

Datum
2004-05-28
Ert datum
2002-07-04

Dnr
2002/0233
Er ref
N2002/4090/AE
N2002/6954/AE

**Näringsdepartementet
Analys- och utredningssekretariatet
103 33 STOCKHOLM**

Ang Uppdrag att utvärdera effekterna av utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har av Regeringen fått i uppdrag att utvärdera effekterna av utvecklingsprogrammet för kommuner med särskilda omställningsproblem.

En delrapport lämnades in till Regeringen/Näringsdepartementet i juni 2003. Härmed överlämnas ITPS slutredovisning som ska vara Regeringen/Näringsdepartementet tillhanda senast den 31 maj 2004.

Sture Öberg
Generaldirektör

Omställningsarbete efter försvarsnedläggningar

Utvärdering av resultat av genomförda
utvecklingsprogram i nio kommuner

Dnr: N2002/4090/AE och N2002/6954/AE

Björn Falkenhall

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Björn Falkenhall
Telefon 08-456 67 16
E-post bjorn.falkenhall@itps.se

Innehåll

1	Bakgrund	7
1.1	Inledning	7
1.2	ITPS uppdrag	7
1.3	Genomförande och rapportens disposition	8
2	De finansiella resurserna	10
3	Fick rätt kommuner del av insatserna?	14
3.1	Indikatorer på regional utveckling och kommuner som berördes av försvarsbeslutet	14
3.2	Indikatorer för berörda kommuner	16
4	Lokalisering av statliga arbetstillfällen	23
5	Bidrag till skapandet av privata arbetstillfällen	27
5.1	Företagsstöd.....	27
5.2	Omställningsarbetet	28
6	Sammanfattning och avslutande reflektioner	31
	Referenser	34

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Med anledning av försvarspropositionen våren 2000, som innebar en avveckling av regementen på ett antal orter, beslöt regeringen den 18 november 1999 att inrätta ett utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem.¹ Regeringen analyserade de regionalpolitiska effekterna för de lokala arbetsmarknader som berördes av förslagen till organisationsförändringar inom försvaret. Analysen gjordes med sex kriterier som grund; långsiktig befolknings- och sysselsättningsutveckling, aktuell arbetslöshet, bruttoregionprodukt per invånare, andel industrisysselsatta samt andelen sysselsatta inom försvarsmakten i förhållande till det totala antalet sysselsatta. Det visade sig att speciella utvecklingsprogram behövdes för följande nio kommuner.

- Boden
- Falun
- Gotland
- Härnösand
- Hässleholm
- Karlsborg
- Karlskoga
- Kiruna
- Sollefteå

Inom Näringsdepartementet tillsattes en arbetsgrupp, den så kallade Omställningsgruppen. Förebilden var det omställningsarbete som genomfördes av Söderhamnskommittén under åren 1997 - 1998 efter nedläggningen av F 15. Målet för utvecklingsprogrammet var att regeringen i konstruktiv samverkan med kommunerna samt övriga berörda myndigheter och organ skulle genomföra insatser för att stödja en positiv utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar. En av huvuduppgifterna var att stärka kommunernas förmåga att arbeta långsiktigt och strategiskt med näringslivsutveckling för att tillvarata befintliga resurser effektivare. I utvecklingsprogrammet ingick också bl.a. att lokalisera ca 1 280 statliga arbetstillfällen och skapa förutsättningar för att etablera sammanlagt mer än 1 000 privata arbetstillfällen.

1.2 ITPS uppdrag

ITPS har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera effekterna av det omställningsarbete som beskrivs i ”Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten”.² Utvecklingsprogrammet bestod av åtgärder inom följande fem områden: Lokalisering av statlig verksamhet, omvärlds- och sårbarhetsanalyser och utvecklingsplaner, infrastrukturåtgärder, särskilda åtgärder i form omvandling av statliga fastigheter och prioritering av nationell

¹ Regeringens skrivelse 1999/2000:33

² Regeringens skrivelse 1999/2000:33

medfinansiering till berörda regioner samt utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar.

ITPS ska jämföra resultaten och effekterna med dels likvärdiga kommuner, dels kommuner som arbetat aktivt med styrke- och svaghetsanalyser utan statlig medverkan.

Redovisningen ska belysa effekterna med avseende på skrivelsens fem punkter för en positiv utveckling i de prioriterade kommunerna. I utvärderingen ska ITPS således analysera om åtagandet i form av lokalisering av statliga arbetstillfällen har uppfyllts. Dessutom ska ITPS analysera om arbetet har bidragit till att skapa förutsättningar för nya privata arbetstillfällen. ITPS ska vidare, bl.a. utifrån regeringens sex urvalskriterier, analysera urvalet av kommuner.

ITPS ska utföra uppdraget i samverkan med Statskontoret och uppdraget är delat på så sätt att Statskontoret haft i uppdrag att utvärdera den arbetsmetod och process som har använts i omställningsarbetet medan ITPS ska utvärdera resultaten och effekterna av arbetet. Statskontorets uppdrag slutredovisades till regeringen den 12 juni 2003.³

ITPS uppdrag är således att utvärdera effekterna av omställningsarbetet genom att värdera uppnådda resultat i förhållande till intentionerna. Uppdraget kan sägas bestå av följande fyra punkter:

1. jämföra utvecklingen i berörda kommuner med dels likvärdiga kommuner, dels kommuner som arbetat aktivt med styrke- och svaghetsanalyser utan statlig medverkan,
2. analysera om åtagandet i form av lokalisering av statliga arbetstillfällen har uppfyllts,
3. analysera om arbetet har bidragit till att skapa förutsättningar för nya privata arbetstillfällen,
4. analysera urvalet av kommuner utifrån de sex kriterier regeringen satte upp.

1.3 Genomförande och rapportens disposition

I ITPS delrapport som överlämnades till regeringen den 13 juni 2003 slutredovisades till stor del uppdraget under punkten 1. Motivet för detta tillvägagångssätt var att punkten 1 delvis överlappade de frågeställningar som Statskontoret hade att besvara. I denna del uppdrog därför ITPS och Statskontoret tillsammans åt EuroFutures AB att genomföra jämförande fallstudier av utvecklings- och omställningsarbete i Söderhamn, Kristianstad, Örnsköldsvik och Mora kommun. Den slutsats som kunde dras utifrån fallstudierna är att lokalt utvecklings- och omställningsarbete kan bedrivas med eller utan externa aktörer och med goda resultat i båda fall. I alla fyra kommuner finns det fortfarande kvar ett mer eller mindre livaktigt utvecklingsarbete även efter det att de initiala eller akuta insatserna genomförts. Vidare finns det en reell nytta i att låta externa aktörer bidra med kunskap, stöd och inspiration i det lokala processarbetet. Den externa aktören kan visa på nya frågeställningar, arbetssätt och nätverk som de lokala aktörerna inte själva sett.

Den bild som framkommer i de fyra fallstudierna bekräftas även av de kommuner som studerats av Statskontoret. Dessa uppger att det processinriktade arbetssätt som använts i omställningsarbetet har förstärkt det egna utvecklingsarbetet. Kontaktpersonens roll som

³ Lokalt omställningsarbete – statligt ingrepp eller kommunalt ansvar?, Statskontoret 2003:19

kontaktförmedlare mellan olika aktörer men framförallt som en länk in i regeringskansliet upplevdes som viktig i utvecklingsarbetet. Vidare har arbetet skapat en kraftsamling och fokusering kring utvecklingsarbetet. Utvecklingsarbetet har även bidragit till ökad samverkan mellan olika aktörer och skapat nya mötesplatser. Å andra sidan har omställningsgruppens arbetsätt varit inflexibelt och följt samma mall för alla berörda kommuner. Arbetet har också skett under en relativt begränsad tid, vilket påverkat förankringsprocessen. Detta riskerar medföra att omställningsarbetet inte har inneburit det avstamp för ett långsiktigt näringslivs- och utvecklingsarbete som varit avsikten.

Det som var kännetecknande för omställningsarbetet var dels resursförstärkningen av Näringsdepartementet genom tillskapandet av omställningsgruppen och att varje berörd kommun därigenom tilldelades en kontaktperson, dels utfästelserna om statliga och privata arbetstillfällen. Detta innebär att det fanns både långsiktiga och kortsiktiga mål med omställningsarbetet, vilket skapat prioriteringssvårigheter. Utfästelserna har överskuggat och tagit kraft från det mer långsiktiga utvecklingsarbetet, vilket därmed påverkats negativt. I flera kommuner drivs ändå arbetet vidare med visioner och handlingsplaner efter det att den centrala omställningsgruppen avslutat sitt uppdrag. Det är emellertid för tidigt att kunna utläsa vilka långsiktiga och bestående resultat som blivit följden av omställningsarbetet.

