

Stålverk 80 — regionalpolitik eller industripolitik?

I debatten kring beslutet om ett stålverk i Luleå — Stålverk 80 — har det från kritikernas sida främst framhållits att det hade varit bättre att satsa resurserna på verksamheter som ger fler sysselsättningstillfällen för de investerade medlen. Osäkerheten om de regionala spridningseffekterna av Stålverk 80 och om effekterna på näringslivet i övrigt har även uppmärksamats. En bedömning av det riktiga i satsningar av detta slag blir emellertid haltande om de inte kopplas till de mål samhället har för både den regionala och industriella utvecklingen i landet.

De regionalpolitiska målen framgår av proposition 1972: 111 där det sägs att regionalpolitiken går ut på att utforma ett ortssystem där orter av olika karaktär kompletterar varandra så att de i

möjligaste mån kan ge människorna samtidig tillgång till yrkesarbete, god service och en positiv yttre miljö. En viss koncentration av insatserna till i första hand sk primära centra är en förutsättning för en decentraliserad ortstruktur med utsikter att bli bestående.

Om en ökande del av ofrånkomliga befolkningsomflyttningar skall kunna hållas inom respektive länsgränser i stället för att dras till storstadsområdena, måste i de flesta fall näringslivet byggas ut i dessa alternativorter.

Det allmänna målet för industripolitiken kan sägas vara att stimulera utvecklingen av en internationellt konkurrenskraftig svensk industri. Den övergripande uppgiften för industripolitiken är därvid att främja en effektiv produktionsstruktur och att utveckla branscher med goda framtida tillväxtpotentialer.

I det följande begränsas framställningen till en belysning av i vilken utsträckning de regionalpolitiska och industripolitiska målen kan uppfyllas med avseende på Norrbottens län genom satsningen på Stålverk 80. Underlaget för denna belysning är hämtat från det material som nu presenterats av Expertgruppen för regional utredningsverksamhet [SOU 1974: 1, med bilagedelar]. Där redovisas forsknings- och utredningsresultat som visar på olika möjligheter att utvärdera effekterna av projekt som Stålverk 80. I det följande återges några av dessa resultat.

Ger Stålverk 80 upphov till ett teknologiskt utvecklingsblock?

En väsentlig fråga att ge svar på för en utvärdering av de långsiktiga effekterna

CHRISTER STIGHÄLL är planeringschef i Norrtälje kommun. Han var tidigare bitr sekreterare för Expertgruppen för regional utredningsverksamhet, ERU, inom arbetsmarknadsdepartementet och är fortfarande knuten till ERU som utredare. Arbetet för ERU omfattar studier kring företagens och samhällets produktionskostnader i olika regioner med särskild inriktning på teknologiska utvecklingsblock och regionala produktionssystem.

av Stålverk 80 är om denna satsning kan förväntas ge upphov till ett utvecklingsblock av samverkande företag i övre Norrland. Sådana block kan ge stora produktivitetvinster genom att även små företag genom arbetsfördelning och specialisering kan tillgodogöra sig stor-driftsfördelar inom vissa avgränsade produktionsmoment. I en av bilagedelarna [SOU 1974; 3] till ERUs betänkande redovisas exempel på sådana produktionsblock. Där visas också hur sådana kopplingar kan påverka företagens produktionskostnader i olika regioner. I redovisningarna tas även storföretagens roll upp. De fungerar ofta som nyckelföretag i de regionala produktionsystemen. Det är på denna punkt som jag bedömer det som sannolikt att Stålverk 80 på längre sikt kommer att få en stor betydelse för industriutvecklingen i övre Norrland. Min bedömning baseras på den kartläggning och analys som finns redovisad i de ovan nämnda ERU-betänkandena.

Som framgår av proposition 1974: 64 så kommer Stålverk 80 i huvudsak att engagera enskilda, fristående företag i regionen för det löpande underhållsarbetet, liksom för mindre underleverantörstjänster i övrigt. Det kan även komma att gälla olika former av smärre konstruktionsarbeten i anslutning till bl a underhållsarbetena. Detta visar på en mycket intressant parallell till den industriella utveckling som Skellefteåregionen har genomgått.

