

ROGER HENNING

Regionalpolitiskt stöd gick till livskraftiga företag

Den 8 april 1981 var det dags för den årligen återkommande sk hembygdens dag i riksdagen. Riksdagsledamot efter riksdagsledamot fann tillfälle att påtala de växande sysselsättningsproblemen på sin hemort, Norrbotten, Värmland, Bergslagen, Landskrona, Göteborg ... Det som föranledde dem uttrycka sin känsla för hembygden var att en regionalpolitisk proposition² behandlades (regeringens proposition 1980/81: 100:17; AU 1980/81:23; rskr 1980/81:233). En stor summa pengar, drygt en miljard kronor, skulle fördelas över landet i syfte att bromsa glesbygdens folkminskning och förmå skogslänens sysselsättningsutveckling att hålla jämna steg med storstadslärens. Medel anslogs till flera program med det gemensamma målet regional balans. Den process som inleddes i och med att två av delprogrammen lades fast av riksdagen har analyserats tidigare (Henning [1983]).

Bidrag, lån och garantier som regionalpolitiska instrument kompletteras med eller ersätts av infrastrukturella åtgärder. Det handlar idag om transport- och kommunikationsteknik, dvs åtgärder för att minska de fysiska avstånden för varor, personer och information samt inte minst om utbildning i olika former. Därutöver skapas olika former av "image-skapande" regionalpolitiska åtgärder – ofta av symbolkaraktär (Henning [1990]). Samtidigt

betraktas regionalpolitiskt stöd med mistänksamhet. En negativ bild av lokaliseringsstödet har givits i utvärderingar (DsI 1981:28, Green [1988]). En långt mer positiv bild kan ges om vi betraktar utvecklingen i 25 företag som fick stöd 1981/82.

De processer studerades, som ledde till att det enskilda företaget erhöll regionalpolitiskt bidrag. Jag sökte visa hur de av riksdagen fastlagda programmen omsattes i praktiskt fungerande verksamhet. Att söka visa på stödets effekter och vad som hade hänt om stöd inte hade utgått är mycket svårt. Emellertid ställdes ändå några frågor av utvärderingskaraktär. Det gällde att försöka avgöra om stödet blev "tungan på vågen", om det var stödet i sig som ledde till investeringen. Vidare studerades företagets sysselsättningsutveckling efter beslutet. Nedan analyseras utveckling i de 25 stödbeviljade företagen tio år senare. Se *Tabell 1*. Uppgiften är att se om det var livskraftiga företag man beslöt att stödja.

Budgetåret 1981/82 fattades beslut om lokaliseringsstöd på tre nivåer: länsstyrelserna, Arbetsmarknadsstyrelsen och regeringen. Vid beslut av regeringen hade ansökan normalt passerat både länsstyrelse och Arbetsmarknadsstyrelsen (DsI 1981:28). Fördelningen mellan nivåerna berodde bl a på det sökta stödets storlek och arten av den sökandes verksamhet (SFS 1979:632).

Lokaliseringsstöd ingick i projektplaneringen

I nästan samtliga 25 företag byggde projektplaneringen på att lokaliseringsstöd skulle utgå. Det ingick som en av förut-

ROGER HENNING, docent i statskunskap, är verksam vid FARådet, Stockholm.

sättningarna. I företag där lokaliseringstöd inte omedelbart utgjorde en del i finansieringsplanen, väcktes tanken på ansökan när företagaren kontaktade sin bank. De senare företagen var små.

Förklaringen till att företagen sökte stöd synes enkel. Samtliga intervjuade företag sökte och erhöll lokaliseringsbidrag, flertalet också lokaliseringslån. Företagen hävdade att det var bidraget som hade föranlett ansökan. Lånet fick man på köpet och uppfattades inte som särskilt värdefullt. Företagen hävdade att det fanns möjligheter att låna till i stort sett samma villkor på den reguljära marknaden.

Stödet var inte tungan på vågen

Storföretagen synes ha lättare att snabbt få en ansökan positivt behandlad. Det är mindre problematiska bedömningar som myndigheterna står inför när man möter storföretagets representanter. Här behöver man inte bedöma företagsledningens kapacitet och kvalifikationer att genomföra projektet. Det är annars ett nåsöga som varje ansökan måste passera. Om myndigheterna inte redan känner företagsledaren gäller det att skapa sig en uppfattning om denne. Det är bedömningar som inte behöver göras när det gäller storföretagen. Ur myndighetsperspektiv var dessa ärenden lätta att bereda.

