

# Att trygga framtiden

Beslutsprocessen om LKAB:s vinstavsättning 1956–1961

MARTIN ERIKSSON

Umeå universitet

LENA ANDERSSON-SKOG

Umeå universitet

*I samband med att LKAB förstatligades 1957 ville staten skapa alternativa inkomstkällor utanför gruvbrytningen genom att använda LKAB:s vinster för framtidsinriktade syften. Resultatet blev två fonder: Malmfonden, som var en nationell fond för teknisk-naturvetenskaplig forskning, och Norrlandsfonden, som var en fond för kreditgivning till regionalpolitiskt motiverade industriinvesteringar. Uppsatsen beskriver tillkomsten av dessa fonder och hur malmintäkterna fördelades mellan dem.*

## Inledning

I Sverige har staten i ett internationellt perspektiv haft en stark kontroll över naturresurser som skog och malm. Efter det att ett klassiskt liberalt förhållningssätt till utländskt ägande av naturresurser hade tillämpats under 1800-talet, utvecklades en ny form av resursnationalism från och med omkring sekelskiftet 1900. Staten framträdde då genom en interventionistisk politik som både reglerare och ägare av naturresurser.<sup>1</sup> Ett av de mest framträdande exemplen på detta politikbyte är 1907 års malmavtal. Detta avtal mellan staten och Grängesbolaget gav staten

Artikeln har granskats av två externa lektörer enligt modellen *double blind peer review*.

1. Andreas R. Dugstad Sanders, Pål R. Sandvik & Espen Storli, "Regulation of Natural Resources in the Nordic Countries, 1880–1940", i Andreas R. Dugstad Sanders, Pål R. Sandvik & Espen

Martin Eriksson (f. 1975) är docent i ekonomisk historia vid Umeå universitet. Denna uppsats är en del av hans forskningsprojekt "Från naturresursränta till offentlig sektor. Regionalpolitiken som bytesarena 1927–1966" som finansieras av Handelsbankens forskningsstiftelser genom anslag P19-0049.

E-post: Martin.Eriksson@umu.se

Lena Andersson-Skog (f. 1959) är professor i ekonomisk historia vid Umeå universitet. En av hennes forskningsprofiler är regionalpolitikens politiska ekonomi. Hennes senaste bok är *Otyg: Fallet Algots Nord* som behandlar relationen mellan staten och TEKO-industrin inom ramen för regionalpolitiken och industripolitiken.

E-post: Lena.Andersson-Skog@umu.se

kontrollen över hälften av Sveriges två största järnmalmsfyndigheter: Luossavaara-Kiirunavaara och Gällivare malmfält. Samtidigt förlorade Grängesbolaget sitt tidigare majoritetsägande i gruvbolaget Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) när hälften av företaget förstatligades. Staten köpte även samtliga preferensaktier och fick option på att förstatliga resten av LKAB efter 50 år.<sup>2</sup> År 1955 beslutade Riksdagen att lösa in denna option. LKAB blev därmed helstatligt 1957.<sup>3</sup>

En resursnationalistisk politik som baseras på ett statligt ägande inom gruvsektorn kännetecknas ofta av att staten samtidigt försöker förebygga de ekonomiska risker som är förknippade med malmutvinning eftersom försämrade malmpriser eller andra exogena förändringar på världsmarknaden kan få stora konsekvenser för den plats där en gruva är lokaliserad. Det är också nödvändigt för ägaren att ta hänsyn till att järnmalm är en icke-förnyelsebar resurs, vilket leder till att verksamheten måste upphöra om malmfyndigheten tar slut.<sup>4</sup> Den politiska processen om statens inlösen av Grängesbolagets andel i LKAB omfattade därför också ett arbete där regeringen försökte identifiera hur LKAB:s inkomster från malmbrytningen skulle användas för att bygga upp alternativa inkomstkällor utanför gruvbrytningen.<sup>5</sup> Efter ett beslut av Riksdagen 1961 delades vinstavsättningen från LKAB upp i två framtidsinriktade fonder med olika användningsområden: Malmfonden och Norrlandsfonden. Malmfonden var en nationell fond för teknisk-naturvetenskaplig forskning, medan Norrlandsfonden var en fond för regionalpolitiskt motiverade industrikrediter som skulle användas till att minska beroendet av LKAB genom att öka antalet tillverkningsindustrier i norra Sverige.<sup>6</sup>

I den här uppsatsen undersöker vi tillkomsten av Malmfonden och

---

Storli (red.), *The Political Economy of Resource Regulation: An International and Comparative History, 1850–2015* (Vancouver 2019) s. 45–66.

2. Bo Jonsson, *Staten och malmfälten: En studie i svensk malmfältspolitik omkring sekelskiftet* (Stockholm 1969); Martin Fritz, *Svensk järnmalmsexport 1883–1913* (Göteborg 1967); Andreas R. Dugstad Sanders, Pål Thonstad Sandvik & Espen Storli, "Dealing with Globalisation: The Nordic Countries and Inward FDI, 1900–1939". *Business History* 58:8 (2016) s. 1 210–1 235; Andreas R. Dugstad Sanders, *Europe's Northern Resource Frontier: The Political Economy of Resource Nationalism in Sweden and Norway 1888–1936* (Florens 2018).

3. Kungl. Maj:ts proposition 192/1955.

4. Jeffrey A. Frankel, "The Natural Resource Curse. A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions", i Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn & Min Zhu (red.), *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-income Countries* (Washington 2012) s. 7–34.

5. Kungl. Maj:ts proposition 192/1955.

6. Kungl. Maj:ts proposition 77/1961.

Norrlandsfonden genom att studera den föregående beslutsprocessen under perioden 1956–1961. Vi kartlägger varför staten valde att satsa på dessa områden och på vilket sätt olika aktörer och drivkrafter bidrog till det beslut om vinstavsättningens fördelning mellan fonderna som fattades av Riksdagen 1961. Genom studien bidrar vi med ny historisk kunskap om de finansierade politikområdenas uppkomst och framväxt. Vi beskriver hur den fas inom svensk forsknings- och näringspolitik där en mer aktiv stat tog ett tydligare initiativ för den teknologiska och industriella utvecklingen påverkades av de olika målsättningar som var kopplade till den samtida resursnationalismen. Denna beskrivning ger en bredare bild av den historiska kontexten bakom forskningspolitiken under den undersökta perioden än vad som har betonats i tidigare forskning.<sup>7</sup>

Våra resultat tillför också ny kunskap till forskningen om hur de regionalpolitiska inslagen i den svenska ekonomiska politiken var utformade under perioden 1950–1970. I det här avseendet har en forskningsinriktning betonat att den ekonomiska politiken var inriktad mot att understödja arbetskraftens rörlighet för att skapa en överflyttning av arbetskraft till expanderande regioner för att förstärka den existerande tillväxten på dessa platser. Utifrån denna tolkning skulle den ekonomiska politiken alltså inte innehålla några målsättningar för att understödja lokalisering av nya aktiviteter i stagnerande regioner som länen i norra Sverige.<sup>8</sup> Vi vill med denna studie visa att det parallellt med denna typ av övergripande nationella målsättningar, som dominerade den ekonomiska politiken, också fanns ytterligare regionalpolitiska inslag än de som har uppmärksammats i den tidigare forskningen.<sup>9</sup>

Vår studie kompletterar på det här sättet den tidigare forskningen om relationen mellan staten och norrländska intressegrupper under efterkrigstiden. Dessa intressegrupper agerade på olika arenor inom förvaltningen och det politiska systemet. De bestod av riksdagsleda-

7. Ingemar Pettersson, *Handslaget. Svensk industriell forskningspolitik 1940–1980* (Stockholm 2012).

8. Kerstin Enflo & Joan Ramón Rosés, "Coping with Regional Inequality in Sweden: Structural Change, Migrations and Policy, 1860–2000", *Economic History Review* 68:1 (2015), 191–217.

