

Förslag**1980/81: 6****Riksdagens revisorers förslag angående återbetalning av lokaliseringsbidrag**

1980-09-25

*Till Riksdagen***Återbetalning av lokaliseringsbidrag****Inledning**

För att främja företags lokalisering till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd ger staten regionalpolitiskt stöd enligt bestämmelserna i förordningen (1979: 632) om regionalpolitiskt stöd. Författningen trädde i kraft den 1 juli 1979 och ersatte då 1970 års förordning i ämnet (1970: 180), vilken dock fortfarande gäller i fråga om stöd som beviljats enligt densamma. I och med tillkomsten av 1979 års förordning ersattes de två stödformerna lokaliseringsbidrag och avskrivningslån av en ny typ av avskrivningslån. Härutöver lämnas numera lokaliseringsstöd endast i form av lokaliseringslån.

Vissa grundläggande krav måste, nu liksom tidigare, uppfyllas för att lokaliseringsstöd skall utgå. Bl. a. gäller att stöd endast beviljas för verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda varaktig sysselsättning.

Vidare finns i de båda nämnda författningarna regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats stöd. Sålunda föreskrivs bl. a. att stödtagare skall underrätta vederbörande länsstyrelse och regionala utvecklingsfond, innan beslut fattas om vissa närmare angivna förändringar av viktigare slag inom företaget, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och överlåtelser av olika slags tillgångar.

Beviljat stöd kan under vissa omständigheter krävas åter respektive sägas upp till omedelbar betalning. Härvidlag stadgas bl. a. i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning att lokaliseringsbidrag kan återkrävas vid väsentligare, direkta eller indirekta, förändringar i äganderätten till den rörelse för vilken bidraget beviljats. Vidare kan nedläggning av väsentlig del av verksamheten föranleda återkrav liksom det förhållandet att bidragstagaren avhänder sig någon betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent och liknande tillgångar eller att han överlåter eller belånar någon betydande del av kundfordringar i rörelsen. Beslut om återkrav av bidrag fattas av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Under revisorernas resa i Gävleborgs län år 1978 togs med revisorerna upp till diskussion vissa företeelser i samband med överlåtelse av företag som beviljats lokaliseringsbidrag. Då samhället under några år framöver har att bevaka avsevärda belopp i form av beviljade bidrag beslöt revisorerna att låta undersöka, huruvida ovan återgivna bestämmelser om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning efterlevs.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria med titeln Återbetalning av lokaliseringsbidrag (1980: 2). Promemorian har remissbehandlats i sedvanlig ordning. En sammanfattning av promemorian och remissutfallet återfinns i en till denna skrivelse fogad *bilaga*.¹

Slutsatser och förslag i granskningspromemorian

Enligt promemorian har den genomförda granskningen visat att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar ovan nämnda återkravsbestämmelser och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna. I övrigt framläggs i promemorian följande förslag:

- Företag som erhållit lokaliseringsstöd bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera kontrollorganen om förestående äganderättsförändringar och andra viktigare förändringar. De anställdas fackliga organisationer i varje stödföretag bör på lämpligt sätt upplysas om företagets informationsplikt.
- AMS bör i anvisningsform eller på annat sätt klargöra under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Anvisningarna bör kompletteras med en samling relativt utförligt beskrivna exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör aktualiseras efter hand som praxis rörande de nya reglerna i 1979 års förordning hinner utbildas.
- Det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

Remissutfallet har för de två förstnämnda förslagen varit övervägande positivt. Beträffande det sist nämnda förslaget är remissutfallet mera svårbedömt. Flera remissorgan konstaterar endast att sådana övergripande hänsyn skall tas men går inte närmare in på det egentliga problemet, nämligen var gränser för detta hänsynstagande skall sättas.

¹ Promemorian och remissyttrandena överlämnas till vederbörande utskott. Ärendet har handlagts på 3:e rev. avd. Utredare: Gunnar Järnebeck.

Revisorernas överväganden

Varaktig sysselsättning och tillfredsställande lönsamhet är, såsom framhålls i granskningspromemorian, två av grundförutsättningarna för att lokaliseringsstöd skall utgå. Lokaliseringsorganens prövning av att dessa förutsättningar kan anses uppfyllda vid beslut om stöd grundas på ett omfattande utredningsmaterial rörande bl. a. projektet, företaget och dess ägare. Av särskild betydelse i sammanhanget är den s. k. rekryteringsplanen där den till följd av investeringen beräknade personalökningen skall redovisas.

I promemorian anføres att samhället nödvändigtvis måste ta risker när stöd ges till verksamhet inom stödområdena, där förutsättningarna för näringsverksamhet är erkänt besvärliga. Prövningen av en stödansökan kan därmed inte som utgångspunkt ha alltför stränga krav på framgång med verksamheten. I stället måste prövningen syfta till att så långt möjligt klarlägga, huruvida den planerade investeringen har rimliga möjligheter att lyckas.

