba en detalj av den statliga verksamheten mot de fördelar som allmänt nås på det sociala planet. Det synes oss böra övervägas, om icke sådana förluster, i den mån dessa drabba de affärsdrivande verken, böra avskrivnas genom anslag på driftsbudgeten.

Följande exempel kan åskådliggöra denna konkurrens mellan å ena sidan företagsekonomiska och å andra sidan nationalekonomiska och sociala synpunkter:

I statsverkspropositionen till 1947 års riksdag framlade Kungl. Maj:t förslag om uppförande av en ny central beklädnadsverkstad samt anvisande av för detta ändamål erforderliga investeringsanslag under försvarets fabriksfond. Departementschefen uttalade efter att ha diskuterat för- och nackdelar vid olika alternativ ifråga om förläggningssort att valet stode mellan två orter: Degerfors i Örebro län och Kramfors i Västernorrlands län. Med hänsyn till att högre fraktkostnader voro förenade med en förläggning till Kramfors, tillstyrktes en förläggning till Degerfors. Statsutskottet, som förordade bifall till förslaget i övrigt, fann icke de av statsrådet anförda skälen om Degerfors som den mest lämpliga orten till alla delar övertygande. Enligt utskottet hade i vissa motioner lika starka skäl anförts för en förläggning till Kramfors. Avgörandet i fråga om förläggningssorten borde få bli beroende på resultatet av en förnyad omprövning i ärendet, därvid problemet borde närmare skärskådas även ur sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Utskottet ansåg emellertid hinder icke föreligga mot att riksdagen redan då anvisade de för byggnadens uppförande och utrustning erforderliga medlen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Den 26 november 1948 anmälde genom underdånig skrivelse försvarets fabriksstyrelse, som saknade »förutsättningar att bedöma frågan om förläggningssplats för den nya verkstaden ur sociala och samhällsekonomiska synpunkter» att styrelsen, sedan vissa ändrade förutsättningar av driftsekonomisk art uppstått, ansett sig böra ånyo underställa frågan Kungl. Maj:ts prövning. Inom fabriksstyrelsen hade nämligen med utgångspunkt från dagsläget gjorts en ny undersökning rörande skillnaden i driftskostnader vid en förläggning till antingen Kramfors eller Degerfors. Med hänsyn till att de båda orterna, som vid tidpunkten för riksdagens behandling av frågan varit i samma dyrortsgrupp (C, Kramfors dåv. munic.-samh. dock i D) numera hade olika dyrortsgruppering — Kramfors hade placerats i dyrort IV och Degerfors i II — skulle en förläggning till Degerfors medföra en besparing å lönekotot för tjänstemännens del å 11.000 kronor och för arbetarnas del å 82.000 kronor eller tillhoppa 93.000 kronor. Då fraktkostnadsskillnaden utgjorde 24.000 kronor till Degerfors förmån, skulle en förläggning till Kramfors medföra en årlig ökning av driftskostnaderna med 117.000 kronor.

Genom underdånig skrivelse den 22 december 1949 anmälde försvarets fabriksstyrelse att Degerfors icke lämpligen borde ifrågakomma som förläggningssort främst på grund av vissa ändrade arbetsmarknadsförhållanden. Istället föreslog styrelsen — efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen — förläggning av beklädnadsverkstaden till Storfors i Värmlands län. Beträffande de samhälleliga och sociala skäl, som åberopats för en förläggning till Kramfors, anförde styrelsen att hur betydelsefulla dessa synpunkter än voro, desamma kunde tillerkännas avgörande betydelse endast under förutsättning, att verksamheten kunde drivas på platsen på ett ekonomiskt sätt. I sammanhang med att en ny beklädnadsverkstad första gången var föremål för riksdagens övervägande hade — fortfarande enligt styrelsen — det särskilt framhållits, att vid den på fabriksstyrelsen ankommande utredningen uppmärksamhet borde ägnas såväl åt spörsmålet om förläggningssortens belägenhet i dyrortshänseende som åt övriga för ett gott resultat av verksamheten betydelsefulla faktorer. Styrelsen fann att, därest icke från statsmakternas sida särskilda åtgärder vidtoges, styrelsen knappast kunde driva verksamheten i Kramfors på ett ekono-

miskt sätt, i varje fall icke så länge den nuvarande dyrortsgrupperingen funnes. (Ärendet är f. n. föremål för ytterligare utredning.)

b. *Kollektiva åtgärder.* Med kollektiva stödåtgärder mena vi stödåtgärder, som avse att stödja samtliga företag eller företag av viss typ, som lokaliseras inom ett visst område. Åtgärder av denna karaktär, som påverka lokaliseringen av produktionsenheterna, kunna exempelvis vara att inom ett begränsat område tillämpa transportavgifter, järnvägstaxor el. dyl., som understiga gängse priser.

Som tidigare påpekats bedriver staten redan i stor utsträckning lokaliseringspolitik i denna mening. En rad järnvägslinjer i glesbebyggda trakter äro icke räntabla. Taxorna på Statens järnvägar för olika varuslag anpassas stundom med hänsyn till olika företags lokalisering och därav följande olikheter i konkurrensen från andra transportmedel. Även i de fall, då taxosänkningar av detta slag icke ha subventionskaraktär utan företagas för att järnvägstransporterna i fråga skola komma till stånd och medföra inkomstökning för järnvägsföretaget, kunna dock avvikelserna från nämnda taxor ha lokaliseringspolitisk effekt. Trafikpolitiken kan överhuvud ge en rad exempel av detta slag.

De skäl, som tala mot att samhället lämnar bidrag av subventionskaraktär till enskilda företag, kunna *icke* tillmätas samma vikt, när det gäller kollektiva som när det gäller individuella stödåtgärder. Ett oavvisligt krav på sådan subventionering bör emellertid vara, att man har bästa möjliga kalkyl över »subventionskostnaden» och de fördelar som denna väntas medföra.

Ett säkrare underlag för att bedöma om samhället bör vidtaga särskilda åtgärder för att stödja näringslivets utveckling inom ett visst område bör erhållas genom resultaten av den länsplanering, som utredningen föreslår skall komma till stånd, och genom den inbördes avvägning av de sålunda uppgjorda planerna, vilken bör ankomma på det centrala lokaliseringsorganet.

Om man vid en bedömning ur nationella synpunkter finner sociala eller nationalekonomiska skäl tala för att näringslivets utveckling i en bygd eller region stimuleras, kan enligt utredningens mening vägande erinringar icke resas mot att utnyttja särskilda ekonomiska stödåtgärder för detta ändamål. För en avvägning och bedömning av lokaliseringsfrågor av denna karaktär saknas ur rikssynpunkt emellertid för närvarande ett lämpligt forum.

c. *Slutsatser.* Vår inställning till statliga subventioner och bidrag som medel att påverka näringslivets lokalisering kan alltså sammanfattas på följande sätt.

Individuella subventioner till enskilda företag böra icke annat än i särskilda undantagsfall lämnas av staten. Kollektiva subventioner till stöd av näringslivet inom visst område kunna tänkas efter beslut i varje särskilt fall. Detta förutsätter dock, att fördelarna av särskilda åtgärder för att påverka näringslivet inom ett visst område klarlagts vid länsplaneringen och satts in i sitt rikssammanhang vid en central granskning. Kostnaderna för åtgärden böra vara utredda.

B. Kommunernas subventionspolitik

Vid vår diskussion om de ekonomiska stödåtgärderna ha vi endast uppehållit oss vid spørsmålet om och i vilken omfattning *staten* bör påverka enskilda företags lokalisering genom ekonomiska bidrag och hittills icke berört den komplikation av problemet, som betingas av att även *kommunerna* genom olika stödåtgärder söka påverka enskilda — och även statliga — företags lokalisering.

Som vi framhållit i kap. III avsnitt 3 ha kommunerna i lokaliseringssyfte väsentligen vidtagit två slags åtgärder. Det ena slaget omfattar planeringsåtgärder för befrämjande av ortens näringsliv men även upplysning och reklam kring ortens förutsättningar ur lokaliseringssynpunkt. Det andra slaget består av ekonomiska stödåtgärder av mer eller mindre utpräglad subventionskaraktär. Mot den förra typen av åtgärder finnes i och för sig intet att erinra. Befrämjandet av ortens näringsliv får anses vara en av kommunernas centrala uppgifter. En saklig information bedriven i sunda och lojala former kan icke vara annat än till nytta för näringslivet.

Beträffande den direkta ekonomiska understödsverksamheten blir problemet annorlunda.

Sedda ur den egna kommunens synpunkt kunna dylika stödåtgärder många gånger framstå som berättigade och rimliga. Detta gäller då kanske främst i sådana fall, där den kommunala stödåtgärden haft till syfte att motverka en inom kommunen rådande eller befarad arbetslöshet, eller där över huvud sociala motiv varit förhärskande.

Fall kunna givetvis förekomma, där en kommunal stödåtgärd kan leda till ett även ur lokaliseringssynpunkt gynnsamt resultat. Så kan exempelvis bli förhållandet, då kommunen kompenserar en företagare för den förlust, han eventuellt gör vid en ur allmänt samhällliga synpunkter önskvärd lokalisering till orten.

Den kommunala subventionspolitiken kan sålunda i enstaka fall och under vissa förutsättningar ha en gynnsam lokaliseringseffekt. De principiella erinringar utredningen anfört i fråga om statliga understöd som medel att påverka företagens lokalisering äga emellertid giltighet även när det gäller kommunala bidrag i samma syfte. Härtill kommer att en kommunal stöd-

åtgärd — till skillnad från en statlig — har till enda syfte att påverka lokaliseringen till förmån för den egna orten utan hänsyn till, huruvida denna lokalisering ur andra synpunkter är riktig. Den kommunala subventionspolitiken kan därför i mycket stor utsträckning snedvrída den lokaliseringsinriktning, som eftersträvas ur nationalekonomiska synpunkter och kan därför också äventyra resultatet av en allmän lokaliseringspolitik.

Utifrån de synpunkter utredningen främst har att företräda, komma vi därför till den slutsatsen, att *kommunerna icke genom subventioner böra påverka företagsenheternas lokalisering*. De lokaliseringpolitiska synpunkterna äro emellertid icke de enda, som kunna eller böra anläggas på denna fråga. Ett system med kommunerna auktionierande om ett företag ter sig föga värdigt och leder till även ur »samkommunala» synpunkter ogynnsamma ekonomiska verkningar. Icke minst från kommunalt håll har därför varnats för en alltför ohämmad konkurrenspolitik, vars resultat många gånger icke blir annat än ekonomiska tillskott till vissa företagare utan motprestation. Det berättigade i denna kritik minskas på intet sätt av att staten och landstingen gång efter annan funnit gott mottaga dylika kommunala subventioner. Det är tvärtom utredningens bestämda uppfattning att statliga myndigheter icke under några förhållanden böra göra sitt ställningsstagande i lokaliseringsfrågor beroende av kommunala subventioner.

Ehuru enighet i princip råder om det olämpliga i att kommunerna driva en dylik subventionspolitik och trots att lämnande av understöd i denna ordning i de allra flesta fall innebär ett klart överskridande av de i kommunallagarna fixerade gränserna för den kommunala kompetensen, har subventionspolitiken fortsatt att florerat tämligen obehindrat. De rättsliga korrektiven — överklagningsrätten och underställningsskyldigheten i vissa fall — äro uppenbarligen otillräckliga; överklagningsrätten, därför att denna endast tillkommer kommunmedlem och följaktligen sällan utnyttjas i fall varom nu är fråga, och underställningsskyldigheten, därför att den endast föreligger i särskilda fall. Utlåning av medel till enskild företagare blir sålunda icke ens indirekt föremål för underställning, därest lånet finansieras av disponibla medel eller av medel, som kommunen i sin tur upplånat med utnyttjande av den underställningsfria lånerätten. Borgensteckning kan också ske utan underställning enligt de regler som gälla för upplåning. Underställningsskyldigheten som sådan är f. ö. ett föga effektivt medel, beroende på att ett kommunalt beslut är bindande mot kommunen, oavsett resultatet av underställningsåtgärden. Kungl. Maj:t blir därigenom ställd i en tvångssituation, som väl i viss mån förklarar den relativt liberala bedömning, som utbildat sig i underställningspraxis.

Det kan då ifrågasättas, huruvida icke den motsättning, som existerar mellan den reella politiken och kommunernas formella befogenheter, bör ge anledning till en skärpning av reglerna för underställningsskyldigheten.

Kommunallagskommittén har i samband med en diskussion av kommunala subventioner ur rättslig synpunkt tagit upp frågan om en obligatorisk underställningsskyldighet av kommunala subventionsbeslut. Kommittén anför bl. a. (SOU 1947: 5, sid. 80):

Huruvida eller i vad mån subventioner av sistberörda slag (de egentliga industri-subventionerna) böra vara tillåtliga är däremot synnerligen tivelaktigt. Å ena sidan kan det ofta framstå såsom ett betydande intresse för en kommun att tillförsäkra kommunen en industri t. ex. för åstadkommande av en i näringsekonomiskt hänseende lämplig avvägning av olika näringsgrenar, för upptagande av överskottsarbetskraft etc. Ur kommunal synpunkt kan i dylika fall en subvention i en eller annan form synas berättigad, å andra sidan finnas starka skäl, som tala emot en fri subventionsrätt för kommunerna. Det kommunala auktionerandet i fråga om förmåner åt industrien är redan i och för sig en föga önskvärd företeelse. Vad som i detta sammanhang är av större vikt är emellertid, att kommunala initiativ och åtgärder på förevarande område kunna komma i motsättning till de pågående strävandena att åstadkomma en ur rikssynpunkt rationell lokalisering av näringslivet till olika orter och områden. En ohämmad kommunal konkurrens om industrien med lämnande av subventioner i allehanda former skulle allvarligt äventyra framgången för nämnda strävanden. Med hänsyn härtill synes man ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av den nuvarande restriktiva praxis i fråga om industrisubventioner. I alla händelser förefaller denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd. Det kan i detta sammanhang erinras om att vederbörande statsråd den 17 februari 1947 med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat sakkunniga för att utreda och avgiva förslag rörande näringslivets lokalisering. Enligt utredningens direktiv skall den bl. a. framlägga förslag rörande samordnade och enhetliga åtgärder från statliga myndigheters sida i lokaliseringsfrågor. Den skall vidare undersöka möjligheterna att utveckla systemet med en rådgivning rörande näringslivets lokalisering och angiva de åtgärder, som eventuellt kunna finnas erforderliga för att uppmuntra enskilda företag att välja lämplig förläggningsort. Utredningen skall slutligen överväga huruvida i vissa fall en särskild tillståndsgivning gällande företagens lokalisering kan anses erforderlig.

Det torde kunna antagas att utredningen kommer att behandla de uppgifter som böra ankomma på kommunerna i fråga om näringslivets lokalisering. Enligt kommitténs mening är det lämpligt, att spörsmålet om den kommunala subventionsverksamheten och om en eventuell kontroll av densamma, byggd på skyldighet för kommunerna att underställa subventionsbeslut myndighets prövning eller anordnad i annan form, i första hand blir föremål för undersökning i nämnda sammanhang.

Ett centralt lokaliseringsorgan kommer under sitt arbete att fortlöpande få kontakt med lokaliseringsfall där kommunala subventioner äro ifrågasatta. Genom upplysning och rådgivning blir det då möjligt för lokaliseringsorganet att påverka kommunernas beslut.

På lång sikt torde en förnuftigare avvägd kommunal lokaliseringspolitik kunna vinnas genom att densamma inordnas i sitt stora sammanhang: lokaliseringen av näringslivet överhuvud taget. Särskilt betydelsefull framstår därvid den samordning av lokaliseringpolitiken och översiktsplaneringen,

som vi föreslå i det följande. Uppenbart är dock att åtskilliga faktorer i alla fall skulle kvarstå, som vore ägnade att animera en med subventioner förbunden kommunal lokaliseringspolitik. Sålunda kan det genom planeringsåtgärder icke förhindras att ett företag subventioneras, som redan är förlagt till en viss kommun men som står inför valet att stanna eller lokalisera sig till annan kommun. Utredningen har konstaterat att i närmare hälften av de undersökta fallen subventioneringen gällt just dylika lokaliseringsfall. Icke heller kan genom dylika åtgärder förhindras subventioner för att ernå en enbart ur skattesynpunkt förmånlig lokalisering. Ett exempel på en dylik subvention är Jönköpings subventionering av Svenska Tändsticksaktiebolaget, vilken endast hade till syfte att få bolagets säte flyttat till staden.

Det är vidare givet att vid behandlingen av de beslut om subventioner till företag, som enligt nu gällande regler komma under Kungl. Maj:ts prövning, bedömningen även bör avse beslutets ändamålsenlighet ur lokaliseringssynpunkt.

Skall härutöver överhuvudtaget införas en obligatorisk prövning av kommunala subventioner, måste denna enligt vår mening ske samtidigt med en prövning av den ifrågasatta lokaliseringens ändamålsenlighet. Därest lokaliseringen göres beroende av någon form av tillståndsgivning från statens sida, synes en eventuell underställningsskyldighet och den därav föranledda prövningen böra knytas till denna tillståndsgivning. Tillståndsgivning som lokaliseringsspolitiskt instrument skall behandlas i ett följande avsnitt.

Därest någon tillståndsgivning icke skulle komma till stånd eller denna skulle ges en sådan utformning att det icke går att därtill anknyta någon central prövning av de kommunala subventionerna, återstår endast möjligheten att skärpa underställningsskyldigheten. En sådan skärpning erbjuder många svårigheter. Som framgått av framställningen i kap. III finnas en mängd olika typer och graderingar av subventioner. I många fall kunna olika meningar råda om subvention överhuvudtaget föreligger.

Problemet om det är möjligt att komma till rätta med de kommunala subventionerna enbart genom att skärpa underställningsskyldigheten synes böra prövas som en del av spørsmålet om lämpligheten och önskvärdheten av att över huvud taget skärpa underställningsskyldigheten. Denna fråga synes därför böra upptagas till ny omprövning av kommunallagskommittén.

Varken lagstiftningsåtgärder eller andra åtgöranden från statsmakternas sida torde helt kunna undanröja subventioner och andra icke önskvärda utslag av den kommunala konkurrensen om företagen. När det gäller att länka de kommunala ambitionerna in på banor, som icke strida mot de allmänt nationalekonomiska strävandena, måste till sist de ansvariga kommunala myndigheterna själva göra den avgörande insatsen. Vi vilja emeller-

tid förmoda, att i och med att betydelsen av en riktigt genomförd lokaliseringspolitik blir allmänt insedd, så vidtagas efterhand också på övriga områden åtgärder, som harmoniera med eller underlätta genomförandet av en sådan politik också för kommunernas vidkommande.

C. Tillståndsgivning

a. *Allmänna synpunkter.* Därest i det föregående diskuterade utvägar att påverka näringslivets lokalisering — upplysning, rådgivning och större hänsynstagande till lokaliseringssynpunkter i statens och kommunernas olika verksamheter — icke medföra önskade resultat, uppstår frågan om samhället som »en sista utväg» skall ha möjlighet att genom tillståndstvång förhindra en lokalisering, som ur samhällets synpunkt anses olämplig.

Tillståndsgivning som medel att kontrollera etablering av företag förekommer redan i ett flertal fall. Här kan erinras om bestämmelsen i 143 § byggnadsstadgan att inom område på landet, för vilket stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser ej fastställts, får nybyggnad av hotell, sjukhus, fabrik eller annan industriell anläggning ej äga rum, med mindre länsstyrelsen prövat att denna ej är olämplig med hänsyn till områdets naturskönhet, växtlighet e. dyl. eller ock till förefintlig från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse eller på grund av fasta fornlämningar m. m. Beviljande av dispens från eventuellt nybyggnadsförbud innebär också en sådan från »fall till fall»-prövning. Andra exempel äro de förbud mot viss nyetablering, som av militära eller sanitära skäl genomförts inom vissa områden, från vilka förbud kan dispensereras efter prövning.

Den nuvarande byggnadsregleringen kan, som tidigare i detta kapitel berörts, utnyttjas som lokaliseringsspolitiskt instrument. Under denna lagstiftnings tillämpningsområde faller dels uppförande av hus av alla slag, dels olika slag av anläggningsarbeten, såsom anläggande av väg, järnväg, bro, hamn, vatten- eller avloppsledning. Från tillståndsgivning undantages endast ett fåtal noga specificerade byggnadsarbeten. Byggnadsregleringen berör vidare icke sådan etablering, som sker i redan befintliga lokaler, om dessa kunna utnyttjas utan om-, till- eller nybyggnad.

Utformningen av en tillståndsgivning för att kontrollera företagsetablering ur lokaliseringssynpunkt måste bli beroende av vad man vill nå med prövningen. Tillståndstvång i en eller annan form kan enligt vår mening diskuteras för att uppnå följande syften.

Å ena sidan kan samhället i speciella fall önska hindra sådan lokalisering, som är uppenbart felaktig ur samhällssynpunkt, oberoende av var i landet lokaliseringen sker eller vilken sorts verksamhet det är fråga om. En planerad lokalisering kan t. ex. framstå som helt olämplig ur arbetsmark-

nadssynpunkt eller ur försvarssynpunkt eller kräva orimligt stora investeringar av det allmänna.

Å andra sidan kan samhället önska att genom kontroll av företagsetableringen inom en viss ort — eller en region — söka inverka på inflyttningen till eller utflyttningen från orten och därigenom förhindra en expansion som för orten (regionen) eller för landet i övrigt bedömes som skadlig.

b. Förbud i speciella fall. Det första alternativet förutsätter alltså att förbud för en planerad lokalisering kommer att bli aktuell endast i vissa speciella fall, där samhället icke med andra medel kan förhindra den olämpliga lokaliseringen. Det kan ifrågasättas, om man icke skulle kunna komma till rätta med sådana lokaliseringsproblem genom en lagstiftning, som gav Kungl. Maj:t rätt att efter anmälan från lokaliseringsorganet förhindra nyetablering i fall, där lokaliseringen är uppenbart olämplig ur samhällets synpunkt. Kan i lag preciseras när en lokalisering skall betraktas som olämplig, återstår det tekniskt-praktiska problemet hur lokaliseringsorganet i tid skall kunna få kontakt med sådana lokaliseringsfall som, om de genomfördes, vore olämpliga ur samhällssynpunkt. Måhända kunde detta lösas genom fortlöpande kontakter — och eventuellt viss rapportskyldighet — mellan å ena sidan lokaliseringsorganet och å andra sidan arbetsmarknadsorganen och kommunala organ. De problem, som kunna uppstå om det eventuellt gäller att avgränsa vilka verksamheter en sådan lagstiftning skall omfatta, skola behandlas vid diskussionen av det följande alternativet.

c. Tillståndsgivning för att begränsa ett samhälles eller en regions utveckling. Är syftet med tillståndsgivningen att begränsa företagsetableringen och därigenom påverka befolkningsutvecklingen inom en ort eller en region, blir problemet delvis ett annat. Utredningen anser att en fortsatt stark expansion av rikets största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö, kan komma att medföra så allvarliga samhällsproblem, att särskilda åtgärder för att förhindra en sådan utveckling kunna bli aktuella. Problemet är särskilt brännande för Stor-Stockholm.

Om man önskar begränsa Stockholmsregionens expansion, måste man först klargöra, vilka faktorer som bestämmer befolkningsutvecklingen och särskilt inflyttningen av människor till regionen. En sådan analys bör göra det möjligt att bedöma i vilken grad det över huvud taget går att påverka Stor-Stockholms befolkningsutveckling genom att påverka etableringen av nya verksamheter. Härefter måste utredas i vilken utsträckning etableringsverksamheten kan begränsas genom andra lokaliseringspolitiska medel än tillståndsgivning. Icke enbart behovet av tillståndsgivning utan även utformningen av denna måste bli beroende av, i vilken utsträckning andra medel än tillståndsgivning kunna användas och ge resultat. Om resultatet av diskussionen blir att man för att nå önskad effekt måste försöka kontrollera

företagsetableringen genom någon form av tillståndsgivning, begränsas problemet i slutskedet till en utredning av hur vidsträckt en sådan kontroll behöver göras för att den önskade effekten på befolkningsutvecklingen skall uppnås. Behöver kontrollen omfatta alla verksamheter eller endast visst slags verksamheter, t. ex. industriell verksamhet? Kan kontrollen begränsas endast till större verksamheter eller måste den omfatta all nyetablering? Sedan det i den utsträckning det är möjligt klarlagts hur pass omfattande kontroll som erfordras för att nå en viss effekt, återstår det administrativa problemet om det är möjligt att praktiskt genomföra en sådan kontroll. I syfte att belysa dessa problem återger utredningen i det följande utan anspråk på fullständighet några synpunkter på förutsättningarna att begränsa Stor-Stockholms expansion.

d. *Tillståndsgivning för Stor-Stockholm?* Det är icke möjligt att utan tillgång till närmare utredningar ange, vilka faktorer som spelat den avgörande rollen för Stor-Stockholms snabba tillväxt under de senaste decennierna.¹ Tillgängliga källor visa att lokaliseringen av större industriella produktionsenheter till regionen skett endast i begränsad omfattning och sannolikt icke spelat någon avgörande roll för utvecklingen. I stor utsträckning torde de nya industrier, som lokaliserats till Stockholm under senare år, varit starkt bundna till den lokala marknaden. Detta har exempelvis gällt de flesta företagen inom livsmedelsindustrien, inom den grafiska industrien och till stor del även företagen inom den mekaniska industrien. Det förefaller vidare troligt att — mätt efter antalet sysselsatta — endast en mindre del av de industriföretag, som nyetablerats inom området, har varit sådana ur lokaliseringssynpunkt rörliga företag, för vilka en förläggning till annan plats än Stor-Stockholm överhuvudtaget varit ett realistiskt alternativ ur företagsekonomiska synpunkter. Å andra sidan är det tänkbart att många företag, som visserligen varit starkt bundna till stockholmsområdets marknad men samtidigt haft en relativt vidsträckt avsättningsmarknad, genom de successivt förbättrade kommunikationerna utan olägenhet skulle ha kunnat förläggas på större avstånd från marknadens centrum — inom eller utom Stor-Stockholmsregionen — än vad som faktiskt skett. Material för säkert omdöme på dessa punkter föreligger emellertid icke.

Det är vidare uppenbart att lokaliseringen till Stor-Stockholm av produktionsenheter inom hantverk, handel, samfärdsel samt offentlig och enskild förvaltning spelat en stor — kanske t. o. m. avgörande — roll som drivkraft i storstadens utveckling. Härvid bör observeras att den centrala, statliga och kommunala förvaltningens tillväxt relativt sett har varit mycket betydande

¹ Se dock analysen i följande arbeten: William-Olsson, W.: Stockholms framtida utveckling. Monografier utgivna av Stockholms kommunalförvaltning. Stockholm 1941. v. Hofsten, E.: Demografiska undersökningar av Stockholms folkmängdstillväxt. Stockholm 1942.

men absolut sett sannolikt varit av väsentligt mindre storleksordning än tillväxten av motsvarande verksamheter inom näringslivet. När det för Stor-Stockholms del gäller att söka åstadkomma en lämplig avvägning av befolkningsagglomerationen, måste tydligen sådana utpräglad storstadsbildande verksamheter, som de ovan nämnda, ägnas särskild uppmärksamhet.

Är det nu möjligt att med utnyttjande av de »icke tvingande» lokaliseringspolitiska åtgärder, som vi tidigare förordat, kunna påverka företags-etableringen och därmed befolkningsutvecklingen inom Stockholmsregionen i mer avsevärd utsträckning?

Bland de »individuella» åtgärder, som utredningen tidigare angivit vid upp-räkningen av möjliga lokaliseringspolitiska medel, har *rådgivningen* givits en framträdande plats. Möjligheterna att denna väg påverka befolknings-utvecklingen för Stor-Stockholm äro begränsade till de dock säkert icke få fall, där det efter närmare undersökning visar sig vara ur företagets egen synpunkt fördelaktigare att få en förläggning på annan ort. Däremot kan man icke alltid genom rådgivning påverka ens de fall, där lokaliseringen är likgiltig ur företagsekonomisk synpunkt, mycket mindre de fall, där förläggningen till en annan ort är förenad med vissa nackdelar ur denna synpunkt. Detta visar, enligt vad utredningen inhämtat, erfarenheten från den rådgivningsverksamhet, som f. n. bedrives genom arbetsmarknadsstyrelsen i samverkan med industriens produktionsråd. Det har förekommit fall där lokaliseringen av ett visst — ofta större — företag till Stockholm kunde förmodas få en mindre önskvärd samhällsekonomisk effekt, men där rådgivningen sannolikt icke skulle haft någon verkan utan det tvångsmedel som vägran att meddela byggnadstillstånd inneburit och där man icke heller på annat sätt utan tvång skulle kunnat nå en ur det allmännas synpunkt förnuftigare lokalisering. Detta har exempelvis varit fallet när ett höglöneföretag ansett sig ha goda utsikter att rekrytera arbetskraft inom Stockholmsregionen trots knapphet på arbetskraft inom området.

När i det föregående vissa »kollektiva» åtgärder angivits kunna utnyttjas som medel för lokaliseringspolitiken, ha vi närmast tänkt oss en situation, då dessa åtgärder skulle vidtagas för att *underlätta* lokaliseringen till en viss ort. Också när det gäller att *försvåra* lokaliseringen av verksamheter till en viss ort, t. ex. Stockholm, bör lokaliseringen kunna påverkas i önskad riktning genom dylika »kollektiva» åtgärder. I sakens natur ligger dock att uppgiften då blir mera grannlaga. I praktiken lär det sålunda bli svårt att driva en järnvägstaxepolitik, som sätter Stockholm i sämre ställning än andra orter, i varje fall om den taxepolitiska åtgärden innebär en fördyring av redan bestående företags fraktkostnader. Emellertid må framhållas, att man redan nu i vissa fall — det gäller exempelvis telefontaxorna — tilllämpar en ordning, som innebär att konsumenterna i Stockholm betala en avgift, som är större än de verkliga kostnaderna. Inom vissa gränser är

det sålunda möjligt att utnyttja dylika kollektiva medel även i det fall som här diskuteras. Naturligtvis måste vidare varje åtgärd, som syftar till att underlätta lokaliseringen till en annan ort än Stockholm, i och för sig ha en motsvarande negativ effekt för Stockholms del.

Som tidigare påpekats har *statsförvaltningens koncentration till Stockholm* icke varit utan betydelse för stadens expansion. Kunde denna förvaltning decentraliseras, skulle detta motverka en fortsatt tillväxt av staden. Den egentliga centralförvaltningens olika organ ha emellertid stort behov av fortlöpande kontakter med varandra, med regeringen och med näringslivets organisationer. De svårigheter som redan finnas att upprätthålla det samarbete, som är nödvändigt för att förvaltningen skall arbeta smidigt och effektivt, skulle accentueras om förvaltningarna spriddes till en rad platser ute i landet. Enligt vår uppfattning är det således knappast möjligt att förlägga den egentliga centralförvaltningen på någon annan ort än i rikets huvudstad. Om i övrigt statliga verksamheter eller delar av statliga verksamheter utan större olägenheter skulle kunna förläggas utanför Stockholm, kan icke sägas utan ingående undersökningar från fall till fall. Det kan erinras om att ett flertal stora industriföretag och industrikoncerner under senare år flyttat huvuddelen av sin administrativa verksamhet till landsorten och endast behållit ett mindre kontaktorgan i huvudstaden. I den mån man kunde genomföra en verklig decentralisering inom förvaltningen, d. v. s. överflytta arbetsuppgifter från centrala till lokala organ, så skulle även den önskade begränsningen av centralförvaltningen erhållas.

Utredningen anser det motiverat att uppmärksamhet ägnas möjligheterna att förlägga statliga verksamheter till andra platser än Stockholm.

Av särskilt intresse är huruvida ett lokaliseringpolitiskt tillfredsställande resultat kan nås genom *kommunala planeringsåtgärder enligt byggnadslagen*. Detta spørsmål är betydelsefullt icke minst till följd av de kommunal-ekonomiska verkningarna av lokaliseringen. Det berör direkt frågan om betydelsen av de åtgärder som kommunerna inom Stor-Stockholm vidtaga för att påverka befolkningsutvecklingen.

Utredningen har i annat sammanhang pekat på det motsatsförhållande, som kan uppkomma mellan staten och vederbörande kommuner, för den händelse ingrepp i ett eller annat avseende företagas från statens sida ifråga om lokaliseringen av näringslivets enheter. Detta problem måste givetvis bli accentuerat i ett område, där ett stort antal kommuner i inbördes konkurrens sträva efter företagslokalisering till den egna orten.

När det gäller Stockholms stad är det svårt att bedöma om en restriktiv politik ifråga om etableringen av nya verksamheter kommer att te sig önskvärd ur kommunens synpunkt eller icke. Å ena sidan har expansionen av staden under det senaste decenniet varit så stark och möjligheterna att bygga ut olika kollektiva anläggningar så begränsade att det föreligger ett

stort uppdämt investeringsbehov för bostäder, trafikaneläggningar o. s. v. Med hänsyn härtill skulle en begränsning av företagsetableringen i Stockholm vara till fördel. Å andra sidan arbetar staden med en generalplan, där man räknar med att det skall ske en fortsatt kraftig folkökning icke bara i Stor-Stockholm utan även inom stadens gränser. På basis av generalplaneprognoserna — som för Stor-Stockholm räknar med en folkmängd omkring 1970 av 1,2—1,4 milj. — pågår utarbetande av konkreta planer för omfattande trafikinvesteringar, bl. a. det kostsamma tunnelbanebygget. Dessa anläggningar dimensioneras med hänsyn till den förutsatta totalexpansionen. Det är icke otroligt att staden snart nog kan komma i ett läge, där den för att finansiera dessa omfattande investeringar anser sig böra söka öka skatteunderlaget genom att främja en ökad industriell verksamhet inom kommunen. Enligt vad vi erfarit reserverar även staden i sin generalplan mark för nya industriområden av betydande storleksordning.

Problemet är mer entydigt när det gäller förortskommunerna. Som bl. a. framhållits i samband med upprättandet av generalplan för Sollentuna köping¹, har den bostadsbebyggelse, som planlagts och många gånger i stor utsträckning även realiserats, skett under den klart uttalade förutsättningen, att bostadsbyggelsen — i varje fall den som sker i form av flerfamiljshus — är att betrakta som supplementär till en planerad, men i ytterst ringa omfattning genomförd industribebyggelse.

För att utröna omfattningen av förortskommunernas planering för nya industrier har utredningen tagit kontakt med Stockholms förorters samarbetsnämnd. En av samarbetsnämnden företagen enkät rörande befintlig och planerad industrimark redovisas i *tabell 17*. Som framgår av tabellen utnyttjas för närvarande av de 20 kommunerna 3,8 milj. m² industrimark. Härutöver fanns enligt fastställd stadsplan 2,1 milj. m² och generalplanerna uppta markområden om tillsammans ytterligare 6,7 milj. m². Det betyder alltså att av totalt tillgänglig industrimark i förortskommunerna 12,7 milj. m² är f. n. mindre än 1/3 utnyttjad.

Bl. a. med hänsyn till att runt kring Stockholm planlagts och som sagts även utbyggt bostadsområden, där befolkningen avses skola erhålla arbete å orten, kommer det sannolikt att från förortskommunernas sida resas krav på en ytterligare industrialisering av förortsområdet. Härtill kommer kommunernas intresse av skatteobjekt. Detta förhållande gör att de åtgärder, som från statens sida anses böra vidtagas i lokaliseringspolitiskt syfte när det gäller Stor-Stockholm, måste ske under hänsynstagande till de kommunala intressena. För att denna i och för sig självklara princip skall kunna genomföras, fordras emellertid i första hand en samordning av de ofta inbördes konkurrerande och motstridiga kommunala intressena inom kommungruppen. För att en enhetlig och mer genomtänkt lokaliseringsplane-

¹ Se Plan 1948: 1. En förortskommun generalplanerar.

Tabell 17. Industrimark m. m. i 1000 m². Stockholms förortskommuner år 1950.¹

a) ägd av kommunen (se dock not 2.) b) ägd av enskilda.

Kommun	A			B			C			Summa		
	För närvarande disponerad mark			Mark enligt fastställd stadsplan (utöver mark under A)			Mark upptagen i generalplan (utöver mark under A och B)					
	a	b	s:a	a	b	s:a	a	b	s:a	a	b	s:a
Solna	54 ²	117	171	31 ²	171	202	146 ²	470	616	231 ²	758	989
Sundbyberg	6	173	180	10	5	15	70	37	107	86	215	302
Järfälla	0	130	130	0	125	125	0	700	700	0	955	955
Sollentuna	0	348	348	102	177	279	0	844	844	102	1.369	1.471
Hammarby	0	60	60	0	115	115	0	0	0	0	175	175
Danderyd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stocksund	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Djursholm	0	9	9	0	3	3	0	0	0	0	12	12
Täby	12	46	58	0	77	77	0	765	765	12	887	900
Vallentuna	0	250	250	16	0	16	0	850	850	16	1.100	1.116
Österåker	0	74	74	18	255	273	0	275	275	18	605	623
Lidingö	0	569	569	0	68	68	37	291	328	37	928	965
Nacka	0	800	800	5	0	5	0	1.000	1.000	5	1.800	1.805
Boo	0	154	154	0	0	0	0	211	211	0	365	365
Gustavsberg	0	120	120	0	120	120	0	0	0	0	240	240
Saltsjöbaden	0	15	15	0	10	10	0	0	0	0	25	25
Tyresö	0	22	22	0	0	0	75	362	437	75	385	459
Österhaninge	0	196	196	0	20	20	20	0	20	20	216	236
Huddinge	(0,5)	10	10	600	0	600	400	0	400	1.001	10	1.010
Botkyrka	0	720	720	0	162	162	165	0	165	165	882	1.047
Summa	73	3.813	3.886	782	1.308	2.090	913	5.805	6.718	1.768	10.927	12.695

ring skall kunna komma till stånd inom regionen Stor-Stockholm är det alltså nödvändigt med något slags regional samverkan mellan de berörda kommunerna. En sådan samverkan bör även innefatta uppgörandet av gemensam regionplan. En regionplan kan visserligen icke ha någon större effekt, när det gäller att påverka utvecklingen inom Stor-Stockholm i förhållande till utvecklingen inom andra områden. Men genom att anpassa tillgängliga markområden efter behovet av nya företag och genom att minska konkurrensen mellan kommunerna kan planeringen minska Stockholmsområdets attraktionskraft och därigenom indirekt få en viss återhållande effekt på regionens folkmängd. Utredningen skall i nästa kapitel diskutera regionplanefrågan.

Om här diskuterade utvägar icke kunna ge önskat resultat, återstår möjligheterna att påverka utvecklingen genom *en prövning av företagsetableringen*.

Här möter först det tidigare berörda problemet, vilka verksamheter tillståndsgivningen skall omfatta. När det gäller Stor-Stockholm synes en be-

¹ På grund av avrundningar stämma icke alla vågräta summor.

² Därav ägd av staten under A) 54.000 m², under B) 19.000 m², under C) 36.000 m² eller tillhoppa 109.000 m².

gränsning av tillståndsgivningen till vissa speciella verksamheter föga ändamålsenlig.

Sedan det bestämts vilka slags verksamheter som lokaliseringsskontrollen, »tillståndsgivningen», skall omfatta, måste det klargöras vad som skall menas med »lokalisering» eller etablering av en verksamhet; preciseras de fall för vilka tillstånd skall sökas. En utväg vore att i likhet med den nuvarande byggnadsregleringen anknyta tillståndsgivningen till uppförandet av en byggnad eller anläggning. Härvid kommer man emellertid icke åt sådan etablering som kan utnyttja redan befintliga byggnader eller anläggningar.¹ Man riskerar därför att kontrollen kringgås. Det är dock icke lätt att finna något annat objekt för kontrollen. Tänkbara möjligheter vore att anknyta prövningen till anställning av arbetskraft eller till den golvyta (markareal) ett företag behöver utnyttja.² Bägge dessa alternativ bjuda på stora och i stort sett likartade svårigheter ur administrativ synpunkt. Om gränsen för de företag som skola kontrolleras sättes lågt, blir antalet företag som skall prövas mycket stort och kontrollen måste sannolikt göras relativt detaljerad. Bortsett från om det är möjligt att effektivt genomföra en dylik kontroll, kan man ifrågasätta, om man icke på detta sätt kommer att hindra sådan företagsamhet, som måste startas i liten skala, t. ex. när en företagare med små resurser men stor duglighet startar ett företag på sin hemort. Hindras han att starta där kan en önskvärd företagsbildning hindras. Sättes å andra sidan gränsen högt så kan kontrollen lätt kringgås genom att företag startas i liten skala. Det kan även bli svårt att fastställa vad som skall räknas som »nyetablering». Ett redan existerande företag kan i gamla lokaler ta upp en ny tillverkning som successivt utbygges.

Avgränsningen av det område, som en lokal lokaliseringsskontroll skall omfatta, kan till sist skapa särskilda problem. Man riskerar alltid att om företagslokalisering motverkas inom ett område, komma nya företag att i stor utsträckning förläggas omedelbart utanför det kontrollerade området.

e. *Slutsatser.* Vi anse oss icke slutgiltigt kunna taga ställning till huruvida tillståndsgivning bör införas som ett lokaliseringsspolitiskt instrument, varken när det gäller att förhindra olämplig lokalisering över huvud taget, eller när det gäller att förhindra lokaliseringen av nya företag till Stor-Stockholm. För det första anse vi att man bör avvakta om och i så fall i vilken form byggnadsregleringen kommer att kvarstå. Denna fråga utredes

¹ Det kan icke utan vidare avgöras om detta i praktiken skulle få någon större betydelse. Så skulle sannolikt icke bli fallet om kontrollen utsträcktes att omfatta även ombyggnader.

² Det kan anmärkas att i England har man när det gäller tillståndsgivning av detta slag anknutit prövningen till den golvyta som ett företag behöver disponera. Gränsdragningen är gjord så att företag som nystartas inom ett område, karakteriserat som »restricted area», och som kräva större golvyta än 900 m² skola ansöka om tillstånd hos centralt statligt organ. (Enl. Distribution of Industry Act 1945.) Se även Town and Country Planning Act, 1947, section 14.

för närvarande av en särskild kommitté. Därest någon form av investeringskontroll kommer att bibehållas kan det tänkas att en prövning av olika anläggningars lämplighet ur lokaliseringssynpunkt bäst kan lösas genom att anknytas till denna kontroll.

För det andra — och det är viktigare — anse vi att hela frågan bör ytterligare övervägas sedan erfarenheter vunnits av den utvidgade lokaliseringspolitiska verksamhet, som enligt vad vi i övrigt föreslagit, skall bedrivas.

Det ligger i sakens natur att lokaliseringsorganen i sin verksamhet böra följa och närmare överväga de olika problem, som berörts i diskussionen om tillståndsgivning.

VI. LOKALISERINGSPLANERINGEN OCH DEN ÖVERSIKTLIGA PLANERINGEN FÖR BEBYGGELSE OCH JORDBRUK

1. Lokaliseringsplanering

Lokaliseringspolitiska åtgärder böra vara grundade på utredningar, som klarlägga de sociala och ekonomiska konsekvenserna av olika lokaliseringsoptioner. Dessa utredningar böra så vitt möjligt bygga på en under längre tidsperioder genomförd organiserad samverkan mellan berörda myndigheter. Denna utrednings- och samordningsverksamhet kan betecknas som *lokaliseringsplanering*.

I viss utsträckning måste en sådan planering bedrivas i *nationell* skala. För att man skall kunna bedöma exempelvis sannolika förskjutningar i den totala sysselsättningen och lokaliseringen av produktionsenheterna inom en bransch av näringslivet, krävas utredningar och ställningstaganden, som ofta avse förhållanden inom landet i dess helhet. En utredning rörande en viss industribransch, som belyser förskjutningar i företagets lokala fördelning över landet, förändringar i sysselsättningen totalt och inom företag av olika storlek, företagsbildning och företagsdöd, kan sålunda utom att ge värdefull ledning för samhällsplaneringen inom orter och områden, där företag tillhörande industribranschen nu äro förlagda, även klarlägga i vad mån man har anledning räkna med en utvidgning och överflyttning av arbetsställen eller arbetskraft till andra områden inom riket.