9. Jakob Molinder, Jan Ottosson, Lena Andersson-Skog & Lars Magnusson, "What Can the State Do for You? Reallocation Allowances and Regional Subsidies in Post-War Sweden", *Scandinavian Journal of History* 42:3 (2017), 273–298; Pål Brunnström, Peter Gladoić Håkansson & Carolina Uppenberg, "Migration and housing regimes in Sweden 1739–1982", *Scandinavian Journal of History* 46:3 (2021) s. 353–382.

möter i samarbete med offentliga aktörer som kommuner, landsting eller statliga organ som hade kontor i respektive län samt intresseorganisationer som representerade olika delar av näringslivet.<sup>10</sup> Tidigare forskning om relationen mellan staten och norrländska intressegrupper under efterkrigstiden har betonat att dessa återspeglade det etablerade svenska mönstret för stat-intressegruppsrelationer. Beslut inom olika områden med anknytning till naturresursutvinningen uppkom genom samarbete, förhandlingar och kompromisser som resulterade i lösningar av gemensamt intresse för båda parter.<sup>11</sup> Denna studie bekräftar dessa forskningsresultat men visar också att beslutsprocessen om Malmfonden och Norrlandsfonden även kännetecknades av en djupare intressegemenskap som inte uppmärksammats i den tidigare forskningen. Vi tolkar denna intressegemenskap utifrån Maurits Nyströms iakttagelse av de speciella relationer som uppstod mellan de socialdemokratiska politikerna i Norrbotten och regeringen under 1950-talet. Nyström påpekar att de socialdemokratiska politikerna var skickliga på att skapa nära relationer till sina partikamrater, vilket innebar att de gradvis byggde upp sympatier för ökade statliga satsningar i länet. Exempelvis bedrev de norrbottniska riksdagsmännen under 1950-talet en påverkanskampanj gentemot sina riksdagskollegor genom att bjuda in dem på organiserade resor till länet. De norrbottniska riksdagsmännen kunde därmed underbygga den argumentation de förde i Riksdagen med att visa hur de sociala och ekonomiska förhållanden de ville ha statligt stöd för att åtgärda gestaltades i den materiella praktiken.<sup>12</sup>

Den empiriska kartläggningen av beslutsprocessen har genomförts med hjälp av statsvetaren Lennart Lundquists processmodell, som till-

10. Lena Andersson-Skog, "Compensating the Periphery: Railway Policy and Regional Interest Groups in Northern Sweden", i Lars Magnusson & Jan Ottosson (red), *The State, Regulation and the Economy: An Historical Perspective* (Cheltenham 2001) s. 126–147.

11. Martin Eriksson, *Trafikpolitik och regional omvandling: Beslutsprocesserna om isbrytningen längs Norrlandskusten 1940-1975* (Umeå 2009); Fredrik Andersson, *Mot framtiden på gamla spår? Regionala intressegrupper och beslutsprocesser kring kustjärnvägarna i Norrland under 1900-talet* (Umeå 2004); Thomas Pettersson, *Att kompensera för avstånd? Transportstödet 1970-1995 - ideologi, ekonomi och stigberoende* (Umeå 1999); Martin Eriksson, Lena Andersson-Skog & Josefin Sabo, "National institutions, regional outcomes: The political economy of post-war Swedish regional policy", *Business History* (2020).

12. Maurits Nyström, *En spegel av ett sekel: Riksdagens resor i Norrbotten 1880-1988* (Uppsala 1988); Maurits Nyström, "Politik för folkförsörjning: Socialdemokratiska näringsstrategier i Norrbotten under 1900-talet", i Maurits Nyström, *Att ta spjären mot glömskan* (Uppsala 2010).

lämpats vid liknande ekonomisk-historiska studier.<sup>13</sup> Vi fokuserar på tre stadier under beslutsprocessen: initiering, beredning och beslutsfattande. Det första stadiet i en beslutsprocess, initiering, är det skede under en beslutsprocess då någon aktör tar upp en fråga eller ett problem till behandling och frågan placeras på dagordningen. Beredning är beslutsprocessens andra skede när det material som är nödvändigt som beslutsunderlag samlas in, värderas och sammanställs. Vid beslutsfattande görs ett val av åtgärder baserat på underlaget som samlats in under beredningsskedet.<sup>14</sup> I denna studie representerar initieringsprocessen dels det skede då statens inlösen av Grängesbolagets andel avslutades, dels det skede då den så kallade Malmfundsutredningen, som fick i uppdrag att utreda LKAB:s vinstavsättning, tillsattes 1956. Beredningen omfattar utredningsarbetet inom Malmfundsutredningen och den efterföljande remissperioden, medan beslutsfattandet utgörs av Riksdagsbeslutet 1961.

Källmaterialet består av både primärmaterial och tryckt material från den undersökta beslutsprocessen. Vi har utnyttjat primärmaterial från Malmfundsutredningens kommittéarkiv och den efterföljande konseljaktens, som finns deponerat i Riksarkivet. Vi har även använt statstryck i form av betänkanden och riksdagstryck. En översikt av det källmaterial som har använts vid undersökningen av de olika skedena i beslutsprocessen presenteras i tabell 1.

TABELL 1: Översikt över uppsatsens källmaterial.

| Initiering                                   | Beredning   | Beslutsfattande       |
|--|---|-----------------------|
| Riksdagspropositioner                        | Det tryckta betänkandet från Malmfundsutredningen       | Riksdagspropositionen |
| Riksdagsprotokoll                            | Primärmaterial från Malmfundsutredningens kommittéarkiv |                       |
| Riksdagsmotioner                             |   |                       |
| Kommittédirektiven till Malmfundsutredningen | Remisser från konseljaktens                             |                       |

13. Eriksson (2009); Josefin Sabo, *Reglerad sprängkraft: Dynamiten, staten och den svenska civila sprängmedelsindustrin 1858–1950* (Umeå 2017).

14. Lennart Lundquist, *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund 1992) s. 12–13.

*Tillkomsten av Malmfundsutredningen*

I början av 1950-talet initierades en informell beslutsprocess av Per Åsbrink, som var en av ledamöterna i den utredningsgrupp inom Finansdepartementet som arbetade med frågan om LKAB:s förstatligande. I diskussioner med finansminister Per Edvin Sköld lyfte Åsbrink fram möjligheten att avsätta delar av vinsten från LKAB till en framtidsorienterad fond. Åsbrink föreslog att delar av LKAB:s vinster skulle finansiera en typ av forskning som låg utanför de existerande formerna för forsknings- och utvecklingsarbete. LKAB:s vinster skulle därigenom användas till vad Åsbrink betraktade som ett allmännyttigt ändamål. Frågan om fondens användning diskuterades sedan av regeringen, där också behovet av att finansiera en omstrukturering av näringslivet i Norrland lyftes fram. En fond som byggdes upp med vinstmedel från LKAB skulle kunna finansiera uppbyggnaden av nya industriföretag i Norrland. Denna diskussion anknöt därmed till den debatt om utnyttjandet av de norrländska naturresurserna och möjligheterna att förädla dem genom industriell expansion som hade påbörjats redan under 1800-talets senare hälft.<sup>15</sup> De argument som 1944 års Norrlandskommitté hade lyft fram i sitt slutbetänkande 1949 fick särskilt stor betydelse för den retorik och de krav som dominerade Norrlandsdebatten under efterkrigstiden.<sup>16</sup> Ett huvudproblem som identifierades av 1944 års Norrlandskommitté var att industrins procentuella andel av den tillgängliga arbetskraften var väsentligt lägre i Norrland än inom rikets övriga delar. Industrin som var lokaliserad till Norrland hade också till övervägande delen baserats på utnyttjandet av naturtillgångar som trä och malm, samt huvudsakligen utformats till en exportinriktad tillverkning av halvförädlade massprodukter. Av den anledningen utgjorde en utveckling och differentiering av industrin i Norrland, framför allt med sikte på hemmamarknaden, den kanske mest väsentliga i målsättningen för den framtida Norrlandspolitik.<sup>17</sup>

I förarbetena till beslutet att helt förstatliga LKAB uppmärksammade Finansdepartementet visserligen frågan om vilka samhällskonsekvenser detta skulle innebära på längre sikt. Statens långsiktiga ansvar för

15. Riksdagens protokoll i Andra kammaren nr 19/1961 s. 57–58; Sverker Sörlin, *Framtidens land: Debatten om Norrland och naturresurserna* (Stockholm 1988).