Även andra företag än storföretaget hade utarbetade finansieringsalternativ om ansökan mot förmodan skulle avslås. Finansieringsalternativen med denna lägre ambitionsnivå i projekten var företagens bankkontakt. Många företag bedömde möjligheterna goda att skaffa medel denna väg. Men då handlade det ofta om projekt i mindre skala.

Vidare utgör lokaliseringstödet endast en del av den politiska stödstrukturen. Det framgick vid intervjuerna att hela stödstrukturen med dess finansiella och ickefinansiella stöd var av betydelse vid nyetableringarna och omlokalisering-

arna. Även i de expanderande företagen torde en mindre del av sysselsättningsökningen kunna hänföras till just lokaliseringstödet som endast var en av många faktorer som beaktades vid beslut om investering.

Stödets betydelse varierar. För *omlokalisering* synes stödet *sakna betydelse*; det är ju bara stora företag som kan göra omlokaliseringar. När vi ser till *nyetableringar* synes däremot lokaliseringstödet otvivelaktigt vara *helt avgörande*. För de fem nyetableringar som har medverkat i studien var lokaliseringstödet helt nödvändigt för att investeringen skulle komma till stånd. För *expansionsbeslut* utanför storföretagskretsen bedömdes stödet vara av *stor betydelse*. En del av dessa beslut skulle inte kommit till stånd utan lokaliseringstöd.

Företagen var stödmaximerare

Företagen var stödmedvetna. I deras strategi ingick att utnyttja den offentliga sektorns möjligheter. Här agerade företagsledningarna för att komma i åtnjutande av understöd, som de i andra sammanhang kritiserar med hjälp av bla sina organisationer. Företagen visste hur man borde agera för att få lokaliseringstöd eller tog reda på det. Många sade sig veta hur "en slipsten skall dras". När man gick in i projektplaneringen såg man sig om för att se vilka möjligheter som erbjöds. Utan tvekan uppfattades det regionalpolitiska stödet som en viktig del i stödstrukturen.

Företagen hade bedömt att den regionalpolitiska förordningens utformning och praxis borde kunna leda till att företaget erhöll det eftertraktade bidraget. De kontaktade därför länsstyrelsen eller utvecklingsfonden – i några fall Arbetsmarknadsstyrelsen eller Industridepartementet – innan ansökan upprättades. I samtliga företag hade kontakter med de beslutande myndigheterna föregått ansökans inlämnande. Dels ville man förvissa sig om att man hade gjort en rimlig be-

Tabell 1 Studerade företag som erhöll lokaliseringstöd 1981/82.

