BETÄNKANDE AV INDUSTRISTÖDSUTREDNINGEN

Att avveckla en kortsiktig stöd

SOU
1981:72

BETÄNKANDE AV INDUSTRISTÖDSUTREDNINGEN

Att avveckla en kortsiktig stöd politik

SOU

1981:72

Statens offentliga utredningar
1981:72
Industridepartementet

Att avveckla en kortsiktig stödpolitik

Betänkande av industristödsutredningen

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06470-7
ISSN 0375-250X

Gotab, Kungälv 1981

Till statsrådet och chefen för industridepartementet

Den 6 september 1979 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för industridepartementet, statsrådet Erik Huss, att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda effekterna av industripolitisk stödverksamhet.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 12 september 1979 som ordförande ekon. lic. Sune Tjernström och som ledamöter direktör Ove Sundberg, ekon. lic. Anne Wibble och fil. lic. Gunnar Österberg samt den 21 december 1979 som ledamot pol. mag. Alf Sjöström. Sedan Tjernström entledigats från sitt uppdrag fr. o. m. den 1 september 1980, förordnades professor Dick Ramström till ordförande fr. o. m. samma dag.

Att såsom experter biträda kommittén förordnades den 2 oktober 1979 numera överdirektören Gerhard Rundquist, den 15 februari 1980 byråchef Östen Johansson (entledigad fr. o. m. den 1 november 1980), den 13 mars 1980 ekon. lic. Bengt Fornstad, den 28 augusti 1981 numera departementsrådet Carl Fredriksson, den 12 september 1980 departementssekreterare Lars Starell samt den 18 november 1980 byråchef Leif Magnusson.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 10 oktober 1979 ekon. lic. Olle Renck. Till biträdande sekreterare förordnades den 10 oktober 1979 civilekonom Sten Ljunggren (entledigad fr. o. m. den 1 oktober 1980) och den 28 augusti 1980 departementssekreterare Kerstin Anell (tjänstledig fr. o. m. den 4 mars 1981). Till sekretariatet har sedan 1 september 1980 även varit knuten direktör Håkan Ramsin.

Kommittén har antagit namnet Industristödsutredningen.

Kommittén har avgivit remissyttranden över betänkandena (Ds I 1980:05) "En utvärdering av DIS-systemet", avgivet av utredningen om informationssystemet företag–samhälle, och (Ds I 1980:17) "Att utveckla en långsiktig industripolitik", avgivet av kommittén för industripolitikens informationsunderlag.

Kommittén har i januari 1981 överlämnat ett arbetsmaterial innehållande en redogörelse för några av 1970-talets icke-permanenta industristödsinsatser samt preliminära överväganden kring dessa och deras effekter.

Kommittén har publicerat sju rapporter, utarbetade av fristående experter och innehållande fallstudier av icke-permanent industristöd. Denna publicering innebär inte något ställningstagande av kommittén till

rapporterna. Författarna svarar själv för rapporternas utformning och innehåll. En förteckning över de publicerade rapporterna återfinns i bilaga 2 till utredningens betänkande.

Föreskrivet samråd med överstyrelsen för ekonomiskt försvar har ägt rum.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande "Att avveckla en kortsiktig stödpolitik". Detta innehåller bl. a. en reviderad version av det tidigare överlämnade arbetsmaterialet.

Till betänkandet är fogade särskilda yttranden av ledamoten Alf Sjöström och experten Leif Magnusson.

Kommittén anser sig härmed ha slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i juni 1981

Dick Ramström

Alf Sjöström *Ove Sundberg* *Anne Wibble* *Gunnar Österberg*
/ Olle Renck
Håkan Ramsin

Innehåll

Sammanfattning

Arbetets inriktning

Industristödsutredningens uppdrag har varit att studera i huvudsak de icke-permanenta statliga stödåtgärder som riktats till vissa klart angivna företag eller branscher. Motivet för dessa insatser har enligt utredningens direktiv huvudsakligen varit att förhindra eller fördröja sysselsättningsmässigt oacceptabla neddragningar i en bransch eller ett företag eller att möjliggöra omstruktureringar som på sikt kan ge lönsamhet.

Utredningen har definierat sitt undersökningsområde, *det icke-permanenta industristödet,* som de insatser som för att lösa strukturproblem inom vissa klart angivna företag eller företagsgrupper har gjorts med medel anvisade över industridepartementets huvudtitel genom särskilt beslut av riksdagen. Tidsmässigt har utredningen begränsat sitt arbete till att avse de insatser som gjorts under budgetåren 1970/71 – 1979/80.

Antalet fall av icke-permanent industristöd och antalet mottagare har varit relativt litet. De belopp som utgått har dock i många av fallen varit betydande. Merparten av insatserna har avsett företag som befunnit sig i svårigheter. I några fall har dock samhällsstöd lämnats till företag eller grupper av företag som inte haft sådana svårigheter men som saknat den finansiella styrka eller de företagsekonomiska incitament som erfordrats för en från samhällets synpunkt önskvärd strukturförändring. I ett antal andra fall har man övervägt att göra liknande insatser men avstått därifrån. Utredningen har ansett det motiverat att studera även de båda sistnämnda grupperna av fall. Arbetsområdet har alltså definierats med utgångspunkt i de gjorda eller övervägda insatsernas syfte och inte i mottagarnas ekonomiska situation.

Utredningen har utgått från att dess arbete i första hand bör vara framåtblickande. Det primära har inte ansetts vara att göra en revision av den hittills bedrivna stödverksamheten, att hitta eventuella brister i enskilda ärendens handläggning eller att identifiera dem som bär ansvaret för eventuellt gjorda misstag. Viktigare har bedömts vara att söka dra mer allmänt giltiga lärdomar av de erfarenheter som gjorts och att förbättra hanteringen av de aktuella problemen. Denna grundinställning till uppdraget bygger på förutsättningen att problem av detta slag kommer att uppstå även i framtiden och att därvid riktade temporära stödinsatser kommer att övervägas.

Utredningen har emellertid ansett det motiverat att diskutera även

möjligheterna att förebygga sådana problemsituationer och att hantera dem utan särskilda ingripanden på regerings- och riksdagsnivå.

Bakgrund till stödets framväxt

Under 1950- och 1960-talen visade bruttonationalprodukten en hög tillväxttakt både i Sverige och i andra industriländer. Sverige hörde till de länder som använde resurstillväxten för en snabb ökning av offentlig konsumtion och offentliga utgifter. I högre grad än flertalet andra industriländer prioriterade Sverige den fulla sysselsättningen.

Med början under den senare delen av 1960-talet inträffade flera förändringar som kom att leda till ett brott i den gynnsamma internationella utvecklingen. Dollarn försvagades, vilket ledde till en ökad internationell likviditet genom att dollartillgodohavandena utanför Förenta staterna växte. Kraftiga löneökningar skedde i flera europeiska länder. Priserna steg på spannmål och livsmedel, på metaller och andra råvaror, och från hösten 1973 dramatiskt på råolja. Inflationstrycket ökade härigenom i västekonomierna och 1974–75 ukedde den kraftigaste konjunkturnedgången under hela efterkrigstiden.

Prishöjningarna på råvaror har lett till att industriländerna har fått ett försämrat bytesförhållande gentemot omvärlden. Prisförändringarnas storlek har nödvändiggjort en anpassning av industrins produktionsapparat och dennas användning. Anpassningsproblemen har dock visat sig vara stora på grund av dels bristande flexibilitet i ekonomierna, dels den ekonomiska depressionen och en stram ekonomisk politik i flertalet industriländer.

Samtidigt har en snabb industralisering i vissa utvecklingsländer under 1970-talet fundamentalt ändrat förutsättningarna för industriländernas varv samt järn- och stålverk. Detta har förstärkts av en kraftig global efterfrågenedgång efter oljeprishöjningarna. För att undvika en bestående betydande överkapacitet i dessa branscher i industriländerna har krävts en radikal omstrukturering och kapacitetsneddragning. Detta krav har dock kommit att stå i motsättning till regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska strävanden.

Under efterkrigstiden har en stor del av det internationella gränsskyddet avvecklats. Detta har bidragit till välståndsökningen genom att möjliggöra en ökad internationell arbetsfördelning. Det har samtidigt lett till en omvandling av näringslivets struktur. Trots en principiellt positiv inställning till frihandeln har emellertid OECD-ländernas flertal värjt sig mot vissa av de strukturförändringar som de nya spelreglerna egentligen lett fram till. Vissa tendenser till protektionism i nya former, regleringar och statliga stödåtgärder har därför kunnat konstateras under de senaste årtiondena samtidigt med gränsskyddets avveckling. Denna tendens har kraftigt ökats under den djupa lågkonjunktur som inleddes 1973 och som medfört att en mängd strukturella problem blivit akuta.

Utvecklingen inom Sverige i fråga om statliga stödinsatser till problemföretag och problembranscher är alltså inte unik utan har sin motsvarighet i flera av de ekonomiskt viktiga OECD-länderna. Inte heller

stödets inriktning på i första hand de av internationella strukturproblem drabbade varven samt järn- och stålföretagen är unik för vårt land. Det är dock viktigt att markera att stödåtgärdernas omfattning och form visar stora skillnader mellan olika länder.

Den internationella utvecklingen under 1970-talets första del medförde att flera av "den svenska modellens" förutsättningar inte längre gällde. De vinstrika delarna av industrin, som under tidigare år sugit upp friställd arbetskraft från svagare branscher, stagnerade sysselsättningsmässigt till följd av den internationella konjunkturförsvagningen. Friställd arbetskraft fann istället ny sysselsättning inom den expanderande offentliga sektorn.

Utvecklingen i vårt land påverkades dock inte bara av den internationella utvecklingen. Regeringen försökte överbrygga konjunkturnedgången 1974–75 med konsumtionsstimulanser och det s. k. lagerstödet. Denna politik medförde emellertid att den internationella konjunkturuppgång som inleddes 1975 inte satte några spår i den svenska ekonomin förrän 1978. Den svenska industrins produktivitet stagnerade, samtidigt som kostnadsläget jämfört med de viktigste konkurrentländerna försämrades under 1975 och 1976 med ca 20 %. Den betydande järnmalmsexporten från malmfälten i norr har fått svår konkurrens från producenter i länder med avsevärt lägre löner och gynnsammare produktionsförutsättningar.

Betydande bestående förändringar har alltså skett i den svenska industrins konkurrensförhållanden och efterfrågemönster. En väsentlig del av den har därför kommit att stå inför stora strukturella problem. Insikten om att Sverige befann sig i en kris som också var strukturellt betingad vaknade emellertid sent. Delvis synes detta kunna förklaras psykologiskt av den väsentliga roll som de krisdrabbade brascherna under lång tid haft i den svenska ekonomin.

Samtidigt som kraven ökat på en anpassning av industrins struktur har betydande trögheter och låsningar uppstått i det svenska samhället, som minskat anpassningsförmågan. Tidigare har företagsnedläggningarna främst skett då stora delar av industrin befunnit sig i tillväxt, varigenom de friställda kunnat erbjudas annan sysselsättning. Varken inom industrin eller inom den offentliga sektorn finns idag samma stora efterfrågan på arbetskraft som tidigare. De i första hand krisdrabbade företagen är i stor utsträckning koncentrerade till ett antal mycket stora arbetsplatser, ofta på orter där resp. företag är den helt dominerande arbetsgivaren. Ett motstånd har vuxit fram mot rörlighet, såväl geografisk som arbetsmarknadsmässig. Allt detta har medverkat till att den önskvärda strukturomvandlingens sysselsättningskonsekvenser blivit allvarligare än förr.

Vissa förändringar i den politiska miljön, såsom samhällets ökade ansvarstagande för människornas ekonomiska trygghet, den ökade värderingen av icke-materiell "livskvalitet" samt det ökade politiska inflytandet för lokala opinioner och intressegrupper, har också medverkat till det icke-permanenta industristödets växande omfattning.

Den svenska industripolitiken under 1970-talet

Inom det svenska samhället görs betydande insatser för att påverka näringslivets struktur och utveckling på ett sådant sätt att dess konkurrenskraft stärks. Enligt allmänt accepterad uppfattning måste dock detta ske på ett sådant sätt att den åtföljande strukturomvandlingen inte får socialt oacceptabla konsekvenser och att befintliga resurser i form av kapital och kunnande inte förslösas.

Tabell I Jämförelse mellan olika former av statlig medverkan i industripolitiska sammanhang 1970/71–1979/80.
Utbetalade belopp, miljarder kr i löpande priser och i 1980 års priser.

	70 70/71	71 71/72	72 72/73	73 73/74	74 74/75	75 75/76	76 76/77	77 77/78	78 78/79	79 79/80	Summa löpande priser	Summa 1980 års priser
Lokaliseringsstöd och transportstöd	0,3	0,5	0,4	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	0,7	1,0	6,7	10,5
Småföretagsinsatser (huvudsakl. lån från Industrikredit, Företagskredit, utvecklingsfonderna)	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0	1,3	1,7	2,0	2,6	2,6	14,3	21,1
Företags- och branschinsatser genom Investeringsbanken och industriverket	0,6	0,6	0,5	0,5	0,8	1,3	1,0	2,0	1,3	1,3	9,9	15,0
FoU-insatser genom STU och Industrifonden, FoU-avdrag vid företagsbeskattningen samt bidrag till energiforskning och energisparande	0,2	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,9	7,5	10,3
Exportkreditfinansiering genom SEK och Investeringsbanken	0,4	0,6	1,1	0,6	1,1	1,4	1,6	1,7	1,0	1,5	10,9	16,9
Icke-permanent industristöd	0,1	0,4	0,2	0,2	0,5	1,2	3,6	4,0	7,6	7,7	25,6	31,9
Summa insatser	2,3	3,0	3,2	3,2	5,0	6,6	9,6	11,7	14,3	16,0	74,9	105,8

Siffrorna omfattar insatser i form av bidrag, kapitaltillskott, aktieköp, lån, infriade garantier m. m., men däremot inte utfärdade garantier.

Källor: Budgetredovisning budgetåren 1970/71–79/80 RRV.
Budgetutfallet 1978/79 SCB, SM N 1979:11, 1980:10.
Årsredovisningar från Industriverket, Svetab, Företagskapital, Industrikredit.
Företagskredit, Investeringsbanken, Svensk Exportkredit, Ds I 1980:8.

Viktiga element i resursallokeringspolitiken är industripolitiken, övrig näringspolitik (insatser för att främja andra näringar såsom jordbruk, skogsbruk m. fl. samt insatser för att bygga upp samhällets infrastruktur), handelspolitiken samt delar av arbetsmarknadspolitiken och företagsskattepolitiken.

De industripolitiska insatserna har vuxit kraftigt under 1970-talet. Samtidigt har en rad industripolitiska samhällsorgan skapats. I tabell I redovisas en jämförelse mellan olika former av statlig medverkan i industripolitiska sammanhang. De icke-permanenta stödåtgärderna har, såsom framgår av tabellen, ökat kraftigt under den senare delen av 1970-talet både absolut och i förhållande till övriga industripolitiska verksamhetsområden. Detta synes ha bidragit till den markanta förändring av insatsernas kanalisering som skett under decenniets senare hälft. Medan under dess första hälft 85 % av samhällets industripolitiska insatser slussades till företagen via olika industripolitiska organ och endast 15 % direkt från regeringen, har under åren därefter organens andel sjunkit till 55 % medan regeringen direkt svarat för 45 % av insatserna. Under decenniets första hälft gick 30 % av de totala insatserna via statsbudgeten och återstående 70 % förmedlades från kreditmarknaden, medan under den senare hälften 55 % gått via statsbudgeten och endast 45 % förmedlats från kreditmarknaden. Insatserna har alltså under 1970-talet politiserats och frikopplats från marknadsmässiga villkor.

De olika formerna av statliga insatser innebär ett stöd till mottagarna, som kan vara mer eller mindre omfattande, beroende på insatsens form. Tabell I ger därför inte en bild av det statliga stödets omfattning utan endast av storleken på insatserna som sådana. Stödmomentet är begränsat, om den statliga insatsen påverkar företagens beteende och ökar deras kostnader eller minskar deras intäkter. Flertalet av de industripolitiska insaterna har syftat just till att påverka företagens beteende i en för samhället önskvärd riktning. Gemensamt för de statliga insatserna i olika former är endast att de alla utgjort interventioner i marknadsekonomin, avsedda att påverka dennas funktionssätt.

Totalt har, såsom framgår av tabell I, under 1970-talet 26 miljarder kr utbetalats som statliga icke-permanenta industriinsatser (motsvarande 32 miljarder kr i 1980 års priser).

De utbetalade beloppen kan jämföras med andra ekonomiska storheter. Således har i genomsnitt per år under perioden 1975/76 – 1979/80, dvs. de budgetår under 1970-talet då större delen av stödet utgått, det icke-permanenta industristödet motsvarat:

- 1,15 % av bruttonationalprodukten till marknadspris,
- 24 % av underskottet på totalbudgeten,
- 18 % av statens inkomst av mervärdeskatt,
- knappt 70 % av statens utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utredningens granskning av det icke-permanenta industristödet

Ett viktigt första steg i utredningens arbete har varit att närmare granska ett antal stödinsatser med avseende på bakgrund, utformning och effekter. I anslutning till dessa fallstudier har utredningen även av tidigare anförda skäl på analogt sätt studerat ett par fall där samhällsinsatser övervägts men inte kommit till stånd.

De fall av icke-permanent industristöd som detaljstuderats har gällt insatser riktade till

- Norrlands Skogsägares Cellulosa AB och Södra Skogsägarna AB,
- varvsföretag,
- gruvföretag (med separat behandling av stöd till LKAB och övervägt stöd till sulfidmalmsbrytning i Norrbotten),
- stålföretag (med separat behandling av stöd till handelsstålföretag och stöd till specialstålföretag),
- Datasaab AB,
- Hälleforsnäs Bruk samt
- Luxor Industri AB.

Dessa fall svarar tillsammans för nära 90 % av det icke-pemanenta industristöd som har utbetalats under 1970-talet. Återstående drygt 10 %

Tabell II Det icke-permanenta industristödet till sju stödmottagare 1970/71–1979/80 fördelat på mottagare och huvudgrupper av stödformer. Anvisat resp. utbetalat (inom parentes) stöd i löpande priser. Milj. kr.

	Kapitaltillskott och köp av aktier	Bidrag	Lån	Summa	%	Garantier[a]
Varvsföretag	971	10 234	6 625	17,830	55	27 015
	(951)	(7 240)	(2 465)	(10 676)	(46)	(15 093)
Stålföretag[b]	1 950	2 909	5 423	10 284	32	600
	(1 775	(2 377)	(3 858)	(8 010)	(35)	(303)
LKAB	375[c]	1 675	–	2 050	6,3	–
	(375)	(1 666)	–	(2 041)	(9,0)	–
NCB och Södra	1 000	400	–	1 500	4,6	300
	(1 000)	(400)	–	(1 500)	(6,5)	(300)
Luxor	100	75	–	175	0,5	–
	(100)	(50)	–	(150)	(0,7)	–
Hälleforsnäs[d]	–	47	120	167	0,5	–
	–	(47)	(120)	(167)	(0,7)	–
Datasaab[d]	150	412	–	562	1,7	350
	(150)	(315)	–	(465)	(2,0)	(350)
Summa	4 646	15 752	12 168	32 568	100,0	28 265
	(4 451)	(12 095)	(6 443)	(23 009)	(100,0)	(16 046)

[a] Siffror inom parentes anger ianspråktagen del av ramen.

[b] Avser stödet till företag inom handelsstål- och specialstålindustrin.

[c] 1/4 av 1 500 mkr till ökning av aktiekapitalet i Statsföretag för att finansiera ett investeringsprogram med huvudinriktning på ASSI, Berol Kemi, LKAB och NJA.

[d] Angivna insatser avser insatser *i samband med* uppgörelsen betr. Hälleforsnäs resp. Datasaab och innefattar i begränsad utsträckning också ersättningar till andra berörda företag.

av utbetalningarna har gått till ett antal företag inom teko-industrin, vidare till Volvo Flygmotor och Saab-Scania AB samt till Kockums Industri AB, Uddcomb AB, Berol Kemi AB och andra företag inom Statsföretag-gruppen.

I tabell II redovisas de statliga insatserna i de sju aktuella fallen. Siffror anges för såväl anvisade som faktiskt utbetalade insatser. Den delvis betydande skillnaden mellan anvisat och utbetalat belopp har flera förklaringar. Den viktigase är att ett visst belopp eller en viss garantiram tas i anspråk först successivt. Beställarstödet vid fartygsproduktion utbetalas t. ex. i omgångar allt eftersom fartyget färdigställs. Förlusttäckningsbidrag anvisas ibland för ett antal år framöver och tas i anspråk allt eftersom de förväntade förlusterna materialiseras.

Sammanlagt har i de sju fallen anvisats ca 32,5 miljarder kr varav ca 23 miljarder kr hade utbetalts t. o. m. juni 1980. Av det utbetalda beloppet hade 46 % gått till varvsföretag. 35 % till stålföretag, 9 % till LKAB och knappt 7 % till NCB och Södra. De övriga tre stödmottagarna hade delat på återstående 3 %.

Staten har desutom iklätt sig garantiförpliktelser när det gäller dessa stödföretag inom en ram på totalt drygt 28 miljarder kr. Till 95 % gäller garantierna varvsindustrin där två typer av garantiutfästelser har lämnats, *dels* och till övervägande del traditionella kreditgarantier, *dels* s. k. förlustgarantier eller värdegarantier. De senare, som uppgår till totalt 3 350 milj. kr, är så utformade att de i sin helhet kommer att utnyttjas som förlusttäckningsbidrag i efterskott. Kreditgarantierna torde däremot endast i ett begränsat antal fall behöva infrias.

Effekter av besluten i stödärendena

Man ställs inför besvärliga problem då man försöker redovisa och utvärdera effekterna av det icke-permanenta industristödet. Det är omöjligt att helt isolera effekterna av stödet från inverkan av andra förändringar i stödföretagens omvärld. Effekterna måste också relateras till en alternativ utveckling, som med nödvändighet blir hypotetisk. Utredningens framåtriktade syn på sitt uppdrag gör dock att det framstår som mindre väsentligt att en strikt renodling av stödets effekter inte kan göras.

Det statliga stödet har i regel primärt syftat till att värna om sysselsättningen för *de anställda i stödföretagen.* Dessa var när huvuddelen av stödet sattes in ca 75 000 personer (vartill kan läggas 34 000 personer inom specialstålföretagen). Av dessa 75 000 sysselsättningstillfällen uppskattas 60 000 kvarstå 1980. Nedgången har framför allt skett inom varvsindustrin, där antalet sysselsatta minskat från 29 000 1973 till ca 20 000. Inom specialstålbranschen har antalet sysselsatta minskat med ca 5 000. Som en jämförelse kan nämnas att antalet sysselsatta inom hela industrin under periden har minskat med ca 70 000.

Alternativa lösningar hade sannolikt på kort sikt gett ett minskat totalt antal sysselsättningstillfällen. Även om alla krisföretag hade tvingats gå i konkurs hade emellertid säkerligen inte samtliga eller ens merparten

av deras 75 000 anställda blivit arbetslösa. Många av dessa företags anläggningar är långsiktigt konkurrenskraftiga och hade efter en konkurs kunnat drivas lönsamt av nya ägare. Staten hade därtill i samband med konkurs kunnat gå in och värna om sysselsättningen i de mindre bärkraftiga delarna.

I det *kortare perspektivet* synes de statliga stödinsatserna i stort sett ha lett till måluppfyllelse vad gäller bibehållen sysselsättning. Utredningens genomgång av stödföretagen visar emellertid på en stor osäkerhet gällande deras framtida utveckling. Resultaten har inte motsvarat uttalade förväntningar även när dessa varit mycket lågt ställda. Inom varvsindustrin har ambitionerna vad gäller sysselsättningen successivt måst reduceras.

Stödinsatserna har lett till att driften upprätthållits inom olönsamma delar av krisföretagen. Stödet har genom sin utformning inte alltid medverkat till att företagen anpassat sin struktur så att de blivit långsiktigt konkurrenskraftiga. Utredningen gör därför bedömningen att de insatser som gjorts inte skapat förutsättningar för krisföretagen att i det *längre perspektivet* bibehålla nuvarande sysselsättningsnivå. Därtill kommer att det totala antalet sysselsättningstillfällen inom den övriga industrin i detta perspektiv kan ha påverkats negativt av stödinsatserna.

Kreditgivarna har i stort sett gått skadeslösa ur kriserna. Kreditinstituten har i allmänhet inte ens fått vidkännas förluster motsvarande den risk som de via räntan tagit betalt för. Endast i samband med Luxor- och Järnförädlingskriserna har tillämpats ett ackordsförfarande där kreditgivarna och andra fordringsägare fått vidkännas förluster. För banker och andra kreditinstitut har stödinsatserna dock knappast medfört någon radikal förändring av situationen, eftersom de i regel har sådana säkerheter för sin långfristiga utlåning att de är tämligen väl skyddade även vid en konkurs. Underleverantörer m. fl. skulle däremot ofta ha drabbats hårt vid konkurser.

Effekterna för *ägarna* har blivit olika i de olika fallen. Det finns ägare som förlorat och ägare som vunnit i samband med de statliga stödinsatserna. Att ägarna till krisföretagen i många fall gjort stora förluster på grund av kriserna i sig är en helt annan sak. Ägarna har inte annat än undantagsvis direkt erhållit någon del av de medel som satsats från statens sida. Genom de statliga insatserna förhindrades dock i flera fall en konkurs som skulle ha åsamkat ägarna ännu större förluster. I flera fall har inte heller uppgörelserna utnyttjats för att ställa krav på ytterligare finansiella insatser från ägarna eller särskilda åtgärdsprogram som villkor för stöd.