Ett problem, som till synes är regionalt, vidgar sig ofta till att beröra även landsdelar utanför regionen. För planeringen av Sundsvallsregionen kan det exempelvis visa sig önskvärt att undersöka den sannolika framtida sysselsättningen vid existerande träindustrier och att klargöra, vilka förändringar i deras omfattning och lokalisering som kunna tänkas. Dessa frågor kunna icke bedömas enbart med material från träindustrierna i Sundsvallsregionen. Utredningsmaterial måste anskaffas även från andra delar av landet.

Många kommunikationsfrågor, som på ett avgörande sätt kunna påverka bebyggelsens och näringslivets lokalisering, måste även bedömas ur riks-synpunkter. Investeringar i järnvägar, större vägar, flygfält och hamnar påverka givetvis i första hand utvecklingen i den ort eller det område dit

anläggningen lokaliseras, men de få ofta återverkningar av stor betydelse för orter eller områden i andra delar av landet, kanske på stort avstånd från lokaliseringsorten.

En bedömning av fördelar och nackdelar av befolkningsrörelserna mellan olika landsdelar måste i huvudsak ske utifrån rikssynpunkter. Ett exempel på ett sådant problem utgör den starka folkökningen i Stockholmsregionen, som måste studeras med beaktande av att den påverkar befolkningsutvecklingen i praktiskt taget alla delar av landet.

Andra lokaliseringsproblem ter det sig naturligt att angripa *regionalt*, varvid området dock bör vara så stort, att förutsättningar föreligga för ett differentierat näringsliv och en differentierad bebyggelse. Lokaliseringsplaneringen inom ett sådant område bör ha två huvuduppgifter, nämligen att klargöra *dels* var olika produktionsenheter ur sociala och ekonomiska synpunkter böra förläggas inom området och *dels* vilka åtgärder som erfordras för att den lämpliga förläggningen skall komma till stånd.

Den förra uppgiften står i nära samband med det tidigare angivna syftet att främja en utveckling mot väl avvägda regioner. Detta innebär utredning av och ställningstagande till problem av följande typ: På vilka orter eller inom vilka områden behövas nya verksamhetsgrenar eller företag för att exempelvis motverka en pågående eller förutsedd folkminskning? Vilka samhällens utveckling bör främjas med hänsyn till den omgivande jordbruksbygdens behov av kulturella och ekonomiska stödjepunkter? Vad finns det för förutsättningar att bygga ut näringslivet på olika platser — exempelvis i fråga om jordbruk, industri, hantverk, handel, offentlig verksamhet? Ställningstagandet till dylika frågor vid planeringen torde till en början få inriktas på att söka precisera de allmänna och nationalekonomiska skäl, som tala för lokalisering av respektive verksamhetsgrenar och företag till olika orter. Dessa preliminära synpunkter böra sedan, när konkreta projekt bli aktuella, konfronteras med å ena sidan de företagsekonomiska förutsättningarna att förlägga industriell eller annan verksamhet till dessa orter, och å andra sidan sådana ekonomiska, sociala och försvarspolitiska rikssynpunkter, som i främsta rummet böra företrädas av ett centralt organ för lokaliseringsfrågor.

Den senare uppgiften — att klarlägga lämpliga åtgärder för att en önskad förläggning skall komma till stånd — innefattar undersökning av vilka krav på t. ex. kommunikationer, markreservationer och kollektiva anordningar av olika slag som en lokalisering i enlighet med de i föregående stycke omnämnda synpunkterna skulle medföra.

Mot bakgrunden av föregående resonemang framstår det som otillfredsställande att begränsa *den regionala lokaliseringsplaneringen* till så små områden som endast en eller ett par kommuner. Lokaliseringsplaneringen måste, såsom redan uttalats, avse så stora områden att de ha utrymme för

ett differentierat näringsliv och en differentierad bebyggelse. För att helt fylla detta anspråk skulle krävas en ny regional indelning av landet enbart för detta ändamål.¹ Detta skulle emellertid möta åtskilliga, särskilt administrativa svårigheter och omintetgöra syftet att genom lokaliseringsplaneringen samordna den omfattande statliga planering för samhällsändamål, som nu bedrivs länsvis av en rad till länsstyrelserna eller länen knutna organ. Inom länen finnes redan en arbetsapparat, som kan utnyttjas för lokaliseringspolitiska planeringsuppgifter. Det kan framhållas, att alla förslag till bebyggelseplaner passera länsstyrelse och länsarkitekt vare sig de skola fastställas av länsstyrelsen eller underställas Kungl. Maj:ts prövning. Länsstyrelserna ha beslutanderätten i många frågor, som äro av stor vikt för lokaliseringsplaneringen. De administrativa förhållandena äro med andra ord sådana, att om länen väljas som enheter för den regionala lokaliseringsplaneringen, utredningar och andra arbeten kunna igångsättas efter blott små personella förändringar och med jämförelsevis obetydliga kostnader. En fullständigt ny regionindelning skulle kräva omfattande och dyrbara organisatoriska anordningar. Det kan vidare nämnas att ur utredningssynpunkt länen äro lämpliga arbetsenheter, då statistiska uppgifter sedan gammalt äro grupperade länsvis.

Främst av dessa skäl anser utredningen att *länen böra läggas till grund för den regionala lokaliseringsplaneringen.*

Länsgränserna böra likväl icke få utgöra hinder för att låta undersökningar och bedömningar avse områden på bägge sidor om en länsgräns, om sakliga skäl tala härför. Länsgränserna äro ingalunda alltid gränser för naturliga närings- och bosättningsregioner. I dylika fall bör samarbete komma till stånd mellan olika län, vilket kan ske på flera sätt. Antingen kan direkt kontakt tagas mellan länsorganen i angränsande län, eller kan det centrala organ för lokaliseringsfrågor, som utredningen föreslår, förmedla sådan kontakt och se till att planeringen samordnas mellan länen. Där så är lämpligt bör även lokaliseringsorganet i länet i vissa fall kunna få medgivande att sträcka ut lokaliseringsplaneringen för länet till vissa områden inom närliggande län utan att detta behöver föranleda uppdelning av planarbetet på länsorgan i flera län. Ett stöd härför bör kunna hämtas i 130 § byggnadslagen, som medger att, då regionplan enligt denna

¹ Praktiska indelningar av riket i regioner eller områden vid sidan av den administrativa indelningen i län ha företagits i flera sammanhang och för olika ändamål. För Norrland har 1940 års Norrlandsutredning gjort en regionindelning i en utredning angående Norrlands näringsliv (SOU 1943:39). Uppdelningen har gjorts med hänsyn till vad som benämnts naturgeografiska, kulturgeografiska samt administrativa och statistiska förhållanden. Indelningen baseras förutom på länsindelningen på jordbruksstatistikens uppdelning av landet i jordbruksområden och på befolkningsstatistikens indelning i bygder. (Se ex. Folkräkningen 1945 del I sid. 42 och tab. 17.) Vid en sammanjämkning av dessa indelningar till större områden ha även de övriga synpunkterna kunnat tillgodoses. Det kan anmärkas, att regionerna relativt väl överensstämma med länsgränserna.

lag berör flera län, Kungl. Maj:t kan ge en av de berörda länsstyrelserna i uppdrag att fungera som tillsynsmyndighet för del av regionplaneområdet, som ligger i annat län.

2. Lokaliseringsplanering och bebyggelseplanering

Av det anförda framgår, att lokaliseringsplaneringen till sin art i åtskilliga hänseenden närmar sig översiktsplanering enligt byggnadslagen. Det är därför angeläget att söka precisera sambandet mellan lokaliseringsplaneringen och nämnda översiktliga planläggning.

Vid tillkomsten av byggnadslagen gick man icke närmare in på frågan, på vilket sätt och under vilka former en eventuell riksplanering skulle bedrivas.¹ Däremot kom den översiktliga bebyggelseplaneringen för mindre områden att få ett stort utrymme inom den nya byggnadslagen. Två nya planinstitut — generalplan och regionplan — tillskapades för sådan planering. Bestämmelserna härom innebära i huvudsak följande.

Enligt byggnadslagen skall i den mån så erfordras upprättas *generalplan*. Planen skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål inom en kommun, såsom till tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser. I byggnadslagen stadgas vidare (126 §): »Finnes för två eller flera städer, samhällen som avses i 88 och 90 §§ [d. v. s. köpingar och tätare befolkade orter på landet] eller landskommuner gemensam planläggning böra i ett eller flera hänseenden äga rum beträffande grunddragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp, skall *regionplan* upprättas. Erfordras närmare bestämmelser angående användningen av område som omfattas av regionplan, skall planen innehålla sådana bestämmelser.»

Generalplanering är en kommunal uppgift. Plan upprättas och bekostas av kommunen. Under vissa förutsättningar kan statsbidrag erhållas för planens upprättande. Generalplan kan men behöver ej fastställas. För städer fastställs planen av Kungl. Maj:t och eljest av vederbörande länsstyrelse. Vidare bör uppmärksammas, att upprättande av generalplan skall ske i samråd med »länsarkitekten ävensom med de övriga myndigheter, organ och sammanslutningar, som hava ett väsentligt intresse av förslaget». Innan kommunen antar en generalplan, skall byggnadsstyrelsens (för andra kommuner än städer länsarkitektens) yttrande inhämtas. Sistnämnda bestämmelser gälla även om planen icke går till Kungl. Maj:t (länsstyrelsen) för fastställelse (20 och 109 §§ byggnadsstadgan).

Initiativet till regionplanering ligger hos de berörda kommunerna eller länsstyrelsen, medan beslutet om plans upprättande fattas av Kungl. Maj:t, som även beslutar angående regionplaneområdets omfattning och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall äga rum. Har Kungl. Maj:t förordnat, att regionplanering skall företas, skall regionplaneförbund bildas och direktion utses enligt bestämmelserna om kommunalförbund. Planläggningen bekostas av kommunerna i den ut-

¹ Jämför dock särskilt yttrande av länsarkitekten S. Häggbom och arkitekten S. Lindström till stadsplaneutredningens 1942 slutbetänkande (SOU 1945: 15, sid. 645 ff.).

sträckning ej statliga medel ställas till förfogande. Regionplanen har endast begränsade rättsverkningar. Den fastställs av Kungl. Maj:t.

Planmyndigheterna ha genom byggnadslagens bestämmelser om generalplan och regionplan fått väsentligt utökade arbetsuppgifter. Att uppgöra en generalplan för en stad eller en regionplan för en grupp av kommuner — vilket innebär att i stora drag utmärka inom vilka områden bostadsbebyggelse skall tillåtas, var industrien skall förläggas, hur kommunikationslederna skola dragas etc. — är en arbetsuppgift av väsentligt annan karaktär än upprättandet av detaljplaner för mindre områden. Därför krävas också andra resurser och kvalifikationer hos planfackmännen än vad fallet är vid den mera begränsade stads- och byggnadsplaneringen.

Beträffande översiktsplanering i form av generalplaner och regionplaner äro de praktiska erfarenheterna ännu mycket begränsade. För några kommuner ha dock generalplaner enligt de nya reglerna redan färdigställts, ehuru ingen plan ännu blivit fastställd, och flerstädes äro sådana planer under utarbetande. Regionplan har före den nya byggnadslagens tillkomst utarbetats i två fall, nämligen för Stor-Stockholm (färdig år 1936) och Stor-Göteborg (färdig år 1944). För närvarande pågå förberedelser för regionplanering av större områden kring Stockholm, Göteborg, Borås och Sundsvall, Kalmar, Karlskrona och Umeå.¹

Byggnadslagens bestämmelser och förarbetena till lagen ge icke någon klar uppfattning om hur man tänkt sig, att näringslivets lokalisering skulle koordineras med bebyggelseplaneringen. Ehuru det är uppenbart, att lokaliseringsfrågor äro av stor vikt för utformningen av översiktliga bebyggelseplaner, ansåg man sig vid byggnadslagens tillkomst icke kunna ange, hur de härför erforderliga utredningarna skulle komma till stånd. Praxis har blivit att planförfattare, som upprättat eller äro sysselsatta med att upprätta general- och regionplaner, vänt sig till olika forskningsinstitutioner och verk för att få uppgifter om näringslivets utvecklingsmöjligheter inom orten och därpå baserade prognoser rörande befolkningsutvecklingen. Planförfattaren har därmed kommit att taga huvudansvaret för ett avsevärt lokaliseringspolitiskt utredningsarbete, för vilket han själv ofta saknar kompetens. De myndigheter, som ha att granska de uppgjorda planerna, äga i regel icke tillgång till expertis för granskning av denna del av planerna.

Även det teoretiska underlaget för översiktsplaneringen i form av vetenskapligt inriktade undersökningar är mycket bräckligt. Detta gäller såväl undersökningsmetodik som ett flertal för all översiktsplanering väsentliga frågor av ekonomisk och social natur.

Översiktsplaneringens stora betydelse för lokaliseringen av näringslivet inom det område, som beröres av planeringen, gör det nödvändigt att *de*

¹ Beträffande vissa problem som beröra stockholmsområdet se sid. 133.

ekonomiska frågorna i fortsättningen ägnas större uppmärksamhet vid planeringen än som hittills varit möjligt. Det samband, som råder mellan människornas förvärvsmöjligheter och samhällsbildningen, gör det enligt utredningens mening naturligt, att planeringen av näringslivets lokalisering går hand i hand med planeringen av bebyggelsen och övriga anordningar, som byggnadslagstiftningen avser att reglera. I själva verket råder här ett ömsesidigt beroendeförhållande. Detta beroendeförhållande framträder på tre plan.

1) *Vid de förberedande utredningarna.* Regionplaner och generalplaner måste baseras på antaganden rörande näringslivets och befolkningens utveckling och framtida lokalisering inom större områden och i sista hand inom hela riket. Å andra sidan framkomma vid förarbetena till bebyggelseplaner upplysningar om lokala förhållanden, som äro av värde för lokaliseringsplaneringen.

2) *Vid uppgörandet av målsättningen.* Vid upprättandet av bebyggelseplaner har man behov av allmänna riktlinjer för näringslivets lämpliga fördelning i stort mellan olika landsdelar och områden. Detta gäller exempelvis när man skall försöka fixera hur mycket tomtmark som inom ett planområde bör reserveras för industriändamål el. dyl. Rörande många andra frågor och ståndpunktstaganden i samband med uppgörande av region- och generalplaner och i vissa fall även av stadsplaner måste samhällets inställning till den allmänna lokaliseringen av näringslivet spela en avgörande roll. Denna inställning kan å andra sidan icke undgå att i viss mån påverkas av önskemål som lokala myndigheter precisera i samband med bebyggelseplaneringen.

3) *Vid genomförandet.* Åtgärder för att påverka förläggningen av industriföretag och andra produktionsenheter kunna i hög grad bidra till att underlätta genomförandet av en bebyggelseplan, medan å andra sidan en generalplan eller regionplan kan vara ett viktigt medel att påverka den faktiska lokaliseringen av näringslivet och befolkningen.

Införandet av den lokaliseringpolitiska aspekten på planeringen inom större områden ställer näringslivets förhållanden i centrum. Planeringens främsta uppgift blir icke som vid detaljplaneringen att »reglera bebyggelsen». Planeringen av markens användning för olika ändamål inom ett sådant större område blir ett delproblem av ett större problem, som inrymmer en ekonomisk och social planering och samordning av olika verksamheter inom området. Detta delproblem kan icke lösas tillfredsställande, förrän ståndpunkt till det större sammanhanget tagits. Härvid komma ekonomiska synpunkter att få mycket stor betydelse.

Bristen på översiktliga utredningar och målsättningar rörande befolkningens och näringslivets lokalisering för län eller liknande större områden

har medfört svårlösta problem för den översiktsplanering, som för närvarande bedrivs. De kommuner, som uppgöra *generalplaner*, sakna således fasta hållpunkter i fråga om näringslivets allmänna utveckling och tendenser och äro hänvisade till egna uppskattningar, vilka naturligen äro starkt subjektiva och i allmänhet innebära överdrivna förhoppningar om den egna ortens utvecklingsmöjligheter. Samtidigt kunna dessa förhoppningar få stor lokaliseringpolitisk betydelse, nämligen i de fall, då de fixeras i en bebyggelseplan och kombineras med ekonomiska stödåtgärder åt sådana industrier etc., vilkas förläggning till orten av kommunen anses önskvärd. Det bristande kunskapsunderlaget, särskilt ifråga om de ekonomiska faktorerna, medför att generalplanerna i allmänhet ges en starkt hypotetisk prägel — man planerar för alla eventualiteter. I och för sig är det naturligtvis förklarligt att i en generalplan utrymme reserveras icke blott för en sannolik tillväxt utan även för en maximal utveckling, även om denna anses mindre trolig. Det är likväl ur nationalekonomisk synpunkt önskvärt att även maximalalternativet ligger inom det rimligas gräns med hänsyn till att planen skall tjäna som underlag för beslut rörande betydande investeringar. Ur allmänna planläggningssynpunkter är det ej heller lyckligt att den samlade bilden av de olika planerna blir så orealistisk, som den ofrånkomligt blir, om kommunerna på detta sätt planera var för sig.

Om alltså den kommunala översiktsplaneringen förutsätter tillvaron av en sådan lokaliseringplanering för dels större regioner — i allmänhet län — dels hela riket, som vi här ovan berört, äro å andra sidan de lokala myndigheternas kunskaps- och utredningsmaterial av stor betydelse för en regional lokaliseringplanering. Beroendeförhållandet blir därför — som redan framhållits — ömsesidigt och den nödvändiga samordningen mellan dessa former av planering kan karakteriseras som en växelverkan. I praktiken saknar det mening att diskutera om den lokala planeringen av översiktskaraktär bör föregå lokaliseringplaneringen eller tvärtom; genom att båda dessa slag av planeringar ständigt måste hållas i gång, kommer arbetet på lång sikt att bedrivas parallellt. Icke minst angeläget är det, att de kommunala generalplanerna bli föremål för översyn, så snart de regionalt bedrivna undersökningarna visa att förutsättningarna för ortens utveckling förändrats i det ena eller det andra hänseendet.

När den översiktliga bebyggelseplaneringen utsträcker till större områden, som blir fallet vid *regionplaneringen*, komma de här ovan berörda lokaliseringspolitiska frågeställningarna i regel att accentueras än mera än i generalplanarbetet. Som nämnts infördes regionplaneinstitutet främst för att möjliggöra lösandet av vissa för flera kommuner gemensamma planproblem. De praktiska erfarenheter, som hittills erhållits av regionplanefrågor, visa dock *dels* att det i många fall är svårt att begränsa planeringen till enstaka eller en viss grupp av planeringsuppgifter, *dels* att det, när det gäller utred-

ningar om näringslivets utveckling, är svårt att begränsa erforderliga utredningar till ett mindre område. I några fall har man t. o. m. ifrågasatt att utsträcka området för den regionala bebyggelseplaneringen till hela län.¹

Problemet blir då tydligt, huruvida det är lämpligt att bedriva lokaliseringsplanering och regionplanering enligt byggnadslagen samtidigt för så stora områden som ett län. Enligt byggnadslagen föreligger icke något laga hinder att uppgöra regionplan för ett helt län. Detta har dock knappast varit avsett och har ännu icke prövats i praktiken. Regionplanering enligt byggnadslagen för ett så stort område skulle medföra åtskilliga komplikationer. I vissa fall — exempelvis när det gäller planeringen av större fritidsområden — kan otvivelaktigt en regionplan för ett län eller ett ännu större område vara erforderlig. Det nuvarande regionplaneinstitutet är dock föga lämpligt för en sådan planering.

Enligt utredningen synes därför den bästa lösningen vara att lokaliseringsplaneringen inom länen anknytes till nuvarande administrativa förhållanden och samordnas med de statliga länsorganens nuvarande planläggning för speciella ändamål.

3. Lokaliseringsplaneringen inom regionen Stor-Stockholm

I kapitel V framhölls att en lokaliseringspolitik, inriktad på att begränsa Stor-Stockholms expansion, krävde en samordning av de ofta inbördes konkurrerande och motstridiga kommunala intressena inom kommungruppen. Det var därför nödvändigt med en regional samverkan mellan de berörda kommunerna. En sådan samverkan borde även omfatta uppgörandet av en gemensam regionplan. För kommunerna inom ett mycket stort område runt omkring Stockholm har bildats ett regionplaneförbund, som skall upprätta en sådan plan.

¹ Att de här och i det föregående anförda synpunkterna sammanfalla med stadsplane-fackmännens praktiska erfarenheter framgår av den underdåniga skrivelsen från en konferens rörande aktuella generalplane-frågor i Göteborg i maj 1948. Bl. a. framhölls däri följande: »Byggnadslagen ålägger många kommuner att upprätta generalplaner. Emellertid saknas som regel för dessa kommuner möjligheter att nu basera sina generalplaner på välgrundade förutsättningar rörande kommunernas framtida utveckling. I varje fall ställer det sig för de enskilda kommunerna synnerligen kostsamt att på egen hand söka införskaffa de uppgifter och det statistiska material av landsomfattande eller allmängiltig karaktär, som måste ligga till grund för ett framgångsrikt generalplanearbete. Det föreligger därför ett synnerligen stort behov av en sammanställning dels av den statistik, som behövs för generalplanarbetet, dels av de uppgifter, som klarlägger lokaliseringstenden- sen och lokaliseringspolitikens syften, dels också av erfarenheter från planeringsarbetet i olika orter. Konferensen anser att framgången i det omfattande generalplanarbetet vi står inför i Sverige är beroende av att från statens sida ökat intresse ägnas en medveten lokaliseringspolitik och att staten snarast vidtager erforderliga åtgärder för att tillhandahålla kommunerna de informationer och det material, som de behöver i sitt generalplanearbete. Det är även påtagligt, att för många orter ett fullgott generalplanearbete inte kan utföras, utan att det föregås av en regionplanering. Det synes därför även an- läget, att regionplanearbetet påbörjas i erforderlig omfattning och att åtgärder i detta syfte vidtages.»

Det finns skäl antaga att man genom en gemensam planering av hela Stockholmsregionen skulle kunna komma fram till en mera realistisk uppskattning av Stor-Stockholms tillväxtmöjligheter än den bild, som erhålles genom en addition av tillväxtmöjligheterna i av varje kommun för sig upprättade generalplaner. Inom ramen för en regionplan, som medger frihet för expansion i olika riktningar och sålunda innehåller större markreservat för bebyggelse än som kan väntas bli utnyttjade, bör det vara möjligt att genom en uppdelning i utbyggnadsetapper uppdraga relativt snäva gränser för den närmaste tidens handlande och därigenom motverka, att de enskilda kommunernas överskattning av sina tillväxtmöjligheter leder till olämplig spridning av exploateringen och till överinvesteringar. Huruvida dessa metoder komma att leda till en regionplan, som ur lokaliseringssynpunkt ter sig tillfredsställande, kan för närvarande icke förutsägas.

Utredningen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på, att genomförandet av en regionplan i ur lokaliseringssynpunkt relevanta hänseenden enligt gällande bestämmelser i byggnadslagen åvilar de inom planområdet liggande kommunerna. Redan vid upprättandet av planen måste hänsyn tagas till detta förhållande, som är ägnat att försvåra en rationell planläggning i den mån enstaka kommuner ha ekonomiska eller andra intressen, som komma i konflikt med den ur hela regionens synpunkt eller ur rikssynpunkt önskvärda lokaliseringpolitiken. I vad mån denna politik skall kunna realiseras, beror emellertid i relativt ringa mån på regionplanen inom vilken betydande markreservat säkerligen äro erforderliga, och i högre grad på generalplaner och detaljplaner. Även beträffande dessa gäller emellertid, att det endast i undantagsfall kan vara möjligt att genom planens utformning motverka etablering av industrier av den karaktär, att de lika väl eller med obetydlig olägenhet skulle kunna förläggas utom Stockholmsregionen. Avgörande härför torde genomförandet av planerna bliva, och därvid spela markförsäljningar, gatu- och ledningsfrågor m. fl. ärenden, som oftast handläggas av kommunerna, en stor roll.

Man kan visserligen förvänta, att kommunerna, därest vissa allmänna synpunkter på lokaliseringen anläggas vid utformandet av en regionplan, söka att frivilligt anpassa sin politik efter dessa synpunkter. Det lär emellertid icke kunna betraktas som uteslutet, att de rent kommunala synpunkterna i många fall göra sig starkare gällande än de allmänna interkommunala. Enligt vår uppfattning är ett regionplaneförbund enligt byggnadslagen icke någon idealisk lösning av de administrativa lokaliseringsfrågorna inom Stor-Stockholmsregionen. En annan utväg att avlägsna eller minska de ekonomiska nackdelar, som kunna drabba vissa kommuner vid realiserandet av en ur allmänna synpunkter önskvärd lokalisering, hade varit att tillskapa en sekundärkommun, som burit vissa för regionen eller delar av regionen

gemensamma kostnader. En dylik sekundärkommun skulle även på andra sätt kunnat verka för att vidare synpunkter än de primärkommunala anlades på lokaliseringsfrågorna. Den skulle även kunnat anförtros vissa lokaliseringspolitiken närstående betydelsefulla arbetsuppgifter, exempelvis regionens trafikpolitik.

De förslag till lösning av här diskuterade spörsmål, som tidigare framlagts — exempelvis förslaget från 1944 års kommitté för kommunal samverkan om regionkommuner (SOU 1947 6: 30) — äro ur flera synpunkter icke tillfredsställande. Sålunda synes man icke tillräckligt ha beaktat att formerna för kommunal samverkan i frågor av denna natur måste differentieras med hänsyn till storleken och karaktären hos de kommuner, som skola samverka. De former, som passa för samverkan mellan ett par mindre landskommuner, kunna vara helt olämpliga för en miljonstads samverkan med sina grannkommuner.

I och med att regionplaneförbundet bildats får man emellertid avvakta och se om kommunerna i detta organ kunna samarbeta på sådant sätt att förbundet även kan anförtros andra lokaliseringsfrågor än de som direkt sammanhänga med regionplaneringen.

4. Lokaliseringsplanering och jordbruksplanering

Den regionala jordbruksplanering, som enligt beslut av 1947 års riksdag¹ skall bedrivas till ledning för jordbrukets yttre rationalisering, måste enligt de riktlinjer, som uppdragits för planeringen, komma att beröra lokaliseringsfrågor av det slag som här diskuterats.

I propositionen framhölls bl. a.:

»Det närmaste målet bör vara att bereda jordbruksbefolkningen möjlighet att uppnå och bevara jämställdhet i inkomsthänseende med andra befolkningsgrupper. För att detta skall bli möjligt bör staten lämna jordbruksproduktionen ett gränsskydd gentemot utlandet. Vidare bör staten medverka till en omfattande rationalisering inom jordbruket i syfte att nedbringa jordbrukets produktionskostnader. En dylik rationalisering torde vara en av förutsättningarna för nyssnämnda inkomstförbättring. Särskild uppmärksamhet bör i rationaliseringsarbetet ägnas behovet av en förvandling av sådana brukningsdelar, som med hänsyn till storlek och form icke kunna anses lämpliga under nuvarande förhållanden.»²

Departementschefen underströk vidare att allt rationaliseringsarbete

»i första rummet bör vara en jordbrukets egen verksamhet, till vilken statsmakterna lämna sitt biträde genom ekonomiskt stöd och genom lagstiftningsåtgärder, vilka avse att undanröja eventuella hinder för densamma. Med hänsyn till den vikt det ur det allmännas synpunkt har att utvecklingen inom jordbruksnäringen går i den riktning, som bäst överensstämmer med hela samhällets intressen, är det dock

¹ Kungl. Maj:ts prop. nr 75:1947 ang. riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken, särskilda utskottets utlåtande nr 2:1947 samt riksdagens skrivelse nr 424:1947.

² Prop. 75 sid. 128.

samtidigt nödvändigt att en planering på detta område kommer till stånd under medverkan från det allmännas sida samt att det allmänna följer och leder utvecklingen på området.»¹

Planeringen för utvecklingen av jordbruket skulle enligt propositionen ske i form av regional planering och individuell planering. Det är den regionala planeringen som är av betydelse för lokaliseringsplaneringen.

Denna planering beskrevs i propositionen på följande sätt:

»För att planeringsverksamheten skall giva avsett resultat torde det vara nödvändigt, att densamma anpassas efter de skiftande förhållanden, som föreligga i olika delar av landet och i skilda trakter. Att i förväg uppdraga några bindande riktlinjer för det sätt, på vilket densamma bör organiseras och bedrivas, synes mig med hänsyn härtill icke lämpligt. Det torde i stället böra ankomma på rationaliseringsorganen att med ledning av de erfarenheter, som efter hand vinnas på detta område, söka komma fram till de arbetsformer, som i det enskilda fallet äro mest ändamålsenliga. Jag vill emellertid här i korthet beröra vissa frågor angående huvudlinjerna för planeringsverksamheten. I stort sett kan jag härvid ansluta mig till de synpunkter, som kommittén anlagt på denna fråga.

Jag anser sålunda att det första ledet i denna planeringsverksamhet bör vara att för områden av enhetlig karaktär komma fram till en uppfattning om de viktigaste av de problem, som föreligga för jordbruket i området, och att uppdraga mera allmänna riktlinjer för lösandet av dessa problem (regionalplanering). Bland de uppgifter, som böra upptagas i samband med en dylik regionalplanering, vill jag nämna den att mera konkret angiva den eller de jordbrukstyper, som böra anses önskvärda i planeringsområdet med hänsyn till de där föreliggande förhållandena. Planeringsverksamheten bör på så sätt utgöra en garanti för att schablonartade lösningar av rationaliseringsproblemen ej skola förekomma. Vidare bör man bland annat vid regionalplaneringen söka komma fram till en allmän uppfattning rörande frågan, i vad mån en begränsning av antalet mindre brukningsdelar i området bör eftersträvas med hänsyn till försörjningsmöjligheterna för deras brukare, möjligheterna att lösa de ofullständiga jordbrukens problem genom att brukarna i ökad utsträckning erhålla arbete utanför den egna brukningsdelen med mera. En annan uppgift för regionalplaneringen kan, såsom kommittén anfört, vara att åtminstone preliminärt fastställa, i vilka delar av planeringsområdet ett omskiftesförfarande kan anses påkallat. De resultat, som erhållas vid regionalplaneringen, böra för övrigt kunna bliva av värde även i andra avseenden än enbart för jordbruket. Sålunda bör exempelvis regionalplaneringen ofta kunna giva en uppfattning om förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft i området, vilken kan vara till gagn vid övervägande av frågor om planering av nya industrieföretag.»²

Enligt riksdagens beslut skulle lantbruksnämnderna tills vidare bedriva regional planering endast för typområden, ett 80-tal i hela landet.

Arbetsgången vid *regional planering* är i stora drag följande. Vederbörande lantbruksnämnds delegation för yttre rationalisering gör upp ett förslag till indelning av länet i regionalplaneområden, helst högst ett 10-tal områden i varje län. Till grund för förslaget läggas uppgifter om närings-

¹ Prop. 75 sid. 124. Jämför även uttalandet om planläggningen å sid. 217.

² Prop. 75: 1947, sid. 218.

livet, befolkningen, naturförutsättningar, kommunikationer m. m. samt administrativa gränser och planområden enligt byggnadslagen. Vid förarbetena här till medverka förutom nämndens egen personal bl. a. överlantmätaren, länsarkitekten, vägdirektören, hushållningssällskapets sekreterare, länsjägmästaren, länsarbetsdirektören och länsbostadsdirektören. Planen underställes nämnden in pleno, som beslutar om en preliminär områdesindelning för planeringsarbetet.

Vid s. k. *typområdesplanering* utväljas vissa kommuner (undantagsvis delar av kommuner) inom regionalplanområdena till typområden för försöksvis bedriven regional jordbruksplanering. Lantbruksnämnden tillsätter planeringskommittéer, en för vart typområde, och följer planeringskommitténs arbete men leder ej detsamma. Nämndens personal skall dock i erforderlig utsträckning biträda kommittén i arbetet. I övrigt skall kommittén samarbeta med andra statliga myndigheter samt organisationer av skilda slag. Central bearbetning hos lantbruksstyrelsen av planeringskommittéernas statistiska undersökningar har förutsatts. Den av kommittén upprättade typområdesplanen skall överlämnas till lantbruksnämnden. Någon formell fastställelse av planen skall icke ske men densamma skall i fortsättningen tjäna till ledning för nämndens åtgärder för en förbättrad fastighetsindelning samt det statliga stödet till den yttre rationaliseringen av jordbruket.

Som redan nämnts förutsättes att lantbruksnämnderna i sitt planeringsarbete skola intimt samverka med övriga myndigheter och organ, som utföra planering för andra grenar av samhälls- och näringslivet. 1947 års centrala lantbrukskommitté framhöll särskilt beroendet av byggnadslagens bestämmelser om general- och regionplaner.

»Vid den översiktliga planeringen upptas till behandling bl. a. frågorna om grunddragen för markens disposition för olika ändamål, bebyggelsens lokalisering, viktigare trafikleder, anläggningar för vatten och avlopp m. m. Genom byggnadslagens definition på tätbebyggelse — 'sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov' — faller åtskillig ren jordbruksbebyggelse under byggnadslagens bestämmelser. Det torde sålunda böra förutsättas, att ett samarbete kommer till stånd mellan stadsplanemyndigheterna och lantbruksorganen, framför allt i jordbruksbygder med inslag av tätbebyggelse och industri. Eftersom det i tätorternas region- och generalplaner och jordbrukets regionalplaner i de inledande planmomenten förekommer i stort sett samma problemställningar, bör man kunna räkna med att samarbete medför besparing av tid och arbetskraft för planeringsorganen ifråga.»¹

Kommittén pekade vidare på behovet av samarbete mellan jordbruksplaneringen och de kommunala bostadsförsörjningsplanerna, planeringen för vägväsendet, vatten och avloppsanläggningar, skogsvården samt indu-

¹ SOU 1948:2 sid. 19 Betänkande med utredning och förslag rörande organisation av verksamheten för jordbrukets yttre och inre rationalisering.

stri och hantverk m. m. Beträffande industrien och hantverket anförde kommittén:

»I regionalplaneringen torde ofta frågan komma upp om möjligheterna att bereda den jordbrukande befolkningen kompletterande sysselsättning utanför jordbruket. I dylika sammanhang är exempelvis etableringen av nya industrier av största vikt. En annan form av sysselsättning, som ofta med fördel kombineras med arbete på eget jordbruk, är arbete i skogsbruk eller småindustri, hantverk och hemslöjd. Rörande sysselsättningsmöjligheterna i storskogsbruket torde samarbete böra upptagas med domänverket och skogsindustrierna. Vad industri och hantverk beträffar, torde ett värdefullt samarbete kunna komma till stånd med företagareföreningar och liknande organ. Beträffande arbetsmarknadsfrågor i allmänhet torde länsarbetsnämnderna kunna ställa värdefullt material till lantbruksorganens förfogande».¹

Riktlinjerna för den översiktliga jordbruksplaneringen var således från början allmänna. Friheten från formella regler gör att planeringens innehåll slutgiltigt kommer att bestämmas efter hand som det praktiska arbetet fortskrider. Detta arbete har emellertid ännu ej hunnit så långt att någon enhetlig praxis utformat sig ifråga om planarbetets metodik och planeringens praktiska tillämpning. Enligt uppgift från lantbruksstyrelsen har typområdesplaneringen — som alltså utgör en försöksvis bedriven regionalplanering inom en eller flera kommuner — påbörjats i ett 40-tal områden. En typområdesplanering — för Nederluleå socken och Luleå stad — är färdig och planer för ytterligare ett antal områden beräknas bli i stort sett avslutade i början av år 1951.

Att döma av olika uttalanden synes lantbruksstyrelsen sträva efter att få till stånd tämligen vidsträckta undersökningar av jordbrukets plats inom näringslivet i syfte att nå fram till anvisningar om jordbrukets lokalisering, dimensionering, driftsförhållanden, bebyggelse och markanvändning i övrigt. På initiativ av lantbruksstyrelsen ha således i ett flertal län igångsatts särskilda utredningar, som syfta till att i huvudsak med hjälp av tidigare insamlade uppgifter för hela länet ge en översiktlig statistisk information av olika förhållanden av betydelse för jordbruksplaneringen, såsom befolkningsutveckling, utbud och efterfrågan på arbetskraft, relationerna mellan jordbruksbygd och tätorter, behovet av kollektiva anläggningar o. s. v.

Den regionala jordbruksplaneringen såsom den beskrivits härövan och som den f. n. synes bedrivas innefattar uppenbart mycket av vad vi benämnt »lokaliseringsplanering». Så länge det icke funnits något organ, som sysslat med näringslivets lokalisering, ha lantbruksorganen varit tvungna att söka få ett grepp på de lokaliseringsfrågor, som inverka på jordbruksplanernas utformning. De initiativ som lantbruksstyrelsen i detta syfte tagit och det arbete som utförts har varit värdefullt. De organ, som skola handha den regionala jordbruksplaneringen, ha emellertid icke sammansatts med tanke på

¹ SOU 1948:2 sid. 21.

lokaliseringsproblem, som direkt beröra industrien och hantverket. Så länge man saknar organ, som ha att syssla med sistnämnda spørsmål, saknas också förutsättningarna för att den regionala jordbruksplaneringen skall kunna sättas in i ett större sammanhang. Utredningen angående näringslivets lokalisering är väl medveten om att man vid jordbruksplanering — liksom vid bebyggelseplanering — måste ta hänsyn till lokaliseringsproblem, som beröra industri och hantverk inom det område, som planeringen omfattar. Vi anse det emellertid icke lämpligt att de organ, som skola bedriva jordbruksplaneringen, handha de utredningsuppgifter, som böra ingå i den av oss föreslagna lokaliseringsplaneringen. Utredningen förutsätter att om det skapas särskilda länslokaliseringsorgan böra de allmänna riktlinjerna för utvecklingen av näringslivet inom länen dragas upp av alla berörda parter — jordbruksorganen, stadsplaneorganen och lokaliseringsorganen — i samverkan. Dessa allmänna riktlinjer böra sedermera läggas till grund för såväl den regionala jordbruksplaneringen som för regionplanering enligt byggnadslagen. Om länen såsom vi föreslagit bli enheter för lokaliseringsplaneringen, bör det finnas goda praktiska förutsättningar att vid denna planering rationellt samordna alla de grundläggande utredningar, som skola komma till användning inom såväl jordbruks- som bebyggelseplaneringen.

5. Sammanfattning

Vi sammanfatta vår diskussion sålunda:

Lokaliseringsplanering, varmed vi förstå en utredande och samordnande verksamhet i lokaliseringspolitiskt syfte, bör bedrivas dels centralt för hela riket, dels regionalt för länen. Arbetsfördelningen mellan lokaliseringsmyndigheter å ena sidan och företrädarna för jordbruksplanering och översiktlig bebyggelseplanering å den andra sidan bör ske så att frågor, som röra näringslivets lokalisering inom större områden, angripas enhetligt för stadsbygd och landsbygd — med hjälp av bland annat material, som framkommit i det förberedande arbetet om jordbruksplanering och bebyggelseplanering — medan den konkreta detaljerade planeringen därefter sker för olika områden i regionplaner och generalplaner enligt byggnadslagen respektive i regionala jordbruksplaner.

VII. LOKALISERINGSVERKSAMHETENS ORGANISATION

I det föregående ha vi sökt ange en målsättning för en samhällelig lokaliseringspolitik samt diskuterat vilka medel, som skulle kunna användas för att inverka på näringslivets lokalisering. Resonemanget har varit allmänt. Vi ha pekat på en rad spörsmål, som böra bli föremål för fortsatt utredning och angivit vissa åtgärder, som försöksvis böra vidtagas. Utredningen har däremot icke ansett sig böra gå in på konkreta lokaliseringsspörsmål.

För att leda denna utrednings- och försöksverksamhet föreslå vi i detta kapitel inrättandet av särskilda lokaliseringpolitiska organ. Lokaliseringpolitiken är en ny verksamhet, för vilken medlen äro oprövade. Arbetets omfattning och därmed behov av personal är därför svårt att bedöma. Detta talar för att verksamheten bör påbörjas i relativt begränsad skala och i sådana former, att organisatoriska förändringar lätt kunna genomföras. Dessa synpunkter ha varit utgångspunkten för utformningen av förslaget till organisation.

Den lokaliseringspolitik, för vilken riktlinjerna uppdragits i föregående kapitel, har utredningen ansett böra baseras på länsvis utarbetade målsättningar och planer för näringslivets och bebyggelsens utveckling. En sådan länsvis bedriven lokaliseringspolitik, som vi diskuterat i kapitel VI, förutsätter ett *länsorgan*, som formulerar den lokaliseringpolitiska målsättningen och i lokaliseringshänseende samordnar den lokala planeringen för olika ändamål och som slutligen arbetar på realiserandet av uppgjorda planer.

I den offentliga debatten kring lokaliseringpolitiken har gjorts gällande, att det skulle vara tillräckligt att skapa länsorgan för lokaliseringpolitiken; något *centralorgan* skulle icke behövas. Vi dela icke denna uppfattning. Skälen till att vi anse det nödvändigt med ett centralt organ för samhällets lokaliseringspolitik äro i huvudsak följande:

För närvarande bedrives en central rådgivning i lokaliseringsfrågor för det enskilda näringslivet, i första hand industrien, av arbetsmarknadsstyrelsen och industriens produktionsråd. Denna rådgivning har tillkommit för att fylla ett behov som både industrien och statsmakterna ansett som angeläget.

I kapitel VI ha vi klarlagt, att översiktlig planering, antingen det gäller general- och regionplanering enligt byggnadslagen, regionalplanering för lantbruket eller sådan planering som sker av centrala myndigheter ifråga om kommunikationer och vissa andra verksamheter, icke kan bedrivas rationellt, om den icke baseras på för hela landet samordnade antaganden ifråga om näringslivets och befolkningens utveckling. En dylik samordning på riksstadiet är i själva verket en logisk konsekvens redan av byggnadslagens bestämmelser om översiktsplanering. Sker icke centralt en »avstämning» av hur landets totala resurser lokalt disponeras, kan effekten av läns-, region- och generalplaner samt olika myndigheters specialplaner bli rakt motsatt den önskade. Hittillsvarande erfarenheter peka på att summan av de lokala förväntningarna ifråga om befolkningens och näringslivets utveckling överstiger de totala resurser, som man kan räkna med stå till förfogande. En brist på samordning kan därför leda till svåra felbedömningar, som dra med sig felinvesteringar och andra olämpliga dispositioner.

I kapitel V ha vi påvisat hur skilda statliga myndigheter genom olika åtgärder mer eller mindre medvetet påverkat näringslivets lokalisering. I utredningsdirektiven framhålles beträffande nämnda centrala organs arbete: »Det är av stor vikt att dessa centrala organ i sin verksamhet särskilt beakta önskemålen att åstadkomma en ur sociala och ekonomiska synpunkter ändamålsenlig lokalisering av olika företag och därigenom en mer ändamålsenlig bebyggelse. Utredningen bör därför särskilt undersöka i vilken utsträckning sådana synpunkter för närvarande beaktas av olika statliga myndigheter samt framlägga förslag på vad sätt man skall kunna åstadkomma en samverkan och en enhetlig politik i dessa frågor.» Utredningen har kommit till den bestämda uppfattningen att en betydande lokaliseringspolitisk effekt kan åstadkommas om de olika myndigheternas här nämnda verksamheter kunna samordnas ur lokaliseringspolitisk synpunkt. Denna samordningsuppgift torde kunna anförtros endast ett centralt organ.

För att man på det sätt och i den omfattning utredningen tänkt sig skall kunna påverka näringslivets lokalisering, fordras ett rikare kunskapsmaterial i skilda lokaliseringsfrågor än vad som för närvarande finnes tillgängligt. Kunskapsunderlaget skulle visserligen komma att väsentligt förbättras genom den föreslagna länsvis bedrivna lokaliseringsplaneringen. Specialutredningar, som ge ett bättre underlag för bedömningen av lokaliseringspolitiska frågor, böra vidare i många fall kunna inrymmas i olika myndigheters och riksorganisationers ordinarie arbetsuppgifter eller anförtros åt särskilt tillkallade sakkunniga. Utredningsverksamheten behöver emellertid planläggas och samordnas centralt och utredningsresultaten fortlöpande och i lättillgänglig form delges enskilda företag, kommuner och ämbetsverk. Eftersom det råder brist på kvalificerad utredningspersonal för lokalise-

rings- och planeringsfrågor, betyder det en förnuftig hushållning med knappa tillgångar om erforderlig sakkunskap för de demografiska och ekonomiska utredningar, som måste ligga till grund för översiktsplaneringen och lokaliseringsspolitiken, kan samlas och utnyttjas centralt. De anförda synpunkterna få särskild tyngd genom att det centrala stadsplaneorganet för närvarande saknar personal för det utrednings-, samordnings- och upp-lysningsarbete som här berörts.