I delrapporten ansåg ITPS i likhet med Statskontoret att de inte går att dra några slutsatser av utvecklingsarbetets eventuella kausala effekter på de övergripande målen utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar. Det är många andra faktorer som påverkar dessa variabler och förutsättningarna varierar dessutom väsentligt mellan olika kommuner. Detta innebär att det inte går att avgöra vilken inverkan utvecklingsarbetet har haft eller kommer att få på utvecklingen av näringslivet och tillväxten i de berörda kommunerna.

För ytterligare information i denna del hänvisas till främst kapitel 6 i Statskontorets slutrapport, som innehåller de nio omställningskommunernas erfarenheter av arbetet, samt ITPS delrapport med den bilagda jämförande studien från EuroFutures. I föreliggande rapport behandlas därför fortsättningsvis frågeställningarna under punkterna 2-4.

Detta innebär att analysen i kapitel 3 är inriktad på utvecklingen av ett antal indikatorer för regional utveckling och tillväxt för berörda kommuner. Denna analys syftar bl.a. till att bedöma urvalet av kommuner utifrån de sex kriterier som regeringen satte upp. I kapitel 4 analyseras om åtagandet i form av lokalisering av statliga arbetstillfällen har uppfyllts, dvs. hur många arbetstillfällen som tillkom inom denna sektor till följd av omställningsarbetet. För att besvara frågan om arbetet har bidragit till att skapa förutsättningar för nya privata arbetstillfällen analyseras i kapitel 5 främst utvecklingen för de företag som mottagit de regionalpolitiska företagsstöden sysselsättningsbidrag och regionalt utvecklingsbidrag. I det avslutande kapitlet 6 återfinns sammanfattning och slutsatser. Analysen inleds i kapitel 2 med en sammanställning och genomgång av de finansiella resurser som stod till förfogande för omställningsarbetet i berörda kommuner.

2 De finansiella resurserna

Av nedanstående sammanställning framgår de regeringsbeslut som innehöll hänvisning till omställningsarbetet och som var riktade till berörda kommuner. Besluten är inhämtade via kontakter med berörda tjänstemän på Näringsdepartementet. I sammanställningen är besluten uppdelade på omställningsstöd, regionalpolitiska företagsstöd och anslag för lokalisering av statliga arbetstillfällen. Denna uppdelning speglar också sammansättningen av insatserna som bestod av mer långsiktigt utvecklingsarbete, skapande av förutsättningar för etablering av privata arbetstillfällen och statliga ersättningsjobb.

Anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder:

År 2000	Ärende	Belopp (mkr)
001130	Svenska Skidförbundet, Falun	1,50
001130	Näringslivsutveckling i Härnösands kommun	0,95
001130	IT-medel till Sollefteå, Härnösand och Kramfors	60,00
001205	Analys av in- och utflyttningar i Härnösands kommun	0,20
001214	Kiruna Flygplats	0,10
001214	Gotland Interactive Park	1,75
001221	Regional samverkan i Ådalen	0,50
001221	Samhällsgeografiskt miljöcentrum i Kiruna	4,00
001221	Utredning, stödcentrum Geografiskt IT i Boden	0,25

År 2001	Ärende	Belopp (mkr)
010208	North East Cargo Link, Härnösand	0,17
010208	Utvecklingsarbete i Härnösands hamn	1,80
010222	Utveckling av näringsliv i Karlskoga, rockindustri	0,40
010308	Växthuset inom Dalaregementet i Falun	2,20
010426	Struktur och kompetens i Karlskoga	1,57
010426	Etableringsstöd räddningssystem, Karlskoga	0,95
010426	Formningscentrum, Karlskoga	0,75
010503	Innovation Gotland	0,30
010531	Företagsutveckling i Kiruna	3,00
010816	Förstudie om distansutbildning inom sjukvården, Härnösand	0,40
011220	Bidrag till fortsatt utvecklingsarbete, alla kommuner	50,00

År 2002/2003	Ärende	Belopp (mkr)
020207	Fortsatt utvecklingsarbete i Karlskoga kommun,	9,80
	därav Formningscentrum i Karlskoga,	6,75
	Centrum för intelligenta räddningssystem,	2,00
	Forskningsinstitut för energetiska material	1,05
020418	Utvecklingsprogram för Sollefteå	15,00
020516	Utvecklingsåtgärder i Fårösund	10,00
020516	Utvecklingsprogram i Karlsborg (investeringar i fastigheter)	60,00
031218	Näringslivsutveckling i Sollefteå	3,00
Summa omställningsstöd		228,59

Regeringsbeslut om regionalpolitiska företagsstöd (anslag 33:1):

Datum	Företag	Belopp (mkr)
000210	Proffcom Sollefteå AB	60,00
000406	Excellent E-service AB, Boden	36,00
000629	Network Expertise Boden AB	3,60
000907	Rote Consulting AB, Boden	3,60
010125	WM-Data Consulting AB, Boden	8,80
011025	Carephone AB, Kiruna	14,00
Summa preliminärbeslut om företagsstöd		126,00

Anslaget 33:9 Lokalisering av statliga arbetstillfällen:

Datum	Ärende	Belopp (mkr)
010329	Omlokalisering av Stockholms läns allmänna försäkringskassas utlandskontors pensionsverksamhet till Gotland	12,00
010927	Bidrag till CSN för delfinansiering av servicecentrum för studiestöd i Kiruna	20,00
011129	Bidrag till SVAR för projektet Det skrivna kulturarvet som resurs för utbildning och forskning i Sollefteå kommun	4,00
011220	Bidrag till omlokalisering av enheten för arbetsmiljökemi till Hässleholm	2,00
020207	Bidrag till Räddningsverket för projektet Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor	6,00
020221	Nationellt Livsmedelsinstitut på Gotland (1 mkr belastar utgiftsområde 23)	8,00
020418	Bidrag till AMS för inrättande av kundtjänstcentral i Sollefteå	12,00
030220	Inrättande av modellerings- och simuleringscentrum i Karlskoga	27,00
030220	Lokalisering av hundavelsverksamhet till Sollefteå	10,00
Summa lokaliseringsstöd		101,00
Totalt	Projektmedel, företagsstöd och lokaliseringsstöd	455,59

Källa: Näringsdepartementet

De medel som framgår av ovanstående sammanställning (cirka 455 miljoner kr) kan sägas vara de finansiella resurser som tilldelades omställningsarbetet. Det bör för företagsstöden noteras att det är fråga om preliminärbeslut som kan avvika från de medel som faktiskt betalas ut. Av ovanstående framgår inte de beslut om företagsstöd som fattats av Nutek och berörda länsstyrelser. Regeringen, Nutek och länen (länsstyrelser, regionala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan) disponerar samma anslagspost för de regionalpolitiska företagsstöden. Ovanstående regeringsbeslut om företagsstöd belastade således anslagsposten 33:1 och skedde inom befintlig ram. Dessa beslut hade direkt koppling till omställningsarbetet varför de ingår i sammanställningen. Utfallet för dessa stöd framgår av kapitel 5.

Omställningsgruppen avslutade sitt uppdrag i december 2001, men regeringen har även fattat beslut om stöd under såväl 2002 som 2003. Omställningsarbetet har således fortsatt efter det att den centrala omställningsgruppen upplöstes. En annan iakttagelse som kan göras är att besluten är av skiftande karaktär och omfattar allt från stöd om 60 miljoner kr för investeringar i bredbandsutbyggnad till bidrag till förstudier om 200 000 kr. Vissa beslut avser mindre summor till klart definierade projekt medan andra är vagt formulerade, som exempelvis ”utvecklingsåtgärder”, och omfattar relativt stora summor. Vissa stödbeslut behandlas i kapitel 5.