Utredningen har låtit genomföra vissa samhällsekonomiska kalkyler. Speciellt vill vi här omnämna en studie av varvsstödet som antyder avsevärda *samhällsekonomiska merkostnader* för den väg som valdes jämfört med en snabbare avveckling.

De klagomål som har framförts mot det svenska icke-permanenta industristödet från *andra länder* är hittills relativt få. Det är dock tydligt att vissa av Sveriges handelspartners har börjat agera mera aktivt inom eller utom de internationella organisationernas ram under de senaste åren. Till de insatser som uppmärksammats hör stödet till vissa företag

inom massa- och pappersindustrin. Vidare har EG-kommissionen vid ett möte i december 1980 konstaterat att omfattningen av det svenska statsstödet börjat bli oroande. Enligt utredningens uppfattning är det för ett land som Sverige med stort utrikeshandelsberoende väsentligt att stor hänsyn tas till handelspolitiska aspekter på stödinsatser. Utredningen betonar också vikten av ökad medvetenhet om risken för motåtgärder från andra länders sida.

När det gäller *effekterna på kapitalmarknaden* är det svårt att dra några långtgående slutsatser. Det går t. ex. inte att identifiera utgifterna för det icke-permanenta industristödet såsom en del av budgetunderskotten. Ett bortfall av industristödet skulle inte ha medfört en motsvarande minskning av budgetunderskottet. Sannolikt skulle omfattande arbetsmarknads- och regionalpolitiska stödåtgärder ha satts in i stället. Industristödet har emellertid inneburit att en betydande del av det kapital som tillförts industrin har placerats i företag med dålig företagsekonomisk lönsamhet. Det synes sannolikt att detta för industrin som helhet kommer att leda till en sjunkande självfinansieringsförmåga, ökat beroende av lånekapital, sjunkande soliditet och därmed minskad investeringsbenägenhet.

Det statliga stödet har inte varit den främsta orsaken till en negativ utveckling av *stödföretagens effektivitet*. Det har å andra sidan inte heller förmått vända den redan pågående negativa utvecklingen därvidlag. Stödet har tvärtom ibland fått en utformning som direkt hämmat möjligheterna att bryta den negativa utvecklingen. Detta hänger bland annat samman med att stödets utformning är ett resultat av förhandlingar mellan olika parter, där företagets framtida reella möjligheter till överlevnad ofta fått en alltför undanskymd roll till förmån för finansiella och juridiska aspekter.

Möjligheterna till statligt stöd kan negativt påverka företagsledningens försök att på egen hand lösa krisen. Risken för detta har befunnits vara särskilt påtaglig när ledningen vetat att förlusttäckning kunnat påräknas i efterskott.

Överväganden kring handläggningen av industristödsärenden

Kriserna har i allmänhet haft sitt ursprung i både strukturella och konjunkturella faktorer. De konjunkturella svårigheterna har för de flesta kommit oväntat, åtminstone om man ser till deras långvarighet och djup. De strukturella problemen har emellertid inte uppträtt plötsligt, utan de har kunnat identifieras under en längre tid. De flesta stödföretagen befann sig i en svår strukturell situation som gjordes akut av konjunkturutvecklingen. Att detta i sin tur upplevdes som ett problem för samhället berodde på de stora sysselsättningsmässiga och regionala konsekvenserna.

Från samhällets sida har man haft visst informationsmaterial för att i flera av de aktuella stödfallen kunna förutse de strukturella problemen. Från företagens sida har man dock inte alltid vidkänts dessa svårigheter.

Vi har i vissa fall iakttagit att ju närmare krisen har kommit, desto mer optimistiska uttalanden har gjorts från bl. a. företagen, branschorganisationer samt fackliga organisationer. Det är i ett sådant läge mycket svårt för staten att agera innan krisen är ett faktum. Dels har de statliga företrädarna sällan den tekniska kompentens och branschkompentens som krävs för att argumentera mot branschen själv, dels är det politiskt svårt för en representant för staten att påtala ett strukturproblem som inte direkt berörda parter erkänner, eftersom de strukturella aspekterna innebär så stora konsekvenser för enskilda orter och regioner.

När företagskriserna varit ett faktum, har de regelmässigt framstått som plötsliga. Trots att man från statens sida i flera fall hade underlag för att kunna förutse strukturproblemen, hade man ofta mycket dålig information om krisföretagen. Regeringen var därför i alltför stor utsträckning hänvisad att grunda sina beslut på material som företagen själva ställde till förfogande i krissituationen. Detta minskade helt naturligt regeringens handlingsfrihet. Det innebar också att den på kort sikt minsta risken för regeringen låg i att söka lösningen i linje med vad företag och fackliga organisationer förde fram.

Flera stödåtgärder har vidtagits i det uttalade syftet att förhindra konkurs i krisföretagen, vilket sagts kunna vålla svåra konsekvenser för i första hand de anställda. Utredningens överväganden synes peka mot att konkursens negativa sysselsättningseffekter ofta överskattas. En finansiell rekonstruktion genom konkurs eller ackord synes i vissa fall kunna förbättra förutsättningarna för fortsatt drift och reducera behovet av framtida ytterligare stödinsatser. De stödärenden som utredningen analyserat har dock visat på svårigheter att genomföra finansiella rekonstruktioner i företag som redan erhållit stöd, speciellt sådana där staten gått in som ägare. Detta synes tala för att en eventuell finansiell rekonstruktion bör genomföras innan stöd utgår.

Flertalet företag där staten under senare år gått in som ägare i samband med stödinsatser har placerats direkt under industridepartementet. Utredningen anser att denna placering av rekonstruktionsobjekten kan diskuteras. Flera skäl synes tala för att något slags buffert skapas mellan problemföretagen och den politiska beslutsnivån. Samtidigt är det dock väsentligt att bevara möjligheterna till politisk kontroll över de företag som fått stöd genom politiska beslut.

I något fall har starka lokala påtryckningar tvingat fram statliga investeringar som motverkat den strukturomvandling som man redan vid beslutstillfället visste skulle bli en nödvändighet.

Det mål som i flertalet av utredningen specialstuderade fall synes ha styrt agerandet har varit balans på den regionala arbetsmarknaden. Friställningar av arbetskraft kan uppvägas av att nya arbetstillfällen skapas. Det tar dock tid innan en friställd är omplacerad i ett annat yrke. Den grundläggande svårigheten på arbetsmarknaden har dock under de senaste åren varit att nästan inga företag eller industribranscher ökat sitt arbetskraftsbehov. I de akuta företagskriserna har därför en lösning av problemen inom de berörda företagens ram med stöd som möjliggjort krisföretagens fortlevnad framstått som det i stort sett enda tänkbara handlingsalternativet. En sådan stödinsats i sig löser emellertid inte de

problem som orsakat krisen. Den ger samhället och mottagaren av stödet en tidsfrist att avhjälpa problemen. Sker inte detta, riskerar man en ny kris och behov av ytterligare stöd. Ett finansiellt stöd måste därför följas upp med åtgärder som löser problemen *inom eller utom* stödföretagets ram.

I några av de aktuella krisfallen har man valt en lösning som inneburit att företagen och anläggningarna förts samman i en koncern med staten som ensam ägare eller delägare. Strukturförändringarna har därigenom gjorts till ett koncerninternt problem. Teoretiskt har redan i och med koncernbildningen branschen givits ökad styrka. Man har skapat formella möjligheter för koncernledningen att agera strukturellt, att samordna verksamheten inom koncernens olika delar, att fördela produktion och resurser mellan anläggningarna, kort sagt att uppnå stordrifts- och rationaliseringsvinster som inte varit möjliga utan koncernbildning. Även om den utnyttjade modellen teoretiskt ger dessa möjligheter visar dock de praktiska försöken inte oväntat på stora svårigheter att utnyttja den effektivitetspotential som skapats.

Vägar att begränsa antalet politiserade krisfall

Det icke-permanenta industristödet har använts i kriser av två skilda typer. Den ena kategorin utgörs av större bransch- eller sektorskriser med strukturella orsaker, medan den andra kategorin huvudsakligen kan beskrivas som företagskriser. Den senare svarar för en mindre del av de gjorda insatserna, men detta hindrar inte att det är av principiellt stor vikt hur sådana kriser hanteras framgent.

I sektorskriserna hade enligt utredningens bedömning riksdagen inte kunnat avstå från att gå in med stödinsatser. Däremot hade dessa kunnat utformas annorlunda, varigenom kostnaderna för samhället hade kunnat minskas och olika enheter inom de stödda branscherna hade kunnat ges bättre förutsättningar att nå en positiv utveckling. Den viktigaste orsaken till att samhället måste ingripa i denna typ av kriser är att de arbetsmarknadspolitiska instrumenten inte hade kunnat klara av att genomföra en omedelbar nedläggning i socialt acceptabla former.

När det gäller företagskriser bör generellt sett en ytterst restriktiv hållning mot industripolitiska insatser i krissituationer tillämpas. Staten bör underlätta företagens strukturomvandling, men de kriser som ändå uppstår måste accepteras som naturliga företeelser.

Förutsättningarna för den svenska industrin är till viss del omöjliga att påverka för svenska beslutsfattare. Vi har uppfattningen att de bransch- och företagskriser, som vi i första hand har analyserat, primärt har orsakats av den internationella tekniska och ekonomiska utvecklingen. De ändrade förutsättningarna har gjort det nödvändigt att avveckla vissa verksamheter inom den svenska industrin och att överföra produktionsresurserna till andra verksamheter. De kriser som därvid uppstått skulle knappast ha kunnat förebyggas eller hejdas genom ingripanden av svenska beslutsfattare. Däremot skulle de sannolikt ha varit lättare att hantera, om vårt land kunnat föra en ekonomisk politik som lett

till att fler nya arbetstillfällen hade tillkommit inom industrin. Det finns ett klart samband mellan den allmänna ekonomiska politikens utformning och den omfattning som det icke-permanenta industristödet behöver ges. De regionala problem som uppstått till följd av kriserna inom varvs- och handelsstålindustrin samt gruvindustrin skulle dock under alla förhållanden ha varit avsevärda.

Det kan ligga nära till hands att staten går in och räddar krisföretag med olika stödinsatser, om man inte ser något annat sätt att motverka ökad regional obalans. Enligt vår uppfattning innebär emellertid detta att man i de aktuella regionerna ytterligare försämrar de långsiktiga förutsättningarna för en balanserad utveckling. Medan industristrukturen i regioner med balans successivt utan samhällsingripanden anpassas till ändrade förutsättningar, medverkar samhället till att en redan otidsenlig struktur bevaras i stödregionerna. Dessas möjligheter att nå balans blir därigenom med tiden allt sämre.

I en akut krissituation kan stöd till en nedläggningshotad enhet vara nödvändigt för att bevara den regionala balansen. Ett sådant stöd måste dock vara temporärt och kombineras med kraftfulla insatser utanför stödföretagets ram, inriktade på att anpassa kostnadsnivån i regionen till produktiviteten. Utan denna förutsättning kan varaktig balans inte uppnås. Kostnadsanpassningen kan erhållas på flera olika sätt, t. ex. genom regionalt differentierade arbetsgivareavgifter eller en regional differentiering av lönenivån, den senare eventuellt åstadkommen genom generella lönekostnadssubventioner till företagen som finansieras via kommunalskatten. En kostnadsanpassning skulle dels underlätta situationen något för det krisdrabbade företaget, dels göra regionen mer attraktiv för nyetableringar som kan ge nya arbetstillfällen istället för dem som försvinner.

Utredningen ställer sig kritisk till uppfattningen att stödinsatser till krisföretag kan vara motiverade därför att industrisektorn inte får krympa. Avveckling av konkurrenssvaga verksamheter är i många väsentliga avseenden en förutsättning för utveckling av konkurrenskraftiga nya verksamheter. När det gäller nya arbetstillfällen är det vidare fel att se enbart på tillverkningsindustrin. Tjänsteproduktion och tjänsteexport har stor och växande betydelse för såväl sysselsättning som betalningsbalans.

Affärsbankerna har traditionellt spelat stor roll som finansiärer av näringslivet. Under senare år har de dock förlorat i betydelse som kreditgivare. Näringslivets kreditförsörjning har till stor del övertagits av mellanhandsinstitut och specialkrediter. Trots denna utveckling har affärsbankerna fortfarande ett stort inflytande inom näringslivet. De har emellertid förlorat en del av sina tidigare incitament att påverka näringslivets utveckling i stimulerande riktning, och även en del av möjligheterna till sådan påverkan. De har f. n. i sina relationer till näringslivet en tämligen skyddad ställning, vilket kan utläsas av deras blygsamma realiserade kundförluster.

Som ett tänkbart led i strävandena att minska antalet politiserade krisfall synes det vara möjligt att öka bankernas medverkan i industrins strukturförändringar. Lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta skul-

le sannolikt vara att skapa ekonomiska incitament för dem till sådan medverkan eller att förbättra deras nuvarande incitament. Därtill kan eventuellt finnas skäl att söka eliminera vissa formella hinder för deras medverkan. Bankernas förlustrisker skulle teoretiskt ökas om man oftare genomförde finansiella rekonstruktioner, dvs. konkurser eller ackord, i samband med att staten går in med stöd till krisdrabbade företag. Bankerna har dock ofta formella säkerheter för sina utestående långfristiga lån, medan underleverantörer och andra smärre fordringsägare har oprioriterade fordringar och skulle drabbas hårdare. Detta dilemma skulle dock av allt att döma kunna lösas genom att en del av stödet gavs i form av en förstärkning av utdelningen till smärre oprioriterade fordringsägare.

Strukturella förändringar sker långsiktigt. Strukturkriser mognar dock "plötsligt" fram under lågkonjunkturer, när de är som mest svårhanterliga. Det är viktigt att bygga upp och sprida en förbättrad kunskap om pågående tekniska och ekonomiska utvecklingstendenser, som kan få konsekvenser för industrins strukturutveckling. Detta är nödvändigt för att företagen själva på ett tidigt stadium skall kunna anpassa och utveckla sin struktur till de ändrade förutsättningarna. Samhället har via sina industripolitiska organ, i första hand industriverket, möjligheter att ge företagen "hjälp till självhjälp". Även utvecklingsfonderna synes kunna göra stora insatser av denna typ. Det rör sig om information och utbildning, utrednings- och förhandlingsinsatser, bidrag till konsultinsatser samt export- och marknadsfrämjande insatser.

Via de avtal som träffas mellan arbetsmarknadens parter påverkar parterna behovet av samhällsinsatser inom arbetsmarknadspolitik och industripolitik samt även samhällets kostnader för t. ex. förtidspensionering och långtidssjukskrivning. En del av ansvaret för att strukturomvandlingen underlättas bör därför åvila arbetsmarknadsparterna. Utredningen har övervägt om en modell liknande samarbetet i de tre trygghetsråden skulle kunna vara en framkomlig väg att underlätta strukturomvandlingen. Utredningen förordar att formerna för ett samarbete mellan arbetsmarknadens parter i ett eller flera "råd för strukturomvandlingsfrågor" studeras vidare och att regeringen därefter tar upp en diskussion med parterna.

Arbetsmarknadsparterna skulle kunna ha en viktig funktion genom att via ett eller flera sådana råd samordna insatser som görs av olika samhällsorgan till "paketlösningar" i enskilda krisfall. I rådet/råden skulle även kunna diskuteras prioriteringar mellan olika stödinsatser inom givna ekonomiska ramar. "Rådet/råden för strukturomvandlingsfrågor" bör i första hand finansieras på samma sätt som trygghetsråden, dvs. via en andel av lönesumman, men för de tidigare nämnda "paketlösningarna" bör i första hand kunna utnyttjas medel ur de olika samhällsorganens ordinarie budgetar.

Beredskap att hantera politiserade krisfall

Utredningen anser sig kunna konstatera att regeringen och industridepartementet inte haft en tillräckligt god beredskap för att kunna anlägga strategiska synpunkter på de komplicerade företags- och branschkriser som man ställts inför. Industripolitiken har inte utvecklats idémässigt sedan mitten av 1970-talet, trots att förutsättningarna kraftigt förändrats och nya krav ställts. Detta har lett till en avsaknad av grundprinciper för industripolitiken – t. ex. beträffande relationerna till andra politikområden som regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken eller beträffande fördelningen av arbetsuppgifter, ansvar och handlingsmöjligheter mellan marknadssystemet och det offentliga systemet samt inom det senare mellan administrativ och politisk nivå. Bristen på klara principer har skapat en ond cirkel. Industridepartementet har tvingats ägna en stor del av sina begränsade personella resurser åt operativa uppgifter istället för att ha en tyngdpunkt i sitt arbete lagd på de strategiska frågorna. Det nyinrättade struktursekretariatet är avsett att lösa problemet. Det är angeläget att sekretariatets strategiska överväganden kan utnyttjas inom departementets löpande arbete.

Industridepartementet måste ha en beredskap att utreda och analysera uppkomna krissituationer och att utarbeta planer för deras hantering. Statssekreteraren eller en särskild utsedd tjänsteman bör få uppdraget att leda utrednings- och förhandlingsarbetet i större företags- och branschkriser. Till sin hjälp bör han i varje krisfall ha en för ändamålet särskilt bildad projektgrupp, rekryterad inom departementets olika sakenheter. När så erfordras bör departementets kompetens tillfälligt förstärkas genom anlitande av externa specialister. Projektgruppens viktigaste uppgifter blir först att ta fram underlag för ställningstaganden inom industridepartementets ledning till hur det aktuella fallet skall hanteras i stort och sedan att konkretisera den principlösning som valts och utarbeta den i detalj, bl. a. genom förhandlingar med ägare och andra intressenter.

Staten bör vidare organisera en beredskap för att genomföra de stödåtgärder som kan befinnas motiverade i olika krisfall. Tre huvudkategorier av syften för åtgärderna kan urskiljas: överbryggning, rekonstruktion och avveckling. Genomförandeberedskapen bör organiseras efter olika linjer för de tre fallen, även om det kan vara svårt att avgöra vilket fall som är aktuellt i en viss krissituation.

Överbryggning av tillfälliga svårigheter kan underlättas genom olika statliga åtgärder som torde förutsätta regeringsbeslut men lämpligen kan administreras på myndighetsnivå – i första hand av AMS eller industriverket. Staten bör dock inte ensam bära hela bördan av överbryggningsinsatserna, utan även övriga intressenter bör medverka.

Rekonstruktion av en långsiktigt konkurrenskraftig verksamhet borde i regel inte kräva samhällsengagemang, eftersom det finns anledning tro att det finns intressenter inom näringslivet som är villiga att påta sig detta ansvar. Utredningen ställer sig därför avvisande till företagsobeståndskommitténs förslag att inrätta ett statligt rekonstruktionsbolag. Däremot anser utredningen att det vore värdefullt om man kunde formalisera möjligheterna att tillvarata samhällets intressen vid företagskri-

ser. Ett av arbetsmarknadsdepartementet föreslaget system med registrerad betalningsinställelse skulle ge vissa sådana möjligheter, liksom även de tidigare föreslagna projektgrupperna inom industridepartementet.

Avveckling av olönsam verksamhet innebär att produktionsresurserna skall överföras till annan användning. En långsiktig lösning på problemen bör utarbetas, som innefattar en plan för avvecklingen och de insatser som bedöms vara erforderliga för att skapa nya arbetstillfällen. Utdragna processer och konstgjord andning i form av successiva beslut om stöd till fortsatt drift under begränsad tid "tills lönsamheten återvunnits" har i ett antal konkreta fall visat sig få mycket olyckliga konsekvenser i form av organisatorisk upplösning, bristande arbetsmotivation, flykt av kvalificerade anställda i nyckelpositioner etc. Försök att inom existerande organisationer utveckla och påbörja "alternativ produktion" har på det hela taget misslyckats genom att de startats alltför sent och halvhjärtat, genom att organisationernas personal och tekniska resurser varit anpassade främst till den tidigare verksamheten och genom att de krisdrabbade organisationerna visat sig inte orka med utvecklingsarbete vid sidan av alla de problem som direkt sammanhänger med krisen.

En avveckling, särskilt en sådan i socialt acceptabla former, har ofta visat sig svår att genomföra för företag. Normalt engagerar samhället sig inte i avvecklingen. När det gäller avveckling av mycket stora arbetsplatser finns det emellertid ibland behov av insatser från samhällets sida redan i avvecklingsfasen – inte minst därför att det i själva verket inte får handla om en isolerad avveckling utan måste vara en kombinerad avveckling och start av ny verksamhet. Det är emellertid angeläget att i den strukturförändring av industrin, som det är fråga om, engagera även näringslivsföreträdare.

En lämplig form för statlig medverkan vid större nedläggningar, framför allt i regioner där det redan finns en relativt väl differentierad arbetsmarknad, synes vara att skapa ett "etableringsbolag" som ägs delvis av samhället, delvis av privata intressenter med lokal anknytning. Bolagets uppgift bör vara att skapa nya arbetstillfällen på orten i en omfattning och takt som motsvarar en lämplig avvecklingstakt för den verksamhet som skall upphöra. De insatser som görs via utvecklingsfonderna och samhällsägda regionala investmentbolag har alltför små sysselsättningseffekter på kort sikt för att kunna täcka behovet. Vid större nedläggningar behövs ett betydande antal nya arbetstillfällen, som bäst torde kunna skapas inom eller i anknytning till redan existerande större företag och produktområden. Det är mot denna bakgrund som vi anser en ägarmässig anknytning till det redan befintliga lokala näringslivet vara angelägen.

Principer för handläggningen av stödfall

Ett motiv för företagsstöd har i många fall angivits vara att man velat undvika en konkurs i krisföretaget. En konkurs är, liksom ackordet, en form för finansiell rekonstruktion, dvs. rekonstruktion av krisföretagets balansräkning. Man har alltså föredragit att göra denna rekonstruktion

på annat sätt. En rekonstruktion av ett krisföretag omfattar ytterligare ett moment, nämligen rekonstruktion av resultaträkningen genom resultatförbättrande åtgärder.

Utredningen anser att föreställningarna om konkursens och ackordets negativa konsekvenser för samhället, i första hand avseende sysselsättningen, är överdrivna. En första förutsättning för att ett krisdrabbat företags verksamhet skall kunna fortsätta är att driftskostnaderna täcks. En finansiell rekonstruktion har inte någon direkt inverkan på verksamhetens driftskostnader men kan däremot påverka de kapitalkostnader som belastar verksamheten. På lång sikt måste verksamheten kunna täcka både drifts- och kapitalkostnaderna. En finansiell rekonstruktion kan därför förbättra den tidigare eller nye ägarens förutsättningar att driva verksamheten med långsiktig lönsamhet.

Valet i ett konkret fall mellan olika former för finansiell rekonstruktion påverkas av den specifika situationen. Risken för störningar i verksamheten vid konkurs eller ackord, speciella problem kring verksamhetsgrenar med osäker långsiktig lönsamhet, förekomsten av fördelaktiga eller ofördelaktiga långtidsavtal, risken för kedjeeffekter hos underleverantörer etc. kan inverka. Ofta kan de negativa effekterna lindras om störningsperioden kan förkortas.

Det är i första hand sysselsättningen vid de krisdrabbade företagens olika anläggningar som staten velat värna om när den gått in med stöd och förhindrat konkurs. En stor del av stödpengarna har emellertid gått åt till den finansiella rekonstruktionen – för att lösa skulder och skriva ned anläggningstillgångarnas bokförda värden till realistiska nivåer. Särskilt har detta gällt varven, där stora delar av de bidrag som givits för att man under en tid skulle kunna upprätthålla driften inte har gått till de sysselsatta utan till kreditorerna. Om varvsföretagen hade rekonstruerats finansiellt före det statliga övertagandet, hade detta "läckage" kunnat undvikas. Situationen komplicerades dock av de beställningskontrakt och finansiella kundengagemang som varven hade.

En lärdom av de studerade stödfallen är att en eventuell finansiell rekonstruktion av ett krisföretag bör genomföras redan i samband med att staten engagerar sig och ger stöd. Att göra den senare i samband med fortsatta stödinsatser, dvs. efter det att staten "tagit hand om" företaget, har i praktiken visat omöjligt – men inte av tekniska skäl utan av politiska eller moraliska.

Vid flera strukturkriser har man sökt åstadkomma lösningar genom att sammanföra ett antal krisföretag till en enhet, t. ex. AB Svenska Varv, SSAB Svenskt Stål AB och Datasaab AB. De därigenom tänkbara samordningsmöjligheterna har dock visat sig svåra att uppnå i praktiken, eftersom polikerna inte velat släppa från sig besluten men inte heller kunnat prioritera mellan olika enheter. Dessas skilda kommersiella förutsättningar har kommit i bakgrunden för ett "rättvisekrav" vid fördelningen av de statliga stödinsatserna. Detta är ett av många exempel på hur industristödspolitiken medfört en kollision mellan det politiska systemet och det kommersiella.

Endast i få stödfall har staten ställt långtgående krav på övriga inblandade parter eller på den stödmottagande organisationen som sådan.

Vi anser att framtida stödinsatser i större utsträckning bör kopplas till klart angivna villkor och krav på motprestationer.