Revisorerna vill emellertid stryka under vikten av att prövningen av stödansökningar sker med all den omsorg som är möjlig. Ett noggrant urval, inte bara av investeringsobjekt utan också av de personer och företag som söker stöd, är ett viktigt medel att förebygga att stödets syfte förfelas och återkallelse av stödet kan bli aktuell. Av stor betydelse är också att prövningen av stödansökningar föregås av ett allsidigt informationsutbyte mellan olika myndigheter och organ. Ett forum för sådan samverkan har tillskapats genom de beredningsgrupper som enligt 1979 års stödförordning skall yttra sig över de stödärenden som länsstyrelsen har att avgöra.

Föreningen Sveriges kronofogdar framhåller i sitt yttrande över promemorian betydelsen av att också kronofogdemyndigheternas person- och företagskännedom tas till vara. Revisorerna delar föreningens uppfattning att dessa erfarenheter på lämpligt sätt bör tillföras beredningen av nya stödansökningar.

Så länge lån inte är helt avskrivet eller slutbetalt och bidrag kan återkrävas omfattas stödföretag av den insyn och kontroll varom statsmakterna beslutat. För samordning av kontrollverksamheten på länsnivå finns i länen också särskilda beredningsgrupper. I dessa ingår representanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden men även andra myndigheter och organ kan vara företrädare. I granskningspromemorian konstateras att dessa beredningsgrupper enligt allmän uppfattning utgör en lämplig organisatorisk form för samordning samt för snabb förmedling av information och diskussioner om tänkbara åtgärder i enskilda kontrollärenden.

Av svaren på en enkät till ett antal regionala kontrollorgan, redovisade i granskningspromemorian, framgår att särskilt länsstyrelsernas, men också

utvecklingsfondernas, kontrollresurser är små. Även om det finns skäl att anta, att en utökning av de regionala kontrollorganens resurser skulle ge utbyte i form av ökad effektivitet, avstår revisorerna från att lägga fram förslag i den riktningen. Revisorerna förutsätter att denna fråga övervägs i samband med ställningstagandet till företagsobeståndskommitténs betänkande Företags obestånd. Samordning av statliga åtgärder (SOU 1979: 91).

Företag som erhållit lokaliseringsskuld skall på närmare angivet sätt redovisa för verksamheten, bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten samt underrätta länsstyrelsen och utvecklingsfonden om förestående förändringar av större omfattning, bl. a. äganderättsförändringar, nedläggningar och avyttringar av olika slags tillgångar i rörelsen.

Av granskningspromemorian framgår att de regionala kontrollorganen är missnöjda med det sätt på vilket stödföretagen uppfyller sin nämnda informationsplikt. Antingen underlåter man helt att informera eller lämnas informationen först sedan den aktuella förändringen beslutats eller till och med genomförts. Bland möjliga orsaker till att stödföretagen så dåligt följer informationsbestämmelserna har nämnts okunnighet, förbiseende, rädsla för förtida publicitet men också att bestämmelserna är oklart definierade.

I 1979 års stödförordning har införts regler som syftar till att tvinga fram en bättre efterlevnad av informationskravet. Dessa regler är emellertid inte tillämpliga på andra typer av åtgärder än äganderättsförändringar och över huvud taget inte på stöd som beviljats enligt 1970 års stödförordning. I granskningspromemorian förordas därför att företag som erhållit lokaliseringsskuld ges återkommande påminnelser om informationsskyldigheten. Även de anställdas fackliga organisationer inom varje stödföretag bör enligt förslaget underrättas om företagets skyldigheter i detta avseende.

Förslaget har vid remissbehandlingen fått stöd av de flesta remissinstanser.

AMS konstaterar i sitt remissvar att, då registret över stödföretagen numera datoriserats, förutsättningar finns att genomföra den föreslagna åtgärden med måttliga insatser. AMS delar också uppfattningen att de anställdas fackliga organisationer bör upplysas om företagets informationsplikt. Myndigheten förklarar sig slutligen beredd att realisera förslaget.

Mot bakgrunden av den bristande efterlevnaden av gällande informationsbestämmelser anser revisorerna att man bör införa en rutin varigenom återkommande påminnelser ges om stödföretagens skyldighet att underrätta berörd länsstyrelse och utvecklingsfond inför sådana förändringar som avses i 18 § punkterna 2 och 3 i 1970 års stödförordning respektive 36 § punkterna 2 och 3 i 1979 års stödförordning. Revisorerna hälsar med tillfredsställelse att AMS förklarat sig beredd att genomföra förslaget.

Huvudsyftet med den av revisorerna genomförda granskningen har varit att klarlägga om de ovan refererade bestämmelserna om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförord-

ning efterlevs. Undersökningen har i denna del omfattat dels ett försök till klarläggande av bestämmelsernas rätta innebörd, dels en granskning av hur bestämmelserna hittills tillämpats.