Det centrala organet bör till sist genom den kontakt, som vi föreslå skola upprättas med universitet och högskolor, kunna bidra till att forskningen i ökad utsträckning inriktas på väsentliga lokaliseringsspolitiska frågor och till att uppnåda forskningsresultat snabbt komma det praktiska fältarbetet till godo.

Om samhället i större omfattning än som redan är fallet skall bedriva lokaliseringsspolitik kräves sålunda en central organisation. Sedan erfarenheter samlats inom ett allsidigt sammansatt centralt organ, bör det bli möjligt att dra upp fastare riktlinjer för lokaliseringsspolitiken.

1. Centralt organ

A. Arbetsuppgifter

Ett centralt organ bör ha till huvuduppgift att verka för en ändamålsenlig lokalisering av näringsliv och bebyggelse. Härjämte bör organet handhava de övriga uppgifter, som överlämnas till det av Kungl. Maj:t. Lokaliseringsorganet bör med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen på de områden, som äro föremål för dess verksamhet, såväl inom landet som såvitt möjligt i utlandet samt vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de åtgärder, vilka det finner påkallade.

Till fullföljande av dessa uppgifter bör lokaliseringsorganet

a) utföra sådana undersökningar rörande näringsliv och befolkning, som erfordras för bedömning av lokaliseringsspolitiska frågor och som icke lämpligen böra utföras av annat organ eller enskild organisation;

b) inventera och följa de undersökningar, som utföras av myndigheter och organisationer ävensom enskilda rörande förhållanden av betydelse för lokaliseringsspolitiken;

c) på grundval av under a) och b) nämnt material sammanställa översiktliga redogörelser rörande olika lokaliseringsspörsmål;

d) företråda de allmänna rikssynpunkter på näringslivets och befolkningens lokalisering, vilka böra beaktas i den planering för bebyggelse, näringsliv, kommunikationer och därmed jämförliga faktorer, som bedrivs av samhällets olika myndigheter, och härvid särskilt fungera som centralt

organ för den planering, som föreslås skola ske inom de särskilda länsorganen för näringslivets lokalisering;

e) hålla fortlöpande kontakt med statliga och kommunala myndigheter, som syssla med lokaliseringsspörsmål, och ge dem råd och anvisningar rörande lokaliseringen av anläggningar och verksamheter ävensom i övrigt tillhandagå dem med upplysningar och det biträde, som organet kan lämna;

f) studera de direkta och indirekta verkningarna på befolkningens och näringslivets lokalisering av statliga och kommunala myndigheters verksamhet samt vidtaga de åtgärder, som organet till följd härav finner erforderliga;

g) stå det enskilda näringslivet till tjänst med upplysningar och — i den mån så finnes påkallat — lämna råd i lokaliseringsfrågor;

h) som underlag för under e) och g) nämnd upplysningsverksamhet i lämplig omfattning registrera lokaliseringsbestämmande faktorer inom olika orter och områden, såsom arbetskrafts- och befolkningsförhållanden, tillgången och priset på tomtmark, kommunikationsförhållanden, skatter o. s. v.;

i) samarbeta med näringslivets organisationer för genomförandet av nämndens uppgifter.

B. Organets administrativa ställning

Karakteren av de arbetsuppgifter, som sålunda böra ankomma på det centrala lokaliseringsorganet, gör frågan om organets ställning i förhållande till andra verk och myndigheter inom den statliga administrationen till en synnerligen betydelsefull angelägenhet.

Lokaliseringsorganet bör verka för att lokaliseringsfrågorna inom den statliga administrationen bli företrädna på ett sådant sätt, att en ur samhällets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet främjas. Av betydelse är att lokaliseringssynpunkterna föras in på ett tidigt stadium vid frågornas handläggning. Lokaliseringsorganet bör därför taga initiativet till överläggningar mellan olika ämbetsverk i syfte att söka få till stånd ett enhetligt handlande i lokaliseringsfrågor och en samordning av olika utredningar.

Detta betyder att lokaliseringsorganet kontinuerligt måste samarbeta med en rad ämbetsverk: byggnadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, bostadsstyrelsen, kommunikationsverken, arbetsmarknadsstyrelsen, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, civilförsvarsstyrelsen m. fl. Det lokaliseringspolitiska organet bör gentemot dessa övriga verk få karaktär av rådgivande och samordnande organ, som *dels* har att ange vissa för de olika verkens planläggningsarbete väsentliga utgångspunkter — antaganden om näringslivets

och befolkningens utveckling inom olika områden — *dels* uppmärksamma att planer, som olika verk uppgöra eller äga granska, icke strida mot den allmänna lokaliseringspolitiska målsättning, som organet skall företräda, och *dels* slutligen verka för att förläggningen av olika statliga verksamheter sker i överensstämmelse med denna målsättning.

Av särskild vikt är frågan om hur ledningen av lokaliseringspolitiken skall kunna samordnas med den allmänna tillsyn över bebyggelseplaneringen, som tillkommer byggnadsstyrelsen. Som angetts i kapitel VI gå nämligen arbetsuppgifterna för de olika planeringarna i varandra på ett sätt, som kan medföra risk för dubbelarbete och kompetensvister, om icke åtgärder vidtagas för att förhindra detta.

Vid bedömningen av denna fråga bör, såsom tidigare framhållits, uppmärksammas att det hittills icke ansetts vara aktuellt att förse det centrala planorganet, byggnadsstyrelsen, med expertis för att bedöma planförslag ur lokaliseringspolitisk synpunkt. Denna arbetsuppgift är ny, och den sakkunskap som erfordras härför kan antingen tillföras byggnadsstyrelsen eller placeras i ett annat statligt organ, som får till uppgift att bedöma planerna ur lokaliseringsynpunkt.

Även den regionala jordbruksplaneringen behöver för att kunna rätt bedrivas få tillgång till lokaliseringspolitisk expertis. Jordbruksplaneringens förhållande till lokaliseringsplaneringen har diskuterats i kapitel VI. Sambandet består främst i att lantbruksorganen behöva få klarhet om förutsättningarna för »stadsnäringarnas» utveckling i de jordbruksområden, som skola planeras, medan lokaliseringsorganen måste få del av lantbruksorganens uppskattningar av jordbrukets utvecklingsmöjligheter och föreliggande önskemål att på olika sätt få jordbruksnäringen kompletterad med stadsnäringar. Lokaliseringspolitiken kommer emellertid främst att kunna påverka stadsnäringarna och därmed de större eller mindre tätorternas utveckling. Lokaliseringsplaneringen får därför en mindre stark anknytning till jordbruksplaneringen än till den översiktliga bebyggelseplaneringen.

Planering, som har beröringspunkter med lokaliseringsplaneringen, sker emellertid även inom andra verk än byggnadsstyrelsen och lantbruksstyrelsen. I den mån denna planering har intresse ur lokaliseringspolitisk synpunkt, är det dock i regel fråga om sådan planering, som på ett eller annat sätt skall inordnas i den översiktliga bebyggelseplaneringen. Där dubbelarbete och oklarhet förekommit beträffande dessa olika slag av planering, torde det i regel ha berott på att olika verk ha gjort olika antaganden eller utredningar om befolkningens och näringslivets utveckling och därvid kommit till olika resultat. Vid samordning av planerna ha sedan svårigheter uppstått. Dessa svårigheter skulle sannolikt i huvudsak undanröjas samtidigt som ett bättre underlag för all planering skapades, om ett särskilt lokaliseringsorgan kunde tillhandahålla material och expertis ifråga om dylika

beräkningar. Det är sannolikt att verken ofta skulle utnyttja lokaliseringsorganets expertis i näringsekonomiska och befolkningsstatistiska frågor, då utredningar av detta slag i regel ligga vid sidan av deras egna arbetsområden. Härigenom skulle det bli möjligt att basera olika planer — för bostadsbyggandet, för kommunikationsväsendets utbyggnad, för vatten- och avloppsanläggningar o. s. v. — på något så när enhetliga förutsättningar och att uppgöra bebyggelse- och jordbruksplaner med hänsyn härtill.

Speciell hänsyn kräver i övrigt kontakten med arbetsmarknadsorganen. Lokaliseringspolitiska åtgärder påkallas ofta direkt av händelser på arbetsmarknaden. Det kräves därför en fortlöpande god kontakt mellan ett lokaliseringsorgan och arbetsmarknadsorganen.

För att ett centralt lokaliseringsorgan i detta och övriga hänseenden skall kunna verka för en samordning av olika ämbetsverks arbete ur lokaliseringssynpunkt är det av betydelse, att det *intager en självständig och auktoritativ* ställning. Att reglera formerna för det samarbete, som här måste etableras, är dock svårt. Blott i undantagsfall kunna fasta regler ges för remiss av ärenden till lokaliseringsorganet. Vad gäller utredningar och planläggning bör man emellertid kunna förutsätta att, därest ett lokaliseringspolitiskt fackorgan inrättas, olika ämbetsverk självmant upptaga samråd med detta organ i ärenden, vilkas lokaliseringspolitiska natur är uppenbar icke minst för att undvika att ärenden skulle på ett sent stadium hindras genom ett avstyrkande från lokaliseringsorganet. Man får även beakta att en av lokaliseringsorganets främsta arbetsuppgifter skulle bli att hålla sig underrättat om de olika ämbetsverkens verksamhet och på grundval härav självt ta initiativ till samarbete på ett tidigt stadium av ärendenas behandling. Skulle det visa sig svårt att åstadkomma samarbete på frivillig väg, får organet söka åstadkomma rättelse genom att anmäla förhållandet till Kungl. Maj:t.

I detta sammanhang vill utredningen understryka det önskvärda i att frågan om samarbetet mellan olika centrala myndigheter tages upp till prövning ur allmänna synpunkter. För närvarande pågå förarbeten till en särskild verksstadga, som skall innehålla vissa för alla ämbetsverk gemensamma föreskrifter. I en sådan verksstadga borde kunna ingå en bestämmelse om skyldighet för olika myndigheter att samarbeta i frågor av gemensamt intresse. En föreskrift av detta slag skulle endast utgöra en precisering av regeringsformens bekanta stadgande att »rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän skola — — — lyda konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar». Ett stadgande om samarbete skulle med hänsyn till det här diskuterade problemet kunna tänkas utformat som en allmän föreskrift om samarbete i frågor av gemensamt intresse och för de verk, som äro direkt berörda härav, preciserat

till att samråd med andra ämbetsverk skulle ske i frågor, som rörde den konkreta planeringen för bebyggelse och näringsliv. I sistnämnda fall borde även skyldigheter till samarbete direkt fastslås i verkstyrelsernas instruktioner. Härutöver bör emellertid övervägas, huruvida det icke skulle vara möjligt att skapa former för ett organiserat samarbete mellan centrala myndigheter i frågor av gemensamt intresse. Därest man, som många tecken tyda på, skulle småningom lyckas få en relativt fullständig samordning av olika frågors behandling på länsstadiet, kommer sannolikt den ofta påtagliga bristen på samarbete centralt att framträda än tydligare.

Hur än föreskrifterna för samarbetet mellan det centrala lokaliseringsorganet och övriga verk formellt utformas, måste vid valet mellan olika organisationsalternativ särskilt uppmärksammas nödvändigheten att ge organet en sådan ställning och organisation att det i praktiken effektivt kan fylla den här diskuterade samordningsuppgiften.

De riktlinjer och metoder för en aktiv lokaliseringspolitik, som vi föreslagit i det föregående, förutsätta, för att kunna ge de resultat som vi avsett, även ett *förtroendefullt samarbete med näringslivet*. Vi anse, att organisatoriska förutsättningar för ett sådant samarbete böra skapas genom att ledningen för lokaliseringspolitiken lägges i händerna på en organisation med tillgång till praktisk erfarenhet från olika områden av näringslivet. I enlighet med vad som framhålles i direktiven förutsätta vi att, liksom hittills skett, det praktiska arbetet inom lokaliseringsorganet skall bedrivas i direkt kontakt med näringslivets, särskilt industriens, organisationer. De närmare formerna för detta samarbete synes oss dock lämpligen böra ankomma på organet självt att utforma.

I överensstämmelse med vad som framhållits inledningsvis bör organet slutligen få en sådan organisation att *verksamheten till en början kan få formen av försöksverksamhet* i relativt begränsad skala.

C. *Alternativa organisationsförslag*

Mot bakgrunden av dessa allmänna krav har utredningen diskuterat fyra olika huvudalternativ för den centrala lokaliseringsmyndighetens organisation.

- a) Beredning inom Kungl. Maj:ts kansli.
- b) Inordning i redan existerande ämbetsverk:
 - a) arbetsmarknadsstyrelsen
 - b) byggnadsstyrelsen
- c) Självständigt ämbetsverk: bebyggelseplaneringen utbrytes från byggnadsstyrelsen och slås samman med lokaliseringsverksamheten till ett nytt ämbetsverk för bebyggelseplanering och lokaliseringspolitik.
- d) Fristående nämnd.

Mot bakgrunden av de ovan angivna allmänna kraven på organisationen äro de väsentligaste argumenten för och emot de olika alternativen följande.

a) *Beredning inom Kungl. Maj:ts kansli.* I de förberedande diskussionerna inom utredningen har den tanken framförts att man borde uppdraga ledningen av lokaliseringspolitiken till en beredning inom Kungl. Maj:ts kansli. Beredningen borde stå under ledning av ett konsultativt statsråd och i övrigt omfatta representanter för de närmast berörda ämbetsverken och för näringslivet. Beredningen borde utrustas med ett eget sekretariat eller kansli men för olika utredningsuppdrag huvudsakligen anlita centrala ämbetsverk.

Med denna organisationsform skulle man vinna vissa fördelar. Beredningen skulle kunna övertaga eller åtminstone i samråd med vederbörande fackdepartement handlägga ärenden angående lokaliseringsfrågor, i vilka beslut ankommer på Kungl. Maj:t. Enhetlig praxis i lokaliseringsfrågor skulle därmed på ett effektivt sätt åstadkommas. Genom den auktoritativa ställning beredningen skulle få borde av denna utfärdade allmänna riktlinjer för behandlingen av lokaliseringsärenden kunna få en betydande effekt när det gäller att samordna olika statliga myndigheters planering och annan verksamhet av betydelse för samhällsbyggandet. Man skulle även undvika dubbelorganisation på det centrala planet, d. v. s. både ett centralt ämbetsverk och en instans inom departementet. Genom att beredningen skulle innefatta representanter för näringslivets intresseorganisationer borde en god anknytning kunna erhållas till dessa.

Denna organisationsform skulle emellertid även innebära avsevärda nackdelar. Verksamheten kräver i första hand en omfattande rådgivning och lämpar sig därför mindre väl för ett organ inom Kungl. Maj:ts kansli. Även om den utredningsverksamhet, som skulle ligga till grund för rådgivningen, överlätes till olika ämbetsverk, måste likväl ett betydande sammanställningsarbete utföras, vilket icke heller passar för en beredning av detta slag. Om man jämför med ett organ av liknande typ som för närvarande består, nämligen byggnadsberedningen, finner man också att dess verksamhet är inriktad på interna överläggningar till ledning för Kungl. Maj:ts avgöranden i investeringsfrågor på byggnadsområdet, däremot icke någon form av utåt-riktad rådgivning eller mera vidlyftiga utredningar. Det skulle heller icke vara möjligt, med hänsyn till stadgad svensk förvaltningspraxis, att anförtro en beredning av detta slag beslutanderätt. Näringslivets representanter skulle icke kunna vara säkra på att deras mening kommer att inverka på Kungl. Maj:ts beslut, då deras uttalanden endast kunde få karaktären av opinionsyttringar.

Med hänsyn till sistnämnda skäl har utredningen icke velat förorda en lösning av organisationsfrågan efter denna linje.

En ledamot inom utredningen, hr Kempe, har föreslagit att lokaliseringsfrågorna borde förläggas till Kungl. Maj:ts kansli, varvid eventuellt ett nytt departement skulle inrättas. Av vad som nu sagts framgår skälen till att utredningens övriga ledamöter icke kunnat biträda detta förslag. Vad särskilt gäller tanken att inrätta ett nytt departement för frågor av denna natur synes det icke vara möjligt att ta ställning till denna fråga utan att ta hela den departementala organisationen under omprövning.

b) *Inordning under befintligt ämbetsverk.* Ur allmänna administrativa synpunkter ter sig en inordning av lokaliseringssuppgifterna under ett redan befintligt ämbetsverk önskvärd. Utredningen har därför noga övervägt inom vilka ämbetsverk lokaliseringsspolitiken skulle kunna tänkas inordnad.

Ifråga om de flesta av de ämbetsverk, som handha planeringsfrågor, gäller, att deras förvaltningsuppgifter i högre eller lägre grad äga samband med näringslivets lokalisering, ehuru planläggningsuppgifterna för vart och ett i regel äro avgränsade till verkets speciella område.¹ Sedan vi ingående diskuterat flera olika förslag i nu nämnt hänseende, ha vi kommit till slutsatsen, att en organisatorisk samordning kan komma ifråga endast med två redan bestående verk. Dessa två verk äro arbetsmarknadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen.

För en samordning med arbetsmarknadsstyrelsen talar framför allt att detta verk för närvarande i samråd med industriens produktionsråd har hand om rådgivningen i lokaliseringsfrågor. En lösning, som ligger nära till hands, är därför att den redan existerande organisationen byggs ut till en särskild lokaliseringsbyrå eller avdelning inom styrelsen. Vi anse dock icke att organisationsfrågan bör lösas efter denna linje. Det skulle uppstå svårigheter att på ett tillfredsställande sätt fylla samtliga de krav, som redovisats i det föregående särskilt beträffande samordningen av statens planeringsåtgärder samt beredandet av en fri och auktoritativ ställning åt centralorganet. Härtill kommer att det skulle föreligga risk för att lösningen av lokaliseringsproblemen skedde med större beaktande av de sysselsättningspolitiska faktorerna, än som vore önskvärdt ur andra samhällliga synpunkter.

Det ligger dock i sakens natur att den erfarenhet, som genom sociala beredskapssektionens verksamhet vunnits ifråga om lokaliseringspolitiska åtgärder, bör utnyttjas vid planläggningen av lokaliseringspolitikens admi-

¹ I flera fall har dock under senare tid ämbetsverkens planeringsarbete ställts in under vidare samhällliga synvinklar, som ställa ökade krav på samarbete, om dubbelarbete skall kunna undvikas. Som exempel kan nämnas att i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens instruktion av år 1943 ålägges verket att i utövandet av sin ämbetsbefattning bl. a. »ägna uppmärksamhet åt de ekonomiska betingelserna för olika slag av kommunikationsmedel och den ändamålsenliga avgränsningen dem emellan, att verka för en sådan tekniskt och ekonomiskt ändamålsenlig planläggning och utveckling i nämnda hänseenden som bäst kan främja samhällsintresset m. m.»

nistration. Enligt av arbetsmarknadsstyrelsen lämnade uppgifter har en tjänsteman med heltid och en på halvtid fortlöpande varit sysselsatta med lokaliseringspolitiska frågor. Utredningar av arbetsmarknadsfrågor av betydelse för lokaliseringspolitiken böra dock även i fortsättningen anförtros arbetsmarknadsstyrelsen.

Alerstår alternativet med inordning av lokaliseringspolitiken under *byggnadsstyrelsen*. Detta alternativ skulle på ett utmärkt sätt tillgodose kravet på en samordning av lokaliseringspolitiken och den översiktliga bebyggelseplaneringen.

Mot ett inordnande av lokaliseringspolitiken under byggnadsstyrelsen kunna resas allvarliga erinringar av liknande natur, som tala mot ett inordnande under arbetsmarknadsstyrelsen. Bebyggelseplaneringen utgör för närvarande i jämförelse med byggnadsstyrelsens övriga uppgifter en relativt liten verksamhet inom styrelsen.¹ Utredningen befarar att, om lokaliseringsfrågorna skulle föras till samma avdelning av byggnadsstyrelsen, som nu handhar bebyggelseplaneringsuppgifter, lokaliseringen icke skulle kunna ägnas den uppmärksamhet av styrelsens ledning och icke få det utrymme som fordras med hänsyn till lokaliseringsfrågornas väsentliga betydelse för samhället. I synnerhet med tanke på att arbetet med lokaliseringsfrågorna bör påbörjas i liten skala, skulle det lätt kunna få en i förhållande till det byggnadstekniska arbetet och planarbetet underordnad ställning.

Som nämnts måste det lokaliseringspolitiska organet samarbeta med lantbruksstyrelsen vid bedömningen av lokaliseringspolitiska frågor, som beröra jordbruket, och med arbetsmarknadsstyrelsen i frågor, som beröra arbetsmarknaden. Vi finna det icke lämpligt att till ett verk med så speciella uppgifter som byggnadsstyrelsen, lägga nya uppgifter av den karaktär som här nämnts.

Det organ, som skall ha hand om lokaliseringspolitiken, måste för att få näringslivets förtroende äga framstående sakkunskap i och erfarenhet av näringsekonomiska frågor. Sådan sakkunskap saknas för närvarande inom byggnadsstyrelsen. Vidare blir kravet på att representanter för utanför förvaltningen stående grupper skola få medverka vid ledningen av lokaliseringspolitiken svårt att tillgodose vid detta organisationsalternativ.

Av anförda skäl ha vi icke ansett oss kunna förorda att det lokaliseringspolitiska organet inordnas i byggnadsstyrelsen.

c) *Bebyggelseplaneringen och lokaliseringsverksamheten till ett nytt ämbetsverk.* Kommittén för stadsplaneväsendets omorganisation har i sitt nyli-

¹ Å stadsplanebyrån, den organisation inom styrelsen, som handlägger dylika frågor, finnas från och med budgetåret 1948/49 anställda endast 11 personer med stadsplaneteknisk utbildning, 2 personer med juridisk utbildning samt 6 kansli- och kontorsbiträden, d. v. s. inalles 19 personer, medan hela byggnadsstyrelsens nuvarande personal i Stockholm uppgår till omkring 300 personer.

gen avgivna betänkande om planväsendets uppgifter och organisation (SOU 1950: 45) diskuterat ett förslag, som går ut på att planväsendet utbrytes ur byggnadsstyrelsen och föres över till ett nytt ämbetsverk. Kommittén har därvid förutsatt att detta verk även skulle handha ledningen av lokaliseringspolitiken. Kommittén håller icke för osannolikt, att bildandet av ett sådant verk kan komma att på lång sikt visa sig vara den lämpligaste lösningen av planväsendets organisationsproblem. Med hänsyn till ovissheten om de nya planerings- och lokaliseringssuppgifternas omfattning förordar dock kommittén i nuvarande läge en utbyggnad av planorganisationen inom byggnadsstyrelsen till en särskild avdelning med en överdirektör som chef.

Bildandet av ett verk för plan- och lokaliseringsfrågor skulle, förefaller det oss, på ett tillfredsställande sätt kunna uppfylla de allmänna krav, som redovisats ovan. Risken för dubbelarbete i planfrågor — det må gälla förberedande utredningar eller granskning av generalplaner, regionplaner och eventuella länsplaner — skulle försvinna. Skulle ett nytt ämbetsverk för lokalisering och bebyggelseplanering skapas, så skulle lantbruksstyrelsen genom detta organ kunna få sina lokaliseringsspolitiska problemställningar belysta och bedömda med hänsyn till lokaliseringsfrågor inom andra områden. Det blev nödvändigt att etablera ett intimt samarbete mellan lokaliseringsmyndigheten och lantbruksstyrelsen. Lokaliseringsorganet måste även ha en fortlöpande kontakt med arbetsmarknadsstyrelsen. Ett självständigt ämbetsverk, som finge till särskild uppgift att samordna olika slag av planering, skulle sannolikt även gentemot andra ämbetsverk kunna mer fritt hävda lokaliseringssynpunkterna än ett verk, för vilket lokaliseringsfrågorna blott bleve en detalj. Några svårigheter att organisera verksamheten så, att god kontakt med det enskilda näringslivet tillgodosåges, skulle icke föreligga.

Skulle det därför ur andra synpunkter än dem, som utredningen har att företräda, visa sig önskvärt att bryta ut stadsplaneväsendet ur byggnadsstyrelsen och för dessa frågor inrätta ett särskilt verk, så finner utredningen det naturligt att till detta verk också föras frågor angående näringslivets lokalisering. Trots denna principiella inställning till tanken på skapandet av ett gemensamt verk för plan- och lokaliseringsfrågor vill utredningen dock framhålla att tiden icke kan anses mogen för en så definitiv och fast organisation av lokaliseringsspolitiken, som inrättandet av ett ämbetsverk måste innebära.

Det centrala lokaliseringsorganets verksamhet måste till en början ges karaktären av ett försöksarbete i begränsad skala. Det är ur flera synpunkter önskvärt att man får pröva sig fram några år, när det gäller såväl lokaliseringsspolitikens omfattning som dess metoder.

Med hänsyn till det anförda och särskilt till att lokaliseringsspolitiken till en början bör ha försökskaraktär anse vi oss således icke i dagens läge

kunna förorda detta alternativ. Först sedan försöksverksamheten lett till mera bestämda resultat, kan man få material att bedöma om en lösning av organisationsfrågan efter denna linje kan antagas vara den mest ändamåls-enliga.

d) *Fristående nämnd*. En fristående nämnd för lokaliseringsfrågor kan organiseras så att den på ett fullt tillfredsställande sätt uppfyller kraven på kontakt med näringslivet och på start i begränsad skala. En nämnd för lokaliseringspolitiken framstår som särskilt ändamålsenlig framför allt därför, att denna verksamhetsform bättre än någon annan möjliggör en smidig anpassning efter de arbetsuppgifter, som vänta organisationen, och vilkas storlek och krav på personell och annan utrustning det ännu icke går att bestämt fixera. Utredningen förutsätter därvid att den nya organisationens ledning ges tämligen fria händer att inom de gränser, som uppställas av anvisade anslag och allmänna direktiv för verksamheten, vidtaga de dispositioner ifråga om organisationen, som de småningom vunna erfarenheterna eller nytillkomna förhållanden kunna ge anledning till.

Nackdelen med denna organisationsform är främst svårigheten att samordna översiktsplaneringen och lokaliseringspolitiken — d. v. s. finna en praktisk form för samarbete mellan nämnden å ena samt byggnadsstyrelsen och lantbruksstyrelsen å andra sidan. Utredningen har diskuterat olika utvägar att lösa detta problem.

Risk för dubbelarbete och kompetenstvister i förhållande till byggnadsstyrelsen föreligga i två avseenden, dels ifråga om det förberedande utredningsarbetet — särskilt angivandet av förutsättningar för planarbetet — dels ifråga om granskningen och samordningen av upprättade general- och regionplaner. Vid preciseringen av lokaliseringsorganets arbetsuppgifter framhölls (sid. 144) att det bör stå läns-, region- och generalplanerande myndigheter till tjänst med råd och upplysningar — i viss utsträckning även material — för planeringsarbetets bedrivande när det gäller näringsekonomiska och demografiska spørsmål. En gränsdragning gentemot den av stadsplanekommittén föreslagna planavdelningen inom byggnadsstyrelsen ifråga om utredningsarbeten för denna verksamhet blir därför nödvändig.

Utredningen har på denna punkt samrått med stadsplanekommittén och föreslår att sådana undersökningar och bedömningsuppgifter, som sammanhånga med förberedandet av bebyggelseplaner, i vad gäller näringsliv och befolkning, skola ankomma på lokaliseringsmyndigheten, medan bebyggelseplaneringsorganen begränsa sig till övriga faktorer, som påverka planernas utformning. Motsvarande uppdelning bör gälla rådgivnings- och upplysningsverksamheten i dessa spørsmål. Utredningen är fullt medveten om, att en så allmän gränsdragning som här har gjorts, i praktiken är mycket vanskelig att tillämpa. Det är emellertid icke möjligt att i förväg göra

någon mer exakt uppdelning av arbetsuppgifterna. Detta får ske när samarbetet pågått en tid och praktiska erfarenheter vunnits.

Dessa regler för samarbetet äro emellertid icke tillräckliga. Lokaliseringsorganet bör rimligen ha medinflytande vid granskningen av de översiktliga bebyggelseplanerna, region- och generalplanerna. Lokaliseringsorganets granskning bör därvid avse de ekonomiska och demografiska utredningar och förutsättningar, varpå planförslagen bygga.

Den lösning, som här ligger närmast till hands, är att lokaliseringsnämnden blir obligatorisk remissmyndighet. Ehuru detta leder till en ökning av det redan nu stora antalet myndigheter, som skola höras i general- och regionplanärenden, kan detta knappast undvikas, därest man förlägger lokaliseringspolitiken till en självständig nämnd. I praktiken kunna olägenheterna reduceras genom att nämnden på de punkter, där den har intressen att bevaka, konsulteras redan under pågående planeringsarbete och då får tillfälle att uttala sin mening. Vi anse dock nödvändigt — för att nämnden på denna punkt skall kunna få tillräcklig auktoritet gentemot byggnadsstyrelsen — att det i byggnadsstadgan fastslås att nämnden skall yttra sig i ärenden som röra general- och regionplaner. Vad gäller stads- och byggnadsplaner bör det ankomma på byggnadsstyrelsen att efter eget omdöme remittera sådana planer till lokaliseringsorganet. Remiss bör i dessa fall endast ske ifråga om planer som äro av speciellt intresse ur lokaliserings-synpunkt.

Även om arbetsuppgifterna avgränsas så som här föreslagits, kvarstår emellertid en viss risk för dubbelarbete och kompetensvister mellan nämnden och byggnadsstyrelsen. För att i största möjliga utsträckning minska denna risk ha vi övervägt att låta chefen för byggnadsstyrelsen eller den som närmast under honom företräder planväsendet ingå i lokaliseringsnämndens styrelse. Mot denna lösning kan anföras det olämpliga i att en chef för ett statligt verk eller en ersättare för honom skall i ett annat verks styrelse taga ställning till frågor, som de kunna få handlägga i det egna verket. Det rör sig emellertid här om ett specialfall. Nämnden skulle på ett område, där man för närvarande har mycket begränsad erfarenhet, kunna tillgodogöra sig de erfarenheter från arbete av detta slag, som redan finnas samlade inom byggnadsstyrelsen samtidigt som man borde få garantier för att dubbelarbete undveks. Vi anse därför att man utan större olägenhet borde kunna acceptera en sådan lösning av samarbetsfrågan.

Utredningen har även diskuterat, huruvida icke chefen för byggnadsstyrelsen, alternativt den som närmast under honom företräder planväsendet, obligatoriskt skulle vara ordförande i lokaliseringsnämnden. Vi ha icke ansett oss kunna föorda detta. Vad vi förut anfört om det nödvändiga i att nämnden får en självständig och auktoritativ ställning gentemot andra verk

gör det önskvärt att Kungl. Maj:t får full frihet välja ordförande mellan de för uppdraget lämpliga personer, som kunna stå till förfogande inom eller utom statsförvaltningen.

D. Lokaliseringsnämnd: intern organisation

Som framgått av den förda diskussionen anse vi att, om en lokaliseringsnämnd inrättas, bör denna icke från början få sin organisation fastlåst genom i detalj gående anvisningar. I sakens natur ligger dock, att vissa hållpunkter måste angivas för organisationen redan i nuvarande läge.

Statens lokaliseringsnämnd — vi föreslå, att organets officiella beteckning blir denna — bör bestå av en ordförande samt det antal ledamöter, som Kungl. Maj:t bestämmer. Ett antal av 6 synes oss lämpligt.

Sammansättningen av nämnden bör vara sådan, att sakkunskap på och erfarenhet av det ekonomiska och samhällsliga livets alla områden i gör-ligaste mån bli företrädda. Det är nödvändigt att näringslivet tillförsäkras medinflytande — en grundförutsättning för en positiv lokaliseringspolitik. Med näringslivet avse vi här näringslivet i vidsträckt mening och inrymmande såväl företagare som arbetstagare. Chefen för byggnadsstyrelsen eller den som närmast under honom företräder planväsendet bör vara självskrivnen ledamot av nämnden. Experter på arbetsmarknads-, jordbruks-, försvars- och trafikekonomiska frågor böra finnas företrädda inom nämnden eller genom särskilt tillkallade sakkunniga

Kansli. Lokaliseringsnämnden behöver ett beredande och verkställande organ i form av ett kansli. Detta bör förestås av en av Kungl. Maj:t utsedd tjänsteman, förslagsvis benämnd kanslichef. Kungl. Maj:t bör även förordna vissa högre befattningshavare med ledande funktioner. Övrig personal bör däremot nämnden själv få utse i enlighet med av Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter och inom ramen för de medel, som ställas till nämndens förfogande.

Enär det är fråga om en ny verksamhet, vars omfattning och närmare bedrivande icke på förhand kan med större exakthet angivas, är det som tidigare uttalats önskvärt att nämnden erhåller viss frihet a.t själv bestämma organisationens detaljer, åtminstone till dess det experimentella stadiet kan anses passerat och fastare linjer för organisationen kunna föreläggas statsmakterna.

I det följande har utredningen med utgångspunkt från detta betraktelsesätt endast angivit *den ungefärliga personal och arbetsorganisation som utredningen ansett sannolik, sedan verksamheten vunnit viss stadga. Denna*

organisation bör icke i sin helhet tillskapas omedelbart utan successivt uppbyggas i den takt som Kungl. Maj:t anser lämplig.

Den rörlighet i fråga om organisationen som bör eftersträvas synes med gällande avlöningssystem inom statsförvaltningen kunna uppnås endast genom att under nämndens uppbyggnadstid större delen av personalen får anställas som extra tjänstemän (Cg) eller mot arvode.

Arbetet bör enligt utredningens uppfattning till en början bedrivas efter följande linjer.

På grund av det stora behovet av vägledning för bebyggelseplaneringen ifråga om beräkningar rörande befolkningsutvecklingen och olika näringsgrenars utbyggnadsmöjligheter är det önskvärt att kansliet under de första åren i främsta rummet inriktar sig på att organisera en utredningsverksamhet, som kan vara kommunerna till hjälp i deras region- och generalplanering och som även kan lägga en fast grund för den lokaliseringsplanering, varom talats i föregående kapitel. Detta arbete motsvaras av de uppgifter som på sidan 142 angivits under punkterna a), b) och c). Insamling av primärmaterial och utförande av specialundersökningar förutsätter utredningens skola verkställas av respektive fackmyndigheter. Lokaliseringsnämndens kansli bör kunna taga initiativ till dylika arbeten. Det bör samla de resultat som framkomma samt analysera dem ur lokaliseringssynpunkt.

När det gäller vissa vetenskapligt kvalificerade forskningsuppgifter bör organet, som vi framhållit i kapitel V, samarbeta med universitet och högskolor. De erforderliga kontakterna med den vetenskapliga forskningen föreslås upprätthållna genom statens samhällsvetenskapliga forskningsråd.

För lokaliseringsnämndens *planeringsuppgifter* har tidigare redogjorts (kap. VI). Kansliet skulle i detta hänseende kunna fungera som ett samordnande organ för lokaliseringsplaneringen i länen och ange vissa gemensamma förutsättningar för denna. Kansliet bör vidare följa och söka koordinera planåtgärder som vidtagas av olika centrala statsmyndigheter, i den mån de ha betydelse för samhällsbyggandet. En viktig funktion som både kan sägas höra till utredningssidan och plansidan är granskning ur lokaliseringssynpunkt av uppgjorda förslag till bebyggelseplaner. Utredningen hänvisar till vad som sagts härom i det föregående (sid. 152). Uppgifter av denna typ motsvara vad som angivits under punkterna d), e) och f) på sidorna 142—143.

Det tredje slaget av arbetsuppgifter utgöres av *rådgivning* till det enskilda näringslivet angående förläggningen av enstaka företag och anläggningar. Denna verksamhet som hittills bedrivits av arbetsmarknadsstyrelsen och industriens produktionsråd i samarbete bör utvidgas och även omfatta statliga och kommunala anläggningar.

I fråga om arbetets inre organisation har utredningen ansett det vara lämpligt att kansliets personal till en början fördelas på två avdelningar.

Den ena avdelningen skall i huvudsak handha frågor, som sammanhånga med rådgivning och granskning av olika slags planer, främst general- och regionplaner samt jordbruksplaner. Denna avdelning bör även svara för kontakten med olika grenar av statsförvaltningen i syfte att bevaka lokaliseringsfrågorna. Den andra avdelningen bör främst syssla med utredningsverksamhet och med rådgivningen till det enskilda näringslivet. Som nämnts behöver den rådgivningsverksamhet, som hittills bedrivits i lokaliseringsfrågor, enligt utredningens mening utvidgas och fördjupas. I den hittillsvarande verksamheten har man huvudsakligen anlagt arbetsmarknadspolitiska synpunkter. I framtiden får man förutsätta, att rådgivningen i många fall måste byggas på relativt omfattande samhällsekonomiska och näringspolitiska utredningar. Det synes därför naturligt, att rådgivningen till en början bör ske från utredningsavdelningen.

Kanslichefen skall leda kansliets arbete och svara för ärendenas behöriga handläggning. Han skall därjämte särskilt ägna sig åt ledningen av planarbetet och förestå denna avdelning. Det kommer till stor del att bero på honom om verksamheten får en god inriktning. På innehavaren av denna befattning måste därför ställas stora krav. Viktigast är att han äger initiativförmåga, organisationstalang och har lätt att samarbeta med andra. Han bör äga erfarenhet av utredningsarbete och kännedom om näringslivets förhållanden.

Befattningens stora betydelse motiverar en förhållandevis hög löneställning. Kanslichefsbefattningen bör vara en fullmaktstjänst enligt Cp-planen. Löneställningen för kanslichefen måste bestämmas med hänsyn till att han är den tjänsteman, som i praktiken kommer att få bära ansvaret för hur arbetsrutinen utformas. Han måste ha vidsträckta insikter i en rad av de olika problemkomplex som lokaliseringspolitikens berör och förmåga att samarbeta såväl med företag och organisationer inom det enskilda näringslivet som med statliga och kommunala verk och myndigheter. Utredningen anser det därför ofrånkomligt att kanslichefen ges en relativt hög löneställning och i varje fall icke placeras lägre än i Cp 12.

Omfattningen av verksamheten på utrednings- och rådgivningsavdelningen är svår att i förväg bedöma. Med ledning av erfarenheterna från den hittills bedrivna verksamheten synes det önskvärt att denna avdelning utrustas med 2 kvalificerade tjänstemän, varav den ene förutsättes huvudsakligen komma att syssla med utredningsarbete och den andre med rådgivningsverksamheten. En av dem bör vara samhällsvetenskapligt utbildad och båda böra vara förtrogna med näringslivets problem. Deras löneställning bör vara sådan att befattningarna locka högt kvalificerade sökande. Utredningen anser det vara befogat med lön enligt lönegrad Ce 31. På utredningsavdelningen bör därutöver när verksamheten kommit igång finnas minst 5 befattningshavare i amanuens-ställning och högre. Av hänsyn till

arbetets organisation och befodringsmöjligheterna kan det vara lämpligt att det inrättas en förste aktuarie, två aktuarie- och två amanuens tjänster.

Planavdelningen, som skall förestås av kanslichefen, behöver enligt utredningens uppfattning en 1:e aktuarie (alt. 1:e byråsekreterare) och 2 amanuenser.

Den personal i mellanställning, som här angivits som erforderlig när verksamheten byggts ut, bör till en början anställas såsom extra tjänstemän. Först när klarhet vinnes om arbetsuppgifternas permanens böra de föras över på extra ordinarie stat.

Vid sidan om dessa extra tjänstemän behöver emellertid kansliet tillgång till experter av olika slag. Det är angeläget att kansliet kan få utnyttja lämpliga sakkunniga antingen i statlig eller kommunal förvaltning eller enskild tjänst för enstaka utredningar eller andra tidsbegränsade uppgifter. Formen härför bör vara särskilda uppdrag mot arvode. Därmed undgår man att för en rad kvalificerade experter skapa fasta befattningar, vilka det skulle bli svårt och dyrbart att rekrytera. Ett anslag för arvoden till sakkunniga bör därför ställas till nämndens förfogande att användas efter anvisningar av Kungl. Maj:t. Det är utredningens uppfattning, att nämnden genom att centralt anlita experter kan minska behovet av undersökningar i lokaliseringsfrågor på andra håll inom statsförvaltningen och att därigenom nämndens utgifter för experter kan komma att medföra betydande besparingar på andra håll. Det är svårt att i förväg klargöra i vilken utsträckning sådana expertutredningar kunna komma att visa sig erforderliga, men utredningen föreslår att under första året anvisas ett anslag för detta ändamål av 25.000 kronor.

Kansliets biträdespersonal får avpassas efter storleken av den kvalificerade personalen. Vid bedömningen av anslagsbehovet måste hänsyn tagas till att nämnden huvudsakligen skall syssla med ekonomiska och statistiska utredningar och att sådant arbete regelmässigt kräver relativt stor biträdespersonal. Slutligen erfordras en expeditionsvakt.

Till lokaliseringsnämndens ordförande bör utgå arvode med ett belopp av förslagsvis 5.000 kr. och till övriga ledamöter ett arvode av förslagsvis 2.400 kr. per år eller motsvarande belopp fördelat på fast arvode och sammanträdesarvode.

För nämnden och dess kansli fordras vissa medel till omkostnader för verksamheten. Sålunda kräves ett efter hand växande lokalutrymme. Lokalerna böra om möjligt anordnas i närheten av byggnadsstyrelsen på grund av det nära samarbetet mellan nämnden och styrelsen som bör komma till stånd. Man har vidare att räkna med utgifter för reseersättningar, sjukvård, materialanskaffning m. m. Storleken av dessa medel är omöjlig att mera exakt ange. Förslagsvis räknas här med ett belopp av 30.000 kronor.

Totalt skulle således kostnaderna för nämnden fullt utbyggd enligt utredningens förslag uppgå till c:a 270.000 kronor. Utredningen är för sin del övertygad om att nämndens arbete kommer att leda till samhällsekonomiska vinster som flerfaldigt överstiga kostnaderna för statsverket.

Tablå över kostnaderna för lokaliseringsnämnden fullt utbyggd enligt utredningens förslag.

1 kanslichef	Cp 12	20.328
2 byrådirektörer	Ce 31	32.328
2 1:e aktuarier eller 1:e byråsekreterare	Cg 27	26.856
2 aktuarier eller byråsekreterare	Cg 24	22.920
Amanuenser samt extra biträdeshjälp	—	50.000
1 kontorist	Ce 13	6.816
2 kanslibiträden	Ce 11	12.456
4 kontorsbiträden	regl. beföringsgång	21.168 ¹
1 expeditivsvakt		5.592
Arvoden till nämndens ordförande och ledamöter		19.400
Härutöver räknas under det första året med ett anslag för arvoden till sakkunniga — förslagsvis		25.000
Omkostnader		30.000
		<hr/>
	Summa kronor	272.864

2. Länsorgan

I kapitel VI ha vi diskuterat omfattningen av de regioner, som lämpligen utgöra enheter vid den regionala lokaliseringspolitiken. Den slutsats vi kommit till är att *länen* — med vissa undantag — böra utgöra enheter vid en sådan planering. Framför allt är det länets egenskap av administrativa enheter som enligt vår mening talar för en sådan ordning.

Vi äro på det klara med att den lokaliseringspolitiska verksamheten i länen under en ganska lång övergångsperiod måste ha försökskaraktär. Beträffande de arbetsuppgifter som successivt synas böra anförtros de blivande länslokaliseringorganen vill utredningen anföra följande synpunkter.

Vi ha tidigare understrukit att en icke oväsentlig del av det praktiska lokaliseringspolitiska arbetet kommer att bli förlagt till länsorganen. De riktlinjer som centralt skola uppdragas för lokaliseringspolitiken måste bygga på material och önskemål från länen men kunna icke annat än i vissa

¹ Kostnaden här beräknad efter lön i Ca 8.

specialfall innebära en precisering av olika utvecklingsalternativ för varje län. Det måste ankomma på det särskilda länslokaliseringsorganet att på grundval av de utredningar och den planering som utföres inom länet precisera riktlinjerna för lokaliseringpolitiken inom länet. Detta arbete måste givetvis ske i samarbete med det centrala organet.