Stödinsatserna har i alltför stor utsträckning varit kortsiktiga och inriktade på att för stunden vara billiga för staten. Genom att de ofta måste kompletteras med ytterligare insatser har man endast i efterhand, och inte alltid ens då, fått de totala kostnaderna klara för sig. Enligt vår uppfattning måste beslut om statliga insatser grunda sig på ett fullvärdigt kommersiellt beslutsunderlag. Principen bör vara att det skall klart framgå vad det får kosta att uppnå vissa uttalade mål. Detta ställer i sin tur krav på att målsättningen blir mer explicit formulerad. Det måste vidare bli betraktat som naturligt att man kan misslyckas med insatser på detta område liksom när det gäller utvecklingssatsningar.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att den genomfört en partiell analys av det icke-permanenta industristödet under ett antal förutsättningar beträffande den institutionella och politiska ram inom vilken stödpolitiken bedrivits. Det föreligger emellertid ett ömsesidigt beroende mellan det icke-permanenta industristödets omfattning och utformning och de större politiska sammanhangen – i första hand den samlade industripolitiken samt arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Det är därför egentligen inte möjligt att diskutera icke-permanenta stödåtgärder isolerade, utan de måste placeras in i ett större allmän-politiskt sammanhang, Utredningens arbete har aktualiserat en rad frågeställningar rörande företeelser utanför industristödets egentliga sfär.

1 Uredningens bakgrund och uppläggning

1.1 Problemet

Den svenska ekonomin bygger av tradition på marknadshushållningens principer. I marknadssystemet finns inbyggt en strävan till effektivt utnyttjande av resurserna och till en sådan inriktning av produktionen att konsumenternas önskemål tillgodoses. Genom marknadsmekanismerna sker en fortlopande anpassning till ändrade efterfråge- och produktionsförhållanden.

Det har under de senaste decennierna allmänt konstaterats och uttalats att det allmänna måste i vissa fall ta på sig ett ansvar i det ekonomiska systemets anpassningsprocess för att underlätta omställningen för enskilda människor, företag och orter. För att uppfylla de krav som ställts har samhället gjort en rad insatser. Sådana samhällsinsatser har gjorts inom ramen för den allmänna ekonomiska politiken samt regional-, arbetsmarknads- och industripolitiken. De har gjorts i en mängd olika former och via ett stort antal kanaler.

Omkring mitten av 1970-talet ställdes svensk industri inför betydande problem. Flera stora företag och hela branscher hotades av utslagning. Inte heller den övriga industrin visade expansiva tendenser. Antalet sysselsatta inom industrin minskade – därmed fortsatte och accellererade en utveckling som tagit sin början redan under senare delen av 1960-talet.

För att förhindra en omfattande utslagning inom industrin gjordes under 1970-talets andra hälft en rad samhällsinsatser till stöd åt krisdrabbade företag. Därmed skedde en betydande utökning av de selektiva åtgärderna inom näringspolitiken. Flera av dessa insatser var av sådan form och storleksordning att särskilda beslut av riksdagen erfordrades. Ärendena blev därvid inte föremål för en samordnad riksdagsbehandling utan hanterades vart och ett för sig.

1.2 Uppdraget

Riksdagens näringsutskott uttalade våren 1979 vid behandlingen av folkpartiregeringens proposition om riktlinjer för industripolitiken m m (prop. 1978/79:123) att det var angeläget och nödvändigt att vinna när-

mare kunskap om dittills vidtagna statliga stödåtgärder av icke-permanent slag (NU 1978/79:59 s. 23).

En särskild kommitté tillkallades enligt regeringens bemyndigande den 6 september 1979 för att analysera effekterna av sådana stödåtgärder till industrin. Kommittén antog namnet industristödsutredningen. Kommitténs direktiv återfinns i bilaga 1.

Industristödsutredningen skall enligt direktiven i huvudsak uppmärksamma de icke permanenta stödåtgärder som riktas till klart angivna enskilda företag eller branscher. Direktiven anger uttryckligen ett flertal stödåtgärder som bör lämnas utanför utredningens arbete. Bland dessa ingår framför allt de stöd som är av mer reguljär natur och blir föremål för fortlöpande utvärdering – bl. a. regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska stöd – samt stöd som givits av försörjningsberedskapsskäl, vilka skall bli föremål för en särskild studie.

Anledningen till att det icke-permanenta industristödet givits en selektiv form sägs i direktiven vara att det i allmänhet föranletts av akuta problem hos mottagarna. Beträffande syftet med dessa stödåtgärder, dvs. det primära mål vars uppfyllnad skall utvärderas, säger direktiven att motivet för dessa insatser huvudsakligen varit att förhindra eller fördröja sysselsättningsmässigt oacceptabla neddragningar i en bransch eller ett företag eller att möjliggöra en omstrukturering som på sikt kan ge lönsamhet.

I direktiven nämns vissa risker som kan uppstå när omfattningen av det selektiva företagsstödet blir så stor som under 1970-talets senare hälft även om varje enskild stödinsats i sig kan vara väl motiverad. Det rör sig om risker för konkurrenssnedvridning, undanträngning av framtidsinriktade projekt från kapitalmarknaden, kollision med vissa internationella åtaganden och ett minskat ansvarstagande inom företagen för finansiell planering och marknadsanalys.

1.3 Definition och avgränsning av utredningens arbetsområde

Utanför industristödsutredningens uppdrag har enligt direktiven fallit inte bara insatser av generell natur utan även sådana selektiva åtgärder som till sin form inneburit permanenta åtaganden från staten mot industrin, t. ex. regional- och arbetsmarknadspolitiskt stöd.

Kvar står främst ekonomiska insatser som för att lösa strukturproblem inom vissa klart angivna företag eller företagsgrupper har anvisats över industridepartementets huvudtitel genom särskilda beslut av riksdagen. Utredningen benämner dessa insatser *icke-permanent industristöd.* Tidsmässigt har utredningen begränsat sitt arbete till att avse de insatser som gjorts under budgetåren 1970/71–1979/80.

De samhällsinsatser som utredningen studerat har gjorts för att påverka hastigheten i en önskvärd eller nödvändig omvandling av industristrukturen. De har i regel haft till syfte att minska de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa strukturförändringar, att genomföra förän-

dringarna under socialt acceptabla former och att mildra deras sysselsättningskonsekvenser i utsatta regioner.

Antalet fall av icke-permanent industristöd och antalet mottagare har varit relativt litet. De belopp som utgått har dock i många av fallen varit betydande. Utmärkande för dessa insatser har varit att de genom sin storlek eller konstruktion inte rymts inom ramen för etablerade statliga anslag till främjande av industrins utveckling. Detta har varit huvudorsaken till att särskilda beslut av regering och riksdag har krävts i varje enskilt fall.

Merparten av dessa insatser har avsett företag som befunnit sig i svårigheter. Dessa svårigheter har i några fall hotat företagens fortsatta existens, och i vissa fall har hotet varit akut.

1.4 Arbetets uppläggning

En förutsättning för en utvärdering av det icke-permanenta industristödet är att man ingående känner såväl åtgärdernas omfattning som deras närmare utformning. Ett viktigt första steg i utredningens arbete har därför varit att närmare granska ett antal stödinsatser med avseende på bakgrund, utformning och effekter. I anslutning till dessa fallstudier har utredningen även på analogt sätt studerat ett par fall där samhällsinsatser övervägts men inte kommit till stånd.

De fall av icke-permanent industristöd som detaljstuderats har gällt insatser riktade till

- Norrlands Skogsägares Cellulosa AB och Södra Skogsägarna AB,
- varvsföretag,
- gruvföretag (med separat behandling av stöd till LKAB och övervägt stöd till sulfidmalmsbrytning i Norrbotten),
- stålföretag (med separat behandling av stöd till handelsstålföretag och stöd till specialstålföretag),
- Datasaab AB,
- Hälleforsnäs Bruk samt
- Luxor Industri AB.

Dessa fall svarar tillsammans för nära 90 % av det icke-permanenta industristöd som har utbetalats under 1970-talet. Återstående icke-permanenta stödinsatser har gått till ett antal företag inom teko-industrin, vidare till Volvo Flygmotor och Saab-Scania för olika civila flygprojekt samt till Kockums Industri AB, Uddcomb AB, Berol Kemi AB och andra företag inom Statsföretag-gruppen.

De detaljstuderade fallen svarar för en betydande del av det icke-permanenta industristödet. Man kan konstatera att de kompletterar varandra med avseende på såväl ärendenas bakgrund och förspel som de vidtagna åtgärderna från samhället och därtill med avseende på utvecklingen efter samhällets ingripande. Fallen uppvisar därför stora olikheter sins emellan.

Utredningen har utgått från att dessa arbete i första hand bör vara

framåtblickande. Det primära har ej ansetts vara att göra en revision av den hittills bedrivna stödverksamheten, att hitta eventuella brister i enskilda ärendens handläggning eller att identifiera dem som bär ansvaret för eventuellt gjorda misstag. Viktigare har bedömts vara att söka dra mer allmänt giltiga lärdomar av de erfarenheter som gjorts och att förbättra hanteringen av den aktuella problemkategorin. Denna grundinställning till uppdraget bygger på förutsättningen att problem av detta slag kommer att uppstå även i framtiden och att därvid riktade temporära stödinsatser kommer att övervägas.

Utredningen har emellertid ansett det motiverat att även diskutera möjligheterna att förebygga sådana problemsituationer och att hantera dem utan särskilda ingripanden på regerings- och riksdagsnivå.

I och med detta kan man urskilja fyra olika nivåer för utredningens överväganden. Varje nivå kan illustreras med en fråga:

- Kan man öka möjligheterna till en för samhället önskvärd strukturutveckling genom *förändringar i genomförandet* av sådana icke-permanenta stödinsatser som hittills gjorts?
- Kan man göra det genom att *ändra formen* på de icke-permanenta samhällsinsatserna?
- Kan man göra det genom *andra åtgärder* från samhället än icke-permanenta stödinsatser?
- Kan man öka möjligheterna till att en för samhället önskvärd strukturutveckling kommer till stånd *utan* särskilda *samhällsingripanden*?

Redan på ett tidigt stadium av utredningens arbete kom två problemområden att framstå som centrala för diskussionen av tänkbara alternativ till de insatser som gjorts, till deras utformning och till det sätt varpå de genomförts. Det ena området var förutsättningarna för och konsekvenserna av finansiella rekonstruktioner i olika former av krisdrabbade större företag. Det andra problemområdet var möjligheterna att genom förändringar i samhällets organisation och arbetsfördelning reducera behovet av statliga ingripanden i industrins strukturomvandling eller avlasta dessa ingripanden från de politiska organen. Dessa båda områden har därför ägnats särskild uppmärksamhet i utredningens överväganden.

1.5 Betänkandets disposition och innehåll

Kapitel 2 redovisar den ekonomiska bakgrunden till det icke-permanenta industristödets tillväxt under 1970-talets – orsakerna till att så många allvarliga kriser uppstått inom industrin. Ett viktigt inslag i denna bakgrundsbild är de uttryck för protektionism som man kunnat konstatera i västvärldens industriländer samtidigt som utvecklingen gått mot ett avskaffande av tullar och andra traditionella handelshinder.

Kapitel 3 behandlar kortfattat den svenska industripolitiken under 1970-talet, dess mål, medel, inriktning och omfattning. Kapitlet syftar närmast till att placera in det icke-permanenta industristödet i ett större sammanhang.

Kapitel 4 innehåller redogörelser för de sju fall av icke-permanent industristöd som utredningen specialstuderat. För varje fall redovisas bakgrunden till att stödinsatser aktualiserades, samt de stödinsatser som övervägts och deras motivering. Kapitlet innehåller inte några överväganden från utredningens sida.

Kapitel 5 behandlar det icke-permanenta industristödets politiska bakgrund – några orsaker till att man valt att i Sverige tackla problemen så som skett.

Kapitel 6 ägnas åt effekterna av det icke-permanenta industristödet. Stödets direkta effekter på mottagarna och deras intressenter (ägare, anställda, etc) behandlas med utgångspunkt i de specialstuderade fallen. De samhällsekonomiska effekterna behandlas i kalkyler av två slag: dels genom cost-benefit-analyser av två stödfall (varvsindustrin respektive Hälleforsnäs Bruk), dels genom två modellbaserade sektoranalyser av hela stödverksamheten. I kapitlets senare del diskuteras de speciella effekter av stödet, som särskilt nämnts i utredningens direktiv.

I kapitel 7 framlägger utredningen sina överväganden kring stödärendenas hantering. Dessa bygger såväl på de specialstuderade fallen som på dessas i kapitel 6 redovisade effekter. Kapitlet är organiserat som den teoretiska arbetsgången vid ärendenas hantering: från problemformulering via målformulering, precisering av handlingsalternativ samt kartläggning och värdering av dessas väntade konsekvenser till beslutsfattande och därifrån vidare till genomförande och uppföljning av beslutade åtgärder.

Kapitel 8 behandlar olika vägar att minska antalet krisfall som blir föremål för behandling av politiska instanser. Detta avses kunna ske dels genom att det totala antalet krisfall reduceras, dels genom att vissa av de fall som ändå kommer att inträffa handläggs på myndighetsnivå.

I kapitel 9 diskuteras olika möjligheter att förbättra de politiska instansernas hantering av de företagsproblem som inte andra organ förmår att lösa. Förslagen avser såväl beredskapen inför hotande eller inträffade kriser som handläggningen av krisärenden.

Det avslutande kapitel 10 innehåller ytterligare ett antal "råd på vägen" till de politiska beslutsfattarna inför framtida krisärenden.

2 Orsaker till företagens problem under 1970-talet

Här skall endast i korthet redovisas huvuddragen av den ekonomiska bakgrunden till 1970-talets företagskriser inom den svenska industrin. I övrigt hänvisar vi främst till 1980 års långtidsutredning (SOU 1980:52).

2.1 Utvecklingen under 1950- och 1960-talen

I ett långsiktigt perspektiv framstår den internationella tillväxten under efterkrigstiden som unik. Bruttonationalproduktens (BNP:s) genomsnittliga tillväxttakt i industriländerna var under 1950-talet drygt 4 % per år och under 1960-talet nära 5 % per år. Detta kan jämföras med genomsnittet för den föregående delen av 1900-talet, som knappast översteg 2 % per år. Hög tillväxttakt, god stabilitet, högt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning samverkade till en expansiv ekonomisk utveckling i industriländerna under 1950- och 1960-talet.

Den svenska ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden anslöt sig i många väsentliga avseenden till den internationella bilden. Tillväxttakten var ungefär densamma som i OECD-området som helhet. Sverige hörde till de länder som använde resurstillväxten för en snabb ökning av offentlig konsumtion och offentliga utgifter. I högre grad än flertalet andra industriländer prioriterade Sverige den fulla sysselsättningen.

2.2 Internationellt trendbrott vid slutet av 1960-talet

Under den senare delen av 1960-talet inträffade flera förändringar som kom att leda till ett brott i den gynnsamma internationella utvecklingen. I flera europeiska länder inträffade löneökningar som inte var förenliga med en låg inflationstakt. Förenta staternas ekonomi visade ökade budget- och bytesbalansunderskott, vilket försvagade dollarn och ledde till en ökad internationell likviditet genom att dollartillgodohavandena utanför Förenta staterna växte snabbt. I början av 1970-talet ändrades också en annan av de förutsättningar som gällt under 1950- och 1960-talet. Energi- och råvarupriserna förblev inte längre stabila. Missväxt i flera stora förbrukarländer ledde till höjda spannmåls- och livsmedelspriser, priserna steg även på metaller och andra råvaror, och hösten 1973

inleddes de dramatiska oljeprisstegringarna. Allt detta bidrog till att öka inflationstrycket i västekonomierna och till att den efterföljande konjunkturnedgången 1974–75 blev den kraftigaste under hela efterkrigstiden.

Prisstegringarna på olja och andra råvaror har sin bakgrund främst i begränsningar på utbudssidan, som blivit kännbara genom den snabbt ökade efterfrågan under 1950- och 1960-talet. Prisstegringarna, vars orsaker alltså kan härledes tillbaka till den tidigare utvecklingen i industriländerna, har i sin tur haft flera väsentliga konsekvenser för industriländernas fortsatta ekonomiska utveckling. Industriländerna har fått ett försämrat bytesförhållande gentemot omvärlden, och t. ex. har OECD-området tenderat att råka in i ett permanent bytesbalansunderskott. Oljans relativprishöjning har medfört krav på anpassning av industrins produktionsapparat och dess användning. Detta har i viss mån påbörjats, men anpassningsproblemen har visat sig vara stora. Industriländernas ekonomier har visat sig sakna den flexibilitet som krävs för en snabb anpassning. Till detta har kraftigt bidragit den ekonomiska depression som oljeprishöjningarna bidragit att skapa och den strama ekonomiska politik som tillämpats i flertalet industriländer.

Samtidigt har en snabb industrialisering genomförts i vissa utvecklingsländer, främst de s. k. NIC-länderna[1]. Utvecklingen har varit särskilt snabb inom processindustrierna, vars produktionsteknologi relativt lätt kan överföras från industriländerna till länder med betydligt lägre lönekostnader. Låglöneländerna tenderar därigenom att med låga priser konkurrera ut verksamheten i industriländerna. NIC-länderna svarar ännu för endast en liten del av världshandeln. Sveriges handelsbalans med dem visar fortfarande ett kraftigt svenskt exportöverskott. Deras konkurrens har dock blivit mycket kännbar för vissa branscher i Sverige och andra industriländer. Detta har länge varit fallet för textilindustrin, men utvecklingen under 1970-talet har fundamentalt ändrat förutsättningarna även för varven och järn- och stålverken i industriländerna. Den nya konkurrensen i dessa branscher har medfört krav på radikala omställningar. Dessa krav har skärpts av dels den omfattande kapitaluppbyggnad i dessa branscher som ägde rum också i industriländerna under slutet av 1960-talet, dels den kraftiga globala efterfrågenedgång som i särskilt hög grad drabbade dessa branscher efter den första oljeprischocken.

Industriländerna har därför fått en betydande överkapacitet i dessa branscher. För att inte denna situation skall bli permanent krävs en omstrukturering med en betydande kapacitetneddragning. Detta krav har dock kommit att stå i motsättning till regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska strävanden. Slutresultatet har blivit kvarstående strukturella problem i industriländerna med låg eller ingen lönsamhet i stora delar av de angivna branscherna. Den långsiktigt nödvändiga anpassningen till de nya konkurrens- och efterfrågeförhållandena har dock fördröjts genom att subventioner och protektionistiska åtgärder satts in i olika länder för att skydda dessa branscher för internationell konkurrens. Ändå har det inte varit möjligt att förhindra en betydande regional arbetslöshet i områden där de varit betydelsefulla.

[1] Till Newly Industrializing Countries räknas vanligen Grekland, Portugal, Spanien, Turkiet, Jugoslavien, Brasilien, Mexiko, Hongkong, Republiken Korea, Singapore och Taiwan.

2.3 Internationella tendenser till handelsregleringar och statligt stöd

Internationell frihandel har tillämpats i ökad utsträckning under hela efterkrigstiden. Detta har bidragit till den höga tillväxttakt och välståndsökning som varit utmärkande för flertalet OECD-länder under 1950- och 1960-talet fram till 1974. En faktisk avveckling av en stor del av gränsskyddet har skett. Den resulterande ökade internationella arbetsfördelningen har ställt stora krav på omvandling av näringslivets struktur. Denna omvandling har bidragit till välståndsökningen, samtidigt som den höga aktivitetsnivån varit en förutsättning för omvandlingens genomförande.

Emellertid har vissa tendenser till protektionism, regleringar och statliga stödåtgärder kunnat konstateras inom OECD-länderna under de senaste årtiondena samtidigt med gränsskyddets avveckling. Vi menar inte att detta varit en huvudorsak till de svenska företagens och branschernas problem under 1970-talet, men det har utgjort en del av den internationella miljö i vilken de svenska besluten om statligt industristöd har tagits.

Det är uppenbart att parallellt med handelns liberalisering har nya former av protektionism eller regleringar utvecklats, som innebär att en del av den internationella handeln undandras frihandelns spelregler. *En* typ av inskränkningar i frihandeln är den som sker genom pris- och produktionsavtal för vissa varor, jordbruksregleringar, handel inom ramen för mellanstatliga handels- och biståndsavtal, finansiering med hjälp av exportkredit- och biståndssystem som är långt ifrån marknadsmässiga, internhandel inom transnationella företag, m. m. S. k. icke-tariffära handelshinder har även fått en allt större betydelse. *En annan* form är den som innebär statliga stödåtgärder till företag eller branscher med strukturproblem.

Den principiella inställningen i flertalet västliga industriländer har varit att samhället inte skall gå in med stöd eller andra åtgärder till skydd mot internationell konkurrens. Detta har också manifesterats i en rad fördrag, resolutioner och andra dokument inom OECD, GATT och andra internationella samarbetsorganisationer. OECD-ländernas motstånd mot strukturella förändringar var emellertid uppenbart mycket tidigt, alla frihandelsdeklarationer till trots. I flertalet OECD-länder ökade de statliga subventionerna, räknade som andel av BNP, efter mitten av 1960-talet.[1] Redan under den stabila högkonjunkturen väjde alltså regeringarna för vissa av de strukturanpassningar som spelreglerna egentligen krävde. Den djupa lågkonjunktur som inleddes 1973 fick till effekt att en mängd strukturella problem som sakta hade varit på väg mot ytan plötsligt blev akuta. Detta förde med sig en kraftig ökning av stödåtgärderna till utsatta regioner och branscher, bl. a. varv, stålindustri och gruvor.

Den utveckling som skett inom Sverige i fråga om statliga stödinsatser till problemföretag och problembranscher är alltså inte unik utan har sin motsvarighet i flera av de ekonomiskt viktiga OECD-länderna. Inte heller stödets inriktning på i första hand de av internationella strukturpro-

[1] Källa: Blackhurst, R., m fl, Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence. GATT Studies in International Trade nr 5. Geneve 1977.

blem drabbade varven samt järn- och stålföretagen är unik för vårt land. Det är dock viktigt att markera att stödåtgärdernas omfattning och form visar stora skillnader mellan olika länder.

Sedan väl stödåtgärder börjat vidtas inom de äldre industriländerna har stödet successivt vuxit i omfattning på två sätt. Dels har det skett en upptrappning: om ett land infört stöd till en viss bransch, har detta försämrat konkurrensläget för företagen i samma bransch i andra länder, och dessa länder har svarat med att införa stöd till sina företag för att de skall kunna klara sig. Dels har det uppstått en smittoeffekt: om ett land givit stöd till en krisdrabbad bransch, har ett annat land ansett sig oförhindrat att stödja en annan bransch som fått problem i det landet.

2.4 Utvecklingen i Sverige sedan slutet av 1960-talet

Även utvecklingen i Sverige kom att påverkas av de förändringar i förutsättningarna för den internationella ekonomiska utvecklingen som skedde med början i slutet av 1960-talet. Några av de faktorer som legat bakom den internationella krisen under 1970-talet har fått speciellt allvarliga återverkningar i Sverige. Det finns emellertid också ett antal nationella faktorer som förstärkt den negativa utvecklingen i vårt land.

Bakom den svenska ekonomiska utvecklingen under 1950- och 1960-talet låg en hög investeringstillväxt och en mycket snabb strukturomvandling. Sverige drog i hög grad fördel av de möjligheter till internationell specialisering som öppnades. Perioden har betecknats som "den svenska modellens guldålder". Den solidariska lönepolitiken ledde till att arbetskraften pressades ut ur den svaga delen av industrin. Genom en aktiv arbetsmarknadspolitik fördes den sedan över till de mera vinstrika delarna av industrin. Därmed underlättades en expansion i de delar av industrin där Sverige hade konkurrensfördelar gentemot utlandet.

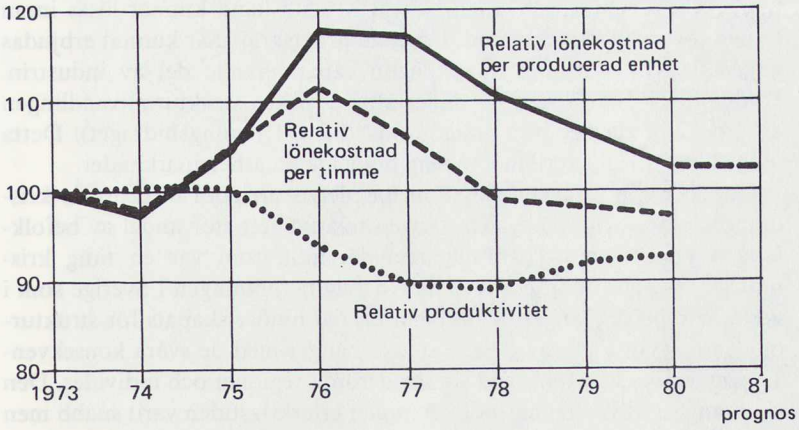
Den skisserade strategin byggde på ett antal viktiga förutsättningar: internationell prisstabilitet, snabb internationell tillväxt, snabb investeringstillväxt, måttfulla lönekrav samt en rörlig arbetsmarknad. Mot slutet av 1960-talet började en del av dessa förutsättningar att svikta. Den internationella utvecklingen har tidigare berörts. När tillväxttakten i världshandeln minskades, reducerades utrymmet för expansion och investeringar inom den svenska industrins konkurrenskraftiga delar. Vid bibehållen takt i utslagningen tenderade därför den svenska industrisektorn som helhet att minska. 1970-talets successiva skärpning av inkomstbeskattningens progressivitet ledde till inflationsdrivande löneökningar. Rörligheten på arbetsmarknaden minskade.