16. Sörlin (1988) s. 254.

17. SOU 1949:1, *Norrlandskommitténs principbetänkande del 1: Norrländska utvecklingslinjer* (Stockholm 1949) s. 35–37.

en ensidig verksamhet som baserades på brytning av icke-förnyelsebara naturresurser lyftes fram, liksom malmproduktionens känslighet för exogena chocker som konjunkturväckingar. Frågan om en malmfond diskuterades dock inte i de förarbeten som föregick förstatligandet, som främst fokuserade på hur statens inlösen av Grängesbolagets andel i LKAB skulle genomföras och hur LKAB skulle vara organiserat som ett statligt aktiebolag.<sup>18</sup>

I samband med att Riksdagen skulle fatta beslut om inlösen av Grängesbolagets andel i LKAB lyftes emellertid frågan om en malmfond som en del av en större riksdagsdebatt om hur det statliga övertagandet skulle påverka Norrbotten och vad staten borde göra i detta sammanhang. Som en del i denna debatt lämnade fyra socialdemokratiska riksdagsledamöter från Norrbotten, Jakob Grym, Ivar Jansson, Olof W. Wiklund och Hildur Ericsson, i början av maj 1956 in likalydande motioner i bägge kamrarna som föreslog bildandet av en malmfond för att utveckla näringslivet i Norrbotten. I motionerna framhöll dessa ledamöter att den starka koppling som fanns mellan LKAB och Norrbotten i grunden byggde på att företaget med statens godkännande förde ut en naturresurs som inte var förnyelsebar. Samtidigt hade Norrbotten omfattande ekonomiska problem, exempelvis med arbetslöshet, som var svåra att hantera även med de åtgärder som staten förfogade över genom den aktiva arbetsmarknadspolitik som hade införts 1947. Det var därför rimligt att staten successivt byggde upp näringslivet i Norrbotten som ersättning för de malminkomster som fördes ut ur länet och inte kunde återskapas. Staten borde därför avsätta ett visst belopp per ton malm till en fond för utbyggnad av näringslivet i Norrbotten. Fondens huvuduppgift skulle vara att medverka vid finansiering av företag inom näringslivet som beredde varaktig sysselsättning.<sup>19</sup>

Den 18 maj 1956 tillsatte finansminister Gunnar Sträng en utredning, Malmfundsutredningen, för att studera hur en fond med kapital från LKAB:s vinster skulle kunna konstrueras. Utgångspunkten var att fonden skulle ha ett kombinerat ändamål. Dess medel skulle ge stöd åt såväl ett allmänt forsknings- och utvecklingsarbete som en industriell utveckling i Norrland. Enligt Sträng övertog det allmänna efter förstatli-

18. Kungl. Maj:ts proposition 192/1955; Kungl. Maj:ts proposition 171/1956.

19. Riksdagens Motioner i Första kammaren 589/1956; Riksdagens Motioner i Andra kammaren 781/1956.

gandet i högre grad än tidigare ansvaret inte enbart för den direkta gruvdriften och därmed omedelbart förknippade tekniska och ekonomiska uppgifter. Staten fick även i vidare mening ansvaret för det långsiktigare nyttiggörandet av speciella och för landet utomordentligt betydelsefulla naturtillgångar. Det var fråga om exploatering av en begränsad naturtillgång, som när den en gång tömts definitivt var borta. Det var därför önskvärt att i tid ta de mått och steg som krävdes för att undvika de problem som kunde uppstå efter det att malmbrytningen hade upphört. Staten kunde på det här sättet trygga något av malmbrytningens värde åt framtiden genom att avdela en del av statens vinst från LKAB för att stärka det svenska näringslivets forsknings- och utvecklingsarbete. Om staten avsatte malmvinster till en fond, kunde denna efter hand lämna bidrag i olika former till näringslivet.<sup>20</sup>

Det bör i det här sammanhanget nämnas att tankarna bakom Malmfundsutredningen till stor del byggde på den nationella forskningspolitiska strategi som Socialdemokraterna höll på att utarbeta 1956.<sup>21</sup> Som framhållits av Ingemar Pettersson, inträffade det under 1950-talets senare del en "acceleration" i den politiska föreställningen om vad forskning och vetenskap kunde göra för samhället. Den industriellt inriktade forskningen ansågs vara en mycket angelägen resurs för samhället att ta tillvara.<sup>22</sup>

Gunnar Sträng framhöll dock även att en viss prioritet borde ges till åtgärder med betydelse för näringslivet i Nordsverige, då befolkningen i Norrland skulle få bära den största delen av konsekvenserna av att malmtillgången sinade. Det var därför nödvändigt att stimulera en starkare industriell differentiering i form av tillverkningsindustri och vidareförädling av de norrländska råvarutillgångarna.<sup>23</sup> Sträng hade en stark tilltro till att fonden skulle bidra till en gradvis strukturomvandling över tid, som då skulle kompensera för eventuella framtida konjunkturkriser med försämrade malmpriser.<sup>24</sup>

Tillsättandet av Malmfundsutredningen fick ett entusiastiskt mot-

20. SOU 1960:31, *Betänkande angående inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete* (Stockholm 1960) s. 7.

21. SOU 1960:31, s. 8; Socialdemokratiska partistyrelsen, *Framstegens politik* (Malmö 1956) s. 20–21.

22. Ingemar Pettersson, *Handslaget: Svensk industriell forskningspolitik 1940–1980* (Stockholm 2012) s. 147–148.

23. SOU 1960:31 s. 9.

24. Riksdagens protokoll i Första kammaren nr 22/1956 s. 73.



tagande av Socialdemokraterna på Norrbottensbanken i Riksdagen. Jakob Grym tolkade utredningsdirektiverna som att Gunnar Sträng hade tillmötesgått hans och partikamraternas krav på en malmfond. Grym framhöll att för övre Norrlands del hade aldrig någonting tidigare beslutats som öppnat så stora perspektiv i ekonomisk mening. Nu öppnades en möjlighet att bygga upp ett förgrenat och ekonomiskt bärkraftigt näringsliv med hjälp av kapital från exporten av de norrländska naturresurserna. Grym uttryckte en stor tillförsikt att detta skulle ge resultat i form av tillverkningsindustri och vidareförädling av naturtillgångarna.<sup>25</sup>

### *Malmfondsutredningens överväganden*

Malmfondsutredningens ledamöter var Per Åsbrink (ordförande), som då hade blivit Riksbankschef, ledamoten av riksdagens andra kammare Ivar Jansson och disponenten vid Fagerstabruken Hjalmar Åselius. Som expert och utredningssekreterare tillsattes direktörsassistenten i Ingeniörsvetenskapsakademien Gregory Ljungberg.<sup>26</sup> Förutom Ljungberg, hade ledamöterna i kommittén haft en aktiv roll under förstatligandet av LKAB. Medan Åsbrink hade deltagit i arbetet med att förbereda riksdagsbeslutet om statens inlösen om Grängesbolagets andel, hade Åselius varit medlem av den kommitté som hade utarbetat förslagen om hur LKAB skulle vara organiserat som ett statligt aktiebolag. Utredningen fick också en tydlig Norrbottensanknytning genom att Jansson, som var en av de riksdagsledamöter som hade motionerat om bildandet av en malmfond, var medlem av kommittén.