Parallellen med Skellefteåregionens industriella utveckling

Den industriella expansionen i Skellefteåregionen inleddes i början på 1920-talet genom Bolidenbolagets exploatering av Skellefteåfältet. Den brutna malmen exporterades i oförädlat skick fram till slutet av 1920-talet då smältverket i Rönnskär anlades. Transportekonomiska förhållanden jämte tillgången till elkraft torde ha inverkat vid valet av Skellefteåregionen som lokaliseringssort för smältverket. Efter det inledande decenniet har Bolidenbolaget utvecklat alltmer omfattande aktiviteter. Nya gruvor har öppnats och smältverk har byggts ut. För närvarande sysselsätter bolaget drygt

3 000 personer i Skellefteåområdet varav knappt hälften inom den råvaruproducerande enheten.

Bolidenbolagets behov av verkstads-service för gruvverksamheten och för smältverket i Rönnskär medförde att företaget initierade andra företag i regionen att tillverka transport- och gruvtekniska produkter. Bland dessa kan nämnas gummifordringar av olika slag (Skega AB), gruv- och byggnadshissar (Alimak-verken AB), lyftanordningar för traktorer (Bröderna Lundbergs Mekaniska Verkstads AB) m fl mindre företag.

På 1950-talet inleddes en ny fas i regionens industriutveckling i och med att dessa företag, som tidigare bl a arbetat med underhållstjänster, konstruktioner och legotillverkning för Bolidens gruvförvaltning och Rönnskärsverken lanserade de utvecklade produkterna på den allmänna marknaden och i sin tur bör- underleverantörer. Som exempel på den jade använda sig av mindre företag som betydelse dessa tidigare legotillverkare f n har kan nämnas att drygt 1 000 personer var anställda vid Skega AB och Alimak-verken AB år 1970 och nära 50 procent av produktionen avsattes på export.

Än idag framstår Bolidenbolaget som mycket betydelsefullt för andra företag i regionen genom de beloppsmässigt stora inköpen från mindre och medelstora metall- och verkstadsföretag. Företaget skapar förutom ett mycket stort antal direkta arbetstillfällen således även sysselsättning genom betydande lokala inköp. Däremot har ej några företag etablerats i regionen som vidareförädlar eller i övrigt utnyttjar Bolidenbolagets produkter. Den vidareförädling av råvaran som sker inom regionen företas således helt inom bolagets egen ram.

Enligt min bedömning beror det framför allt på tre faktorer att inte en motsvarande utveckling som i Skellefteåregionen redan har skett i Luleåregionen och Norrbotten i övrigt genom NJAs och LKABs hittillsvarande verksamhet. Den ena faktorn är att järnverket och gruvorna ej uppvisar samma regionala koncentration i Norrbotten som i Skellefteåregionen. De relativt stora avstånden mellan LKABs verksamheter i Ki-

runa och Gällivare och NJAs verksamhet i Luleå medför stora svårigheter för små företag i Norrbotten att ha nära kontakt och samarbete i konstruktionsarbeten av skilda slag med båda dessa stora nyckelföretag. Marknadsunderlaget för småföretagen i Norrbotten har med andra ord inte omfattat tillräckligt många alternativa avsättningsmöjligheter inom ett regionalt begränsat område.

Den andra faktorn är att framför allt LKAB har egna reparationsverkstäder som svarar för det underhålls- och reparationsarbete som utgjort en verkningsfull stimulans för den ovan redovisade utvecklingen av småföretagen i Skellefteåregionen. Självfallet medför det i sig inte att några fler arbetstillfällen skapas om legoarbeten och vissa underhålls- och reparationstjänster utförs av fristående verksamheter eller av verksamheter som är integrerade i det större företags organisation. Effekten av att vissa arbeten utförs inom självständiga småföretag är närmast att ett sådant förhållande kan verka mer stimulerande för vissa former av produktutveckling.

Den tredje faktorn, slutligen, är att NJA ännu inte har varit verksamt under en tillräckligt lång tidsperiod för att berörda småföretag skall ha hunnit utveckla och lansera egna produkter. Ett resultat av ERU-studierna är att det tar relativt lång tid för ett regionalt underleverantörssystem att utvecklas och knoppa av sig i nya verksamheter. Ännu efter 10—15 år uppvisar ett nyetablerat företag i en region en betydligt lägre lokal och regional andel av sina inköp än ett företag som är "uppväxt" i regionen.