I granskningspromemorian konstateras i förstnämnda hänseende att återkravsbestämmelsernas innebörd svårligen låter sig utläsas direkt av författningstexten. Vidare framgår att innebörden inte heller klarlagts i vare sig förarbeten eller tillämpningsanvisningar. Samma brist vidlåder för övrigt motsvarande regler om uppsägning av avskrivningslån till omedelbar betalning, såväl den äldre som den nyligen tillskapade lånetypen. Mot denna bakgrund har i promemorian föreslagits att AMS i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt söker precisera de omständigheter som föranleder återkallelse av utgivet stöd. Anvisningarna föreslås kompletterade med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör enligt förslaget täcka de vanligast förekommande fallen av sådana förändringar som kan föranleda återkallelse.

Förslaget i fråga har fått ett övervägande positivt mottagande vid remissbehandlingen.

AMS ifrågasätter emellertid förslagens ändamålsenlighet. Varje precisering utöver de allmänna regler som finns i författningstexten skulle enligt myndigheten kunna uppfattas så att tänkbara, inte närmare angivna uppsägningsgrunder inte skulle kunna åberopas. Med tanke på de bedömningar och avvägningar som måste göras i varje enskilt fall skulle också sådana anvisningar få begränsad användbarhet.

Revisorerna anser, i likhet med vad som anförs i granskningspromemorian, att behovet av enhetlighet vid rättstillämpningen accentuerats genom den nyligen genomförda delegeringen av beslutsrätten i vissa återkallelseärenden till länsstyrelserna och att rättssäkerheten för berörda intressenter bäst skulle tillgodoses genom att stödförordningarnas återkallelser regler förtydligades på i promemorian föreslaget sätt. Samtidigt är revisorerna medvetna om de uppenbara svårigheter som är förenade med uppgiften, särskilt i vad gäller att utforma anvisningarna så att de blir på samma gång tillräckligt allmängiltiga och specificerade. Med utgångspunkt i hittillsvarande erfarenheter torde det enligt revisorernas mening dock vara möjligt att närmare klarlägga innebörden av återkallelsereglerna särskilt om mera speciella omständigheter får framgå av den föreslagna exempelsamlingen. Revisorerna föreslår således att AMS på angivet sätt söker klargöra de förutsättningar under vilka återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga.

Vad gäller återkravsbestämmelsernas hittillsvarande tillämpning framgår av granskningspromemorian att återkravsmöjligheten utnyttjats med stor restriktivitet. Undersökningen visar bl. a. att väsentligare äganderättsförändringar under den studerade perioden, 1965–1978, inte i något fall medfört återkrav av bidrag eller uppsägning av avskrivningslån. Inte heller har nedläggningar, utom i några enstaka fall, medfört att stöd återkallats. I

sistnämnda hänseende synes dock stöd ha återkallats där så varit möjligt eller bedömts meningsfullt.

Med hänsyn tagen till den vaghet som präglar nu aktuella bestämmelser och till den komplexa verklighet mot vilken AMS haft att bedöma varje enskilt ärende uttalas i granskningspromemorian att inga erinringar kan riktas mot AMS hittillsvarande tillämpning av återkallelsebestämmelserna.

Revisorerna liksom de remissorgan som uttalat sig i frågan delar denna uppfattning.

Revisorerna önskar emellertid i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på en fråga som tas upp i promemorian. Vid intervjuer med tjänstemän som handlägger lokaliseringsstödsärenden har inhämtats att det kan förekomma fall då stöd fått kvarstå, trots att förutsättningar för återkallelse i och för sig förelegat. Skälet härtill skulle vara att en ur mera begränsad synvinkel befogad återkallelse till följd av det aktuella företags känsliga ekonomiska situation skulle framkalla en obeståndssituation och därmed äventyra kvarstående sysselsättning i företaget och på den berörda orten. Vid granskningen har inte kunnat klarläggas i vilken utsträckning AMS och länsstyrelserna har att, på det sätt som angetts, ta övergripande hänsyn. I granskningspromemorian har därför föreslagits att denna fråga blir föremål för närmare överväganden. Remissinstanserna tar i regel ej upp en diskussion om de avvägningsproblem som påtalats i granskningspromemorian. Man konstaterar endast att övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn skall tas.

Revisorerna delar uppfattningen att sådana hänsyn måste tas. Samtidigt ställs emellertid i de författningar vari den regionalpolitiska stödgivningen närmare reglerats vissa uttryckliga krav på den verksamhet som skall komma i åtnjutande av statligt stöd. Stöd utgår sålunda endast till verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda en varaktig sysselsättning och som utövas eller skall utövas i en ort med goda förutsättningar för verksamheten. Nämnda effekter, varaktig sysselsättning och tillfredsställande lönsamhet, kan sägas utgöra förutsättningarna för att stödet skall ge de eftersträlvade regionalpolitiska effekterna.