Med hänsyn till den avgörande betydelse, som enligt vår uppfattning lokaliseringsplaneringen får för annan planering inom länet och till dess samband med annan planeringsverksamhet, blir samordningen mellan dessa verksamheter inbördes och med lokaliseringsplaneringen länsorganets kanske viktigaste uppgift. Länsorganet kommer att i lokaliseringsfrågor bli ett koordinationsorgan för planering inom länet. I sådant hänseende ankommer det på organet att verka för att de utredningar, som bedrivs inom länet och som beröra planerings- och lokaliseringsfrågor, uppläggas och bedrivs enligt enhetliga förutsättningar. Icke minst viktigt blir det att tillse, att den regionala och lokala bebyggelseplaneringen inom länet är lokaliseringpolitiskt samordnad. Samordningsuppgiften blir särskilt betydelsefull för de planeringar, som ske genom olika statliga länsmyndigheters försorg. Här gäller det att organisera arbetet så att det blir möjligt att få till stånd en syntes av de bedömanden, som med olika utgångspunkter skola läggas på planeringsverksamheterna inom skilda områden, i den mån de beröra länet som enhet och som del av hela landet.

I viss omfattning måste länsorganet självt utföra eller låta utföra sådana länsutredningar, som äga samband med lokaliseringpolitiken och som icke kunna anförtros annat organ.

I sin egenskap av länsorgan för det centrala organet — lokaliseringsnämnden — ankommer det slutligen på denna länsmyndighet att ge råd och upplysningar i konkreta lokaliseringsfrågor såväl till det enskilda näringslivet som övriga statliga länsmyndigheter och till kommunerna.

För att dessa arbetsuppgifter skola på bästa sätt kunna genomföras kunna följande krav uppställas på länsorganets administrativa ställning och organisation:

Länsorganet bör

- 1) i förhållande till övriga länsorgan intaga en auktoritativ ställning med goda möjligheter att följa andra statliga länsorgans och kommunala myndigheters åtgöranden i lokaliseringsfrågor,
- 2) ha nära organisatorisk anknytning till det organ, som fungerar som högsta instans för länets del i fråga om bebyggelseplaneringen,
- 3) i sin ledning ha ett sådant lekmannelement, som tillförsäkrar näringslivet — såväl dess utövare som anställda — och de kommunala intressena inflytande på viktigare avgöranden och som tillför organet sakkunskap på dessa områden,

4) personellt vara så utrustat, att organet kan åtaga sig utredningsuppdrag bl. a. av statistisk och ekonomisk natur.

Utredningen har kommit till den slutsatsen, att intet annat länsorgan än *länsstyrelsen* kan komma ifråga som lokaliseringsorgan för länets del. I och med att arbetsmarknadsstyrelsen icke blir det centrala lokaliseringsorganet saknas anledning att låta länsarbetsnämnden vara lokaliseringsorgan. Länsstyrelsen förfogar visserligen icke över något lekmannaelement i ledningen och har heller icke inom sin nuvarande organisation någon tjänst, för vilken statistisk och ekonomisk utbildning kräves. Behovet av lekmän i länsstyrelsens ledning och personal med viss utbildning är emellertid en fråga, som beröres av den omorganisation av länsstyrelsen, varom förslag nyligen framlagts av länsstyrelseutredningen. Denna har haft i uppdrag att företaga utredning angående och framlägga förslag till organisatoriska åtgärder beträffande länsstyrelserna och deras ställning i länsförvaltningen. I överensstämmelse med vederbörliga direktiv har samråd skett mellan länsstyrelseutredningen och oss i frågor, som beröra båda utredningarna. Här nedan lämnas en sammanfattande redogörelse för länsstyrelseutredningens förslag till länsstyrelsernas organisation för planeringsuppgifter.

Enligt förslaget om länsstyrelsens omorganisation skola de nu fristående länsorganen, länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, länsvägsnämnd, mödrahjälpnämnd och länsnykterhetsnämnd inordnas i länsstyrelsen. I fråga om lantbruksnämnden föreslås att jordbruksplaneringen skall bedrivas i samråd med länsstyrelsen. Beträffande den inre organisationen föreslås följande.

Under landshövdingen som den i princip fortfarande ensam beslutande (rörande vissa bisittare se nedan) stå avdelningscheferna, landssekreteraren och landskamreraren, som chefer för respektive landskansli och landskontor. Dessa givas en i viss mån ändrad ställning, i det att de avses skola kunna i ökad omfattning få självständig beslutanderätt. De skola vidare regelmässigt närvara vid föredragning inför landshövdingen av andra befattningshavare. En av deras huvuduppgifter blir att övervaka samordningen såväl inom länsstyrelsen som i förhållande till andra länsorgan.

Landskansliet föreslås indelat i följande fem sektioner, nämligen

planeringssektionen för frågor rörande bl. a. administrativ, judiciell eller eklestiastik indelning, bebyggelseplanering, byggnadsväsende och fastighetsbildning, bostadsförsörjning, vägväsende, motorfordons- och trafikväsende samt ekonomisk försvarsberedskap,

arbetsmarknadssektionen för arbetsmarknadsfrågor,

socialsektionen för socialvårds- samt hälso- och sjukvårdsfrågor m. m.

försvarssektionen för frågor rörande civilförsvaret samt samband med det militära försvaret, samt

allmänna sektionen för ärenden som icke höra till annan sektion.

Landskontoret föreslås indelat i följande tre sektioner, nämligen

allmänt ekonomiska sektionen för kamerala och allmänt ekonomiska frågor,

taxeringssektionen för taxeringsfrågor samt

folkbokförings- och uppbördssektionen för folkbokförings- och uppbördsfrågor.

Sektionscheferna föreslås placerade i lönegrad Ca 31, vissa dock i Ca 33. Chefen för landskansliets plan- och trafiksektion placeras i Ca 31. Sistnämnda sektion föreslås skola uppdelas i tre större arbetsdetaljer, nämligen bebyggelseplaneringen m. m. direkt under sektionschefen, bostadsförsörjningen under länsbostadsdirektören samt motorfordons- och trafikväsendet under en trafikföredragande. Till sektionen skall också höra vägväsendet under vägdirektören som föredragande. Denne skall ej vara underställd sektionschefen utan kommunikationerna dem emellan ha formellt formen av samråd. Slutligen skall distriktsingen ören för vattenförsörjning och avlopp tjänstgöra som föredragande på sektionen. Så länge ej varje län kan förses med dylik ingenjör, torde han i stort sett böra bibehålla sin nuvarande anknötning till väg- och vattenbyggnadsverket.

Vid behandlingen av större planeringsfrågor m. m. skola, förutom nu nämnda befattningshavare, enligt länsstyrelsens bestämmande, som föredragande eller eljest närvara länsarkitekt, överlantmätare, lantbruksdirektör samt förste provinsialläkare. Dessutom kan länsstyrelsen beordra annan länsstyrelsens befattningshavare än förut nämnts, t. ex. länsarbetsdirektör eller civilförsvarsdirektör, att närvara. Härigenom skapas en elastisk beredningsinstans, som har den fördelen framför det nuvarande länsrådet, att beslut också formellt kan träffas där i ärenden tillhörande länsstyrelsens ämbetsbefattning utan att remisser till de olika fristående befattningshavarna erfordras. Beredningsorganet skall regelmässigt fungera under landshövdingens ordförandeskap. Landssekreteraren skall som deltagare i organet dels representera de juridiska synpunkterna och dels särskilt verka för samordning och kontinuitet.

Samtliga föredragande eller eljest närvarande befattningshavare skola ha rätt och plikt att reservera sig vid avvikande mening.

Utredningen föreslår vidare att på olika områden vissa lekmän som bisittare skola deltaga i länsstyrelsens beslut. Därvid skola vanliga omröstningsregler gälla. Ordföranden (i regel landshövdingen) skall ha utslagsröst. Lekmännen avses skola medverka dels i de till länsarbetsnämnd och länsbostadsnämnd nu hörande *arbetsmarknadsfrågorna* resp. *bostadspolitiska* ärendena och dels i *socialvårdsfrågor* av olika slag, i ärenden rörande *bebyggelseplanering* samt i *väg- och trafikfrågor*.

För lekmännen i arbetsmarknadsfrågor avses nuvarande beträffande ledamöter i länsarbetsnämnd gällande ordning tillsvidare skola bibehållas.¹ K. M:t skall sålunda utse dessa lekmän. Beträffande övriga lekmän innebär förslaget att Kungl. Maj:t får utse en lekman medan landsting resp. stadsfullmäktige i städer utanför landsting utse två. Lekmännen böra utses särskilt för ettvar av de förut nämnda ämnesområdena, varför fem olika lekmanakollegier skulle komma att finnas. I den mån frågor uppkomma, som beröra mer än ett av dessa lekmanakollegier, få kollegierna sammanslås eller i vart fall vissa lekmän även från andra än det huvudsakligen berörda området inkallas. För varje ämnesområde bör ett något större antal lekmän utses än som i varje enskilt fall motsvarar ett beslutsmässigt kollegium.

För egen del får utredningen angående näringslivets lokalisering anföra följande.

Därest länsstyrelserna erhålla den organisation och den administrativa ställning inom den statliga länsförvaltningen, som framgår av ovanstående

¹ Orsaken härtill var att en utredning om arbetsförmedlingsverksamheten pågick då länsstyrelseutredningen avgav sitt förslag. Denna utredning är numera färdigställd.

redogörelse, kunna samtliga de synpunkter, som vi för vår del anlagt på organisationsfrågan, bliva beaktade. Enligt länsstyrelseutredningens förslag skola lantbruksnämnderna icke inordnas i länsstyrelserna. Ur lokaliseringspolitisk synpunkt är det dock synnerligen viktigt att samarbetet mellan lantbruksnämnderna och länsorganen för lokaliseringsfrågor blir effektivt. Vi vilja härutöver understryka vikten av att näringslivet blir representerat bland lekmännen. Detta önskemål bör sålunda beaktas framför allt vid utväljandet av de lekmän, som särskilt utses för att delta i planeringsfrågor. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att vid utväljande av de lekmän, som skola utses av Kungl. Maj:t, tillse att näringslivet inom länet blir vederbörligen representerat. Dessutom torde bland lekmännen på arbetsmarknadsområdet regelmässigt komma att finnas dylika representanter.

Internt inom länsstyrelsen skulle det ankomma på planeringssektionen att handlägga jämväl lokaliseringsfrågor. Ur lokaliseringssynpunkt är det givetvis ett önskemål, att sektionschefen eller annan högre tjänsteman inom länsstyrelsen har en för den lokaliseringspolitiska verksamheten lämplig utbildning. Det framstår som särskilt viktigt att det inom länsstyrelsen finns någon tjänsteman med erfarenhet från ekonomiska utredningar och sakkunskap i planfrågor. Betydelsen härav redan med hänsyn till länsstyrelsens nuvarande uppgifter har framhållits av länsstyrelseutredningen. — Vi återkomma nedan till detta problem.

Därest emellertid länsstyrelseutredningens organisationsförslag icke blir genomfört eller genomförandet blir fördröjt, kan det bli påkallat att dessförinnan vidtaga särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av ett länsorgan för lokaliseringspolitiken. Utredningen föreslår, att länsstyrelserna i sådant fall åläggas att handlägga de lokaliseringspolitiska uppgifter, som angivits i inledningen till detta avsnitt, och att som ett provisorium behovet av lekmannainflytande tillgodoses genom att till länsstyrelsen knytes ett expertråd eller en kommitté med tills vidare uteslutande rådgivande funktioner och med uppdrag att under landshövdingens ledning och i samarbete med planberedningen inom länsstyrelsen handlägga lokaliseringsfrågorna. Landshövdingen bör i detta syfte åläggas att tillkalla minst 3 högst 5 personer, vilka under hans ordförandeskap skola bilda ett »länsråd» i lokaliserings- och planeringsfrågor. Bland experterna skola finnas representanter för landstinget och ev. landstingsfria städer samt representanter för företagare och anställda inom näringslivet. Detta expertråd skall som första arbetsuppgift ha att förbereda länsplaneringen och inventera angelägna lokaliseringspolitiska arbetsuppgifter inom länet. Länsstyrelsen skall höra rådet i ärenden rörande regionplaner och generalplaner — härigenom nås i varje fall en viss samverkan med den kommunala översiktsplaneringen. Vid förfall för landshövdingen skall landssekreteraren vara ordförande i rådet.

Oberoende av enligt vilket av dessa alternativ som ett länsorgan för lokaliseringspolitik skapas, måste det inom länsstyrelserna finnas arbetskraft, som kan frigöras för att ägna sig åt lokaliseringsfrågor. Länsstyrelseutredningen har föreslagit, att chefen för planeringssektionen eller annan befattningshavare på denna sektion skall ha statistisk eller ekonomisk utbildning. Vi anse det nödvändigt att länsstyrelseutredningens förslag på denna punkt tillgodoses. Det kan emellertid förutsättas att särskilt i de större länen chefen för planeringssektionen icke får tid att fortlöpande syssla med de utredningsuppgifter, som vi föreslagit skola kunna utföras av länsorganen. I görlig mån bör därför inom länsstyrelserna finnas en annan tjänsteman med lämplig utbildning för statistiska och ekonomiska utredningsuppgifter. Om länsstyrelseutredningens förslag icke genomföres bör dock tillses att en tjänsteman frigöres för att biträda länslokaliseringsorganet.

3. Kommunal organisation

Det är väsentligen på två vägar, som kommunerna kunna inverka på näringslivets lokalisering. Den ena går ut på direkt påverkan på enskilda enheter inom näringslivet. Utredningen har i kap. III och V redogjort för de medel — vanligen av subventionskaraktär — som i sådant sammanhang kommit till användning i den kommunala konkurrensen om sysselsättningsmöjligheter och skatteobjekt.

Den andra vägen för kommunerna att utöva påverkan på näringslivets lokalisering ingår som ett led i den översiktliga bebyggelseplaneringen. Som vi framhållit i kap. VI måste vid upprättande av generalplaner — och även vid deras genomförande — ortens näringsliv och dess utvecklingsmöjligheter stå i centrum.

Inom den kommunala förvaltningen råder för närvarande en tämligen påtaglig brist på samordning beträffande de olika kommunala instanserna ifråga om lokaliseringpolitiken. Denna bristande samordning gäller framför allt organisationen. Den lokalisering som skett genom individuell påverkan på företagen har i allmänhet betraktats som en rent intern, ekonomisk angelägenhet, som naturligen faller inom verksamhetsområdet för kommunens centrala organ, *drätselkammaren* eller *kommunalnämnden*. De särskilda förhandlings- och utredningsorgan (industrinämnder etc.), som på en del håll tillsatts, äro väl närmast att betrakta som underorgan till dessa myndigheter.

Översiktsplaneringen och med den lokaliseringsplaneringen är till skillnad härifrån en förvaltningsuppgift, som tillkommer kommunen till följd av särskilda av statsmakterna utfärdade författningar. Därigenom är den också till sin organisation, åtminstone i allt väsentligt, beroende av allmänna

författningsbestämmelser. I sin egenskap av kommunens planeringsvärdande organ är det *byggnadsnämnden*, som i första hand — utåt såväl som inåt — har att svara för planeringen.

Även andra kommunala organ, exempelvis hälsovårdsnämnderna, handha planeringsuppgifter. Förmedlingsorganen för den statliga bostadspolitiken — i regel drätselkamrarna och kommunalnämnderna — ha också viktiga uppgifter i sådant hänseende. Vidare må här nämnas yrkesutbildningen som ett exempel på verksamheter, som kunna ha lokaliseringpolitisk betydelse. Yrkesutbildningen står under tillsyn av särskilda kommunala organ.

Den brist på enhetlighet, som sålunda råder i den kommunala organisationen och som i viss mån är en följd av kommunalrättsliga förhållanden, är olika markerad i olika kommuner. Behovet av samordning mellan planering i byggnadslagens mening och ekonomisk planläggning, icke minst inom den kommunala mark- och bostadspolitiken, har emellertid, särskilt på sista tiden, lett till att kommunerna själva tagit initiativet till organisatoriska åtgärder, som syfta till en mera enhetlig ordning. Av intresse i sådant sammanhang äro särskilt de samsamarbetsorgan, som i ett flertal kommuner tillkommit mellan byggnadsnämnderna å ena sidan och kommunalnämnderna (drätselkamrarna) å andra sidan. På dessa samsamarbetsorgan ankommer det närmast att samordna de synpunkter, som från de två huvudorganens del kunna anläggas på planeringsfrågorna. I ett dylikt samsamarbetsorgan (benämnt generalplanekommitté eller liknande) kunna givetvis ingå representanter även för andra kommunala organ (hälsovårdsnämnden, bostadsnämnden, därest sådan finnes, etc.). Fördelen med en sådan anordning är främst den, att även de kommunala organ, som icke direkt ansvara för översiktsplaneringen, på ett tidigt stadium kunna framlägga sina synpunkter på ett aktuellt förslag. När det gäller utarbetandet av en generalplan, kan planförfattaren genom en sådan kommitté nå kontakt med snart sagt alla de myndigheter, som i sin verksamhet ha intresse av planen, och de enskilda organen kunna sedan under arbetets gång vidtaga de åtgärder, som kunna föranledas av den förberedande diskussionen. Framför allt ur den sistnämnda synpunkten är det ju av betydelse, att det organ som i första hand svarar för kommunernas ekonomi blir företrätt vid förarbetet med planerna. Särskilt bör här framhållas, att generalplanen bör koordineras med ett investeringsprogram för kommunen: lokaliseringen till orten av näringsliv och befolkning har självfallet en påtaglig effekt på behovet av investeringar i gator, ledningar, skolor och dylika allmänna anläggningar. I sakens natur ligger också att denna samverkan mellan planering på marken och ekonomisk planläggning bör fortgå även efter det planen upprättats — årligen bör alltså på basis av utbyggnaden göras överslag angående det aktuella investeringsbehovet.

Att utredningen så utförligt gått in på frågan om ett samarbete mellan

kommunala organ — en fråga som ju eljest är av mera intern natur — beror på att vi anse, att denna organisatoriska samverkan är synnerligen viktig just utifrån de synpunkter vi ha att företräda. Den betydelse, som näringslivets lokalisering har för varje kommun, ger redan i och för sig anledning till samling av alla inom kommunen verksamma myndigheter kring denna fråga. För såväl statliga myndigheter som enskilda organisationer och privatpersoner är det vidare av betydelse att samråd med kommunens vederbörande kan ske på smidigaste och effektivaste sätt. Genom att ett samarbetsorgan av den ifrågavarande typen sammansättes av som det får antagas ledande krafter inom de olika nämnderna ges också det mått av auktoritet, inåt och utåt, som är nödvändigt i samband med förhandlingar med länsorgan och andra myndigheter i lokaliseringsfrågor. Först härigenom finnas möjligheter att uppnå kongruens mellan de allmänna lokaliseringssynpunkterna och de kommunala önskemålen.

Av flera skäl är emellertid utredningen icke beredd föreslå, att inrättandet av kommunala samarbetsorgan av denna typ skall göras obligatoriskt. I sakens natur ligger, att det är till fördel för verksamheten att den kan ske i relativt fria former. Vidare skifta förhållandena från ort till ort — generalplanering är t. ex. icke någon obligatorisk angelägenhet — låt vara att i de kommuner, där generalplaneringen icke göres, det icke så ofta uppkommer lokaliseringsspörsmål av den karaktär, som här dryftats. Slutligen må här framhållas, att denna och därmed sammanhängande frågor torde komma att uppmärksammas av den nu arbetande kommunallagskommittén. Den närmare utformningen av den kommunalorganisation, som här är ifråga, bör ankomma på nämnda kommitté.

Utredningen får alltså inskränka sig att uttala, att i de kommuner, som upprätta eller upprättat generalplaner, kommunalnämnden (drättselkammaren) och byggnadsnämnden böra inleda ett nära samarbete bl. a. i lokaliseringsfrågor. Vidare synes det utredningen angeläget, att kontakten mellan kommunen å ena sidan och övriga allmänna myndigheter eller enskilda sker via kommunalnämnden (drättselkammaren), som alltså förutsättes vara det sammanhållande organet inom kommunerna för en dylik verksamhet.

VIII. SAMMANFATTNING¹

Efter en kort orientering av de problem som i Sverige aktualiserade lokaliseringsfrågan under 1940-talet ger utredningen i kapitel II en allmän översikt av sambandet mellan befolkningsrörelser och näringslivets lokalisering åren 1870—1949.

Översikten visar bl. a. att under 1940-talet var flyttningarna från den egentliga landsbygden störst i de stora slättbygds länen i södra och mellersta Sverige samt i vissa norrlandslän. Flyttningarna — netto — mellan länen voro under denna period väsentligt mindre än flyttningarna inom länen från landsbygd till tätorter. Vinster genom inrikes omflyttning redovisa under 1940-talet endast 5 län, Stockholms stad och Stockholms län, Jönköpings län, Göteborgs och Bohus län samt Västmanlands län. Omflyttningen mellan länen domineras av Stockholmstrakten. Stockholmsområdets flyttningstvinst var således cirka 2/3 av de totala flyttningstörusterna från de 20 län som hade flyttningstöruster. Flyttningarna voro särskilt stora från de norrländska länen, från länen i sydöstra Sverige samt från Skaraborgs län. Av tätorterna synas under 1940-talet orter med mellan 10.000 och 50.000 invånare ha haft den snabbaste expansionstakten. Anmärkningsvärt är att av 359 undersökta tätorter med mer än 1.000 invånare hade åren 1940—1945 61 orter eller 17 % folkminskning. Ett stort antal av dessa minusorter voro trä- och skogsindustriorter och orter belägna i Norrland. 56 minusorter hade mindre än 5.000 invånare. (33—41).

Mellan 1940 och 1945 ökade folkmängden särskilt starkt inom de s. k. servicenäringarna handel, samfärdsel samt allmän tjänst och fria yrken. Inom industrien skedde den starkaste expansionen bland företag tillhörande gruppen mekaniska verkstäder och gjuterier, d. v. s. en bransch, där det finns ett stort antal företag, vilka i regel äro relativt rörliga ur lokaliseringssynpunkt. (41—44).

Utredningen refererar olika undersökningar, som visa att den årliga etableringen av nya företag är betydande och spelar stor roll för förskjutningar i näringslivets lokalisering. Under efterkrigsåren 1946—1949 ha sålunda årligen tillkommit nya industriföretag, som tillsammans redan vid registreringen — vilket i stort sett motsvarar företagens start — sysselsatt cirka 5.000 arbetare. (44—55).

¹ Siffror inom parentes hänvisa till sidor i betänkandet.

Lokaliseringspolitiken under 1940-talet (56—70)

Under 1940-talet togs flera initiativ, som kunna betraktas som ett första steg i riktning mot en samhällelig lokaliseringspolitik. År 1945 startade industriens produktionsråd och de statliga arbetsmarknadsorganen i samarbete en rådgivnings- och upplysningsverksamhet i lokaliseringsfrågor. Denna verksamhet har fått relativt stor betydelse. I samband med startandet av åtminstone 200—250 nya industrianläggningar under de senaste åren ha företagen diskuterat lokaliseringsfrågan med produktionsrådet eller arbetsmarknadsorganen. Antalet industriarbetare, som beräknas komma att sysselsättas vid dessa anläggningar, uppgår till cirka 10 000, varav cirka 6.000 kvinnor. Rådgivningsverksamheten har varit av särskilt stor betydelse för företag inom konfektions- och delar av textilindustrien samt inom elektrisk industri och lättare mekanisk verkstadsindustri. (57—60).

Utredningen har låtit utföra en specialundersökning av kommunernas lokaliseringspolitiska verksamhet. Denna undersökning visar att praktiskt taget varje stad eller köping har vidtagit åtgärder för att få företag lokaliserade till orten. Ett 70-tal städer och köpingar ha sålunda under de senaste åren inrättat kommunala organ med uppgift att verka för utvecklingen av näringslivet, framför allt industrierna, på orten. Kommunala subventioner till förmån såväl för enskilda som för staten och landstingen ha varit synnerligen vanliga och i flertalet fall även av betydande storlek. Det finnes kommuner som under ett år utgivit mer än 100.000 kr. till ett och samma företag, vars lokalisering till orten bedömts som önskvärd. Sammanlagt torde de understöd som svenska kommuner lämnat i lokaliseringssyfte vissa år ha uppgått till miljonbelopp. Utredningen ger en systematiserad översikt av de olika slags subventioner som förekommit såsom penningsubventioner, lån och borgen, marksubventioner, anläggningssubventioner samt rabatter å offentliga varor och tjänster. Bland de kommunala subventionerna intaga de som lämnats åt staten i viss mån en särställning. I betänkandet anföres ett flertal exempel på kommunala åtaganden till förmån för staten. (62—70).

Allmänna synpunkter på behovet av en samhällelig lokaliseringspolitik (71—95)

Utredningen diskuterar de ekonomiska, sociala och försvarspolitiska skäl, som anförts för att samhället skall bedriva lokaliseringspolitik.

Ekonomiska synpunkter. Den företagsekonomiskt riktiga lokaliseringen av ett företag (en produktionsenhet) sammanfaller icke alltid med den nationalekonomiskt riktiga. Avvikelser kunna bero på att de kostnader för en produktion, som falla på samhället och som icke ingå i företagets kalkyler, kunna lokalt variera på annat sätt än företagets kostnader. Dessa samhäl-

lets kostnader äro främst investeringskostnader för allmänna anläggningar. (72—73).

Avvikelser från den nationalekonomiskt riktiga lokaliseringen kunna även uppstå genom att företagens val av produktionsort icke leder till ett maximalt utnyttjande av samhällets arbetskraftsresurser. Ett lokaliseringsoptionsalternativ, som medför lägsta sammanlagda kostnader för de individuella produktionsföretagen men kvarstående arbetslöshet på vissa platser, kan nationalekonomiskt vara mindre fördelaktigt än en annan lokalisering av företagen, som möjliggör full sysselsättning på alla platser. (74—76).

Lokala överskottsområden ifråga om arbetskraft kunna emellertid endast under vissa förutsättningar motivera lokaliseringspolitiska åtgärder i syfte att öka tillgången på arbete. I många fall kan det ur lokaliseringspolitisk synpunkt i stället vara motiverat att söka underlätta arbetskraftens förflyttning till en plats, som ur övriga synpunkter är mera gynnsam för produktionen och där det råder brist på arbetskraft. (76).

Till sist påverkar samhället genom prissättningen en rad nyttigheter, som utnyttjas i produktionen, produktionskostnaderna på olika orter och därigenom företagens val av lokaliseringssort. Denna prissättning kan därför stimulera eller motverka en nationalekonomiskt riktig lokalisering. (76—77).

Sociala synpunkter. I den allmänna debatten om lokaliseringsfrågorna har många gånger framhållits, att samhället genom lokaliseringspolitiska åtgärder borde söka lösa de sociala problem, som sammanhånga med folkmängd och bebyggelsestäthet inom ett område — särskilt de problem som uppstått i glesbebyggda områden. Glesbebyggelsens kanske största nackdel är att standarden för olika kollektiva anläggningar, som utgör ett så väsentligt inslag i nutidens levnadsstandard, är lägre i dessa områden än i tätorterna. En standardutjämnning är emellertid endast till en del en fråga om näringslivets lokalisering. För sådana kollektiva anläggningar, som höra till varje bostadshus eller lägenhet, såsom exempelvis vatten och avlopp, telefon och elektriskt ljus, bör samma standard kunna uppnås för nära nog alla svenska hushåll, i stort sett oberoende av hur de enskilda produktionsenheterna lokaliseras. (78—79).

Man kan ej heller genom en förändrad lokalisering av näringslivet åstadkomma att alla människor få likvärdig tillgång till sådana anläggningar som kräva ett större befolkningsunderlag för att kunna drivas. I detta fall kan emellertid lokaliseringspolitiska åtgärder bidra till en utjämnning genom att koncentrera befolkning och bebyggelse både lokalt och regionalt. Man kan vidare genom samordning av bebyggelseplanering, jordbruksplanering och direkta lokaliseringspolitiska åtgärder stödja utbyggnaden av näringslivet inom mindre och medelstora tätorter, som äro belägna så att de kunna bli av betydelse som kommersiella och kulturella centra för befolkningen på den egentliga landsbygden. (80—81).

Även sådana olägenheter som den konjunkturkänslighet, vilken uppstår på en ort om näringslivet är alltför ensidigt, en lokal disproportion mellan antalet män och kvinnor och en ogynnsam åldersstruktur i ett område kunna i många fall påverkas genom lokaliseringspolitiska åtgärder. (81—85).

Försvarspolitiska synpunkter. I fullt medvetande om att det i händelse av krig inte finns någon absolut säker plats för lokaliseringen av industriens olika grenar har ur civilförsvars- och militär synpunkt uppställts som ett önskemål, att vår krigsviktiga industri utbygges inom områden, som icke direkt kunna väntas beröras av krigshandlingar till lands i de olika krigsfall, som vi kunna tänka oss. En alltför stark koncentration av näringslivet till ett fåtal större städer bör vidare undvikas. (85—89).

Utredningen framhåller för egen del att i den utsträckning försvarspolitiska synpunkter anses böra få inverka på lokaliseringen av näringslivet måste det ankomma på de militära myndigheterna, civilförsvarets myndigheter samt riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap att från fall till fall söka precisera de militära önskemålen samt bevaka att dessa bli beaktade av det organ, som kan komma att svara för samhällets lokaliseringspolitik. (89).

Slutsatser. En betydande del av landets befolkning kommer under över-skådlig framtid att vara bosatt på landsbygden i glesbebyggda områden eller i mycket små tätorter. De befolkningsomflyttningar, som under de närmaste årtiondena kunna väntas, kunna komma att innebära dels en fortsatt folkminskning på landsbygden, dels en utflyttning från de landsdelar, som nu ha en relativt stor befolkning inom jord- och skogsbruk. Starka skäl tala dessutom för att det expanderande näringslivet i ökad utsträckning kan komma att koncentreras till de största städerna. En sådan interlokal omflyttning skulle öka svårigheterna att ge landsbygdens och de små tätorternas befolkning en kollektiv service, som vore likvärdig med befolkningens i de större tätorterna. Lokaliseringspolitiska åtgärder, som motverkade eller bröte denna utveckling och som medförde en ökad decentralisering av stadsnäringarna i mer eller mindre direkt anknytning till olika jordbruks- och skogsbruksområden, skulle däremot öka möjligheterna att åstadkomma en standardu. jämning. Förutsättningarna att i ökad utsträckning decentralisera produktionsenheterna inom industri och hantverk till jordbruksbygder äro emellertid begränsade. Lokaliseringsfrågan kommer därför väsentligen att gälla vilka tätorter, som i framtiden skola öka eller eventuellt minska sin folkmängd. Lösningarna av detta problem måste varieras efter förutsättningarna inom varje region och inom varje bygd. För lokaliseringspolitiken blir uppgiften närmast att söka jämka lokaliseringen av de rörliga enheterna inom näringslivet så att det blir möjligt att samordna bebyggelsegrupper inom större områden — den glesa jordbruksbebyggelsen med smärre han-

dels- och industriorter samt dessa med medelstora och större städer — till »harmoniska» regioner. (89—93).

De ekonomiska och sociala skälen för lokaliseringpolitiska åtgärder kunna i många fall komma i konflikt med varandra. De redovisade önskemålen om utbyggnad av harmoniska regioner kunna tillgodoses endast om samtidigt avgörande ekonomiska skäl icke tala mot en decentralisering. Lokaliseringpolitiken får ej heller innebära, att man förhindrar de befolkningsrörelser mellan landsdelar, län eller större områden, som betyda en anpassning av näringslivets lokalisering efter ändrade betingelser i syfte att nå större ekonomisk effektivitet och som skapa förutsättningar för en högre levnadsstandard för hela befolkningen. (94—95).

Lokaliseringspolitikens medel (96—125)

Samhället kan inverka på lokaliseringen av enheterna inom det enskilda näringslivet genom att förläggningen av olika samhällseliga verksamheter påverkar förläggningen av det enskilda näringslivets produktionsenheter. Den rörlighet ur lokaliseringssynpunkt, som finnes för vissa grupper av statliga företag, utgör en betydelsefull tillgång för lokaliseringpolitiken. För närvarande torde i många fall begränsade »fackliga» synpunkter vara avgörande för förläggningen av samhällseliga anläggningar. Endast i undantagsfall torde föreliggande material, som gör det möjligt att bedöma hur ett företags eller en anläggnings lokalisering till en viss plats påverkar befolkningens och näringslivets lokalisering i övrigt. (96—98).

Utredningen diskuterar den i många fall betydande lokaliseringpolitiska effekten av statens verksamhet inom olika områden — kommunikationspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, byggnadsregleringen, bostadspolitiken, vatten- och avloppsverksamheten, jordbrukspolitiken, social- och kulturpolitiken, elkraftspolitiken och skattepolitiken. (98—106).

En aktiv lokaliseringspolitik förutsätter att *utrednings- och forskningsverksamheten* i lokaliseringsfrågor intensifieras. Till en del ingå de utredningsuppgifter det här gäller som ett normalt led i olika myndigheters arbete, till en del äro de av sådan natur, att de lämpligen böra studeras och lösas av särskilt tillkallade sakkunniga och till en del, slutligen, böra de utföras vid universiteten och högskolorna. Utredningen anser att ett centralt lokaliseringsorgan bör fortlöpande och systematiskt följa allt utrednings- och forskningsarbete av betydelse för lokaliseringpolitiken. När så erfordras bör organet taga initiativ till samordning av pågående arbeten eller till att viktiga problem bli föremål för utredning. (106—107).

Upplysning och rådgivning bör i första hand utnyttjas som medel för direkt påverkan av enskilda företags lokalisering. Rådgivning bör sålunda

kunna ske då flera alternativa orter ur företagsekonomisk synpunkt äro likvärdiga men det ur nationalekonomisk synpunkt föreligger stora skillnader mellan de olika alternativen. Utredningen förutsätter att det givande samarbete mellan staten och det enskilda näringslivet, som redan etablerats av arbetsmarknadsstyrelsen och industriens produktionsråd, skall kunna fortsätta och intensifieras. (107—109).

Om icke rådgivning får avsedd effekt kan ifrågasättas om samhället bör tillgripa *ekonomiska stödåtgärder* — subventioner för att påverka lokaliseringen. Individuella subventioner till enskilda företag böra i regel icke lämnas av staten. Betänkligheterna kunna emellertid få ge vika i de fall, då ur företagsekonomisk och även ur nationalekonomisk synpunkt lokaliseringen av en företagsenhet är tänkbar till flera praktiskt taget likvärdiga platser, medan samtidigt dessa alternativ äro mycket olika ur social synpunkt. För statliga företag böra samma principer gälla; de företagsekonomiska nackdelarna av en viss lokalisering få vägas mot de nationalekonomiska och sociala olägenheterna av en lokalisering på en plats med exempelvis särskilt låga transportkostnader eller andra ur företagsekonomiska synpunkter gynnsamma villkor. Staten får vara beredd att ta en förlust, som kan drabba en detalj av den statliga verksamheten mot de fördelar som allmänt nås på det sociala planet. (109—112).

Med kollektiva ekonomiska stödåtgärder avses åtgärder för att stödja samtliga företag, eller företag av viss typ inom ett område, t. ex. genom att tillämpa transportavgifter, som understiga gängse priser. Staten bedriver redan i stor utsträckning lokaliseringspolitik i denna mening. De skäl, som tala mot att samhället lämnar bidrag av subventionskaraktär till enskilda företag, kunna icke tillmätas samma vikt, när det gäller kollektiva som när det gäller individuella stödåtgärder. Kollektiva subventioner till stöd av näringslivet inom visst område kunna tänkas efter beslut i varje särskilt fall. Detta förutsätter dock, att fördelarna av särskilda åtgärder för att påverka näringslivet inom ett visst område klarlagts vid en central granskning. Kostnaderna för åtgärden böra vara utredda. (112).

Beträffande *kommunernas* tidigare refererade lokaliseringpolitiska åtgärder framhåller utredningen att främjandet av en Orts näringsliv får anses vara en av kommunernas centrala uppgifter. Kommunerna böra däremot icke genom subventioner påverka företagsenheternas lokalisering. Det berättigade i kritiken mot kommunala subventioner i lokaliseringssyfte minskas på intet sätt av att staten och landstingen gång efter annan funnit gott mottaga dylika kommunala subventioner. Det är tvärtom utredningens bestämda uppfattning att statliga myndigheter icke under några förhållanden böra göra sitt ställningstagande i lokaliseringsfrågor beroende av kommunala subventioner. Möjligheterna att komma till rätta med de kommunala subventionerna äro emellertid begränsade. De rättsliga korrektiven — över-

klagningsrätten och underställningsskyldigheten i vissa fall — äro uppenbarligen otillräckliga. Utredningen pekar på att en aktiv statlig lokaliseringspolitik på flera sätt kan komma att minska kommunernas benägenhet att ge subventioner till enskilda företag. (113—117).

Tillståndsgivning. Därest i det föregående diskuterade utvägar att påverka näringslivets lokalisering icke medföra önskade resultat, uppstår frågan om samhället som »en sista utväg» skall ha möjlighet att genom *tillståndsgivning* förhindra en lokalisering, som ur samhällets synpunkt anses olämplig.

Utredningen anser att en tillståndsgivning som lokaliseringpolitiskt instrument kan ifrågasättas för att uppnå följande syften: Samhället kan (1) i enstaka fall vilja förhindra sådan lokalisering som är uppenbart olämplig ur lokaliseringssynpunkt oberoende av vad slags verksamhet det är fråga om eller var i landet den olämpliga förläggningen blir aktuell, (2) genom kontroll av företagsetableringen inom en viss ort — eller en region — vilja inverka på inflyttningen till eller utflyttningen från orten och därigenom förhindra en expansion som för orten eller för landet i övrigt bedömes som skadlig. Det sistnämnda alternativet är mest aktuellt för Stockholmsregionen. (117—124).

Utredningen påpekar att starka betänkligheter kunna anföras mot tillståndsgivning som lokaliseringpolitiskt instrument. Den anser sig emellertid icke slutgiltigt kunna taga ställning till huruvida någon tillståndsgivning bör införas varken när det gäller att förhindra olämplig lokalisering överhuvudtaget, eller när det gäller att förhindra lokaliseringen av nya företag till exempelvis Stockholmsregionen. För det första bör avvaktas om och i så fall i vilken form byggnadsregleringen kommer att kvarstå. Denna fråga utredes för närvarande av en särskild kommitté. Därest någon form av investeringskontroll kommer att bibehållas kan det tänkas att en prövning av olika anläggningars lämplighet ur lokaliseringssynpunkt bäst kan lösas genom att anknytas till denna kontroll.

För det andra bör hela frågan om tillståndsgivning som lokaliseringpolitiskt instrument ytterligare övervägas sedan erfarenheter vunnits av den utvidgade lokaliseringpolitiska verksamhet, som enligt utredningens förslag skall bedrivas. (124—125).

Lokaliseringsplanering (126—139)

Lokaliseringpolitiska åtgärder böra grundas på utredningar, som lokalt, regionalt och nationellt klarlägga konsekvenserna av olika alternativ för näringslivets utveckling inom respektive områden. Dessa utredningar böra såvitt möjligt utmytna i synpunkter rörande de förskjutningar i näringslivets lokalisering, som under en tidsperiod te sig sannolika, den utsträck-

ning, vari åtgärder för att påverka utvecklingen framstå som önskvärda, och de medel, som kunna tänkas komma till användning för att önskad effekt skall erhållas. En sådan utrednings- och planeringsverksamhet kan betecknas som *lokaliseringsplanering*. (126).

Till en del måste lokaliseringsplaneringen bedrivas i *nationell skala*. Många kommunikationsfrågor som på ett avgörande sätt påverka näringslivets lokalisering måste exempelvis bedömas ur rikssynpunkt. Detsamma är fallet när man skall bedöma fördelar och nackdelar av befolkningsrörelser mellan olika landsdelar. (126).

Lokaliseringsplaneringen får emellertid sin kanske största betydelse *regionalt*. Innan lokaliseringspolitiska åtgärder vidtas måste för varje större område med differentierat näringsliv och en differentierad bebyggelse finnas en planering, som klargör dels var olika produktionsenheter ur sociala och ekonomiska synpunkter böra förläggas inom området och dels vilka åtgärder som erfordras för att åstadkomma den lämpliga förläggningen. För en regional planering av denna typ är den nuvarande indelningen av landet icke alls den lämpligaste. En ny indelning som toge hänsyn till de ekonomiska synpunkter, vilka måste få avgörande betydelse för lokaliseringsplaneringen, kunde i och för sig vara önskvärd. En sådan ny regional indelning skulle emellertid möta stora administrativa svårigheter. Inom länen finns redan en organisation, som kan utnyttjas för lokaliseringspolitiska planeringsuppgifter. Bl. a. bedrives redan nu en omfattande statlig planering för olika samhällsändamål av en rad till länsstyrelserna eller till länen knutna organ. Utredningen har därför ansett att *länen* böra vara enheter för den regionala lokaliseringsplaneringen. I vissa fall bör emellertid planeringen kunna utsträckas över länsgränserna. (127—129).

Lokaliseringsplaneringen har ett nära samband med den översiktsplanering, som enligt byggnadslagen skall bedrivas i form av generalplaner eller regionplaner. Åtgärder för att påverka förläggningen av industriföretag och andra produktionsenheter kunna bidra till att underlätta såväl upprättandet som genomförandet av en bebyggelseplan. Å andra sidan måste lokaliseringspolitikens utformning påverkas av de önskemål som lokala myndigheter precisera i samband med bebyggelseplaneringen. Bebyggelseplanerna kunna även vara ett medel att påverka lokaliseringen av näringslivet. Lokaliseringsplaneringen och den översiktliga bebyggelseplaneringen måste därför samordnas. (129—133).

Vad särskilt gäller regionen Stor-Stockholm framhåller utredningen att ett regionplaneförbund enligt byggnadslagen icke utgör någon idealisk lösning av de administrativa lokaliseringsfrågorna inom Stor-Stockholm. När nu ett regionplaneförbund bildats får man emellertid avvakta och se om kommunerna i detta organ kunna samarbeta på sådant sätt att förbundet

även kan anförtros andra lokaliseringsfrågor än de som direkt sammanhänga med regionplaneringen.

Lokaliseringsplaneringen måste även samordnas med den regionala jordbruksplaneringen som bedrivs under ledning av lantbruksstyrelsen. Så länge det icke funnits något organ som sysslut med näringslivet har lantbruksorganen varit tvungna att själva söka penetrera de lokaliseringsfrågor som inverka på jordbruksplanernas utformning. De initiativ som tagits av lantbruksorganen i detta syfte och det arbete som utförts har varit värdefullt. Utredningen anser att om det skapas särskilda lokaliseringsorgan böra dessa på nedan angivet sätt i samråd med jordbruksorganen handlägga sådana lokaliseringsfrågor som inverka på jordbruksplaneringen. (135—139.)

Arbetsfördelningen mellan lokaliseringsmyndigheterna å ena sidan och företrädarna för översiktlig bebyggelseplanering och jordbruksplanering å den andra sidan bör alltså ske så att frågor, som röra näringslivets lokalisering inom större områden, angripas enhetligt för stadsbygd och landsbygd — med hjälp av bland annat material, som framkommit i det förberedande arbetet om jordbruksplanering och bebyggelseplanering — medan den konkreta detaljerade planeringen därefter sker för olika områden i regionplaner och generalplaner enligt byggnadslagen respektive i regionala jordbruksplaner. (139).

Lokaliseringsverksamhetens organisation (140—164)

I det föregående har utredningen sökt ange en målsättning för en samhällsleg lokaliseringspolitik samt redogjort för de medel, som skulle kunna användas för att inverka på näringslivets lokalisering. Utredningen har pekat på en rad spørsmål, vilka böra bli föremål för fortsatt utredning och angivit vissa åtgärder, som försöksvis böra vidtagas. För att leda en lokaliseringspolitisk utrednings- och försöksverksamhet föreslår utredningen vissa organisatoriska åtgärder. Lokaliseringspolitiken är en ny verksamhet, för vilken medlen äro oprövade. Arbetets omfattning är därför svår att bedöma. Detta talar för att verksamheten bör påbörjas i relativt begränsad skala och i sådana former, att organisatoriska förändringar lätt kunna genomföras. Dessa synpunkter ha varit utgångspunkten för förslaget till organisation. (140—142).

Verksamheten bör bedrivas dels genom ett centralorgan, dels genom särskilda länsorgan.