Mot bakgrund av ovanstående är det rimligt att förvänta sig att det industriella komplex som LKAB, NJA, Stålverk 80 och det nya kokswerket, Koksverk 75, tillsammans utgör, innebär att mycket goda förutsättningar skapas för en industriell utveckling i hela övre Norrland och framför allt i Norrbotten. Det regionalpolitiska målet för utvecklingen av Norrbottens ortstruktur enligt proposition 1972: 111 kan då uppfyllas.

Av ERU-studierna framgår det vidare att möjligheterna att bygga upp teknologiska utvecklingsblock är särskilt goda där forsknings- och utvecklingsarbetet på ett område sker i nära samar-

bete med produktionen på området. Denna förutsättning för en industriell utveckling i Luleå och Norrbotten tillgodoses genom uppbyggandet av en teknisk högskola med inriktning på maskinteknik, metallurgi och gruvteknik. Lokaliseringen till Luleå av delar av Sveriges geologiska undersökning (SGU) verkar i samma riktning. Genom dessa åtgärder skapas goda förutsättningar i Luleå för ett nära samarbete mellan forskningsinstitutioner och produktionen ifråga om utbildningens innehåll och den tekniska forskningen och utvecklingsarbetet på de områden som är berörda.

En sådan satsning på ett industriellt utvecklingsblock inom järn- och stålsektorn bör ha goda förutsättningar att resultera i en önskvärd avkastning på de satsade resurserna. Sannolikheten av detta ökar också i och med att ett nytt finskt specialstålverk kommer att stå färdigt i Tornio år 1979. Det kommer att ha en produktion närmast jämförbar med svenska specialstålverk som Sandvik AB och liknande.

Inom den nordiska arbetsgruppen för regionalpolitisk forskning (NordREFO) diskuteras f n möjligheten att närmare följa utvecklingen på detta område i norra Sverige och Finland för en mer ingående utvärdering av de ömsesidiga fördelar ett intensifierat samarbete kan ha för den regionala och industriella utvecklingen i de berörda regionerna.

Vissa samhällsekonomiska effekter av den planerade expansionen i Luleåregionen

De synpunkter som ovan framförts för en etablering av Stålverk 80 i Luleåregionen bör vägas mot de påfrestningar på regionens ekonomi som framför allt anläggnings- och uppbyggnadsfasen kommer att medföra. I de tidigare nämnda ERU-betänkandena presenteras en i vissa stycken ny ansats för samhällsekonomiska översiktskalkyler vid expansion i olika ortstyper. Ett väsentligt inslag i dessa kalkylexempel utgör det, i förhållande till tidigare försök till samhällsekonomiska kalkyler över konkreta lokaliseringsprojekt, förbättrade empiriska underlagsmaterial som ERUs kal-

kylexempel bygger på. Genom särskilda enkäter och specialbearbetningar av befintligt datamaterial har en grov uppskattning erhållits av de indirekta och multiplikativa produktions- och sysselsättningsförändringar som en viss åtgärd medför.

På grundval av vissa specialstudier som redovisas i de nämnda betänkan-dena framgår det vidare att det är det lokala kapacitetsutrymmet vad gäller framför allt tillgång till bostäder och samhällelig service som avgör expansionsinvesteringarnas omfattning. Mot bakgrund av resultaten från dessa studier ger de uppgifter om utrymmet för expansion som presenteras i proposition 1974: 64 en alltför ofullständig och ljus bild av de förhållanden som råder och kommer att råda i Luleåregionen under det närmaste decenniet. I propositionen utgår man i princip från att tillgången till ledig arbetskraft i hela Norrbottens län är disponibel för Luleåregionens behov. Resultaten från ovannämnda ERU-studier styrker erfarenheter från den regionala planeringen om att den arbetskraft som sysselsätts i Luleå kan förväntas komma att flytta in till Luleåregionen om de bor mycket längre än 3—5 mil från arbetsplatsen.