Denna sammansättning av kommittén ledde dock inte till någon balans mellan de två målsättningar som Gunnar Sträng ville förena. Malmfondsutredningens arbete genomsyrades istället av Åsbrinks ursprungliga idé att vinstavsättningen skulle kanaliseras till forsknings- och utvecklingsarbete. Utredningen fick därmed ett tydligt forskningspolitiskt perspektiv. Malmfondsutredningen betonade att utmaningen att stimulera industriellt utvecklingsarbete hängde samman med den svenska företagsstrukturen. Inom den svenska industrin saknades vad som enligt internationell måttstock kunde betecknas som mycket stora företag och endast ett fåtal svenska företag kunde efter samma måttstock föras till stora företag. Av den anledningen hade många företag

25. Riksdagens protokoll i Första kammaren nr 22/1956 s. 66.

26. SOU 1960:31 s. 5–6.

sämlre förutsättningar att avdela tillräckliga resurser för forsknings- och utvecklingsarbete än sina konkurrenler, vilket skapade ett handikapp i förhållande till de större länderna.

I frågan om vilka olika typer av forskningsarbete som bäst behövlde stöd gjorde utredningen ett övervägande mellan grundforskning och tillämpad forskning. Malmfundsutredningen ansåg att det låg i sakens natur att möjligheterna för företagen att på egen hand tillgodose behoven av utvecklingsinsatser i allmänhet var relativt goda i fråga om konkreta forskningsuppgifter, som sammanhängande med deras löpande produktiva verksamhet. Företagens benägenhet att riskera pengar på forsknings- och utvecklingsuppgifter var av lättförklarliga skäl störst beträffande sådan forskning där insatserna snabbast kunde ge resultat. Däremot kunde företagen inte på egen hand bära upp alla typer av forsknings- och utvecklingsuppgifter. Den grundforskning som var oundgänglig för att bibehålla konkurrenskraften var därför svår att finansiera och riskerade därmed att bli underförsörjd med medel.<sup>27</sup> Över hela den industriellt utvecklade världen pågick emellertid en stark opinionsbildning för en utbyggnad och förstärkning av den grundläggande naturvetenskapliga forskningen och Sverige kunde inte avvika från denna trend.<sup>28</sup>

Malmfundsutredningen föreslog därför att staten skulle inrätta en ny forskningsfond genom att en del av statens vinst från LKAB avsattes till stöd åt tekniskt och industriellt forsknings- och utvecklingsarbete. Malmfundsutredningen föreslog att 25 miljoner kronor årligen skulle avsättas under en femårsperiod. Utredningen förordade att både grundforskning och tillämpad forskning omfattades av stödet. Fonden skulle finansiera all naturvetenskaplig grundforskning. Någon gradering eller någon skillnad mellan discipliner, som bedömdes mer eller mindre viktiga, borde inte förekomma. Projekt som kunde väntas vara näringslivet i Norrland till särskild nytta skulle ges en viss prioriterad ställning inom verksamheten. Vid val mellan två likvärdiga projekt, av vilka det ena hänförde sig till Norrland, borde norrlandsprojektet ges företräde. Enligt utredningen var det dock olämpligt att besluta att en viss del av de disponerade medlen skulle användas för särskilda norrlandsprojekt. Utredningen betonade i det här sammanhanget att det inte var någon brist på lovande områden för forsknings- och utvecklingsarbete kopplade till

27. SOU 1960:31 s. 36–42.

28. SOU 1960:31 s. 42.

norrländska råvarutillgångar.<sup>29</sup> I en bilaga till utredningen från Statens tekniska forskningsråd nämndes bland annat en serie forskningsuppgifter knutna till skog, trä, cellulosa och till de norrländska malmtillgångarna. Vidare erinrade utredningen om att det gick att genomföra en snabbare och djupare malminventering i Norrbottens län. Denna inventering skulle avse såväl järnmalm som andra mineraltillgångar.<sup>30</sup>

Förslag till projekt skulle i regel initieras från intresserade företag, forskningsinstitutioner, forskningsråd och så vidare. När det gällde forsknings- och utvecklingsuppgifter som hade särskilt samband med Norrlands näringsliv, borde däremot ledningen för den föreslagna fonden arbeta aktivt för att inventera tänkbara projekt. Den borde också uppdra åt särskilda institutioner att systematiskt inventera och granska projekt av intresse för Norrlands ekonomiska utveckling. Fonden borde även hålla regelbunden kontakt med de norrländska länsstyrelserna och industriföretagen.<sup>31</sup> Enligt utredningen skulle även de projekt utan Norrlandskaraktär som Malmfonden finansierade ändå i hög grad få en inriktning som både direkt och indirekt skulle få betydelse för Norrlands ekonomiska framåtskridande. Den fortsatta industriella expansionen och anpassningen till nya förhållanden inom världsekonomin skulle innebära en ytterligare förädling av de norrländska råvarorna och en differentiering som byggde på denna produktion.<sup>32</sup>

Malmfundsutredningens prioritering av framtidsinriktad forskning och dess syn på hur detta bidrog till industriell differentiering i form av tillverkningsindustri och vidareförädling av de norrländska råvarutillgångarna styrdes även av att utredningen 1958 fick ett tilläggsuppdrag från finansministern att utreda hur medlen i en befintlig fond skulle omdisponeras. Detta uppdrag gällde den så kallade Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna.<sup>33</sup> Denna fond, som i allmänhet kallades "Tremiljonersfonden", hade tillkommit på Ernst Wigforss initiativ 1938 genom att 3 miljoner av LKAB:s vinst hade avsatts till hjälp-

29. SOU 1960:31 s. 78–79.

30. SOU 1960:31 s 103–106.

31. SOU 1960:31 s. 79–80.

32. SOU 1960:31 s. 80.

33. Kungl. Finansdepartementet. Till utredningsmännen med uppdrag att verkställa en utredning rörande avsättningen av viss del av statens vinst å malmbrytningen till en fond för statligt stöd till utvecklings- och forskningsarbete inom näringslivet med beaktande av de speciella förhållandena i norra Sverige, YK 1987, vol. 1, RA.

åtgärder i händelse av en nedgång i sysselsättningen.<sup>34</sup> Till följd av de goda malmkonjunkturerna hade det sedan 1938 dock endast utbetalats 243 180 kronor ur fonden. Dessa medel var avsedda för pensionsutfyllnad åt anställda vid LKAB, vilka förtidspensionerats i samband med sysselsättnings svårigheter. Fondens kapital uppgick därmed till 2 756 820 kronor.<sup>35</sup>

Uppdraget till Malmkommunutredningen hade föranletts av en annan utredning. I april 1956 fick Arbetsmarknadsstyrelsen uppdraget att i samråd med länsstyrelsen i Norrbottens län verkställa en utredning rörande den framtida dispositionen av Tremiljonersfonden. I en skrivelse till regeringen den 28 april 1958, framhöll Arbetsmarknadsstyrelsen att fonden inte längre hade någon angelägen uppgift att fylla. Fonden kunde avvecklas eftersom det verkade osannolikt att ett sådant sysselsättningsläge, som motiverade fondens inrättande, skulle uppstå. Om en sådan nedgång i sysselsättningen vid gruvfälten ändå skulle inträffa, kunde denna hanteras inom ramen för de allmänna arbetslöshetsbekämpande åtgärderna som hade skapats genom bildandet av Arbetsmarknadsstyrelsen och införandet av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna 1947.<sup>36</sup>

Länsstyrelsen i Norrbottens län menade dock att Tremiljonersfonden inte borde avvecklas. Tillsammans med ett antal regionala remissinstanser som länsstyrelsen bett kommentera förslaget från Arbetsmarknadsstyrelsen, framförde länsstyrelsen önskemål om att fondmedlen skulle utnyttjas för andra ändamål av betydelse för malmkommunerna.<sup>37</sup> Som ett exempel på sådana ändamål anförde länsstyrelsen stöd åt en differentiering av näringslivet i malmfälten genom att främja startandet av lättare industrier med medel från fonden. Detta var särskilt viktigt eftersom det underlättade framväxten av industrier som sysselsatte sådan arbetskraft, som på grund av sin kropps-konstitution inte kunde sysselsättas inom malmbrytningen. Det skulle även vara av intresse att få till stånd företag, som till väsentlig del använde kvinnlig arbetskraft. Länsstyrelsen pekade också på andra angelägna ändamål, som fondmedlen kunde

34. Kungl. Maj:ts proposition 248/1938.

35. SOU 1960:31 s. 98–99.

36. Arbetsmarknadsstyrelsen angående utredning rörande den framtida dispositionen av fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna; PM beträffande fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna (3-miljonersfonden), YK 1987, vol. 1, RA.