Den ekonomiska kris som kulminerade i OECD-länderna under 1974 resulterade i en produktionsnedgång i Sverige först ett år senare. Detta var ett resultat av den överbryggningspolitik som regeringen förde 1974–75 med hjälp av bl. a. stimulanser till konsumtion och det s. k. lagerstödet. Denna politik bidrog sannolikt till att den internationella konjunkturuppgången, som inleddes 1975, inte satte några spår i den svenska konjunkturen förrän 1978. Medan industriproduktionen växte

inom OECD-området med sammanlagt 24 % mellan 1975 och 1979, sjönk den i Sverige med 7 % mellan 1975 och 1978 och återhämtades 1979 till i det närmaste 1975 års nivå. Den arbetslöshetsökning som samtidigt noterades i de andra OECD-länderna undveks emellertid i Sverige.

Oljeprishöjningarna drabbade Sverige i särskilt hög grad eftersom vi tillhör en grupp industriländer som är speciellt beroende av importerad olja för vår totala energiförsörjning. Oljeprishöjningarna hade också indirekta effekter som drabbade Sverige särskilt hårt. De påskyndade den internationella rederinäringens kris och i dess efterföljd varvskrisen. Varvskrisen var en global företeelse men den drabbade Sverige som den näst Japan största varvsnationen särskilt hårt. De svenska varven var inriktade på produktion av stora oljetankfartyg – en fartygstyp där efterfrågan på nybyggen nästan helt försvann efter oljeprishöjningarna – vilket ytterligare förvärrade problemen. Vidare var den svenska handelsstålindustrin i stor utsträckning inriktad på leveranser till svenska och utländska varv varför även denna bransch drabbades särskilt hårt i vårt land. Även om oljeprishöjningarna och den följande lågkonjunkturen kom att utlösa dessa industrikriser i Sverige och andra traditionella industriländer, kan de inte betecknas som krisernas grundorsak. Inom de aktuella branscherna pågick långsiktiga förändringar i produktionsstrukturen och i den internationella arbetsfördelningen som under alla förhållanden skulle ha nödvändiggjort betydande nedskärningar av produktionskapaciteten i traditionella industriländer inom en överskådlig framtid.

Sverige är traditionellt starkt beroende av sin råvaruexport och sin råvarubaserade industri. Skogen och järnmalmen utgör den historiska grunden för en stor del av vår exportindustri. Medan skogsråvarorna i ökande utsträckning förädlas inom vårt land, har järnmalmen – främst den från malmfälten i Norrbotten – exporterats i stort sett oförädlad. Den svenska järnmalmen har numera fått svår konkurrens från producenter i länder med avsevärt lägre löner och gynnsammare produktions-



Figur 2.1 Relativ lönekostnad per producerad enhet inom industrin. Utvecklingen i Sverige jämförd med 14 industriländer. Index 1973 = 100. Källa: Svenska Handelsbanken, Aktuell ekonomi nr 2/1981.

förutsättningar. Till den ökade konkurrensen har också bidragit att de relativa transportkostnaderna sänkts kraftigt varigenom de svenska gruvornas relativa närhet till den numera krympande västeuropeiska marknaden förlorat i betydelse som konkurrensfaktor.

Jämfört med de 14 viktigaste konkurrentländerna försämrades vidare det svenska kostnadsläget under 1975 och 1976 med ca 20 %. Samtidigt stagnerade produktiviteten. Genom att löneutvecklingen hölls tillbaka 1978 och 1979 samt genom devalveringen 1977 har det relativa kostnadsläget i stort sett återställts till nivån före "löneexplosionen" 1975–76. Denna har dock lämnat bestående effekter i form av förlorade marknadsandelar för svensk industri.

Jämfört med övriga industriländer var tillväxttakten låg i Sverige under 1970–73 och 1975–77. Under 1977 minskade den svenska BNP för första gången efter kriget.

Den främsta orsaken till den svenska industrins problem under senare delen av 1970-talet har varit minskad internationell efterfrågan. Detta kan dock inte dölja det faktum att betydande bestående förändringar skett i konkurrensförhållanden och efterfrågemönster. En väsentlig del av den svenska industrin har därför kommit att stå inför stora strukturella problem. Insikten om att Sverige befann sig i en kris som också var strukturellt betingad vaknade emellertid sent. Varvsindustrins optimism 1974, den omfattande överbryggningspolitiken samt 1975 års löneavtal är illustrationer till detta. Det sena uppvaknandet kan delvis förklaras psykologiskt av den väsentliga roll som krisbranscherna under lång tid haft för den svenska ekonomin.

2.5 Hinder för strukturomvandlingen

Den beskrivna krisen kom för många plötsligt och helt överraskande. Svårigheter inom olika delar av industrin är emellertid inget nytt fenomen. Under hela industrialiseringen har olika industribranscher utsatts för förändrade konkurrenssituationer, förskjutningar i efterfrågemönstret samt inte minst revolutionerande tekniska förändringar. De därvid uppkomna strukturproblemen har då i första hand kunnat lösas inom ramen för en tillväxtekonomi. Friställd arbetskraft har kunnat erbjudas alternativ sysselsättning inom någon expanderande del av industrin. Under 1950- och 1960-talen underlättades också strukturomvandlingen av vissa stimulanser från statens sida (bl. a. flyttningsbidraget). Detta ledde bl. a. till stor rörlighet mellan olika lokala arbetsmarknader.

Det speciella i dagens situation har delvis att göra med att de krisdrabbade branscherna sysselsätter en relativt sett stor andel av befolkningen i vårt land. Textilindustrin däremot, som var en tidig krisbransch, sysselsatte inte alls så stor del av befolkningen i Sverige som i andra europeiska länder. Vidare har en rad hinder skapats för strukturomvandlingen. Flera av dessa sammanhänger med de svåra konsekvenser som denna kan föra med sig för berörda regioner och individer. Den ekonomiska tillväxten har tidigare under efterkrigstiden varit snabb men

de senaste årens kris har lett till stagnation och till och med negativ sysselsättningsutveckling. Vid hög tillväxt kan friställd arbetskraft åtminstone i de tättbefolkade delarna av landet erbjudas sysselsättning inom den expanderande delen av industrin. Mellan 1971 och 1976 växte verkstadsindustrin och den kemiska industrin i Sverige, men de svenska företagen i dessa branscher förlorade ändå något av sina världsmarknadsandelar och deras förmåga att suga upp arbetskraft var begränsad. Friställd arbetskraft från den övriga industrin sögs under denna period i stället upp genom sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn.

Utvecklingen har samtidigt gått mot allt större tillverkningsenheter vilka ofta blivit dominerande arbetsplatser på en ort. En nedläggning av en sådan enhet skulle även i en tillväxtsituation vara svår att hantera på ett socialt acceptabelt sätt.

Under 1970-talet har politiker och arbetstagare (inte bara i Sverige) ändrat sin inställning till rörlighet på arbetsmarknaden. Bl. a. slog 1975 års långtidsutredning fast att denna rörlighet inte borde stimuleras i samma utsträckning som tidigare. De ekonomiska incitamenten för byte av arbetsgivare har minskat och vidare har anställda fått större möjligheter att påverka strukturomvandlingsbeslut, vilket också påverkat den takt varmed dessa förändringar kan genomföras.

Samtidigt som kravet på en anpassning ökat beroende på externa faktorer som vi inte själva råder över, har således betydande trögheter och låsningar uppstått i det svenska samhället vilka minskat anpassningsförmågan. Dessa består dels av strukturella hinder som t. ex. att i ökad utsträckning båda makarna förvärvsarbetar, dels av ändrade attityder hos människor till geografisk och annan rörlighet.

3 Den svenska industripolitiken under 1970-talet

I detta kapitel redovisas hur mål och medel inom svensk industripolitik i stort har utvecklats under 1970-talet. Vi beskriver hur industripolitiken är ett av delområdena för vad vi här kallar samhällets näringsstrukturpolitik, som i sin tur är ett av delområdena för den ekonomiska politiken.

Redovisningen avses ge en bakgrund och referensram till den del av de industripolitiska insatserna som enligt direktiven utgör vårt speciella arbetsområde, nämligen det icke-permanenta industristödet. Dettas omfattning redovisas i slutet av kapitlet. De sju fall av icke-permanent industristöd som utredningen har studerat närmare presenteras i kapitel 4.

3.1 Kort historik

Sett i ett något längre historiskt perspektiv kan dagens ekonomisk-politiska medelsarsenal sägas ha vuxit fram i tre steg. I mitten av 1930-talet kompletterades penningpolitiken med en aktiv finanspolitik. Under 1950-talet förändrades och kompletterades finanspolitiken för att påskynda strukturförändringarna inom näringslivet. Senare delen av 1960-talet utmärktes av att en mängd nya, selektiva ekonomisk-politiska instrument infördes. Detta skedde delvis som en reaktion på en del negativa konsekvenser av de snabba strukturförändringarna, men också till följd av att den ekonomiska politiken fick allt ambitiösare mål.

Att strukturförändringarna och den snabba tillväxten medförde vissa negativa effekter blev allt mer uppenbart under 1960-talet. Exempel på sådana effekter var regional obalans, miljöförstöring, utslagning från arbetsmarknaden, yrkesskador. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet förstärktes därför samhällets insatser på de *regionalpolitiska, industripolitiska, miljö- och arbetsmiljöpolitiska områdena.*

De högre ambitionerna tog sig på det sysselsättningspolitiska området uttryck i att samhället inte enbart ställde upp mål med hänsyn till den totala sysselsättningen. Man kom även i ökad utsträckning att beakta sysselsättningen i enskilda regioner samt i fråga om olika kategorier sysselsatta såsom gifta kvinnor, handikappade, äldre och ungdomar. Den rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitiken fick därför delvis utökade arbetsområden.

Mot bakgrund av den förstärkta regionala obalansen kombinerades arbetsmarknadspolitiken i mitten av 1960-talet med en *aktiv lokaliseringspolitik*. Detta skedde genom utveckling av samhällsplaneringen, främst länsplaneringen, och genom lokaliseringspolitiskt stöd i form av lån, bidrag m. m. till etablering eller utvidgning av industriell verksamhet i vissa regioner. Regionalpolitiken var i sitt inledningsskede främst inriktad på att bromsa upp snarare än hejda den geografiska koncentrationsprocessen. Efter hand har dock målen blivit mer ambitiösa.

Den internationella konkurrensen hårdnade i samband med de tullavvecklingar som utmärkte även 1960-talet. Detta ställde ytterligare krav på en snabb strukturomvandling för att säkerställa svensk industris internationella konkurrenskraft. Kraven på en *aktiv näringspolitik* växte sig därför under 1960-talet allt starkare. Den snabba strukturomvandlingen medförde behov av samhällsinsatser, framför allt när det gällde vissa typer av kapitalförsörjning, på forsknings- och utvecklingsområdet samt rörande information och samråd.

Grunden till *industripolitikens* nuvarande utformning lades därmed i slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet. Därefter utökades den industripolitiska medelsarsenalen snabbt. Förbättrad kapitalförsörjning för mindre och medelstora företag och för långsiktiga och riskfyllda investeringar, ökade insatser för teknisk forskning och utveckling och för utveckling och exploatering av innovationer, förbättrade exportkreditmöjligheter samt utökat samråd mellan staten och företagen hörde till de viktigare inslagen i den nya industripolitiken. Ett stort antal organ skapades för att administrera de olika insatserna.

3.2 Industripolitikens relation till andra politikområden

De viktigaste allmänna målen för den ekonomiska politiken är full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet, regional balans samt balans i utrikesbetalningarna. Dessa mål söker man uppnå med hjälp av stabiliseringspolitik, inkomstfördelningspolitik och resursallokeringspolitik.

Stabiliseringspolitiken kan något förenklat sägas ha till uppgift att med främst generella ekonomisk-politiska medel påverka ekonomin på ett sådant sätt att resurserna utnyttjas effektivt och därmed gapet mellan den potentiella produktionen och den faktiska produktionen blir så litet som möjligt. Detta måste dock ske under beaktande av prisutvecklingen och betalningsbalansen.

Till *inkomstfördelningspolitiken* kan, med en vid definition, förutom påverkan på inkomst- och förmögenhetsfördelningen räknas insatser som syftar till att omfördela kostnader (både monetära och icke-monetära) av externa effekter på miljö och arbetsmiljö, monopolistiska situationer, ojämna maktförhållanden m. m.

Resursallokeringspolitikens uppgift kan sägas vara att bidra till att produktionsvolymen växer i snabbast möjliga takt. Den är främst inriktad på att påverka näringslivets struktur och utveckling på ett sådant

sätt att dess internationella konkurrenskraft stärks. Detta måste dock ske på ett sådant sätt att inte denna omvandling får socialt oacceptabla konsekvenser eller befintliga resurser i form av kapital och kunnande förslösas.

För vårt syfte ter det sig ändamålsenligt att särskilja följande element i resursallokeringspolitiken.

- industripolitik
- handelspolitik
- arbetsmarknadspolitik (delar)
- företagsskattepolitik (delar)
- övrig näringspolitik

Industripolitiken (inkl. regionalpolitiskt stöd och vissa exportfrämjande insatser) omfattar insatser för att främja en effektiv struktur inom och mellan industrins olika branscher.

Handelspolitiken bidrar till en snabb strukturförändring genom att verka för en fortsatt frihandel. Under 1970-talet har handelsinriktade åtgärder i form av t. ex. frivilliga kvoteringar ökat. Vissa handelshinder främst av försörjningsberedskapsskäl har alltid funnits.

Arbetsmarknadspolitiken har under senare år till stor del varit inriktad på att mildra verkningarna för individerna av strukturomvandlingen, bl. a. genom att förhindra en hög arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken utgör dock samtidigt en väsentlig faktor i strävandena att medverka till en snabb strukturförändring. Detta gäller bl. a. förmedlingsverksamheten.

Företagsskattepolitiken har effekter i såväl stabiliseringspolitiska som fördelningspolitiska hänseenden. Det kan på goda grunder också hävdas att de svenska skattereglerna har en stor inverkan på näringslivets struktur.[1] Den svenska företagsskattepolitiken gynnar uppbyggnaden av reala tillgångar inom företagen och underlättar ofta företags uppköp av andra företag.

Till *övrig näringspolitik* kan hänföras insatser för att främja utvecklingen inom andra näringar, såsom jordbruk, skogsbruk och handel, samt samhällets insatser för att bygga upp infrastrukturen. De senare svarar för den större delen av utgifterna. Inom andra näringspolitiska områden finns även regleringsåtgärder som har stor betydelse för industripolitiken. Ett exempel är den lagstiftning som tillämpas på konkurrensområdet. Ett annat är lagstiftningen mot miljöskadlig verksamhet. Ytterligare en annan typ av regleringar är t. ex. de som syftar till att minska faror som är förknippade med industriell verksamhet eller användningen av vissa varor.

Helt naturligt föreligger ett starkt beroende mellan insatser som görs inom de olika politikområdena. De kan ofta vara komplement till varandra eller i andra fall substitut. T. ex. hade alternativ till de icke-permanenta industristödsinsatserna kunnat vara väsentligt utvidgade arbetsmarknadspolitiska eller socialpolitiska insatser.

[1] Se exempelvis IUI:s långtidsbedömning "Att välja 80-tal". IUI, Stockholm 1979.

3.3 Industripolitiken under 1970-talet

3.3.1 *Mål*

Under 1970-talets första hälft fortsatte den utbyggnad av industripolitiken som hade inletts under slutet av 1960-talet. När strukturkrisen i mitten av 1970-talet drabbade det svenska näringslivet och särskilt vissa delar av industrin hårt, ställdes industripolitiken inför nya och annorlunda uppgifter. Industripolitiken ändrade därför i stor utsträckning karaktär under senare delen av 1970-talet.

Trots den förändrade situationen och de därav betingade förändringarna i industripolitikens omfattning och inriktning kan dock en betydande kontinuitet sägas vara utmärkande för *målformuleringen* under hela 1970-talet. Huvudmålsättningarna har varit oförändrade under hela perioden. De är:[1]

- att medverka till en *effektiv produktion* inom industrin. Strävan till en effektiv produktion innebär krav på kontinuerliga förändringar av industristrukturen för att anpassa denna till ändrade nationella och internationella ekonomiska och tekniska förutsättningar.
- att medverka till att minska de *samhällsekonomiska omställningskostnaderna* vid strukturförändringar. Som en viktig komponent häri ingår att medverka till att strukturförändringar sker i *socialt acceptabla former*.

Det första målet skall ses mot bakgrund av föreliggande hinder mot strukturförändringar. I en perfekt fungerande marknadsekonomi antas dessa ske friktionsfritt utan statliga ingripanden. Det finns emellertid en rad faktorer som gör att så inte alltid kan väntas ske i en takt som är nödvändig för att bevara den internationella konkurrenskraften. Ingripanden för att effektivisera resursernas fördelning och användning kan därför vara nödvändiga.

Det kan ske genom att samhället stimulerar sådana aktiviteter som ger större avkastning för samhället som helhet än för det enskilda företaget, t. ex. forsknings- och utvecklingsarbete. Vidare kan samhället tillhandahålla kapital då storleken och risken av satsningen är alltför stor i förhållande till företagets storlek.

Det andra målet, att medverka till en minskning av de samhällsekonomiska kostnaderna vid strukturförändringar, sammanhänger med att vid en strukturkris i en bransch kan en spontan utveckling väntas leda till en snabb produktionsminskning under en relativt kort tidsperiod. Resultatet av denna process blir temporär arbetslöshet – eventuellt permanent – och i många fall innebär det ett slöseri med samhällskapital. De sociala påfrestningarna blir stora.

Om det bedöms som möjligt för en del av branschen att överleva på lång sikt, kan det ur samhällsekonomisk synvinkel löna sig att sätta in åtgärder för att åstadkomma en rekonstruktion av denna del. Det gäller därvid bl. a. att undvika en drastisk personalminskning för att i ett senare skede ha tillgång till utbildad arbetskraft. Andra omstruktureringsinsatser måste göras för att bygga upp en lönsam produktion som kan ersätta den verksamhet som inte kan överleva. Det kan därvid av sociala

[1] Dessa punkter får ses som en syntes av i olika sammanhang uttryckta industri- och näringspolitiska syften, önskemål och ambitioner.

skäl vara motiverat att dra ut på neddragningsperioden för att ge kommun och anställda mer tid för nödvändig omställning.

3.3.2 *Medel*

Den industripolitiska medelsarsenalen utgår från de allmänna förutsättningar som ligger till grund för svensk ekonomisk politik, nämligen marknadsekonomi och frihandel.

Dessa förutsättningar har inneburit bl. a. att styrningen av investeringarna främst skett genom incitament och samråd, att statlig upphandling enbart i begränsad utsträckning har utnyttjats som medel i industripolitiken, samt att direkt exportstöd och importtullar har använts i mindre omfattning än i många andra länder.

De medel som används utöver det icke-permanenta stödet kan grovt delas in i fem grupper:

- utredningar, information och samråd
- företagsservice
- kapitalförsörjning och riskavlyft
- statligt företagande
- regleringsåtgärder

Många av de ekonomiska och andra beslut som fattas av storföretagen har vittgående återverkningar på näringslivets strukturella förändring. Ett viktigt drag i industripolitiken är därför att genom *utredningar, information och samråd* skapa ett bättre underlag för samhällets och företagens agerande. Verksamheten på detta område sker bl. a. genom den omfattande utredningsverksamheten inom statens industriverk och genom information inom ramen för olika samrådsorgan, t. ex. näringspolitiska rådet och branschråden. Den s. k. lokaliseringsdelegationen inom industridepartementet har enligt avtal med industrins organisationer ett löpande samråd i lokaliseringsfrågor med de större företagen.

Den miljö som företagen verkar i har successivt blivit allt mer komplicerad. De industripolitiska insatserna i form av *företagsservice* syftar till att undanröja de svårigheter som på grund av detta möter främst de mindre och medelstora företagen. Med företagsservice avses främst:

- *information* till företagen i olika frågor, t. ex. om former för finansiering, beskattningsregler, regler för handel på olika utlandsmarknader eller olika standardiserings-, patent-, provnings-, säkerhets- och miljövårdskrav,
- *utbildning* (fortbildning) i tekniska, ekonomiska och administrativa frågor inkl. marknadsföringsfrågor,
- *rådgivning* (konsulttjänster) i tekniska, ekonomiska och administrativa frågor inkl. marknadsföringsfrågor,
- *tekniska tjänster* beträffande produktutveckling, prototyptillverkning och provning.

Bland de organ som svarar för företagsservice kan nämnas statens industriverk och de regionala utvecklingsfonderna samt styrelsen för teknisk utveckling (STU).

Nya investeringsbehov och sjunkande självfinansieringsgrad inom industrin har medfört krav på ökade långfristiga krediter samt krediter till särskilt riskfyllda projekt och till projekt av i förhållande till företagen betydande storleksordning. Speciella svårigheter har även uppkommit för småföretagen. Industripolitiska insatser i form av *kapitalförsörjning* syftar till att dels eliminera dessa svårigheter för vissa typer av finansiering, dels styra krediter till från samhällets synpunkt önskvärda ändamål och tidpunkter och därigenom garantera en eftersträvad utveckling. Detta sker i en mängd former, beroende på syfte och målgrupp. Följande former för kapitalförsörjning förekommer inom industripolitiken:

- *kreditgivning*, som kan ske i många former. Den vanligaste är långfristiga krediter, antingen på hög risknivå eller som avlyftskrediter. Krediter på hög risknivå lämnas av t. ex. Investeringsbanken. En speciell form av kreditgivning är lån med villkorlig återbetalningsskyldighet, vilket innebär att återbetalningen är betingad av huruvida det aktuella projektet resulterar i en vinstgivande produkt eller ej. Sådana lån har beviljats bl. a. av Norrlandsfonden. de regionala utvecklingsfonderna och STU. En betydande del av de senaste årens företagsinriktade insatser har skett i form av sådana villkorliga lån.
- *skattereduktion*, som kan vara tillfällig eller permanent. Exempel på tillfällig skattereduktion är t. ex. de avdrag som i vissa konjunkturlägen får göras för avsättningar till investeringsfonder. Permanenta är t. ex. de avdrag som får göras för forsknings- och utvecklingskostnader,
- *kreditgarantier*, som lämnas för att öka möjligheterna för vissa företag att på vanligt sätt låna upp kapital i bank. Kreditgarantier har främst använts vid varvsinsatserna.
- *bidrag*, som oftast lämnas för klart angivna och avgränsade ändamål. Exempel är lokaliseringsbidrag och bidrag till teknisk forskning och utveckling.
- *tillskott av eget kapital*, som kan lämnas av vissa institut – Företagskapital, SVETAB och Investeringsbanken samt de regionala investmentbolagen – för att underlätta finansiering av riskfyllda projekt.

Ur industripolitisk synvinkel har de *statliga företagen* främst en roll när det gäller att åstadkomma en mer rationell företagsstruktur och främja en mer balanserad regional utveckling.

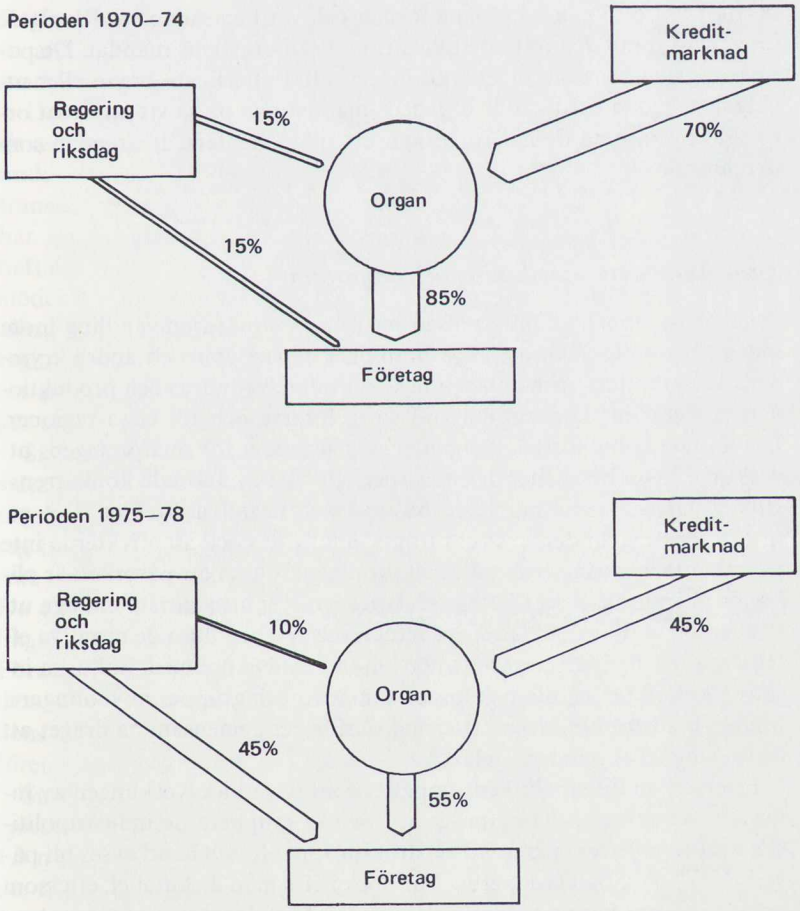
Regleringsåtgärder, dvs. administrativa ingripanden som reglerar den industriella verksamheten, förekommer i begränsad men växande utsträckning inom svensk industripolitik. Exempel är den utbyggnadsprövning som sker enligt § 136 a byggnadslagen med hänsyn till hushållning med mark och vatten, energi och träfiberråvara. Utländska företags förvärv av svenska företag prövas också enligt särskild lagstiftning. Vidare kan realisationsvinstbeskattningen i praktiken utgöra hinder för samgående m. m., varför prövning av dispensansökningar utgör ett instrument i industripolitiken.