Den del av arbetsstyrkan som fn är sysselsatt med byggnads- och anläggningsarbeten kring NJAs investeringsprogram 1973—76 och uppförandet av koksverket och som inte är bosatt i Luleå eller dess närmaste omgivning kommer troligen att i ökad utsträckning försöka flytta närmare arbetsplatsen i och med att man nu tillförsäkrats arbete i ytterligare flera år. Det innebär en ökad efterfrågan på bostäder och samhällsservice i Luleå. Detta skall ses mot den beskrivning av Luleås möjligheter att ta emot utlokalisering av statliga verksamheter som delegationen för lokalisering av statlig verksamhet lämnar i sin slutrapport [SOU 1972: 55]. Där sägs bl a att möjligheterna att finansiera en snabbare utbyggnad för Luleås del kommer att bli en av de två mest markerade restriktionerna vid en inflyttning av statlig verksamhet. Redan en inflyttning av storleksordningen 300 befattningshavare per år under 4 år kan enligt delegationens bedömning medföra problem. Mot

bakgrund av ovanstående uppgifter och det faktum att redan byggnads- och anläggningsarbeten i anslutning till NJAs investeringsprogram och anläggandet av Koksverk 75 har medfört behov av import av jugoslaviska gästarbetare, förefaller kommunens och länsstyrelsens bedömning väl optimistisk att någon brist på resurser för att förverkliga bostadsbyggandet i den behövliga omfattningen inte föreligger.

På grundval av beräkningarna i de tidigare nämnda ERU-kalkylerna framgår det att de 2 300 som får sysselsättning vid Stålverk 80 genom indirekta och multiplikativa effekter kan beräknas ge sysselsättning för ytterligare omkring 1 650 personer i regionen. Av dessa kommer omkring 450 att sysselsättas med underhållsarbeten och legoarbeten inom andra industriföretag och omkring 1 200 personer inom privat och kommunal service. Genom NJAs vid denna tidpunkt redan genomförda investeringsprogram liksom Koksverk 75 och de statliga verksamheter som då redan etablerats i Luleå kommer sysselsättningen där att ligga på hög nivå år 1980. Mot bakgrund av detta förhållande är det rimligt att anta att ovan angivna ökning av sysselsättningen med nära 4 000 personer, i anslutning till att driften vid Stålverk 80 kommer igång, kommer att behöva tillgodoses genom inflyttning från andra regioner. Genom det ökade antalet arbetstillfällen inom serviceyrken som kommer att erbjudas i Luleå är det troligt att flera av de inflyttade hushållen kommer att utgöras av dubbelarbetande, dvs att både mannen och hustrun kommer att förvärvsarbeta. En rimlig uppskattning leder till att omkring 3 000 nya bostäder måste erbjudas de nyinflyttade. Den samlade sysselsättningseffekten inom byggnadsindustrin och dess lokala underleverantörer kan då beräknas till totalt omkring 6 500 manår.

Detta gäller alltså enbart byggandet av bostäder och grannskapsanläggningar för de personer som får sysselsättning i Stålverk 80 och de indirekta sysselsättningseffekter driften där kan uppskattas ge. Problemet är här naturligtvis främst att dessa bostäder och grannskapsanläggningar måste stå färdiga ungefär vid samma tidpunkt som Stålverk 80 är färd-

digt för drift. I proposition 1974: 64 beräknas 3 000 manår behövas för uppförandet av stålverket. Det bör vara rimligt att man utgår från att arbetet med uppförandet av stålverket huvudsakligen förläggs till tiden efter det att NJAs investeringsprogram för 1973—76 och det nya koksverket är avslutat. Det innebär att Stålverk 80 och ovannämnda bostadsbyggande för dem som berörs av stålverket koncentreras till perioden 1977—81 dvs till en fyraårsperiod. Utifrån ovanstående uppgifter kommer det följaktligen att behövas omkring 2 500 byggnads- och anläggningsarbetare under vart och ett av åren 1977—81.

Mot bakgrund av att det redan bör föreligga en mycket hög förvärvsintensitet i Luleåregionen år 1977, så kommer en fortsatt snabb utbyggnadstakt utan tvekan att innebära stora påfrestningar på regionens ekonomi. En ytterligare överhettning av den redan nu rådande högkonjunkturen i den lokala ekonomin med en press uppåt på lönenivån och höjda bostadskostnader kan följaktligen förväntas.

Det bör emellertid betonas att dessa påfrestningar på samhällsekonomin i Luleåregionen är av övergående natur. Dessutom torde det föreligga vissa möjligheter att sprida och därigenom dämpa den lokala högkonjunkturen. I ERU-betänkandet diskuteras ett par möjliga åtgärder för att klara detta. Den ena är att högkonjunkturen under uppbyggnadsfasen sprids genom att i så stor utsträckning som möjligt bostadsbyggandet sker med prefabricerat byggnadsmaterial, som t ex monteringsfärdiga småhus.

