

Statlig reglering av gruvverksamhet i en post-fordistisk ekonomi: Lokal utsatthet i hierarkins skugga

Jonas Anshelm and Simon Haikola

Book Chapter

Cite this chapter as:

Haikola, S., Anshelm, J. Statlig reglering av gruvverksamhet i en post-fordistisk ekonomi: Lokal utsatthet i hierarkins skugga, In Anshelm, J., Haikola, S. (eds), *Svensk gruvpolitik i omvandling: Aktörer, kontroverser, möjliga världar*, Gidlunds förlag; 2018, pp. 175-201. ISBN: 9789178443925

Copyright: Gidlunds förlag

The self-archived postprint version of this journal article is available at Linköping University Institutional Repository (DiVA):
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-152677>



Kapitel 7.

Statlig reglering av gruvverksamhet i en
post-fordistisk ekonomi
– lokal utsatthet i hierarkins skugga

Under 1900-talet försåg Norrland den svenska staten med råvaror som lade grunden för Sveriges utveckling till välfärdssamhälle. Den svenska ekonomin har dock efterhand alltmer inriktats på att skapa ekonomiska värden på andra sätt än genom råvaruutvinning och varuproduktion. Sverige har med andra ord omvandlats till det som ofta benämns som en post-fordistisk ekonomi,⁴⁶⁰ vilket ger upphov till frågor om vilket socialt ansvar staten ska ta på sig för platser som fortfarande är beroende av tung industri och varuproduktion för att upprätthålla sin lokala ekonomi och sysselsättning. Samtidigt har emellertid betydelsen av svensk gruvindustri understrukits i EUs råvaruinitiativ från 2008. Där bedöms självförsörjningen av råvaror inom EU som avgörande för framtiden.⁴⁶¹ Sverige står för omkring 91 % av Europas järnmalmproduktion och är en inom EU ledande producent av en rad andra strategiskt viktiga metaller.⁴⁶² Den svenska regeringen har också i linje med EUs råvaruinitiativ understrukt sina ambitioner att skapa incitament för en intensifierad gruvverksamhet i landet.⁴⁶³ Som ett svar på såväl EUs initiativ som den parlamentariska oppositionens krav på reformering av gruvpolitiken

lanserade alliansregeringen 2013 en Mineralstrategi, som syftade till att stödja och stimulera gruvverksamheten i landet, huvudsakligen genom nyliberalt färgad avreglering och undanröjande av potentiella hinder för gruvetableringar.⁴⁶⁴ Relationen mellan den svenska staten och lokalsamhällen som är beroende av utvinning och produktion av mineraler präglas således av utvecklingstendenser som kan antas motverka varandra, vilket gör dessa lokalsamhällens roll i statens industripolitik som helhet mycket oviss.

I detta kapitel undersöker vi statens förhållningssätt till gruvverksamheten i två perifera samhällen i Norrland, båda två starkt förankrade i en lång tradition av lokalt socialdemokratiskt styre. I Kiruna finns fyra järnmalmsgruvor tillhörande det statligt ägda LKAB och staden är Europas största järnmalmsproducent. Sedan 2006 har kommunen och bolaget förhandlat om att stora delar av staden ska flyttas, för att göra det möjligt att öppna en ny huvudnivå i LKABs största gruva, som sträcker sig in under stadens centrum. I Pajala, vår andra stad, påbörjade gruvbolaget Northland Resources 2006 planeringen av en ny järnmalmsgruva som enligt bolaget skulle bli Europas näst största efter LKABs kirunagruva. Gruvan i Pajala, som var den första av tre planerade, började producera järnmalm 2012, men gick under turbulenta omständigheter i konkurs 2014. Sedan dess har produktionen legat nere, även om en återstart nu ser ut att vara trolig (se kapitel 6, denna bok). Föreliggande studie sträcker sig över en tioårsperiod och följer därför händelseutvecklingen i kommunerna i både upp- och nedgång. I kapitlet följer vi ett analytiskt schema som föreslagits av bland andra den politiske teoretikern Bob Jessop och geografen David Harvey. Båda föreslår att analysen ska röra sig mellan den abstrakta och enkla, starkt teoretiska nivån, å ena sidan, och den konkreta och komplexa nivån, nära de empiriska fallen, å den andra.⁴⁶⁵ I enlighet därmed startar vi på den abstrakta och teoretiska nivån, genom att diskutera teori om statlig reglering och dess relation till gruvverksamhet i Sverige. Därefter tar vi steget vidare till den konkreta nivå som manifesteras i våra studier av de två kommunerna, för att så småningom återvända till den teoretiska nivån i den avslutande diskussionen.

Följande frågor kommer att vägleda analysen: Vilken form av reglering utövade staten i förhållande till Kiruna och Pajala under upp- och nedgångarna på den globala mineralmarknaden? Går det

att urskilja några skillnader i statens förhållande till de båda kommunerna med tanke på att Kiruna historiskt sett haft och alltjämt har stor betydelse för den svenska ekonomin, medan Pajala inte haft det, men däremot kom att spela en viktig roll i alliansregeringens mineralstrategi? Vilken roll spelade det välfärdspolitiska arvet, det historiska beroendet av gruvverksamheten som en del av den nationalekonomiska utvecklingen, EUs råvaruinitiativ för självförsörjning av metaller i Europa, samt slutligen samtida regeringars nyliberala orientering?

Teoretisk inramning

Reglering av gruvverksamheten i en nyliberal era

Den händelseutveckling som analyseras i detta kapitel, särskilt Northland Resources projekt i Pajala, bör förstås mot bakgrund av en övergripande avreglering av gruvverksamheten i Sverige.⁴⁶⁶ Denna avreglering låg helt i linje med en global nyliberal förändring beträffande förutsättningarna för utvinning av naturresurser i allmänhet,⁴⁶⁷ och mineralutvinning i synnerhet.⁴⁶⁸ I Sverige utgjorde regeringens Mineralstrategi från 2013 det tydligaste uttrycket för denna avregleringssträvan, och det är betecknande att alliansregeringens strategi vann brett parlamentariskt stöd över de partipolitiska blockgränserna.⁴⁶⁹ I strategin formulerade regeringen ett program för att attrahera utländska företag att investera i svenska gruvprojekt genom att avlägsna hinder för prospektering och erhållande av tillstånd för mineralutvinning.

Formellt sett var mineralstrategin en del av en avregleringsvåg på gruvområdet, som har kunnat urskiljas internationellt sedan mitten av 1980-talet. Denna har kännetecknats av att utvinningsaspekten i gruvverksamheten har minskat i betydelse medan investeringsaspektens betydelse ökat i motsvarande grad.⁴⁷⁰ Detta har inneburit att flera regeringars gruvpolitik alltmer gått ut på att göra inhemska naturresurser attraktiva för utländska investerare och riskkapitalister (snarare än att skapa förutsättningar för livskraftig och långsiktig produktion) genom tillgängliggörande av naturresurser, privatisering, skattesänkningar och minskade miljökrav.⁴⁷¹

Kapitalism och statlig reglering

Vår analys vägleds av Bob Jessops och David Harveys teorier om hur kapitalism materialiseras olika längs med tidsliga och rumsliga skalor, något som bestäms framförallt av två faktorer. För det första handlar det om den för kapitalismen grundläggande relationen mellan kapitalackumulation och värdeminskning, vilket enligt dessa författare sker i cykler och med en ojämn geografisk fördelning som gett upphov till de konkreta landskap som varit betecknande för kapitalismens olika utvecklingsfaser under de senaste århundradena. Ojämn fördelning av makt och materiell utveckling i förhållande till kategorier som centrum och periferi är sannolikt inbyggt i varje social ordning, men den är betydligt mer framträdande i kapitalistiska samhällen, eftersom kapitalet dras till ekonomiska och industriella, urbana centra genom självförstärkande marknadskrafter och politisk makt. Den institutionella och sociala ordning inom vilken kapitalismen verkar i ett visst samhälle över en längre tidsperiod kallar Jessop och Harvey för »ackumulationsregim«, en makroekonomisk term för »produktions- och konsumtionsmönster som kan reproduceras under en lång period«. ⁴⁷² Ackumulationsregimen bestäms av de breda utvecklingsmål som stater försöker uppnå i sin strävan efter ekonomisk tillväxt, och bidrar i gengäld till att prägla den ekonomiska logik som genomsyrar samhället. ⁴⁷³