37. Länsstyrelsen hade skickat ut Arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse till Kiruna Stad, Gällivare Kommun, LKAB, Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, Norrbottens läns landsting, Svenska gruvindustriarbetarförbundet och Landsantikvarien i Norrbottens län.

användas till, exempelvis för att påskynda Sveriges geologiska undersöknings inventering av malmförekomsterna inom malmkommunerna och angränsande områden, forskning rörande silikosskador och andra för bergshanteringen betydelsefulla frågor.<sup>38</sup>

Av remissinstanserna föreslog Svenska gruvindustriarbetarförbundets berörda avdelningar bland annat att LKAB-anställda skulle kunna erhålla studie- och rekreationsanslag samt att medel kunde utanordnas till rehabiliteringsåtgärder vid skadefall.<sup>39</sup> Landsantikvarien hade bifogat en promemoria från Folkmåls- och folkminnesundersökningen i övre Norrland som också pekade på betydelsen av en samordnad och förstärkt kulturvetenskaplig forskning i Norrbotten och Västerbotten.<sup>40</sup> Efter att ha tagit dessa argument i beaktande, meddelande Arbetsmarknadsstyrelsen att den inte motsatte sig en fortsatt utredning i frågan, och föreslog att denna utredning skulle verkställas av Malmfundsutredningen.<sup>41</sup>

Malmfundsutredningen diskuterade inledningsvis möjligheten att låta Tremiljonersfonden bli ett komplement till den föreslagna forskningsfonden. Den skulle då kunna användas för industriell exploatering av resultaten av fondens norrlandsprojekt och därmed utnyttjas för medel- eller långfristiga lån för bidrag till finansieringen av anläggningar eller maskinköp. Utredarna ansåg dock att en sådan användning av de återstående medlen i Tremiljonersfonden var av alltför begränsad omfattning för att kunna bli av betydelse annat än i isolerade fall.<sup>42</sup>

Enligt Malmfundsutredningen var det bäst motiverade användningsområdet för Tremiljonersfonden istället att stödja en differentiering av näringslivet i malmfälten genom att främja startandet av kompletterande industrier genom långivning. Malmfundsutredningen förordade därför att Tremiljonersfonden skulle ombildas till en statlig lånefond. Det föreslagna användningsområdet liknade det som gällde för Statens hantverks- och industrilånefond, som bildades 1960. Utlåningen i den nya fonden skulle dock begränsas till att främja uppkomsten eller utbyg-

38. Länsstyrelsen i Norrbottens län. Remiss 14 oktober 1957, YK 1987, vol. 1, RA.

39. Remiss Svenska Gruvarbetarförbundet 1957-05-06, YK 1987, vol. 1, RA.

40. P.M. ang. den vitala betydelsen av en samordnad och förstärkt kulturvetenskaplig forskning i övre Norrland (Norrbottens och Västerbottens län), YK 1987, vol. 1, RA.

41. Arbetsmarknadsstyrelsen angående utredning rörande den framtida dispositionen av fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna, YK 1987, vol. 1, RA.

42. SOU 1960:31 s. 100-101.

gandet av kompletterande industrier inom Kiruna stad och Gällivare kommun. I undantagsfall borde lån även utgå för annan del av Norrbottens län. Eftersom fonden var avsedd att stimulera en differentiering av ekonomin i malmfälten skulle fonden kunna ge lån även till större industriföretag. Detta var en avgörande skillnad från villkoren för Statens hantverks- och industrilånefond, som prioriterade små och mellanstora företag.<sup>43</sup>

### *En remissomgång mellan forskningspolitik och regionalpolitik*

Eftersom Malmfundsutredningens ursprungliga uppdrag hade en så stark forskningspolitisk prägel deltog en stor grupp aktörer med anknytning till forsknings- och utvecklingsarbete under remissperioden, vilket framgår av tabell 2. Dessa aktörer betraktade LKAB:s vinstavsättning som en källa till forskningsanslag, snarare än som kapital för att bygga upp den norrländska industrin. I sina remisser fokuserade de i första hand på de forskningspolitiska implikationerna av Malmfundsutredningens förslag, exempelvis hur den planerade Malmfonden skulle påverka de existerande spelreglerna och rollfördelningen som hade utvecklats inom den svenska forskningsfinansieringen.<sup>44</sup> Utredningens förslag och resonemang skar direkt in i den etablerade ansvarsfördelningen inom den svenska forskningen under efterkrigstiden. Som Ingemar Pettersson har framhållit, var rollfördelningen inom den industriella forskningspolitiken uppdelad så att staten ombesörjde grundforskning medan näringslivet på egen hand skapade fristående organisationer för tillämpad forskning. Aktörernas reaktion på utredningens förslag influerades därigenom av den tydliga jämvikt mellan olika aktörer som fanns inom den industriella forskningspolitiken och på vilket sätt denna kunde påverkas av nya statliga initiativ. Skulle den nya fonden leda till en fördjupning av grundforskningen eller skulle den leda till en förändrad rollfördelning mellan olika aktörer?<sup>45</sup>

43. SOU 1960:31 s. 101–102. Låneverksamheten inom Statens hantverks- och industrilånefond behandlas utförligt i Lena Andersson-Skog, Martin Eriksson & Josefin Sabo, "Den förutseende staten: Småföretagskrediter och den ekonomiska politiken 1940–1965", *Umeå Papers in Economic History* No 47 (2020).

44. Kungl. Maj:ts proposition nr 77/1961 s. 13–15.

45. Pettersson (2012) s. 216–217.

TABELL 2: *Aktörer med anknytning till forsknings- och utvecklingsarbete som lämnade remisskommentarer på Malmfundsutredningens förslag.*

| Typ av organisation                                  | Namn  |
|--|---|
| Myndighet  | Kanslern för rikets universitet<br>Överstyrelsen för de tekniska högskolorna<br>Sveriges geologiska undersökning<br>Försvarets forskningsanstalt<br>Flygtekniska försöksanstalten |
| Forskningsråd  | Statens tekniska forskningsråd<br>Statens naturvetenskapliga forskningsråd<br>Statens råd för samhällsforskning<br>Statens råd för atomforskning                                  |
| Högskolor och institut under Jordbruks-departementet | Skogshögskolan och Statens skogsforskningsinstitut<br>Lantbrukshögskolan och Statens lantbruksförsök  |
| Branschinstitut                                      | Svenska träforskningsinstitutet<br>Metallografiska institutet<br>Svenska institutet för konserveringsforskning<br>Cement- och betonginstitutet<br>Institutet för optisk forskning |
| Oberoende forskningsorganisationer                   | Vetenskapsakademien<br>Skogs- och lantbruksakademien<br>Ingeniörsvetenskapsakademien  |
| Övrigt   | 1955 års universitetsutredning<br>Aktiebolaget Atomenergi   |

Källa: Kungl. Maj:ts proposition nr 77/1961 s. 13.