3.3.3 *Organisation*

Den industripolitiska organisationen har under 1970-talet kompletterats med en rad organ. Som exempel kan följande nämnas:

Sveriges Exportråd bildades år 1972, och 1973 inrättades statens industriverk. Under 1970-talets första år infördes branschprogram för ett antal branscher där strukturförändringar bedömdes vara angelägna. Företagareföreningarna ombildades 1978 till regionala utvecklingsfonder, och 1979 bildades Industrifonden för att stödja större utvecklingsprojekt.

Tillkomsten av de många nya organen har inneburit en betydande förändring av den industripolitiska organisationen. Samtidigt med de nya organens tillkomst och utveckling har det emellertid skett en förändring i sättet att bedriva industripolitiken. Traditionellt arbetar svensk politik just genom att, som skett inom industripolitiken, man in-



Figur 3.1 Förmedling av industripolitiska insatser (bidrag och lån).

rättar olika organ som sedan har att enligt av politiska instanser utfärdade direktiv försöka påverka samhällets utveckling. Inom industripolitiken har dock, trots att en lång rad nya organ inrättats, en växande andel av insatserna kanaliserats från de politiska instanserna vid sidan av de inrättade organen direkt till olika mottagare. Detta illustreras i figur 3.1.

Under perioden 1970–74 gick 30 % av insatserna via budgeten, varav hälften förmedlades direkt till företagen av regeringen (främst lokaliseringsstöd) och hälften gick via olika industripolitiska organ. Dessa lånade i sin tur upp motsvarande 70 % av de totala insatserna på kreditmarknaden. Totalt slussades därmed 85 % av de industripolitiska insatserna till företagen via olika organ under 1970-talets första hälft.

Under perioden 1975–78 förändrades denna bild. Nästan hälften av insatserna (45 %) gick direkt till företagen från regeringen. De industripolitiska organens relativa betydelse beskars därigenom kraftigt. De erhöll 10 % av insatserna, lånade upp 45 % och förmedlade 55 % av de insatser som företagen erhöll.

Förklaringen till denna utveckling är främst att den industripolitiska organisationen inte anpassats till de ändrade behoven. De senaste årens insatser har ofta gjorts i sådana former och varit av sådan storlek att de inte rymts inom de inrättade industripolitiska organens mandat. De politiska instanserna har emellertid inte inrättat ytterligare organ eller utvidgat de redan existerande organens mandat och på så vis anpassat organisationen, utan de har föredragit att själva hantera de ärenden som aktualiserats.

3.3.4 *Insatsernas inriktning och omfattning*

Den internationella konkurrensen medför en strukturomvandling inom industrin som innebär att vissa branscher expanderar och andra krymper. Även företags- och anläggningsstrukturen förändras och produktionen tenderar att koncentreras till stora företag och till vissa regioner. Det alltmer komplicerade samhället skapar hinder för småföretagens utveckling. Vissa branscher drabbas speciellt hårt av ändrade konkurrensvillkor. Utvecklingen har både positiva och negativa effekter. Det utmärkande draget i denna strukturomvandling är dock att effekterna inte påverkar hela näringslivet på ett likformigt sätt utan att påverkan är olika för olika branscher, företag och regioner. För att i största möjliga utsträckning ta till vara de positiva effekterna och begränsa de negativa effekterna har det därför ansetts nödvändigt med ekonomisk-politiska insatser som riktar sig till avgränsade områden och grupper av mottagare. Många industripolitiska insatser har därför det gemensamma draget att de är – mer eller mindre – selektiva.

Eftersom industripolitikens uppgift är att påverka utvecklingen av industrins struktur är det naturligt att försöka gruppera de industripolitiska insatserna efter vilken typ av struktur som i första hand avses bli påverkad. Varje sådan gruppering blir dock i viss mån diskutabel, eftersom många insatser har mer än ett uttalat syfte. Mot de viktigaste typerna av

strukturförändringar kan följande *verksamhetsområden* för industripolitiken sägas svara:

- Regionalpolitik
- Småföretagspolitik
- Branschpolitik
- Forsknings- och utvecklingspolitik
- Exportfrämjande insatser
- Icke-permanent industristöd

Givitvis är det i det konkreta fallet inte möjligt att göra en klar åtskillnad mellan dessa områden.

Målet för *regionalpolitiken* är att ge människor i alla delar av landet tillgång till arbete, service och god miljö. Eftersom det råder skillnader mellan landets olika delar i dessa avseenden inriktas regionalpolitiken på att undanröja förvärvshinder och fördela arbetstillfällena så att en rimlig regional balans uppnås. De regionalpolitiska insatserna inom industripolitiken omfattar regionalpolitiskt stöd i form av bidrag och lån till näringslivet, transportstöd, glesbygdsstöd och lokaliseringssamråd. Regionalpolitiskt industristöd kan numera lämnas såväl för att finansiera anläggnings- och omsättningstillgångar som för produktutveckling, marknadsföring och liknande.

De primärt regionalpolitiska insatserna inom industripolitiken har varit av ungefär oförändrad storlek sedan mitten av 1970-talet. Totalt har under 1970-talet 3,0 miljarder kr utgått i form av lokaliseringsbidrag, transportstöd m m och 3,7 miljarder kr i lokaliseringslån. Det förtjänar här att framhållas att många fall av icke-permanent industristöd har haft ett uttalat regionalpolitiskt syfte. Såväl detta stöd som småföretagsstödet har haft betydande regionala effekter men dessa satsningar ingår alltså inte i ovan nämnda siffror. Det kan också nämnas att avsevärda regionalpolitiska insatser görs inom arbetsmarknadspolitikens ram samt att det beräknade kommunala skatteutjämningsbidraget för 1981 uppgår till ca 8,4 miljarder kr.

Statsmakternas åtgärder för att *främja mindre och medelstora företag* syftar till att erbjuda goda utvecklingsbetingelser för de mindre företagen. Bakgrunden till dessa satsningar är den betydelse som dessa företag bedöms ha som källa för teknisk förnyelse och nya affärsidéer. De små företagen har också betydelse för sysselsättningen på mindre orter. De främsta organen för småföretagspolitiken är de regionala utvecklingsfonderna. Andra viktiga organ är kreditinstitut som Industrikredit, Företagskredit och Företagskapital samt Investeringsbanken (genom dess s. k. kombinationslån). Därutöver kan även nämnas Norrlandsfondens verksamhet. Särskilda insatser görs också för att stödja de mindre företagens export.

Småföretagsinsatserna har till sin huvuddel – ca 13 miljarder kr – utgjorts av lån från framför allt Industrikredit och Företagskredit. Knappt 1,3 miljarder kr har utgått i form av bidrag, kapitaltillskott och liknande, framför allt i samband med bildandet av de regionala utvecklingsfonderna.

Branschpolitikens syfte är att underlätta strukturomvandlingen inom

och mellan branscher. För att åstadkomma ett gott underlag för branschinsatser bedrivs ett omfattande samråd och informationsutbyte, bl a i branschrådens regi och inom ramen för lokaliseringsdelegationens arbete. Branschråden har också initierat en del av den omfattande utredningsverksamhet som utförs av bl a industriverket och genom särskilt tillkallade kommittéer. Industriverkets branschprogram har syftat till att stimulera en sådan utveckling inom vissa branscher att de på sikt skall bli mer konkurrenskraftiga och därmed kunna överleva av egen kraft. En breddning av utbudet av finansiellt kapital uppnås bl. a. genom Investeringsbankens utlåning.[1]

Företags- och branschinsatserna har i huvudsak bestått i långivning – 8,8 miljarder kr – vilken så gott som uteslutande kommit från Investeringsbanken. Bidragen, kapitaltillskotten och liknande har uppgått till drygt 1,0 miljarder kr i form av branschprogram, förluster på strukturgarantilån, investeringsgarantilån m. m. samt aktiekapitaltillskott till Investeringsbanken.

Forsknings- och utvecklings (FoU-) politiken syftar till att med hjälp av tillgänglig eller ny teknik uppnå den industriella förnyelse som krävs för att vidmakthålla svensk industris internationella konkurrenskraft. Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden) är statens centrala organ på detta område. FoU-insatserna består främst av företagsservice och kapitalförsörjning. Sedan 1974 har stöd till företagens FoU-arbete utgått även i form av möjligheter till avdrag för FoU-utgifter vid företagsbeskattningen. Under 1970-talets senare hälft har vidare ökande statliga bidrag givits till energiforskning och energisparande inom näringslivet.

De industripolitiska FoU-insatserna i form av bidrag, lån och skattereduktionhar under perioden totalt uppgått till ca 7,5 miljarder kr. Knappt 30 % av härav har lämnats av STU. Av samma storleksordning som STU:s insatser har FoU-avdragen varit liksom även bidragen till energiforskning, energisparande m. m. Av grundläggande betydelse för industrins tekniska kunskapsnivå och utveckling är naturligtvis även den tekniska utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor. Kostnaderna härför ingår inte i de angivna beloppen.

Exportfrämjande åtgärder syftar till att stärka svensk industris konkurrenskraft i det internationella marknadsföringsledet. De främsta instrumenten är Svensk Exportkredit (SEK) och Investeringsbanken som lämnar exportkrediter, Exporkreditnämnden (EKN) som lämnar exportkreditgarantier samt Sveriges exportråd som har till uppgift att planera, samordna och genomföra åtgärder i exportfrämjande syfte. För att stödja svensk export av större projekt, systemleveranser m. m. har en särskild nämnd för projektexport inrättats inom exportrådet (SPE).

De exportfrämjande insatserna har till övervägande del haft formen av lån – exportkrediter från Svensk Exportkredit och Investeringsbanken på sammantaget 10,3 miljarder kr. Sveriges exportråd, handelssekreterarna och övriga exportfrämjande åtgärder har erhållit bidrag och kapitaltillskott på totalt 530 milj. kr.

Det icke-permanenta industristödet vänder sig till vissa klart angivna företag eller företagsgrupper. Dessa insatser görs vanligen för att på-

[1] Det kan diskuteras till vilket industripolitiskt verksamhetsområde Investeringsbanken (exkl bankens småföretags- och exportinriktade verksamhet) bör hänföras. Vi har valt branschpolitiken som det mest näraliggande av de sex områden som vi här avgränsat.

verka hastigheten i en önskvärd eller nödvändig omvandling av industristrukturen, i regel med syfte att minska de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa strukturförändringar, att genomföra förändringarna under socialt acceptabla former och att mildra deras sysselsättningskonsekvenser i utsatta regioner. Begreppet icke-permanent industristöd är således inte synonymt med stöd till krisdrabbade företag och branscher även om större delen av insatserna är att hänföra till denna kategori. Utmärkande för dessa insatser är att de inte har kunnat göras inom ramen för etablerade statliga anslag till stöd för industrins utveckling utan att särskilt anslagsmedgivande har fått utverkas från riksdagen i varje enskilt fall.

Det icke-permanenta industristödet har ökat kraftigt under senare delen av 1970-talet. Totalt har under 1970-talet ca 25,6 miljarder kr i form av bidrag av olika slag, kapitaltillskott, aktieköp samt lån utbetalats i samband med insatser inom detta område.

En jämförande sammanställning av 1970-talets industripolitiska insatser presenteras i tabell 3:1. De utbetalade beloppen uppgår i löpande priser till ca 75 miljarder kr. Detta belopp utgör summan av de statliga

Tabell 3.1 Jämförelse mellan olika former av statlig medverkan i industripolitiska sammanhang 1970/71–1979/80. Utbetalade belopp i löpande priser, miljarder kr.

	70 70/71	71 71/72	72 72/73	73 73/74	74 74/75	75 75/76	76 76/77	77 77/78	78 78/79	79 79/80	Summa
Lokaliseringsstöd och transportstöd	0,3	0,5	0,4	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	0,7	1,0	6,7
Småföretagsinsatser (huvudsakl. lån från Industrikredit, Företagskredit, utvecklingsfonderna)	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0	1,3	1,7	2,0	2,6	2,6	14,3
Företags- och branschinsatser genom Investeringsbanken och industriverket	0,6	0,6	0,5	0,5	0,8	1,3	1,0	2,0	1,3	1,3	9,9
FoU-insatser genom STU och Industrifonden, FoU-avdrag vid företagsbeskattningen samt bidrag till energiforskning och energisparande	0,2	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8	0,8	1,1	1,2	1,9	7,5
Exportkreditfinansiering genom SEK och Investeringsbanken	0,4	0,6	1,1	0,6	1,1	1,4	1,6	1,7	1,0	1,5	10,9
Icke-permanent industristöd	0,1	0,4	0,2	0,2	0,5	1,2	3,6	4,0	7,6	7,7	25,6
Summa insatser	2,3	3,0	3,2	3,2	5,0	6,6	9,6	11,7	14,3	16,0	74,9

Siffrorna omfattar insatser i form av bidrag, kapitaltillskott, aktieköp, lån, infriade garantier m. m., men däremot inte utfärdade garantier.

Källor: Budgetredovisning budgetåren 1970/71–79/80 RRV.
Budgetutfallet 1978/79 SCB, SM N 1979:11 1980:10.
Årsredovisningar från industriverket, Svetab, Företagskapital, Industrikredit, Företagskredit, Investeringsbanken, Svensk Exportkredit.
Ds I 1980:8.

insatser som gjorts i en mångfald olika former. Där ingår bidrag till att täcka vissa kostnader hos företagen, till förlusttäckning i vissa företag och till kostnaderna för vissa statliga serviceorgan till näringslivets tjänst. Där ingår även belopp som använts för förvärv av aktier i vissa företag och för aktieteckning i företag samt fondmedel, vidare belopp som lånats ut till företag med ovillkorlig eller villkorlig återbetalningsskyldighet, med eller utan fullgoda säkerheter och på mer eller mindre förmånliga villkor (inkl. helt marknadsmässiga villkor). Där ingår också belopp som staten under perioden betalat ut för att infria utfärdade garantier för lån till företag, sedan företagen inte lyckats fullgöra sina åtaganden mot långivarna. Däremot ingår inte utfärdade garantier av vilka flertalet sträcker sig utöver den studerade perioden.

De olika formerna av statliga insatser innebär oftast ett stöd till mottagarna. Stödet (subventionerna) kan vara mer eller mindre omfattande, beroende på insatsens form. Tabell 3:1 ger därför inte en bild av de statliga subventionernas omfattning utan endast av storleken på insatserna som sådana. Det största stödmomentet föreligger vid bidrag till kostnader som företagen under alla förhållanden skulle ha. Stödmomentet är mindre om den statliga insatsen påverkar företagens beteende och ökar deras kostnader eller minskar deras motsvarande intäkter. Flertalet av de industripolitiska insatserna har syftat just till att påverka företagens beteende i något för samhället önskvärt avseende – deras lokalisering, deras FoU- eller exportsatsning, fortsatt drift istället för avveckling, osv. Vissa insatser har innehållit ett mycket litet stödmoment – detta gäller främst de belopp som ställts till förfogande som lånemedel på "marknadsmässiga" villkor. Gemensamt för de statliga insatserna i olika former är endast att de alla utgjort interventioner i marknadsekonomin, avsedda att påverka dennas funktionssätt.

Penningvärdets successiva försämring medför att tabell 3:1 ger en överdriven bild av tillväxten över tiden hos de industripolitiska insatserna. Vi har därför sammanställt tabell 3:2, där 1970-talets insatser räknats om till ett fast penningvärde. Även de deflaterade siffrorna visar att insatserna vuxit kraftigt i omfattning. Decenniets senare hälft svarar sålunda för drygt 70 % av insatsernas totalsumma. Det icke-permanenta industristödet utgör ca 30 % av decenniets totala industripolitiska insatser.

Det kan vara av intresse att ange några relationstal som placerar in det icke-permanenta industristödet i större sammanhang. Under den senare hälften av 1970-talet, dvs. den del av decenniet då merparten av dessa insatser utbetalades, motsvarade de årligen i genomsnitt:

- 1,15 % av BNP till marknadspris och
  1,35 % av BNP till faktorvärde,
- 24 % av underskottet på totalbudgeten,
- 18 % av statens inkomst av mervärdesskatten,
- knappt 70 % av statens utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Tabell 3.2 Jämförelse mellan olika former av statlig medverkan i industripolitiska sammanhang 1970/71–1979/80. Utbetalade belopp i 1980 års priser, miljarder kr.

	70 70/71	71 71/72	72 72/73	73 73/74	74 74/75	75 75/76	76 76/77	77 77/78	78 78/79	79 79/80	Summa	%
Lokaliseringsstöd och transportstöd	0,8	1,1	0,8	1,2	1,5	1,1	1,1	1,1	0,8	1,1	10,5	10
Småföretagsinsatser (huvudsakl. lån från Industrikredit, Företagskredit, utvecklingsfonderna)	1,6	1,6	1,5	2,0	1,8	2,0	2,4	2,5	3,1	2,7	21,1	20
Företags- och branschinsatser genom Investeringsbanken och industriverket	1,4	1,4	1,1	1,0	1,5	1,9	1,4	2,6	1,5	1,3	15,0	14
FoU-insatser genom STU och Industrifonden, FoU-avdrag vid företagsbeskattningen samt bidrag till energiforskning och energisparande	0,4	0,4	0,5	0,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	2,1	10,3	10
Exportkreditfinansiering genom SEK och Investeringsbanken	1,0	1,4	2,3	1,2	1,9	2,1	2,2	2,2	1,1	1,6	16,9	16
Icke-permanent industristöd	0,3	0,9	0,5	0,5	0,9	1,9	5,1	5,0	8,8	8,1	31,9	30
Summa insatser	5,5	6,8	6,8	6,3	8,7	10,2	13,4	14,8	16,6	16,9	105,8	100

Omräkningsfaktor BNP-deflatorn. Siffrorna innefattar insatser i form av bidrag, kapitaltillskott, aktieköp, lån, infriade garantier m. m., men däremot inte utfärdade garantier.

Källor: Se tabell 3.1.

4 Några fall av icke-permanent industristöd

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas tämligen utförligt händelseutvecklingen i sju fall av icke-permanent industristöd. Bakgrunden till den akuta krisen beskrivs, liksom även de åtgärder som vidtagits av samhället, deras omfattning och utformning samt de angivna motiven för ingripandena. Åtgärdernas effekter behandlas i kapital 6.

Bakgrunden till urvalet av de sju studerade fallen har givits i kapitel 1. Tre av fallen – insatserna för varven, handelsstålverken och järnmalmsgruvorna i Norrbotten – hör till kategorin internationella strukturkriser. De återstående fyra fallen avser enstaka företag. Även i dessa fall har krisernas bakgrund tydliga inslag av strukturella problem, men dessa har varit begränsade till i första hand de aktuella företagen.

Kapitlet avslutas med en sammanställning i tabellform av de insatser som gjorts under 1970-talet i de här behandlade stödfallen.

4.2. Stödet till Norrlands Skogsägares Cellulosa AB och Södra Skogsägarna AB

4.2.1 *Bakgrund*

Skogsindustrin kännetecknas liksom andra råvaruförädlande branscher av att produkterna i det första förädlingsledet visar stora efterfrågevariationer över konjunkturcykeln. Dessa produkter är standardvaror och säljarna har mycket begränsade möjligheter att differentiera sina priser. Detta medför bl. a. att företag som inriktat sig på produktion av pappersmassa för avsalu visar stora resultatvariationer över tiden och därför arbetar under relativt stora affärsrisker. Mot bl. a. denna bakgrund har flertalet skogsindustriföretag i Sverige och andra länder under 1960- och 1970-talen satsat på vidareförädling av pappersmassan. Detta har krävt betydande investeringar men har medfört att tyngdpunkten i deras försäljning förskjutits till produkter som kan göras differentierade och som visar mindre efterfrågevariationer. Genom integration av massatillverkningen och massans konvertering till papper har man därtill uppnått avsevärda produktionskostnadsfördelar.

De båda skogsägareägda industriföretagen Norrlands Skogsägares

Cellulosa AB (NCB) och Södra Skogsägarna AB (Södra) startades på 1950-talet, dvs. under en tid som kännetecknades av ett kraftigt virkesöverskott på den svenska marknaden. Formellt ägs varje skogsägareföretag av en eller flera regionalt organiserade skogsägareföreningar, vars medlemmar är enskilda skogsägare. Syftet med föreningarnas industriella engagemang är att uppnå hög avkastning, men inte i första hand på det i företagen investerade kapitalet utan på medlemmarnas skogstillgångar. Detta syfte tillgodoses bl. a. genom ett system med efterlikvider för medlemmarnas virkesleveranser till företagen.

Medlemmarna kan dock om de så önskar sälja sitt virke till andra köpare och de kan även avstå från att avverka. Den fördel som de enskilda skogsägarna skaffade sig genom att bygga upp egna industriföretag motsvaras inte av några formella åtaganden från dem mot företagen utöver föreningarnas ägareengagemang. Sådana torde när företagen startades ha förefallit helt överflödiga mot bakgrund av virkesmarknadens utseende. Både NCB och Södra expanderade kraftigt under 1960-talet och första hälften av 1970-talet. Både grundandet och expansionen skedde med ett relativt litet eget kapital som bas, dvs. under stort finansiellt risktagande. Tanken synes ha varit att detta i viss mån skulle kompenseras genom att föreningsmedlemmarnas virkesleveranser skulle garantera fabrikernas råvaruförsörjning.

De båda företagen investerade huvudsakligen i det första förädlingsledet – produktion av pappersmassa och sågade trävaror. Man avstod i stort sett från vidareförädling eftersom detta skulle ha krävt ytterligare investeringar utan att öka råvaruåtgången. Detta innebar att företagen kom att arbeta under en kombination av stort både affärsmässigt och finansiellt risktagande.

I Norrland var skogsindustrin relativt väl utbyggd när NCB startades. För att snabbt nå sitt mål inriktade sig NCB på köp av befintliga anläggningar. Flera sådana förvärvades och i några av dem gjordes även kapacitetshöjande investeringar. I södra Sverige rådde ett markerat virkesöverskott, och det fanns inte så många anläggningar till salu. Södra uppförde därför nya stora anläggningar där man fick låga driftskostnader genom att utnyttja skalfördelar och modern teknik. Detta ledde till att Södra vid mitten av 1970-talet hade en konkurrenskraftig bas i form av stora massafabriker, medan NCB hade en struktur av genomgående betydligt mindre och äldre anläggningar.

1973–1974 var skogsindustrins konjunktur mycket god och företagen redovisade stora vinster. En påtaglig försvagning av den internationella marknaden för skogsindustrins produkter inträdde dock 1975, och den fortsatte och förvärrades i vissa avseenden drastiskt under 1976 och 1977. Situationen försämrades snabbt för den svenska skogsindustrin, speciellt massa- och pappersindustrin. Stora överlager, lågt kapacitetsutnyttjande och successivt vikande priser ledde till en starkt negativ resultatutveckling. Detta medförde en snabb försämring av företagens likviditet och soliditet.

De skogsägareägda industriföretagen visade stora förluster under skogsindustrins djupa lågkonjunktur. Det dåliga resultatet för industrirörelsen var inte unikt för dessa företag, men det förvärrades av att de-

ras produktion, såsom tidigare nämnts, i stor utsträckning var inriktad på avsalumassa. Därtill kom att i andra skogsföretag kunde det dåliga industriresultatet kompenseras av vinster från skogsbruk och kraftproduktion – två rörelsegrenar vars resultat är mindre känsligt för konjunkturvariationer. Skogsägareföretagen saknar däremot till följd av sin konstruktion och historiska bakgrund i stort sett egna skogar och vattenkrafttillgångar. Sådana tillgångar genererar inte bara vinster, utan de har därtill under lågkonjunkturen kunna skrivas upp, belånas eller säljas för att stärka ägarföretagens soliditet eller likviditet.

Efter 1978 har skogägareföretagens virkesförsörjning kommit att bli ett allvarligt problem. På grund av stor virkesbrist har virkespriserna trissats upp. Trots detta har avverkningen i det enskilda skogsbruket allmänt varit liten och de privata skogsföretagen har i kampen om de utbjudna kvantiererna ofta bjudit över skogsägareföretagen, som varit bundna av fastställda s. k. listpriser. Denna situation har tvingat skogsägareföretagen till produktionsbegränsningar och dyr virkesimport.

Utvecklingen inom skogsindustrin har inneburit en kocentration av produktionen till färre och större anläggningar. I södra Sverige har samtidigt skett en förflyttning från inlandslägen till kustlägen. I både NCB och Södra finns ett antal mindre och äldre fabriker, som vid nuvarande höga svenska virkespriser är så olönsamma att de inte täcker ens driftskostnaderna. Flertalet av dem är belägna på små orter, där de är den enda större industrin. Regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska skäl talar därför emot en sanering av skogsägareföretagens ekonomi genom snabb nedläggning av olönsamma enheter.

I början av 1978 väntades situationen för den svenska skogsindustrin inte förbättras på något mer avgörande sätt under det närmaste året. Mot bakgrund härav ansåg industridepartementet det angeläget att vidta åtgärder för att stärka företagens likviditet. I propositionen 1977/78: 123 föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att under 1978 ikläda staten garantier för lån till skogsindustrin på sammanlagt högst 900 milj. kr. Riksdagen godkände förslaget.