För det andra bestäms den konkreta gestaltningen av kapitalismens cykler av ackumulering och värdeminskning på specifika platser av statens aktiva ingrepp. För även om ackumulationsregimen skapar en viss stabilitet över längre tid, så innebär det inte att samhällen någonsin kan vara immuna mot de volatilitetschocker som ligger i kapitalismens natur. När värdeminskningar inträffar, vilket de alltid gör i kapitalistiska samhällen, ger de upphov till kriser av olika karaktär och omfattning, och den kapitalistiska statens huvudsakliga uppgift har historiskt sett varit att reglera sådana kriser och begränsa deras verkningar i tid och rum, i syfte att möjliggöra fortsatt kapitalackumulation på nationell nivå. ⁴⁷⁴ Statlig reglering av kapitalism fungerar genom konkreta regleringstekniker, såsom exempelvis juridiska ramverk eller bank- och creditsystem, men också genom mjukare former av styrning av socialt beteende och normer. Avgörande är också social-, arbetsmarknads-, och

industripolitiska åtgärder som ägnas åt att dämpa effekten av värde­minskningar på konkreta geografiska platser. Sammantaget bidrar regleringen till att ge ackumulationsregimen en aura av legitimitet, oundviklighet och beständighet.⁴⁷⁵ Emellertid är det också viktigt att notera, att statlig reglering alltid innebär en medling mellan det abstrakta och i hög grad deterritorialiserade kapitalet, å ena sidan, och det kapital som är bundet på specifika platser, å den andra. Det innebär att statlig reglering alltid prioriterar vissa kapitalintressen på bekostnad av andra, och på så vis är regleringen inte endast konfliktmildrande, utan även i sig själv konfliktgenererande.⁴⁷⁶

Det är alltid upp till staten att avgöra vilka kriser som motive­rar ett aktivt ingripande för att mildra eller förskjuta deras kon­sekvenser, och det är därför möjligt att utläsa mycket om statens preferenser och prioriteringar ur dess reglering av kapitalistiska kriser. Den statliga regleringen är aldrig förutbestämd, och det är inte heller de konkreta uttryck som värde­minskningar tar sig i den kapitalistiska produktionens centra och periferier. Med Jessops ord delar olika former av kapitalistisk produktion »familjelikheter«, och vissa egenskaper är knutna till vissa regleringssätt och vissa ackumulationsstrategier, men det finns »ingen generell kapitalis­tisk produktion, endast partikulär«.⁴⁷⁷ Mot denna bakgrund är det intressanta med följande fallstudier att de skapar möjligheter till en inblick i den konkreta och kontextberoende regleringen hos en stat som försöker balansera en historia av långvarigt starkt industripo­litiskt engagemang mot de avregleringstendenser som följer med en nyliberalt orienterad politik, i den övergripande kontexten av en övergång till en post-fordistisk ackumulationsregim. Som Harvey konstaterar är »värde­minskning, av vilket skäl den än uppstår, alltid utmärkande för en viss plats, alltid platsspecifik.«⁴⁷⁸ Vårt syfte är följaktligen att undersöka och jämföra platsspecifika värde­minskningar på två gruvorter, Kiruna och Pajala, vilket möjliggör vissa reflektioner om statlig reglering på platser där post-fordistisk indu­striell reorientering, nyliberal avregleringsiver och regionalpolitiska förhoppningar, som en följd av satsningar på gruvindustri, möts.

Svenskt järn i det tjugonde århundradet
– en berättelse om en temporalt och spatialet
differentierad kris

Dessa teoretiska reflektioner utgör ett analytiskt ramverk som tillåter oss att förstå samtida svensk järnmalsbrytning som en industri som är under konstant press från en serie av kapitalistiska kriser på skilda rumsliga och temporala nivåer. På en högst abstrakt nivå är den samtida svackan för svensk gruvindustri resultatet av kapitalismens inneboende tendens att skapa kriser och den ständiga relokaliseringen av värde och tillhörande värdeminskning. På en mer konkret nivå framstår nedgången som resultatet av en decennielång strukturell kris som drabbat den fordristiska ackumulationsregimen, vilket föranlett regeringar över hela världen att, i Thatchers och Reagans efterföljd, söka nya vägar för kapitalackumulation, bortom den klassiska modell som byggde på att tillväxt skapades genom tung industri och massproduktion av konsumtionsvaror.⁴⁷⁹ Dessa nya strategier har tagit sig många olika uttryck, exempelvis »kunskapsekonomin«, men den viktigaste, och samtidigt den kanske minst artikulerade, tendensen har varit lanseringen av en ny ackumulationsregim (som baserats alltmer på så kallat »fiktivt kapital«⁴⁸⁰) där finansiell spekulation och maximerande av aktievärde snarare än återinvestering av vinster i företagsutveckling, premierats.⁴⁸¹ Etableringen av denna nya ackumulationsregim har underlättats av en nyliberal ideologi och en våg av avreglerande åtgärder.⁴⁸² Den har utmärkts av å ena sidan en aldrig tidigare skådad ackumulation av överflöd av kapital i särskilda geografiska centra och hos individer, och å andra sidan av en omfattande spridning av finansiella kriser och värdeminskningar. Nedmonteringen av hinder – legala, rumsliga och temporala – för kapitalets fria rörlighet har på ett radikalt vis förstärkt kapitalismens inneboende kristendenser, men också garanterat den nya ackumulationsregimens överlevnad, eftersom det visat sig möjligt att begränsa värdeminskningarna till vissa platser och sprida dem på ett asymmetriskt vis. Detta har skett genom en mekanism som inneburit geografiskt ojämn utveckling, där värdeminskningarnas största kostnader har lokaliserats till geografiska områden som saknat möjligheter att påverka politiska och ekonomiska beslut.⁴⁸³

På ytterligare en rumslig och temporal nivå kan vi se den svenska järnmalmsindustrins nedgång som resultatet av den värdeminskning som drabbat producenter av basmetaller globalt de senaste fem-sex åren. Den enorma värdeökning på världsmarknaden för metaller som inletts några år in på det nya seklet fortsatte efter ett mindre hack i kurvan vid tiden för den globala finanskrisen, fram till omkring årsskiftet 2012–2013. Styrande i denna värdeökning var framförallt efterfrågan från BRIC-länderna,⁴⁸⁴ och i synnerhet Kina, men den eldades även på av finansexperters prognoser om en så kallad »supercykel« på en metallmarknad som blivit allt känsligare för finansiell spekulation.⁴⁸⁵ När priset kom, oundvikligt till följd av omorienteringen av den kinesiska ekonomin i riktning mot mindre beroende av metallimport⁴⁸⁶ och av att den globala produktionsökningen förr eller senare måste innebära att tillgången översteg efterfrågan, blev det högt och brant. Nedgången i järnmalmspriset var märkbar redan vid inledningen av 2012, och till 2014 hade det halverats. Vid mitten av 2015 hade det fallit ytterligare 65 % sedan slutet av 2013.⁴⁸⁷ De dramatiska omsvängningarna på världsmarknaden orsakade stora värdeförluster och sociala sammanbrott, som alltid ojämnt fördelade globalt sett.⁴⁸⁸ De snabba och dramatiska höjningarna av järnmalmspriset under århundradets första decennium ledde till rekordvinster för LKAB i Kiruna och nytt hopp om en plötslig reindustrialisering av Pajala, medan prisfallen efter 2012 innebar hårda tider för det förstnämnda samhället och ekonomisk depression för det sistnämnda. De empiriska fall vi analyserar i det följande utgör således två samhällen där kapitalistiska värdeminskningar på olika rumsliga och temporala nivåer har materialiserats i högst lokala ekonomiska kriser eller svårigheter.