De projekt som prioriterades från regeringens sida var sådana som genomfördes i samverkan mellan flera parter och där finansiering även kom från andra källor. Samtliga kommuner med undantag av Hässleholm har haft olika möjligheter att ta del av nationella stöd och stöd från EU:s strukturfonder under omställningsarbetet. Boden, Kiruna, Sollefteå, Härnösand, Karlskoga och Karlsborg ingår i de nationella stödområdena och de fyra förstnämnda kommunerna ingår även i målområde 1. Dessa har därmed möjlighet att ta del av det största strukturfondsprogrammet som är Mål 1. Gotland och Falun ingår inte i något av de nationella stödområdena, men däremot i strukturfondsprogrammet Mål 2.⁴ Nämnda stöd berörs emellertid inte i denna rapport, men detta förhållande innebär en komplikation ur utvärderingssynpunkt då det inte går att särskilja effekterna av omställningsstödet från andra stöd.

Utöver ovanstående stöd tillfördes flera av de berörda kommunerna under den aktuella tidsperioden ansevärd medel från Kommun- och Bostadsdelegationen. Även om dessa beslut med undantag för Sollefteå inte hade direkt hänvisning till omställningsarbetet bör ändå dessa beaktas när den totala resurstilldelningen till berörda kommuner behandlas. I tabell 2.1 framgår vilka kommuner som fått stöd från dels Kommun- och Bostadsdelegationen med motkravet att uppnå ekonomisk balans senast vid årsboks slutet 2002, dels Bostadsdelegationen t.o.m. 2001 för främst rivning av bostäder. Sammanställningen avser enbart den tidsperiod då omställningsgruppen var verksam. Det kan noteras att totalbeloppet överstiger det totala omställningsstödet för berörda orter. Sollefteå mottog nästan 190 miljoner kr, men även Härnösand, Karlskoga och Kramfors tilldelades stöd på mer än 100 miljoner kr. Kommunerna Falun, Gotland och Hässleholm fick emellertid inga medel från dessa källor under denna tidsperiod.

Tabell 2.1 Medel från Kommun- och Bostadsdelegationen till omställningskommunerna, åren 2000 och 2001

Kommun/landsting	Kommundel. (mkr)	Bostadsdel. (mkr)	Totalt (mkr)
Boden	34	20,4	54,4
Härnösand	60,1	55	115,1
Karlsborg	17	14	31
Karlskoga	0	107,5	107,5
Kiruna	0	52	52
Kramfors	53,3	60	113,3
Sollefteå	152,1*	35	187,1
Falun	0	0	0
Gotland	0	0	0
Hässleholm	0	0	0
Summa	316,5	343,9	660,4

* Varav 95,4 mkr i samband med nedläggningen av Sollefteå garnison

Källa: Näringsdepartementet

⁴ Se även Statskontorets rapport Lokalt omställningsarbete – statligt ingrepp eller kommunalt ansvar?, 2003:19

3 Fick rätt kommuner del av insatserna?

3.1 Indikatorer på regional utveckling och kommuner som berördes av försvarsbeslutet

Regeringens analys av de regionalpolitiska konsekvenserna för de lokala arbetsmarknader, som berördes av förändringarna i Försvarsmaktens grundorganisation baserades på följande sex kriterier:⁵

- långsiktig befolkningsutveckling
- långsiktig sysselsättningsutveckling
- aktuell arbetslöshet
- bruttoregionprodukt per invånare
- andel industrissysselsatta
- andelen sysselsatta inom försvarsmakten i förhållande till det totala antalet sysselsatta

Det kan inledningsvis konstateras att dessa kriterier i huvudsak är de mest relevanta. Målsättningen med den regionala utvecklingspolitiken tolkas i huvudsak i termer av ekonomisk tillväxt, sysselsättning och arbetslöshet i den Regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87). Utredningen lyfter fram regioners sysselsättningsgrad som en övergripande målvariabel och konstaterar att regionala skillnader i sysselsättningsgrad även bör kunna betraktas som en indikator på regional obalans.

Regional lönesumma och andelen förvärsarbetande per lokal arbetsmarknadsregion används i regeringens budgetproposition (prop. 2003/04:1) som två övergripande indikatorer för den regionala utvecklingspolitiken. Folkmängd och befolkningsutveckling lyfts fram som grundläggande strukturella förhållanden.

Indikatorer för regional utveckling kan således klassificeras i följande tre kategorier:

- Ekonomisk tillväxt (förändring i bruttoregionprodukt eller regional lönesumma)
- Arbetslöshet, andelen förvärsarbetande (förvärsintensitet eller sysselsättningsgrad) samt sysselsättningsutveckling
- Befolkning och befolkningsutveckling

Enligt en tidigare studie från ITPS finns en signifikant positiv korrelation mellan bruttoregionprodukt per sysselsatt (BRP) och regional lönesumma när det gäller förändring i procent. I det följande analyseras därför enbart BRP. Det kan emellertid konstateras att storleken och tillväxten i BRP endast i begränsad utsträckning samvarierar med övriga potentiella mått på regional utveckling. Vidare kan noteras en tydlig varaktighet när det gäller regionala skillnader i arbetslöshetstal. Regioner med hög/låg förvärsfrekvens 1985 hade också hög/låg förvärsfrekvens 2000. Slutligen föreligger en tydligt signifikant negativ korrelation mellan förvärsfrekvens och den relativa arbetslösheten.⁶

⁵ Regeringens skrivelse 1999/2000:33

⁶ ITPS, *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer* (A2003:004)

Befolkningstillväxten under perioden 1985 – 2000 samvarierar positivt med regionernas befolkningsstorlek år 1985. De små regionerna har haft negativ befolkningstillväxt och de stora har haft den största procentuella befolkningstillväxten. Detta tyder på långsiktig regional divergens när det gäller LA-regionernas befolkningsstorlek. De regioner som hade en negativ befolkningsutveckling eller liten befolkningsökning 1985-2000 hade också de högsta andelarna äldre personer år 2000.⁷

En fjärde kategori utgörs av indikatorer som speglar det *regionala näringslivets branschammansättning*. Branschstrukturen kan exempelvis mätas i termer av hur många branscher som finns representerade i det regionala näringslivet eller antalet förvärvsarbetande vid det största icke-offentliga arbetsstället i förhållande till det totala antalet förvärvsarbetande i regionen. Ett ensidigt näringsliv med smal branschbredd eller beroende av en dominerande arbetsgivare ökar risken för att genomgripande strukturförändringar eller ekonomiska chocker får bestående negativa effekter på den regionala produktionskapaciteten.

Däremot bör en hög andel industrisysselsatta i sig tolkas som positivt och detta mått är även en bra indikator på regionala skillnader. En hög andel offentliganställda och låg sysselsättningsgrad, med medföljande offentliga transfereringar i form av förtidspension, arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadsåtgärder samt sjukersättning, medför att en stor andel är försörjda via offentliga budgetar i vissa kommuner. Marknadsinkomstens andel av de totala hushållsinkomsterna på kommunnivå kan vara så låg som 23 procent och variera upp till två tredjedelar.⁸ Med marknadsinkomst avses här den del av de genomsnittliga hushållsinkomsterna som härrör från privata arbetsgivare. Av särskilt intresse i detta sammanhang är andelen sysselsatta inom Försvarsmakten i förhållande till det totala antalet sysselsatta eftersom detta mått visar på beroendet av försvaret i berörda kommuner.

Försvarsbeslutet 1999/2000 innebar att Försvarsmaktens grundorganisation förändrades väsentligt. Ett stort antal organisationsenheter i form av försvars-, och militärområdesstaber, kommandon och fördelningar lades ned och istället inrättades militärdistrikt och en operativ insatsledning. Följande brigader, kårer och regementen lades ned:

Livgardesbrigaden (Upplands-Bro), Värmlandsbrigaden (Kristinehamn), Smålandsbrigaden (Eksjö), Hallandsbrigaden (Halmstad), Skånska dragonbrigaden (Hässleholm), Dalabrigaden (Falun), Ångermanlandsbrigaden (Sollefteå), Wendes artilleriregemente (Hässleholm), Gotlands artilleriregemente (Gotland), Norrlands artilleriregemente (Boden), Gotlands luftvärnskår (Gotland), Roslagens luftvärnskår (Norrälje), Norrlands luftvärnskår (Boden), Norrlands signalkår (Boden), Norrlands ingenjörkår (Boden), Norrlands trängkår (Sollefteå), Livgardets dragoner (Stockholm), Lapplands jägarregemente (Kiruna), Karlskrona kustartilleriregemente och Andra kustartilleribrigaden (Karlskrona), Gotlands kustartilleriregemente (Gotland), Norrlands helikopterbataljon (Boden) och Göta helikopterbataljon (Ronneby) samt Skånska flygflottiljen (Ängelholm).⁹

⁷ ITPS, *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer* (A2003:004)

⁸ Magnus Henrekson, *Entreprenörskapet: Välfärdsstatens svaga länk?* (2003)

⁹ *Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30)*

Organisationsenheten Livgardets dragoner (K1) lades ned och brigadbegreppet upphörde, men detta innebar inga stora förändringar i praktiken för Stockholmsregionen utan en stor del av verksamheten fördes över till Svea Livgarde (Livgardet) i Kungsängen, Upplands-Bro kommun. Inte heller påverkades verksamheten i Ronneby nämnvärt. Av samma skäl bortses i analysen från de kommuner där enbart olika staber, kommandon och fördelningar lades ned. Däremot omfattas de orter som hade både regements- och stabsfunktioner, vilket var fallet för flera kommuner. I det följande behandlas därför enbart de kommuner som drabbades av nedläggningar av regementen med undantag av Upplands-Bro, Stockholm och Ronneby. Med regementen avses i det följande även kårer och brigader.