Frågan om LKAB:s kapital som finansieringskälla för den norrländska industrin behandlades dock utförligt av de remissinstanser som representerade norrländska intressen. För dessa aktörer handlade frågan om vilken ekonomisk utveckling staten ville ha i Norrland, och hur resurser skulle fördelas i detta avseende. Ett uttryck för denna medvetenhet om att utflyttning och arbetslöshet hade blivit ett samhällsproblem var det utredningsarbete som inleddes på länsnivå vid slutet av 1950-talet. Det

var framför allt länsstyrelserna som ville skapa politiska beslutsunderlag genom att göra prognoser inom olika områden och inventera regionala tillgångar.<sup>46</sup>

Mot denna bakgrund kritiserade de norrländska remissinstanserna Malmfondsutredningen för att den inte hade tagit tillräcklig hänsyn till det norrländska perspektivet. Enligt dessa aktörer motsvarade förslagen från Malmfondsutredningen inte det behov av en starkare industriell differentiering i form av tillverkningsindustri och vidareförädling som hade betonats i Malmfondsutredningens kommittédirektiv. Det var relativt få norrländska företag som kunde dra nytta av de förslag som Malmfondsutredningen hade presenterat. Till de mest aktiva remissinstanserna hörde länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland.<sup>47</sup> Deras remisskommentarer innehöll i de flesta fall argument från både länsstyrelserna och andra aktörer i länen som länsstyrelserna konsulterat genom så kallade underremisser. Som framgår av tabell 3, representerade dessa aktörer flera olika typer av samhällsgrupper. I likhet med det generella mönstret för intressegruppsmobilisering i Norrland under efterkrigstiden representerade dessa aktörer både privata och offentliga intressen som genom länsstyrelsen fick en gemensam plattform för att agera gentemot staten i en given fråga.

Liknande argument framfördes av organisationer där länsstyrelserna hade inflytande och medlemskap, som Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen och Norrlandsförbundet.<sup>48</sup> I Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen ingick bland annat landshövdingarna

46. Länsstyrelsen i Västernorrlands Län, Y 70, *Länsutredning för Västernorrlands län, en studie av befolkning och näringsliv med prognos för 1970* (Härnösand 1963); Norrbottens Läns Landstings Näringskommitté, *Inlandsutredningen. En undersökning av näringslivet och dess utvecklingsmöjligheter i kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur och Jokkmokk* (Luleå 1963); Länsstyrelsen och landstingets Näringskommitté i Norrbottens län, *Norbottenplanen: åtgärder och resultat* (Luleå 1966); SOU 1962:1, *Skogstillgångarna i Jämtlands län: Förslag till bättre utnyttjande* (Stockholm 1962).

47. Länsstyrelsen i Jämtlands län, med yttr. ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete; Länsstyrelsen i Västernorrlands län, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete; Länsstyrelsen i Västerbottens län, med yttr. ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete; Länsstyrelsen i Norrbottens län, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

48. Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete; Norrlandsförbundet, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturve-



TABELL 3: *Sammansättningen av underremisser i remissvaren på Malmfondsutredningens betänkande från länsstyrelserna i norra Sverige.*

| Länsstyrelsen i Norrbottens län | Länsstyrelsen i Västerbottens län                 | Länsstyrelsen i Västernorrlands län          | Länsstyrelsen i Jämtlands län |
|---------------------------------|---|--|-------------------------------|
| Norrbottens läns landsting      | Norrbottens och Västerbottens läns handelskammare | Västernorrlands läns landsting               | Inga underremisser            |
| Kiruna Stad                     | Hushållningssällskapet                            | Västernorrlands och Jämtlands handelskammare |                               |
| Gällivare stad                  | Länsarbetsnämnden                                 | Västernorrlands läns företagareförening      |                               |
| Luleå stad                      | Västerbottens företagareförening                  |  |                               |
| Länsarbetsnämnden               | Länsjägmästaren                                   |  |                               |
| Norrbottens företagareförening  | Västerbottens tekniska förening                   |  |                               |
| Norrbottens hantverksdistrikt   |   |  |                               |
| Hushållningssällskapet          |   |  |                               |
| Lantbruksnämnden                |   |  |                               |
| Skogsvårdsstyrelsen             |   |  |                               |

Källa: Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt representanter från landstingen i dessa fyra län. Samarbetsdelegationens uppgift var i korthet att genom politisk samverkan förbättra de gemensamma förutsättningarna för näringsliv och ekonomisk utveckling i de berörda länen.<sup>49</sup> Norrlandsförbundet, som hade bildats 1952, var en ideell, politiskt obunden organisation med syfte att sprida information om norrländska förhållanden av olika karaktär och därigenom att främja Norrlands utveckling inom olika områden.<sup>50</sup>

Aktörerna i Norrbotten, som också hade diskuterat frågan i samband med utredningen om Tremiljonersfonden under 1950-talet, stod för de mest utförliga remisskommentarerna. I sin sammanfattning menade Länsstyrelsen i Norrbottens län att Malmfondens verksamhetsområde huvudsakligen borde vara Nordsverige med koncentration till Norrbot-

tenskapligt och tekniskt forskningsarbete, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

49. Andersson-Skog (2001) s. 139.

50. John-Bertil Vedin, *Norrlandsförbundet och Norrländsk Tidskrift under femton år* (Sundsvall 1969) s. 16.

ten. Länsstyrelsen motiverade detta krav med argumentet att Norrbotten intog en markerad särställning i jämförelse med resten av Sverige när det gällde näringslivets förutsättningar. Detta berodde på tre faktorer. För det första var länets naturtillgångar ännu i stor utsträckning outnyttjade. Även om råvarubasen medgav en långtgående industriell expansion hade bland annat brist på kapital medfört att denna expansion varit otillräcklig. Den andra faktorn var de demografiska förutsättningarna. Trots utflyttningsöverskottet, växte den arbetsföra befolkningen i snabbare takt än inom landet i övrigt. Kombinationen av otillräcklig industriell expansion, fortsatt befolkningstillväxt och ett ensidigt utbyggt näringsliv – en tredje faktor – hade resulterat i en permanent samsättningskris. Denna kris kännetecknades av omfattande och starkt säsongsbunden arbetslöshet även under högkonjunktur.

Enligt länsstyrelsen borde den planerade fondens primära uppgift därför ligga i att genom olika företagsbefrämjande åtgärder stimulera till fortsatt expansion och differentiering av näringslivet i Nordsverige för att därigenom skapa ett första led i förberedelsearbetet mot vikande malmkonjunkturer och sinande gruvor. Enbart forskning var enligt länsstyrelsens mening inte tillräckligt för att skapa sådan stimulans till en starkare industriell differentiering. Det krävdes också direkta utvecklingsinsatser i form av tekniska och ekonomiska utredningar rörande förutsättningarna för grundande av ny och utvidgning av existerande företagsamhet. För att genomföra dessa åtgärder måste fonden även ges frihet att medverka till grundande av nya, eller utvidgning av existerande, företag genom direktfinansiering i form av lån och lånegarantier på affärsmässig bas. Fonden borde också få möjlighet att genom aktieteckning eller på annat sätt gå in som delägare i nybildade eller expanderande företag.<sup>51</sup>

Dessa förslag till åtgärder baserades på en analys av Norrbottens läns företagareförening. Utgångspunkten för analysen var en företagsräkning som företagareföreningen hade gjort 1958. Föreningen noterade att Norrbottens län hade cirka 24 000 årsanställda inom olika typer av företag. Av dessa var 12 200 anställda inom fem statligt ägda industrier eller inom statens affärsverk och 1 900 anställda inom fem företag som

51. Länsstyrelsen i Norrbottens län, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forskningsarbete, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

tillhörde landets industrikoncerner. Av resterande ungefär 10 000 personer arbetade 750 personer i företag som sysselsatte fler än 100 personer. Endast 4 av dessa företag sysslade dock med industriproduktion. Detta innebar att de återstående 9 000 personerna var fördelade på cirka 2 300 företag med i genomsnitt 4 anställda. Flertalet av dessa företag bedrev dock uteslutande serviceverksamhet inom ett starkt begränsat geografiskt område. Även om det fanns en del industriella småföretag inom branscher som sågverk, snickerifabriker och mekaniska industrier, saknades det företag inom branscher som finmekanik, elektroteknik och kemisk industri. Företagareföreningen noterade också att Norrbotten hade industrialiserats betydligt senare än många andra delar av Sverige. Till skillnad från dessa platser som hade tredje eller fjärde generationen av industriellt tänkande, utbildade och erfarna personer var den nuvarande arbetskraften i Norrbotten, förutom inom sågverksindustrin och närliggande branscher, den första generationen som hade erfarenhet av industrisamhället.<sup>52</sup>