Som riktlinjer för garantierna angavs i riksdagsbeslutet att löptiden borde begränsas till högst fem år och att garantilånen inte borde få användas för att minska åtagandena från övriga kreditgivare. Tvärtom borde de övriga kreditgivarna genom ränte- och amorteringsanstånd bidra till att lätta låntagarnas finansiella börda. Som villkor för garantier föreskrevs vidare att företaget under garantitiden skulle tillföras externt riskvilligt kapital, såsom riktmärke motsvarande en fjärdedel av garantibeloppet och till väsentlig del i form av bundet eget kapital, samt att för aktieutdelning disponibelt kapital skulle stanna kvar i företaget under hela eller delar av kreditgarantins löptid.

Kreditgarantierna var avsedda att möjliggöra en kortfristig upplåning för att överbrygga likviditetsproblem i företagen. De skulle förbättra förutsättningarna för att genomföra den strukturella utvecklingen inom branschen på ett ur såväl företagens som samhällets synvinkel tillfredsställande sätt. Föredraganden underströk särskilt att avsikten inte var "att konservera en mindre rationell branschstruktur".

4.2.2 *Stödärendena*

Stödet till NCB

Sex veckor efter propositionen om lånegarantier återkom regeringen till riksdagen med en ny proposition (1977/78:180). Det hette där att "de ytterligare analyser av större skogsindustriföretag som har genomförts inom regeringskansliet visar att den finansiella situtationen är mycket besvärlig för några av de större företagen och då i första hand de av skogsägarerörelsen ägda skogsindustrierna". För NCB sades den finansiella situationen vara "så allvarlig att företagets fortbestånd är i omedelbar fara". NCB hade hemställt om statligt stöd för att företagets överlevnad skulle kunna säkerställas.

Föredraganden framhöll i propositionen att "industri- och regionalpolitiken innebär ett ansvar från samhällets sida att på bästa sätt medverka till att den successiva strukturomvandling som är ofrånkomlig så långt möjligt sker i sådan takt och sådana former att de enskilda människornas trygghet värnas. Nedläggning av långsiktigt livskraftiga anläggningar och företag är inte ägnad att tjäna detta syfte . . .". NCB:s kris förklarades bero på bl. a. koncernens snabba expansion och marknadsutvecklingen för koncernens huvudprodukter. De konstaterades i propositionen att koncernen hade en avgörande betydelse för sysselsättningen på flera orter i mellersta Norrland och inte minst i Ådalen.

Föredraganden framhöll vidare att "ett stort ansvar (bör) åvila företagen och dess ägare att genom bl. a. långsiktig planering och erforderliga tillskott av riskkapital trygga företagens utveckling". NCB:s ägare bedömdes dock inte ha möjlighet att tillräckligt snabbt tillskjuta tillräckligt stora belopp för att rädda NCB. "En snabb och okontrollerad utslagning av företagets anläggningar kan därför komma att ske om inte särskilda åtgärder vidtas under samhällets medverkan. Jag vill emellertid samtidigt framhålla att företagets situation har utvecklats så att rationaliseringar och strukturförändringar är nödvändiga för att göra företaget långsiktigt konkurrenskraftigt och lönsamt".

Propositionen utmynnade i ett förslag att lån med villkorlig återbetalningsskyldighet på högst 400 milj. kr skulle ställas till NCB:s förfogande och att regeringen skulle få besluta om den närmare utformningen av villkoren för ett sådant lån. Propositionen antogs av riksdagen. Regeringen tillsatte samma dag en särskild kommitté, skogsägareföretagskommittén (även kallad Lemnekommittén), för att utreda NCB:s problem och lämna förslag till åtgärder för att lösa dem på kort och lång sikt.

NCB ökade i samband med bokslutet 1978 sitt aktiekapital genom dels en nyemission på 60 milj. kr (konvertering av industrilån och andra skulder till ägarna), dels uppskrivning av tillgångar med netto 68 milj. kr. Några nya resurser från ägarna eller andra håll tillfördes företaget dock inte. Lemnekommittén gjorde under hösten 1978 inga framsteg med avseende på strukturförändringar inom NCB, och inte heller internt inom NCB togs några sådana beslut. Redan före utgången av 1978 stod det klart att en räddning av NCB skulle kräva ytterligare statliga kapitalinsatser före utgången av verksamhetsåret 1978/79.

I december 1978 avlöstes Lemnekommittén av en särskild förhand-

lingsdelegation. Denna förde under vintern 1979 konkreta diskussioner med privata skogsbolag om en större strukturell lösning av NCB:s problem. Några konkreta resultat nåddes dock inte.

I mars 1979 förklarande industriministern offentligt att regeringen var inställd på att undvika konkurs i NCB. I april 1979 föreslog regeringen (prop. 1978/79:207) att staten skulle tillskjuta 600 milj. kr i ägarkapital till NCB och efterge det tidigare villkorslånet på 400 milj. kr. Propositionen godkändes av riksdagen.

I propositionen anförde industriministern att en betalningsinställelse följd av konkurs skulle kunna medföra betydande negativa effekter såväl för sysselsättningen som för virkesförsörjningen i hela den norrländska skogsindustrin. Han konstaterade att långsiktiga lönsamhetsproblem förelåg vid flera enheter inom NCB-koncernen. Om inte särskilda åtgärder vidtogs för att avhjälpa dessa, skulle det föreligga en uppenbar risk att företaget inom en snar framtid ånyo skulle komma i en likviditets- och soliditetsmässigt akut situation. Det statliga ekonomiska och ägarmässiga engagemanget i koncernen fick enligt föredraganden inte leda till att det strukturarbete som redan påbörjats avstannade.

Enligt det huvudavtal mellan parterna som låg till grund för propositionens förslag skulle NCB:s aktiekapital ökas från 132 milj. kr till 545 milj. kr genom att staten tecknade nya aktier för nominellt 400 milj. kr och skogsägarna för nominellt 13 milj. kr. Emissionskursen var 150 %. Skogsägarnas likvid för de nya aktierna erlades genom kvittning mot fordringar. Kapitaltillskotten skulle ge staten 73,4 % av aktierna i NCB och skogsägarna återstående 26,6 %.

Stödet till Södra Skogsägarna

Södra Skogsägarna hade liksom NCB expanderat snabbt och hade en låg soliditet. Bl. a. hade Södra under 1970-talets första hälft övertagit Klippan-koncernen och Göta Sulfitfabrik. 1976 beslöt företagets styrelse att investera i en ny massafabrik och ett pappersbruk i Mönsterås till en beräknad sammanlagd kostnad av 1.6 miljarder kr. Denna stora investering och den svaga marknaden under 1976–1977 medförde en kraftig försämring av koncernens finansiella situation. Krisen blev dock inte akut förrän under hösten 1978. Företagsledningen tog då upp diskussioner med Lemnekommittén angående ett statligt villkorslån liknande det NCB fått. Denna tanke avvisades dock av de statliga representanterna och Södra fick i stället kreditgarantier på 300 milj. kr ur den ram som riksdagen fastställt tidigare samma år.

Företagets överläggningar med Lemnekommittén utvidgades under hösten 1978 till att gälla även statligt delägande – först i pappersbruket i Mönsterås, sedan i hela Mönsteråsanläggningen – och senare ett helt statligt övertagande av hela Mönsteråsanläggningen. De statliga förhandlarna avvisade dock dessa förslag av både praktiska och pricipiella skäl. Bl. a. ansåg man att en helt statsägd Mönsteråsanläggning skulle bli mycket sårbar vad gällde virkesförsörjningen. Södras ledning drev även diskussioner med bl. a. japanska intressenter om delägarskap i Mönsterås, men dessa ledde inte till något resultat.

I januari 1979 blev konkurshotet överhängande för Södra. Bl. a. ställ-

de bankerna som krav för medverkan i slutfinansieringen av Mönsterås att staten skulle aktiveras direkt i Södrakoncernen. I april 1979 föreslog regeringen (prop. 1978/79:207) att staten skulle tillskjuta 500 milj. kr i ägarkapital till Södra, vilket godtogs av riksdagen. Enligt huvudavtalet mellan parterna skulle Södras aktiekapital ökas från 180 milj. kr till 500 milj. kr genom dels en fondemission på 48 milj. kr, dels därefter nyteckning av 200 milj. kr från staten och av 72 milj. kr från skogsägarna. Teckningskursen var 250 %, och skogsägarnas likvid erlades genom kvittning av en fordran. Staten blev genom detta ägare till 40 % av aktierna i Södra och skogsägareföreningen till återstående 60 %.

4.3 Stödet till varvsföretag

4.3.1 *Bakgrund*

Behovet av fartyg bestäms av den sjöburna handelns storlek och transportdistanserna. Efterfrågan på nybyggda fartyg bestäms av sjötransportarbetets ökningstakt och av behovet att ersätta äldre fartyg med nya. Under de senaste decennierna har sjötransporterna ökat snabbt. Som ett resultat härav har världens handelflotta ökat från 130 miljoner bruttoton (brt.) 1960 till 228 miljoner brt. 1970, 342 miljoner brt. 1975 och 413 miljoner brt. 1979. Samtidigt har det skett en snabb teknisk utveckling. Denna har lett till bl. a. en synnerligen kraftig ökning av storlekarna på fartyg för transport av olja och andra masslaster och till introduktion av nya lasthanteringsmetoder i fartyg för transport av industrivaror (styckegods). Tillsammans har expansionen och den tekniska förnyelsen skapat en mycket stor efterfrågan på varvens produkter.

Världens skeppsvarv har av tradition sysslat nästan enbart med att bygga och reparera fartyg, varvid nybyggnadsverksamheten svarat för den dominerande delen av produktionsvolymen. För att möta efterfrågan på fartyg har världens varvsindustri expanderat kraftigt. Dess totala leveranser av nya fartyg uppgick 1960 till 8,5 miljoner brt. och vid mitten av 1970-talet till ca 34 miljoner brt., dvs. fyra gånger så mycket. Expansionen har till en del skett i de "traditionella" varvsländerna i Nordeuropa, men nya varvsnationer tillkom under 1960-talet bl. a. i Sydeuropa, däribland Spanien och Jugoslavien. Framför allt steg dock under 1960-talet Japan fram som den dominerande skeppsbyggnadsnationen. 1960 svarade Japan för knappt 20 % av världens totala fartygsproduktion, 1965 hade denna andel vuxit till 45 %, och under hela den första hälften av 1970-talet kom hälften av de nybyggda fartygen från varv i Japan.

Under 1970-talet har ytterligare ett antal nya länder tagit upp fartygsproduktion i stor skala. Bland dem märks Brasilien och Republiken Korea, där varven intar en central plats i nationella industrialiseringsplaner, samt Polen och Tyska Demokratiska Republiken. Dessa nya varvsländer har genom priskonkurrens lyckats erövra marknadsandelar från de mera etablerade varvsnationerna, till vilka numera även Japan räknas.

Även den svenska varvsindustrin har byggts ut avsevärt. 1960 uppgick den svenska fartygsproduktionen till 1,1 miljoner ton dödvikt (tdw.), 1965 hade den vuxit till 2,1 miljoner tdw., 1970 till 3,2 miljoner tdw. och 1973 till 4,5 miljoner tdw. Detta innebar att Sveriges andel av världsproduktionen nådde en topp 1965 med 12 % för att därefter falla något till 8 à 9 %. Under hela perioden från 1960 till mitten av 1970-talet har Sverige varit en av världens näst efter Japan största fartygsproducenter.

En stor del av de svenska varvens produktion exporteras. Exportandelen varierar dock kraftigt från år till år. Av det levererade tonnaget gick 1960 66 % till utländska rederier, 1965 79 %, 1970 89 % och 1973 74 %. Samtidigt svarar utländska varv för en stor del av leveranserna till den svenska handelsflottan.

Skeppsbyggeriet i Sverige har gamla anor och flera av våra storvarv har passerat hundraårsstrecket. Nyetableringar har dock förekommit även i relativt sen tid – Uddevallavarvet grundades vid andra världskrigets slut, och det vid mitten av 1960-talet nedlagda Orskarshamns Varv återupplivades i början av 1970-talet av nya ägare. Kapacitetsutbyggnaden under 1960-talet och 1970-talet skedde huvudsakligen inom äldre anläggningar, men en helt ny varvsanläggning tillkom 1963 – Götaverkens Arendalsvarv.

De svenska storvarvens produktionsökning har delvis uppnåtts genom inriktning på långa serier av standardiserade stora fartyg för transport av olja, malm, spannmål och andra masslaster. Den internationella tekniska utvecklingen har lett till att fartygsstorlekarna successivt vuxit. Sverige har hört till de länder som legat i främsta ledet i detta avseende. Våra varv har dock inte varit unika, utan liknande stora fartyg har byggts även i andra länder. 1960 mätte det största fartyget som levererades från de svenska varven 68 000 tdw., 1966 höjdes rekordet till 114 000 tdw., 1971 till 255 000 tdw. och 1974 till 356 000 tdw. Denna siffra har därefter överträffats endast av ett helt svenskbyggt fartyg, en 485 000-tonnare levererad 1978.

Ökningen av fartygets storlek har medverkat till en ökning av de olika varvsanläggningarnas produktionskapacitet, eftersom det är svårt att på ett rationellt sätt bygga mycket stora fartyg inom ramen av en begränsad årsproduktion.

Flera svenska varv har helt eller delvis ägts av rederikoncerner. Bland storvarven har således Eriksberg ägts av Broströms, Uddevallavarvet av Thordéns till 1963 och därefter 1963–1971 till hälften av Broströms via Eriksberg, Lindholmen av Johnson-Linjen till 1970 och därefter via Eriksberg av Broströms, Götaverken av Saléns sedan 1971, Oskarshamns Varv av OT-Rederierna sedan 1970, Finnboda av Rederi-Svea till 1970 och därefter av Saléns, etc.

Antalet sysselsatta inom den svenska varvsindustrin uppgick 1970 till 25 000 personer och hade 1973 vuxit till 29 000. Detta innebar att varvens andel av hela sysselsättningen inom den svenska industrin växte från 2,5 % till knappt 3 %. Av de varvssysselsatta återfanns över 80 % inom ett halvdussin mycket stora arbetsställen. Branschens saluvärde, uttryckt i löpande priser, var 2,7 miljarder kr 1970 och växte till 4,1 miljarder kr 1973, vilket utgjorde 2,5 % resp. 3 % av den svenska industrins to-

tala saluvärde. Fartygsbyggande är till stor del en monteringsindustri. Varven arbetar i stor utsträckning med anlitande av underleverantörer. Genom att variera underleveransernas relativa omfattning kan man i viss mån anpassa beläggningen på den egna anläggningen till orderingången. Detta avspeglas i variationer i förädlingsvärdets andel av saluvärdet, vilken 1970 var 36 % och 1973 hade vuxit till 45 %.

Den trendmässiga ökningen av varvens produktion har inte motsvarats av en jämn ökning i orderingången. Av hävd visar denna stora svängningar över sjöfartens konjunkturcykler liksom även de priser varven kan uppnå för beställningarna. Detta förhållande kan snarast sägas ha accentuerats under 1960-talet och 1970-talet.

Under 1960-talets första hälft var den internationella fartygsefterfrågan relativt begränsad. Varven konkurrerade hårt om nybyggnadsuppdragen. Deras främsta konkurrensmedel var kreditvillkoren för beställarna. I många varvsländer – dock inte i Sverige – fick varven räntesubventioner till sina kundkrediter. När fartygsefterfrågan växte 1967–68 tecknade många varv, däribland flera svenska, en mängd order till fasta priser för leverans upp till två – tre år fram i tiden. Dessa order blev på grund av inflationen ödesdigra för varven, av vilka flera bringades i konkurs eller nära konkurs. Alla varv fick sin likviditet och soliditet starkt försvagad under 1960-talet och lönsamheten var dålig för dem som inte fick räntesubventioner. När så fartygsmarknaden 1970 hastigt förbättrades och nybyggnadspriserna steg kraftigt, hade flera varv sina orderböcker relativt välfyllda med förlustbringande order, medan andra kunde utnyttja högkonjunkturen. 1971–72 var fartygsefterfrågan åter måttlig för att hösten 1972 växa och 1973 bli synnerligen stor. Till mycket goda priser kunde världens varvsindustri fylla sina orderböcker i en sådan omfattning att betydande kapacitetsökningar var nödvändiga för att man skulle kunna fullgöra sina åtaganden.

De svenska varven har fått statligt stöd i olika former ända sedan slutet av 1950-talet. Stödet var länge av relativt blygsam omfattning och uppgick under perioden t. o. m. 1973 sammanlagt endast till några få hundratal miljoner kronor, i första hand i form av kreditgarantier. Staten blev 1963 ägare till hälften av aktierna i det krisdrabbade Uddevallavarvet och övertog 1971 återstoden av aktierna från Broströmskoncernen.

De svenska varvens avkastning sjönk under 1960-talet raskt. Decenniets senare år gav ansenliga förluster, och de reserver som under 1950-talet byggts upp i varvsföretagen förtärdes successivt. Investeringsaktiviteten var genomgående låg. Den statliga varvspolitiken inriktades på att konsolidera och effektivisera existerande varvsföretag. Det ansågs angeläget att inte genom statliga åtgärder stimulera varvsföretagen till en kapacitetsökning. Denna grundtanke följdes även under de första åren av 1970-talet.

I 1970 års varvsproposition (1970:82) anfördes vissa principiella synpunkter på frågan om stöd till industrin. En väsentlig förutsättning för bevarad framstegstakt och därmed för långsiktig trygghet för de anställda sades vara att vårt näringsliv fortlöpande kunde ställa om till nya livskraftiga och expanderande näringsgrenar. Näringspolitiken skulle

därför inriktas på att stimulera utvecklingen av de industrigrenar som kunde anses ha goda förutsättningar vid de svenska produktionsvillkoren. Dock kunde takten i omställningen behöva modereras med hänsyn till sociala och ekonomiska konsekvenser. I de fall då en industrigren brottades med problem som kunde tänkas vara av tillfällig art borde näringspolitiska åtgärder ägnade att överbrygga svårigheterna inte vara uteslutna.

Beträffande varvsindustrin sades i 1970 års proposition att långtidsperspektivet inte borde "leda till negativa slutsatser om de svenska storvarvens framtid". Å andra sidan fann dock föredraganden det osannolikt "att varvsindustrin skulle kunna bli en, i jämförelse med verkstadsindustrin i övrigt, expansiv och speciellt lönsam bransch i Sverige". Stor försiktighet borde därför iakttas med kapacitetsutvidgande investeringar och andra åtaganden som medförde ökning av den totala produktionsvolymen.

Huvudtankarna i 1970 års varvsproposition var inte nya utan återfinns redan i olika dokument från 1960-talet. De kom även att prägla statens agerande på varvsområdet under de närmast följande åren.

4.3.2 *Stödärendena*

1974 års propositioner

1974 gjordes ett principiellt avsteg från den tidigare politiken i och med att man frångick grundtanken att den svenska varvskapaciteten inte borde ökas. Departementschefen uttalade i statsverkspropositionen (1974:1) att statsmakterna borde vara beredda att medverka till ett upprätthållande av den svenska varvsindustrins konkurrenskraft även om detta skulle innebära kapacitetsexpansion. Branschens storlek borde i princip bestämmas av dess förmåga att av egen kraft bibehålla en sådan ekonomisk och marknadsmässig styrka att de som arbetade i branschen kunde erbjudas anställningsvillkor och syselsättningstrygghet i paritet med annan industriell verksamhet.

Resonemanget utmynnade i ett förslag om statliga garantier till svensk varvsindustri, avseende kreditgivning till produktion av fartyg under åren 1975–1979, på sammanlagt högst 4,5 miljarder kr. Riksdagen godkände förslaget som trots det principiellt nya i grundtankarna inte kan sägas ha inneburit ett med senare års mått mätt särskilt omfattande varvsstöd.

För att göra det möjligt för Uddevallavarvet att genomföra sina planer på investeringar i kapacitetsutbyggnad medgav riksdagen senare under 1974 (prop. 1974:110) eftergift av varvets återbetalningsskyldighet för större delen av det kapitaltillskott som varvet erhållit under 1960-talet och av kravet på räntebetalning för återstoden. Samtidigt omvandlades 25 milj. kr av ett statligt lån från 1971 på totalt 75 milj. kr till AB Götaverken till aktier, vilka överläts till Statsföretag AB. Götaverkens majoritetsägare, Salénrederierna, lämnade enligt överenskommelse med staten ett koncernbidrag till Götaverken 1974 på 136 milj. kr för att täcka varvets förluster under 1973.

1975 års proposition

Våren 1975 råkade Eriksbergs Mekaniska Verkstad in i en akut ekonomisk kris och konkurs hotade. Som en temporär lösning av krisen förvärvade staten samtliga aktier i bolaget från Broströms för 1 000 kr, lämnade lånegarantier på 150 milj. kr till Broströms och ställde borgen för lån till Eriksberg för drygt 40 milj. kr samt ställde en rörlig kredit på högst 200 milj. kr till varvets förfogande (prop. 1975:110). Enligt avtal med staten lämnade Broströms samtidigt koncernbidrag till Eriksberg med 200 milj. kr för 1974 samt beställde två fartyg vid varvet till vad som ansågs vara ett mycket högt pris. Åtgärderna motiverades främst med arbetsmarknadspolitiska skäl – regionen bedömdes inte kunna absorbera de vid en konkurs friställda personerna utan mycket allvarliga konsekvenser. Enligt industriministerns bedömning var de ekonomiska konsekvenserna för staten av övertagandet omöjliga att överblicka. Enbart förlusterna i den inneliggande orderstocken uppskattades dock till närmare en halv miljard kr.

1976 år proposition

Under 1975 var den internationella fraktmarknaden mycket dålig. Orderingången till de svenska varven var obetydlig. Situationen ansågs oroande eftersom man hade mycket dålig kapacitetsbeläggning för 1978 och eftersom varven arbetar med lång tid från planering och materielupphandling fram till leverans av byggda fartyg – normalt ca två år. Varven planerade en omfattande lagerproduktion av fartyg för att kompensera för svackan i orderingången, och statsmakterna beslör 1976 att ge finansieringsstöd till sådan lagerproduktion under åren 1976–78 i form at lånegarantier på sammanlagt högst 3 600 milj. kr för belopp inom 70 % av uppskattad självkostnad (prop. 1975/76:121). Lagerproduktionsstödet syftade enligt propositionen till att skapa förutsättningar för ett mjukt genomförande av "den produktionsminskning, som ter sig långsiktigt motiverad".

Stödets omfattning bestämdes mot bakgrund av att en sysselsättningsminskning vid varven med 30 % fram till 1978 ansågs rimlig. Lagerproduktionen kom att inriktas på standardfartyg av de typer som storvarven traditionellt byggde, dvs. stort masslasttonnage. Vid samma tillfälle anslogs ett bidrag på 25 milj. kr till skeppsteknisk forskning och utveckling under budgetåren 1977/78 och 1978/79.

Våren 1976 fick krisen vid Eriksberg en långsiktig lösning genom ett samgående mellan Götaverken och Eriksberg (prop. 1975/76:121). Aktierna i Eriksberg såldes till Götaverken för 1 000 kr. Därefter blev staten ägare till 51 % av aktierna i Götaverken genom omvandling av ett äldre räntefritt lån till Götaverken på 50 milj. kr och genom köp av aktier i Götaverken från Saléninvest för 136 milj. kr. Staten satsade därutöver 420 milj. kr för att täcka Eriksbergs förlust 1975 och åtog sig att täcka även förlusterna för 1976 och 1977 samt de merkostnader som Götaverken skulle åsamkas genom driften av Eriksberg. För att lätta de finansiella påfrestningarna på Uddevallavarvet fick detta samtidigt betalninganstånd för ett tidigare lämnat räntefritt lån på 40 milj. kr.

I propositionen anförde föredraganden att det föreslagna samgåendet gav möjligheter till en betydande samordning av svensk varvsindustri. På längre sikt bidrog det till att stärka konkurrenskraften hos varvsindustrin i Göteborg.

1977 års proposition

Under 1976 och 1977 förvärrades varvens ekonomiska situation ytterligare. Efter arbete av en varvskommitté och en särskild analysgrupp beslöt riksdagen våren 1977 (prop. 1976/77:139) att införa ett stöd till beställare av fartyg vid svenska varv, utformat som kreditgarantier på maximalt 70 % av kontraktspriset intill sammanlagt högst 3 100 milj. kr samt avskrivningslån på maximalt 30 % intill sammanlagt högst 1 300 milj. kr. Stödet syftade till att skapa förutsättningar för de svenska varven att kunna konkurrera med utländska varv om den befintliga men begränsade beställningspotentialen. Det avpassades så att det skulle ungefärligen jämställa de svenska varvens priser med de utländska. Samtidigt höjdes gränsen för lagerproduktionsgarantierna till 85 % av uppskattad självkostnad. Detta stöd utvidgades att omfatta även produktionen under 1979, och garantierna för lagerstödet ökades med 4 200 milj. kr.