Olika omständigheter kan emellertid föranleda att de företagsekonomiska kraven inte uppfylls. Välbekanta exempel på sådana omständigheter är konjunktur- och strukturomvandlingsproblem samt andra, i förhållande till det enskilda företaget, externa problem. Det är här fråga om svårigheter som drabbar företaget utan dess egen förskyllan. Å andra sidan kan det inte förnekas att syftet med lokaliseringstödet kan förfelas också till följd av omständigheter varöver stödföretaget rimligtvis bedöms kunna råda, t. ex. oskicklig ledning eller i vissa fall transaktioner av mer eller mindre tvivelaktigt slag. Syftet med reglerna om återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån torde främst vara att möjliggöra för samhället att återta stöd som till följd av sistnämnda typ av omständigheter inte haft åsyftad verkan. Om nu övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska

hänsyn förhindrar ett ingripande med stöd av återkallelsebestämmelserna kan samhället sägas de facto sakna ett verksamt instrument för att komma till rätta med uppenbara missförhållanden. Mindre seriösa företag kan frestas till från samhällets synpunkt tvivelaktiga transaktioner och dispositioner i vetskap om att en återkallelse av det statliga stödet troligen inte behöver befaras.

Föreningen Sveriges kronofogdar anger att allmänna straffrättsliga normer skulle kunna utgöra en vägledning för beslut i återkallelseärenden.

I likhet med bl. a. statens industriverk och Svenska Handelskamarförbundet anser revisorerna att det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter skall ta övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn när man bedömer ärenden rörande återkrav av lokaliseringsstöd. Revisorerna har noterat att företagsbeståndskommittén i sitt delbetänkande Företags obestånd (SOU 1979:91) tagit upp näraliggande problem till behandling. En grundtanke i kommitténs förslag är att myndigheter som har att ta till vara statens intressen som fordringsägare i ökande utsträckning skall tvingas väga in bl. a. övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska intressen. Revisorerna anser därför att de genom granskningen aktualiserade avvägningsfrågorna lämpligen kan beaktas i samband med beredningen av de frågor som aktualiserats i företagsbeståndskommitténs betänkande.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna

1. anfört i fråga om prövningen av ansökningar om lokaliseringsstöd och om dimensioneringen av kontrollorganens resurser,
2. förordat beträffande utarbetande av anvisningar som klargör under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga,
3. förordat beträffande utarbetande av riktlinjer för hur övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn skall påverka ställningstaganden till ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsstöd.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Maj Pehrsson (c), Wivi Anne Radesjö (s), Birgitta Rydle (m), Rune Gustavsson (c) samt Yngve Nyquist (s).

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

RIKSDAGENS REVISORER

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980: 2 Återbetalning av lokaliseringsskatt och de däröver avgivna remissyttrandena**1 Granskningspromemorian****1.1 Utredningens bakgrund och syfte**

Sedan den 1 juli 1965 ger staten direkt ekonomiskt stöd till bl. a. företag som lokaliserar verksamhet till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd. Stödgivningen regleras numera av förordningen (1979: 632) om regionalpolitiskt stöd, vilken trädde i kraft den 1 juli 1979 och då ersatte 1970 års förordning i ämnet (1970: 180). Genom tillkomsten av 1979 års författning ersattes de två stödformerna lokaliseringsskatt och avskrivningslån av en ny typ av avskrivningslån. Av övriga lokaliseringsskattformer bibehölls endast lokaliseringsskatt. Även i fråga om andra regionalpolitiska stödmedel vidtogs ändringar.

I såväl den nya som den äldre författningen – den senare gäller fortfarande i fråga om stöd som beviljats enligt densamma – finns regler vars syfte är att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringsskatt. Bl. a. stadgas skyldighet för stödtagare att i närmare angiven ordning redovisa för verksamheten, att informera om förestående förändringar av större vikt, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och avhändelse av viktigare tillgångar, samt att bereda vederbörande kontrollorgan tillfälle att granska verksamheten.

Vidare finns i båda författningarna regler som möjliggör att beviljat stöd återkrävs respektive sägs upp till omedelbar betalning. Bl. a. gäller enligt 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning att lokaliseringsskatt kan återkrävas vid väsentligare, direkta eller indirekta, äganderättsförändringar samt vid nedläggning av väsentlig del av den verksamhet för vilken stödet beviljats. Också det förhållandet att stödtagaren avhänder sig viktigare tillgångar i rörelsen, t. ex. anläggningstillgångar, patent, licenser m. m., eller att han avyttrar eller belånar kundfordringar i någon väsentlig utsträckning, kan föranleda återkrav.

Det bidragsbelopp som kan återkrävas med stöd av nämnda regler minskas med en femtedel för varje år som förflutit sedan beslut genom vilket bidragets storlek slutligt bestämts meddelades.