Kiruna och Pajala – en berättelse om två grannar och geografiskt ojämn utveckling

Kiruna och Pajala har liksom många andra små kommuner i det glesbefolkade Norrbotten drabbats hårt av förändringar i Sveriges industristruktur och övergång till en postfordistisk ekonomi. Det senaste decenniet har 10 000 arbetstillfällen inom den statliga sektorn försvunnit från den svenska landsbygden, något som slagit

särskilt hårt mot regioner som Norrbotten.⁴⁸⁹ Denna utveckling har dock både sina vinnare och sina förlorare. Regionala centra som Luleå har haft en inflyttning sedan 1960-talet. Kiruna har tack vare LKAB haft en relativt stabil utveckling under samma period, medan Pajala har förlorat halva sin befolkning, från 12 000 till 6000 invånare, sedan 1969.⁴⁹⁰ En stor del av dessa invånare har flyttat till Kiruna för att arbeta i gruvindustrin. Således är Kiruna och Pajala indragna i en komplex relation som präglas av geografiskt ojämn utveckling, där den senare orten står i ett beroendeförhållande till den tidigare, medan båda befinner sig i beroendeförhållande till regionala centra, som Umeå och Luleå, samt till Stockholm, i egen-skap av nationellt centrum.

2008 drog Northland Resources, ett tidigare kanadensiskt bolag, upp planerna för att etablera ett gruvcentrum med tre gruvor i Pajala. Planerna indikerade att en betydande demografisk och ekonomisk omsvängning skulle komma att äga rum i det krympande samhället. Äntligen skulle det kunna bli möjligt för Pajala att locka arbetare att slå sig ner på orten, istället för att se dem försvinna till Kiruna eller andra städer. Enligt företagets planer skulle Pajala bli Europas näst största centrum för järnmalmsproduktion. Den djärva satsningen innebar också att statens informella monopol på järnmalmsproduktion, som rått sedan mitten av 1900-talet, skulle komma att brytas.⁴⁹¹ Trots att projektet genomfördes rekordsnabbt och den första produktionslinjen togs i bruk hösten 2012 drabbades det dock snart av ekonomiska problem, delvis beroende på kraftiga konjunktursvängningar, och i slutet av 2014 återstod ingen annan utväg än att försätta Northland Resources i konkurs. Vid den tidpunkten stod det också klart att bolaget vilselett investerare genom att undanhålla ofördelaktig information om dess ekonomiska belägenhet. Hela projektet visade sig ha varit beroende av att rekordhöga internationella järnmalmspriser upprätthölls, vilket i efterhand framstår som inget annat än ett uttryck för rent önsketänkande (se kapitel 6, denna bok).

Kiruna är beläget 180 kilometer nordväst om Pajala och är Europas största centrum för järnmalmsproduktion. Sedan staten övertog ägandet av LKAB 1957 har den utgjort en viktig buffert i ekonomiska kris-tider. Kriserna har vanligtvis lett till omstruktureringar av bolaget. Den viktigaste av dessa var resultatet av ett beslut att upphöra

med export av obearbetad järnmalm för att istället exportera förädlade pellets. Beslutet om denna omstrukturering framtvängdes av en svår ekonomisk kris för LKAB som var följden av hårdnande globala konkurrensförhållanden under 1970-talet. LKAB ställdes inför ett akut hot om nedläggning och höll på att bli utkonkurrerat. Kraftiga rationaliseringsåtgärder och övergången till produktion av pellets gjorde det möjligt för bolaget att rida ut stormen och åter bli lönsamt. Denna händelse, när LKAB var närmare konkurs än någonsin, påvisar två viktiga saker om den svenska staten som ägare av gruvbolag. För det första visade staten en förmåga att erbjuda ett avgörande skydd mot hastiga svängningar på världsmarknaden, för det andra att den var beredd att hålla bolaget under armarna endast under förutsättningen att en ekonomisk rationalisering av verksamheten genomfördes, trots att detta förorsakade vrede bland anställda som blev uppsagda i samband därmed.⁴⁹²

Kiruna

2005 informerade LKAB kommunledningen om att fortsatt gruvverksamhet i Kiruna förutsatte öppnandet av en ny huvudnivå för malmbrytning 1365 meter under markytan. Sedan dess har diskussionerna om statens inflytande på och ansvar för gruvverksamheten i Kiruna helt dominerats av hur den stadsomvandling som den nya expansionen nödvändiggör ska genomföras. Kommunledningen, LKAB, olika lokala intressegrupper, gruvfacket, riksdagen och regeringen har fortlöpande varit djupt inbegripna i en debatt om den omvandling som bland annat innebär att stora delar av staden måste flyttas på grund av sprickbildning. De två viktigaste temana i dessa meningsutbyten har rört ägandet av LKAB och finansieringen av stadsomvandlingen.

Inför 2006 års riksdagsval deklarerade allianspartierna våren 2005 sin avsikt att privatisera flera stora statliga företag, däribland LKAB, om de fick bilda regering.⁴⁹³ På denna punkt visade dock opinionsmätningarna stöd för den sittande socialdemokratiska regeringen, som starkt kritiserade idén om att privatisera infrastruktur och naturresurser av stor regional och nationell betydelse. Detta ledde till att alliansen backade från sina ursprungliga planer och istället offentliggjorde en lista som upptog företag som trots allt

skulle behållas i statlig ägo. Efter att alliansen vunnit riksdagsvalet förklarade man också sin avsikt att låta LKAB förbli statligt. Den nyutnämnda näringsministern, Maud Olofsson, klagade också att Kiruna hade rätt att förvänta sig ett tydligt och ansvarsfullt agerande från statens sida, samt att den komplicerade stadsomvandlingen motiverade ett statlig ägande av LKAB.⁴⁹⁴

Frågan om det statliga ägandet återuppväcktes inför riksdagsvalet 2010. Denna gång var det oppositionella socialdemokratiska politiker, på såväl lokal som nationell nivå, som påstod att alliansregeringen planerade att privatisera LKAB om den omvaldes. Detta påstående föreföll välgrundat med tanke på att LKABs dåvarande styrelseordförande, Björn Sprängare, deklarerade att en privatisering skulle underlätta stadsomvandlingen eftersom den skulle innebära ett klargörande av ansvarsförhållanden samt tillåta en ekonomiskt mer rationell styrning av bolaget. Sprängare var rädd för att bolaget, eftersom det var statligt ägt, skulle påtvingas ett ansvar som vida översteg vad privata bolag skulle behöva leva upp till och att detta skulle leda till en rad kostsamma och företagsekonomiskt irrationella beslut.⁴⁹⁵ De socialdemokratiska politiker som misstänkte att regeringen hade privatiseringsplaner motsatte sig dessa, eftersom de bedömde dem som ekonomiskt ofördelaktiga och ansåg att de helt och hållet saknade stöd hos befolkningen i Norrland.⁴⁹⁶ När lokala socialdemokratiska politiker och lokala fackföreningar ansträngde sig för att göra ägandet av LKAB till en central valfråga upprepade dock statsminister Fredrik Reinfeldt och andra berörda statsråd sitt löfte om att behålla LKAB i statlig ägo.⁴⁹⁷