Våren 1977 togs även de första stegen mot bildandet av en statlig varvskoncern (prop. 1976/77:139). Staten blev ägare till samtliga aktier i Götaverken genom förvärv från Saléninvest AB för 45 milj. kr (49 % av aktierna) och från Statsföretag AB mot kvittning av ett lån på 25 milj. kr (8,3 %). Staten övertog även för 135 milj. kr Statsföretags aktier i Uddevallavarvet och Karlskronavarvet samt kvittade ett lån på 40 milj. kr till Uddevallavarvet mot nya aktier i företaget. De tre enheterna samordnades i en varvskoncern. Staten tecknade aktier i koncernens moderbolag Svenska Varv AB för 900 milj. kr varav 500 milj. ansågs betalda med apportegendom i form av aktierna i varven och 400 milj. kr togs direkt över statsbudgeten via investeringsanslag. Ytterligare 375 milj. kr tillsköts för att öka koncernens soliditet och 55 milj. kr för viss alternativ produktion. Staten tillsköt även 859 milj. kr för att täcka sitt tidigare nämnda ptagande mot Götaverken avseende förluster vid Eriksberg 1976 och 1977. Slutligen utställdes s. k. värdegarantier på 800 milj. kr avsedda att användas för att täcka förluster på fartygsbyggen under 1977 och 1978 och förlängt innehav av dessa fatryg. Till skillnad från kreditgarantierna var värdegarantierna redan när de beslöts avsedda att infrias i sin helhet vid lämplig senare tidpunkt, och de var alltså i realiteten ett rent förlusttäckningsbidrag.

Föredraganden sades i propositionen 1976/77:139 att en minskning av varvens kapacitet måste göras så att "en mjuk övergång kan ske till nya sysselsättnings- och produktionsförhållanden", vilket enligt hans mening på kort sikt försvårade en nedläggning av enskilda varvsanläggningar. Han fann övervägande skäl tala för att ställningstagandet till sådana nedläggningar borde ske vid en tidpunkt när framtida marknads- och konkurrensförhållanden bättre kunde överblickas och bedömas. Det skulle ankomma på ledningen för den nya statliga varvskoncernen att

pröva frågorna om nedläggning av enskilda varvsanläggningar och om fördelningen av en ytterligare kapacitetsneddragning mellan olika varvsenheter.

1978 års propositioner

Krissituationen för de svenska varven var oförändrad under 1977 och 1978. I mars 1978 konstaterades i en proposition (1977/78:174) att den preliminära förlusten för Svenska Varv AB 1977 uppgick till 2 230 milj. kr efter valutaförluster med reserveringar för kundförluster och förluster på lagerproduktion. Företaget beräknade sin förlust för 1978 till 1 550 milj. kr. För att undvika tvångslikvidation tilldelades koncernen ytterligare 1 050 milj. kr i värdegarantier, dvs. förlusttäckningsbidrag, samt ett kontant tillskott på 950 milj. kr, främst för att täcka valutaförluster. Samtidigt utökades ramen för beställarstödet med 600 milj. kr för garantier och 175 milj. kr för avskrivningslån, avsedda för beställningar under budgetåret 1977/78, och för avskrivningslån till beställare av alternativ produktion vid storvarven anvisades 250 milj. kr.

Kockums AB råkade under 1977 och 1978 i en akut likviditetskris. För att företaget inte skulle tvingas inställa betalningarna ingrep statsmakterna under våren 1978 med ett lån på 340 milj. kr (prop. 1977/78: 174). Departementschefen ansåg att en betalningsinställelse "skulle allvarligt försvåra det arbete som nu pågår både inom företaget och regeringskansliet för att åstadkomma en lämplig långsiktig strukturanpassning av verksamheten".

Genom riksdagsbeslut hösten 1978 (prop. 1978/79:49) tillfördes den statliga varvskoncernen 2 200 milj. kr för att täcka förluster 1977 och 1978. Den sammanlagda bokföringsmässiga förlusten för perioden beräknades till 3 300 milj. kr, men återstoden av förlusten avsågs täckas genom andra redan beslutade stödformer. Samtidigt avskaffades systemet med garantier för lagerproduktion av fartyg. Bakgrunden härtill var att marknadsbedömningar som redovisades i propositionen enligt föredraganden klart pekade på "att självkostnaden för byggande av fartyg vid varven i Sverige i framtiden kommer att väsentligt överstiga marknadspriset för de typer av standardfartyg som i första hand kommer i fråga vid produktion i egen regi".

Vidare beslöts hösten 1978 att statens garantisystem avseende varvens eget fartygsinnehav skulle avvecklas under en treårsperiod. Ramarna för beställarstöd och garantigivning gentemot varven vidgades, samtidigt som beställarstödsvillkoren ändrades så att krav på en kontantinsats från beställarna på 5 % av kontraktspriset infördes. För alternativ produktion under budgetåret 1978/79 fick Svenska Varv ett bidrag på 200 milj. kr. För fartygsexport till utvecklingsländer anslogs ett bidrag på 125 milj. kr för budgetåret 1978/79. Till de mindre och medelstora varven anslogs ett bidrag på 14,5 milj. kr. Åtgärdspaketet kopplades till planer på kapacitetsneddragningar med 20 % jämfört med nivån 1977 för alla enheter i koncernen. För att främja varvsregionernas övriga näringsliv och sysselsättning under budgetåret 1978/79 anvisades bidrag på 338 milj. kr, medelstillskott på 42 milj. kr samt lokaliseringslån på 290 milj. kr.

I propositionen 1978/79:49 konstaterade föredraganden att kapacitetsutbyggnader pågick och väntades i de nya varvsländerna, i första hand i Republiken Korea och Brasilien. De nya varvsländernas konkurrensfördelar i form av bl. a. lägre produktionskostnader gjorde sig gällande framför allt vid produktion av de i stor utsträckning standardiserade tank- och bulkfartygen. Förutsättningarna för fortsatt produktion av sådana fartyg vid de svenska varven fick därför bedömas såsom mycket ogynnsamma. Nya marknader måste därför sökas inom området för specialiserat och högteknologiskt tonnage, där den svenska varvsindustrin hade bättre konkurrensförutsättningar. Denna omställning skulle kräva tid och inte obetydliga resurser för utvecklings- och konstruktionsarbete och för marknadsföring. Det var inte realistiskt att räkna med att detta kunde ske annat än på en väsentligt lägre kapacitetsnivå. Det var därför ofrånkomligt att den svenska varvskapaciteten måste reduceras ytterligare i förhållande till vad som dittills hade planerats för 1979. Åtgärder måste därför sättas in för att stimulera sysselsättningen inom varvsregionerna hos andra företag än varven.

1979 års propositioner

Kockums kris förvärrades ytterligare, och konkurs hotade. Våren 1979 godkände riksdagen (prop. 1978/79:124) ett avtal om att staten skulle gå in som ägare till företaget, varvid varvs- och rederidelen tillfördes Svenska Varv AB för en köpeskilling på 20 milj. kr. Motivet var att Kockumskoncernen med sina sammanlagt 7 300 anställda, varav 4 900 inom varvsrörelsen, hade stor betydelse för sysselsättningen samt att staten genom tidigare garantiåtaganden redan hade ett stort engagemang i Kockums. För att inte försämra Svenska Varvs soliditet genom förvärvet tillsköt riksdagen samtidigt 2 575 milj. kr genom eftergift av det tidigare lånet till Kockums på 340 milj. kr, värdegarantier på 1 500 milj. kr för att täcka i framtiden realiserade förluster samt 735 milj. kr kontant. Detta kapitaltillskott lämnades för att täcka förluster i produktionen endast fram till 1979, då verksamheten avsågs omprövas.

Våren 1979 godkände riksdagen även en proposition (1978/79:211) om ytterligare beställarstöd – 310 milj. kr som lån och 940 milj. kr som kreditgarantier. Garantiramen nådde därmed upp till totalt 6 665 milj. kr. Av det anslagna lånebeloppet utgjordes knappt hälften (150 milj. kr) av ett omdestinerat tidigare anslag för alternativ produktion, som bedömdes inte kunna tas i anspråk för sitt ursprungliga ändamål "inom rimlig tid".

1980 års proposition

Under 1979 utarbetades inom Svenska Varv en strukturplan för perioden 1980–1985 som innebar bl. a. nedläggning av Öresundsvarvet och Finnboda. Perioden 1980–1984 beräknades ge en förlust på drygt 2 600 milj. kr, vilket inkluderade nedskrivningar på de bokförda anläggningsvärdena vid kvarvarande storvarv. I en proposition våren 1980 (1979/80:165), som i stort följde strukturplanen, föreslogs att avskriv-

ningslånen till beställare av fartyg skulle ersättas med avskrivningslån till varven på totalt 830 milj. kr, samt att räntestöd på sammanlagt 300 milj. kr skulle kunna lämnas till svenska beställare av fartyg. Vidare föreslogs att staten skulle kunna lämna garantier avseende svensk varvsproduktion till ett sammanlagt belopp av högst 23 665 milj. kr inkl. redan tidigare lämnade garantier, Svenska Varv föreslogs få ett finansiellt stöd på 2 591 milj. kr, fördelat på medeltillskott för nedskrivning av anläggningstillgångar 1 525 milj. kr (Öresundsvarvet 782, Finboda 62, Karlskronavarvet 75 samt kvarvarande storvarv 606), bidrag till utvecklingskostnader 800 milj. kr samt bidrag till personalkostnader (Projekt 80) 266 milj. kr. De mindre och medelstora varven föreslogs få ett stöd i form av lån på 20 milj. kr. Samtidigt föreslogs att Landskronaregionen skulle ingå i det s. k. stödområdet under budgetåren 1979/80–1983/84 och att ramen för regionalpolitiskt stöd under samma period skulle ökas med 170 milj. kr. Riksdagen antog propositionen med den förändringen att Öresundsvarvet inte skulle läggas ned – två folkpartistiska riksdagsledamöter från Landskrona stödde en socialdemokratisk motion härom.

I propositionen 1979/80:165 konstaterades att enligt bedömningar av flera internationella organisationer inom varvs- och sjöfartsnäringarna skulle efterfrågan på fartyg komma att väsentligt understiga varvskapaciteten under flera år framåt. Samtidigt konstaterades att de nya varvsnationerna fortsatte att bygga ut sina anläggningar för fartygsproduktion. De traditionella varvsländernas kapacitet hölls trots en svag konkurrenssituation uppe genom statliga stödåtgärder. Det världsomspännande problemet med varvsindustrins överkapacitet hade blivit föremål för åtgärder såväl internationellt som i de berörda varvsländerna. Inom OECD hade 1976 träffats en överenskommelse om att medlemsländernas varvskapacitet skulle skäras ned men att *temporära* statliga stödåtgärder i sammanhanget kunde accepteras. Under 1979 hade vid OECD-överläggningar aktualiserats frågan om slutpunkt för omställningsperioden och en avveckling av det mycket omfattande varvsstödet.

Föredraganden konstaterade att sedan 1978 hade skillnaden i självkostnad mellan den prisledande japanska varvsindustrin och den svenska minskat något. Han hävdade att den sannolikt skulle minska ytterligar något under perioden fram till 1985. Han framhöll vidare att de låga marknadspriserna delvis var en följd av statliga stödsystem i flertalet varvsländer. Han ansåg att tiden var mogen att sätta en slutpunkt för det statliga stödet till varvsindustrin till de delar detta avsåg direkta subventioner. Tre år bedömdes vara en skälig avvecklingstid. Rimliga förutsättningar skulle därigenom skapas för att de kvarvarande varven genom en kraftfull satsning för att minska sina produktionskostnader åter skulle kunna bli internationellt konkurrenskraftiga.

4.4 Stödet till gruvföretag

4.4.1 *Stödet till LKAB*

Bakgrund

LKAB bildades 1890 för att ta upp brytning av järnmalm i Kiruna och Malmberget. De stora fosforrika järnmalmsfyndigheterna hade varit kända redan på 1600-talet. Först i slutet av 1800-talet, i och med att den s. k. Thomasprocessen för framställning av stål på basis av fosforrik malm uppfanns och järnvägen byggdes ut, kunde emellertid Lapplandsmalmerna börja utnyttjas. År 1907 gick staten in som delägare i företaget och förvärvade från dåvarande ägaren, Trafik AB Grängesberg–Oxelösund, hälften av aktierna. Resterande aktier inlöstes sedan i två omgångar 1957 och 1976. Från och med 1970 ingår LKAB i det då bildade Statsföretag AB.

LKAB är den helt dominerande järnmalmsproducenten i Sverige med en andel på ca 85 % av leveransklara järnmalmsprodukter. De övriga järnmalmsgruvorna (1979 6 stycken) finns i Mellansverige.

Större delen (ca 90 %) av LKAB:s produkter exporteras. EG-länderna är den viktigaste marknaden för Kirunamalmen. Produktionen i Malmberget avsätts främst i olika länder runt Östersjön samt till SSAB Svenskt Stål AB i Luleå. Någon konkurrenssituation i förhållande till de övriga svenska järnmalmsgruvorna kan knappast sägas föreligga eftersom dessa till största delen producerar för andra marknader.

Den svenska järnmalmsbranschen kan därför egentligen betraktas som två. De strukturella anpassningarna sker i det ena fallet inom endast ett storföretag och i det andra mellan ett större antal mindre företag. Åtgärder riktade mot den ena eller andra branschen påverkar endast marginellt den andra.

LKAB:s utveckling under 1950- och 1960-talen fram till krisåren i mitten av 1970-talet kan i korthet sammanfattas på följande sätt.

Järnmalmsmarknaden hade tidigare varit uppdelad i relativt väl avgränsade regionala marknader. Den utvecklas nu till att bli en egentlig världsmarknad. Nya stora gruvor med gynnsamma brytningsbetingelser öppnas i bl. a. Canada, Brasilien och Australien. Sjötransport av malm till låga kostnader blir möjlig. Malmpriserna sjunker. Den tekniska utvecklingen inom stålindustrin innebär fr. o. m. 1960-talets sista år en successiv övergång till stålprocesser baserade på fosforfattig malmråvara. LKAB möter den hårdnande konkurrensen genom expansion med fördubblad leveransvolym, minskning av personalstyrkan, fortgående teknisk utveckling och produktanpassning bl. a. genom att avlägsna fosforn från en del av malmen och omvandla det defosforiserade materialet till pellets (kulsinter). Företaget upprätthåller en genomsnittligt god vinstnivå.

Avkastningen i procent på totalt kapital ligger på nivån 11–12 % under första hälften av 1970-talet. Från förstatligandet 1957 t. o. m. 1976 lämnar LKAB utdelning och koncernbidrag på totalt drygt 1 700 milj. kr. Företaget investerar, i huvudsak med egna medel, totalt ca 830 milj. kr under 1950-talet och ca 1 600 milj. kr under 1960-talet.

Under år 1975 bryts så den i huvudsak positiva utveckling som varit utmärkande för 1950- och 1960-talen. Den internationella recession som inleds i slutet av 1974 drabbar stålindustrin och därmed, med viss fördröjning, järnmalmssektorn mycket hårt. Sverige hör till de järnmalmsexporterande länder som får vidkännas de största exportminskningarna. Flera skäl samverkar härtill.

Stålindustrin inom EG-länderna, som är LKAB:s viktigaste marknad, minskar sin produktion särskilt kraftigt. Speiellt minskar produktionen av stål baserat på högfosformalm för vilken LKAB är ledande leverantör. På kulsintermarknaden uppstår överskott därför att många företag antingen utnyttjar egna sinterverk i anslutning till stålverken eller köper från fristående, delägda kulsinterverk snarare än att köpa på den öppna pelletsmarknaden. Priserna på sjöfrakter sjunker som en följd av konjunkturnedgången och överskott på tonnage. Den tidigare transportkostnadsfördelen för svensk järnmalm i förhållande till malm från andra länder vid export till Västeuropa minska kraftigt. Malmpriserna sjunker med 25 % under 1977 och 1978. LKAB:s leveranser minskar drastiskt 1975 och ligger kvar på en låg nivå påföljande två år för att därefter återhämta sig.

Konjunkturella orsaker utlöser alltså den akuta krisen för LKAB. Konjunkturnedgången förstärker emellertid endast effekten av de långsiktigt strukturpåverkande faktorerna.

LKAB:s rörelseresultat försämras av dessa skäl kraftigt fr. o. m. 1976. För 1977 och 1978 redovisas förluster före bokslutsdispositioner och skatt på 630 resp. 860 milj. kr.

LKAB har under 1970-talet engagerat sig i dyrbara investeringsprogram (t. o. m. 1978 totalt ca 3 miljarder kr) för att möta just de strukturella förändringarna på både utbuds- och efterfrågesidan för järnmalm. De finansiella påfrestningarna på företaget har av dessa skäl blivit stora. Från att tidigare ha haft ett positivt räntenetto får företaget nu belasta sitt dåliga rörelseresultat med ytterligare ca 180 milj. kr i räntekostnader, eftersom finansieringen av investeringarna till stor del har fått ske med lånat kapital. Mellan 1970 och 1978 sjunker soliditeten med 45 procentenheter från 75 % till knappt 30 %.

I sammanhanget bör nämnas ytterligare en för företaget väsentlig resultatpåverkande faktor som varken är konjunkturell eller strukturell, nämligen kostnaderna för järnvägstransporter. Denna kostnadspost svarar för 30–40 % av totalkostnaden för malm som säljs cif Rotterdam. LKAB:s kostnader för järnvägsfrakter är i allmänhet väsentligt högre än jämförbara konkurrentföretags.

LKAB:s krissituation leder till att Statsföretag *dels* tar initiativ till en utredning om LKAB:s framtida verksamhet (den s. k. Strukturutredning LKAB 1978) som genomförs av LKAB och Statsföretag gemensamt under första halvåret 1978, *dels* i en skrivelse i januari 1978 hemställer om statlig finansiell medverkan för att sysselsätta viss övertalig personal vid LKAB under 1978. Därmed är LKAB:s finansiella kris ett ärende för statsmakterna. När sedan strukturutredningen slutfört sina analyser och det under hösten 1978 framstår som sannolikt att företaget mot slutet av 1979 kommer att vara konkurshotat inges en ny framställning till regeringen om stöd till en finansiell rekonstruktion. Den akuta krisen beror

på de stora underskotten i kombination med att företaget tagit upp betydande lån med s. k. negativ klausul (lån utan säkerhet, för vilka bl. a. gäller att den långsiktiga upplåningen exkl. förlagslån inte får överstiga företagets egna kapital plus 50 % av lagerreserven. Om så sker äger bankerna rätt att förklara resp. lån förfallet till betalning).

Vid denna tidpunkt har LKAB inom moderbolaget (järnmalmsrörelsen) ca 7 600 anställda och en omsättning på drygt 1 800 milj. kr. I de berörda gruvsamhällena Kiruna och Malmberget svarar företaget för 70–80 % av industrisysselsättningen och för närmare 45 % av det totala antalet sysselsatta. Dessa samhällen är alltså uppbyggda kring och helt beroende av järnmalmsbrytningen.

Stödärendena

Vid tre beslutstillfällen – mars 1978, mars 1979 och mars 1980 – beslutar så riksdagen att direkt, eller indirekt via Statsföretag AB, ge stöd till LKAB.

I mars 1978 får LKAB ett begärt bidrag på 200 milj. kr till vissa investeringar som skulle garantera fortsatt sysselsättning under 1978 av ca 650 personer av den övertaliga arbetsstyrkan vid företaget.

I mars 1979 får företaget bidrag på sammanlagt 835 milj. kr. 500 milj. kr avser täckning av förlust under 1978 och 200 milj. kr är en förstärkning av det egna kapitalet för att möta finansiella påfrestningar under 1979. Återstående 135 milj. kr är ett sysselsättningsbidrag liknande det året innan, men denna gång avseende 530 personer under 1979. Samtidigt fattar riksdagen principbeslut att LKAB skall få möjlighet att under 1979–81 erhålla ett villkorligt statligt lån på högst 1 100 milj. kr för rekonstruktion i syfte att täcka förluster som kan uppstå under vart och ett av dessa år. Bakgrund härtill är att förluster kan klart förutses för de tre åren.

Riksdagen uttalar samtidigt att regeringen bör ge Statsföretag och LKAB i uppdrag att utreda frågan om en om- och tillbyggnad av kulsinterverket i Kiruna samt återkomma till riksdagen med förslag om projektets finansiering. En begäran från Statsföretag om bidrag för nedskrivning av det värde vartill LKAB-aktierna är upptagna i Statsföretags balansräkning lämnar riksdagen däremot utan åtgärd.

I mars 1980 får LKAB 440 milj. kr för förlusttäckning för 1979 – närmast en uppföljning av riksdagens åtagande från 1979. 200 milj. kr anslås vidare till förstärkning av det egna kapitalet för att öka LKAB:s förmåga att på egen hand finansiera lämpliga framtidsinvesteringar. För det senare ändamålet hade begärts bidrag på 150 milj. kr och lån på 270 milj. kr till ett konkret projekt, nämligen om- och tillbyggnad av kulsinterverket i Kiruna.

Det finansiella stödet har alltså varit av tre typer. Kortsiktigt sysselsättningsstöd har utgått med 335 milj. kr för sammanlagt 1 180 årsverken, dvs. 280 000 kr per årsverke. Bidrag till täckning av konstaterade eller förväntade förluster har utgått med 1 140 milj. kr. Till kapitalförstärkning för att möjliggöra framtidsinvesteringar har anslagits 200 milj. kr.

Det sammanlagda bidragsbeloppet under de tre åren, 1 675 milj. kr, motsvarar ungefär 2 gånger de totala personalkostnaderna för LKAB (moderbolaget) 1979 och ca 80 % av rörelseintäkterna samma år. Per anställd 1979 utgör det ca 200 000 kr.

Via Statsföretag har staten också budgetåret 1975/76 tillskjutit 1 500 milj. kr för investeringar i ASSI, Berol Kemi, LKAB och NJA. Schablonmässigt har här 1/4 av detta belopp, dvs. 375 milj. kr, hänförts till LKAB.

Kompletterande *styrmedel* från statens sida utöver den finansiella insatsen har inte satts in.

De sammanlagt 335 milj. kr som vid två beslutstillfällen 1978 och 1979 anslogs för sysselsättningsfrämjande insatser avsåg att bidra till att lösa sysselsättningsproblemen på kort sikt och att göra övergången till en förutsedd mindre personalstyrka mjukare så att de sociala konsekvenserna mildrades.[1]

I motiveringen till förslaget om finansiell rekonstruktion av LKAB våren 1979 hänvisas till den väl utbyggda, moderna produktionsapparat som LKAB har och till det program för att effektivisera verksamheten och därmed förbättra resultatet som företaget genomför. Utvecklingen under de närmaste åren blir av stor betydelse för beslut om företagets verksamhet inför 1990-talet, heter det i propositionen. Beslut om ytterligare stora investeringar blir aktuella tidigast några år in på 1980-talet. Mot den bakgrunden bör staten medverka i en finansiell rekonstruktion av LKAB och *därigenom ge företaget möjlighet att fortsätta verksamheten i nuvarande omfattning.* (vår kurs.)

Beslutet om bidrag till LKAB i mars 1980 gällde delvis förstärkning av LKAB:s egna kapital. Syftet anges i propositionen[2] vara att stärka LKAB:s förmåga att "på egen hand finansiera de framtidsinvesteringar som ledningen bedömer lämpligast inom ramen för de resurser som står till företagets förfogande". Texten hänvisar till det utredningsarbete rörande olika investeringsprojekt för att förbättra företagets konkurrenskraft som pågår inom LKAB. Beslutet binder alltså inte de anslagna medlen till det ändamål de begärdes för och som riksdagen i sitt beslut ett år tidigare hade specificerat – nämligen en om- och tillbyggnad av kulsinterverket i Kiruna.

4.4.2 *Det övervägda stödet till Boliden*

Bakgrund

Bolidenkoncernen bryter och anrikar sulfidmalmer vid 15 gruvor och 8 anrikningsverk i mellersta och norra Sverige samt framställer koppar, bly, guld, silver och en rad biprodukter vid smältverket i Rönnskär. Företaget arbetar på en marknad som präglas av starka prisfluktuationer, stor känslighet för konjunktursvängningar och ofta också betydande inslag av spekulation.

Den svenska gruvindustrins sulfidmalmssektor har under en lång följd av år kännetecknats av expanderande verksamhet. Särskilt under 1970-talet har tillväxten inom denna sektor varit snabb. Det är främst

[1] Prop. 1977/78:96 och 1978/79:87.

[2] Prop. 1979/80:79.

Bolidens gruvrörelse som bidragit till denna utveckling, bl. a. genom öppnandet och den successiva utvidgningen av koppargruvan i Aitik i Gällivare kommun (Boliden svarar i dag för ca 90–95 % av den svenska sulfidmalmsproduktionen).

Bolidens under lång tid positiva lönsamhetstrend bröts drastiskt i och med den lågkonjunktur som inträdde 1975. Låga metallpriser, främst avseende koppar och zink, tillsammans med inträffade kostnadsökningar gav mycket svaga resultat både 1975 och 1976. 1977 och 1978 redovisades en förlust vardera året på drygt 60 milj. kr före bokslutsdispositioner och skatt. I denna situation blev det nödvändigt för företaget att vidta en lång rad resultat- och likviditetsfrämjande åtgärder, bl. a. en kraftig nedskärning av tidigare fastställt investeringsprogram. Man valde härvid att fullfölja enbart ett begränsat antal redan igångsatta projekt, oundgängligen nödvändiga ersättningsinvesteringar och miljöinvesteringar. Koncernens vid denna tidpunkt låga självfinansieringsgrad nödvändiggjorde upplåning på både den svenska och den internationella kapitalmarknaden för att finansiera dessa investeringar. Detta ledde bl. a. till en försämring av koncernens soliditet. Dessa lån var också av ett slag som band företaget vid vissa särskilda "soliditetsavhängiga" åtaganden gentemot långivarna (dvs. samma typ av lån med "negativ klausul" som LKAB hade).