Bestämmelser av motsvarande innebörd finns för avskrivningslån enligt 1970 och 1979 års förordningar, vilket innebär att hela lånet eller del därav under bl. a. nämnda förutsättningar kan sägas upp till omedelbar betalning.

Under revisorernas resa i Gävleborgs län år 1978 togs inför revisorerna upp vissa frågor rörande överlåtelse av företag som beviljats lokaliseringsskatt. Med anledning härav beslöt revisorerna att låta undersöka, huruvida reglerna om återkrav av lokaliseringsskatt i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning efterlevs.

Undersökningen har omfattat följande problemområden.

För det första har undersökts hur lokaliseringsorganen prövar att vissa grundläggande förutsättningar föreligger vid beslut om lokaliseringsskatt.

För det andra har **s**amhällets kontroll av företag som fått lokaliseringsstöd granskats. Slutligen har gjorts ett försök att klarlägga de aktuella återkravsbestämmelsernas rätta innebörd varefter bestämmelsernas hittillsvarande tillämpning undersökts.

1.2 Redovisning av granskningen

Enligt uttryckligt stadgande kan lokaliseringsstöd endast utgå till verksamhet som bedöms medföra varaktig sysselsättning för de anställda och ge tillfredsställande lön**s**amhet. Prövningen av att dessa villkor är uppfyllda tillgår på i princip samma **s**ätt som normal kreditprövning inom banker och andra finansieringsinstitut. Företag som söker stöd har sålunda att utförligt styrka **s**in ansökan i form av bl.a. sammanställningar av i sammanhanget väsentliga uppgifter rörande t.ex. kostnader som är förknippade med projektet, företaget, dess ledning och äganderättsförhållanden, dess produkter och marknad. I en särskild rekryteringsplan skall företaget redovis**a** den personalökning som den tänkta investeringen beräknas ge upphov till.

Beslut om **s**töd fattas av regeringen, AMS eller länsstyrelsen enligt särskild, från tid till annan reviderad kompetensfördelning. På regional nivå sker den sakliga bedömningen av en **s**tödansökan främst vid den regionala utvecklingsfonden.

I promemorian konstateras att samhället rimligen må**s**te ta förhållandevis stora risker när man ger stöd till verksamhet på orter och inom regioner med omvittnat besvärliga näringslivsbetingelser. Att ställa absoluta krav på framgång synes därför inte vara möjligt. I stället bör på de beredande och beslutande organen ankomma att **s**å långt möjligt klarlägga, huruvida den investering för vilken stöd söks har rimliga uts**i**ckter att lyckas.

Vid granskningen har inget framkommit som ger anledning att betvivla lokaliseringsorganens förmåga att, så långt tillgängliga resurser medger, pröva förutsättningarna för olika slags projekt. De regionala utvecklingsfonderna, som jämte AMS har en nyckelroll i sammanhanget, torde i stort besitta nödvändig kunskap, erfarenhet och kännedom om relevanta förhållanden i den aktuella regionen.

Huvudansvarig för kontrollen av företag som fått lokaliseringsstöd är AMS. På det regionala planet ligger motsvarande myndighetsansvar på länsstyrelsen. Den rutinmässiga tillsynen åvilar den regionala utvecklingsfonden. Också länsarbetsnämnden är engagerad i kontrollverksamheten, bl. a. genom att den med vissa intervall inforrdar uppgifter om den aktuella sysselsättningssituationen i stödföretagen.

För samordning av kontrollverksamheten på länsnivå finns särskilda beredningsgrupper. I dessa ingår representanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden. Även andra myndigheter, t.ex. kronofogdemyndigheten, och organ kan vara företrädna.

Av svaren på en enkät som tillställts ett antal regionala kontrollorgan framgår att länsstyrelsernas nuvarande kontrollresurser är mycket små. Fyra länsstyrelser som besvarat fråga i ämnet uppger sig tillsammans lägga ner ca 1,2 personår på kontrollen av sammanlagt ca 740 företag. Bl. a. av detta skäl avvisas i promemorian tanken på att föra över ansvaret för den rutinmässiga kontrollen från utvecklingsfonderna till länsstyrelserna, även om en sådan åtgärd kunde motiveras utifrån vissa risker för intressekonflikter med fondernas huvuduppgift att utgöra ett organ för **s**ervice åt företagen.

Samtidigt konstateras i granskningspromemorian att inte heller utvecklingsfondernas kontrollkapacitet är särskilt stor. Samma konstaterande gör företagsobeståndskommittén i sitt betänkande Företags obestånd. Samordning av statliga åtgärder (SOU 1979: 91). Kommittén, vars förslag syftar till att inte bara stödföretagen utan så långt möjligt samtliga företag skall bli föremål för statlig tillsyn, anför i detta sammanhang att "redan de hittillsvarande resurserna ofta är för knappa för fondernas obligatoriska uppföljning och i huvudsak endast medger granskning av boksluts- och årsredovisningar" (s. 14).