I den följande analysen delas kommunerna upp i omställningskommuner, dvs. de kommuner som fick del av de statliga insatserna, respektive övriga kommuner som drabbades av regementsnedläggningar. Till omställningskommunerna fogades Härnösand och Karlsborg, som hade drabbats av tidigare omstruktureringar inom Försvarsmakten, samt Karlskoga kommun. Sysselsättningen i Karlskoga hade minskat under lång tid genom bl.a. neddragningar i försvarsrelaterad industriverksamhet (Bofors/Celsius).¹⁰ Kommunerna som omfattas av analysen är således följande:

Omställningskommuner:

Boden, Falun, Gotland, Hässleholm, Kiruna och Sollefteå samt Härnösand, Karlskoga och Karlsborg (nio kommuner).

Övriga kommuner:

Eksjö, Halmstad, Karlskrona, Kristinehamn, Norrtälje och Ängelholm (sex kommuner)

3.2 Indikatorer för berörda kommuner

I detta avsnitt analyseras de sammanlagt 15 kommunerna utifrån de regionala indikatorer som behandlades i föregående avsnitt. Omställningskommunerna är genomgående markerade med fet stil. Det är okänt vilket underlag regeringen hade till sitt förfogande vid tidpunkten för försvarsbeslutet, men data för 1999 fanns knappast tillgängliga. I analysen utgår vi dock främst från förhållandena detta och nästföljande år eftersom det var under riksdagsåret 1999/2000 som försvarsbeslutet togs.

I Tabell 3.1 framgår den långsiktiga befolkningsutvecklingen för de berörda kommunerna. Befolkningen i Sollefteå, Karlsborg, Karlskoga och Kiruna har minskat med 10 procent eller mer under den studerade 15-årsperioden. Särskilt Kristinehamn och Eksjö, men även Karlskrona har haft en sämre utveckling jämfört med den omställningskommun som haft den bästa befolkningsutvecklingen, dvs. Falun.

¹⁰ Regeringens skrivelse 1999/2000:33

Tabell 3.1 Befolkningsutveckling i berörda kommuner, åren 1985 - 2000

Kommun	År 1985	År 2000	Förändring (%)
Sollefteå	25 401	21 978	-13,5
Karlsborg	8 038	7 100	-11,7
Karlskoga	35 028	31 293	-10,7
Kiruna	26 862	24 314	-9,5
Kristinehamn	26 107	24 297	-6,9
Härnösand	27 338	25 493	-6,7
Eksjö	17 894	16 868	-5,7
Boden	29 029	28 679	-1,2
Hässleholm	48 446	48 580	+0,3
Karlskrona	59 393	60 564	+2,0
Gotland	56 144	57 313	+2,1
Falun	51 653	54 426	+5,4
Halmstad	77 151	85 200	+10,4
Ängelholm	31 477	37 312	+18,5
Norrtälje	42 204	52 611	+24,7

Källa: SCB

Den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen under 1990-talet för berörda kommuner är ingen upplyftande läsning, se Tabell 3.2. I Boden och Härnösand har sysselsättningen minskat med mer än 20 procent och i Karlsborg med hela 40 procent. Det bör emellertid framhållas att sysselsättningen i Sverige som helhet minskade med 5,6 procent under denna tidsperiod. Även i detta avseende har Kristinehamn haft en sämre utveckling än flera av omställningskommunerna. Eksjö har haft en minskning i samma storleksordning som Gotland och Falun.

Tabell 3.2 Sysselsättningsutveckling i berörda kommuner, åren 1991 - 2000

Kommun	År 1991	År 2000	Förändring (%)
Karlsborg	3 748	2 236	-40,3
Boden	14 404	11 008	-23,6
Härnösand	13 479	10 374	-23,0
Kiruna	13 231	10 667	-19,4
Sollefteå	10 767	8 872	-17,6
Kristinehamn	12 035	10 036	-16,6
Karlskoga	17 342	15 189	-12,4
Hässleholm	22 188	19 865	-10,5
Falun	28 578	25 718	-10,0
Eksjö	9 344	8 515	-8,9
Gotland	27 349	25 042	-8,4
Ängelholm	15 790	14 869	-5,8
Halmstad	40 723	38 746	-4,9
Karlskrona	28 581	27 662	-3,2
Norrtälje	19 281	19 115	-0,1

Anm. Totalt antalet sysselsatta i dagbefolkningen

Källa: SCB

I Tabell 3.3 framgår arbetsmarknadsläget för kommunerna vid den aktuella tidpunkten. Uppgifterna avser såväl personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som arbetslösa. Riksgenomsnittet detta år var 7,5 procent medan andelen var näst intill dubbelt så hög eller cirka 14 procent i Kiruna. Andelen för Kristinehamn och Halmstad var på ungefär samma nivå som för flera av omställningskommunerna, dvs. mellan 9 och 10 procent. Eksjö, Ängelholm och Norrtälje samt omställningskommunerna Falun och Hässleholm låg under eller kring riksgenomsnittet.

Tabell 3.3 Den totala andelen arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program av befolkningen i berörda kommuner, samtliga arbetssökande år 1999

Kommun	Andel (%)
Kiruna	13,9
Karlskoga	10,5
Sollefteå	10,4
Härnösand	9,9
Kristinehamn	9,8
Halmstad	8,7
Boden	8,6
Karlsborg	8,5
Karlskrona	8,3
Gotland	8,0
Falun	7,7
Hässleholm	7,5
Ängelholm	6,8
Eksjö	6,3
Norrtälje	4,6

Källa: AMS

En alternativ indikator som samvarierar negativt med relativ arbetslöshet är förvärvsfrekvens eller sysselsättningsgrad, se Tabell 3.4. Denna indikator var inte en av de sex kriterierna som användes av regeringen men sysselsättningsgrad kan, som tidigare nämnts, anses vara en central målvariabel för både arbetsmarknads- och den regionala utvecklingspolitiken. Det negativa sambandet mellan arbetslöshet och sysselsättningsfrekvens illustreras främst av att Kiruna har den lägsta sysselsättningsgraden medan Norrtälje och Eksjö har den högsta. Övriga berörda kommuner ligger omkring riksgenomsnittet och skillnaderna är försumbara mellan sistnämnda kommuner, varför de regionala obalanserna inte helt klart framgår när denna variabel studeras.

Tabell 3.4 Sysselsättningsgrad i åldern 20-64 år för berörda kommuner, år 1999

Kommun	Sysselsättningsgrad (%)
Kiruna	70
Halmstad	72
Härnösand	72
Hässleholm	73
Karlsborg	73
Karlskrona	73
Kristinehamn	73
Sollefteå	74
Boden	74
Gotland	74
Karlskoga	74
Ängelholm	75
Falun	75
Norrtälje	77
Eksjö	79
Sverige totalt	74

Källa: SCB

Bilden är betydligt mer splittrad när det gäller bruttoregionprodukt per sysselsatt (BRP), se Tabell 3.5. Lägst BRP har Eksjö medan omställningskommunerna Sollefteå, Karlskoga och Kiruna har högst BRP per sysselsatt. Som konstaterades i avsnitt 3.1 samvarierar utvecklingen och nivån på BRP endast i begränsad utsträckning med andra mått på regional utveckling. Orter med industrier med höga förädlingsvärden som exempelvis Kiruna gynnas i detta avseende. Däremot tas inte hänsyn till det låga arbetskraftsdeltagandet eftersom nämnaren utgörs av enbart sysselsatta. Måttet är därför av begränsat värde och kan inte ensamt ligga till grund för en analys av regionala obalanser.