Företagareföreningen påpekade emellertid också att det under 1950-talet hade skett en markant utbyggnad av småindustrin inom bland annat branscher som genom legoarbeten hade anknytning till de större statliga företagen som lokaliserat produktion till länet. Detta hade medfört att småindustrin hade fått den erfarenhet som den behövde för att utföra även mer kvalificerade arbetsuppgifter inom respektive branscher, exempelvis i form av tillverkning som anknöt till den tidigare legotillverkningen. Företagen hade på detta sätt kunnat utveckla egna produkter, vilket medfört att de helt eller delvis kunnat övergå till sådan produktion, som även fått avsättning på exportmarknaden. Detta hade i sin tur resulterat i att andra företag hade kunnat överta deras legotillverkning för storföretagen. Företagareföreningen kunde därmed notera att det vid en ökad industrialisering, som medförde utbildning och erfarenhet av nya industribranscher, vanligen uppkom en kedjereaktion i form av successiv nyetablering inom branscher. En relativt snabb utbyggnad av en differentierad industri i övre Norrland med utgångspunkt från sådana följdverkningar var alltså möjlig om ytterligare resurser som behövdes för att understödja denna typ av utveckling tillfördes.<sup>53</sup>

Den analys som gjordes av aktörerna i Norrbotten anknöt till en mer

52. Dii nr IÅ-26-60, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

53. Dii nr IÅ-26-60, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

framåtsyftande remiss från Kommittén för näringslivets lokalisering, som höll på att utreda hur den framtida regionalpolitiken skulle utformas. Detta hängde samman med att landshövdingen i Norrbottens län, Manfred Näslund, även var ordförande i denna kommitté. Även om Kommittén för näringslivets lokalisering deklarerade att remissvaret inte återspeglade de kommande förslagen för regionalpolitiken i dess helhet, hade medlemmarna i kommittén kommit fram till en gemensam syn på Norrlands ekonomiska problem och hur dessa skulle lösas. Kommittén för näringslivets lokalisering betraktade Norrlands problem som ett sektorsförskjutningsproblem. En betydande mängd arbetskraft hade frigjorts genom en pågående rationalisering i jord- och skogsbruket. Trots en betydande nettoutflyttning hade den återstående arbetskraften inte kunnat fångas upp av övriga näringsgrenar. Näringslivet, framför allt industrin, var svagt och ensidigt utvecklat, samtidigt som stadsnäringarnas expansionstakt fortfarande inte var tillräcklig för att hantera arbetskraftutbudet. På glesbygden och inom isolerade områden fanns det dessutom förmodligen en dold arbetslöshet. Det var därför nödvändigt att staten genom olika insatser försökte bidra till en snabbare och mer differentierad utveckling av näringslivet i norra Sverige. Den föreslagna fondens verksamhet borde därför inriktas mot att främja en utbyggnad och effektivisering av näringslivet i norra Sverige.<sup>54</sup>

### *Kompromissen i riksdagsbeslutet*

Gunnar Sträng ställdes alltså inför ett känsligt politiskt dilemma där han kunde bli tvungen att välja mellan att prioritera forskningsanslag eller regionalpolitik. I den proposition som lades fram 1961 hanterade Sträng detta dilemma genom att återkomma till den kompromiss mellan dessa bägge behov som hade diskuterats under 1950-talet och sedan formulerats i kommittédirektiven. Enligt Sträng fanns det goda skäl att understryka forskningens och utvecklingsarbetets betydelse för det fortsatta välståndet. Det var därför helt följdriktigt att en del av avkastningen från de lappländska malmfyndigheterna, som var en av Sveriges rikaste naturtillgångar, användes för att bygga upp nya ekonomiska värden. Malmfundsutredningen hade dock inte tagit de särskilda

54. Kommittén för näringslivets lokalisering, ang. inrättande av en fond av malmvinstmedel till främjande av naturvetenskapligt och tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete, Finansdepartementet, konseljakter 10 mars 1961, ärende 41, RA.

hänsyn till det norrländska näringslivet som betonades i direktiven. Utredningen hade inte förordat att någon del av medlen avdelades för detta ändamål och hade inte heller föreslagit någon klart uttalad prioritet för norrlandsprojekt i övrigt. I motsats till Malmfundsutredningen menade Sträng att insatser för att utveckla det norrländska näringslivet framstod som särskilt starkt motiverade. Norrland hade avsevärda men till stor del ännu outnyttjade naturtillgångar. Dessutom förelåg ett betydande överskott av arbetskraft, som med hänsyn till befolkningsutvecklingen kunde väntas bestå under avsevärd framtid. Samhällets utgifter för beredskapsarbeten och arbetslöshetsunderstöd var höga för Nordsverige och speciellt för Norrbotten. Detta gällde även under tider då konjunkturen var goda och sysselsättningen var hög inom landet i övrigt. Orsakerna till detta var bland annat att näringslivet i Norrbotten liksom i övrigt i Nordsverige var alltför utvecklat och odifferentierat.<sup>55</sup>

Eftersom Norrland hade ett särskilt behov av åtgärder ansåg Gunnar Sträng att detta borde komma till klart uttryck genom att staten skapade två fonder. Den första fonden var en renodlad forskningsfond i enlighet med förslaget från Malmfundsutredningen som skulle få en avsättning av statens vinst från LKAB på upp till tio miljoner kronor årligen under en femårsperiod. Den andra fonden var regionalpolitiskt inriktad och skulle främja näringslivets framtida utveckling i Norrland med tonvikt på Norrbotten. Denna fond skulle kallas Norrlandsfonden. Norrlandsfonden skulle finansieras genom att tilldelas en avsättning av statens vinst från LKAB på upp till 15 miljoner kronor årligen under en femårsperiod. Även de återstående medlen i Tremiljonersfonden skulle sättas in i Norrlandsfonden.<sup>56</sup>

En huvuduppgift för Norrlandsfonden var att stödja sådant forsknings- och utvecklingsarbete, som syftade till vidareförädling av de norrländska råvarutillgångarna. En annan uppgift för fonden, sammanhängande med den förstnämnda, var att främja den norrländska företagsamhetens utveckling och differentiering. Denna del av fondens verksamhet borde syfta till att stimulera uppkomsten och utbyggnaden av tillverkningsindustrier, grundade på de norrländska råvarorna. Stödet till industriell utbyggnad borde få formen av medellånga eller långfristiga lån och avse finansieringen av anläggningar, inventarieanskaffning

55. Kungl. Maj:ts proposition 77/1961 s. 23–24.

56. Kungl. Maj:ts proposition 77/1961 s. 23–27.

eller liknande till bestämda projekt. Dessa projekt skulle baseras huvudsakligen på förädling och vidarebearbetning av norrländska råvaror.<sup>57</sup>

Norrlandsfonden skulle på detta sätt delvis komplettera andra statliga lånefonder. Företag borde kunna få krediter från både Statens hantverks- och industrilånefond och Norrlandsfonden. Norrlandsfondens verksamhet vid sidan av redan existerande stödformer betingades av att riskerna kopplade till utlåningen i första hand var motiverade av samhällsekonomiska, snarare än företagsekonomiska, drivkrafter. Norrlandsfondens kreditvillkor borde därför vara något gynnsammare än övriga statliga kreditstöd. Kreditbedömningen av projekten skulle i första hand ta hänsyn till deras lönsamhet på lång sikt.<sup>58</sup>