I såväl 1970 som 1979 års stödförordning stadgas skyldighet för stödföretagen att på närmare angivet sätt redovisa för verksamheten, underrätta om förestående förändringar av viktigare slag samt bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten.

Granskningen har ådagalagt uppenbara brister i vad gäller stödföretagens benägenhet att uppfylla sin författningsmässiga informationsplikt. Antingen underlåter man helt att underrätta kontrollorganen eller lämnas informationen först sedan förändringen redan beslutats eller genomförts.

I promemorian erinras om en ny sanktion som syftar till att förbättra efterlevnaden av informationsskyldigheten. I 1979 års stödförordning finns nämligen en regel som innebär att underlåtelse att lämna information om väsentligare äganderättsförändring automatiskt medför omvandling av avskrivningslån till lokaliseringslån. Samtidigt påpekas att bestämmelsen inte är tillämplig på andra nu aktuella åtgärder än äganderättsförändringar och över huvud taget inte i fråga om stöd beviljat enligt den äldre stödförordningen. Sedan tanken på att i efterhand ändra villkoren för redan utgivet stöd avvisats föreslås i promemorian att stödföretagen ges återkommande påminnelser om sin informationsskyldighet och att de anställda fackliga organisationer i varje företag underrättas om företagets uppgiftsplikt.

Beträffande återkravs- och uppsägningsbestämmelserna i 1970 års förordning och motsvarande uppsägningsregler i 1979 års författning fastslås i promemorian att dessa i sig är vagt formulerade och därmed lämnar utrymme för tolkning samt att bestämmelsernas närmare innebörd inte klarlagts i vare sig förarbeten eller tillämpningsanvisningar. Med hänvisning till rätts-säkerhetsintresset och till berättigade krav på enhetlighet vid rätts-tillämpningen föreslås att AMS i anvisningsform söker precisera de omständigheter som föranleder återkallelse av utgivet stöd. Anvisningarna kan enligt förslaget med fördel kompletteras med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden, utförligt beskrivna med avseende på de särskilda förutsättningar som förelåg och de överväganden som föregick beslutet.

Kartläggningen av återkravsbestämmelsernas hittillsvarande tillämpning visar sammanfattningsvis att återkravsmöjligheten utnyttjats med stor restriktivitet. Under perioden 1965–1978 fattades beslut i anledning av sammanlagt 311 äganderättsförändringar där minst en tredjedel av aktiekapitalet, eller motsvarande andel, bytt ägare. I 205 av fallen hade stöd utgått i form av bl.a. bidrag. Inte ett enda av nämnda beslut innebar att stödet återkallades. Vidare visar granskningen att inte heller nedläggningar, utom i ett fåtal fall, föranlett återkallelse. Detta förklaras emellertid av att återkallelse, bortsett från i de nämnda undantagsfallen, inte bedömts möjlig eller meningsfull.

Som en sammanfattande kommentar sägs i promemorian att, med hänsyn tagen till bestämmelsernas vaghet och den komplexa verklighet mot

vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende. inga erinringar kan riktas mot AMS hittillsvarande tillämpning.

Emellertid har det vid samtal med tjänstemän som handlägger lokaliseringsstödsärenden framkommit att AMS, av hänsyn till övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska intressen i vissa fall sett sig tvungen att låta stöd kvarstå, trots att förutsättningarna för återkallelse i sig förelegat. Motsvarande påstående skulle då gälla även länsstyrelserna, eftersom dessa, enligt vad granskningen utvisat, så gott som undantagslöst intagit samma ståndpunkt som sedermera AMS. Enligt dessa tjänstemäns uppfattning skulle nämligen flertalet stödföretag inte tåla den "åderlåtning" en återkallelse skulle innebära. Återkallelsen skulle med andra ord få allvarliga konsekvenser för sysselsättningen, inte bara i det aktuella företaget utan också på den berörda orten.

Vid granskningen har inte gått att klarlägga i vilken utsträckning AMS och länsstyrelserna har att på beskrivet sätt ta övergripande hänsyn vid ställningstaganden i återkallelseärenden. Därför föreslås att denna fråga övervägs i lämpligt sammanhang.

Ibland har hävdats att lokaliseringsstöd i vissa fall skapar "oskäliga" vinster vid överlåtelse av stödföretag. En närmare analys av denna fråga visar emellertid att det inte torde vara möjligt att i efterhand beräkna hur stor del av en realisationsvinst vid överlåtelse av ett stödföretag som är en följd av det statliga stödet.