I samband med 2010 års riksdagsval avfärdade alliansens företrädare den socialdemokratiska ståndpunkten att nationellt betydelsefulla naturresurser borde ägas av staten. Istället framhöll regeringspartiernas företrädare att det statliga ägandet av LKAB endast kunde motiveras med utgångspunkt i stadsomvandlingen och Kirunas unika situation, vilken nödvändiggjorde statlig inblandning. Eftersom alliansen höll sig till denna idé även efter valet blev LKABs privatisering fortsättningsvis en icke-fråga. Genom att noggrant balansera ideologisk övertygelse och realpolitik lyckades alliansen motverka social oro i Norrbotten, samtidigt som man i övrigt bekände sig till idén om att statligt ägda bolag borde privatiseras. LKABs mycket stora vinster, som vid denna tidpunkt förstärkte

statskassan med åtskilliga miljarder i ett läge som präglades av en global ekonomisk lågkonjunktur, bör rimligtvis ha varit något som också vägdes in i regeringens beslut att låta bolaget förbli statligt. Tillsättningen av Marcus Wallenberg som efterträdare till Björn Sprängare som LKABs styrelseordförande bör i detta sammanhang tolkas som ett sätt att förena idéerna om ett statligt ägande och en nyliberal doktrin. Landets främsta symbol för det privata kapitalet gavs det yttersta ansvaret för dess främsta statliga bolag, vilket innebar både en pragmatisk och en symboliskt betydelsemättad lösning på ett för regeringen ideologiskt svårhanterligt problem.⁴⁹⁸

Argumentet att statligt överinseende och statlig styrning behövs för att åstadkomma en hållbar stadsomvandling i Kiruna klingar dock ihåligt med tanke på att flera regeringar efter varandra, oberoende av politisk färg, de facto ansträngt sig för att distansera sig i förhållande till händelseutvecklingen på platsen. Frånvaron av ett juridiskt ramverk som på ett lämpligt sätt skulle kunna reglera de komplexa frågorna beträffande finansieringen av infrastrukturändringar av den omfattning som en stadsflytt inbegriper har av flera centrala aktörer pekats ut som ett problem sedan 2007. Gapet mellan vad LKAB enligt Minerallagen var förbundet att ge ekonomisk kompensation för och vad som faktiskt behövdes förstods som mycket stort och ingen kunde svara på vem som då hade ansvar för att stå för finansieringen. Lokala företrädare för partier längs hela den politiska skalan, riksdagsledamöter med lokal anknytning, den lokala pressen och gruvfacket har sedan dess, gång på gång, uttryckt sin oro för finansieringen och frågat sig hur Kirunas invånare ska kunna hållas skadeslösa. De har samtliga argumenterat för att det enda rätta vore att den stat som gjort enorma vinster på malmutvinningen i Kiruna också borde avsätta ett reservkapital för att säkerställa finansieringen av en hållbar omvandling av staden. Röster har ideligen höjts för fondering av medel för att finansiera stadsflytten, istället för stora aktieutdelningar till staten.⁴⁹⁹ Kommunledningen har varit mest bekymrad över den osäkerhet som rått beträffande kompensationen för de invånare som tvingas flytta till nya bostäder med betydande fördyringar som följd, samt hur nya kommunala byggnader, den nya dragningen av E10 och den nya tågstationen ska finansieras.⁵⁰⁰

Dessa anspråk och argument har klingat ohörda. Flera regeringar

efter varandra har, i skarp kontrast till deras påståenden om varför statligt ägande av LKAB är nödvändigt, deklarerat att förhandlingarna om hur kostnaderna för stadsomvandlingen ska fördelas är en angelägenhet som är fullt reglerad av Minerallagen och som enligt denna står helt mellan kommunen och LKAB, vilket enligt sitt äganddirektiv ska styras enligt strikt företagsekonomiska hänsyn.⁵⁰¹ Skillnaden mellan alliansregeringens hållning, 2006–2014, och den position den socialdemokratiskt ledda regeringen intagit efter 2014 har på denna punkt varit anmärkningsvärt små, vilket fick gruvtolvans ordförande Jan Thelin att utbrista att den sittande regeringen »inte gjort ett förbannat skit för att hjälpa kommunen«. ⁵⁰² Regeringens ovilja att fondera medel för att finansiera stadsflytten har skapat stor bitterhet i Kiruna. Lokalpolitiker över hela det ideologiska spektrat, det lokala gruvfacket, individuella debattörer med anknytning till Kiruna, bostadsbolag och lokala intressegrupper av skiftande slag har alla uttryckt sin besvikelse över att Kiruna övergivits av statens företrädare oberoende av vem som har befunnit sig i regeringsställning.⁵⁰³ Trots att den socialdemokratiskt ledda regeringen som kom till makten 2014 lovade att etablera ett fungerande regelverk för stadsomvandlingen och att ge ekonomiskt stöd för byggande av små hyreslägenheter, har den blivit utsatt för samma slags kritik som alliansregeringen av de lokala aktörerna.⁵⁰⁴ Denna lokala förbittring har ytterligare späts på av omständigheten att staten uppenbarligen upprätthåller ett slags distanserad inblandning i utvecklingen i Kiruna, vilket tydliggjordes när Trafikverket plötsligt beslutade om sträckningen för motorvägen E10 på ett sätt som inte tillfredsställde någon av de lokala aktörsgrupperna, samtidigt som frågan om finansiering lämnades olöst. Enligt samstämmiga röster från lokalpolitiker i Kiruna kan ett sådant beslut inte ha kommit någon annanstans ifrån än regeringen.⁵⁰⁵

Inom kommunfullmäktige i Kiruna har kritik riktats mot kommunledningen för att denna varit alltför följsam gentemot LKAB.⁵⁰⁶ Den vanligaste uppfattningen av förhandlingarna på denna politiska nivå har emellertid varit att beroendet mellan Kiruna och LKAB är ömsesidigt, och det finns till och med de som uttryckt sympati för LKAB med tanke på att bolaget tvingats att ta ett stort ansvar för frågor som det saknar kompetens att hantera.⁵⁰⁷ Istället har regeringen anklagats för sin bestående oförmåga att ge tydliga instruk-

tioner för hur LKAB ska kompensera staden och dess invånare, och för sin totala brist på intresse för den lokala händelseutvecklingen, något som symboliserats av statens fysiska frånvaro på platsen.⁵⁰⁸ Intrycket av en distanserad statlig hållning har ytterligare förstärkts genom frånvaron av informell kommunikation mellan alliansregeringen och den socialdemokratiska kommunledningen under perioden 2006 till 2014.⁵⁰⁹

I förhandlingarna har kommunen länge trots allt trott sig besitta ett trumfkort i sitt lokala planmonopol, vilket inneburit att LKABs förvärv av markområden som varit nödvändiga för att bygga den nya huvudnivån i gruvan behövt godkännas av kommunen. Det finns dock skäl att fråga sig i vilken utsträckning detta har utgjort ett reellt hot, både med tanke på att kommunen är lika beroende av fortsatt gruvverksamhet som bolaget och att geologiska förändringar redan gått så långt att en förflyttning av staden blivit nödvändig. Därtill kommer att näringslivsminister Maud Olofsson vid ett möte mycket tydligt klargjorde för Kirunas kommunalråd Kristina Zachrisson att regeringen aldrig skulle tillåta att planmonopolet användes för att stoppa utvidgningen av gruvverksamheten i Kiruna.⁵¹⁰