#### *Något om fondernas utveckling efter 1961*

Under början av 1960-talet byggdes fondernas kapital upp som planerat. Utöver de 2,8 miljoner kronor som tillfördes från Tremiljonersfonden, avsatte Finansdepartementet 75 miljoner kronor till Norrlandsfonden under åren 1961–1965.<sup>59</sup> Detta medförde att Norrlandsfondens kapital blev relativt omfattande i förhållande till dess regionala användningsområde. Exempelvis hade Statens hantverks- och industrilånefond, som var den största statliga fonden för företagskrediter, ett kapital på 75,7 miljoner kronor när den bildades 1960.<sup>60</sup> Till Malmfonden avsatte Finansdepartementet som planerat 50 miljoner kronor under åren 1961–1965.<sup>61</sup>

Mot slutet av 1960-talet accentuerades de olika fondernas funktioner. Efter en utredning av de statliga insatserna för tekniskt och industriellt forsknings- och utvecklingsarbete bildades Styrelsen för teknisk utveckling (STU) år 1968. Malmfonden inordnades i STU vilket innebar att den integrerades i huvudmyndigheten för den tillämpade forskningen.<sup>62</sup> Under den kraftiga utbyggnaden av regionalpolitiken efter 1965 förstärktes Norrlandsfondens uppgift att skapa industriell sysselsättning i norra Sverige. Fram till 1970 hade Finansdepartementet avsatt 150 miljoner kronor av LKAB:s vinst till Norrlandsfonden. Från och

57. Kungl. Maj:ts proposition 77/1961 s. 25–26.

58. Kungl. Maj:ts proposition 77/1961 s. 25–26.

59. Kungl. Maj:ts proposition nr 21/1966 s. 5.

60. Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1960, bilaga 12 s. 130.

61. Kungl. Maj:ts proposition nr 21/1966 s. 5.

62. Kungl. Maj:ts proposition nr 68/1968.

med 1970-talet förstärktes Norrlandsfonden även med regionalpolitiska medel från statsbudgeten.<sup>63</sup> Norrlandsfonden är idag en av statens riskkapitalfonder.<sup>64</sup>

### *Sammanfattning och analys*

Vi har i den här artikeln visat att bildandet av Malmfonden och Norrlandsfonden hade sitt ursprung i två olika målsättningar som den socialdemokratiska regeringen ville kombinera. Den första målsättningen, relaterad till Malmfonden, var knuten till ett skifte i forskningspolitiken från grundforskning till en form av en industriell politik som medförde ett djupare engagemang i teknisk och industriell forskning. Denna satsning byggde på en analys där graden av tillväxt i ekonomin kopplades samman med graden av forskning och teknisk utveckling.<sup>65</sup> I ett aktörsperspektiv var Malmfundsutredningen den drivande aktören bakom en sådan användning av LKAB:s vinster under beslutsprocessen. Vår genomgång av remissperioden visade dock att de etablerade aktörerna i forsknings- och utvecklingsområdet förhöll sig avvaktande till Malmfundsutredningens förslag då de var osäkra på hur de skulle tolka Malmfondens roll som forskningsfinansiär. Visserligen var Malmfundsutredningen inte avvisande till en delad användning av LKAB:s vinster. Utredningens förslag begränsade dock mängden investeringsmedel för investeringar i tillverkningsindustri i norra Sverige till de vinstmedel som hade avsatts till Tremiljonersfonden redan 1938. De framtida avsättningarna från LKAB:s vinster skulle däremot användas uteslutande till teknisk-naturvetenskaplig forskning.

Finansminister Gunnar Sträng valde dock att dela upp vinstavsättningen i två fonder, vilket följde regeringens ursprungliga utgångspunkter. Norrlandsfondens målsättning att förmedla kapital till investeringar i den norrländska tillverkningsindustrin återspeglade ett krav som den norrländska eliten hade haft sedan slutet av 1800-talet. Det hade hamnat på dagordningen efter att Norrlandskommittén hade lagt fram sin analys om Norrlands framtid och behovet av statliga åtgärder för att åtgärda de sociala och ekonomiska problem som presenterades i betänkandet.

63. Kungl. Maj:ts proposition nr 85/1970.

64. Historik på Norrlandsfondens hemsida, <<https://norrlandsfonden.se/om-oss>> (13/1 2021).

65. Pettersson (2012) s. 149.

I praktiken kunde Socialdemokraterna inte avstå från något av alternativet kopplade till malmvinsterna utan att försumma områden där de hade stora politiska ambitioner och förhoppningar om framtiden. En jämförelse av hur vinstmedlen skulle fördelas mellan de två fonderna, där 15 miljoner kronor årligen avsattes till Norrlandsfonden och 10 miljoner kronor årligen avsattes till Malmfonden, är dock en indikation på hur angelägen den socialdemokratiska regeringen var att bygga upp en tillverkningsindustri i norra Sverige. Vi kan genom detta resultat peka på att även om den ekonomiska politiken var inriktad mot att skapa en rörlighet för arbetskraften från norra Sverige, innehöll den ekonomiska politiken tydliga regionalpolitiska element för att skapa arbetstillfällen i framför allt Norrbotten.

Vi har noterat att detta ställningstagande föregicks av en stark intressegemenskap mellan Finansdepartementet och de norrländska intressegrupper som deltog i beslutsprocessens olika stadier. Även om Arbetsmarknadsstyrelsen ville avveckla Tremiljonersfonden med hänvisning till den etablerade arbetsmarknadspolitiken, valde regeringen att stödja de regionalpolitiska önskemål som Länsstyrelsen i Norrbottens län och övriga deltagande aktörer från detta län gav uttryck för. Även formuleringarna i kommittédirektiven till Malmfundsutredningen och i regeringens proposition 1961 återspeglade de önskemål som norrländska intressegrupper, särskilt de baserade i Norrbotten, hade lagt fram under beslutsprocessen. Dessa resultat bekräftar Maurits Nyströms iakttagelse om det privilegierade tillträde som det socialdemokratiska partidistriktet i Norrbotten hade till den socialdemokratiska regeringen. Genom beslutet om Norrlandsfonden visade Gunnar Sträng att han i framtiden var beredd att acceptera en betydande omfördelning av statliga medel till norra Sverige, vilket också skulle bli en dominerande princip inom fördelningspolitiken under de närmaste decennierna.



## To safeguard the future. The decision-making process concerning the LKAB funds, 1956–1961

When the Swedish state nationalised the mining company LKAB in 1957, it became the sole owner of one of the richest iron ore fields in the world. The government was aware that iron ore was a non-renewable resource and wished to conserve this wealth for future generations by allocating part of the revenue from LKAB to a mineral trust fund. This article investigates the decision-making process that created the LKAB trust fund. We demonstrate that, initially, the Social Democratic government had a dual goal with the LKAB trust fund. On the one hand, it wanted to use the revenue from LKAB to fund applied scientific and technical research to complement research and development within the private sector, thereby aiming to accelerate economic growth. On the other hand, the government were very concerned about the economic development of northern Sweden, where LKAB's mines were located. It wished to reduce the dependence on natural resource exports and to diversify the regional economy by providing capital for investments in the manufacturing industry.

However, the government eventually came to the decision that these disparate goals could only be realized by creating two separate funds. One fund, the so-called Ore fund (*Malmfonden*) was created to fund applied technical and scientific research. The other fund, the so-called Norrland fund (*Norrlandsfonden*), was created to provide investment capital for manufacturing industries in northern Sweden. The Social Democratic government had strong political ambitions to develop both these areas. To retain its commitment to national growth, it wanted the state to keep technological development in the economy at a sufficient level. The government also had a growing commitment towards spatial cohesion and began to implement active regional policies in northern Sweden. By stimulating investment in manufacturing industries, it hoped to break what was perceived as long-standing structural problems of regional unemployment and unbalanced outmigration.

*Keywords:* Sweden, Economic history, 20th century, public finance, mineral trust funds