Det centrala organet skall övertaga och utveckla den centrala rådgivning i lokaliseringsfrågor, som för närvarande bedrivs av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med industriens produktionsråd. Det skall verka för att

statens egna verksamheter bedrivs och förläggas så, att de gynna en utveckling av näringslivet, som står i överensstämmelse med den lokaliseringpolitiska målsättningen. Detta kräver bl. a. en samordning av olika statliga myndigheters beslut i frågor av betydelse för näringslivets lokalisering. Lokaliseringsorganet skall vidare ha ansvaret för de utredningar och slutsatser i lokaliseringpolitiska frågor, som kunna erfordras för den översiktliga bebyggelseplaneringen och den regionala jordbruksplaneringen. Detta är särskilt viktigt då de centrala organ, som närmast ha hand om ledningen och översynen av denna planering för närvarande sakna expertis för att bedöma lokaliseringpolitiska frågor. Härutöver skall lokaliseringsorganet söka intensivt och samordna utrednings- och forskningsverksamhet i lokaliseringsfrågor. (142—146).

Utredningen har diskuterat följande alternativ för lokaliseringsmyndighetens organisation, (1) en beredning inom Kungl. Maj:ts kansli, (2) lokaliseringpolitikens förläggning till arbetsmarknadsstyrelsen eller byggnadsstyrelsen, (3) inrättandet av ett självständigt ämbetsverk för bebyggelseplanering och lokaliseringspolitik samt (4) en fristående nämnd. Av dessa alternativ har utredningen stannat för en fristående nämnd (statens lokaliseringsnämnd). Det avgörande argumentet har härvid varit att en dylik organisationsform ger möjligheter att starta en försöksverksamhet i begränsad skala, samtidigt som denna verksamhetsform bättre än någon annan möjliggör en smidig anpassning efter föreliggande eller uppkommande arbetsuppgifter. Lokaliseringsnämnden föreslås skola bestå av en ordförande samt det antal ledamöter, som Kungl. Maj:t bestämmer — förslagsvis sex personer. I nämnden bör ingå representanter för näringslivet. För att garantera samarbete med byggnadsstyrelsen och förhindra dubbelarbete och kompetensvister föreslår utredningen, att chefen för byggnadsstyrelsen eller chefen för styrelsens planavdelning obligatoriskt skall ingå i lokaliseringsnämndens styrelse. Experter på arbetsmarknads-, jordbruks-, försvars- och trafikekonomiska frågor böra finnas inom nämnden eller såsom särskilt tillkallade sakkunniga. Till lokaliseringsnämnden skall vara knutet ett kansli. Det förutsättes, att kansliet startar i begränsad skala för att sedan successivt utbyggas i den takt, som kan komma att fordras av verksamhetens tillväxt. Fullt utbyggt beräknas det centrala lokaliseringsorganet draga en årskostnad av cirka 270.000 kr. (146—157).

Som nämnts måste en icke oväsentlig del av det praktiska lokaliseringpolitiska arbetet bli förlagt till *länsorgan*. De riktlinjer, som centralt skola uppdragas för lokaliseringpolitiken, måste bygga på material och önskemål från länen men kunna icke annat än i vissa specialfall innebära en precisering av olika utvecklingsalternativ för varje län. Det måste ankomma på ett särskilt länslokaliseringsorgan att på grundval av de utredningar och den planering, som utföres inom länet, precisera riktlinjerna för lokalise-

ringspolitiken inom länet. Detta arbete måste givetvis ske i samarbete med det centrala organet. (157—158).

Med hänsyn till den avgörande betydelse, som enligt utredningens uppfattning lokaliseringsplaneringen får för annan planering inom länet, blir samordningen mellan dessa verksamheter och lokaliseringsplaneringen länsorganets kanske viktigaste uppgift. Länsorganet kommer att i lokaliseringsfrågor bli ett koordinationsorgan för planering inom länet. (158).

Utredningen har kommit till den slutsatsen, att endast länsstyrelsen kan komma ifråga som lokaliseringsorgan för länets del. Länslokaliseringsorganet bör emellertid vara sammansatt så, att såväl näringslivet som kommunerna få inflytande på lokaliseringspolitiken. Detta är icke möjligt med länsstyrelsens nuvarande organisation. Om länsstyrelsen får den organisation, som föreslagits av länsstyrelseutredningen, kan detta önkemål tillgodoses. Genomföres icke länsstyrelseutredningens förslag eller uppskjutes genomförandet av detta föreslår utredningen att till länsstyrelsen knytes ett expertråd eller en kommitté med tills vidare uteslutande rådgivande funktioner och med uppdrag att under landshövdingens ledning och i samarbete med planberedningen inom länsstyrelsen handlägga lokaliseringsfrågorna. Bland experterna skola finnas representanter för landstinget och ev. landstingsfria städer samt representanter för företagare och anställda inom näringslivet. Utredningen framhåller vidare att det inom länsstyrelserna måste finnas en tjänsteman med statistisk eller ekonomisk utbildning, som kan ägna sig åt lokaliseringsfrågor. (159—162).

Inom många *kommuner* ha under senare tid inrättats samarbetsorgan, vanligen mellan byggnadsnämnden å ena sidan och kommunalnämnden (drätselkammaren) å andra sidan. Sådana organ ha bl. a. tillförts vissa planeringsuppgifter — generalplanering — samt ibland även kommunala lokaliseringsfrågor. Det skulle vara värdefullt om kommunernas lokaliseringspolitik kunde handhavas av ett organ, där ett stort antal av inom kommunen verksamma myndigheter voro representerade. Utredningen är emellertid icke beredd föreslå att inrättandet av kommunala samarbetsorgan av denna typ skall göras obligatoriskt. Det är till fördel för verksamheten att den tills vidare kan ske i relativt fria former. I de kommuner, som upprätta eller upprättat generalplaner, bör emellertid kommunalnämnden (drätselkammaren) och byggnadsnämnden samt om så befinnes lämpligt även andra organ inleda samarbete i lokaliseringsfrågor. Kontakten med kommunerna i lokaliseringsfrågor bör ske genom detta organ eller där sådant icke finnes via kommunalnämnden (drätselkammaren). (162—164).

I organisationsfrågan har särskilt yttrande ingivits av ledamoten Kempe.

Särskilt yttrande av herr Gösta Kempe

Utredningen är i stort sett enig om behovet av en landsomfattande och centralt ledd lokaliseringspolitik med syfte att åstadkomma en bättre lokalisering av näringslivet och därmed uppnå en samhällsbildning, som kan ge medborgarna större trivsel. Utredningsresultatet bestyrker också existerande missförhållanden, vilket bl. a. tagit sig uttryck i »flykten» från landsbygden och en allt större koncentration av befolkningen till storstäderna, vilken i huvudsak beror på att såväl statligt som enskilt näringsliv icke bedrivit en samfällad lokaliseringspolitik.

Ehuru undertecknad är medveten om att en planmässig hushållning inte kan uppnås utan en socialistisk omgestaltung av samhället, är jag dock av den uppfattningen att man inom ramen av nu existerande samhällsskick har möjlighet att med framgång genomföra en lokaliseringspolitik. Det förutsätter dock att den bedrivs enhetligt under samhällets ledning och att det enskilda näringslivet underordnar sig en dylik politik.

Trots enigheten om behovet av en samhällelig lokaliseringspolitik har enligt min mening kommitténs majoritet icke dragit de riktiga konsekvenserna beträffande utformandet av de praktiska åtgärderna. Därför har jag icke kunnat biträda majoritetens förslag om tillsättandet av en lokaliseringsnämnd, som centralt skulle leda och övervaka lokaliseringspolitiken. En nämnd helt fristående från regeringen kan icke bli ett organ, som gent emot andra samhälleliga organ och det enskilda näringslivet kan få den nödvändiga auktoriteten. En sådan nämnd löper snarare allvarlig risk att bli en tungrodd, byråkratisk och dyrbar remissinstans. Om ett sådant organ därtill saknar befogenheter och endast har rådgivande karaktär kommer det, synes det mig, att bli verkningslöst.

För min del anser jag att själva *lokaliseringspolitiken* är det *väsentligaste*. Det innebär att statliga såväl som läns- och kommunala myndigheter i sin dagliga verksamhet måste bedriva en målmedveten lokaliseringspolitik. Därför förefaller det hopplöst för en lokaliseringsnämnd att kunna med någon större framgång påverka hela den samhälleliga lokaliseringspolitiken. Under senare år har byggnadstillståndsgivningen använts såsom en regulator och i viss omfattning dirigerat en lokalisering av näringslivet. Trots sina brister och sin begränsning till byggnadsverksamheten har den utgjort ett instrument för att även påverka lokaliseringen av företag. Om nu byggnadsregleringen inom en framtid upphör, kommer det att helt saknas maktorgan, som kan påverka det enskilda näringslivet. En rådgivande nämnd enligt majoritetens förslag kan inte ens ersätta byggnadsregleringsorganet, då det gäller lokalisering av industrien.

En rätt utformad och genomförd lokaliseringspolitik ingriper i och påverkar de mest skilda områden i det samhälleliga livet såväl som den kräver

ingripanden mot det s. k. enskilda näringslivet och fordrar att dess intressen underordnas det allmänna intresset. Enligt min uppfattning kan endast regeringen vara i besittning av den auktoritet och överblick som erfordras för att leda och dirigera lokaliseringspolitiken. Därför har jag inom utredningen föreslagit att det inom regeringen upprättas ett *arbets- och industridepartement* (planeringsdepartement) med uppgift att direkt övervaka och leda näringslivets utveckling med hänsyn till folkets behov, så att råvarutillgången utnyttjas rationellt, att befolkningens bosättning och fördelning mellan landsbygd och städer blir väl avvägd och att största möjliga trivsel uppnås för människorna. Inrättandet av ett dylikt departement utesluter inte skapandet av ett närings- och lokaliseringsråd med allsidig och representativ sammansättning. Därmed skulle man ge tillräckligt utrymme för lekmannainflytandet.

Länsorgan

I det praktiska lokaliseringspolitiska arbetet kommer otvivelaktigt länsplaneringen att spela en stor roll. Behovet av ett organ som är ansvarigt för lokaliseringspolitiken i länsomfattning är sålunda påtagligt. Länsstyrelsen kan då förefalla vara den som ligger närmast till att ha hand om denna verksamhet, men i sin nuvarande form är länsstyrelsen dock inte lämplig att bära huvudansvaret. Genom förslaget till omorganisation av länsstyrelserna kan det tänkas att länsstyrelserna i en näraliggande framtid komma att få en sådan utformning att de av helt naturliga skäl skola ansvara även för lokaliseringspolitiken inom länen. Innan omorganisationen blir klar, anser jag att ett särskilt organ för lokaliseringspolitiken bör skapas inom länen. Jag har gent emot majoriteten av kommitténs ledamöter en avvikande mening om sammansättningen av ett sådant organ. Med hänsyn till att landstingen under senare år i allt större utsträckning börjat intressera sig även för lokaliseringsproblem har jag inom kommittén företrätt den meningen att såsom ett provisorium till dess omorganisationen av länsstyrelsen genomförts en länsplaneringsnämnd väljes med sju eller tio ledamöter, varav majoriteten utses av landstingen.

iakttaganden mot det s. k. enkla uttrycket och förklarar att den nämnda
 undersökningen delvis äro tillämpliga på de i fråga om uttrycket
 ringer varit i beaktning av den utmärkt och särskild som uttrycket
 att lösa och dirigera lokaliseringsarbetet. Härvid har jag som utredning
 föreslagit att det inom regeringen utarbetas ett uttrycks- och uttrycks-
 men (planeringsprogram) med syftet att öfverlämna till
 uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 gånge uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 mellan landets och städer för att uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 uppgiften för uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 inte skapade av ett uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 rent uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 lokaliseringstjänsten.

Länsvägen

I det praktiska lokaliseringsarbetet kommer uttrycks- och uttrycks-
 planeringen att spela en stor roll. Behövs ett uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 lokaliseringsarbete i uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 kan de följande vara den som uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 verksamhet, men i sin uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 att bära uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 som kan det föras till uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 att till en sådan uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 för lokaliseringsarbetet, men länsvägen, länsvägen, länsvägen, länsvägen, länsvägen,
 om det jag till ett uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 länsvägen, jag har godt ansett att uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 länsvägen uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 att länsvägen under uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 sig även för lokaliseringsarbetet, har jag inom uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 meningarna att uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 länsvägen uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-
 ter uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks- och uttrycks-

DE LOKALISERINGSBESTÄMMANDE
 FAKTORERNA
 EN ALLMÄN ÖVERSIKT
 AV
 PER HOLM

181
 183
 184
 185
 187
 190
 191
 191
 192
 193
 195
 196
 198
 200
 201
 202
 203
 204
 205
 205
 206
 206
 207
 208
 208
 209
 210
 211
 214

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sid.
I. Problemställning	181
II. Faktorer, som bestämma lokaliseringen av enskilda produktionsenheter ..	183
1. Inledning	183
2. Ekonomiska faktorer	184
A. Transportkostnader som lokaliseringsbestämmande faktor	184
a. Förläggning i anslutning till råvarukällan eller till avsättningsmarknaden	185
b. Förläggning mellan råvarukällan och marknaden	187
B. Sambandet mellan produktionsenheternas storlek, marknadens storlek och transportkostnaderna	190
C. Förädlingskostnaderna och näringslivets lokalisering	191
a. Arbetskraften som lokaliseringsfaktor	191
b. Markpriser	194
c. Skatter	194
d. Övriga faktorer	195
3. Utomekonomiska faktorer	195
III. Lokaliseringen av olika näringsgrenar och förutsättningarna för lokaliseringspåverkan	196
1. Lokaliseringen av olika näringsgrenar år 1940	196
2. Produktionsenheternas rörlighet	203
A. Lokala verksamheter	203
a. Bundna till en »spridd», orörlig produktionsfaktor	203
b. Starkt marknadsorienterade	204
B. Regionala verksamheter	205
a. Bundna till en orörlig produktionsfaktor, som förekommer på flera platser	205
b. Starkt marknadsorienterade	205
c. Rörliga i förhållande till marknad och produktionsfaktorer	205
C. Nationella verksamheter	206
a. Bundna till en orörlig produktionsfaktor	206
b. Starkt marknadsorienterade	206
c. Rörliga i förhållande till marknad och produktionsfaktorer	206
3. Andelen påverkbara och icke påverkbara produktionsenheter	207
4. Lokaliseringsmultiplikatorn	209
IV. Externa orsaker till förskjutningar i näringslivets lokalisering	212
V. Utvecklingstendenser	214

DE LOKALISERINGSBESTÄMMANDE FAKTORERNA — EN ALLMÄN ÖVERSIKT

I. PROBLEMSTÄLLNING

I denna bilaga skola de faktorer, som bestämma befolkningens och produktionsenheternas lokalisering eller geografiska fördelning över ett område, analyseras. (Analysen syftar till att ge en uppfattning om vilka faktorer, som i olika individuella fall inverka på valet av produktionsort, hur produktionsenheterna ömsesidigt påverka varandras lokalisering och vilka faktorer, som ligga bakom strukturella förskjutningar i näringslivets och befolkningens lokala fördelning inom ett område. Dessa omfattande och teoretiskt komplicerade problem måste i denna framställning behandlas ytterst förenklat och schematiserat.¹

För en av stat och kommun bedriven politik i syfte att påverka näringslivets lokalisering är det av vikt att ha kunskap om dels vilka faktorer som i olika fall ha avgörande betydelse för valet av förläggningsort för en produktion, dels i vilken omfattning näringslivets lokalisering överhuvudtaget låter sig påverka. Bland annat blir det förra av betydelse för valet av medel för lokaliseringspåverkan och det senare för en bedömning av vilka resultat, som kunna uppnås genom lokaliseringspolitiska åtgärder av olika slag.

Termerna »lokalisera» och »lokalisering» ha i språkbruket icke en helt entydig innebörd. Man talar om ett företags lokalisering till en viss plats i betydelsen förläggning på en plats och en industribranschs lokalisering i betydelsen produktionsenheternas geografiska fördelning över ett område. I denna framställning användes ordet lokalisering huvudsakligen i den sistnämnda betydelsen. När det gäller ett enstaka företag användes i stället uttrycket »förläggning».

När här och i det följande talas om produktion, avses produktion av såväl varor som tjänster. Uttrycket »produktionsenhet» användes om varje ur

¹ Utförliga systematiserade översikter av lokaliseringsfrågans olika aspekter ges bl. a. i T. Palander, Beitrage zur Standortstheorie, Uppsala 1935 samt i Hoover: The Location of Economic Activity, New York 1948.

lokaliseringssynpunkt självständig enhet, för vilkens förläggning kan uppstå ett val mellan alternativa förläggningsorter — ett lokaliseringsproblem.¹

Med näringslivet förstås i överensstämmelse med i Betänkandet angående näringslivets lokalisering² använd terminologi verksamheterna inom samtliga »näringsgrenar», dvs. alla slags verksamheter, även statens och kommunernas administrativa verksamheter. Även om således analysen huvudsakligen gäller näringslivets lokalisering, kommer i flera sammanhang befolkningens lokala fördelning att behandlas. Detta framför allt på grund av det ömsesidiga samband, som råder mellan befolkningens och produktionsenheternas lokalisering — människorna bosätta sig kring sina arbetsplatser, och arbetsplatserna förläggas med hänsyn till lokaliseringen av de enskilda individerna.

För att ett lokaliseringsproblem överhuvudtaget skall uppstå måste det föreligga alternativa möjligheter för valet av förläggningsort för en produktion.

Produktionens lokalisering (förläggning) kan sägas vara mer eller mindre rörlig allt efter den grad av frihet, som föreligger att förlägga produktionen i förhållande till å ena sidan konsumenternas (avsättningsmarknadens) lokalisering och å andra sidan lokaliseringen av de produktionsfaktorer, som måste användas i produktionen.

Vad beträffar beroendet av marknaden kan detta mätas å ena sidan genom marknadens storlek — man kan tala om lokala, regionala och nationella produktionsenheter³ — å andra sidan genom graden av frihet att inom en marknad av viss storlek välja förläggningsort. I bägge alternativen blir i regel transportkostnaden avgörande för graden av rörlighet. Rörligheten ökar vanligen, när marknaden ökar och transportkostnaderna för råvara och produkt minska i relation till produktionsvärdet per viktsenhet. Framställningen skall i fortsättningen mer ingående beröra detta problem.

Ett specialfall uppstår när produktionen måste bedrivas i direkt kontakt med konsumenterna. Detta är ju bland annat fallet med all detaljhandel samt en stor del av hantverket. I regel blir produktionen då »lokal» och starkt beroende av marknaden.

När produktionen av tekniska skäl är bunden till en orörlig produktionsfaktor — faktorbunden — inskränkes valet av förläggningsort för produktionen till de platser, där den orörliga produktionsfaktorn finnes tillgänglig.

¹ Jämför här diskussionen av begreppet »företag» ur teknisk, finansiell och juridisk synpunkt i E. Dahmén: Svensk Industriell Företagarverksamhet. Band I, sid. 180—181. Industriens Utredningsinstitut. Stockholm 1950.

² Detta betänkande kallas i det följande Lokaliseringsutredningen.

³ Någon exakt avgränsning av dessa begrepp är inte nödvändig i detta sammanhang.

Man kan även i detta fall skilja mellan företag, som ha en lokal, regional eller nationell lokalisering. Jord- och skogsbruk bedrivs i relativt små produktionsenheter spridda över hela landet och äro lokala enligt här använd terminologi.¹ De äro icke — ur de synpunkter som här diskuteras — att betrakta som rörliga. När en lokalt »bunden» produktionsfaktor är spridd över stora områden, så beror det på produktions- och transporttekniska förhållanden hur produktionsenheterna lokaliseras.

Problemet ter sig något annorlunda för den produktion, som bedrivs för en »regional» marknad och är bunden till en orörlig produktionsfaktor. Om denna produktionsfaktor finnes på flera ställen, kan det finnas flera alternativ för produktionens förläggning. Tegelinindustrien är exempel på en tillverkning, för vilken ett sådant regionalt lokaliseringsproblem kan uppstå.

En cementfabrik kan till sist tjäna som exempel på en »nationell» fabrikation bunden till en orörlig produktionsfaktor men med interregionala förläggningsoptioner. Valet av förläggningssort för en faktorbunden men rörlig produktionsenhet liksom lokaliseringen av motsvarande näringsgren blir ett ekonomiskt problem, där transportkostnader och produktionskostnader på de olika förläggningssplatserna få vägas mot varandra. Vill man söka klarlägga produktionens rörlighet ur lokaliseringssynpunkt, är det emellertid inte tillräckligt att utreda produktionens beroende av å ena sidan marknadens, å andra sidan produktionsfaktorernas lokalisering. Därutöver måste produktionsenheternas ömsesidiga beroende av varandras lokalisering klarläggas.

II. FAKTORER SOM BESTÄMMA LOKALISERINGEN AV ENSKILDA PRODUKTIONSENHETER

1. Inledning

Valet av produktionsort kan bestämmas dels av ekonomiska skäl: produktionen förlägges till den ort, som är förmånligast ur ekonomisk synpunkt, dels av »icke ekonomiska» eller subjektiva skäl: produktionen förlägges till den plats, som bedömes som förmånlig eller trivsamt för företagaren eller de anställda. Vi skola först klarlägga de ekonomiska faktorernas inverkan på valet av produktionsort.

¹ Geograferna bruka skilja mellan areell och lokal produktion. Areell produktion är bunden till produktionsytor, medan lokal produktion är bunden till produktionsorter. Ur ekonomisk synpunkt ha en del författare skilt mellan bytes- och egen produktion, alternativt primär- och sekundärproduktion. William-Olsson: Stockholms framtida utveckling, sid. 12. Stockholm 1941.

2. Ekonomiska faktorer

För vår lokaliseringsanalys är det lämpligt att uppdelat ett företags (en produktionsenhets) kostnader i följande huvudgrupper.¹

A Transport- och övriga distributionskostnader

- a) för råvaror och övriga produktionsfaktorer till produktionsorten
- b) för distribution (inkl. försäljning) av framställda produkter

B Kostnaden på produktionsorten.

Dessa kostnader — som givetvis växla i relativ betydelse för olika slags produktion — måste för olika lokaliseringssynpunkter vägas mot varandra. Däremot bortses från att även företagens intäkter kunna vara beroende av lokaliseringen.

A. *Transportkostnaderna som lokaliseringsbestämmande faktor*

Vid diskussionen i detta avsnitt antages, att förädlingskostnaderna äro desamma överallt och alltså neutrala ur lokaliseringssynpunkt. Olika platserers ändamålsenlighet ur lokaliseringssynpunkt kommer alltså att bedömas endast med hänsyn till transportkostnaderna; den plats, som har de lägsta transportkostnaderna, betraktas som ur ekonomiska synpunkter mest förmånlig.

Ur transportsynpunkt blir antalet alternativa förläggningssorter — som kan sägas utgöra ett mått på produktionens rörlighet — beroende av bl. a. följande faktorer: transportmöjligheterna — endast platser, som ha lämpliga kommunikationsmedel, kunna ifrågakomma, transporttiderna — i vissa fall tål produkten inte att transporteras mer än en begränsad tid samt transportkostnaderna — ju mindre skillnad i transportkostnader mellan alternativa förläggningssplatser, desto större »rörlighet».

De två första faktorerna skola här beröras endast för de fall, där de kunna transformeras till transportkostnader.

Med transportkostnader förstås i det följande dels lastnings- och lossningskostnader, dels kostnaderna för själva transporten, som i transportteknisk litteratur brukar benämnas »undervägs-kostnader».

Ur transportekonomisk och ur lokaliseringssynpunkt är valet av trafikmedel och den transporttaxa, som tillämpas, betydelsefullt. En taxa kan vara uppbyggd antingen enligt en s. k. avståndstariff — kostnaden växer proportionellt med transportavståndet — eller en s. k. zontariff — kostnaden per vägenhet blir lägre ju längre väg godset fraktas. Taxan kan vidare variera icke bara med hänsyn till varans vikt utan även t. ex. med hänsyn till varans volym och bräcklighet.

¹ Jämför Hoover a.a. sid. 7.

I bild 1 ges exempel på svenska frakttaxor för järnväg, båt och bil.¹ Det framgår av bilden, att järnvägstaxan använder zontariffsystemet. Båttaxan är i regel mer individuellt utformad, hänsyn toges icke bara till avstånd och godsets karaktär utan även till en rad andra faktorer. Biltaxan är även den föga standardiserad. För korta transporter beräknas kostnaderna i regel till ett fixt belopp per körtimme, för något längre körningar tillämpas zontariff, som i vårt exempel ligger något över järnvägstariffen. För transporter på långa avstånd torde särskilda avtal vara regel.

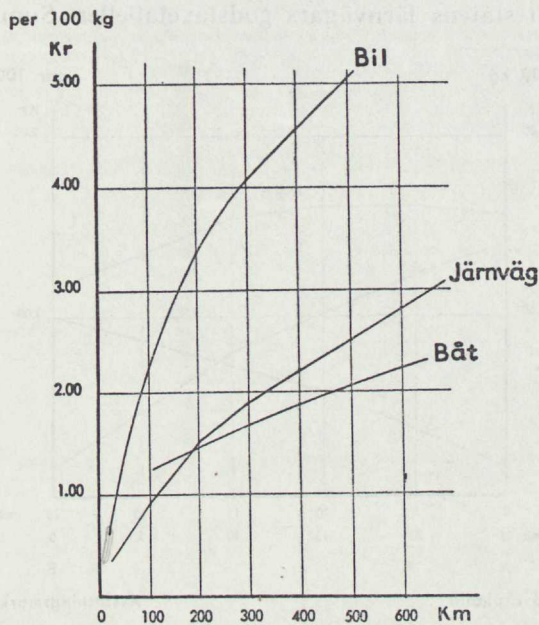


Bild 1. Taxor för bil, båt och järnväg.

Ovanstående taxor äro hämtade från:

för bil ur nr. 191 av Stockholms läns allmänna kungörelser 1949, tabell II, kilometertaxa, för båt ur meddelande av den 22 april 1950 från Stockholms Rederiaktiebolag Svea, inrikesavdelningen,

för järnväg ur Taxa för befordring av gods m. m. på statens järnvägar, SJ:s författningssamling, särtryck nr. 876.

Allmänt kan sägas, att sjötransporter anlitas för gods, som skall transporteras långa sträckor och för skrymmande och tungt gods. Bil och järnväg konkurrera främst på relativt korta sträckor och i sådana fall där omlastning måste företagas, om järnvägstransport överhuvudtaget skall kunna förekomma. Några exempel kunna belysa bl. a. hur taxor och »omlastningskostnader» påverka valet av förlägningsort.

¹ Anförda taxor äro endast exempel och kunna icke användas för jämförelser, som avse att bedöma vilket trafikmedel, som vid ett visst trafikavstånd ger de lägsta kostnaderna.

a) *Förläggning i anslutning till råvarukällan eller till avsättningsmarknaden.* Vi studera först förläggningen av ett industriföretag under följande förenklade förutsättningar. Producenten använder ett råmaterial tillgängligt på en plats (A) och producerar en produkt, som säljes på en marknad (B). Frågan är nu, om han skall förlägga produktionen till A eller B eller någon punkt mittemellan. Hans transportkostnader för (a) råvaran och (b) distributionen av den framställda produkten vid lokalisering på olika platser efter linjen (A—B) illustreras på bild 2, varvid linjen A—B markerar transportavståndet mellan råvaruorten och avsättningsorten. Transporttaxorna äro hämtade från statens järnvägars godstaxetabeller. Summalinjen (a + b)

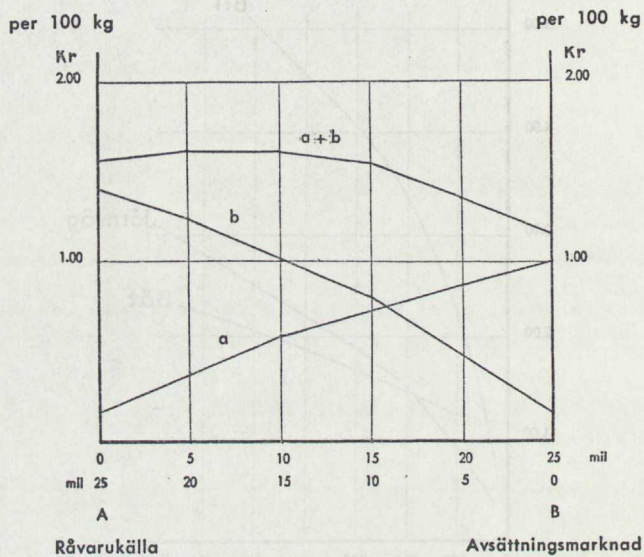


Bild 2. *Förläggning i anslutning till råvarukälla eller avsättningsmarknad.*

Taxorna äro hämtade ur Taxa för befordring av gods m. m. på statens järnvägar, S.J:s författningssamling, särtryck nr. 87 b. Kurva (a) motsvarar fraktgodstaxa 11 och kurva (b) taxa 9 A.

anger de totala transportkostnaderna från varje punkt på linjen A—B. När en företagare bedömer olika lokaliseringalternativ ur transportkostnadssynpunkt, strävar han att minimera sina totala transportkostnader. Det är uppenbart, att hans »råvarukostnader» minska ju kortare transportavståndet blir till råvarukällan, medan hans distributionskostnader minska ju kortare avståndet blir till avsättningsmarknaden. I det valda exemplet har förutsatts att transportkostnaderna bestämmas av en zontariff-taxa och att taxan är högre för produkten än för råvaran. Den förmånligaste lokaliseringen ur transportkostnadssynpunkt blir då — som framgår av linjen (a + b) — vid marknaden. Resultaten bero på att kostnadskurvan för trans-

¹ Se även Palander: a.a. sid. 310.

porten av den färdiga produkten förutsatts stiga brantare än motsvarande kurva för råvaran. Hade transporttaxan för den färdiga produkten varit lägre och kurvan (a) alltså stigit brantare än (b) hade i stället råvarukällan blivit den förmånligaste platsen för produktionen.

Det använda exemplet klarlägger emellertid, att när zontariff användes är det vanligt att den mest förmånliga lokaliseringen ur transportsynpunkt blir antingen vid »råvaruorten» eller vid avsättningsmarknaden och inte någon plats däremellan.

Den mekanism, som här illustrerats, kan bidra till att förklara, varför många industrier bli antingen »råvaruorienterade» eller »marknadsorienterade».

Marknadsorienterad produktion finna vi i de fall, där transportkostnaden för produkten är högre än för råvaran. Exempel på produktion av detta slag äro bryggerier och läskedrycksfabriker. Vidare blir produktionen av högförädlade varor, där produkten samtidigt är transportkänslig på grund av bräcklighet eller tyngd, ofta marknadsorienterad. Exempel bagerier.

Ett specialfall av marknadsorienterad produktion uppstår, när avsättningen av produkten kräver att konsumenterna uppsöka producenten för att hämta eller konsumera sin produkt.

I många fall blir råvaran dyrare att transportera än den färdiga varan. Detta gäller särskilt, då den senare genom produktionsprocessen minskat i volym och vikt. Från vår svenska industri kan hämtas många exempel på hur transportekonomiska skäl av denna karaktär varit en bidragande orsak till att produktionen orienterat sig i närheten av råvarornas lokalisering. Denna faktor har exempelvis inverkat, när järn- och stålverk förlagts i närheten av bränsletillgångar, samt när sågverk och pappersmassfabriker förlagts i trävarudistrikten.

b) *Förläggning mellan råvarukällan och marknaden.* Det redovisade exemplet, i vilket en förläggning antingen till råvarukällan eller till marknaden var förmånligast ur transportekonomisk synpunkt, skall nu kompletteras med några viktiga undantag, som ur praktisk synpunkt väsentligt begränsa räckvidden av den ovan nämnda regeln. Det är således vanligt att omlastningar, som bli nödvändiga i samband med byte av transportmedel, medföra »hopp» i transportkostnadskurvan, som innebära, att en lokalisering av produktionen till omlastningsplatsen blir ekonomiskt fördelaktig. Detta fall illustreras i *bild 3*, som anknyter till det föregående exemplet. Omlastning förutsättes ske på en plats (C) mellan råvarukällan och avsättningsmarknaden med biltransport mellan A och C samt järnvägstransport mellan C och B. Omlastningskostnaden för råvaran eller produkten anges genom det vertikala »språnget» i respektive kurvor vid punkten C. Transportkostnaden blir tydligen lägst vid C, då vid denna förläggning varken

råvaran eller produkten behöver lastas om. (Detta lokaliseringsfall förekommer, när transportkostnaderna för råvara och produkt äro ungefär lika stora och båda slagen av material billiga men skrymmande, så att transportkostnaderna och omlastningskostnaderna äro betydande i förhållande till produktpriset.) Kvarnindustrien är ett exempel på en industri, där lokaliseringen bl. a. betingats av de transportekonomiska skäl, som här berörts. Det är också naturligt att för företag inom grosshandeln — där varan ju inte undergår någon viktsförändring i samband med lagerhanteringen — blir en förläggning till omlastningsorten ofta fördelaktig. (Överhuvudtaget spelar

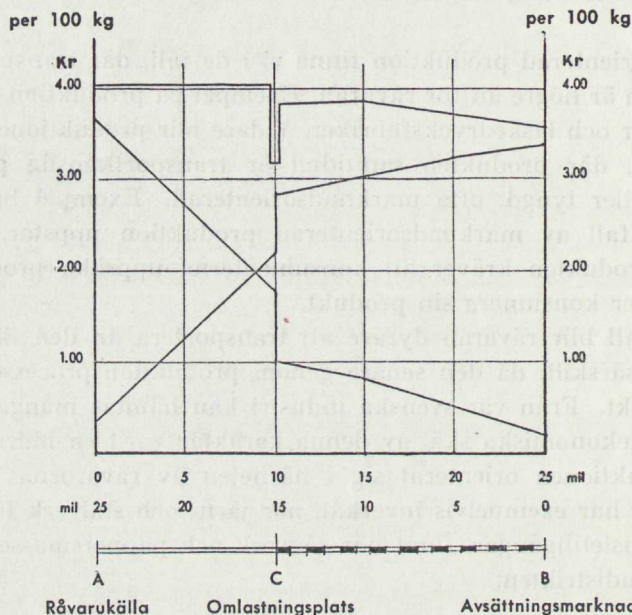


Bild 3. Förläggning mellan råvarukällan och marknaden.

Taxan för järnvägstransporten är den i bild 2 angivna. Biltaxan är hämtad ur nr. 191 av Stockholms läns allmänna kungörelser 1949, tabell II, kilometertaxa, vid sändning om högst 5.000 kg.

denna lokaliseringsfaktor stor roll för förläggning av verksamheter, som arbeta på export eller använda importerade råvaror. (Här berörda faktor förklarar den stora betydelse, som hamnstäder och järnvägsknutpunkter i regel få som centra för olika slags produktion.)

Det blir även av betydelse för valet av förläggningssort, om transporten av den färdiga produkten kan utföras direkt fabrik—konsument utan omlastningar. Om marknaden för en produktion är relativt spridd och järnvägstransporter ekonomiskt framstå som förmånliga, är en förläggning i anslutning till järnväg naturlig. Härigenom slipper man en omlastning. Om emellertid av andra skäl ett företag icke förlagts i anslutning till järn-

väg och transporter måste anlitas, kommer det område, inom vilket biltransporter bli förmånligare än järnvägstransporter, att öka. På samma sätt om konsumenterna — som i regel är fallet när det gäller varor, som distribueras genom detaljhandel — icke äro lokaliserade i direkt anslutning till järnväg. Även i dessa fall kan en biltransport »från dörr till dörr», som »sparar» en eller två omlastningar, innebära att järnvägstransporter icke längre bli lönande inom ett relativt stort område. Produktionen frigöres i dessa fall ur lokaliseringssynpunkt från beroendet av järnväg. Därigenom uppstår i regel en ökad rörlighet.¹

Ovanstående exempel ha visat betydelsen av transporttaxornas utformning. Det förtjänar uppmärksammas, att statens järnvägars taxor delvis bestämmas av andra synpunkter än rent företagsekonomiska. Det föreligger således stora olikheter ur trafikekonomisk synpunkt mellan olika bandelar, medan taxorna äro desamma för hela landet. Här om anför professor Palander bl. a. följande:

»Den tekniska utvecklingen har under senaste decennierna gått i en riktning, som ökat olikheterna mellan järnvägar med stor och genomgående trafik samt de trafiksvaga och korta banorna. Dessa ökade olikheter göra sig gällande såväl beträffande kostnaderna för trafikens framförande som för transportstandarden, särskilt med hänsyn till snabbheten. — — — Detta betyder, att glesbygdernas järnvägar på sidan om stambanenätet ha fått en relativt (i förhållande till stamlinjerna) sämre transportstandard samtidigt som kostnaderna för godsets framförande på dessa banor relativt ökat. Sagda banor ha alltså kommit i en förhållandevis ogynnsammare ställning än det övriga nätet och detta antingen man ser saken ur trafikanternas eller järnvägsföretagets synpunkt.»²

Enhetligheten i priserna på järnvägens tjänster trots skillnaderna i de olika bandelarnas ekonomi betyder, att för glesbebyggda områden de transportekonomiska nackdelarna mildras ur lokaliseringssynpunkt.³

¹ I en undersökning om lokaliseringen av de företag, som etablerats under mellankrigstiden, konstateras dock: »Vid ett närmare studium av lokaliseringen framträder också ... en påfallande lokalisering av mellankrigstidens företagsbildning till järnvägssambälten. Det är uppenbart, att bilismens starkt förbättrade möjligheter till goda transporter inte medförde några avgörande tendenser till företagets lokalisering på större avstånd från järnvägsförbindelse.» E. Dahmén a. a. sid. 354—355. Det av Dahmén konstaterade förhållandet torde bl. a. sammanhänga med att de företag det här gäller ofta sälja sina produkter på en spridd marknad med leveranser i små poster varigenom järnvägstransporter framstått som förmånligast. Härtill kommer att biltransporter i många fall ha krävt större organisatorisk insats från företagaren för att kunna genomföras.

² Beträffande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del III: Smalspåriga järnvägar i östra Småland och Östergötland. SOU 1948: 9. Särskilt yttrande av herr Palander sid. 131.

³ Palander påpekar att genom denna taxopolitik sker »helt på sidan om den allmänna budgeten en regional utjämning av betydande mått, vars omfattning dessutom till sin storleksordning är i stort sett ökänd, eftersom statens järnvägar sedan slutet av 1920-talet icke längre uppställer någon separat resultatredovisning för de enskilda bandelarna. Att en dylik regional utjämning inom järnvägssystemet äger rum får betraktas som en konsekvens av de målsättningar, avseende skapandet av en viss interregional rättvisa eller jämlikhet, vilka även om de till sin innebörd icke klart formulerats dock måste anses utgöra bakgrunden till svensk järnvägsolitik». Palander a. a. sid. 133.

Till sist kan anmärkas att ju mindre transportkostnaderna för en produktion äro i relation till produktpriset och ju mindre transportkostnaderna variera mellan tänkbara förlängningsalternativ, desto större rörlighet ur lokaliseringssynpunkt, desto mer utrymme för andra faktorer att bli lokaliseringsbestämmande.)

B. Sambandet mellan produktionsenheternas storlek, marknadens storlek och transportkostnaderna

För industriell produktion gäller som regel och inom vissa gränser att de »interna» kostnaderna för produktionen avtaga med växande företagsstorlek, även om givetvis fördelarna av stordrift variera med de tekniska förhållandena inom varje särskild industri. I vilken utsträckning det blir möjligt att utnyttja fördelarna av sjunkande interna produktionskostnader vid drift i stor skala blir emellertid beroende av hur transportkostnaderna förändras, när produktionsvolymen och därmed eventuellt avsättningsområdet förändras. Om avsättningsmarknaden växer, när produktionsvolymen ökar, och transportkostnaderna därvid öka mer än de interna produktionskostnaderna minska, kan det vara fördelaktigare att dela upp produktionen på flera produktionsenheter än att koncentrera produktionen till en stor enhet.)

Om avsättningsmarknaden eller de för produktionen erforderliga produktionsfaktorerna äro geografiskt mycket spridda, och om samtidigt transportkostnaderna för använda råvaror eller den slutliga produkten äro höga i relation till produktionskostnaderna, kan man således vänta en relativt stark geografisk spridning av produktionen, samtidigt som produktionsenheterna bli av relativt begränsad storleksordning.)

Som exempel på en industri av sistnämnda typ kan här nämnas tegelindustrien) med dess höga transportkostnader och lokalt spridda råvarutillgångar, vilket resulterat i stort antal små produktionsenheter spridda över hela landet. Cementindustrien är å andra sidan exempel på en industri, där fördelarna av stordrift varit så betydande, att en koncentration av driften till ett begränsat antal produktionsenheter, som arbeta på stora marknader, varit fördelaktig.)

Det här beskrivna sambandet mellan produktionskapacitet, transportkostnader och lokalisering innebär även, att i de fall då en koncentration av produktionen till större enheter är fördelaktig ur teknisk-ekonomisk synpunkt men förhindras av de ökade transportkostnaderna, kan en rationalisering av transportapparaten, som medför sänkta transportkostnader och förbättrade transportmöjligheter, i praktiken komma att leda till *en ökad koncentration av näringslivet*. I samma riktning verkar givetvis tekniska

förbättringar, som sänka produktionskostnaderna så att tidigare existerande transporthinder kunna övervinnas.¹

Det förtjänar vidare erinras om att de utvecklingstendenser, som verka för en koncentration av produktionen till färre produktionsenheter, samtidigt transportekonomiskt innebära en tendens till koncentration av produktionen mot marknads centrum. För Sverige, som ur industriell produktionssynpunkt är en liten marknad, är detta sannolikt en av de krafter, som påverkat koncentrationen av näringslivet till Mellansverige. De påtalade sambanden antyda vidare, att de förbättrade transportmöjligheterna kunna ha varit en betydelsefull faktor för produktionens och befolkningens koncentration.¹

C. Förädlingskostnaderna och näringslivets lokalisering

Diskussionen om transportkostnadens inverkan på lokaliseringen fördes under förutsättning att de egentliga produktionskostnaderna — förädlingskostnaderna — voro desamma vid olika lokaliseringalternativ. Så är vanligen icke fallet i verkligheten. Ofta kunna differenserna i förädlingskostnader mellan olika platser vara av sådan storleksordning, att de överstiga differenserna i transportkostnader.

Följande faktorer, som äro av betydelse för förädlingskostnaden och som uppvisa lokala variationer av ekonomisk betydelse, skola diskuteras: kostnaderna för arbetskraft, mark, skatter, drivkraft, kapital och byggnader.

a) Arbetskraften som lokaliseringsfaktor

Om arbetslönerna variera interlokalt, påverka dessa lönedifferenser såväl arbetskraftens val av arbetsplats som företagarnas val av produktionsort. Påverkan går dock för dessa två grupper i olika riktningar; arbetskraften attraheras av områden och verksamheter med höga arbetslöner, medan företagen attraheras av områden med låga arbetslöner.

Resonemanget gäller under förutsättning att löneskillnaderna avse differenser i reallön. Beror existerande löneskillnader på differenser ifråga om levnadskostnader, måste resonemanget modifieras. Arbetskraftens flyttningsbenägenhet borde således icke påverkas av en skillnad i nominallön, som icke motsvarades av en skillnad i fråga om reallön. Då differenser i levnadskostnaderna ofta äro svåra att konstatera, är det troligt, att skillnader

¹ Det är lätt att finna exempel på denna utveckling inom svensk industri. Särskilt inom järnhanteringen samt inom träindustrin har skett en påtaglig företagskoncentration till ett mindre antal men större enheter. Jfr även Dahmén a.a. sid. 354, not 7.

¹ Den här nämnda effekten av förbättrade transportmöjligheter synes icke ha observerats i den svenska diskussionen av förbättrade transportmöjligheter som ett medel att attrahera näringslivet till perifera landsdelar. Argumentet diskuteras sålunda varken i Norrlandskommitténs betänkande om Norrlands trafikproblem (SOU 1946:48) eller av Smalspårsutredningen i dess betänkande om sydöstra Sveriges järnvägar.

i nominallön psykologiskt påverka arbetskraftens flyttningsbenägenhet, även där någon egentlig skillnad i reallön icke existerar.

För ett företag kan emellertid fördelen av en förläggning till ett område med låga löner bestå, även om reallönen i detta område är densamma som i ett område med högre nominallön. Så är tydligen alltid fallet, om övriga kostnader äro oberoende av till vilket område produktionen lokaliseras.