Trots känslan av att regeringen övergivit Kiruna, upplevelsen att lagstiftningen är otillräcklig och den svåra förhandlingspositionen gentemot ett statligt ägt bolag råder det en utbredd insikt inom den kommunala förvaltningen att det var lyckosamt för staden att viktiga delar av förhandlingen med LKAB om stadsomvandlingen kunde ske under den period då järnmalmpriserna var höga och vinsterna steg för varje år. Många inom den kommunala ledningen anser att avtalet om ekonomisk kompensation för kommunala byggnader som måste rivas, vilket undertecknades 2013, utgjorde en stor framgång för kommunen. Avtalet, som garanterade en ersättning på 3,74 miljarder kronor, skulle enligt dem ha varit i det närmaste omöjligt att få till stånd bara ett år senare, när järnmalmpriserna rasade.⁵¹¹ Idag när LKAB kämpar med sjunkande vinster råder det stor oro i Kiruna över hur det ska gå med de förhandlingar där överenskommelser ännu inte träffats. Till de viktigaste av dessa förhandlingar hör finansieringen av ombyggnaden av motorvägen E10 och den nya centralstationen.⁵¹²

Pajala

Genom offentliggörandet av en förundersökning som visade på goda ekonomiska förutsättningar för att anlägga en järnmalmsgruva i Pajala ingöt Northland Resources 2008 hopp om en ekonomisk och demografisk vitalisering i en kommun som hade kämpat med ett sviktande skatteunderlag och en krympande befolkning i snart fyra decennier. Så snart det stod klart att bolagets planer var seriösa ställdes kommunen inför stora krav på att anpassa den kommunala verksamheten till ett storskaligt industriprojekt i mångmiljardklassen. Befolkningen i den lilla kommunen som utgjordes av 6000 invånare förväntades öka med 50 % på några få år, vilket ställde stora krav på insatser inom bostadsbyggande, kommunikationer och kommunal service.⁵¹³ Utmaningarna för den begränsade kommunala förvaltningen var närmast chockartade. De lokala politikerna i Pajala riktade mot denna bakgrund vid upprepade tillfällen uppmaningar till regeringen att med hjälp av ett särskilt Pajalapaket stödja kommunen för att möjliggöra det gruvprojekt som lovade att bli en stor tillgång inte bara för Pajalas utan för hela landets ekonomi. I samband med detta framfördes återkommande klagomål på att riksdagspolitikerna i Stockholm inte förstod, eller ville förstå, de risker projektet innebar för en kommun av Pajalas storlek eller svårigheterna för en liten kommunal organisation att på ett fullgott sätt analysera komplexiteten i ett projekt av denna storlek.⁵¹⁴ Enligt kommunalrådet Bengt Niska var det särskilt angeläget att regeringen bidrog med investeringar i bostadsbyggande, vägar, skolor och social service, eftersom detta var nödvändigt för att göra Pajala till en attraktiv plats att bo på och därmed undvika att Pajala förvandlades till ett slags oljeplattform på land.⁵¹⁵

Niska och hans efterträdare Kurt Wennberg argumenterade och propagerade kraftfullt för projektet. De uppvaktade ihärdigt regeringen för att denna skulle bistå med de investeringar de fann nödvändiga. Dessa ansträngningar fick också stöd från länsstyrelsen i Norrbotten. Landshövdingen P-O Eriksson och hans efterträdare på posten, Sven-Erik Österberg, engagerade sig direkt och mycket aktivt i projektets utveckling.⁵¹⁶ Samtidigt yrkade enskilda riksdagsledamöter med regional eller lokal koppling till Pajala på att regeringen skulle engagera sig ekonomiskt, framförallt genom investeringar i transportnätet och i bostadsbyggandet.⁵¹⁷

Under hela planeringsprocessen uppfattade dock Pajalas politiker och invånare det som att regeringen ignorerade eller var ointresserad av de konkreta svårigheter som kommunen ställdes inför i samband med planeringen och utvärderingen av gruvprojektet. Konsekvensen blev att man ansåg sig helt beroende av Länsstyrelsen för att få nödvändiga resurser och assistans.⁵¹⁸ Ändå prioriterades Pajala inom regeringens infrastrukturproposition 2012, vilket innebar att 1,3 miljard kronor inom Trafikverkets budget omfördelades till vägsatsningar för malmtransporter från pajalagruvan till en omlastningscentral i Svappavaara, något av en kompromissåtgärd istället för det järnvägsbygge som ansågs fördelaktigt men i stunden för dyrt.⁵¹⁹ Det fanns emellertid starka skäl för de aktörer som var involverade i gruvprojektet att förvänta sig att alliansregeringen skulle engagera sig i en större utsträckning i pajalaprojektet, eftersom det föreföll ligga så väl i linje med regeringens deklarerade syn på gruvindustrin som en betydelsefull drivkraft för regional utveckling och sysselsättning. Så länge som projektet utvecklades planenligt upphöjdes det också av regeringen till det främsta exemplet på hur dess mineralpolitik, så som den kom att formuleras i mineralstrategin, tänktes fungera.⁵²⁰ Statens stöd tog sig dock främst uttryck i en serie besök, där representanter från statsmakten underströk projektets nationella betydelse. Pajala hade under flera decennier framstått som bortglömt, men nu avlade såväl kungligheter, som prinsessan Victoria och prins Daniel, som ledande politiker, som statsminister Fredrik Reinfeldt, infrastrukturminister Catharina Elmsäter-Svärd och oppositionsledaren Stefan Löfven, visit.⁵²¹

I detta sammanhang är det också värt att notera med vilken skyndsamhet den första gruvan, av tre planerade, passerade genom tillståndprocessen. I ett helt unikt förfarande övertog den relativt okända Finsk-Svenska Gränsälvscommissionen ansvaret för utfärdandet av miljötillstånd från Länsstyrelsen, trots att kommissionen saknade både erfarenhet av gruvfrågor och expertis på området. Därigenom kunde miljötillståndet utfärdas betydligt snabbare än när ordinarie tillsynsmyndighet hanterade liknande ärenden. Ett sådant ovanligt förfarande måste ha godkänts, antingen explicit eller implicit, av regeringen. När länsstyrelsen i Norrbotten, som fråntagits sitt sedvanliga mandat, istället försökte infoga sina

huvudsakliga miljökrav i den kommunala detaljplanen kördes den över av bostadsminister Stefan Attefall.⁵²² I oktober 2012 togs den första gruvan i Pajala därefter i bruk.

En annan omständighet som också är värd att nämna i förhållande till gruvprojektet är ett möte som ägde rum vid ungefär samma tidpunkt, men blev uppmärksammat i svensk media först efter Northland Resources konkurs i slutet av 2014, när gruvpolitiken återigen blev en konfliktfråga i den offentliga debatten. Vid mötet samtalade regeringens utnämnda samordnare för gruvverksamheten, Christina Lugnet, med de tillsynsmyndigheter som rest frågetecken kring öppnandet av en andra gruva i Pajala, och det ägnades åt att ge gruvindustrins företrädare möjlighet att kritisera vad de ansåg vara en alltför långsam, svår och hindrande tillståndsprocess.⁵²³

Tillsammans pekar kanske inte händelser som dessa på en sammanhängande och genomtänkt statlig gruvpolitik för att underlätta gruvverksamhet, utan snarare på att det vid tidpunkten fanns ett möjlighetsfönster. Unikt höga världsmarknadspriser på järnmalm och omorienteringen av den svenska gruvpolitiken med syftet att öka privata investeringar i perifera delar av landet möjliggjorde att individuella initiativ på lokal eller regional nivå fick betydande inflytande på statens reglerande verksamhet. Oavsett om staten helhjärtat stödde idén om en ny gruva i Pajala eller ej innebar frånavarom av statlig reglering att projektet kunde genomföras av dem som hade ett starkt intresse av att så skedde. Detta föreföll också att helt och hållet överensstämma med alliansregeringens profil som tillskyndare av privat företagsamhet och regional utveckling. Efter som järnmalmspriserna nådde rekordnivåer under 2011 var det dessutom få röster som varnade för att råvarupriserna stod inför ett snart och hastigt fall. De varningar som trots allt utfärdades hörsammades inte heller.⁵²⁴

När prisfallet kom underminerade det emellertid snabbt investerarnas tilltro till det projekt som lett till att en järnmalmsgruva utvecklades från idé till produktion på rekordtid. När den första gruvan i Pajala, Tapuli, varit i drift några få månader visade det sig att Northland Resources led av en allvarlig likviditetsbrist. Företaget genomgick också strax därpå en första rekonstruktion och hölls flytande av en andra rekonstruktion, delvis som en följd av att prisra-

set fortsatte, och denna gång hade investerarnas tålmod tagit slut. Hösten 2014 försattes Northland Resources slutligen i konkurs.