Tabell 3.5 Bruttoregionprodukt per sysselsatt i undersökta kommuner, år 1999

Kommun	BRP (miljoner kr)	Antal sysselsatta (dagbefolkning)	BRP per sysselsatt (kr)
Eksjö	3 551	8 438	420 834
Boden	5 486	12 839	427 292
Gotland	10 396	24 122	430 976
Härnösand	4 439	10 231	433 877
Karlsborg	1 010	2 230	452 915
Falun	11 561	25 057	461 388
Hässleholm	8 722	18 797	464 010
Halmstad	17 666	37 746	468 023
Kristinehamn	4 716	10 026	470 377
Ängelholm	7 044	14 804	475 817
Karlskrona	12 899	27 072	476 470
Norrtälje	8 897	18 200	488 846
Sollefteå	4 370	8 773	498 119
Karlskoga	7 709	15 051	512 192
Kiruna	5 598	10 776	519 488

Källa: SCB

I Tabell 3.6 framgår andelen som var sysselsatta inom tillverkningsindustrin på berörda orter under 1999. I Karlskoga och Kristinehamn var närmare en tredjedel respektive cirka 25 procent anställda inom tillverkningsindustrin. För Härnösand, Sollefteå, Kiruna och Boden var andelen under 10 procent. Detta mått säger ingenting om industristrukturen, men andelar under 10 procent indikerar frånvaro av ett dynamiskt näringsliv. Å andra sidan kan en hög andel göra orten sårbar om arbetstillfällena huvudsakligen finns inom en viss typ av industri, som t.ex. försvarsrelaterad industri i Karlskoga.

Tabell 3.6 Andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin i förhållande till det totala antalet sysselsatta i dagbefolkningen i berörda kommuner, år 1999

Kommun	Andel (%)
Karlskoga	32,5
Kristinehamn	24,5
Hässleholm	20,9
Karlskrona	19,6
Halmstad	17,6
Karlsborg	17,4
Eksjö	16,7
Falun	15,9
Norrtälje	15,6
Gotland	14,1
Ängelholm	10,8
Härnösand	8,3
Sollefteå	7,8
Kiruna	7,1
Boden	3,6

Anm. Med tillverkningsindustrin avses SNI92-huvudgrupperna 15-37

Källa: SCB

De berörda orternas beroende av försvarsmakten och offentlig sektor under år 1999 framgår av Tabell 3.7. Särskilt Boden och Karlsborg har en stor andel sysselsatta inom försvaret. Eksjö, Ängelholm och Kristinehamn kommer därefter, men ingen av dessa kommuner ingick bland omställningskommunerna. Den låga andelen för Karlskoga förklaras av att inget regemente fanns på denna ort. Anledningen till att Karlskoga ändå omfattades av omställningsarbetet var, som tidigare nämnts, kommunens beroende av försvarsindustrin.

I tabellen framgår att andelen anställda i offentlig sektor varierar avsevärt mellan berörda kommuner. Det bör noteras att anställda i försvaret inte ingår i denna andel. Detta innebär för exempelvis Boden att 63 procent var anställda inom offentlig sektor eller i Försvarsmakten under 1999. Andelen var över eller kring 50 procent för Härnösand, Sollefteå och Eksjö. Dessa orters stora beroende av offentliga arbetsgivare som kommun och landsting är en negativ omständighet vid omställning till ett mer diversifierat näringsliv.

Tabell 3.7 Andelen sysselsatta inom totalförsvaret och i offentlig sektor i förhållande till det totala antalet sysselsatta i dagbefolkningen i berörda kommuner, år 1999

Kommun	Andel i totalförsvaret (%)	Andel i offentlig sektor (%)
Boden	17,4	45,6
Karlsborg	13,8	30,4
Eksjö	5,8	45,1
Ängelholm	5,7	36,6
Kristinehamn	5,4	34,2
Sollefteå	4,5	42,5
Karlskrona	4,5	36,7
Gotland	3,6	36,0
Hässleholm	3,3	31,2
Halmstad	2,9	34,8
Kiruna	1,6	31,6
Norrtälje	1,6	35,2
Härnösand	1,2	52,0
Falun	1,0	40,9
Karlskoga	0,1	27,0

Anm. Med totalförsvaret avses SNI92-kod 7522 och med offentlig sektor SNI92-huvudgrupperna 75-90 exkl. 7522.

Källa: SCB

Förhållandena som framgår av tabellen ovan illustreras även av nedanstående Tabell 3.8, som innehåller den kanske enskilt bästa indikatorn på regionala obalanser, men som inte utgjorde en av regeringens sex kriterier. Av tabellen framgår de tio kommuner med högst respektive lägst andel marknadsförsörjning i Sverige 1999, dvs. hur stor andel av hushållens inkomster som kommer från privata arbetsgivare. Det bör noteras att fyra av kommunerna med lägst andel marknadsförsörjning är omställningskommuner, nämligen Boden, Sollefteå, Karlsborg och Härnösand. I andra änden återfinns välmående kommuner i Stockholmsregionen och Småland med Gnosjö i topp. Förutsättningarna för exempelvis Gislaved att klara en ekonomisk chock är väsentligt bättre jämfört med omställningskommunerna, vilket också visat sig efter nedläggningen av Continentals däcktillverkning.

Tabell 3.8 De tio kommuner i Sverige med lägst respektive högst marknadsförsörjning, år 1999

Kommuner med lägst andel marknadsförsörjning	Marknadsförsörjning (%)	Kommuner med högst andel marknadsförsörjning	Marknadsförsörjning (%)
Pajala	23,7	Gnosjö	68,5
Boden	24,7	Täby	64,5
Haparanda	27,6	Håbo	63,9
Övertorneå	28,4	Sollentuna	63,7
Sollefteå	29,7	Danderyd	63,3
Överkalix	30,4	Gislaved	62,9
Vilhelmina	30,6	Nykvarn	62,1
Karlsborg	30,8	Nacka	62,1
Härnösand	31,3	Ekerö	61,4
Arvidsjaur	31,7	Lidingö	61,1

Anm. Marknadsförsörjning definieras som den genomsnittliga andel av hushållens inkomster som kommer från privata företag och organisationer. Resterande hushålls inkomster består således av skattefinansierade löner och transfereringar.

Källa: Svenskt Näringsliv

Sammanfattningsvis visar genomgången av de olika indikatorerna på regional utveckling vid tidpunkten för försvarsbeslutet att Boden, Sollefteå, Karlsborg, Härnösand och Kiruna var särskilt utsatta, vilket också visar sig i flera avseenden. Karlskoga hade haft en mycket stor befolkningsminskning och var i hög grad beroende av försvarsrelaterad industriverksamhet, som påverkats negativt genom tidigare organisationsförändringar inom Försvarsmakten. Det förefaller därför naturligt att dessa sex kommuner omfattades av omställningsarbetet. Motsatsvis visar genomgången att Karlskrona, Ängelholm, Norrtälje och Halmstad hade de bästa förutsättningarna och det är lika naturligt att dessa inte omfattades av insatserna.

Vad gäller resterande kommuner borde utifrån analysen såväl Kristinehamn som Eksjö ha omfattats av omställningsarbetet. Dessa kommuner hade i flera avseenden sämre förutsättningar än flertalet berörda kommuner och inte minst en stor andel anställda inom Försvarsmakten. Indikatorerna för Eksjö pekar dock åt olika håll. Kommunen hade lägst BRP av samtliga undersökta kommuner och en vikande befolknings- och sysselsättningsutveckling samt stort beroende av offentlig sektor, men även lägre arbetslöshet och en högre sysselsättningsgrad. Bland omställningskommunerna hade Falun de bästa förutsättningarna och inte någon indikator visar på svåra förutsättningar. I vart fall förefaller Kristinehamn och Eksjö haft det besvärligare. Återstående kommuner, dvs. Gotland och Hässleholm hamnar någonstans mitt emellan de sistnämnda tre kommunerna, men inte heller dessa kommuner har sämre förutsättningar än många andra kommuner i Sverige. Denna slutsats bekräftas även av att, som framgår av föregående kapitel, Falun, Gotland och Hässleholm inte heller fick några medel från Kommun- och Bostadsdelegationen under den tid då omställningsgruppen var verksam.