I Sverige förekomma icke oväsentliga differenser mellan arbetslönerna icke bara mellan olika näringsgrenar utan även mellan olika områden. Den svenska lönestrukturen innebär grovt schematiserat att lönerna stiga från landsbygd mot större samhällen, samt att lönerna i norra Sverige inom vissa verksamheter ligga något högre än i södra Sverige. *Tabell 1* visar för manliga industriarbetare lönedifferenser mellan olika dyrortsgrupper, som också representera olika samhällstyper. Siffror ha angivits dels för samtliga manliga industriarbetare, dels för arbetare vid tobaksfabriker, där lönerna huvudsakligen torde variera med hänsyn till dyrortsgrupperingen.¹

För samtliga manliga industriarbetare variera som synes lönerna avsevärt mellan olika ortsgupper, och spridningen är större än den, som kan utläsas ur levnadskostnadsindex. Detsamma gäller i stort sett även lönerna för arbetare vid tobaksfabrikerna.²

Tabell 1. *Genomsnittlig löneinkomst, kr per timme, för industriarbetare inom olika dyrortsgrupper 1947*

Källa: Lönestatistisk årsbok 1947, sid. 105.

Ortsgrupp Huvuddelen av orterna tillhörande kommuntyp	Levnads- kostnader index grupp 3=100	Samtliga manliga arbetare		Tobaks- fabriker Män		Tobaks- fabriker Kvinnor	
		Kr	Index grupp 3=100	Kr	Index grupp 3=100	Kr	Index grupp 3=100
1 Landskommuner i södra och mell. Sverige	94	2: 06	88				
2 Tätorter, mindre städer i södra o. mell. Sverige	96	2: 18	93	1: 79	74	1: 23	73
3 Medelstora städer i södra och mell. Sverige	100	2: 37	100	2: 42	100	1: 68	100
4 Göteborg, kommuner i Norrländ	104	2: 60	111	2: 58	107	1: 64	98
5 Stockholm, kommuner i Norrländ	110	3: —	127	3: 09	128	1: 96	117

¹ Även för tobaksfabrikerna äro sannolikt skillnader i arbetsuppgifter betydelsefulla för lönedifferenserna. Det har dock icke varit möjligt att för denna översikt göra en detaljerad undersökning.

² Undantaget utgör lönerna för kvinnorna i ortsgupp 4, vilket sammanhänger dels med att dessa löner till följd av personalens ålderssammansättning sannolikt äro relativt låga, dels att lönerna i ortsgupp 3 till följd av arbetets karaktär (cigarrtillverkning) äro relativt höga.

Skulle de faktiska skillnaderna i arbetslöner för en viss produktion för olika tänkbara lokaliseringalternativ motsvara de i tabellen redovisade, och samtidigt arbetseffektiviteten vore densamma skulle det vara ekonomiskt förmånligt att förlägga produktionen till mindre tätorter och till landsbygden.

Möjligheterna att erhålla »billig» arbetskraft torde ha haft praktisk betydelse för uppkomsten av småföretagsamheten i sådana områden. Småföretag ha där kunnat bearbeta en lokal marknad och genom fördelen av låga arbetslöner och låga transportkostnader kunnat framgångsrikt konkurrera med större företag förlagda till större samhällen, även om de senares övriga tillverkningskostnader varit lägre. Situationen har varit särskilt gynnsam om produktionen kunnat baseras på en lättillgänglig råvara. Även för medelstora industrier, där arbetskraftens yrkeskunnighet spelar mindre roll, torde lönestrukturen — vid sidan av andra förhållanden — påverkat produktionsförläggning till småsamhällen. Det är likaledes sannolikt att de höga lönerna — vid sidan av höga transportkostnader — verkat repellerande på förläggning av »rörliga» industrier till Norrland.¹

I den utsträckning lokala differenser i reallön verkligen föreligga mellan olika områden i Sverige skulle en utjämning av dessa differenser tydligen förbättra möjligheterna för till låglöneområden förlagd produktion att få behålla sin arbetskraft, samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna för produktionen relativt sett skulle försämrats. För egentliga landsbygden med dess lägre lönenivå skulle en sådan utveckling betyda — alltjämt förutsatt oförändrade förhållanden i övrigt — att möjligheterna att dit förlägga t. ex. småindustri relativt sett försämrades. Om löneökningen även omfattade jordbruk och till landsbygden redan förlagd industri och denna eventuellt medförde en försämrad räntabilitet inom dessa verksamheter, skulle resultatet kunna bli ett minskat behov av arbetskraft även inom dessa näringar.

För många företag är det ekonomiskt betydelsefullt att kunna anlita yrkeskunnig arbetskraft. Förläggning till en ort, där arbetskraften saknar den för ifrågavarande produktion erforderliga yrkesskickligheten medför därför ofta även trots lägre lönenivå ökade kostnader för produktionen. Detta är icke bara en förklaring till existerande lönedifferenser mellan olika orter utan även till att företagsamhet, som kräver svårförvärvad yrkesskicklighet koncentrerats till vissa områden. Heckscher anför härom:

»Den roll yrkesskicklighetens lokalisering har spelat i industriens historia ... bör något beröras i detta sammanhang. Den ... har på de flesta håll varit mycket vidsträckt och gjort sig gällande t. o. m. i ett så ungt land som Förenta Staterna. Anledningen är att arbetskraften förmodligen näst själva jorden eller naturgrunden utgör den minst flyttbara av produktionsfaktorerna så underligt detta än kan låta. En djupt rotad yrkesskicklighet, väl att märka av ett slag som har betydelse också

¹ Jämför Lokaliseringsutredningen kap. V, sid. 111, om argumenteringen mot ett förslag att förlägga en av försvarets fabriksstyrelser fabriker till Kramfors.

sedan tekniken har omlagts, är nämligen ägnad att draga till sig också sådana produktionsfaktorer, som i och för sig kunde ha väntats ge övertikt åt en annan lokalisering. Det största exemplet inom Sveriges industriella historia har varit järnhanteringens efter allt att döma orubbliga placering i Mellan-Sverige i stället för i Norrland, varifrån träkolen främst ha tagits, eller vid kusten, där det fossila bränslet kommer in. Man har eljest ansett den normala utvecklingen bestå i att malmen går till kolet eller över huvud taget bränslet, men i detta fall har förhållandet varit omvänt, kolet och den elektriska kraften ha gått till malmen, fastän icke därför att malmen nu ligger där — ty då skulle järnhanteringen i stor utsträckning ha dragit sig till Norrbotten — utan på grund av en yrkesskicklighet på järnhanteringsområde i Bergslagen, som icke låter flytta sig.¹

För frågan om det i ett visst läge blir arbetskraften, som söker sig till företagen eller företagen till arbetskraften, blir vid sidan av löneläget det allmänna läget på arbetsmarknaden betydelsefullt. Om »full» sysselsättning råder får arbetskraftens preferenser för olika arbeten och olika miljöer större betydelse än annars.

b) *Markpriser*

Trots att priserna på tomtmark variera väsentligt mellan olika områden i olika delar av landet, torde markprisernas inverkan på näringslivets lokalisering vara av begränsad betydelse och i de flesta fall inskränka sig till att inom mindre geografiska områden påverka den inbördes lokaliseringen av olika verksamheter. Schematiskt kan sägas, att markpriserna mer äro en följd av näringslivets lokalisering än vice versa. Marken kommer att utnyttjas på det sätt, som under givna förhållanden ger den största avkastningen. I regel stiga markpriserna från mindre orter till större och i större orter från periferin till centrum.² Även om markpriserna äro av underordnad betydelse för produktionskostnaden, såsom i regel är fallet vid industriell produktion, kunna priserna givetvis i de fall, där i övrigt flera lokaliseringsoptioner äro jämbördiga, variera interlokalt så att de påverka valet av produktionsort. Om för en industri, som skall startas, tomtmark upplåtes gratis kan vidare den direkta besparing, som härvid erhålles, bli av sådan storleksordning att den har en icke oväsentlig psykologisk effekt på valet av produktionsort.³

c) *Skatter*

Skatterna utgöra en icke oväsentlig post i ett företags omkostnader. Stats-skatterna äro emellertid lika över hela landet och påverka därför icke valet

¹ Eli Heckscher: Svenskt arbete och liv. Stockholm 1941, sid. 307

² För interlokala variationer i priset på tomtmark för bostadsändamål, se SOU 1947: 26. Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen, del II, sid. 145—153, samt sid. 230—234.

³ Om den effekt, som kommunala subventioner av tomtmark har på lokaliseringen av olika anläggningar, se Lokaliseringstudien, kap. III.

av förläggningssort. Kommunalskatterna uppvisa däremot betydande interlokala variationer och påverka därför såväl produktionsenheternas val av förläggningssort som arbetskraftens val av arbetsplats. I detta fall går påverkan i samma riktning för såväl arbetskraft som företag, d. v. s. i riktning från områden med hög skatt mot områden med låg skatt. Det bör samtidigt observeras att beroendeförhållandet mellan kommunalskatterna och lokaliseringen av produktionsenheterna är ömsesidigt så att en låg skatt ofta är en följd av förläggningen av skattekraftiga verksamheter till en kommun. En hög skatt däremot har ofta uppstått genom att en kommun drabbats av arbetslöshet eller där en stor del av invånarna äro sysselsatta inom säsongbetonad verksamhet, som ger en knapp försörjning. Kommuner, som ekonomiskt skulle vara i behov av nya verksamheter, få med andra ord ofta ett mindre gynnsamt konkurrensläge genom att kommunalskatten är hög.

d) Övriga faktorer

Vid sidan av här nämnda faktorer finnas icke många, som variera interlokalt på sådant sätt, att de i nämnvärd grad påverka produktionens räntabilitet och därigenom valet av produktionsort. Röntan torde nu för tiden vara praktiskt taget densamma över hela landet. Likaså torde möjligheterna att skaffa kapital för den, som vill starta ny produktion, i stort sett vara desamma över hela landet.¹ Dessa faktorer torde därför inte annat än i undantagsfall påverka valet av lokaliseringssort. (Däremot uppvisa byggnadskostnaderna icke oväsentliga lokala variationer liksom bränslekostnader och kostnader för elektrisk kraft.

3. Utomekonomiska faktorer

De ekonomiska skälen bli givetvis icke alltid avgörande för valet av produktionsplats — ens när valet gäller industriell eller kommersiell verksamhet. Personliga förhållanden kunna ofta förorsaka, att individens eller företags valet av produktionsort kommer att avvika från den ur deras synpunkt ekonomiskt mest fördelaktiga. Några sådana »utomekonomiska» lokaliseringsfaktorer skola här antydast.

Ofta saknar företagaren tillräckliga kunskaper om och överblick över marknadens lokalisering och kostnaderna för produktionen på olika orter

¹ Jfr E. Browaldh: Några synpunkter på Norrlands kapitalförsörjning: Ekonomisk Revy 1: 1944 s. 5. Browaldh anför att »Norrland under industrialiseringsprocessen icke varit missgynnat vare sig ifråga ... tillgång på kapital för den industriella utvecklingen eller beträffande de villkor, till vilka detta kapital kunnat erhållas». Se även B. Kragh: Den regionala kapitalförsörjningen. Ekonomisk Revy 1945: 1. Om statens åtgärder för att underlätta kapitalanskaffningen för småföretag i olika områden se Lokaliseringstredningen kap. III, sid. 60.

för att kunna bedöma den ekonomiskt mest fördelaktiga lokaliseringen. Det kunskapsmaterial det här gäller kan till en del vara ganska svårt att inhämta för en enskild producent; vid sidan av de tekniska driftsekonomiska problemen kan lokaliseringsfrågan förefalla vara av underordnad betydelse och lokaliseringsproblem, som kräva omfattande undersökningar för att klarlägga t. ex. marknadens lokalisering, bli därför försummade.

I andra fall är företagarens valfrihet ifråga om lokaliseringen starkt begränsad av personliga — ofta ekonomiska skäl. Produktionen startas på företagarens bostadsort eller på den ort, där företagaren har personligt betingade förutsättningar att få igång en produktion — där han kan få ekonomiskt stöd eller där han disponerar en fastighet eller annan lämplig produktionslokal. När företag startas och drivas i liten skala, blir uppenbarligen företagarens bostadsort i regel av avgörande betydelse för lokaliseringen.¹ I många kanske de flesta av dessa fall torde man dock våga förutsetta, att starten av företaget betingats just av att orten har gynnsamma förutsättningar för den speciella produktion, som upptagits — det »företagsekonomiska klimatet» har varit gynnsamt.

När det föreligger en rad alternativa möjligheter för produktionens lokalisering, som sinsemellan äro relativt likvärdiga ur ekonomisk synpunkt, komma givetvis såväl företagarens som de anställdas preferenser för olika samhällsmiljöer, de förmåner ifråga om utbildningsmöjligheter, nöjen m. m., som olika samhällen kunna erbjuda, att spela en stor roll för valet av produktionsort. Det torde vara obestridligt att i sådana fall för närvarande större samhällen och städer föredragas framför småsamhällen och landsbygd av de flesta människor.

III. LOKALISERINGEN AV OLIKA NÄRINGSGRENAR OCH FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR LOKALISERINGSPÅVERKAN

1. Lokaliseringen av olika näringsgrenar år 1940

I anslutning till analysen av de lokaliseringsbestämmande faktorerna skall i detta avsnitt det svenska näringslivets lokalisering och de olika näringsgrenarnas lokalisering studeras något närmare. Det statistiska materialet för denna studie har hämtats från 1940 års folkräkning. Folkräkningens gruppering efter yrkestillhörighet har därvid fått tjäna som en grov klassifice-

¹ Enligt Dahmén's utredning grundades icke mindre än 80 % av alla de företag, varom uppgift kunde erhållas, på företagsgrundarens eller någon av företagsgrundarnas vistelseort. Dahmén a.a. sid. 352—356. Jfr även Lokaliseringsutredningen kap. II.

ring av produktionsenheterna i näringsgrenar, där produktionsenheterna förutsätts välja sin lokalisering under liknande villkor.¹

Det enklaste sättet att karakterisera en näringsgren — eller motsvarande yrkesgrupp — lokalisering vid en viss tidpunkt är att indela landet i områden och registrera antalet produktionsenheter eller antalet yrkesutövare inom varje område. Den bild, som på så sätt erhålles av lokaliseringen, blir givetvis beroende av hur denna indelning utföres. Det måste finnas ett så stort antal områden, att man får en god uppfattning om den geografiska spridningen av produktionsenheterna, och dessa områden måste vara tillräckligt vidsträckta för att även de största produktionsenheterna — eller agglomerationerna av yrkesutövare — skola kunna rymmas inom ett område. Alltför många områden försvårar överblicken och jämförelserna mellan olika näringsgrenar. Med hänsyn till det föreliggande materialet har i denna undersökning länen valts som regionala enheter i fullt medvetande om att allvarliga erinringar kunna göras mot detta val.²

När man skall karakterisera och jämföra olika näringsgrenars lokalisering, behövs ett mått, som för varje näringsgren anger graden av spridning eller koncentration av de sysselsatta på de studerade områdena. Ett flertal sådana mått ha konstruerats. I det följande skall nedan beskrivna lokaliseringsindex användas:³

Antalet yrkesverksamma i samtliga näringsgrenar ha procentuellt fördelats på samtliga län.⁴ Motsvarande procentuella fördelning har härefter beräknats för varje enskild näringsgren. För varje län beräknas sedan skillnaden mellan procenttalet för en enskild näringsgren och för hela näringslivet. Till sist summeras för varje näringsgren alla differenser med samma tecken. Det erhållna talet kallas näringsgrenens lokaliseringsindex.

Den använda metoden innebär, att om yrkesutövarna i en näringsgren äro procentuellt fördelade på olika län på samma sätt som hela den yrkesverksamma befolkningen, närmar sig lokaliseringsindex för denna näringsgren

¹ I det följande användes termen näringsgren för att beteckna varje i folkräkningen redovisad grupp av yrkesverksamma. Exempelvis utgör inom industri och hantverk mekaniska verkstäder och gjuterier en näringsgren, skeppsvarv och båtbyggerier en annan, inom samfärdsel landtransport en näringsgren, sjöfart en annan o. s. v. Se Folkräkningen 1940, Del III, tabell 12 och 14. Uppdelningens brister ur lokaliseringssynpunkt äro uppebara och skola belysas i fortsättningen. En omgruppering av materialet så att verksamheter, som ur lokaliseringssynpunkt kunna bedömas som likartade, sammanförts till lämpliga grupper, har i detta sammanhang icke varit möjlig att genomföra.

² Det betyder bl. a. att en näringsgren med övervägande lokal produktion kan bli karakteriserad på samma sätt ur lokaliseringssynpunkt som en produktion med övervägande regional produktion.

³ Se P. Sargant Florence: *Investment, Location and Size of Plant*, Cambridge 1948. Jämför även PEP: *Report on the location of British industries*. Appendix I, sid. 262. Här har för varje region konstruerats ett lokaliseringsindex på följande sätt: om $x\%$ av antalet sysselsatta i en viss näringsgren äro bosatta inom en region och $y\%$ av samtliga sysselsatta inom näringslivet äro bosatta i samma region, blir lokaliseringsfaktorn för näringsgrenen i den regionen x/y .

⁴ Härvid har Stockholms stad räknats som ett län.

Tabell 2. Näringsgrenarna år 1940 fördelade efter

Näringsgren	Index 0—9	1000 pers.	Index 10—19	1000 pers.	Index 20—29	1000 pers.	Index 30—39	1000 pers.
Jordbruk o. bin.			Jordbruk o. boskaps-skötsel	1599				
Industri o. hantverk			Mek. verkst. o. gjuterier	268	Bleckfabr. bleck- o. plåt-slagerier	25	Annan metallmanufaktur	23
A. Malm-brytning o. metall-industri					Instrum.- o. ertillverkn.	10		
B. Jord- o. sten-industri			Cement-varufabr.	9			Annan jord- o. stenind.	4
C. Trä-industri					Snickerier o. möbelfabr.	109		
D. Pappers- o. grafisk industri			Fotografering o. film-framställn.	5	Bok- acci-dens- o. tidn. tryck.	30	Kartongva-rufabr. o. annan pappers-varuind.	8
E. Livs-medels-industri	Slakterier o. charkut.	28	Bagerier	42	Mejerier	14	Annan livs-medelsind.	3
	Bryggerier o. maltfabr.	19			Läskedr.- o. vattenfabr.	3		
					Kvarnar	17		
F. Textil- o. bekläd-nadsind.					Tvätt o. strykning	10	Annan textil- o. bekläd-n-industri	2
					Sömnad	109		
					Hatt- o. möss-tillverkn.	7		
G. Läder-hår o. gummi-varuind.			Annan lä-der- hår- o. gummiind.	2	Skoind. o. skomaker.	52		
					Sadelmak., reseffekt-fabr. o. tapet-serareverkst.	14		
					Borstbind. o. penselfabr.	3		
Transport		47		1925		403		40

lokaliseringsindex och yrkesverksam befolkning i 1000-tal.

Index 40—49	1000 pers.	Index 50—59	1000 pers.	Index 60—69	1000 pers.	Index 70—89	1000 pers.
Fiske	34	Skogsbruk	202				
Järn- o. stålmanu- faktur	42			Järn- o. stålverk	70	Andra me- tallverk	14
Guld o. silver	5			Skeppsvarv o. båtbygg.	47	Järnmalms- gruvor, an- rikn.- o. bri- ketteringsv.	29
Galv. förnickl. för- teu. o. dyl.	2			Elektrotekn. industri	47	Andra malm- gruvor o. an- rikn. verk	5
Stenbrott o. sten- förädling	35	Kalk- o. krit- bruk	7	Porlins-, ka- kel- o. ler- godsind.	8	Cementfabr. Kolgruvor	4 3
Tegelbruk	19	Glasind.	14				
Sand, grus o. lertag	1	Torvind.	4				
Annan träindustri	3			Läst-, träsko- ö. trätoffel- tillverkare	2	Fanér-, ply- wood o. wall- boardsfabr.	6
Sågverk o. hyvlerier	78			Korkindustri	1		
Div. ind.	8			Pappers- massefabr.	58		
Pappersbruk o. pappersfabr.	40	Grafiska an- stalter	6				
Bokbind.	9						
Brännerier, sprit- o. jästfabr.	3	Margarin- fabr.	2	Fiskbered. o. konservfabr.	5		
Choklad o. kon- fektind.	11	Tobaksind.	3	Sockerind.	13		
Snörmaker., band- o. gardiufabr.	3			Bomullsind. Repslag. o. bindgarnfabr.	32 1	Linne-, hamp- o. juteind. Konstsiden- fabr. o. siden- väverier	5 5
Vadd-, "Schoddy"- o. drevfabr.	1						
Färgerier, blekerier o. impregn. fabriker	6						
Ylleind.	24						
Triåind.	21						
Päls- o. skinntillv.	8	Garverier	8			Gummivaru- fabr.	13
	353		246		284		84

Tabell 2, forts.

Närings- g en	Index 0 9	1000 pers	Index 10—19	1000 pers.	Index 20—29	1000 pers.	Index 30—39	1000 pers.
Transport		47		1925		403		40
H. Kem.- teknisk industri							Fabr. för för- tätade gaser	1
I. Bygg- nads- verksam- het	Husbyggn.- verksamhet Måleri	219 65	Rörledn. inst. Elinst. o. montering Väg- o. vat- tenbyggn.	32 21 96	Glasmästeri	3	Annan bygg- nadsverk- samhet	8
K. Kraft-, belys- nings- o. vattenv. m. m			Elkraftverk o. elverk	28			Gas- o. vat- tenledn. verk Renhålln.- företag	13 8
Sam- färdsel	Post, tele- graf m. m. Land- transport	69 277					Sjöfart m. m.	64
Handel			Varuhandel Hotell o. re- staurang- rörelser	467 82	Fastighets- förvaltning m. m.	30	Bank- o. för- säkr.-verk- samhet Förmedl. uppdrag reklam- verksamhet	46 23
Allm. för- valtnings- tjänst o. fria yrken	Religions- vård Undervisn. o. vetenskap- ig verksam- het	32 92	Socialvård Hälso- o. sjukvård samt person- lig hygien	19 117	Allm. tjänst ej annorstä- des redo- visad	75	Försvars- väsen Litteratur o. konstnärlig verksamhet	58 31
Husligt arbete	Husligt ar- bete	172						
Ospecifi- cerad verksam- het					Ospecifice- rad verksam- het	56		
Summa		973		2787		567		292

värdet 0. Om samtliga yrkesverksamma i en näringsgren äro koncentrerade till företag belägna inom ett län, d. v. s. om det föreligger mycket stark regional koncentration, närmar sig lokaliseringsindex värdet 100.

Denna indexberäknings begränsning är uppenbar. Indexet mäter inte graden av koncentration eller spridning inom varje region. Det säger ingenting om frekvensen av olika verksamheter i förhållande till regionens storlek. Det utgår från den genomsnittliga fördelningen av befolkningen på olika regioner vid undersökningstidpunkten och är därför statistiskt.

1940 års folkräkning redovisar för 217 yrkesgrupper den yrkesverksamma befolkningens bosättning inom olika län.¹ För 116 av dessa 217 närings-

Tabell 3. *Antal näringsgrenar och yrkesverksam folkmängd år 1940 fördelad med hänsyn till lokaliseringsindex.*

Lokaliseringsindex	Antal näringsgrenar	Yrkesverksam folkmängd	
		i 1000-tal	i %
0.0—0.9	9	973	17.2
10.0—19.9	14	2.787	49.4
20.0—29.9	17	567	10.0
30.0—39.9	14	292	5.2
40.0—49.9	23	376	6.7
50.0—59.9	10	252	4.5
60.0—69.9	14	288	5.1
70.0—79.9	9	91	1.6
80.0—89.9	4	15	0.3
S:a	114	5.641	100.0

grenar har beräknats ett lokaliseringsindex av den typ, som ovan beskrivits.² I tabell 2 ha näringsgrenarna grupperats efter indexets storlek, samtidigt som antalet yrkesverksamma inom varje näringsgren angivits.

Det må observeras, att indexet för varje näringsgren anger hur den faktiska fördelningen av antalet sysselsatta avviker från motsvarande fördelning för genomsnittet för antalet sysselsatta i samtliga näringar. Trots detta är det överraskande, att så stor del av de undersökta näringsgrenarna ha så låga index, d. v. s. visa så små avvikelser från den genomsnittliga fördelningen.

Som framgår av tabell 3 är 67 % av de yrkesverksamma sysselsatta i näringsgrenar med ett index, som är mindre än 20.

¹ Bosättningen och icke arbetsplatserna bli därför bestämmande för yrkesgruppens regionala fördelning.

² Inskränkningen beror främst på att undergrupper inom jordbruk med binäringar samt inom varuhandeln icke särredovisats.

2. Produktionsenheternas rörlighet

(För lokaliseringpolitiken är det väsentligt att klargöra, hur stor del av näringslivet, som utgöres av produktionsenheter, vilkas lokalisering över huvud taget är rörlig och möjlig att påverka.) Med påverkan menas i detta sammanhang endast att det tekniskt föreligger ett flertal alternativa förläggningssorter, som ur ekonomiska synpunkter icke alls eller endast obetydligt skilja sig från varandra. Här skall förutsättningarna för lokaliseringpåverkan diskuteras utifrån denna »rörlighetssynpunkt».¹

En första schematisk gruppering av olika verksamheter ur rörlighetssynpunkt kan ske med användande av de begrepp, som preciserats i inledningen. Diskussionen är tills vidare statisk, d. v. s. marknadens lokalisering är given och påverkas icke eller endast obetydligt av var enstaka produktionsenheter förläggas.

Produktionsenheterna uppdelas vidare i lokala, regionala och nationella med hänsyn till om deras avsättningsmarknad är lokal — en tätort, en kommun eller ett liknande geografiskt begränsat område —, regional — ett större område t. ex. av ungefär ett läns storlek — eller nationell — t. ex. en landsdel eller hela landet. Till nationella företag räknas även exportföretagen. På motsvarande sätt talas om regional och nationell rörlighet ur lokaliseringssynpunkt, d. v. s. en verksamhet är regionalt rörlig, om det är möjligt att inom en region välja mellan två eller flera förläggningssorter för den och nationellt rörlig om det finnes alternativa förläggningssorter i två eller flera regioner.

A. Lokala verksamheter

a) Bundna till en »spridd», orörlig produktionsfaktor

Lokal produktion, som är bunden till en produktionsfaktor tillgänglig över hela landet — exempelvis det egentliga jordbruket — är ur här betraktade synpunkter praktiskt taget orörlig. Det är icke möjligt att direkt påverka dess lokalisering annat än i speciella fall och i starkt begränsad omfattning. Den är i stort sett oberoende av marknadens lokalisering. Jordbruk och boskapsskötsel — med en redovisad yrkesbefolkning år 1940 på 1,6 millioner och ett lokaliseringsindex som är 19 — det höga indexet beror främst på att Stockholms stad räknas som en regional enhet — dominerar denna »lokaliseringstyp». Skogsbruket (52)² och fisket (46) har även något oegentligt förts till denna typ, trots det förras koncentration till norrlands-länen och det senares till Göteborgs- och Bohus län.

¹ Den politiska frågan huruvida påverkan överhuvudtaget bör förekomma behandlas icke alls i detta sammanhang.

² Här och i det följande avser siffra inom parentes efter en näringsgrupp gruppens lokaliseringsindex.

Det har skett en viss förskjutning i jordbruksbefolkningens lokalisering under 1900-talet, som i huvudsak inneburit att en större andel är bosatt i Norrland.¹ På längre sikt kan man räkna med begränsade förändringar i jordbruksbefolkningens lokalisering såväl genom driftskoncentration till större enheter inom vissa områden kombinerad med en kraftig utrationalisering av arbetskraft som genom flyttning från små jordbruk av olika slag, där jordbruket drivits som familj jordbruk eller varit en bisyssla för brukaren. Utvecklingen kan således verka i två riktningar. Å ena sidan ökas glesheten i bebyggelsen inom jordbruksområdena och å andra sidan koncentreras befolkningen och bebyggelsen inom begränsade områden.

b) Starkt marknadsorienterade

Lokal produktion, som är starkt marknadsorienterad, är så länge marknaden är oförändrad föga rörlig och därigenom okänslig för direkt lokaliseringpåverkan. Då en sådan produktionsenhets förläggning är helt beroende av marknadens lokalisering, är det emellertid möjligt att indirekt påverka förläggningen.

Denna typ är synnerligen betydelsefull mätt efter antalet sysselsatta. Den omfattar nära nog hela detaljhandeln. Varuhandeln har i tabell 2 redovisats i en grupp, som fått index 19. Genom att grosshandel och detaljhandel inte skilts åt, redovisar Stockholm ett överskott av handelsanställda, som höjer lokaliseringsindexet. Grosshandeln med sin starka koncentration till huvudstaden hör emellertid närmast till grupp C b och skall behandlas där. (Trots sin regionala spridning visar emellertid även detaljhandeln en viss koncentration till större samhällen.) År 1945 var således 64 % av detaljhandels yrkesverksamma bosatta i städer, medan motsvarande siffra för hela befolkningen var 42 %.

En stor och betydelsefull verksamhet, som hör till denna grupp, är all produktion inom byggnadsindustrien. Lokaliseringsindex för näringsgruppen byggnadsverksamhet är under 10, medan index för grupperna rörledningsinstallationer och elektriska installationer liksom för väg- och vattenbyggnadsverksamhet ligger mellan 10 och 20.)

Över huvud taget måste större delen av alla hantverks- och småindustri-företag, såsom bakerier, skrårderier och olika slags mekaniska reparationsverkstäder föras till denna lokaliseringstyp. Ett begränsat antal småindustrier, som arbeta på en större marknad, äro emellertid rörligare och höra under gruppen B c eller C c. Starkt marknadsorienterad är vidare den lokala förvaltningen. Hit hör även vissa industrier, exempelvis många företag inom den grafiska industrien.

¹ Jämför Lokaliseringsutredningen, kap. II.

B. Regionala verksamheter

a) Bundna till en orörlig produktionsfaktor, som förekommer på flera platser

I de fall, då en faktorbunden produktion sker med utnyttjande av ett stort antal regionalt lokaliserade produktionsfaktorer, kan den bli rörlig, om samtidigt den bundna produktionsfaktorn förekommer på många platser inom regionen. Exempel på sådana verksamheter äro tegelbruk och cementvarufabriker. Cementvarufabrikerna ha lokaliseringsindex 19. Tegelbruken visa däremot en starkare koncentration till vissa län framförallt till Malmöhus län och ha så högt lokaliseringsindex som 40.¹ Även för produktionsenheterna inom grupperna »stenbrott och stenförädling» samt »sand, grus och lertag» kan givetvis en begränsad regional rörlighet föreligga. Karakteristiskt för här nämnda bundna industrier är emellertid att produkterna på grund av sin tyngd äro transportkänsliga och därför även starkt påverkas av marknadens lokalisering vid val av förläggningssort.

b) Starkt marknadsorienterade

Dessa verksamheter äro ur produktionsteknisk synpunkt rörliga men så starkt beroende av den regionala marknaden att det praktiskt taget saknas alternativa förläggningssorter; verksamheterna förläggas till regionens centralort. Till detta slags verksamheter kunna räknas ett flertal länsorgan, för vilka en förläggning utanför residensstaden knappast är möjlig. Även vissa handelsföretag samt vissa andra verksamheter, exempelvis tryckerier, höra till denna lokaliseringstyp.

c) Rörliga i förhållande till marknad och produktionsfaktorer

Under denna rubrik kan sammanföras ett antal produktionsenheter, som sinsemellan kunna skilja sig ganska väsentligt åt såväl ifråga om rörlighet som ifråga om bestämningsfaktorer vid val av förläggningssplats. Schematiserat kan man i överensstämmelse med tidigare diskuterade typfall skilja mellan produktion, som förläggs i närheten av marknaden resp. i närheten av »råvarukällan» samt sådan produktion, som visserligen är förlagd inom regionen men kan välja förläggningssort relativt oberoende av såväl marknadens som produktionsfaktorernas lokalisering. Sistnämnda slags verksamheter äro mest rörliga.

Bland verksamheter, som höra till denna huvudtyp, märkas mejerier (21) samt slakterier (9) och bryggerier (9). Hit får även räknas en stor del av den mekaniska verkstadsindustrien. Även ett antal produktionsenheter inom

¹ Koncentrationen sammanhänger delvis med att byggnadssättet är olika i olika delar av landet.

handeln, transportväsendet och administrationen äro regionalt rörliga. Detta gäller bl. a. sådana verksamheter som länssjukhus och vissa utbildningsanstalter.

C. Nationella verksamheter

a) Bundna till en orörlig produktionsfaktor

Bland de produktionsenheter, som ha hela landet eller flera regioner till marknad, finnes en liten grupp produktionsenheter, som antingen är bunden till en orörlig produktionsfaktor — som endast förekommer på en eller ett fåtal platser — eller som måste lokaliseras i så nära anslutning till en orörlig produktionsfaktor att produktionsenheterna kunna betraktas som orörliga. Till dessa verksamheter höra främst gruvorna, som nära nog samtliga ha ett lokaliseringsindex omkring 80.

b) *Starkt marknadsorienterade*

Till denna grupp höra exempelvis centrala ämbetsverk, centrala organisationer inom näringslivet, bank- och försäkringsföretag samt vissa större handelsföretag, vilka samtliga av olika skäl icke kunna placeras utanför landets huvudstad. Även grosshandeln torde få räknas till denna grupp. Grosshandeln är starkt koncentrerad till Stockholm. År 1945 var 1/3 av de i handeln sysselsatta bosatta i Stockholm, och i den mån grosshandeln var förlagd utanför Stockholm, voro verksamheterna nästan genomgående lokaliserade till de större städerna. Inom branscher, som arbeta med begränsade försäljningsområden, t. ex. kolonialvaru-, konfektyr-, glas och porslin-, trävaru- och pappersbranscherna finnas företag spridda över hela landet, men i branscher, där företag arbeta över hela landet eller över större delar av landet, förläggas företagen nästan alltid till Stockholm. Inom många branscher äro således mer än hälften av alla företag belägna i Stockholm. Det finns dock exempel på att en på hela riket inriktad försäljning bedrivs från Göteborg eller Malmö. Antalet grosshandelsföretag i Norrland är ganska ringa.

c) *Rörliga i förhållande till marknad och produktionsfaktorer*

Förläggningen av produktionsenheterna tillhörande denna typ bestämmes på sätt, som antytts under B c. I allmänhet bli emellertid de produktionsenheter, som arbeta på en större marknad, rörligare ur lokaliseringssynpunkt än de företag, som arbeta på en begränsad regional marknad. Även i sådana fall, där transportkostnaderna äro relativt betydande i förhållande till produktvärdet, finns det vanligen flera förläggningsplatser, som ur transportkostnadssynpunkt te sig relativt likvärdiga.

Bland företag, som tillhöra denna lokaliseringstyp men för vilka förläggningensalternativen i regel begränsas till områden i närheten av råvarukällan, märkas våra större träindustrier — sågverk, wallboardfabriker (80), pappersmassfabriker (61), pappersbruk (43) — samt järn- och stålverk (69). Relativt marknadsorienterad är margarinindustrien. Cementindustrien är beroende av en bunden produktionsfaktor men samtidigt begränsas valet av förläggningssort av önskemål att ligga förmånligt i förhållande till avsättningsmarknaden.

Till de mycket rörliga verksamheterna under denna lokaliseringstyp höra emellertid flera av de ur sysselsättningssynpunkt väsentligaste industribranscherna, exempelvis huvuddelen av produktionen inom textilindustrien och en stor del av produktionen inom den mekaniska verkstadsindustrien. Mycket rörliga nationella företag äro även företag inom läkemedelsindustrien, tobaksindustrien, choklad- och konfektindustrien.

Till denna lokaliseringstyp hör även den del av småindustrien, som icke arbetar för en lokal marknad. För denna verksamhet gäller emellertid i hög grad att speciella faktorer, såsom förekomsten av yrkesskicklig arbetarstam, medfört en lokal bundenhet och koncentration. För en icke oväsentlig del av småindustrien begränsas dessutom rörligheten av att den arbetar som underleverantör för vissa företag och blir beroende av dessa företags lokalisering.

3. Andelen påverkbara och icke påverkbara produktionsenheter

Med utgångspunkt från det material över den yrkesverksamma befolkningen inom olika näringsgrenar år 1940, som redovisats i tabell 2, kan man genom överslagsberäkning få en mycket grov uppfattning om hur folk-mängden fördelar sig på de olika skisserade »lokaliseringstyperna». Svårigheten är främst att inom ett flertal näringsgrenar redovisas produktionsenheter med helt olika karaktär ur lokaliseringssynpunkt. För att ta några exempel. Under redovisningsenheten allmän förvaltningstjänst kan teoretiskt och schematiskt den centrala förvaltningen föras till gruppen C b, länsförvaltningen till grupp B b och kommunalförvaltningen till grupp A b.

En liknande uppdelning kan förekomma bland produktionsenheter, som framställa samma slags produkter, men där produktionen avsättes på olika stora marknader: klassificeringen inrymmer i vissa fall inom samma näringsgren hantverksföretag starkt bundna till lokala marknader upp till storindustrier med nationell eller internationell marknad. Exempel på sådana sammansatta näringsgrenar utgöra sömnadsindustrien och verkstadsindustrien.

Överslagskalkylen ger följande resultat:

Typ a: Icke påverkbara produktionsenheter.

De lokalt spridda men faktorbundna verksamheterna, främst enheterna inom jordbruk, skogsbruk och fiske, vilkas förläggning icke alls eller endast obetydligt kan direkt påverkas, omfatta c:a 1/3 av den yrkesverksamma folk-mängden. Lägges härtil den grupp regionala och nationella verksamheter, som äro helt bundna till vissa platser, finner man att i runt tal 35 à 40 % av befolkningen tillhör denna grupp av icke påverkbara verksamheter.

Typ b: Icke direkt påverkbara produktionsenheter.

En praktiskt taget lika stor grupp utgör de strängt marknadsorienterade verksamheter, som visserligen äro rörliga, men vilka karaktäriserats som »icke direkt påverkbara». De lokala verksamheterna dominera även här helt och omfatta c:a 1/3 av befolkningen, medan de regionalt och nationellt starkt marknadsberoende verksamheterna äro svårare att avgränsa — de torde emellertid tillsammans svara för 5 à 10 % av befolkningen. Totalt skulle denna grupp alltså utgöra omkring 40 à 45 % av den yrkesverksamma befolkningen.

Typ c: Direkt påverkbara produktionsenheter.

De regionalt rörliga verksamheter, vilkas förläggning inom regionen äro direkt påverkbara, torde tillsammans svara för 5 à 10 % av den yrkesverksamma befolkningen. De nationellt rörliga och påverkbara verksamheterna kunna tillsammans uppskattas sysselsätta mellan 15 à 20 % av befolkningen. Endast en relativt liten del av dessa verksamheter äro faktorbundna.

Anförda siffror — som enbart ha karaktär av grov överslagskalkyl och avse att exemplifiera en tankegång — skulle alltså kunna summeras sålunda.

	Yrkesverksam befolkning tillhörande vidstående verksamheter i % av hela den yrkesverksamma befolkningen.
Typ a. Produktionsenheter bundna till orörliga produktionsfaktorer — icke påverkbara	35 à 40
Typ b. Starkt marknadsorienterade produktionsenheter — icke direkt påverkbara	35 à 40
Typ c. Rörliga produktionsenheter — påverkbara	20 à 25
	Totalt 100

Enligt kalkylen skulle omkring 1/4 av all produktion ske inom produktionsenheter, vilkas förläggning var direkt »påverkbar» i den mening ordet

här använts.¹ Denna siffra ger emellertid icke någon uppfattning om hur stor andel av samtliga verksamheters lokalisering, som totalt kan påverkas. De starkt marknadsorienterade företagens lokalisering kommer nämligen att förändras, när marknaden förändras. Om ett företag bland de ovan nämnda påverkbara företagen lokaliseras till en viss plats, måste således även en del marknadsorienterade företag — av typen detaljhandel — följa med till den nya lokaliseringssorten. Om de på detta sätt indirekt påverkbara marknadsorienterade verksamheterna äro proportionellt fördelade på de olika »typerna», skulle till den ovannämnda fjärdedelen av befolkningen få läggas denna grupps andel av typ A b för att man skulle få den totala lokaliseringspolitiska effekten. Detta innebär att siffran för antalet sysselsatta i samtliga påverkbara produktionsenheter ökar från omkring 1/4 till omkring 2/5.

Även denna siffra är emellertid i underkant, då rent teoretiskt en icke oväsentlig del av de faktorbundna verksamheter, som här klassificerats som orörliga och icke påverkbara, t. ex. jordbruket, även äro så beroende av storleken av en lokal marknad, att förskjutningen i denna betyder en förändrad lokalisering inom dessa grupper.

Den här anförda analysen har utgått från den vid ett visst tillfälle rådande kombinationen av företag av olika typ. Den kan sägas föga realistisk genom att den övervägande majoriteten av dessa redan etablerade företag icke alls eller endast på lång sikt är rörlig. Det skulle därför vara av intresse att ange rörligheten och möjligheterna att påverka lokaliseringen av de företagsenheter, som successivt nybildas, eller av företag, som omlokaliseras. Detta problem skall något beröras i det följande.

Vad som diskuterats är vidare främst rörligheten ur tekniska och ekonomiska synpunkter. Som nämnts kunna andra faktorer medföra att i praktiken rörligheten blir relativt begränsad. Tidigare har nämnts att inom industrien företagsgrundarens bostadsort varit en betydelsefull lokaliseringsfaktor som begränsat rörligheten. På liknande sätt lokaliseras de nya produktionsenheter som uppstå genom att äldre företag uppta ny produktion eller gå längre i förädlingskedjan ofta till den plats där företaget tidigare driver eller har drivit produktion.

4. Lokaliseringsmultiplikatorn

Det ömsesidiga beroendeförhållande, som råder mellan å ena sidan produktionsenheternas och å andra sidan marknadens lokalisering, blir av sär-

¹ Det kan anmärkas att enligt en amerikansk undersökning var år 1935 i USA omkring 28 % av den arbetande befolkningen sysselsatt i näringar lokaliserade »nära råvarukällan», omkring 40 % i näringar »nära konsumenterna» och omkring 24 % i »relativt obundna» industrier. National Resources Committee, »The structure of the American Economy Part I» p. 36 Government Printing Office, Washington, 1949 (citerat efter Hoover a.a. sid. 36).

skild vikt för att förklara förskjutningar i näringslivets lokalisering. Den mänskliga arbetskraften får, som tidigare berörts en nyckelställning genom att den samtidigt är en relativt trögrörlig »produktionsfaktor» och den viktigaste bestämningsfaktorn för marknadens lokalisering. Det beroendeförhållande, som råder mellan oberoende rörliga produktionsenheter och beroende lokala starkt marknadsorienterade enheter, påverkar förändringar i lokaliseringen på det sätt, som följande enkla exempel illustrerar.

En industri, som skall sysselsätta 1000 arbetare, lokaliseras till ett samhälle A. Den i samhället tidigare befintliga arbetskraften är fullt sysselsatt inom existerande näringar. Lokaliseringen medför därför en inflyttning av 1000 arbetare. En del arbetare äro gifta och ha familjer, varför den primära folkökningen i samhället blir större än ökningen av antalet arbetare. Folkökningen medför att den lokala avsättningsmarknaden växer, vilket i sin tur ger utrymme för en sysselsättningsökning av konsumtionsbundna verksamheter i samhället. I den mån en sysselsättningsökning kommer till stånd inom dessa verksamheter, ökas den lokala marknaden ytterligare och förutsättningarna för lokal marknadsorienterad produktion förbättras. Därest det ökade behovet av arbetskraft i såväl den ursprungliga industrien som i senare tillkomna verksamheter, som här förutsatts, har tillgodosetts genom inflyttning från andra orter, innebär detta en förskjutning i avsättningsmarknadernas lokalisering, som ur transportsynpunkt är till fördel för det samhälle, där sysselsättningsökning ägt rum. Denna relativa förbättring kan medföra att en annan verksamhet, som är rörlig ur lokaliseringssynpunkt och som tidigare funnit en förläggning till annan plats än A lönande ur transportsynpunkt, nu genom förskjutningen i marknadens lokalisering finner det ekonomiskt fördelaktigt att förlägga verksamheten till A. Motsvarande resonemang gäller — *mutatis mutandis* — när en verksamhet nedlägges på eller flyttar från en ort.