1.3 Granskningsresultat och förslag i sammandrag

Huvudsyftet med utredningen har varit att klarlägga, huruvida bestämmelserna om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års förordning om statligt regionalpolitiskt stöd efterlevs. Granskningen har visat att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar nämnda bestämmelser och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot AMS tillämpning av bestämmelserna. I övrigt har granskningen gett anledning till följande förslag:

- Företag som fått lokaliseringsstöd bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera kontrollorganen om förestående äganderättsförändringar och andra viktigare förändringar. De anställdas fackliga organisationer i varje stödföretag bör på lämpligt sätt upplysas om företagets informationsplikt.
- AMS bör i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt klargöra under vilka förutsättningar återkrav av bidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Eventuella anvisningar bör kompletteras med en samling relativt utförligt beskrivna exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör aktualiseras efter hand som praxis rörande de nya reglerna i 1979 års förordning hinner utbildas.
- Det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

2 Remissyttrandena

Yttranden över promemorian har avgetts av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk (SIND), Utvecklingsfonden i Gävleborgs län, Utvecklingsfonden i Västerbottens län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Västerbottens län, kronofogdemyndigheten i Hudiksvalls distrikt, kronofogdemyndigheten i Umeå distrikt, Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges Industriförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation, Familjeföretagen (SHIO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF), Svenska Företagares Riksförbund (SFR) och Föreningen Sveriges kronofogdar.

Sveriges Industriförbund och SAF har avgett gemensamt yttrande.

I det följande redovisas remissinstansernas synpunkter på dels huvudresultatet av granskningen, avseende AMS hittillsvarande tillämpning av återkravsbestämmelserna (avsnitt 2.1), dels i promemorian framlagda förslag (avsnitten 2.2–2.4). Slutligen återges vissa övriga, av remissorganen framförda synpunkter (avsnitt 2.5).

2.1 AMS tillämpning av återkravsbestämmelserna

I promemorian uttalas att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar de i sammanhanget aktuella återkravsbestämmelserna och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot hittillsvarande tillämpning.

Samtliga remissinstanser som kommenterat denna slutsats, nämligen *SIND*, *Utvecklingsfonden i Västerbottens län*, *SHIO*, *TCO* och *LO*, finner den välgrundad.

2.2 Påminnelser om informationsskyldigheten

I promemorian föreslås att företag som fått lokaliseringstöd bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera om förestående förändringar. De anställdas fackliga organisationer bör upplysas om företagets informationsplikt.

AMS linner att de föreslagna rutinerna kan vara ägnade att främja ett bättre iakttagande av informationskyldigheten. Då registret över stödföretagen numera datoriserats finns förutsättningar att införa rutinerna med måttliga insatser. AMS förklarar sig slutligen beredd att realisera förslaget.

Även av övriga remissinstanser får förslaget ett huvudsakligen välvilligt mottagande. *SHIO* är dock negativt inställd till att de fackliga organisationerna underrättas om informationsskyldigheten. Även Svenska Handelskammarförbundet uttrycker tveksamhet på denna punkt. Nämda organisationer anser att medbestämmandelagstiftningen på ett tillfredsställande sätt garanterar de fackliga organisationerna information. *SIND* anser att informationsproblemet bör lösas redan under ansökningsfasen. Sökanden bör, innan stöd beviljas, förklara sig beredd att informera på föreskrivet sätt. *Föreningen Sveriges kronofogdar* betonar i sitt yttrande vikten av att prövningen av stödsökande företags lämplighet sker med största noggrannhet och finner, mot bakgrund av detta synsätt, ingen större mening med de föreslagna informationspåminnelserna. *TCO* anser att förslaget bör preciseras med avseende på hur ofta och på vilket sätt påminnelserna skall lämnas. Ett oreserverat stöd för förslaget lämnas av *Utvecklingsfonden i*

Gävleborgs län, Utvecklingsfonden i Västerbottens län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Västerbottens län, Sveriges Industriförbund/SAF, LO och SFR.

2.3 Anvisningar för återkallelse av lokaliseringsstöd

I promemorian föreslås att AMS i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt klargör under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Eventuella anvisningar bör kompletteras med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden.

Tolv av de sammanlagt sexton remissinstanserna välkomnar den föreslagna preciseringen, i ett par fall i mera indirekta termer eller med viss reservation. *SIND* anser att stödtagaren bör få insikt i återkallelsepraxis innan stöd beviljas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* tillstyrker förslaget men pekar på svårigheten att utfärda klara och enhetliga riktlinjer. *TCO* är positivt inställd men betonar samtidigt att varje fall torde vara unikt ur flera aspekter. *Svenska Handelskamarförbundet* säger att de oklara reglerna är en källa till irritation. Förbundet pekar på att återkravsgrundern belåning av kundfordringar enligt promemorian inte längre tillämpas och därför bör utmönstras. De föreslagna anvisningarna välkomnas men bör enligt förbundet utarbetas av vederbörande departement och fastställas av regeringen. *Föreningen Sveriges kronofogdar* tillstyrker förslaget men anser dessutom att stödförordningens återkravsbestämmelser bör omarbetas. AMS bör enligt föreningen fastställa i vilka situationer återkallelse skall ske. Ett nytt institut bör införas enligt vilket länsstyrelserna har att lämna bindande förhandsbesked om en planerad förändrings inverkan på det statliga stödets fortbestånd.