Tiden efter att bolaget begärt en andra rekonstruktion liknar på många sätt åren som ledde fram till produktionsstarten, då de präglades av att Pajala kommun, framförallt genom sitt kommunalråd assisterad av landshövdingen, bedrev intensiv lobbying för att få till stånd såväl privata som statliga investeringar. Allteftersom riskkapitalisternas intresse för järnmalm avtog i takt med de sjunkande världsmarknadspriserna, fokuserades dessa ansträngningar på att få regeringens stöd för ett statligt övertagande av gruvan genom LKAB.⁵²⁵ I detta läge försökte den socialdemokratiska kommunledningen att utnyttja sina informella kontakter med den socialdemokratiskt ledda regeringen. Harry Rantakyrö, kommunalråd i Pajala sedan 2015, hade samarbetat med Stefan Lövven inom fackföreningsrörelsen och han gjorde under perioden flera försök att personligen få lägga fram Pajalas sak för statsministern genom att närvara vid samma arrangemang som denne. Desperationen i Pajala kom i viss mån att symboliseras av att Rantakyrö i samband därmed såg sig nödsakad att vidta den drastiska åtgärden att uppsöka statsministern på herrtoaletten.⁵²⁶

Samtidigt användes andra informella kanaler av en grupp av stora finansiärer ledd av det före detta socialdemokratiska statsrådet Anders Sundström. Sundström ledde under 2014 ett räddningsförsök som ointetgjordes av utländska investerares kallsinne. I en ledarartikel direkt riktad till näringslivsminister Mikael Damberg uttryckte han året därpå sin besvikelse över att även den socialdemokratiska regeringen abdikerat från sitt ansvar för Pajala.⁵²⁷

Genomgående har alliansregeringens och den socialdemokratiska regeringen reaktioner på krisen i pajalagruvan, sedan avslöjandena om Northland Resources allvarliga ekonomiska problem 2013, aldrig inneburit något mer substantiellt än sympatittringar. När järnmalmspriserna fortsatte att rasa avstod båda regeringarna från att engagera sig i alla former av räddningsaktioner, vare sig de förutsatte direkt statlig inblandning, vilket skulle ha möjliggjort att gruvan hölls vilande i väntan på att järnmalmspriserna vände uppåt igen, eller ett övertagande genom LKAB. Vissa debattörer, som Anders Sundström, argumenterade för att staten borde använda sitt ägande av LKAB för att tvinga bolaget att engagera sig i pajalagru-

vans öde, medan regeringen hävdade att varje beslut i en sådan riktning måste komma ifrån LKAB. När näringsminister Mikael Damberg pressades av Harry Rantakyrö för att staten förblivit passiv i frågan gjorde han gällande att regeringen gjort allt vad som stått i dess makt för att få LKAB att beakta alla möjligheter att engagera sig i pajalagruvan, och att bolaget inte funnit några sådana. För Pajalas invånare spelade det inte så stor roll vem som bar det huvudsakliga ansvaret i den stund de såg möjligheterna att återöppna gruvan minska dag för dag.⁵²⁸ Efter flera års tilltagande uppgivenhet och ökande rädsla för att det som vid tiden för konkursen sades vara ett ytterst osannolikt scenario, att gruvan skulle »styckas« och säljas i delar till olika köpare, faktiskt skulle bli verklighet, verkar det återigen som att Pajala faktiskt har en framtid som gruvsamhälle (se kapitel 6 i denna bok). Statens roll i denna senaste händelseutveckling har emellertid varit lika obefintlig som dess stöd när Pajala stod inför hotet om en definitiv nedläggning av gruvdriften.

Diskussion

En distanserad stat

Den distanserade hållning som den svenska staten intog i förhållande till såväl stadsomvandlingen i Kiruna som den snabba industrialiseringen och avindustrialiseringen i Pajala är ett uttryck för en tilltagande avveckling av det statliga ansvarstagandet. Denna trend har noterats i studier av statlig reglering i den rika delen av världen under åtminstone de senaste två decennierna. Trots att trenden är så väl belagd i den internationella forskningen framstår det som något överraskande att fenomenet framträder så tydligt i vår analys med tanke på att Sverige historiskt sett kännetecknats av att staten varit starkt engagerad i industripolitiska frågor och lagt sig vinn om att se till att en jämförelsevis ambitiös miljölagstiftning efterlevts.

Avvecklingen av det statliga ansvarstagandet har under tidigare decennier i den internationella forskningen beskrivits som »en urholkning av staten«⁵²⁹ eller skapandet av »ett institutionellt tomrum«.⁵³⁰ Tillbakadragandet av en tydlig och beslutsam statlig myndighetsutövning från den lokala politiken lämnar ett utrymme

som kommunfullmäktige sannolikt har svårt att fylla med tanke på dess relativt sett begränsade resurser.⁵³¹ Den brist på reglering som uppstår genom statens tillbakadragande sätter dock inte enbart press på kommunerna, som både ska tillhandahålla service och representera sina politiska väljare, utan i våra fall även på gruvbolagen, som kan hamna i den från ett strikt affärsperspektiv ovälkomna situationen att de förväntas eller avkrävs att ge något tillbaka till lokalsamhället.⁵³² I våra fall har ansvaret för de investeringar i den sociala basen för produktionen som är nödvändiga för fortsatt kapitalackumulation överlåtits till LKAB i Kiruna och till kommunen i Pajala. LKABs ansvar har genom regeringens ägardirektiv och upprepade avsiktsförklaringar definierats som en strikt rättslig sak, reglerad i Minerallagen, som logiskt sett motsäger det argument för statligt ägande av bolaget som både alliansregeringen och den socialdemokratiskt ledda regeringen, under Stefan Löfven, framhållit. I Pajala har den förhållandevis begränsade investeringen i vägnätet visat sig utgöra gränsen för direkt statlig inblandning i det gruvprojekt som förutspåddes att bli näst störst i Europa.

I både Pajala och Kiruna har kommunalpolitikerna krävt direkt statligt stöd i takt med att kommunen ställts inför stora ekonomiska utmaningar som uppfattats som i det närmaste omöjliga att hantera med de begränsade kommunala resurserna. Varför har då staten i allt väsentligt avstått från att hörsamma dessa krav? Vår analys tyder på att statens distans, i flera avseenden, i förhållande till gruvverksamheten i Norrbotten är av avgörande betydelse i sammanhanget. Det fysiska geografiska avståndet mellan regeringen i Stockholm och norrbottenskommunerna bör inte underskattas, eftersom de faktiska infrastrukturförändringarna på platsen är i det närmaste osynliga för statens representanter. Åtminstone är det utan tvekan så saken uppfattas på dessa geografiskt sett perifera platser. Detta är skälet till att den fysiska närvaron respektive frånvaron av statliga representanter på platsen tillmäts en så stor symbolisk betydelse, vilket tydliggörs av den skarpa kontrasten mellan de statliga representanternas återkommande närvaro i Pajala före Northland Resources konkurs och deras totala frånvaro efter konkursen.