Den effekt på folkökningen, som en sysselsättningsökning inom en verksamhet på en ort får, varierar givetvis för olika verksamheter och med olika yttre förutsättningar. Relationen mellan den »primära» sysselsättningsökningen och den totala folkökning, som blir följden av en given sysselsättningsökning, kan kallas *lokaliseringmultiplikator*. Genom den multiplikativa effekten uppstår en tendens till att inflyttningen till ett samhälle fortgår, även sedan den faktor, som ursprungligen varit orsak till att en speciell sorts produktion lokaliserats just till denna plats, icke längre påverkar utvecklingen.

Försök har gjorts att kvantitativt beräkna det samband, som här redovisats. En dansk ekonom, B. Barfod, har således sökt bestämma vilken betydelse Aarhus Oljefabrik har för staden Aarhus ur ekonomisk synpunkt

och ur sysselsättningssynpunkt.¹ Barfod formulerar främst en metod för att beräkna den andel av en stads respektive ett lands samlade inkomst under ett givet år, som kan hänföras till produktionen i en bestämd verksamhet. Barfod fann, att av samtliga de lokala utgifter, som gjordes av Aarhus Oljefabrik — uppdelade på löner till arbetare, löner till tjänstemän och övriga lokala utgifter — kommo c:a 70 % att primärt bilda lokala inkomster (primär elementärinkomst).² Dessa utbetalningar hade emellertid under loppet av ett år sekundära verkningar, som medförde, att den primära elementärinkomsten ökade uppskattningsvis 1,82 gånger, varför den totala effekten av företagets utbetalningar på elementärinkomsten för ett år blev 1.27 gånger större än företagets lokala utbetalningar. Följande exempel med siffror hämtade från Barfod visar oljefabrikens betydelse ur *sysselsättningssynpunkt*. Per 100 anställda funnos 190 familjemedlemmar, d. v. s. det var 290 personer, som direkt försörjdes av bolaget (ur direkta primärinkomster). Bolagets inköp av varor och tjänster från lokala leverantörer gav försörjning (ur indirekta primärinkomster) åt 200 personer (anställda hos leverantörerna och deras familjemedlemmar), d. v. s. c:a 70 % av den folkmängd, som försörjdes av den direkta primärinkomsten. Det antal personer, som för sin anställning voro beroende av nämnda primärinkomster (direkta och indirekta), d. v. s. framförallt anställda inom detaljhandeln, var svårare att ens approximativt beräkna. Vore verkningarna ur sysselsättningssynpunkt proportionella mot variationerna i inkomsten per person, så skulle emellertid antalet »sekundärt» beroende personer uppgå till c:a 80 % av den folkmängd, som försörjdes ur primära inkomster eller totalt c:a 390 personer. Den totala folkmängd, som var beroende av oljefabriken uppgick således till 880 personer per 100 anställda, d. v. s. 8,8 gånger antalet anställda i fabriken. Den multiplikativa effekt, som uppstår om en förläggning till ett samhälle av en verksamhet samtidigt medför en förskjutning av marknaden, diskuterar icke Barfod. Vid en dynamisk analys, där förskjutningar i näringslivets lokalisering mellan olika platser eller områden studeras, får man därför räkna med att siffran 8,8 utgör en minimisiffra för effekten av en ökning av antalet sysselsatta genom inflyttning till en plats eller ett område.

I Sverige har Fred Forbat sökt beräkna hur stor del av Skövdes befolkning som är sysselsatt i stadsbildande verksamheter — d. v. s. verksamheter, som tillgodose behov utanför staden, resp. i »stadsförsörjande», d. v. s. verksamheter för själva stadsbefolkningens behov. Han fann, att 55 % av de yrkesverksamma voro sysselsatta i de stadsbildande verksamheterna.³

¹ Børge Barfod: Lokaløkonomiske Virkninger af en storindustriell Virksomhed. Köpenhamn 1938.

² Barfod a. a. sid. 43. Barfod inför termen elementärinkomst som den lokala motsvarigheten till »nationalinkomstbegreppet».

³ Fred Forbat: Utvecklingsprognos för en medelstor stad. Statens kommitté för byggnadsforskning. Rapport nr 18/1949 s. 29.

IV. EXTERNA ORSAKER TILL FÖRSKJUTNINGAR I NÄRINGS-LIVETS LOKALISERING

I den hittills förda diskussionen ha sådana lokaliseringsbestämmande faktorer, som skulle kunna kallas för externa, betraktats som givna — d. v. s. sådana faktorer, som de individuella produktionsenheterna icke kunna inverka på och som betraktas som mer eller mindre givna vid deras val av förläggningsort.

Bland de faktorer som inom ett större område¹ inverka på lokaliseringen märkas naturfaktorerna, folkmängden och tekniken. Dessa faktorer kunna betraktas som ur lokaliseringssynpunkt oberoende variabler.

De naturliga förutsättningarna för produktionen inom ett område bestämma icke bara vilka verksamheter, som komma att förläggas till området, utan även hur dessa verksamheter komma att lokaliseras. Jordens beskaffenhet, klimatet, lokaliseringen av de naturliga transportlederna ger en stor del av förklaringen till att näringslivets produktionsenheter lokaliseras på ett visst sätt.

Emellertid har den andel av produktionen, vars lokalisering är mer eller mindre bestämd av dessa naturfaktorer, efterhand minskats. Större delen av alla produktionsenheter kunna inom vida gränser välja förläggningsort oberoende av variationerna i de naturliga förutsättningarna för produktionen.

Då naturfaktorerna i regel icke förändras annat än på mycket lång sikt, skola de i det följande — liksom tidigare — betraktas som givna i resonemanget.² Det kan emellertid påpekas, att naturförhållandenas betydelse för produktionsenheternas lokalisering förändras i och med att en rad andra för lokaliseringen viktiga faktorer förändrats. Till detta samband återkommer framställningen.

Den tekniskt-ekonomiska standarden är av mycket stor betydelse för produktionens inriktning på olika verksamheter och lokalisering. Några exempel skola anföras. Den tekniska standarden påverkar behovet av arbetskraft inom respektive näringsgrenar och därigenom lokaliseringen av den för produktionen erforderliga arbetskraften. Den ändrar, som redan påpekats, de »interna produktionskostnaderna» och därmed antalet och storleken av produktionsenheterna inom en viss näringsgren. Den förskjuter de ekonomiska förutsättningarna för produktionen på olika platser genom att påverka bl. a. transportkostnader, transportmöjligheter och transporttider,

¹ Diskussionen i detta avsnitt gäller främst den lokala fördelningen av befolkningen inom ett större område, exempelvis Sverige.

² Det är annars lätt att hitta exempel, då förändringar i naturfaktorer förorsakat förskjutningar i näringslivets och befolkningens lokalisering: gruvor ha sinat, klimatförändringar ha framtvingat nedläggning av jordbruksproduktion o. s. v.

d. v. s. den påverkar lokaliseringen av varje näringsgrupp. Den skapar nya former av produktionen, som kan ha en annan »lokalisering» än tidigare produktion. Den tekniska standarden påverkar praktiskt taget alla de faktorer, som bestämma näringslivets lokalisering, och blir därför en »strategisk faktor» i en analys, som vill klarlägga orsakerna till inträffade förskjutningar i näringslivets lokalisering.

Folkmängden inom ett område spelar uppenbarligen en stor roll för hur naturfaktorerna komma att utnyttjas och därmed för befolkningens lokala fördelning. Om exempelvis i ett agrarland befolkningen växer så att ny jord successivt måste tagas i anspråk, förskjutes bosättningen och lokaliseringsstrukturen för jordbruksproduktionen förändras. Om vid fortsatt folkmängdstillväxt produktiviteten inom jordbruket sjunker, kan det bli ekonomisk fördelaktigt, att en del av befolkningen övergår till någon industriell eller annan produktion inom en näringsgren, som har en helt annan lokalisering än jordbruket. Även om övriga faktorer förutsätts givna, kan tydligen en förändring av folkmängden medföra en relativt sett förändrad lokalisering av näringslivet.

Förändringar i befolkningens storlek och sammansättning bli alltså av stor betydelse, om man under en tidsperiod vill studera orsakerna till inträffade eller väntade förändringar i näringslivets lokalisering. Genom att påverka efterfrågans omfattning och inriktning kunna förskjutningar i befolkningens sammansättning medföra förändringar av produktionens fördelning på olika näringsgrenar, vilket i sin tur kan betyda en lokal omfördelning av produktionsenheter och befolkning.

Det kan även inträffa förskjutningar i efterfrågans inriktning, som äro oberoende av förändringar i teknik eller folkmängd. En sådan efterfrågeförskjutning kan få självständig betydelse för den lokala fördelningen av produktionsenheterna.

Gemensamt för här berörda faktorer har varit att lokaliseringen i stort sett icke kan påverkas varken av individuella företag eller av olika samhällsorgan. Härutöver finnas en rad faktorer, som äro att betrakta som externa för det individuella företaget men som bestämmas eller påverkas av ingripanden från allmänna organ.¹

En faktor, som inverkar på lokaliseringen av produktionsenheterna på ungefär samma sätt som naturfaktorerna, är lokaliseringen av förproduktion och distribution nödvändiga fasta anläggningar, som ej uppföras av de enskilda produktionsenheterna. Hit höra kanske främst kommunikationsanläggningar som hamnar, vägar, järnvägar, men även kraftanläggningar och offentliga byggnader av olika slag.

Dessa anläggningar äro även på lång sikt föga rörliga och binda därför i hög grad lokaliseringen till vissa platser och vissa områden. Förändringar

¹ Jämför Lokaliseringsutredningen kap. V.

kunna endast vidtagas successivt. En rad andra faktorer, som skapa speciella förutsättningar för produktionen inom ett visst område eller överhuvudtaget olikheter i produktionsförutsättningarna på olika platser, äro till sin natur mera föränderliga men samtidigt mera svårbedömbara ifråga om sin lokaliseringspolitiska effekt. Den kanske mest väsentliga av de åtgärder, som här avses, är taxepolitiken inom transportväsendet. Hit höra emellertid sådana åtgärder av generell natur som exempelvis tullar. Tullarna påverka produktionens omfattning inom de tullskyddade näringsgrenarna och därmed befolkningens fördelning på näringsgrenar. En större del av befolkningen kommer att bli sysselsatt inom de tullskyddade näringsgrenarna än som skulle varit fallet vid fri konkurrens. I den mån näringsgrenar, som äro tullskyddade — exempelvis jordbruket — har en annan lokaliseringsstruktur än de icke tullskyddade, kunna förskjutningar i näringslivets lokalisering uppstå som resultat av förändringar i tullsatserna. Att lokala olikheter i skatterna kunna påverka de enskilda näringsgrenarnas lokaliseringsstruktur framgår direkt av diskussionen om skatternas betydelse för det enskilda företags lokalisering.

V. UTVECKLINGSTENDENSER

Den uppskattning av näringslivets rörlighet, som gjordes i ett tidigare avsnitt, utgick från respektive näringsgrenars storlek och lokalisering år 1940. Vill man få en uppfattning om möjliga och tänkbara förskjutningar i näringslivets lokalisering måste bland annat uppmärksammas, vilka verksamheter, som nyetableras, i vilken takt detta sker, vilka faktorer, som bestämma dessa verksamheters lokalisering samt vilka förskjutningar i sysselsättningen och lokaliseringen, som kunna tänkas för de verksamheter, som finnas vid början av undersökningsperioden.¹

Några allmänna reflexioner kring dessa problem kunna belysa de problemställningar, som möta vid en sådan analys.

Först skall anknytas till vad som inledningsvis berördes om produktions beroende av å ena sidan produktionsfaktorernas, å andra sidan avsättningsmarknadens lokalisering.

Under industrialiseringsperioden har utvecklingen gått mot ett ökat frigörande av produktionen från naturfaktorernas lokalisering och — med en viktig inskränkning, som strax skall beröras — även från konsumenternas lokalisering.

Ursprungligen skedde således större delen av all produktion i direkt anslutning till de slutliga konsumenternas bostadsplats. I den slutna primitiva

¹ Företagsetablering och företagsdöd har för mellankrigsåren utförligast studerats av Dahmén: se a. a. särskilt Del III, sid. 177—345. Jämför även uppgifterna i lokaliseringstuderingen, kap. II.

hushållningen framställde den slutlige konsumenten själv de produkter, som han behövde i sitt hushåll, genom att bearbeta de råvaror, som han kunde få fram ur jorden. Brukningen av jorden, bearbetningen av råvarorna, framställningen av konsumtionsvarorna samt den slutliga konsumtionen skedde på samma plats. Då den odlingsbara jorden, som är den viktigaste naturfaktorn, är orörlig, måste produktionen och arbetskraften lokaliseras efter förekomsten av de naturliga produktionsfaktorerna. När arbetsfördelningen utvecklades och produktionen specialiserades, sänktes produktionskostnaderna. Detta i förening med de tekniska framstegen gjorde det ekonomiskt möjligt att transportera framställda varor större sträckor. Produktionsprocessens uppdelning på ett flertal relativt självständiga enheter medförde således efterhand, att en allt större del av produktionen förlades till andra platser än den slutliga »konsumtionsorten». Producenternas beroende av konsumenternas bostadsorter minskades. Skofabriken blir vid val av förläggningsort för sin produktion mindre bunden av marknadens lokalisering än skomakaren, och konfektionsfabriken på samma sätt mindre bunden än skraddaren.

Alltjämt gäller att för framställningen av produkter, vari ingå material, som emanera från naturtillgångar¹, blir produktionen i ett visst stadium av förädlingsprocessen alltid starkt beroende av naturfaktorernas lokalisering. Vid framställningen av jordbruksprodukter blir således förläggningen av det första ledet av produktionen starkt beroende av bruksplatsens läge. Säden måste produceras på åkrarna. Men när säden sedan skall förädlas i kvarnen, blir produktionen väsentligt mindre beroende av den odlade jordens geografiska läge och produktionens lokalisering blir helt oberoende av jordens, när det gäller att i ett bageri framställa bröd av mjölet. Även om viss produktion således alltid är starkt bunden av naturfaktorernas lokalisering, beror det på olika omständigheter, hur långt man vill fortsätta produktionsförädlingen på den plats, där den orörliga produktionsfaktorn finnes. Att industriproduktionens beroende av de orörliga produktionsfaktorernas lokalisering successivt minskats beror således främst på den starka uppdelning av förädlingsprocessen, som successivt genomförts.

Den tekniska utvecklingen har, bortsett från att den möjliggjort en uppdelning av produktionsprocessen, på flera andra sätt bidragit till att frigöra produktionen från naturfaktorerna. Man kan peka på att en stor del av industriproduktionen tidigare var bunden till vissa platser genom att man måste använda vattenkraft som drivkraft för maskinerna. Först bröts denna bundenhet genom ångmaskinen och senare genom tillkomsten av den elektriska kraften. Exempel, som belyser detta, är att när ångmaskinen började användas, flyttade sågverken från det inre av Norrland till älvmyn-

¹ Då med »produktion» avses produktion av såväl varor som tjänster gäller icke att all produktion emanerar från naturtillgångar.

ningarna vid kusten. Ett annat och mera speciellt exempel på att en uppfinning medfört att en produktion, som tidigare varit bunden till en orörlig produktionsfaktor, lösgjorts från denna kan hämtas från textilindustrin. Vissa spinnerier kunde tidigare förläggas endast på orter med en speciellt fuktig luft. Numera kan den önskade fuktighetshalten i luften framställas på teknisk väg, och producenterna behöva icke ta hänsyn till denna faktor vid valet av förläggningssort.

Det tekniska beroendet av naturfaktorernas lokalisering är numera av betydelse endast för ett fåtal näringsgrenar. Det är obestridligt, att utvecklingen inom det övervägande antalet industrigrupper går mot ett minskat beroende av naturfaktorernas lokalisering. Sysselsättningsökningen inom den egentliga industrien sker till huvudsaklig del inom produktionsenheter, som ha en hög grad av frihet i valet av förläggningssort, enheter, som äro interregionalt eller regionalt rörliga. Sålunda har under 1940-talet den mekaniska verkstadsindustrin varit den industrigrupp, som haft den största sysselsättningsökningen.

På samma sätt går en stark trend i de senaste årens utveckling mot ökat frigörande av produktionen från det direkta beroendet av konsumenternas och marknadens lokalisering. Från hushållsarbetet kunna flera exempel hämtas på produktion, som lösgjorts från den lokala bundenheten till »konsumtionsplatsen» — bostaden. Hemproduktion såsom tvättning, konservering, bakning och sömnad har i stor utsträckning förlagts till ur lokaliseringsynpunkt mer eller mindre rörliga enheter — tvätterier, konservfabriker, fryserier, bagerier och konfektionsfabriker — som i många fall kunna ligga relativt avlägset i förhållande till platsen för den slutliga konsumtionen. T. o. m. en till de enskilda hushållen så »bunden produktion» som barnavård har delvis lösgjorts och förlagts utom hemmet till daghem och barnträdgårdar. Ett annat exempel kan hämtas från byggnadsverksamheten. Tillverkningen av monteringsfärdiga hus, av inredningssnickerier och av sanitetsporcelain med fabriksmonterad armatur har medfört, att många arbetsmoment flyttats från byggnadsplatsen till självständiga fabriker och att samtidigt produktionen frigjorts. Även där direkt kontakt med konsumenten av olika skäl måst bibehållas, som t. ex. vid beställningsskrädderi, så har den del av produktionen, som är bunden av denna kontakt, reducerats till det minsta möjliga — i detta fall beställning och måttagning — medan den huvudsakliga produktionen förlagts på långt avstånd från konsumenten.

Sådant frigörande av produktionen från konsumtionsorten, som här berörts, har praktiskt taget alltid betytt ökad rörlighet ur lokaliseringssynpunkt i förhållande till konsumtionsplatsen och i många fall lett till uppkomsten av större produktionsenheter, som arbeta på en relativt stor marknad. Det betyder, att den ökade rörligheten samtidigt underlättat »koncentration»

i form av »tätortsbildning» — den arbetskraft, som i jordbrukarhemmen eller i jordbrukarbyarna ägnade sig åt sömnad, kan nu koncentreras till ett fåtal konfektionsfabriker, och de frigjorda arbetarna flytta från landsbygden till samhällen.

Riktas uppmärksamheten på lokaliseringstendenserna inom andra verksamheter än den egentliga industrien är det en annan utvecklingstendens, som dominerar och som torde vara minst lika betydelsefull. Delvis som en följd av den fortskridande uppdelningen av produktionsprocessen, delvis som en följd av den successivt ökade levnadsstandarden sker en snabb ökning av antalet distributionsenheter och av antalet »serviceenheter». Dessa verksamheter äro i regel starkt marknadsorienterade, och förläggningen bestämmes ofta av behovet av direkt kontakt med konsumenterna. Samma sak gäller den snabbt expanderande förvaltningen. Den successiva och snabba ökningen av antalet starkt marknadsorienterade verksamheter, som visserligen äro rörliga men dock »beroende» ur lokaliseringssynpunkt, har medfört, att det ömsesidiga beroendet mellan olika verksamheters lokalisering, som vi kallat multiplikatoreffekten, fått ökad betydelse. Detta är av stor betydelse för all lokaliseringspolitik.

Ur *konsumenternas* synpunkt betyder frigörandet av produktionen i regel stora fördelar. Genom konfektionsfabriken kan konsumenten oberoende av bostadsort köpa kläder sydda efter parismodet. Djupfrysningen gör det möjligt att året runt äta färska grönsaker, även om man är bosatt i Norrland. De olägenheter, som uppstå, kunna reduceras till transportkostnader och i vissa fall till kvalitetsförsämring. (De ökade transportkostnader, som uppstå vid en uppdelning, motverkas helt eller delvis genom de ekonomiska fördelarna av en centraliserad produktion.)

Söker man nu ställa här diskuterade utvecklingstendenser i relation till pågående förändringar i det svenska näringslivets struktur för att bedöma tänkbara alternativ för förskjutningar i näringslivets lokalisering, erhålles följande grova skiss:

(Den mellan huvudnäringarna pågående förskjutningen från jord- och skogsbruket till stadsnäringarna innebär i regel en övergång från bunden till rörlig produktion.) Minskningen av jordbruksbefolkningen betyder minskning av den beroende marknadsorienterade produktion, som varit förlagd till jordbruksområdena.

Inom industrien är sysselsättningsökningen koncentrerad till verksamheter, som äro rörliga och oberoende ur lokaliseringssynpunkt, bl. a. verksamheter inom mekaniska verkstadsindustrien, elektrotekniska industrien och textilindustrien.¹ Särskilt när det gäller nyetablering dominera dessa företag.

¹ Se Lokaliseringsutredningen, kap. II.

Till en stor del sker sysselsättningsökningen i övrigt inom gruppen samfärdsel, hantverk, handel, allmän förvaltningstjänst och fria yrken. Huvuddelen av denna expansion sker inom företag, som äro starkt marknadsorienterade och beroende ur lokaliseringssynpunkt. Förskjutningar ifråga om dessa verksamheters lokalisering komma att till huvudsaklig del bli beroende av lokaliseringen av de självständiga verksamheterna inom industrien. Till en icke oväsentlig del är emellertid lokaliseringen av dessa verksamheter både interregionalt och regionalt rörlig och samtidigt påverkbar.

Skulle hittillsvarande tendenser råda, kommer en stor del av dessa verksamheter att lokaliseras dels till större centralorter inom varje region, dels, när det gäller riket, till Stockholmsregionen. Härigenom skulle via multiplikatoreffekten dessa orter relativt sett komma att öka i betydelse.

Det synes ekonomiskt och tekniskt finnas stora möjligheter att påverka utvecklingen i decentraliserande riktning. Större delen av alla nyetabletrade verksamheter förefalla vara ur dessa synpunkter rörliga och antingen direkt eller indirekt påverkbara. Huruvida andra faktorer än de, som berörts i denna översikt, kunna motverka eller omöjliggöra en sådan decentraliseringspolitik ligger utanför det ämne, som behandlats i denna uppsats. Här har heller icke behandlats den politiska frågan om och på vad sätt en påverkan på produktionsenheternas lokalisering eventuellt bör ske.

FLYTTNINGSVINSTER OCH FLYTTNINGSG- FÖRLUSTER FRÅN OLIKA KOMMUNTYPER LÄNSVIS ÅREN 1941—1949

Kommuntyp	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Landkommun	+ 1 200	+ 3 203	+ 1 937	+ 1 586	+ 2 115	+ 1 504	+ 1 279	+ 1 203	+ 1 494
Stadskommun	+ 1 111	- 1 624	+ 1 129	+ 3 057	+ 3 737	+ 3 074	+ 1 794	+ 1 747	+ 1 747
Stadsförsamling	+ 971	+ 1 104	+ 1 496	+ 3 302	+ 3 007	+ 2 500	+ 1 747	+ 1 247	+ 1 247
Totalt	+ 3 282	+ 2 683	+ 4 562	+ 7 945	+ 8 859	+ 7 504	+ 4 820	+ 4 197	+ 4 485
Landkommun	+ 1 189	+ 1 171	+ 500	+ 1 705	+ 1 553	+ 1 006	+ 501	+ 406	+ 406
Stadskommun	+ 1 093	+ 1 160	+ 1 451	+ 3 057	+ 2 186	+ 1 498	+ 1 279	+ 1 341	+ 1 341
Stadsförsamling	+ 1 000	+ 772	+ 559	+ 1 142	+ 1 120	+ 1 000	+ 540	+ 450	+ 450
Totalt	+ 3 282	+ 3 103	+ 3 510	+ 5 904	+ 4 859	+ 3 504	+ 2 320	+ 1 697	+ 1 697
Landkommun	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Stadskommun	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Stadsförsamling	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Totalt	+ 3 333	+ 3 103	+ 1 311	+ 3 166	+ 3 030	+ 2 124	+ 740	+ 600	+ 600
Landkommun	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Stadskommun	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Stadsförsamling	+ 1 111	+ 1 032	+ 437	+ 1 078	+ 1 010	+ 708	+ 270	+ 200	+ 200
Totalt	+ 3 333	+ 3 103	+ 1 311	+ 3 166	+ 3 030	+ 2 124	+ 740	+ 600	+ 600

Flyttningvinster- och flyttning förluster från olika kommuntyper länsvis åren 1941—1949.
Källa: Primärtabeller i Statistiska Centralbyrån.

Kommuntyper: A, B och C = kommuner med resp. minst 75 %, 50—75 % och mindre än 50 % av befolkningen tillhörande jordbruk med binärningar, ej agglomererade. D = kommuner med till minst 2/3 agglomererad (= i tätorter boende) befolkning.

Län Kommuntyp	Flyttningvinst (+), flyttning förlust (—), antal personer									
	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	
Stockholms stad:										
Män	+ 2 104	+ 2 787	+ 5 441	+ 5 175	+ 2 795	+ 5 668	+ 4 539	+ 864	+ 1 033	
Kvinnor	+ 4 001	+ 4 790	+ 7 169	+ 4 986	+ 1 905	+ 13 395	+ 2 427	— 996	+ 856	
Totalt	+ 6 105	+ 7 577	+ 12 610	+ 10 161	+ 4 700	+ 19 063	+ 6 966	— 132	+ 1 889	
Stockholms län:										
A. Män	— 15	— 17	— 119	— 160	— 210	— 251	— 178	— 57	— 138	
Kvinnor	— 87	— 61	— 102	— 113	— 126	— 170	— 161	— 127	— 156	
Totalt	— 102	— 78	— 221	— 273	— 336	— 421	— 339	— 184	— 294	
B. Män	— 229	— 300	— 443	— 403	— 338	— 590	— 421	— 283	— 175	
Kvinnor	— 356	— 238	— 317	— 333	— 397	— 396	— 366	— 406	— 202	
Totalt	— 585	— 538	— 760	— 736	— 735	— 986	— 787	— 689	— 377	
C. Män	— 272	— 14	— 179	+ 48	+ 234	+ 186	+ 217	+ 166	— 65	
Kvinnor	— 218	+ 89	— 57	+ 1	+ 270	+ 242	+ 139	+ 119	— 38	
Totalt	— 490	+ 75	— 236	+ 49	+ 504	+ 428	+ 356	+ 285	— 103	
D. Män	+ 775	+ 943	+ 790	+ 1 210	+ 1 873	+ 2 545	+ 2 470	+ 1 784	+ 908	
Kvinnor	+ 977	+ 755	+ 861	+ 1 018	+ 1 524	+ 2 091	+ 1 937	+ 1 568	+ 979	
Totalt	+ 1 752	+ 1 698	+ 1 651	+ 2 228	+ 3 397	+ 4 636	+ 4 407	+ 3 352	+ 1 887	
Släder:										
Män	+ 265	+ 592	+ 659	+ 1 572	+ 1 336	+ 2 738	+ 1 417	+ 855	+ 1 219	
Kvinnor	+ 428	+ 517	+ 798	+ 1 450	+ 1 252	+ 2 387	+ 1 307	+ 634	+ 963	
Totalt	+ 693	+ 1 109	+ 1 457	+ 3 022	+ 2 588	+ 5 125	+ 2 724	+ 1 489	+ 2 182	
Hela länet:										
Män	+ 524	+ 1 204	+ 708	+ 2 267	+ 2 895	+ 4 628	+ 3 505	+ 2 465	+ 1 749	
Kvinnor	+ 744	+ 1 062	+ 1 183	+ 2 023	+ 2 523	+ 4 154	+ 2 856	+ 1 788	+ 1 546	
Totalt	+ 1 268	+ 2 266	+ 1 891	+ 4 290	+ 5 418	+ 8 782	+ 6 361	+ 4 253	+ 3 295	

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Uppsala län:									
A. Män	-178	-209	-273	-295	-293	-368	-323	-183	-174
Kvinnor	-129	-220	-276	-285	-215	-388	-335	-119	-149
Totalt	-307	-429	-549	-580	-508	-756	-658	-302	-323
B. Män	-163	-306	-225	-271	-330	-495	-365	-191	-126
Kvinnor	-94	-327	-296	-119	-318	-465	-380	-157	-125
Totalt	-257	-633	-521	-390	-648	-960	-745	-348	-251
C. Män	+73	+28	-30	+157	-36	-104	+64	-18	-14
Kvinnor	+40	+1	-40	-42	-27	-19	+39	-34	+19
Totalt	+113	+29	-70	+115	-63	-123	+103	-52	+5
D. Män	-17	+3	-128	-131	-53	+33	+44	+100	+71
Kvinnor	-20	+6	-38	-120	+86	+58	+72	+114	+56
Totalt	-37	+9	-166	-251	+33	+91	+116	+214	+127
Städer:									
Män	+161	+289	+249	+1154	+92	+695	+374	+319	+295
Kvinnor	+214	+379	+1044	+1182	+962	+724	+475	+490	+304
Totalt	+375	+668	+1293	+2336	+1054	+1419	+849	+809	+599
Hela länet:									
Män	-124	-195	-407	+614	-620	-239	-206	+27	+52
Kvinnor	+11	-161	+394	+616	+488	-90	-129	+294	+105
Totalt	-113	-356	-13	+1230	-132	-329	-335	+321	+157

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Södermanl. län:									
A. Män	- 236	- 312	- 446	- 528	- 481	- 583	- 615	- 224	- 270
Kvinnor	- 155	- 324	- 324	- 452	- 444	- 488	- 427	- 129	- 244
Totalt	- 391	- 636	- 770	- 980	- 925	- 1 071	- 1 042	- 353	- 514
B. Män	- 272	- 290	- 370	- 381	- 366	- 471	- 541	- 132	- 280
Kvinnor	- 203	- 196	- 422	- 415	- 297	- 312	- 457	- 151	- 293
Totalt	- 475	- 486	- 792	- 796	- 663	- 783	- 998	- 283	- 573
C. Män	+ 100	- 205	- 92	+ 26	- 227	- 21	+ 252	+ 81	- 49
Kvinnor	- 135	- 223	- 127	- 93	- 165	+ 79	+ 202	+ 198	+ 21
Totalt	- 35	- 428	- 219	- 67	- 392	+ 58	+ 454	+ 279	- 28
D. Män	- 7	- 9	- 40	+ 52	+ 52	+ 111	+ 42	+ 7	+ 17
Kvinnor	- 8	+ 2	+ 16	+ 17	+ 65	+ 69	+ 80	+ 68	+ 35
Totalt	- 15	- 7	- 24	+ 69	+ 117	+ 180	+ 122	+ 75	+ 52
Städer:									
Män	+ 267	+ 604	+ 863	+ 1 105	+ 556	+ 951	+ 635	+ 140	+ 446
Kvinnor	+ 417	+ 689	+ 728	+ 902	+ 857	+ 1 009	+ 797	+ 526	+ 596
Totalt	+ 684	+ 1 293	+ 1 591	+ 2 007	+ 1 413	+ 1 960	+ 1 432	+ 666	+ 1 042
Hela länet:									
Män	- 148	- 212	- 85	+ 274	- 466	- 13	- 227	- 128	- 136
Kvinnor	- 84	- 52	- 129	- 41	+ 16	+ 357	+ 195	+ 512	+ 115
Totalt	- 92	- 264	- 214	+ 233	- 450	+ 344	- 32	+ 384	- 21

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Östergötlands län:									
A. Män	-404	-444	-513	-461	-557	-646	-586	-509	-160
Kvinnor	-384	-366	-493	-350	-447	-629	-514	-497	-228
Totalt	-788	-810	-1 006	-811	-1 004	-1 275	-1 100	-1 006	-388
B. Män	-336	-670	-627	-605	-644	-1 002	-775	-465	-436
Kvinnor	-356	-613	-530	-666	-679	-804	-682	-462	-396
Totalt	-692	-1 283	-1 157	-1 271	-1 323	-1 806	-1 457	-927	-832
C. Män	+91	+33	-61	-75	-47	+5	+105	-60	-106
Kvinnor	+11	+64	-66	-105	-26	+58	+79	-20	-48
Totalt	+102	+97	-127	-180	-73	+63	+184	-80	-154
D. Män	-67	-20	+10	+9	+72	+40	+50	+40	+12
Kvinnor	+95	-14	-33	-1	+112	+136	+43	+67	+38
Totalt	+28	-34	-23	+8	+184	+176	+93	+107	+50
Städer:									
Män	+1 683	+1 131	+1 179	+682	+867	+1 400	+854	+737	+560
Kvinnor	+1 254	+1 251	+1 337	+950	+813	+975	+1 061	+1 102	+627
Totalt	+2 937	+2 382	+2 516	+1 632	+1 680	+2 375	+1 915	+1 839	+1 187
Hela länet:									
Män	+967	+30	-12	-450	-309	-203	-352	-257	-130
Kvinnor	+620	+322	+215	-172	-227	-264	-13	+190	-7
Totalt	+1 587	+352	+203	-622	-536	-467	-365	-67	-137

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Jönköpings län:									
A. Män	- 128	- 180	- 191	- 266	- 315	- 438	- 261	- 140	- 131
Kvinnor	- 128	- 223	- 273	- 243	- 340	- 400	- 294	- 194	- 282
Totalt	- 256	- 403	- 464	- 509	- 655	- 838	- 555	- 334	- 413
B. Män	- 194	- 263	- 206	- 343	- 75	- 313	- 235	- 256	- 261
Kvinnor	- 148	- 163	- 236	- 319	- 160	- 285	- 316	- 254	- 203
Totalt	- 342	- 426	- 442	- 662	- 235	- 598	- 551	- 510	- 464
C. Män	- 89	+ 230	- 26	- 1	+ 207	+ 217	+ 115	+ 45	- 21
Kvinnor	- 26	+ 50	- 18	- 48	+ 142	+ 81	+ 151	+ 3	- 56
Totalt	- 115	+ 280	- 44	- 49	+ 349	+ 298	+ 266	+ 48	- 77
D. Män	+ 6	- 19	+ 25	+ 91	+ 155	+ 317	+ 195	+ 136	+ 20
Kvinnor	+ 20	- 28	+ 68	+ 106	+ 176	+ 282	+ 133	+ 134	+ 124
Totalt	+ 26	- 47	+ 93	+ 197	+ 331	+ 599	+ 328	+ 270	+ 144
Städer:									
Män	+ 651	+ 447	+ 235	+ 357	+ 754	+ 1 110	+ 476	+ 560	+ 509
Kvinnor	+ 270	+ 391	+ 464	+ 378	+ 745	+ 976	+ 608	+ 512	+ 642
Totalt	+ 921	+ 838	+ 699	+ 735	+ 1 499	+ 2 086	+ 1 084	+ 1 072	+ 1 151
Hela länet:									
Män	+ 246	+ 215	- 163	- 162	+ 726	+ 893	+ 290	+ 345	+ 116
Kvinnor	- 12	+ 27	+ 5	- 126	+ 563	+ 654	+ 282	+ 201	+ 225
Totalt	+ 234	+ 242	- 158	- 288	+ 1 289	+ 1 547	+ 572	+ 546	+ 341

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Kronobergs län:									
A. Män	+ 70	- 156	- 171	- 207	- 288	- 395	- 374	- 228	- 127
Kvinnor	- 142	- 139	- 149	- 287	- 233	- 348	- 348	- 278	- 99
Totalt	- 212	- 295	- 320	- 494	- 521	- 743	- 722	- 506	- 226
B. Män	- 48	- 129	- 97	- 187	- 294	- 433	- 277	- 199	- 268
Kvinnor	- 148	- 158	- 226	- 133	- 249	- 264	- 268	- 77	- 332
Totalt	- 196	- 287	- 323	- 320	- 543	- 697	- 545	- 276	- 600
C. Män	- 79	+ 9	- 55	- 70	- 114	- 35	- 340	- 60	- 272
Kvinnor	+ 44	- 58	- 85	- 99	- 104	- 112	- 234	+ 40	- 144
Totalt	- 35	- 49	- 140	- 169	- 218	- 147	- 574	- 20	- 416
D. Män	+ 58	- 44	+ 1	+ 40	+ 301	+ 208	+ 305	+ 146	+ 54
Kvinnor	+ 12	± 0	+ 38	+ 78	+ 256	+ 113	+ 214	+ 113	+ 198
Totalt	+ 70	- 44	+ 39	+ 118	+ 557	+ 321	+ 519	+ 259	+ 252
Städer:									
Män	+ 73	+ 235	+ 52	+ 120	+ 237	+ 337	+ 253	+ 158	+ 126
Kvinnor	+ 67	+ 191	+ 92	+ 119	+ 147	+ 396	+ 281	+ 187	+ 185
Totalt	+ 140	+ 426	+ 144	+ 239	+ 384	+ 733	+ 534	+ 345	+ 311
Hela länet:									
Män	- 66	- 85	- 270	- 304	- 158	- 318	- 433	- 183	- 487
Kvinnor	- 167	- 164	- 330	- 322	- 183	- 215	- 355	- 15	- 192
Totalt	- 233	- 249	- 600	- 626	- 341	- 533	- 788	- 198	- 679

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Kalmar län:									
A. Män	- 22	- 138	- 190	- 146	- 177	- 267	- 187	- 136	- 96
Kvinnor	- 65	- 116	- 171	- 154	- 198	- 184	- 200	- 155	- 100
Totalt	- 87	- 254	- 361	- 300	- 375	- 451	- 387	- 291	- 196
B. Män	- 358	- 483	- 496	- 547	- 624	- 882	- 750	- 473	- 379
Kvinnor	- 346	- 442	- 663	- 436	- 634	- 773	- 723	- 373	- 372
Totalt	- 704	- 925	- 1 159	- 983	- 1 258	- 1 655	- 1 473	- 846	- 751
C. Män	- 181	- 220	- 72	- 159	- 169	- 314	- 191	- 35	- 221
Kvinnor	- 211	- 132	+ 8	- 254	- 143	- 263	- 67	- 108	- 219
Totalt	- 392	- 352	- 64	- 413	- 312	- 577	- 258	- 143	- 440
D. Män	- 21	+ 14	+ 50	+ 8	+ 93	+ 146	+ 191	+ 56	+ 59
Kvinnor	+ 36	+ 6	+ 58	+ 27	+ 63	+ 95	+ 214	+ 36	+ 78
Totalt	+ 15	+ 20	+ 108	+ 35	+ 156	+ 241	+ 405	+ 92	+ 137
Städer:									
Män	+ 240	+ 399	+ 377	+ 215	+ 365	+ 497	+ 621	+ 425	+ 335
Kvinnor	+ 307	+ 319	+ 250	+ 234	+ 254	+ 403	+ 579	+ 340	+ 253
Totalt	+ 547	+ 718	+ 627	+ 449	+ 619	+ 900	+ 1 200	+ 765	+ 588
Hela länet:									
Män	- 342	- 428	- 331	- 629	- 512	- 820	- 316	- 163	- 302
Kvinnor	- 279	- 365	- 518	- 583	- 658	- 722	- 197	- 260	- 360
Totalt	- 621	- 793	- 849	- 1 212	- 1 170	- 1 542	- 513	- 423	- 662

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Gotlands län:									
A. Män	— 48	— 78	— 105	— 111	— 78	— 244	— 153	— 60	— 55
Kvinnor	— 84	— 123	— 136	— 179	— 167	— 250	— 128	— 127	— 19
Totalt	— 132	— 201	— 241	— 290	— 245	— 494	— 281	— 187	— 74
B. Män	— 110	— 43	— 99	— 145	— 125	— 170	— 161	— 69	— 31
Kvinnor	— 61	— 48	— 125	— 140	— 140	— 205	— 172	— 70	— 100
Totalt	— 171	— 91	— 224	— 285	— 265	— 375	— 333	— 139	— 131
C. Män	+ 165	+ 3	— 33	— 95	— 105	— 168	— 83	— 53	— 72
Kvinnor	+ 67	+ 47	— 26	— 78	— 54	— 96	— 77	— 39	— 65
Totalt	+ 232	+ 50	— 59	— 173	— 159	— 264	— 160	— 92	— 137
D. Män	— 2	— 27	— 9	+ 12	+ 5	+ 18	+ 4	— 9	— 42
Kvinnor	+ 5	— 60	+ 4	+ 8	— 19	— 1	— 9	— 15	— 26
Totalt	+ 3	— 87	— 5	+ 20	— 14	+ 17	— 5	— 24	— 68
Städer:									
Män	+ 40	+ 112	— 13	+ 17	+ 101	— 44	— 59	+ 48	— 16
Kvinnor	— 13	+ 35	— 252	+ 171	— 29	+ 39	+ 52	+ 39	— 17
Totalt	+ 27	+ 147	— 265	+ 188	+ 72	— 5	— 7	+ 87	— 33
Hela länet:									
Män	+ 45	— 33	— 259	— 322	— 202	— 608	— 452	— 143	— 216
Kvinnor	— 86	— 149	— 535	— 218	— 409	— 513	— 334	— 212	— 227
Totalt	— 41	— 182	— 794	— 540	— 611	— 1 121	— 786	— 355	— 443

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Blekinge län:									
A. Män	-4	-17	+1	-2	-8	-6	-13	-5	-3
Kvinnor	-5	-15	+8	-3	-15	-6	-7	+2	-5
Totalt	-9	-32	+9	-5	-23	-12	-20	-3	-8
B. Män	-236	-365	-294	-402	-364	-690	-500	-370	-136
Kvinnor	-247	-311	-411	-462	-359	-547	-394	-304	-172
Totalt	-483	-676	-705	-864	-723	-1 237	-894	-674	-308
C. Män	-123	-4	-202	-75	+59	-283	-234	-79	-25
Kvinnor	-120	+13	-158	-193	+36	-180	-210	-9	-67
Totalt	-243	+9	-360	-268	+95	-463	-444	-88	-92
D. Män	-26	-33	+48	+18	-9	+12	-48	-24	+18
Kvinnor	+2	+25	+10	+69	-9	+41	-10	+13	+3
Totalt	-24	-8	+58	+87	-18	+53	-58	-11	+21
Städer:									
Män	+413	+454	+979	-599	-826	-1 061	-296	-113	-126
Kvinnor	+13	+240	+426	-307	+26	-468	-139	-54	-23
Totalt	+426	+694	+1 405	-906	-800	-1 529	-435	-167	-149
Hela länet:									
Män	+24	+35	+532	-1 060	-1 148	-2 028	-1 091	-591	-272
Kvinnor	-357	-48	-125	-896	-321	-1 160	-760	-352	-264
Totalt	-333	-13	+407	-1 956	-1 469	-3 188	-1 851	-943	-536

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Kristianstads län:									
A. Män	- 123	- 144	- 105	- 150	- 309	- 327	- 263	- 300	- 209
Kvinnor	- 179	- 192	- 272	- 166	- 245	- 230	- 252	- 226	- 189
Totalt	- 302	- 336	- 377	- 316	- 554	- 557	- 515	- 526	- 398
B. Män	- 369	- 349	- 394	- 445	- 404	- 541	- 527	- 330	- 409
Kvinnor	- 303	- 264	- 423	- 546	- 465	- 498	- 604	- 393	- 352
Totalt	- 672	- 613	- 817	- 991	- 869	- 1 039	- 1 131	- 723	- 761
C. Män	- 46	- 171	- 169	- 322	+ 26	- 358	- 294	- 65	- 328
Kvinnor	- 72	- 94	- 369	- 329	- 172	- 226	- 239	- 40	- 283
Totalt	- 118	- 265	- 538	- 651	- 146	- 584	- 533	- 105	- 611
D. Män	+ 74	- 16	+ 104	+ 57	+ 67	+ 128	+ 32	+ 114	+ 144
Kvinnor	- 20	- 27	+ 42	+ 52	+ 42	+ 108	+ 125	+ 157	+ 229
Totalt	+ 54	- 43	+ 146	+ 109	+ 109	+ 236	+ 157	+ 271	+ 373
Städer:									
Män	+ 119	+ 151	+ 62	+ 185	+ 401	+ 266	+ 329	+ 3	- 36
Kvinnor	+ 59	+ 5	+ 178	+ 231	+ 405	+ 345	+ 200	+ 55	+ 109
Totalt	+ 178	+ 156	+ 240	+ 416	+ 806	+ 611	+ 529	+ 58	+ 73
Hela länet:									
Män	- 345	- 529	- 502	- 675	- 219	- 832	- 723	- 578	- 838
Kvinnor	- 515	- 572	- 844	- 758	- 435	- 501	- 770	- 447	- 486
Totalt	- 860	- 1 101	- 1 346	- 1 433	- 654	- 1 333	- 1 493	- 1 025	- 1 324