4 Lokalisering av statliga arbetstillfällena

I nedanstående sammanställning följer en genomgång av de statliga verksamheter som utlokaliseras till de orter som omfattades av omställningsarbetet. Sammanställningen avser förhållandena kring årsskiftet/våren 2004 och ska ses som en ungefärlig uppskattning av antalet nyskapade statliga arbetstillfällena, som var direkt följd av omställningsarbetet och de regeringsbeslut som fattats inom ramen för detta arbete. I vissa fall har det mer varit fråga om överenskommelser eller åtaganden från berörda organisationers sida, varför dessa lokaliseringar inte återfinns i de särskilda regeringsbeslut som omnämns i kapitel 2. I andra fall är det osäkert om lokaliseringarna kan sägas vara en följd av omställningsarbetet och gränsdragningen mellan lokaliseringar som är en följd av myndigheternas egna beslut och direktiv från regeringen är något oklar. Uppgifterna har inte funnits sammanställda utan är inhämtade via direktkontakter med berörda organisationer, vilket varit tidskrävande. Utfallet jämförs med den målsättning och fördelning på berörda kommuner som angavs i riktlinjerna.¹¹

Kiruna

CSN, nyrekryteringar av cirka 100 anställda inom kundservice/rådgivning.

Samhällsgeografiskt miljöcentrum/Umeå universitet, cirka 10 anställda men inga nyrekryteringar till följd av omställningsarbetet eftersom verksamheten fanns sedan tidigare.

Totalt cirka 100 nya statliga arbetstillfällena, vilket är lika många som utlovades.

Boden

Apoteket AB, en nyrekrytering för dosexpeditering av receptbelagda läkemedel (dosapotek) och drygt 30 nyrekryteringar till en av apotekets distributionscentraler (distansapotek). Totalt drygt 30 nyrekryteringar jämfört med förväntade 70 – 90.

Totalt drygt 30 nya statliga arbetstillfällena, vilket understiger de 75 som utlovades.

Sollefteå

Krisberedskapsmyndigheten (f.d. ÖCB), nyrekryteringar av cirka 55 tjänster med främst teknisk inriktning och inom administration.

Visit Sweden, nyrekryteringar av 5-6 personer till ett s.k. contact-center för konsumentinformation.

Riksarkivet, 7-8 anställda inom projektet Arkeon. Enbart ett par personer beräknas vara anställda i framtiden i denna verksamhet. SVAR:s verksamhet i Sollefteå fanns sedan tidigare i samma omfattning, varför det inte är fråga om några nyrekryteringar till följd av omställningsarbetet.

Distansapotek, nyrekrytering av cirka 45 anställda.

¹¹ *Regeringens skrivelse 1999/2000:33*

AMS, nyrekryteringar av cirka 60 arbetsförmedlare till en telefon- och Internetbaserad kundtjänst.

Försvarsmakten, lokalisering av hundavelsverksamhet som ska förse försvaret med min-, vapen-, och ammunitionshundar. Verksamheten kommer att startas upp under våren 2004 och beräknas sysselsätta cirka 10 personer.

Totalt cirka 175 nya statliga arbetstillfällen, vilket är mindre än de 300 som utlovades.

Falun

Svenska Skidförbundet, cirka 20 personer (har avräknats som statliga arbetstillfällen).

ESF-rådet, 14 nyrekryteringar.

Tullverket, 2 nyrekryteringar.

Apoteket, verksamheten är under uppbyggnad. För närvarande är sammantaget cirka 60 personer anställda vid dos- och distansapotek på orten. Cirka 20 arbetstillfällen kan i nuläget betecknas som nya eftersom dosverksamheten funnits sedan tidigare i Falun.

Totalt drygt 55 nya statliga arbetstillfällen i nuläget, vilket understiger de utlovade 135.

Hässleholm

Nationellt centrum för flexibelt lärande, nyrekryteringar av cirka 6 personer.

KY-myndigheten (kvalificerad yrkesutbildning), nyrekryteringar av cirka 15 personer.

Inskrivningsmyndigheten vid Hässleholms tingsrätt, cirka 30 personer.

Distansapotek, cirka 60 nyrekryteringar.

Institutionen för arbetsmiljökemi/Stockholms universitet, 5 fastanställda och 2 doktorander.

Totalt cirka 120 nya statliga arbetstillfällen, vilket understiger de 215 som utlovades.

Härnösand

Överklagandenämnden för studiestöd, nyrekrytering av 13 anställda.

Inskrivningsmyndigheten vid Härnösands tingsrätt, 12 anställda.

Landsarkivet, övertagande av äldre arkivmaterial från inskrivningsmyndigheterna, 12 nya tjänster.

Totalt 37 nyanställningar, vilket är fler än de 15 statliga arbetstillfällen som utlovades.

Karlskoga

Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor (NCO) inom Räddningsverket, rekrytering av 8 personer. Målsättningen är att verksamheten år 2005 ska ha 25 anställda. Den fortsatta verksamheten är emellertid osäker och kan komma att avvecklas om inte den långsiktiga finansieringen löses.

Modellerings- och simuleringscentrum, projektering pågår inom Försvarets materialverk och inget beslut är taget rörande verksamhetens lokalisering. Det råder stor osäkerhet rörande den långsiktiga finansieringen. I nuläget arbetar inga personer i Karlskoga inom denna verksamhet.

AMS avser att förlägga även en kundtjänstverksamhet till Karlskoga, men rekrytering av cirka 60 personer har precis inletts varför verksamheten ännu inte startat.

I nuläget är 8 anställda, men antalet kan efter det att AMS verksamhet är i drift antas uppgå till cirka 70, vilket understiger de 150 statliga arbetstillfällena som utlovades.

Gotland

Stockholms läns allmänna försäkringskassas utlandsavdelning, nyrekrytering av cirka 150 personer.

Nationellt livsmedelsinstitut (Livstek). Verksamheten sysselsätter 5 personer i dagsläget. Till följd av statsstödsreglerna är verksamheten en del av ALMI Gotland. Avsikten är att LRF och livsmedelsindustrin ska finansiera denna verksamhet när stödperioden avslutas under 2005.

Det totala antalet anställda uppgår till cirka 155, vilket överstiger de 90 statliga arbetstillfällena som utlovades.

Karlsborg

Viss lokalisering av statliga arbetstillfällena skulle övervägas, men inget preciserat antal.

Sammanfattningsvis kan konstateras att totalt cirka 750 statliga arbetstillfällena lokaliserats eller med säkerhet kommer att lokaliseras inom en nära framtid till berörda orter. Det bör framhållas att denna uppgift är ungefärlig och inkluderar inte arbetstillfällena som tillkommit inom Försvarsmakten (FMLOG) på berörda orter, bl.a. Karlsborg. Detta innebär knappt 60 procent i förhållande till målsättningen om 1 280 statliga arbetstillfällena. För de enskilda orterna är utfallet skiftande. För Kiruna, Härnösand och Gotland har målsättningen eller löftena uppfyllts medan detta inte är fallet för Boden, Sollefteå, Falun, Hässleholm och Karlskoga.

Utlökaliseringarna har i flertalet fall legat väl i linje med myndigheternas inriktning och organisation. Rekryteringen av personal har inte heller upplevts som något större problem. Det är framförallt fråga om verksamheter som kundtjänst och annan administrativ hantering. Dessa verksamheter har förvisso skapat arbetstillfällena, men kan i flertalet fall inte förväntas ge upphov till några större spridningseffekter i form av ytterligare arbetstillfällena. Ett undantag är exempelvis projekten i Karlskoga kommun som syftar till att bygga upp ett nationellt centrum kring säkerhet, men samtidigt är den långsiktiga finansieringen inte tryggad för dessa verksamheter. Det statliga lokaliseringstödet täcker enbart själva projekteringskostnaderna. Detsamma kan sägas gälla för Livstek på Gotland.

Det bör avslutningsvis framhållas att lokaliseringen av dessa statliga verksamheter inte i någon större utsträckning torde påverka uppfyllelsen av den övergripande målsättningen, dvs. utveckling av den lokala arbetsmarknaden och övergång till nya näringar. Det stora beroendet av offentlig sektor för vissa orter kvarstår. I den meningen har fokuseringen på

statliga arbetstillfällena varit både missriktad och olycklig. Som Statskontoret påpekat i sin rapport innebar även denna fokusering att det långsiktiga utvecklingsarbetet påverkades negativt.