Dessutom har det personliga avståndet spelat en viktig roll, åtminstone i Kiruna, där de kulturella och politiska olikheterna mellan den socialdemokratiska kommunledningen och den liberal-

konservativa alliansregeringen försvårade de informella kontakterna mellan parterna.⁵³³ I Pajala förefaller inte informella kontakter ha saknats i samma utsträckning, men de var trots det inte tillräckliga för att mobilisera stöd för en statligt ledd räddningsaktion efter Northland Resources konkurs, trots statens deklarerade avsikt att utvidga gruvverksamheten i Sverige, i linje med EUs råvaruinitiativ och Sveriges mineralstrategi. En belysande jämförelse kan göras med Finland, där staten övertog gruvan Talvivaara, efter att den privata ägaren försatts i konkurs, och åtminstone inledningsvis deklarerade sin avsikt att fortsätta gruvverksamheten.

Frånvaron av statligt engagemang i Pajala och Kiruna kan också förklaras av det vi anser vara den mest avgörande formen av avstånd i sammanhanget, den som rör förståelsen av industripolitikens uppgift. Den svenska staten har både i Pajala och Kiruna visat ett markant ointresse av att investera i den sociala basen för den form av ackumulationsregim som de båda kommunerna är uppbyggda kring. I båda fallen har statliga företrädares retoriska utsagor om vikten av statligt stöd och ansvarstagande vederlagts av statens agerande. Gruvprojektet i Pajala behandlades som en möjlighet för regional utveckling, och bedömdes också vara av regional betydelse, snarare än som ett viktigt initiativ för hela landets ekonomi. Beträffande Kiruna har statens företrädare tydligt deklarerat att stadsomvandlingen uteslutande är en angelägenhet mellan kommunen och LKAB, som enligt sitt ägardirektiv ska skötas på strikt affärsmässiga grunder. Det avstånd som skapas mellan staten och de lokala aktörerna genom en sådan tolkning av ansvarsförhållandena innebär också ett avståndstagande från en ackumulationsregim som postulerar att storskaliga projekt inom tung industri utgör en central drivkraft i den nationella ekonomin. En sådan ackumulationsregim nödvändiggör en sammanhängande industripolitik och en statlig inblandning i den lokala ekonomin i en utsträckning som i nyliberala ekonomier betraktats med misstänksamhet i flera decennier.⁵³⁴ Med alliansregeringen fick denna misstänksamhet fullt genomslag i svensk politik, vilket skapade ett betydande avstånd i förhållande till de landsändar som fortfarande var ekonomiskt och socialt beroende av tung industri samt en industri- och regionalpolitiskt aktiv stat.

Vad vi ser är således en stat som intar ett flexibelt, pragmatiskt

och distanserat förhållningssätt till gruvverksamhet inom sina territoriella gränser. Den identifierade Northland Resources som ett riskföretag som skulle kunna fungera som drivkraft för regional utveckling, medan LKAB behandlades som en pålitlig kassako.⁵³⁵ Båda fallen har visat sig vara av endast marginellt intresse för staten i relation till en nationell industripolitik. Anmärkningsvärt nog, och något paradoxalt, har det statliga ägandet av LKAB använts som ett effektivt sätt för staten att avhända sig direkt ansvar, eftersom regeringen kunnat hänvisa till ägardirektivet för att undvika inblandning. På så sätt har stadsomvandlingen av Kiruna kunnat avgränsas strikt som bolagets ansvar, samtidigt som ett beslut om en eventuell räddning av pajalagruvan, åtminstone officiellt, lämnats till LKABs bolagsstyrelse.⁵³⁶

Statlig makt i hierarkins skugga

Statlig makt och reglering kan på ett fruktbart sätt förstås i termer av kapaciteter och förpliktelser. Historiskt sett har staten i dess moderna form i stor utsträckning konstituerats genom en utvidgning av dess förmåga att kontrollera utvinningen av naturresurser.⁵³⁷ Samtidigt har statens förpliktelser fluktuerat i takt med att dess ideologiska och politiska åtaganden att mildra effekterna av konjunktursvängningar för samhällen som varit starkt beroende av utvinning av råvaror har förändrats beroende på om interventionistiska eller icke-interventionistiska idéer dominerat.⁵³⁸ Utifrån den tidigare analysen kan två slutsatser dras beträffande den svenska statens sätt att reglera gruvverksamhet under den studerade perioden.

För det första överensstämmer analysen med flera politiska geografers påstående att statliga kapaciteter i den nyliberala eran i hög grad utsträcks genom informella kanaler och tar formen av dold maktutövning, samtidigt som den formella makten delegeras till beslutsprocesser som ligger bortom statens direkta inflytande. På så vis kan också statliga förpliktelser dras tillbaka. Den ovanligt snabba tillståndsprocessen som ledde till att Northland Resources gruvprojekt godkändes, samt det uttryckliga statliga stödet för en expansion av gruvsektorn så som det artikulerades i regeringens mineralstrategi 2013 påvisar betydelsen av flexibel och indirekt maktutövning

under nyliberala omständigheter. Det handlar således om en form av maktutövning som ligger bortom de formella kanalerna för inflytande, och som tar sig skiftande former. Samtidigt bekräftar statens flexibla förhållningssätt till formella regleringsmekanismer – vilket exempelvis kom till uttryck i beredvilligheten att omfördela 1,3 miljard kronor till vägnätet i Pajala, och i deklarationen att LKAB måste förbli i statlig ägo – iakttagelsen att nyliberalismen sällan, om någonsin, är beständig och konsekvent, utan snarare »hybridiserad«⁵³⁹ och »kringskuren«,⁵⁴⁰ eftersom den lokalt och pragmatiskt är kombinerad med andra idéer och traditioner.⁵⁴¹

För det andra överensstämmer vår analys helt och hållet med Bob Jessops och Aihwa Ongs iakttagelser att statens kapacitet förblir oförminskad men dold under nyliberala maktkonstellationer, i motsats till vad ideologin gör gällande.⁵⁴² Det finns starka skäl för att inte betrakta statens tillbakadragande från de lokala förehavandena i Kiruna och Pajala som en faktiskt förlust eller minskning av statlig makt, utan snarare som uttryck för ett självvalt, pragmatiskt och distanserat förhållningssätt, vilket inte desto mindre lämnar utrymme för statlig reglering genom »metastyrning«.⁵⁴³ Sådan styrning sker framförallt indirekt på så vis att lokala regeringar, även om de formellt får utökat inflytande över lokala angelägenheter, förmås utöva reglering som är sanktionerad av den centrala staten.⁵⁴⁴ Under den period som undersökts här har flera regeringar efter varandra ignorerat sina ideologiska grunder och istället bibehållit kontrollen över naturresurser som genererat stora vinster till statskassan. Dessa regeringar understödde också ett privat riskföretag med stor potential och liten statlig risk, i och med att staten prioriterade att minimera sina förpliktelser. Staten konstituerade sig själv som en »utomekonomisk kraft« i förhållande till kommunerna samtidigt som den upprätthöll sin reglerande makt.⁵⁴⁵ Ett sådant förhållningssätt möjliggör för staten att med Bob Jessops ord agera »i hierarkins skugga«,⁵⁴⁶ mindre synlig, men inte mindre mäktig, i synnerhet som beslutet att inte agera påverkar de berörda kommunerna i lika hög grad som varje beslut om ett mer aktivt engagemang.