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Malmöhus län:									
A. Män	- 324	- 377	- 389	- 423	- 612	- 669	- 582	- 409	- 307
Kvinnor	- 374	- 389	- 535	- 397	- 555	- 581	- 537	- 355	- 207
Totalt	- 698	- 766	- 924	- 820	- 1 167	- 1 250	- 1 119	- 764	- 514
B. Män	- 428	- 438	- 676	- 695	- 433	- 792	- 643	- 590	- 554
Kvinnor	- 314	- 353	- 692	- 811	- 421	- 817	- 806	- 329	- 508
Totalt	- 742	- 791	- 1 368	- 1 506	- 854	- 1 609	- 1 449	- 919	- 1 062
C. Män	- 176	- 285	- 290	- 208	- 134	- 213	- 120	- 157	- 31
Kvinnor	- 133	- 262	- 251	- 117	- 342	- 71	+ 4	- 201	- 215
Totalt	- 309	- 547	- 541	- 325	- 476	- 284	- 116	- 358	- 246
D. Män	- 5	- 19	- 76	+ 17	+ 180	+ 105	+ 10	- 63	+ 82
Kvinnor	+ 17	- 104	- 79	+ 10	+ 29	+ 88	+ 138	- 66	+ 38
Totalt	+ 12	- 123	- 155	+ 27	+ 209	+ 193	+ 148	- 129	+ 120
Städer:									
Män	+ 455	+ 455	+ 602	+ 1 190	+ 1 302	+ 2 728	+ 403	+ 1 271	+ 1 130
Kvinnor	+ 590	+ 572	+ 927	+ 1 062	+ 1 756	+ 1 365	+ 1 144	+ 925	+ 1 058
Totalt	+ 1 045	+ 1 027	+ 1 529	+ 2 252	+ 3 058	+ 4 093	+ 1 547	+ 2 196	+ 2 188
Hela länet:									
Män	- 478	- 664	- 829	- 119	+ 303	+ 1 159	- 932	+ 52	+ 320
Kvinnor	- 214	- 541	- 630	- 253	+ 467	- 16	- 57	- 26	+ 166
Totalt	- 692	- 1 205	- 1 459	- 372	+ 770	+ 1 143	- 989	+ 26	+ 486

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Hallands län:									
A. Män	- 132	- 107	- 157	- 130	- 87	- 252	- 182	- 86	- 99
Kvinnor	- 141	- 172	- 168	- 233	- 235	- 266	- 207	- 71	- 97
Totalt	- 273	- 279	- 325	- 363	- 322	- 518	- 389	- 160	- 196
B. Män	- 153	- 213	- 225	- 258	- 194	- 152	- 46	- 124	- 231
Kvinnor	- 132	- 137	- 192	- 265	- 110	- 126	- 65	- 89	- 282
Totalt	- 285	- 350	- 417	- 523	- 304	- 278	- 111	- 213	- 513
C. Män	- 67	- 51	- 69	- 69	+ 46	- 35	+ 103	+ 79	+ 62
Kvinnor	- 37	- 38	- 99	- 44	- 7	± 0	+ 62	+ 38	+ 81
Totalt	- 104	- 89	- 168	- 113	+ 39	- 35	+ 165	+ 117	+ 143
D. Män	-	-	-	-	-	-	+ 22	- 3	- 13
Kvinnor	-	-	-	-	-	-	- 14	+ 19	- 15
Totalt	-	-	-	-	-	-	+ 8	+ 16	- 28
Städer:									
Män	+ 164	- 9	+ 50	+ 377	+ 358	+ 482	+ 283	+ 386	+ 230
Kvinnor	+ 166	- 14	+ 59	+ 470	+ 310	+ 565	+ 378	+ 277	+ 205
Totalt	+ 330	- 23	+ 109	+ 847	+ 668	+ 1 047	+ 661	+ 663	+ 435
Hela länet:									
Män	- 188	- 380	- 401	- 80	+ 123	+ 43	+ 180	+ 252	- 51
Kvinnor	- 144	- 361	- 400	- 72	- 42	+ 173	+ 154	+ 171	- 108
Totalt	- 332	- 741	- 801	- 152	+ 81	+ 216	+ 334	+ 423	- 159

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Göteborg. o. Bohus län:									
A. Män	- 52	- 75	- 84	- 76	- 115	- 129	- 89	- 33	- 44
Kvinnor	- 104	- 118	- 126	- 71	- 56	- 87	- 91	- 38	- 63
Totalt	- 156	- 193	- 210	- 147	- 171	- 216	- 180	- 71	- 107
B. Män	- 175	- 237	- 234	- 290	- 225	- 255	- 303	- 178	- 161
Kvinnor	- 124	- 255	- 278	- 236	- 134	- 242	- 260	- 136	- 257
Totalt	- 299	- 492	- 512	- 526	- 359	- 497	- 563	- 314	- 418
C. Män	- 141	- 253	- 408	- 374	- 150	- 113	- 122	- 22	- 48
Kvinnor	- 276	- 335	- 357	- 186	- 10	- 67	+ 5	- 168	+ 28
Totalt	- 417	- 588	- 765	- 560	- 160	- 180	- 117	- 190	- 20
D. Män	- 212	- 37	+ 179	+ 577	+ 233	+ 238	+ 582	+ 202	+ 175
Kvinnor	- 84	+ 20	+ 259	+ 126	+ 168	+ 321	+ 461	+ 155	+ 123
Totalt	- 296	- 17	+ 438	+ 703	+ 401	+ 559	+ 1 043	+ 357	+ 298
Städer:									
Män	- 169	- 74	+ 766	+ 1 712	+ 2 118	+ 3 473	+ 2 840	+ 1 664	+ 1 437
Kvinnor	+ 223	+ 350	+ 1 159	+ 1 401	+ 1 384	+ 2 494	+ 1 767	+ 1 465	+ 1 152
Totalt	+ 54	+ 276	+ 1 925	+ 3 113	+ 3 502	+ 5 967	+ 4 607	+ 3 129	+ 2 589
Hela länet:									
Män	- 749	- 676	+ 219	+ 1 549	+ 1 861	+ 3 214	+ 2 908	+ 1 633	+ 1 359
Kvinnor	- 365	- 338	+ 657	+ 1 034	+ 1 352	+ 2 419	+ 1 882	+ 1 278	+ 983
Totalt	- 1 114	- 1 014	+ 876	+ 2 583	+ 3 213	+ 5 633	+ 4 790	+ 2 911	+ 2 342

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Älvsborgs län:									
A. Män	- 100	- 338	- 302	- 449	- 390	- 589	- 518	- 385	- 222
Kvinnor	- 176	- 421	- 460	- 410	- 388	- 491	- 473	- 395	- 297
Totalt	- 276	- 759	- 762	- 859	- 778	- 1 080	- 991	- 780	- 519
B. Män	- 191	- 55	- 222	- 219	- 222	- 185	- 103	- 361	- 82
Kvinnor	- 245	- 95	- 307	- 228	- 133	- 154	- 232	- 202	- 182
Totalt	- 436	- 150	- 529	- 447	- 355	- 339	- 335	- 563	- 264
C. Män	- 18	- 9	+ 76	+ 106	+ 194	+ 204	+ 494	- 33	- 6
Kvinnor	- 135	- 210	+ 49	- 39	+ 132	+ 174	+ 454	- 63	+ 125
Totalt	- 153	- 219	+ 125	+ 67	+ 326	+ 378	+ 948	- 96	+ 119
D. Män	+ 93	+ 36	- 57	+ 27	+ 58	+ 83	+ 3	+ 86	+ 102
Kvinnor	+ 13	+ 64	- 16	- 75	+ 25	+ 69	+ 33	+ 153	+ 31
Totalt	+ 106	+ 100	- 73	- 48	+ 83	+ 152	+ 36	+ 239	+ 133
Städer:									
Män	+ 211	+ 213	+ 373	+ 467	+ 400	+ 339	+ 127	+ 127	+ 488
Kvinnor	+ 148	+ 205	+ 469	+ 552	+ 51	+ 284	+ 200	+ 305	+ 427
Totalt	+ 359	+ 418	+ 842	+ 1 019	+ 451	+ 623	+ 327	+ 432	+ 915
Hela länet:									
Män	- 5	- 153	- 132	- 68	+ 40	- 148	+ 3	- 566	+ 280
Kvinnor	- 395	- 457	- 265	- 200	- 313	- 118	- 18	- 202	+ 104
Totalt	- 400	- 610	- 397	- 268	- 273	- 266	- 15	- 768	+ 384

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Skaraborgs län:									
A. Män	- 334	- 426	- 494	- 485	- 544	- 882	- 746	- 385	- 337
Kvinnor	- 323	- 388	- 548	- 506	- 612	- 829	- 694	- 395	- 390
Totalt	- 657	- 814	- 1 042	- 991	- 1 156	- 1 711	- 1 440	- 780	- 727
B. Män	- 3	- 100	- 172	- 333	- 344	- 521	- 220	- 361	- 264
Kvinnor	+ 17	- 140	- 303	- 338	- 245	- 464	- 259	- 202	- 214
Totalt	+ 14	- 240	- 475	- 671	- 589	- 985	- 479	- 563	- 478
C. Män	+ 97	- 59	- 107	- 86	- 47	- 202	- 141	- 33	- 94
Kvinnor	+ 102	- 150	- 160	- 106	- 16	- 139	- 72	- 63	+ 101
Totalt	+ 199	- 209	- 267	- 192	- 63	- 341	- 213	- 96	+ 7
D. Män	+ 165	+ 194	+ 23	+ 76	- 103	- 6	+ 166	+ 86	- 38
Kvinnor	+ 155	+ 112	+ 100	+ 99	- 9	+ 119	+ 177	+ 153	+ 67
Totalt	+ 320	+ 306	+ 123	+ 175	- 112	+ 113	+ 343	+ 239	+ 29
Städer:									
Män	+ 297	+ 410	+ 698	+ 697	+ 200	+ 433	+ 144	+ 127	+ 70
Kvinnor	+ 351	+ 235	+ 366	+ 555	+ 380	+ 559	+ 332	+ 305	+ 194
Totalt	+ 648	+ 645	+ 1 064	+ 1 252	+ 580	+ 992	+ 476	+ 432	+ 264
Hela länet:									
Män	+ 222	+ 19	- 52	- 131	- 838	- 1 178	- 797	- 566	- 663
Kvinnor	+ 302	- 331	- 545	- 296	- 502	- 754	- 516	- 202	- 242
Totalt	+ 524	- 312	- 597	- 427	- 1 340	- 1 932	- 1 313	- 768	- 905

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Värmlands län:									
A. Män	- 214	- 335	- 234	- 345	- 424	- 511	- 423	- 251	- 299
Kvinnor	- 370	- 252	- 467	- 412	- 498	- 478	- 361	- 291	- 269
Totalt	- 584	- 587	- 701	- 757	- 922	- 989	- 784	- 542	- 568
B. Män	- 198	- 141	- 234	- 276	- 207	- 556	- 266	- 258	- 371
Kvinnor	- 220	- 244	- 398	- 373	- 472	- 440	- 363	- 343	- 384
Totalt	- 418	- 385	- 632	- 649	- 679	- 996	- 629	- 601	- 755
C. Män	- 120	+ 116	+ 164	- 160	- 121	+ 14	+ 12	+ 113	+ 41
Kvinnor	- 150	+ 16	- 52	- 225	- 138	- 58	+ 80	+ 115	+ 38
Totalt	- 270	+ 132	+ 112	- 385	- 259	- 44	+ 92	+ 228	+ 79
D. Män	- 114	- 35	- 145	+ 42	+ 64	+ 100	+ 212	+ 303	+ 100
Kvinnor	- 48	- 31	- 134	- 50	+ 136	+ 114	+ 212	+ 224	+ 110
Totalt	- 162	- 66	- 279	- 8	+ 200	+ 214	+ 424	+ 527	+ 210
Städer:									
Män	+ 239	+ 412	+ 490	+ 618	+ 405	+ 290	+ 110	+ 241	+ 283
Kvinnor	+ 604	+ 85	+ 468	+ 571	+ 450	+ 286	+ 99	+ 126	+ 406
Totalt	+ 843	+ 497	+ 958	+ 1 189	+ 855	+ 576	+ 209	+ 367	+ 689
Hela länet:									
Män	- 407	+ 17	+ 41	- 121	- 283	- 663	- 355	+ 148	- 246
Kvinnor	- 184	- 426	- 583	- 489	- 522	- 576	- 333	- 169	- 99
Totalt	- 591	- 409	- 542	- 610	- 805	- 1 239	- 688	- 21	- 345

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Örebro län:									
A. Män	- 122	- 184	- 185	- 173	- 97	- 182	- 160	- 120	- 59
Kvinnor	- 116	- 159	- 184	- 108	- 125	- 130	- 173	- 143	- 49
Totalt	- 238	- 343	- 369	- 281	- 222	- 312	- 333	- 263	- 108
B. Män	- 244	- 81	- 117	- 325	- 341	- 263	- 304	- 253	- 196
Kvinnor	- 217	- 142	- 154	- 285	- 255	- 285	- 252	- 271	- 204
Totalt	- 461	- 223	- 271	- 610	- 596	- 548	- 556	- 524	- 400
C. Män	- 132	- 94	- 328	- 162	- 309	- 500	- 107	- 85	- 145
Kvinnor	+ 38	- 108	- 198	- 222	- 169	- 338	- 249	- 46	- 172
Totalt	- 94	- 202	- 526	- 384	- 478	- 838	- 356	- 131	- 317
D. Män	+ 164	+ 58	+ 95	- 4	+ 148	+ 347	+ 212	+ 16	+ 179
Kvinnor	+ 29	+ 50	+ 94	+ 10	+ 148	+ 291	+ 279	+ 94	+ 159
Totalt	+ 193	+ 108	+ 189	+ 6	+ 296	+ 638	+ 491	+ 110	+ 338
Städer:									
Män	+ 1 057	+ 570	- 89	+ 178	+ 302	+ 357	+ 363	+ 308	+ 419
Kvinnor	+ 638	+ 763	+ 253	+ 558	+ 328	+ 300	+ 582	+ 473	+ 479
Totalt	+ 1 695	+ 1 333	+ 164	+ 736	+ 630	+ 657	+ 945	+ 781	+ 898
Hela länet:									
Män	+ 723	+ 269	- 624	- 486	- 297	- 241	- 4	- 134	+ 198
Kvinnor	+ 372	+ 404	- 189	- 47	- 73	- 162	+ 182	+ 107	+ 213
Totalt	+ 1 095	+ 673	- 813	- 533	- 370	- 403	+ 191	- 27	+ 411

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Västmanlands län:									
A. Män	- 121	- 114	- 38	- 140	- 134	- 143	- 159	- 174	- 57
Kvinnor	- 87	- 137	- 106	- 109	- 102	- 130	- 189	- 130	- 84
Totalt	- 208	- 251	- 144	- 249	- 236	- 273	- 348	- 304	- 141
B. Män	- 317	- 328	- 289	- 451	- 301	- 443	- 500	- 373	- 147
Kvinnor	- 289	- 282	- 333	- 419	- 326	- 419	- 398	- 357	- 174
Totalt	- 606	- 610	- 622	- 870	- 627	- 862	- 898	- 730	- 321
C. Män	+ 122	- 167	- 38	+ 236	- 265	- 298	- 170	- 224	- 58
Kvinnor	+ 33	- 95	- 66	+ 3	- 124	- 265	- 89	- 114	- 81
Totalt	+ 155	- 262	- 104	+ 239	- 389	- 563	- 259	- 338	- 139
D. Män	+ 269	+ 145	- 64	+ 118	+ 37	+ 35	+ 79	+ 85	+ 135
Kvinnor	+ 173	+ 76	+ 12	+ 58	+ 42	+ 171	+ 135	+ 140	+ 179
Totalt	+ 442	+ 221	- 52	+ 176	+ 79	+ 206	+ 214	+ 225	+ 314
Städer:									
Män	+ 82	+ 647	+ 1 461	+ 1 582	+ 1 350	+ 1 329	+ 549	+ 542	+ 867
Kvinnor	+ 211	+ 627	+ 1 200	+ 1 434	+ 1 108	+ 1 318	+ 1 015	+ 878	+ 992
Totalt	+ 293	+ 1 274	+ 2 661	+ 3 016	+ 2 458	+ 2 647	+ 1 564	+ 1 420	+ 1 859
Hela länet:									
Män	+ 35	+ 183	+ 1 032	+ 1 345	+ 687	+ 480	- 201	- 144	+ 740
Kvinnor	+ 41	+ 189	+ 707	+ 967	+ 598	+ 675	+ 474	+ 417	+ 832
Totalt	+ 76	+ 372	+ 1 739	+ 2 312	+ 1 285	+ 1 155	+ 273	+ 273	+ 1 572

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Kopparbergs län:									
A. Män	+ 6	- 27	- 33	- 50	- 37	- 55	- 10	- 2	- 32
Kvinnor	+ 16	- 31	- 41	- 27	- 43	- 38	- 23	- 5	- 26
Totalt	+ 22	- 58	- 74	- 77	- 80	- 93	- 33	- 7	- 58
B. Män	- 30	- 71	- 114	- 443	- 228	- 76	- 349	- 211	- 336
Kvinnor	- 44	- 199	- 204	- 325	- 105	- 129	- 343	- 243	- 150
Totalt	- 74	- 270	- 318	- 768	- 333	- 205	- 692	- 454	- 486
C. Män	+ 144	- 274	- 276	- 549	- 477	- 579	- 329	- 229	- 273
Kvinnor	+ 113	- 171	- 387	- 421	- 481	- 387	- 277	- 222	- 48
Totalt	+ 257	- 445	- 663	- 970	- 958	- 966	- 606	- 451	- 321
D. Män	+ 47	+ 73	- 17	- 104	- 108	- 6	+ 61	+ 154	+ 191
Kvinnor	- 34	+ 86	- 108	- 93	- 87	- 1	- 4	+ 51	+ 223
Totalt	+ 13	+ 159	- 125	- 197	- 195	- 7	+ 57	+ 205	+ 414
Städer:									
Män	+ 40	- 18	± 0	+ 201	+ 80	+ 281	+ 359	+ 588	+ 796
Kvinnor	+ 97	+ 37	+ 175	+ 263	+ 341	+ 304	+ 307	+ 441	+ 393
Totalt	+ 137	+ 19	+ 175	+ 464	+ 421	+ 585	+ 666	+ 1 029	+ 1 189
Hela länet:									
Män	+ 207	- 317	- 440	- 945	- 770	- 435	- 268	+ 300	+ 346
Kvinnor	+ 148	- 278	- 565	- 603	- 375	- 251	- 340	+ 22	+ 392
Totalt	+ 355	- 595	- 1 005	- 1 548	- 1 145	- 686	- 608	+ 322	+ 738

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Gävleborgs län:									
A. Män	— 98	— 88	— 206	— 214	— 268	— 403	— 187	— 112	+ 1
Kvinnor	— 70	— 162	— 178	— 138	— 279	— 349	— 195	— 123	— 27
Totalt	— 168	— 250	— 384	— 352	— 547	— 752	— 382	— 235	— 26
B. Män	— 505	— 474	— 433	— 721	— 769	— 1 135	— 839	— 409	— 369
Kvinnor	— 559	— 491	— 556	— 651	— 579	— 835	— 615	— 506	— 350
Totalt	— 1 064	— 965	— 989	— 1 372	— 1 348	— 1 970	— 1 454	— 915	— 719
C. Män	— 113	— 201	— 349	— 399	— 53	— 68	— 145	— 125	— 133
Kvinnor	— 150	— 248	— 253	— 345	— 106	— 167	— 146	— 202	— 222
Totalt	— 263	— 449	— 602	— 744	— 159	— 235	— 291	— 327	— 355
D. Män	+ 55	— 13	— 43	— 103	— 37	+ 85	+ 109	+ 254	+ 161
Kvinnor	+ 10	— 11	— 109	— 27	— 21	+ 69	+ 55	+ 239	+ 145
Totalt	+ 65	— 24	— 152	— 130	— 58	+ 154	+ 164	+ 493	+ 306
Städer:									
Män	— 237	— 5	— 23	+ 79	+ 472	+ 580	+ 628	+ 387	+ 421
Kvinnor	— 95	— 81	+ 24	+ 296	+ 342	+ 719	+ 649	+ 488	+ 383
Totalt	— 332	— 86	+ 1	+ 375	+ 814	+ 1 299	+ 1 277	+ 875	+ 804
Hela länet:									
Män	— 898	— 781	— 1 054	— 1 358	— 655	— 941	— 431	— 5	+ 81
Kvinnor	— 864	— 993	— 1 072	— 865	— 643	— 563	— 252	— 104	— 71
Totalt	— 1 762	— 1 774	— 2 126	— 2 223	— 1 298	— 1 504	— 686	— 109	+ 10

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Västernorr. län:									
A. Män	- 258	- 312	- 473	- 473	- 630	- 928	- 588	- 309	- 299
Kvinnor	- 396	- 380	- 369	- 489	- 591	- 529	- 470	- 476	- 149
Totalt	- 654	- 692	- 842	- 962	- 1 221	- 1 457	- 1 058	- 785	- 448
B. Män	- 171	- 88	- 312	- 191	- 25	- 657	- 765	- 239	- 187
Kvinnor	- 167	- 351	- 325	- 234	- 49	- 578	- 557	- 185	- 168
Totalt	- 338	- 439	- 637	- 425	- 74	- 1 235	- 1 322	- 424	- 355
C. Män	- 284	+ 23	- 91	+ 5	+ 71	+ 139	- 140	- 40	- 397
Kvinnor	- 296	+ 23	- 309	+ 12	+ 127	+ 82	- 96	- 84	- 382
Totalt	- 580	+ 46	- 400	+ 17	+ 198	+ 221	- 236	- 124	- 779
D. Män	- 283	- 522	- 606	- 593	+ 5	- 128	+ 54	+ 97	+ 64
Kvinnor	- 270	- 484	- 537	- 456	+ 5	- 80	- 20	+ 194	+ 94
Totalt	- 553	- 1 006	- 1 143	- 1 049	+ 10	- 208	+ 34	+ 291	+ 158
Städer:									
Män	- 12	+ 210	+ 393	+ 182	+ 99	+ 64	+ 55	+ 166	+ 113
Kvinnor	+ 114	+ 242	+ 372	+ 271	+ 393	+ 83	+ 153	+ 71	+ 184
Totalt	+ 102	+ 452	+ 765	+ 453	+ 492	+ 147	+ 208	+ 237	+ 297
Hela länet:									
Män	- 1 008	- 689	- 1 089	- 1 070	- 480	- 1 510	- 1 384	- 325	- 706
Kvinnor	- 1 015	- 950	- 1 168	- 896	- 115	- 1 022	- 990	- 480	- 421
Totalt	- 2 023	- 1 639	- 2 257	- 1 966	- 595	- 2 532	- 2 374	- 805	- 1 127

Öfversikt 1949

1941 1942 1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Jämtlands län:									
A. Män	- 26	+ 158	- 176	- 602	- 850	- 865	- 342	- 22	- 196
Kvinnor	- 232	+ 40	- 360	- 673	- 734	- 674	- 269	- 161	- 152
Totalt	- 258	+ 198	- 536	- 1 275	- 1 584	- 1 539	- 611	- 183	- 348
B. Män	+ 80	+ 83	+ 18	- 374	- 557	- 543	- 335	- 115	- 410
Kvinnor	- 2	- 66	- 51	- 336	- 419	- 486	- 239	- 120	- 341
Totalt	+ 78	+ 17	- 33	- 710	- 976	- 1 029	- 574	- 235	- 751
C. Män	+ 51	+ 36	- 52	+ 7	+ 195	+ 293	- 185	- 312	- 53
Kvinnor	- 21	- 47	- 147	+ 8	+ 167	+ 354	- 181	- 68	- 63
Totalt	+ 30	- 11	- 199	+ 15	+ 362	+ 647	- 366	- 380	- 116
D. Män	+ 3	+ 2	± 0	+ 11	+ 34	+ 14	+ 12	+ 16	- 64
Kvinnor	- 7	+ 9	- 15	+ 13	+ 44	+ 2	+ 15	+ 36	- 49
Totalt	- 4	+ 11	- 15	+ 24	+ 78	+ 16	+ 27	+ 52	- 113
Städer:									
Män	+ 156	+ 236	+ 180	+ 139	+ 70	- 94	+ 53	+ 28	- 17
Kvinnor	+ 100	+ 253	+ 191	+ 198	+ 108	- 139	+ 171	+ 152	- 118
Totalt	+ 256	+ 489	+ 371	+ 337	+ 178	- 233	+ 224	+ 180	- 135
Hela länet:									
Män	+ 264	+ 515	- 30	- 819	- 1 108	- 1 195	- 797	- 405	- 740
Kvinnor	- 162	+ 189	- 382	- 790	- 834	- 943	- 503	- 161	- 723
Totalt	+ 102	+ 704	- 412	- 1 609	- 1 942	- 2 138	- 1 300	- 566	- 1 463

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Västerbottens län:									
A. Män	+ 36	- 248	- 324	- 505	- 615	- 1 229	- 783	- 617	- 312
Kvinnor	- 58	- 292	- 616	- 643	- 753	- 1 007	- 749	- 581	- 376
Totalt	- 22	- 540	- 940	- 1 148	- 1 368	- 2 236	- 1 532	- 1 198	- 688
B. Män	- 100	- 240	- 317	- 178	- 275	- 508	- 320	- 376	- 675
Kvinnor	- 85	- 343	- 402	- 195	- 438	- 356	- 221	- 345	- 638
Totalt	- 185	- 583	- 719	- 373	- 713	- 864	- 541	- 721	- 1 313
C. Män	- 153	+ 127	- 104	- 295	- 264	- 213	- 168	- 218	- 233
Kvinnor	- 107	+ 46	- 120	- 323	- 268	- 211	- 156	- 178	- 162
Totalt	- 260	+ 173	- 224	- 618	- 532	- 424	- 324	- 396	- 395
D. Män	+ 31	+ 27	+ 108	+ 58	+ 19	+ 42	+ 83	+ 96	+ 7
Kvinnor	- 22	+ 32	+ 18	- 16	+ 63	+ 50	+ 56	+ 15	+ 49
Totalt	+ 9	+ 59	+ 126	+ 42	+ 82	+ 92	+ 139	+ 111	+ 56
Städer:									
Män	- 24	+ 154	+ 185	+ 174	+ 299	+ 317	+ 125	+ 212	+ 13
Kvinnor	- 13	+ 153	+ 104	+ 324	+ 411	+ 351	+ 202	+ 198	+ 123
Totalt	- 37	+ 307	+ 289	+ 498	+ 710	+ 668	+ 327	+ 410	+ 136
Hela länet:									
Män	- 210	- 180	- 452	- 746	- 836	- 1 591	- 1 063	- 903	- 1 200
Kvinnor	- 285	- 404	- 1 016	- 853	- 985	- 1 173	- 868	- 891	- 1 004
Totalt	- 495	- 584	- 1 468	- 1 599	- 1 821	- 2 764	- 1 931	- 1 794	- 2 204

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Norrbottens län:									
A. Män	+ 3	+ 39	- 87	- 118	- 131	- 176	- 159	- 120	- 50
Kvinnor	- 72	- 79	- 174	- 190	- 220	- 222	- 242	- 176	- 49
Totalt	- 69	- 40	- 261	- 308	- 351	- 398	- 401	- 296	- 99
B. Män	- 106	- 273	- 266	- 506	- 571	- 872	- 490	- 420	- 415
Kvinnor	- 72	- 541	- 609	- 498	- 863	- 970	- 510	- 602	- 646
Totalt	- 178	- 814	- 875	- 1 004	- 1 434	- 1 842	- 1 000	- 1 022	- 991
C. Män	- 130	- 114	- 172	- 362	- 316	- 674	- 313	- 10	- 269
Kvinnor	- 154	- 114	- 243	- 445	- 397	- 597	- 336	- 76	- 488
Totalt	- 284	- 228	- 415	- 807	- 713	- 1 271	- 649	- 86	- 757
D. Män	- 92	- 74	- 104	- 201	- 117	- 320	- 203	+ 37	+ 6
Kvinnor	- 53	- 142	- 195	- 167	- 82	- 297	- 169	+ 73	+ 6
Totalt	- 145	- 216	- 299	- 368	- 199	- 617	- 372	+ 110	+ 6
Städer:									
Män	+ 948	+ 610	+ 465	- 3	- 67	+ 90	+ 137	+ 420	+ 749
Kvinnor	+ 435	+ 476	+ 447	+ 280	+ 221	+ 259	+ 213	+ 390	+ 559
Totalt	+ 1 383	+ 1 086	+ 912	+ 277	+ 154	+ 349	+ 350	+ 810	+ 1 308
Hela länet:									
Män	+ 623	+ 188	- 164	- 1 190	- 1 202	- 1 952	- 1 028	- 93	+ 15
Kvinnor	+ 84	- 400	- 774	- 1 020	- 1 341	- 1 827	- 1 044	- 391	- 548
Totalt	+ 707	- 212	- 938	- 2 210	- 2 543	- 3 779	- 2 072	- 484	- 533

Bilaga 3.

Förändring i folkmängd åren 1940—1945

Källa: Folkräkningarna.

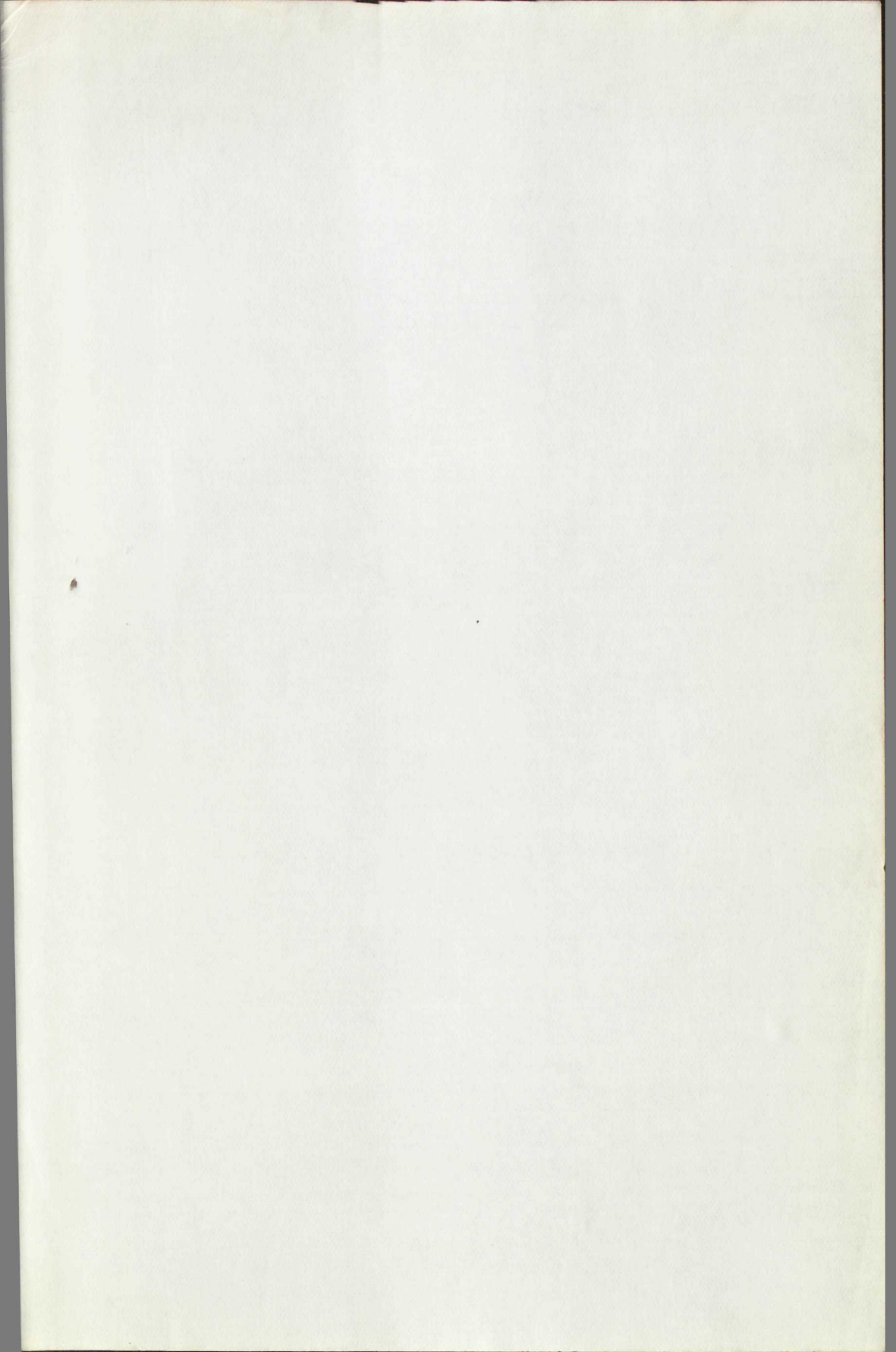
Ortens karaktär: A = gruv- o. metallindustriorter, B = trä- o. skogsindustriorter, D = trä- o. metallindustriorter, E = textilindustriorter, F = övriga ensidiga industriorter, G = mång-

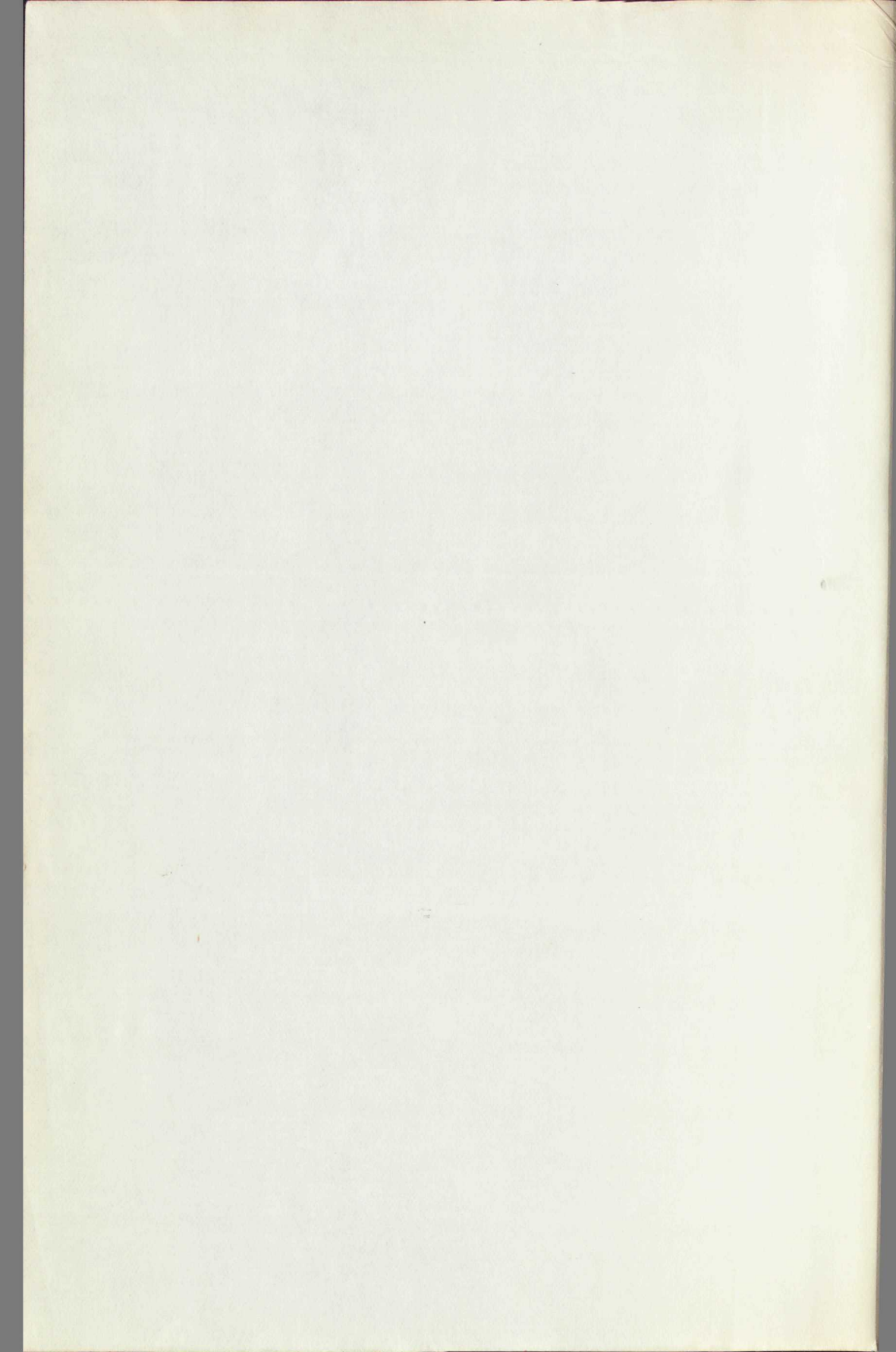
Ökning (+) minskning (-) i % mellan 1940 och 1945	Stock-	Göte-	Mal-	Orter med						Orter med						Orter med							
	holm	borg	mö	30.000—100.000						10.000—30.000						5.000—10.000							
	H	H	H	H	G	A	E	K	S:a	H	G	A	E	K	S:a	H	G	A	E	K	F	B	S:a
— (—50.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— (49.9—30.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1
— (29.9—25.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— (24.9—20.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— (19.9—15.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— (14.9—10.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— (9.9—5.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1	2
— (4.9—0.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—
+ (0.0—4.9)	—	—	—	1	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	2	—	4	1	—	—	1	—	6
+ (5.0—9.9)	—	1	1	1	—	—	1	1	3	7	2	3	1	2	15	7	1	1	—	2	—	—	11
+ (10.0—14.9)	—	—	—	—	1	2	1	—	4	3	1	2	—	1	7	7	2	2	—	—	—	—	11
+ (15.0—19.9)	1	—	—	1	—	—	—	—	1	4	—	1	—	—	5	1	—	—	—	—	—	—	1
+ (20.0—24.9)	—	—	—	1	1	1	—	—	3	2	1	1	—	—	4	3	—	1	—	—	1	—	5
+ (25.0—29.9)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	2	—	—	1	—	—	—	—	1
+ (30.0—49.9)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	1	—	1	—	—	6
+ (50.0—100.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	2
+ (100.0—150.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
S:a	1	1	1	5	3	2	1	1	12	20	4	9	1	3	37	22	8	9	—	3	2	2	46

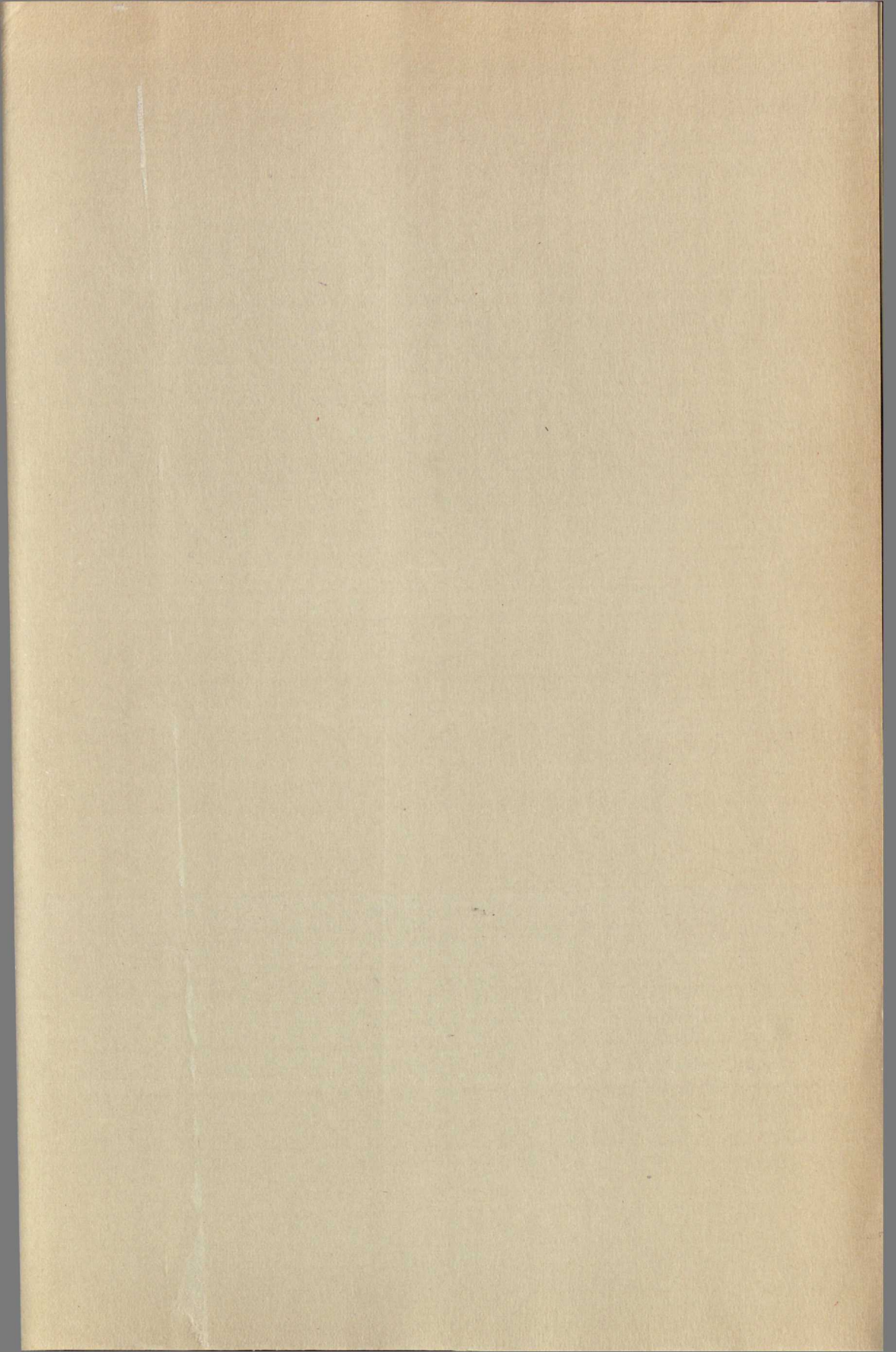
i orter av olika storlek och karaktär.

sidiga industriorter, H = mångsidiga orter och handelsorter, I = kommunikationsorter, K = tjänstemannaorter, L = jordbruksorter, M = fiskeorter. (Se SOU 1947: 50, sid. 190 ff.)

Orter med 1.000—5.000 inv. 1940												S a m t l i g a o r t e r											
H	G	A	E	K	F	B	D	I	L	M	S:a	H	G	A	E	K	F	B	D	I	L	M	S:a
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	
—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	2
—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	2
—	1	—	—	—	2	5	—	—	1	—	9	—	1	—	—	2	5	—	—	1	—	—	9
1	1	1	1	—	—	6	—	—	1	—	11	2	1	1	1	—	—	7	—	—	1	—	13
11	1	4	3	1	1	6	2	—	1	—	30	12	1	5	3	1	1	6	2	—	1	—	32
27	1	8	2	—	2	14	—	2	1	—	57	30	5	9	2	—	3	14	—	2	1	—	66
17	6	8	3	4	2	13	—	2	2	1	58	34	9	12	5	9	2	13	—	2	2	1	89
8	5	5	—	—	3	2	1	1	3	2	30	19	10	10	—	1	3	2	1	1	3	2	52
8	1	4	—	1	—	4	—	—	—	—	18	15	1	5	—	1	—	4	—	—	—	—	26
2	2	—	—	—	—	1	—	1	—	—	6	8	4	3	—	—	1	1	—	1	—	—	18
1	2	5	—	—	1	—	—	1	—	—	10	2	2	7	—	—	1	—	—	1	—	—	13
5	2	3	—	—	1	2	1	—	—	—	14	8	3	4	—	1	1	2	1	—	—	—	20
1	3	1	3	1	1	—	—	—	—	—	10	1	3	3	3	1	1	—	—	—	—	—	12
1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	2
83	26	39	12	7	13	56	4	8	10	3	261	133	41	59	14	14	15	58	4	8	10	3	359







Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.
Förslag till naturskyddslag m. m. [5]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.
Näringslivets lokalisering. [6]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.
Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löne-
ställning vid statens järnvägar. [3]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig
odling i övrigt.
Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. fl. [4]

Försvarsväsen.
Försvarets personaltjänst. 1. [2]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.