5 Bidrag till skapandet av privata arbetstillfällen

5.1 Företagsstöd

I nedanstående sammanställning framgår utfallet per den 31 december 2002 för de regeringsbeslut om företagsstöd som framgår i kapitel 2.¹² Det är fråga om den regionalpolitiska stödformen sysselsättningsbidrag i samtliga fall med undantag av WM-Data där beslutet avsåg regionalt utvecklingsbidrag (RUB). Beroende på om kommunen tillhör stödområde A eller B uppgår sysselsättningsbidraget till totalt 200 000 respektive 120 000 kr under en femårsperiod för varje ny årsarbetskraft.

WM-Data Consulting AB, Boden

Preliminärbeslut RUB: 8 800 000 kr

Utbetalt enligt delbeslut 2003-07-02: 2 503 000 kr

Antal nya sysselsatta 2002-12-31: 17

Proffcom Sollefteå AB, Sollefteå

Preliminärbeslut: 60 000 000 kr, vilket motsvarar 300 årsarbetskrafter (200 000 kr/årsarbetskraft).

Utbetalt för kvalifikationsår:

2000	1 260 000 kr
2001	3 198 000 kr
<u>2002</u>	<u>2 393 700 kr</u>
Tot.	6 851 700 kr

Antal nya årsarbetskrafter enligt redovisning 2002-12-31: 28,6

Network Expertise Boden AB, Boden

Preliminärbeslut: 3 600 000 kr, vilket motsvarar 30 årsarbetskrafter (120 000 kr/årsarbetskraft).

Utbetalt för kvalifikationsår:

2000	188 000 kr
2001	469 000 kr
<u>2002</u>	<u>255 500 kr</u>
Tot.	912 500 kr

Antal nya årsarbetskrafter enligt redovisning 2002-12-31: 9,3

¹² Källa: Nutek, enheten för företagsstöd

Rote Consulting AB, Boden

Preliminärbeslut: 3 600 000 kr, vilket motsvarar 30 årsarbetskrafter (120 000 kr/årsarbetskraft).

Utbetalt för kvalifikationsår

2000	56 000 kr
2001	246 000 kr
<u>2002</u>	<u>200 000 kr</u>
Tot.	502 000 kr

Antal nya årsarbetskrafter enligt redovisning 2002-12-31: 6,8

Carephone AB, Kiruna

Preliminärbeslut: 14 000 000 kr, vilket motsvarar 70 årsarbetskrafter (200 000 kr/årsarbetskraft). Inga utbetalningar har skett, vilket innebär att inga nya årsarbetskrafter tillkommit.

Excellent E-Service AB, Boden

Preliminärbeslut: 36 000 000 kr, vilket motsvarar 300 årsarbetskrafter (120 000 kr/årsarbetskraft). Inga utbetalningar har skett, vilket innebär att inga nya årsarbetskrafter tillkommit.

Genomgången av de sex företagen visar att det totala antalet nya årsarbetskrafter uppgår till ca 62 enligt senast tillgängliga uppgifter. Ett par av företagen har överhuvudtaget inte ökat antalet årsarbetskrafter. De belopp som framgår av preliminärbesluten motsvarar sammantaget 730 arbetstillfällen, vilket innebär att mindre än 10 procent har realiserats. Målsättningen om 1 000 nya privata arbetstillfällen är i än mindre utsträckning uppfylld i denna del. Det bör emellertid noteras att konstruktionen av bidragen innebär att stöd enbart betalas ut om villkoren är uppfyllda, dvs. ett tillskott av nya årsarbetskrafter vad avser sysselsättningsbidraget. Vidare utbetalas detta stöd under fem år. Detta innebär att t.o.m. 2002 har ca 10,8 miljoner kronor utbetalats i företagsstöd inom ramen för de regeringsbeslut som var direkt hänförliga till omställningsarbetet.

5.2 Omställningsarbetet

Det är i nuläget varken möjligt, meningsfullt eller rättvisande att försöka göra en bedömning av antalet nyskapade privata arbetstillfällen till följd av omställningsarbetet. Skälen till detta är flera. För det första pågår alltjämt omställningsarbetet i de berörda kommunerna och det är därför för tidigt att göra några bedömningar av de långsiktiga effekterna. Många projekt sysselsätter i dagsläget ett antal personer på de olika orterna, men det återstår att se om dessa leder till några varaktiga arbetstillfällen när projektiden är avslutad och projektmedlen förbrukade. Å andra sidan kan det pågående arbetet om något år leda till etablering av verksamheter som genererar väsentlig sysselsättning, även om det i dagsläget inte går att se några nyskapade arbetstillfällen överhuvudtaget.

Utvecklingsarbete är ett långsiktigt arbete och det var också detta som åsyftades med omställningsarbetet. För det andra bedrivs arbetet i flertalet projekt som utöver omställningsmedel även fått finansiering från flera olika källor som nationella stöd och stöd från EU:s strukturfonder. Det är för dessa inte möjligt att särskilja effekterna av just omställningsmedlen eller omställningsarbetet från andra stöd och insatser.

Några kommentarer och reflektioner kan ändå göras rörande omfattningen och inriktningen på besluten rörande omställningsstöd. Som konstaterades i kapitel 2 och även i Statskontorets rapport kännetecknas omställningsarbetet av en ”projektifiering”. Flertalet regeringsbeslut har handlat om småsummor till mindre pågående projekt som exempelvis olika former av förstudier. En uppföljning av alla dessa beslut har mer karaktären av revision än utvärdering. Kommentarer avgränsas därför till inriktningen i några större projekt, se sammanställningen i kapitel 2.

Ett av dessa större projekt innebar stöd om 60 miljoner kr för utbyggnad av bredband och ökad IT-användning i kommunerna Sollefteå, Härnösand och Kramfors. Projekttiden har förlängts till november 2004 då Västernorrlands län skall lämna en slutredovisning av hur medlen använts och de beräknade effekterna av dessa. Enligt länsstyrelsens preliminära bedömning beräknas cirka 50 miljoner kr användas till anläggning av bredband och resterande 10 miljoner kr till IT-relaterade tjänster. Medlen synes således ha använts enligt intentionerna och kan förväntas ge mer långsiktiga bestående effekter och bidra till att knyta ihop i kommunerna i Ådalsregionen.

Ett annat större beslut om 15 miljoner kr benämns ”Utvecklingsprogram för Sollefteå kommun” och riktades också till länsstyrelsen i Västernorrlands län under våren 2002. Inriktningen och användningen av dessa medel är betydligt mer tveksam. Halva beloppet eller 7,5 miljoner kr gick till Landstinget i Västernorrlands län för inköp av färdigutbildade s.k. rehabhundar från Hundskolan i Sollefteå, som drevs av Synskadades riksförbund. Hundskolan gick kort tid därefter i konkurs, varför dessa medel är bortkastade. Inom ramen för samma beslut har totalt 3 miljoner kr utgått i stöd i samband med att Intresseorganisationen för snöskoteranvändare etablerade kansli i Sollefteå. På kansliet arbetar i dagsläget tre personer. Användningen av dessa medel kan med en välvillig tolkning ses som föreningsstöd, men det var inte detta som var avsikten med stödet enligt de övergripande målsättningarna för omställningsarbetet.

Beslutet gällande Utvecklingsprogram för Karlsborg om 60 miljoner kr år 2002, vilket avsåg investeringar i Försvarsmaktens tidigare lokaler, som övertagits av Karlsborgs kommun, förefaller vara dåligt förberett. Detsamma gäller för beslutet gällande Nationellt Livsmedelsinstitut på Gotland (Livstek) om 8 miljoner kr. Båda projekten har försenats till följd av att genomförandet stått i konflikt med EU:s statsstöddregler.



6 Sammanfattning och avslutande reflektioner

Med anledning av försvarsbeslutet 1999/2000, som innebar omfattande förändringar av Försvarsmaktens grundorganisation, genomfördes utvecklingsprogram för vissa berörda kommuner som bedömdes ha särskilda omställningsproblem. Kommunerna som omfattades av omställningsarbetet var Boden, Falun, Gotland, Hässleholm, Härnösand, Karlsborg, Karlskoga, Kiruna och Sollefteå. Insatserna bestod huvudsakligen av dels stöd till långsiktigt utvecklingsarbete, dels lokalisering av statliga arbetstillfällen och stöd för etablering av privata arbetstillfällen, främst i form av regionalpolitiska företagsstöd. De särskilda medel som tilldelades omställningsarbetet uppgick till ca 450 miljoner kr. Därutöver tilldelades flera omställningskommuner under samma tidsperiod totalt ca 660 miljoner kr i stöd från Bostads- och Kommundelegationen. Sistnämnda medel kan ses som en form av omställningsstöd även om dessa i flertalet fall inte hade direkt samband med omställningsarbetet.