Den tydligt upplevda statliga frånvaron på platser där staten undandragit sig sina förpliktelser och avstått från att använda sin formella makt förklarar de många anklagelserna om att »staten

abdikerat« som artikulerades av kommunala företrädare i Kiruna och Pajala. Det förklarar också varför frustrationen och känslan av utsatthet förenar de båda kommunerna, trots att det råder stora skillnader beträffande hur hårt de drabbats av prisfallet på järnmalm och statens frånvaro. Utsattheten bör förstås som följderna av framväxten av en postfordistisk form av reglering, vilken favoriserar urbana centra framför perifera regioner beroende av tung industri. Statens agerande i förhållande till såväl Kiruna som Pajala avslöjar en beredvillighet att underlätta resursutvinning i konjunkturuppgångar genom begränsade statliga investeringar, men samtidigt, och viktigare, en brist på intresse av eller tro på den långsiktiga varaktigheten hos den form av kapitalackumulation som sådana gruvstäder vilar på.⁵⁴⁷ Frustrationen uppstår huvudsakligen som en följd av att statens tillbakadragande från fickor av traditionell fordistisk kapitalackumulation inte har kopplats till en motsvarande utlokalisering av kapaciteter. Peter Somerville beskriver detta som en process som samtidigt centraliserar och lokaliserar, vilken skapas när staten drar sig tillbaka för att genom »metastyrning« förmå lokala bolag och myndigheter att utföra centralt godkända uppgifter.⁵⁴⁸ Denna dubbla rörelse gör risktagandet lokalt och centraliserar vinsten, istället för att som under ideala former av nyliberalism privatisera vinsterna och socialisera kostnaderna,⁵⁴⁹ vilket innebär att kommunerna försätts i en ytterst utsatt position, då de konfronteras med konjunktursvängningarna på världsmarknaden. I en situation som präglas av frånvaron av en stark stat blir värdkommunens etablerade förmåga att begränsa konsekvenserna av värdeminskningarna, och åtföljande miljöförstöring, avgörande för de lokala och konkreta följderna av gruvkriser. I detta avseende speglar utvecklingen i Pajala och Kiruna en global utvecklingstrend, som innebär att nyliberal gruvpolitik under konjunkturuppgångar leder till dramatiska ökningar av investeringar i nya regioner och relativt små ökningar i etablerade gruvregioner, men också till våldsamma värdeminskningar i de förra och relativt skonsamma landningar för de senare i kristider.⁵⁵⁰

I motsats till vad som föregivits i den svenska mineralstrategin och av företrädarna för en ny svensk gruvpolitik samt vad som antagits av de många kritikerna av denna visar vår analys att den faktiska statliga regleringen av gruvverksamheten i landet inte alls

fokuserats på ett starkt och varaktigt stöd till gruvindustrin.⁵⁵¹ Det som stått i centrum för regeringens ansträngningar på området har tvivelsutan varit att locka utländskt kapital till Sverige, men däremot inte långsiktiga industripolitiska ambitioner eller regionalpolitiska hänsyn. Staten har visserligen givit ett retoriskt stöd till gruvföretag och aviserat statligt engagemang, men dess övergripande prioritering har varit att begränsa sina förpliktelser. Denna form av statlig reglering av gruvverksamheten har knappast några förutsättningar att vinna stöd hos gruvindustrins kritiker, eftersom den innebär att staten undandrar sig ett övergripande ansvar, men den väcker också, som framgått, missnöje på gruvorter som anser sig övergivna. Den nuvarande formen av postfordistisk och nyliberal statlig reglering av den svenska gruvindustrin utgör således en ganska olycklig blandning av officiellt stöd för ökad gruvbrytning, vilket väcker vrede hos en växande motståndsrörelse mot gruvetableringar, och ett statligt tillbakadragande från ansvar från de lokala förutsättningarna för gruvverksamheten, vilket skapar frustration hos alla berörda parter. Gruvbolagen och gruvorterna som hoppas på statligt stöd i de konjunkturella kriser som oundvikligen infinner sig förr eller senare lär inte vara nöjda med en gruvpolitik av ett sådant slag. Det samma gäller för alla dem som oroar sig för gruvbrytningens miljökonsekvenser och sociala följder.

Avslutning – det allmänna och det särskilda

Efter att ha startat på den generella, teoretiska nivån och därefter fördjupat oss i två konkreta fall kommer vi nu att avsluta detta kapitel med att diskutera några viktiga frågor som rör relationen mellan teori och kontextberoende analys. Hur generella är våra slutsatser, och om de verkligen är generella, vilken är i så fall poängen med analyser av konkreta empiriska fall för att understryka slutsatsernas giltighet?

Det mest direkta sättet att besvara frågan är att medge att teorin tillåter oss att förstå relativt lite av vad som pågår i de konkreta fallen, men att dessa fall således ger oss insikter om de allmänna tendenser som beskrivs av teorin. Dessutom kan det konstateras att medan kapitalismen i dess mest abstrakta bemärkelse är generell är statlig reglering till sina verkningar ad hoc och ständigt föränderlig.

Även om formerna för den svenska statens reglering speglar utvecklingen i andra kapitalistiska länder finns det således inget som gör den oundviklig eller förutbestämd.

Om vi fördjupar svaret något kan vi emellertid se att relationen mellan det generella och det särskilda i analysen är korrelerad till en djupare logik inom kapitalismen, nämligen det globala kapitalets rörelser och de lokala kriser dessa föder. Kapitalismens tendens att globalisera, likställa och abstrahera har internaliserats i den postfordistiska svenska statens förhållningssätt till den lokala händelseutvecklingen i Pajala och Kiruna. Detta förhållningssätt har präglats av statens avsikt att distansera sig och att endast uppfatta dessa kommuner på ett abstrakt vis, för att undvika att bli indragen i de konkreta och komplexa verkningarna av den nya gruvpolitiken. I Kiruna gällde det den påtvingade flytten av staden, i Pajala den hastiga industrialiseringen och avindustrialiseringen. Utan tvekan är det på detta sätt som statens agerande förstås i de båda samhällena, vilket lett till att besvikna kommunledningarna känt ett starkt behov av att »tvinga« regeringen företrädare att uppmärksamma den lokala verkligheten.⁵⁵²

Det finns flera starka motiv för en aktiv och varaktig statlig inblandning i de sociala lösningarna för Pajala och Kiruna. Till dessa hör Sveriges starka industri- och välfärdspolitiska tradition, EUs råvaruinitiativ, att tillmötesgå väljarnas krav i de berörda regionerna samt påtryckningar från dessa regioners myndigheter, företag och politiker. Med tanke på dessa motiv anser vi oss kunna dra slutsatsen att den svenska statens konsekventa distanserade förhållningssätt till händelseutvecklingen i de två samhällena illustrerar två tendenser inom postfordistisk och nyliberal statlig reglering. Den första innebär att staten frigör sig från kopplingar till platser som är beroende av äldre fordistiska regimer för kapitalackumulation, den andra att staten förstärker den i kapitalismen inneboende logiken att göra det konkreta abstrakt och förvandla fysisk, levd plats till abstrakt rum.⁵⁵³ Den svenska staten har visat sig vara likgiltig i förhållande till de konsekvenser som dess övergång från en form av reglering till en annan fått och får i perifera industriregioner. Denna likgiltighet signalerar att en avgörande förändring ägt rum inom svensk statlig reglering, från en modell som karakteriserats av djupt förankrade prioriteringar av industriell utveckling,

allmän välfärd och ett statligt engagemang för att begränsa de negativa sociala effekterna av marknadens volatilitet,⁵⁵⁴ till en modell där industriell utveckling separeras från staten och där marknadens rörelser i stor utsträckning tillåts ha sina lokala verkningar. Förändringen omskapar på ett radikalt sätt den etablerade bilden av den svenska välfärdsstaten och den ger upphov till en väsentlig fråga: om postfordistisk och nyliberal reglering är så utbredd även i Sverige, var finns i så fall undantagen?