| Kommun | Besluts- fattare | Antal an- ställda före investering | Beräknad ökning | Verklig ökning 1983 | Antal anställda 1989 | Antal anställda 1993 |
|---|---------------------|--|--------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | | | | | | |
| Timrå | | | | | | |
| Nordlandemballage AB | ams | – | 9 | 9 | 37 | 45 |
| Asklunds Industrimontage AB | lst | 11 | 3 | 2 | 18 | 20 |
| Sundsvall | | | | | | |
| Tuna Cementgjuteri AB | lst | 2 | 3 | – | 2 | 2 |
| Tinghuset AB | lst | 14 | 4 | 4 | 22 | 14 |
| Stiftelsen Plast- och Gummitekniska Instituten | reg | 8 | 4 | 3 | 9 | 9 |
| ACO Läkemedel AB | reg | 88 | 8 | 5 | 106 | – |
| Sollefteå | | | | | | |
| Svenska Bromsbandfabriken AB | reg | 121 | 17 | – | 170 | 154 |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | | | | | | |
| Lycksele | | | | | | |
| Arbetsvagnar MBÅ AB | ams | – | 10 | 17 | 21 | 18 |
| Lycksele Snickerifabrik AB | reg | 39 | 0 | – | 90 | 15 |
| Lindab Nord Ventilation AB | ams | 82 | 15 | –67 | 20 | – |
| Robertsfors | | | | | | |
| Ecopipe AB | ams | – | 20 | 18 | – | – |
| Sorsele | | | | | | |
| Baseco AB | reg | – | 45 | 30 | 13 | 10 |
| Vilhelmina | | | | | | |
| EGT-Produktion AB | ams | 2 | 4 | 6 | – | – |
| Vilhelmina Plast AB | ams | 99 | 5 | –14 | 80 | 54 |
| Umeå | | | | | | |
| Holmsund Golv AB | ams | 56 | 19 | 19 | 129 | 139 |
| Tegs Mekaniska Verkstad AB | lst | 36 | 4 | 4 | 20 | – |
| Ålo-Maskiner AB | reg | 250 | 56 | 10 | 285 | 260 |
| Storuman | | | | | | |
| Stensele Mekaniska AB | reg | 200 | 23 | – | 30 | 30 |
| NORRBOTTENS LÄN | | | | | | |
| Kalix | | | | | | |
| HTAB | reg | – | 37 | 33 | 44 | 35 |
| Kalix Byggnadsplåt & Isolering AB | ams | 6 | 11 | 11 | 32 | – |
| Esselte Dymo i Töre AB | reg | 17 | 3 | 7 | 50 | – |
| Jokkmokk | | | | | | |
| Swebor Svenska Stål AB | reg | – | 10 | 10 | 20 | 8 |
| Luleå | | | | | | |
| Elektronikprodukter i Norr AB | ams | 4 | 28 | 6 | 7 | 5 |
| Gällivare | | | | | | |
| Gällivare Hotell AB | reg | 13 | 14 | 17 | 41 | 44 |
| Kiruna | | | | | | |
| Kiruna Hotellfastighets AB | ams | 32 | 9 | 9 | 18 | 89 |
| Totalt | | 1 080 | 361 | 139 | 1 264 | 951 |

Anmärkning: De angivna företagens namn gällde 1982 och i flera fall har det ändrats. I flera fall bedrivs verksamheten efter fusion eller förvärv inom ramen för ett annat företag.

lst = länsstyrelse

ams = Arbetsmarknadsstyrelsen

reg = regeringen

dömning av förutsättningarna för lokaliseringstöd. Det sades ske bli mot bakgrund av de förhållandevis höga kostnaderna för att utarbeta en ansökan. Preliminära sonderingar hade lett till ett positivt besked och dessa ansågs särskilt viktiga i de minsta företagen. Dels diskuteras storleken på avskrivningslån och lokaliseringsslån. När företaget gick in med sin ansökan visste därför de beslutande organen både varför företaget sökte pengar och på vilken nivå ansökan låg (Henning, [1983]).

Beräknad sysselsättningsökning

När stödbesluten fattades var kortsiktiga *sysselsättningsmål* väsentligt viktigare för beslutsfattarna än bedömningar som avsåg mål relaterade till *företagens förnyelse*, dvs ny teknik och nya idéer, framtidsbranscher etc. Beslutsfattarnas överväganden var i allt väsentligt uppbyggda kring sysselsättningsbedömningen. En schablonregel om en maximal subvention per nytt arbetstillfälle är ett åskådligt exempel; det är sysselsättningstillfällen staten köper. Denna betoning av kortsiktiga sysselsättningsmål var självfallet starkast på regional nivå (Henning [1983, 1984]).

Det är emellertid *beräknade* sysselsättningsökningar som staten köper. Stödets "effekter" har redovisats kontinuerligt av Arbetsmarknadsstyrelsen/SIND/NUTEK, som anger den av företaget beräknade sysselsättningsökningen. I flertalet av de 25 företagen var ökningen blott några enstaka sysselsättningstillfällen. De tre omlokaliserade företagen lovade att skapa 51 nya jobb. De fem nyetableringarna skulle ge totalt 111 nya arbeten. Resterande företag utom ett redovisade väsentligt lägre antal; ett företag i Umeå lovade skapa 56 nya arbetstillfällen. Ser vi till den beräknade sysselsättningsökningen - en är den ringa, om vi bortser från nyetableringar och omlokaliseringar.