Omställningsgruppen avslutade sitt uppdrag i december 2001, men regeringen har även fattat beslut om stöd under såväl 2002 som 2003. Omställningsarbetet har således fortsatt efter det att den centrala omställningsgruppen upplöstes, varför arbetet eller insatserna från central nivå inte avslutades vid en viss tidpunkt. Besluten är av skiftande karaktär och omfattar såväl stöd om 60 miljoner kr för investeringar i bredbandsutbyggnad som bidrag till förstudier om 200 000 kr. Ett annat utmärkande drag är det stora antalet beslut som rört mindre belopp.

De projekt som prioriterades från regeringens sida var sådana som genomfördes i samverkan mellan flera parter och där finansiering även kom från andra källor. Samtliga kommuner med undantag av Hässleholm har haft olika möjligheter att ta del av nationella stöd och stöd från EU:s strukturfonder under omställningsarbetet. Boden, Kiruna, Sollefteå, Härnösand, Karlskoga och Karlsborg ingår i de nationella stödområdena och de fyra förstnämnda kommunerna ingår även i målområde 1. Dessa har därmed möjlighet att ta del av det största strukturfondsprogrammet som är Mål 1. Gotland och Falun ingår inte i något av de nationella stödområdena, men däremot i strukturfondsprogrammet Mål 2. Detta förhållande innebär en försvarande omständighet i utvärderingshänseende då det inte går att särskilja effekterna av omställningsstödet från andra stöd.

Analysen i kapitel 3 av olika indikatorer på regional utveckling visade att Boden, Sollefteå, Karlsborg, Härnösand och Kiruna var särskilt utsatta. Detsamma gällde för Karlskoga som hade haft en mycket stor befolkningsminskning och i hög grad var beroende av försvarsrelaterad industriverksamhet, som påverkats negativt genom tidigare organisationsförändringar inom Försvarsmakten. Kristinehamn och Eksjö var också berörda av försvarsbeslutet och borde även ha omfattats av omställningsarbetet enligt analysen. Sistnämnda kommuner hade i flera avseenden relativt dåliga förutsättningar och inte minst en stor andel anställda inom Försvarsmakten. Bland omställningskommunerna hade Falun de bästa förutsättningarna och inte någon indikator visade att förutsättningarna var sämre än för många andra kommuner i Sverige. Detsamma kan till stor del sägas gälla för Gotland och Hässleholm.

Av analysen i kapitel 4 framgår att omkring 750 statliga arbetstillfällen lokaliserats eller med säkerhet kommer att lokaliseras inom en nära framtid till berörda orter. Det har varit förenat med svårigheter att få fram denna ungefärliga uppgift. Detta innebär att

målsättningen om 1 280 nya statliga arbetstillfällen är uppfylld till knappt 60 procent. För de enskilda orterna är utfallet skiftande. För Kiruna, Härnösand och Gotland har målsättningen eller löftena uppfyllts medan detta inte är fallet för Boden, Sollefteå, Falun, Hässleholm och Karlskoga.

Utlokaliseringarna har i flertalet fall legat väl i linje med myndigheternas inriktning och organisation. Rekryteringen av personal har inte heller upplevts som något större problem. Berörda verksamheter har förvisso skapat arbetstillfällen, men kan i flertalet fall inte förväntas ge upphov till några större spridningseffekter i form av ytterligare arbetstillfällen.

Lokaliseringen av dessa statliga verksamheter torde därför inte i någon större utsträckning påverka uppfyllelsen av den övergripande målsättningen, dvs. utveckling av den lokala arbetsmarknaden och övergång till nya näringar. Det stora beroendet av offentlig sektor för vissa orter kvarstår. I den meningen har fokuseringen på statliga arbetstillfällen varit både missriktad och olycklig. Som Statskontoret påpekat i sin slutrapport innebär även denna fokusering att det långsiktiga utvecklingsarbetet påverkades negativt.

Beträffande stöd till etablering av privata arbetstillfällen visade genomgången i kapitel 5 att det totala antalet nya årsarbetskrafter uppgår till drygt 60 enligt senast tillgängliga uppgifter. De belopp som framgår av preliminärbesluten om företagsstöd motsvarar sammantaget 730 arbetstillfällen, vilket innebär att mindre än 10 procent har realiserats. Målsättningen om 1 000 nya privata arbetstillfällen är i än mindre utsträckning uppfylld i denna del. Det bör dock framhållas att konstruktionen av bidragen innebär att stöd enbart betalas ut om villkoren är uppfyllda, dvs. ett tillskott av nya årsarbetskrafter vad avser sysselsättningsbidraget.

Det är i nuläget varken möjligt, meningsfullt eller rättvisande att försöka göra en bedömning av antalet nyskapade privata arbetstillfällen till följd av omställningsarbetet. Skälen till detta är flera. För det första pågår omställningsarbetet i de berörda kommunerna och det är därför för tidigt att göra några bedömningar av de långsiktiga effekterna. Många projekt sysselsätter i dagsläget ett antal personer på de olika orterna, men det återstår att se om dessa leder till några varaktiga arbetstillfällen när projekttiden är avslutad och projektmedlen förbrukade. Den långsiktiga finansieringen är vissa fall inte säkrad. Å andra sidan kan det pågående arbetet om något år leda till etablering av verksamheter som genererar väsentlig sysselsättning, även om det i dagsläget inte går att se några nyskapade arbetstillfällen överhuvudtaget. Utvecklingsarbete är ett långsiktigt arbete och det var också detta som åsyftades med omställningsarbetet.

För det andra bedrivs arbetet i flertalet projekt, som utöver omställningsmedel, även fått finansiering från flera olika källor som nationella stöd och stöd från EU:s strukturfonder. Det är för dessa inte möjligt att särskilja effekterna av just omställningsmedlen eller omställningsarbetet från andra stöd och insatser. Det går inte heller att dra en klar skiljelinje mellan vad som är omställningsarbete och vad som är mer normalt utvecklingsarbete.

Avslutningsvis var insatserna i omställningsarbetet varken av den storlek eller inriktning som innebär att dessa kan förväntas påverka de övergripande målsättningarna. Det är i flertalet fall fråga om bidrag på marginalen. Som även Statskontoret påpekat föreligger en otydlig koppling mellan problembild och åtgärder. Huvudproblemen i flera av omställningskommunerna är avsaknaden av ett diversifierat och dynamiskt näringsliv, en stor andel sysselsatta i offentlig sektor eller försörjda via offentliga budgetar samt en

minskande och åldrande befolkning. De regionala obalanserna är särskilt tydliga när det gäller befolkningsutvecklingen och den genomsnittliga andel av hushållsinkomsten som kommer från privata arbetsgivare. Denna andel kan variera mellan kommuner från ca 25 till närmare 70 procent. Resterande andel består av skattefinansierade löner och transfereringar.

Denna utvärdering har visat att lösningen på den övergripande målsättningen utveckling av arbetsmarknaden och övergång till nya näringar knappast står att finna i riktade insatser till vissa orter eller regioner, utan i mer generella tillväxtbefrämjande åtgärder. Även dessa kan dock ha olika lokal och regional prägel. Åtgärderna måste emellertid vara inriktade på att skapa gynnsamma ramvillkor för näringslivet och stimulera ett ökat företagande, såväl nationellt som lokalt. Internationella jämförelser visar att Sverige som helhet både har lågt nyföretagande och få växande företag. Detta gäller i än högre grad för vissa kommuner och regioner inom Sverige. Åtgärder av sådant slag lär emellertid inte kunna förhindra det faktum att befolkningen kommer att minska i många kommuner.

Referenser

Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30)

Eliasson, K. & Westerlund, O. (2003) Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer, ITPS

Henrekson, M. (2003) Entreprenörskapet: Välfärdsstatens svaga länk?

Omställningsgruppen inom Näringsdepartementet (2002), Tillväxt i en ny tid – rapport om omställningsarbetet i tio kommuner åren 2000 – 2001

Regeringens budgetproposition (prop. 2003/04:1)

Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87)

Statskontoret (2003) Lokalt omställningsarbete – statligt ingrepp eller kommunalt ansvar?

Svenskt Näringsliv (2001), Strukturrapport - företagandets villkor

Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten (skr. 1999/2000:33)