Den andra möjligheten som diskuteras i ERU-betänkandet är att inrätta en färdtjänst mellan bostäder och arbetsplatsen. Skolbuss- och färdtjänstsystem finns idag på de flesta håll i landet. Möjligheterna för billösa personer som önskar gå ut i förvärsarbete att utnyttja dessa system är emellertid begränsade.

Statligt stöd bör därför övervägas för en utbyggd färdtjänst som även omfattar arbetsresor inom de berörda områdena där den kollektiva linjetrafiken är otillräcklig. En variant av denna princip utnyttjades föredan under den akuta energibristen kring årsskiftet 1973/74 för arbetskraften vid NJA. Genom en så-

dan färdtjänst kan den lokala arbetsmarknaden som avgränsar upptagningsområdet för sysselsatta vid Stålverk 80 utökas med ytterligare några mil. På så sätt blir det inte helt orealistiskt att räkna hela den sk Fyrkanten, dvs Luleå, Piteå, Boden och Älvsbyn, till den lokala arbetsmarknaden. Det torde i annat fall vara högst diskutabelt att som fn sker räkna in det drygt 6 mil avlägsna Älvsbyn i Luleås lokala arbetsmarknad.

Sammanfattande bedömning

En jämförelse med den industriella utvecklingen i Skellefteåregionen talar för att det fattade beslutet om Stålverk 80 kommer att innebära en stimulans för uppkomsten av ett sk teknologiskt utvecklingsblock i Norrbotten. En väsentlig faktor bakom denna framtidsbedömning ligger i att forsknings- och utbildningsverksamheten byggs upp inom samma sektorer och parallellt med att produktionskapaciteten utökas och produktionsinriktningen breddas.

Ett problem är de påfrestningar på samhällsekonomin i Luleåregionen som framför allt anläggnings- och uppbyggnadsarbetena kommer att medföra. Enligt de beräkningar som redovisas, kommer besvärande flaskhalsproblem att uppstå i Luleåregionen under det närmaste decenniet. Det bör emellertid understrykas att det är fråga om negativa ekonomiska effekter under en relativt kortvarig anläggningsperiod och att dessa kan mildras genom att den lokala högkonjunkturen med hjälp av olika åtgärder sprids ut till andra delar av länet och grannlänet. I detta sammanhang bör framför allt idéen om en utbyggd färdtjänst, som även omfattar arbetsresor, studeras närmare.

Stålverk 80 förefaller vara en satsning väl i överensstämmelse med målen för såväl regionalpolitiken som industripolitiken. I den mån som expansionen i Luleåregionen leder till en utflyttning av folk från andra orter i länet som inte uppvägs av de positiva spridningseffekter som Luleåregionens industriella expansion medför, så föreligger emellertid en risk för att den ortsstrukturer som anges som mål för den regionala utvecklingsplaneringen inte uppfylls. Denna

risk föreligger utan tvekan på grund av den snabba utbyggnadstakt som man beslutat om för Luleå.

Samtidigt kan de koncentrerade satsningarna på en viss basort för både en expansion av industrin och forsknings- och utvecklingsarbetet ses som ett nytt inslag i regionalpolitiken och industripolitiken. Om dessa satsningar i Luleå faller väl ut bör det ligga nära till hands att pröva detta även på andra områden. Skogsindustrins stora betydelse för den svenska ekonomin och då framför allt inom det allmänna stödområdet gör denna sektor väl lämpad för en liknande åtgärd. Denna sektors dominerande ställning i Adalen och Sundsvallsregionen tillsammans med de sysselsättningsproblem som man där har, gör att det ligger nära till hands att tänka sig en satsning i Sundsvall på skogsindustrisidan motsvarande den som nu sker i Luleå.

En motsvarande möjlighet kan tänkas föreligga att bygga upp ett datatekniskt och elektroniskt forsknings- och utbildningscentrum i anslutning till produktionen inom denna sektor i Linköping och Åtvidabergsregionen.

Referenser

NordREFO 1974: 1

Proposition 1972:111, Bilaga 1, Regionalpolitiskt handlingsprogram m m

Proposition 1974:64 angående finansiering av ett nytt stålverk i Luleå

SOU 1972:55, Decentralisering av statlig verksamhet, Stockholm

SOU 1974:1, Orter i regional samverkan, Stockholm

SOU 1974:3, Produktionskostnader och regionala produktionsystem, Stockholm