Sysselsättning 1983

I samtliga företag hade vid undersöknings-tillfället 1983 investeringen genomförts och produktionen kommit i gång i full skala. Den beräknade sysselsättningsökningen om 361 personer låg självfallet väsentligt högre än den *verkliga* ökningen. Endast sex av de 25 företagen såg möjligheter att utan problem uppfylla vad man åtagit sig. Den beräknade ökningen ansågs i många företag vara svår eller omöjlig att uppnå. Några företag hade trots investeringen inte alls ökat eller rent av minskat antalet sysselsatta. Den verkliga ökningen var 139 personer. Nyetableringarna och omlokaliseringarna svarade för lejonparten av dessa. Därvid var två omlokaliseringar (från Stockholmsområdet till Kalix och från Överkalix till Luleå), totalt 31 personer, bidragande. De fem nyetableringarna (Timrå, Lycksele, Sorsele, Kalix och Jokkmokk) hade en ökning om 99 personer. Två företag hade minskat personalen med totalt 81 personer.

Varför hade inte den beräknade sysselsättningsökningen uppnåtts? Självfallet är perspektivet för kort. En bidragande orsak kan emellertid ha varit att de formella bestämmelsernas utformning medförde att det beräknade antalet anställda trissades upp i ansökan. Man kunde erhålla en viss summa pengar per nyanställd. I flertalet intervjuer hävdades, att man hade varit alldeles för optimistisk, när man gick in med ansökan.

De redovisade 139 nya arbetstillfällena är självfallet inte en effekt av lokaliseringstödet. För det första skulle en investering ofta ha kommit till stånd även vid avslag på en ansökan. I den regionalpolitiska förordningen fanns följande nyckelformulering: "Ett avskrivningslån får inte beviljas med högre belopp än som behövs för att investeringen skall komma till stånd. Lånets storlek skall bestämmas med hänsyn till subventionen per nytt arbetstillfälle, investeringens storlek och inriktning samt angelägenheten från samhällssynpunkt av att den

genomförs" (SFS 1979:632). Ett avskrivningslån skulle alltså inte få beviljas med högre belopp än som behövdes för att investeringen skulle komma till stånd. Emellertid hävdade endast fyra av de medverkande företagen oförbehållsamt att projektet inte skulle ha kommit till stånd utan avskrivningslån. Företaget skulle ha genomfört projektet, men projektet skulle ha fördröjts eller genomförts i mindre skala. Tio företag hävdade bestämt att projektet förmodligen hade kommit till stånd även utan stöd och i den omfattning som ursprungligen var tänkt.

Vi torde därför kunna dra slutsatsen att lokaliseringstödens effekter på sysselsättningen på *kort sikt* torde ha varit ringa. Även om stödet implementeras utifrån kortsiktiga sysselsättningspolitiska överväganden, torde effekten inte vara kortsiktig sysselsättningsökning. Däremot skulle lokaliseringstödet kunna leda till en högre sysselsättning på *lång sikt*. Kanske stärker bidraget företagets ekonomi och ökar chansen till överlevnad. Det är den slutsats jag skall föra fram nedan. Dessa industripolitiska effekter skulle kunna ge sysselsättningseffekter på lång sikt.

Sysselsättning 1989

Av SINDs uppföljning 1989 – den genomfördes på mitt uppdrag – framgår att av de 25 granskade ärendena återkallades tre innan slutligt beslut och utbetalning hann verkställas. Det handlar därvid om två mycket små företag. Av återstående 22 företag hade endast två upphört med verksamheten, medan två levde men ej som stödföretag (stödet inlöst). Av de stödbeviljade företagen bedrevs alltså verksamhet på den aktuella orten i 23 fall (Henning [1993]).

Ägarbyte hade skett i tio fall. Tidpunkten för ägarbyte varierade mellan ett och åtta år från preliminärt beslut. Antalet konkurser i populationen var sju. Konkurstillfällena varierade från knappt ett år till fem år efter slutligt beslut.

Samtliga företag, även de som gått i konkurs och beviljats eftergift, har skött räntor och amorteringar. Fem företag har beviljats eftergift med cirka 5 miljoner kronor i avskrivningslån, 1,4 miljoner i lokaliseringsbidrag, knappt 1 miljon kronor i lokaliseringlån samt 500 000 kronor i offertstöd. Låneförlusterna i konkurser har uppgått till cirka 3,5 miljoner kronor. Det handlar alltså om små belopp.