Negativa till förslaget är *AMS* och *SHIO*. *AMS* ifrågasätter det ändamålsenliga i att utfärda mera preciserade anvisningar. Varje sådan precisering skulle enligt myndigheten kunna uppfattas så att "tänkbara inte närmare angivna uppsägningsgrunder inte heller skulle kunna åberopas". *AMS* anser också att anvisningarna skulle få begränsad användbarhet med tanke på de bedömningar och avvägningar som måste göras i varje enskilt fall. *SHIO* uttalar att de föreslagna anvisningarna torde få endast obetydlig praktisk betydelse.

2.4 Graden av hänsynstagande till övergripande intressen

Enligt förslaget i promemorian bör det närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

Beträffande detta förslag är remissutfallet mera svårbedömt än i fråga om övriga punkter. Flera remissorgan konstaterar endast att sådana övergripande hänsyn skall tas – vilket inte ifrågasatts i promemorian – men går inte närmare in på det egentliga problemet, var gränsen för detta hänsynstagande skall sättas. Exempel på uttalanden av detta slag återfinns i yttrandena från *kronofogdemyndigheterna i Hudiksvalls och Umeå distrikt*, *SHIO*, *TCO* och *LO*. Mer eller mindre negativa till förslaget är *AMS*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Sveriges Industriförbund/SAF*. *AMS* anser ett klarläggande inte påkallat. All handläggning av lokalise-

ringsstödsärenden sker enligt AMS "med största hänsyn" till övergripande intressen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att ett klarläggande "kanske inte är nödvändigt". Som motivering anføres att övergripande hänsyn "måste finnas med redan inför ett beslut i en regionalpolitisk fråga". Sveriges Industriförbund/SÄF konstaterar att syftet med stödet är regional- och sysselsättningspolitiskt och att detta syfte inte får motverkas vid ett eventuellt beslut om återkallelse. Om de berörda myndigheterna anses kompetenta att bevilja stödet bör de enligt organisationerna även anses kompetenta att göra motsvarande övergripande bedömningar i samband med en eventuell återkallelse. Ett närmare klarläggande av myndigheternas övergripande hänsynstagande är därför inte begränsat till denna fråga utan bör, framgår det av yttrandet, tas upp i ett annat sammanhang.

Fyra remissinstanser, nämligen SIND, Utvecklingsfonden i Västerbottens län, länsstyrelsen i Västerbottens län och Svenska Handelskammarförbundet, välkomnar ett klarläggande. Sistnämnda organisation betonar dock att det här är fråga om mycket svåra avvägningsproblem där den fria konkurrensen mellan företag i samma bransch lätt kan påverkas. Av detta skäl förordas att erforderliga preciseringar görs av regeringen.

Två remissorgan, nämligen SFR och Föreningen Sveriges kronofogdar, kan genom sina yttranden sägas vitsorda problemets existens, nämligen därigenom att de ger förslag till anvisningar om var gränsen för det övergripande hänsynstagandet bör gå. SFR:s grundsyn är att stödföretagen påtar sig ett socialt ansvar och att därför endast allvarliga brott mot förutsättningarna för stödet bör föranleda återkallelse. Föreningen Sveriges kronofogdar anger som vägledning att allmänna straffrättsliga normer kan vara användbara; ett svikligt förfarande från företagarens sida med skada för staten som följd bör leda till återkallelse, däremot inte oakt samma förfaranden som kan betecknas som ursäktliga. I övrigt anser föreningen att det redan av återkallelsereglerna bör framgå att övergripande hänsyn skall tas.

2.5 Övriga, av remissorganen framförda synpunkter

I granskningspromemorian konstateras att de regionala kontrollorganens resurser är små. Angelägenheten av en förstärkning härvidlag betonas i yttrandena från Utvecklingsfonden i Gävleborgs län och länsstyrelsen i Västerbottens län. Länsstyrelsen uttrycker förvåning över att förslag i den riktningen inte lagts fram i promemorian. Svenska Handelskammarförbundet ifrågasätter om, med hänsyn till de begränsade resurserna, inte en annan uppläggning av den rutinmässiga kontrollen borde övervägas. En analys av historiska data i form av bokslut och årsredovisningar säger enligt förbundet ofta mycket litet om företagens aktuella situation.

Föreningen Sveriges kronofogdar anser att problem med återkallelse av beviljat stöd i stor utsträckning kan undvikas genom noggrann prövning av stödsökandes lämplighet. Denna lämplighetsprövning bör ske i samråd med kronofogdemyndigheten. Också kronofogdemyndigheterna i Hudiksvalls och Umeå distrikt hävdar att kronofogdemyndigheternas erfarenheter och företagskännedom bör tas till vara, såväl i samband med stödgivning som i kontrollarbetet.