Det är en positiv bild som kan tecknas av situationen i september 1989 av de företag som erhöll regionalpolitiskt stöd 1981/82; det var i de flesta fall livskraftiga företag som hade fått stöd.

Bilden blir positiv även när vi betraktar sysselsättningsutvecklingen i företagen. Nästan samtliga företag som levde hade en positiv utveckling, när vi betraktar antalet arbetstillfällen. Även detta framgår av *Tabell 1*. SIND hade fortfarande kontakt med 15 företag. Dessa företag har sedan 1983 ökat antal anställda från 838 till 1 009. Flera företag saknar myndigheten kontakt med trots att de lever vidare. Totalt lever, som framgått, 23 företag. De har totalt 1 264 anställda. De två företag som inte bedrev verksamhet på orten hade utlovat 20 respektive 4 nya arbetstillfällen. Bilden visar att stöd har gått till livskraftiga och stabila företag.

Men 1989 rådde högkonjunktur. 1980-talet var goda år för svensk industri. Idag råder en djup lågkonjunktur.

Sysselsättning 1993

Vad har då hänt med företagen i dagens djupa lågkonjunktur? Åter har företagen följts upp av NUTEK. En ny "bortfallsanalys" visar att fem företag har försvunnit från orterna. Fortfarande måste emellertid bilden betecknas som positiv. Två företag hade lagts ned efter beslut av respektive concernstyrelse, Esselte och Kabi/Pharmacia. Lakemedelsföretaget hade flyttat tillverkningen till Helsingborg och Halden. Esselte Dymo i Töre hade efter en struktureredning flyttat produktionen till Urs-

hult, Tingsryd och Malaysia. Lindab Nord Ventilation i Lycksele hade flyttat produktionen till Boliden. Verksamheten vid Kalix Byggnadsplåt & Isolering AB hade efter konkurs flyttats till Pajala. Viss verksamhet vid Tegs Mekaniska Verkstad hade efter konkurs förvärvats av ett företag i Vindeln. I samtliga dessa fall drivs alltså verksamhet vidare men på andra orter. Se *Tabell 1*. De kvarvarande 18 företagen har totalt 951 anställda.

Slutord

Även om stödet implementerades utifrån kortsiktiga sysselsättningspolitiska överväganden, torde effekten inte vara sysselsättningsökning. Sysselsättningsutvecklingen i stödbeviljade företag torde i ringa omfattning ha påverkats av att företaget erhöll stöd. Men tio år senare kan en positiv bild tecknas. Detta visar självfallet inte att det regionalpolitiska stödet har medverkat till att många företag bedriver verksamhet idag. Det visar däremot att beslutsfattarna gjorde rimliga bedömningar när de beslöt att verksamheten skulle erhålla stöd. Slutsatserna kan formuleras i tre punkter. För det första har stöden gått till livskraftiga företag; verksamheten lever fortfarande med något enstaka undantag. I företagsgruppen fanns självfallet vad jag har kallat stödmaximerare, men inte i något fall kan företaget betecknas som lycksökare av det slag som skildrades i debatten under 1980-talet. För det tredje ger en helhetsbedömning av sysselsättningsutvecklingen i företagen en positiv bild; beslutsfattarna önskade "köpa" sysselsättningsstillfällena och fick vad de önskade sig. Arbetsstillfällena har blivit säkrare men inte fler. Därvid var de lyckosamma fortfarande tio år efter besluten.

Referenser

- DsI 1981:28, *Översyn av det regionalpolitiska stödet till näringslivet*.
- Green, B, [1988], *Lokaliseringsstöd och nyföretagande. En studie av 50 nystartade företag som fick lokaliseringsstöd 1983*. Statens Industriverk.
- Henning, R, [1983], "Regional Policy – Implementation through Bargaining". I *Scandinavian Political Studies* 1983:3.
- Henning, R, [1984], "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i Svensk industristödspolitik". I Hadenius, A, Henning, R & Holmstrom, B, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Acta Universitatis Upsalien-sis.
- Henning, R, [1990], "Profilering blev niveller-ing – om näringspolitikens diffusion". *Plan* 1990:5.
- Henning, R, [1993], *Företagen och det regionalpolitiska stödet*. NUTEK R 1993:49.
- Riksdagstryck*.
- Svensk Författningssamling*.