I fallet Boliden aktualiserades i första omgången statliga stödåtgärder av ett annat slag än vad som tidigare redovisats för LKAB. Utgångspunkten i Bolidenfallet var främst initiativ från företaget till en rad åtgärder av offensiv karaktär under 1977 och 1978 – förslag till utvecklingsprojekt och investeringar, som företaget bedömde som angelägna och långsiktigt lönsamma. För att kunna genomföra dessa åtgärder behövde emellertid Boliden hjälp med finansieringen från staten genom antingen bidrag eller lån. I annat fall skulle dessa offensiva satsningar behöva skjutas på en oviss framtid på grund av företagets dåliga likviditet och svaga lönsamhet.

Vid årsskiftet 1976–77 tog Boliden informell kontakt med industridepartementet och i oktober och november 1977 gjorde företaget föredragningar i berörda delar av kanslihuset om företagets finansiella situation och behov av finansieringshjälp. Vissa angelägna och lönsamma samt sysselsättningsskapande expansionsinvesteringar inom gruvrörelsen presenterades, bl. a. en utbyggnad av gruvbrytningen i Aitik och Laisvall. Dessa projekt bedömdes vid antagna metallpriser ge en avkastning på 28 % resp 35 % på investerat kapital. Boliden föreslog två alternativa nivåer av statligt stöd för 1978 och 1979: garantilån, avskrivningslån och bidrag om sammanlagt 290 resp. 270 milj. kr. Ytterligare ett förslag var att staten skulle ge ett allmänt finansiellt stöd till koncernens gruvverksamhet i form av kapitaltillskott på 100 milj. kr. Detta kunde enligt företaget motiveras med att staten inte deltagit i de omfattande investeringar som Boliden gjort i fyndigheter där staten hade s. k. kronoandelar.

Hösten 1977 analyserades Bolidenkoncernens finansiella ställning på industridepartementets uppdrag. Slutsatsen blev att en fortsatt upplåning på den utländska kapitalmarknaden borde vara möjlig för företa-

get, men att stark återhållsamhet med investeringar var motiverad.

Sommaren 1978 hade Bolidens finansiella situation allvarligt försämrats. Företaget återkom till industridepartementet med förslag till lösning på sitt accentuerade behov av kapitaltillskott för att undvika utlösande av soliditetsklausulerna i upptagna lån. Anledningen till begäran om statligt stöd var alltså denna gång av den typ som varit vanlig i samband med det icke-permanenta industristödet. Företaget föreslog att staten skulle aktivera sina andelar i vissa gruvor genom att gå in med eget kapital i verksamheten.

Stödärendet

Inom regeringskansliet övervägde man att under våren 1978 lägga fram en proposition med förslag att också gruvnäringen under 1978 och 1979 skulle få del av de medel som knöts till delegationen för strukturfrågor i vissa branscher. Denna behandlade frågor om stöd till specialstål- och stålgjuteriindustrin. Såväl ett av Boliden presenterat industrimineralprojekt i Aitik som de föreslagna investeringsprojekten inom gruvrörelsen i främst Aitik och Laisvall ansågs ha goda förutsättningar att finansieras genom investeringslån och marknadsföringslån från delegationen.

Det statsfinansiella läget samt den principiella synpunkten att "staten inte borde bidra med medel för att underlätta satsning i enskilda företag på lönsamma investeringar", gjorde emellertid att propositionen inte lades fram för riksdagen. Bedömningen påverkades alltså inte av företagets lån med "negativ klausul". I stället valde man att föreslå att lokaliseringsstöd tills vidare skulle kunna utgå också till företag inom gruvnäringen.[1] Det fanns sedan hösten 1977 framställningar om detta till regeringen från företag och organisationer. Med hjälp av lokaliseringsstöd kom sedan fyra av de av Boliden föreslagna tio investeringsprojekten att genomföras, dock inte Aitik- och Laisvallprojekten.

För industrimineralprojektet träffades under 1979 särskild överenskommelse mellan industridepartementet, STU, Norrlandsfonden och Boliden om gemensam finansiering som innebär att de olika statliga instanserna svarar för 2/3 av kostnaden. Med drygt 2 års försening i förhållande till ursprunglig plan kunde detta projekt påbörjas under 1980.

Bolidens förslag om aktivering av de statliga kronoandelarna i vissa gruvor föranledde inte någon åtgärd från staten sida.

Det blev alltså inte aktuellt med några selektiva statliga stödinsatser speciellt destinerade till Boliden med undantag – delvis – för industrimineralprojektet i Aitik. Någon speciell målredovisning för viss stödinsats är därför inte aktuell i det här fallet. Däremot fanns vissa motiv för staten att *inte* gå in med direkt finansieringshjälp, som kan vara värda att notera. Analyserna av företagets finansiella ställning hade indikerat att företaget sannolikt hade viss ytterligare kapacitet att låna upp pengar på den ordinarie kapitalmarknaden. Projekten bedömdes ju vara lönsamma och borde därför i princip kunna hitta intresserade finansiärer. I och med att finansieringshjälp dessutom delvis kunde ordnas med hjälp av den generella medelsarsenalen – lokaliseringsstöd – ansåg sig staten i det här fallet kunna undvika att gå in selektivt.

[1] Prop. 1977/78:172, AU 1977/78:35, rskr 1977/78:306.

4.5 Stödet till stålföretag

4.5.1 *Stödet till handelsstålföretag*

Bakgrund

Den svenska industripolitiken från 1920-talet till 1970-talet innehöll över huvud taget inga åtgärder som var speciellt avsedda för eller tillämpliga på stålindustrin. Stålindustrin arbetade under allmänt fria och öppna ekonomiska förhållanden. Den svenska stålindustrin var privatägd till 1939 då det statliga Norrbottens Järnverk AB (NJA) bildades och ett stålverk uppfördes i Luleå. Skälen till att detta stålverk startades var dels den svåra arbetsmarknadssituationen i Norrland och behovet av industriell utveckling i denna del av landet, dels de rika malmfyndigheterna i Kiruna.

Sommaren 1973 presenterades Stålverk 80-projektet och mindre än ett år senare fattade riksdagen beslut om att ställa finansiella resurser till förfogande. Stålverk 80 skulle producera ämnen huvudsakligen för exportmarknaden. Investeringskostnaden beräknades till närmare 3 miljarder kr och stålverket beräknades sysselsätta 2 300 personer. Verksamheten väntades bli lönsam. Därigenom skulle den dittillsvarande resultatutvecklingstrenden kunna brytas.

Trots att förslaget att bygga Stålverk 80 stötts av riksdagen kom planerna inte att förverkligas. Anledningen härtill var till stor del den snabba scenförändring som ägde rum på stålmarknaden i mitten av 1970-talet. Från att ha varit en högtillväxtbransch drabbades världens stålindustri av en krisartad lågkonjunktur med dramatisk nedgång i efterfrågan, produktion, sysselsättning och lönsamhet som följd. Man sökte inledningsvis i Sverige att brygga över konjunkturnedgången med bl. a. statliga lagerstöd under åren 1975–1977. Det stod dock senare klart att krisen också var strukturellt betingad och att åtgärder måste vidtas för en anpassning av produktionsstrukturen till den nya efterfrågesituationen.

Stålkrisen slog igenom något senare i Sverige än i flera av våra konkurrentländer, men när den kom blev efterfrågenedgången kraftigare i Sverige. Nedgången i produktionen var t. ex. i Sverige 30 % mellan 1974 och 1977 medan motsvarande nedgång i industriländerna i Västeuropa var 10 %. Orsaken till den kraftiga nedgången i den svenska stålproduktionen var att samtidigt med den allmänt försvagade internationella stålkonjunkturen försvagades konjunkturen i de viktigaste inhemska avnämarindustrierna, dvs. verkstadsindustrin, varvsindustrin och byggnadsindustrin. Härtill kom strävanden att genom att använda högre stålkvaliteter nedbringa stålanvändningen samt konkurrensen från "nya" material.

Den skisserade utvecklingen gav upphov till en rad aktiviteter som syftade till en strukturomvandling av den svenska stålindustrin, vad gäller såväl handelsstål som specialstål.

Stålbranschrådet beslutade i februari 1976 att låta göra en företagsorienterad analys och bedömning av tänkbara utvecklingslinjer i strukturomvandlingen av den svenska handelsstålindustrin utifrån syftet att företagen inom branschen skulle vara företagsekonomiskt bärkraftiga i ett

långsiktigt perspektiv. Handelsstålsutredningen framlade sitt betänkande i mars 1977. Utredningens bakgrund var att den svenska stålindustrin sedan 1960-talet haft en trendmässigt alltmer försämrad lönsamhet. Bakom denna försämring låg en hårdnande importkonkurrens och minskad konkurrenskraft för den svenska stålindustrin.

Handelsstålsutredningens slutsats blev att branschens lönsamhet kunde ökas endast genom att produktiviteten höjdes. Produktionen av handelsfärdigt stål föreslogs bli fördelad mellan de olika valsverken efter deras tekniska standard och lämplighet för olika produkter. Vidare eftersträvades fullt kapacitetsutnyttjande och hög grad av produktspecialisering. Detta innebar bl. a. att utredningen föreslog att Oxelösund skulle bli ensam tillverkare av grovplåt, Domnarvet av varmvalsade band och kallvalsad plåt samt NJA av stångstål i grova dimensioner. Stångstål i medium- och finverksdimensioner föreslogs tillverkas av flera valsverk med viss specialisering.

Stödärendena

I anslutning till handelsstålsutredningens betänkande i mars 1977 började Gränges AB, NJA och Statsföretag AB samt Stora Kopparbergs Bergslags AB överlägga om att bilda ett gemensamt handelsstålsföretag. I dessa överläggningar deltog representanter för industridepartementet och för de anställda.

I november 1977 förelåg förslag till konsortial- och bolagsbildningsavtal samt förslag till statlig finansiell medverkan. Efter förhandlingar enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet och beslut i resp. företags styrelse undertecknades avtalen om bildande av SSAB Svenskt Stål AB i december 1977, under förutsättning av viss statlig finansiering.

Propositionen 1977/78:87 om statligt engagemang inom handelsstålindustrin, m. m. antogs av riksdagen den 6 april 1978. Därmed kunde avtalet om ett samgående mellan Sveriges tre stora handelsståltillverkare[1] – Domnarvets Järnverk, Norrbottens Järnverk och Oxelösunds Järnverk – fullföljas. Det innebar att SSAB övertog rörelserna den 1 maj 1978 med retroaktiv verkan från den 1 januari 1978. Förutom järnverken med tillhörande dotterbolag ingick Gränges och Storas gruvor i Mellansverige samt Gränges järnvägsrörelse TGOJ i överlåtelsen.

I samband med att SSAB övertog nämnda anläggningstillgångar erbjöd SSAB enligt bolagsbildningsavtalet all den personal som var anställd i de övertagna rörelserna anställning inom SSAB på oförändrade villkor.

Enligt bolagsbildningsavtalet är syftet med att sammanföra de tre största handelsståtverken i Sverige och med dessa sammanhängande rörelser inom ett bolag, att möjliggöra sådana strukturella förändringar att ett konkurrenskraftigt och lönsamt stålföretag kan skapas med möjligheter att fortleva i framtiden. Enligt konsortialavtalet skapades SSAB med uppgift att bedriva rörelserna efter affärsmässiga och företagsekonomiska principer.

Aktiekapitalet i SSAB ökades genom nyemission från 2,5 milj. kr till 2 000 milj. kr. En reservfond på 800 milj. kr bildades genom att aktierna

[1] Härutöver finns i landet sju skrotbaserade handelsstålverk, inriktade på stång- och armeringsstål. Av totalt ca. 17 000 anställda inom handelsstålindustrin svarar dessa företag för omkring en femtedel.

emitterades till 40 % överkurs. SSAB ägs till 50 % av Statsföretag och till vardera 25 % av Gränges och Stora. Av tillskjutna 2 800 milj. kr avsåg 2 100 milj. kr ersättning till stiftarföretagen för övertagen egendom och 700 milj. kr kontant tillskott från Statsföretag.

SSAB övertog samtidigt Gränges järnvägsrörelse TGOJ med tillhörande hamn i Oxelösund genom att för 343,3 milj. kr förvärva aktierna i Örebro-Köping Jernvägsaktiebolag. Som betalning till Gränges överlät SSAB ett av staten utställt skuldebrev om 343,3 milj. kr, vilket staten överlämnat till SSAB för detta förvärv. Dessutom övertog SSAB pensionsförpliktelser uppgående till 140 milj. kr för de anställda i TGOJ.

SSAB övertog vidare från stiftarföretagen de till rörelserna hörande varulagren för en köpeskilling om 1 737 milj. kr. Denna köpeskilling erlades i form av reverser att amorteras med en tredjedel årligen från den 1 januari 1979. För 1978 erhöll SSAB räntebefrielse på varulagerreverserna.

SSAB övertog inga andra skulder än de som fanns i de förvärvade dotterbolagen.

Förutom att staten finansierade Statsföretags medverkan vid SSAB:s bildande och SSAB:s förvärv av TGOJ, ställde staten genom riksdagens beslut ett rekonstruktions- och ett strukturlån till SSAB:s förfogande.

Rekonstruktionslånet uppgår till högst 1 800 milj. kr och kan lyftas under perioden 1978–1982. Syftet med lånet är att finansiera SSAB:s förluster under rekonstruktionsperioden. En förutsättning är att SSAB genomför sådana strukturella förändringar att därigenom skapas ett konkurrenskraftigt och lönsamt stålföretag.

Rekonstruktionslånet är räntefritt under tre år och löper därefter med 9,5 % ränta. Lånet kan avskrivas enligt vissa regler.

Strukturlånet, som uppgår till 1 300 milj. kr och kan lyftas under åren 1978–1980, löper utan ränta i tre år varefter 5 % årlig ränta utgår. Lånet är amorteringsfritt i fem år varefter det amorteras över tjugo år.

Antalet anställda i SSAB var vid bolagets start den 1 januari 1978 ca 17 800 personer. Redan i samband med att bolaget bildades bedömdes personalen behöva minskas avsevärt under den närmaste femårsperioden till följd av förändringar i produktionsinriktningen och ökad effektivitet. För att minska omställningsproblemen har företaget kunnat utnyttja det särskilda sysselsättningspolitiska stödet inom stålindustri m. m. Dessa arbetsmarknadspolitiska insatser motsvarade emellertid endast en del av kostnaderna för övertalig personal. Därför fick SSAB under ett inledande skede utnyttja medel också från rekonstruktionslånet för att täcka de återstående kostnaderna för övertalig personal.

Styrelsen för SSAB fastställde den 31 maj 1978 en övergripande strukturplan för utveckling av företagets egentliga stålrörelse under den närmaste tioårsperioden. Strukturplanen anger inriktningen för bolagets olika divisioner i ett antal inte tidsangivna åtgärder i form av nedläggningar, omfördelning av produktionen och investeringar. I strukturplanen framhåller SSAB att om de åtgärder som bolaget vidtar bedöms vara olämpliga från samhällsekonomisk synpunkt är bolaget berett att medverka till andra lösningar enligt det s. k. offertsystemet. I strukturplanen betonas att statliga insatser är nödvändiga för att möta de regio-

nalpolitiska problem som genomförandet av strukturplanen kommer att medföra, speciellt inom gruvrörelsen. Den av SSAB antagna strukturplanen ger upphov till betydande personalförändringar i bolaget under 1978–1987.

Antalet sysselsättningstillfällen som faller bort har av SSAB beräknats till 3 500 och antalet nya arbetstillfällen till 2 000. SSAB:s beräkningar visar att det största bortfallet av sysselsättning inträffar under den första delen av perioden, medan de nya arbetstillfällena huvudsakligen uppkommer under periodens senare del. Med hänsyn härtill uppdrogs den 6 juni 1978 åt generaldirektören Bertil Rehnberg att utreda vissa sysselsättningsfrågor inom SSAB. Syftet med utredningen var att ange möjligheter att tidigarelägga projekt som ingick i strukturplanen så att nya arbetstillfällen skulle erhållas snabbare. Avsikten var också att undersöka möjligheterna att fördröja nedläggning av anläggningar för att ge rådrum för sådana åtgärder som kan ge nya arbetstillfällen.

Våren 1979 beslöt riksdagen på grundval av Rehnbergs utredning om ytterligare lån till SSAB (prop. 1978/79:43, rskr 1978/79:369). Medlen var avsedda att överbrygga det sysselsättningsbortfall som uppstår till följd av SSAB:s strukturplan. Sammanlagt anslogs 850 milj. kr som lån för strukturändamål och 255 milj. kr som lån för rekonstruktionsändamål.

4.5.2 *Stödet till specialstålföretag*

Bakgrund

Kännetecknande för den svenska stålproduktionen är den starka inriktningen på specialstål. De svenska specialstålverken kan vad avser produktionsstorleken mäta sig med de största i Europa. Tidigare hade den svenska specialstålindustrin relativa konkurrensfördelar genom tillgång till högkvalitativa råvaror. Genom den tekniska utvecklingen har kraven på råvarornas renhet minskat varigenom detta tekniska försprång jämfört med omvärlden minskat. Genom tidigt uppbyggande av effektiva utländska försäljningsorganisationer skapade svensk specialstålindustri ett försprång även på marknadssidan. Även i detta avseende har försprånget framför andra länder under årens lopp minskat.

Förutsättningarna för den svenska specialstålindustrins framtid analyserades av 1977 års specialstålutredning i dess betänkande (Ds I 1977:3). Utredningen konstaterade att den svenska specialstålindustrins traditionella konkurrensfördelar allmänt sett hade starkt minskat i betydelse. Detta gällde inte minst i fråga om tillgången på de naturresurser – malm, skog och vattenkraft – som utgjort grunden för svensk stålindustris redan mycket tidigt starka internationella ställning. I fråga om råvara är specialstålindustrin numera till övervägande del baserad på skrot, som företagen köper externt inom eller utom Sverige. Inköp av legeringsämnen som är en annan betydande insatsvara medför import antingen direkt eller indirekt, genom köp från de två legeringsverk som finns i Sverige. Råvarutillgången ger således inte svensk specialstålindustri några påtagliga fördelar jämfört med utländska konkurrenter.

Utredningen ansåg sammanfattningsvis att svensk specialstålindustri visserligen fortfarande hade vissa konkurrensfördelar av grundläggande natur men att dessa fördelar tenderade att minska i betydelse. På ett mycket stort produktområde hade konkurrensfördelarna helt eliminerats, nämligen gentemot främst Japan ifråga om produktion av rostfria platta produkter i enklare kvaliteter. I fråga om denna typ av produkter ansåg utredningen att svensk specialstålindustri framgent hade små möjligheter att hävda sig. Utredningens slutsats var att de svenska specialstålföretagen för att överleva måste satsa på både specialprodukter med begränsade volymer och kvalificerade standardprodukter i stora volymer. En annan slutsats var att de senare produkternas tillverkning är förenad med storleksfördelar som tvingar fram betydande omstruktureringar och en ökad koncentration inom den svenska specialstålindustrin.

Stödärendena

Stål- och skogskoncernen Uddeholms AB hade under några år i mitten av 1970-talet drabbats av starkt försämrad lönsamhet. 1976 uppgick förlusten till 158 milj. kr. För 1977 väntade man i halvårsbokslutet en förlust på ca 500 milj. kr. Det stod då klart att Uddeholms finansiella resurser var så hårt ansträngda att företagets fortbestånd var i fara om den negativa utvecklingen fortsatte. De redan vidtagna åtgärderna bedömdes inte var tillräckliga och de ytterligare åtgärder som bolaget skulle tvingas vidta bedömdes kunna medföra ytterst allvarliga följder för sysselsättningen. I det läget upptogs mellan industridepartementet och Uddeholm överläggningar om åtgärder för att lösa företagets ekonomiska problem och så långt möjligt trygga sysselsättningen för de anställda. Överläggningarna resulterade bl. a. i ett förslag om finansiellt stöd till Uddeholm.

Riksdagen godkände under hösten 1977 förslaget som innebar att förutsättningar skulle skapas för Uddeholm att i balanserad takt genomföra nödvändiga förändringar i sin verksamhet genom att bolaget beviljades ett lån på 600 milj. kr med villkorlig återbetalningsskyldighet (prop. 1977/78:25, bil. 11).

Detta s. k. Uddeholmslån var en helt ny typ av lån i svenskt finansväsende. Efter särskilt beslut av regeringen kunde en fordran på staten med 600 milj. kr tas upp i bolagets balansräkning och föras som intäkt det år lånet togs upp. Lånet bokfördes emellertid inte som en skuld utan togs endast upp som ansvarsförbindelse. Härigenom kom bolagets soliditet att förbättras avsevärt utan att någon kontant utbetalning av lånet gjorts.

Vidare var lånevillkoren mycket speciella. Amortering och räntebetalning skulle ej behöva påbörjas förrän under det år då bolaget beslutade om utdelning till aktieägarna. Betalningarna till staten skulle ske med belopp som fastställdes av regeringen varvid skulle beaktas att betalningarna till staten ej fick vara till förfång för bolaget. Hänsyn skulle tas till sådana faktorer som rimlig soliditet, utdelningspolitik etc. med beaktande av bolagets långsiktiga utveckling.

På uppdrag av näringsutskottet genomförde riksdagens revisorer un-

der 1979 och 1980 en granskning av hur Uddeholmslånet i realiteten hade utnyttjats. I skrivelse till riksdagen i april 1980 redovisade revisorerna resultatet av sitt arbete och framlade vissa förslag rörande bl. a. framtida beaktande av de redovisnings- och skattemässiga verkningarna av liknande typer av lån. Rikdagen biföll riksdagens revisorers hemställan (förslag 1979/80:8).

För att underlätta den strukturomvandling inom specialstålindustrin som enligt specialstålutredningen var önskvärd beslutade riksdagen hösten 1977 om vissa stödåtgärder (prop. 1977/78:47, NU 1977/78:30, rskr 1977/78:84). Det statliga stödet – lån och lånegarantier – var tidsbegränsat till en tvåårsperiod, åren 1978 och 1979. För dessa insatser fanns sammanlagt 1 300 milj. kr, varav 700 milj. kr för lån och 600 milj. kr för lånegarantier. Av lånesumman avsåg 480 milj. kr investeringslån.

Bakgrunden till riksdagens beslut var bl. a. följande. Fortsatta och intensifierade forsknings- och utvecklingsinsatser konstaterades vara viktiga. På sikt ansågs huvuddelen av den svenska specialstålindustrin ha möjligheter att hävda sig på världsmarknaden. Branschen sades ha en allmänt stark ställning på många marknader, bl. a. genom sin höga kompetens och väl utbyggda försäljningsorganisation. En fortsatt svensk konkurrenskraft var dock i hög grad beroende av i vilken utsträckning branschen kunde genomföra effektiviseringsåtgärder såväl inom de enskilda företagen som över företagsgränserna. De omställningar som var nödvändiga bedömdes komma att ställa stora krav på berörda företag bl. a. i fråga om produktionsteknik och produktionsinriktning. Stora investeringar bedömdes bli nödvändiga, vilket ställde krav på finansiella resurser.

De statliga åtgärderna syftade till att stärka industrins konkurrenskraft och därmed skapa ökad trygghet i sysselsättningen för de anställda. Syftet var i första hand att tillgodose företagens behov av kapital för sådana investeringar som var en förutsättning för eller en följd av strukturella förändringar. För sådana investeringar kunde enligt förordningen (1977:1123) om statligt stöd till strukturåtgärder inom specialstålindustrin m. m. lämnas dels statliga lån – investeringslån –, dels statliga garantier för företagens upplåning på kapitalmarknaden. Vidare kunde lån utgå till företagen även för att likviditetsmässigt överbrygga de inledande förlustår som kunde följa på en strukturomvandling, s. k. likviditetslån. Vidare fick s. k. marknadsföringslån lämnas för angelägna åtgärder som syftade till att främja försäljning av kunnande inom teknik- och marknadsområdena och som annars inte skulle komma till stånd.

För att pröva frågor om stöd och för att ta initiativ till, följa och stödja strukturomvandlingen inom specialstålindustrin inrättades en delegation för strukturfrågor inom vissa branscher, strukturdelegationen. Delegationen var sammansatt av företrädare för staten, branschen och de fackliga organisationerna samt Sveriges Investeringsbank AB, till vilken sekretariatet var knutet. Delegationen skulle enligt riksdagens beslut ge hög prioritet åt området rostfria produkter.

Under sin verksamhet – 1978 och 1979 – har delegationen beviljat investeringslån på sammanlagt 480 milj. kr, varjämte delegationen förkla-

rat sig beredd att ställa garantier på sammanlagt 302,6 milj. kr. Antalet företag som beviljats lån eller garantier är nio. Investeringslån på 56,4 milj. kr och likviditetslån på 190 milj. kr har lämnats med villkorlig återbetalningsskyldighet, dvs. betalning av ränta och amortering skall ske så snart låntagarens resultat och finansiella ställning så medger.

I februari 1978 fick industridepartementet kännedom om att tre av de stora specialstålföretagen, Fagersta, Uddeholm och SKF, sinsemellan hade diskuterat möjligheterna till en större specialstålsfusion. Staten anmälde sitt intresse för dessa diskussioner och företagen satte igång att närmare utreda de ekonomiska förutsättningarna för fusionen. En utredning där fusionen i princip rekommenderades lades fram i april 1978. Med den som grund begärde företagen 3 miljarder kr av staten i olika former av stöd till projektet, varav 600 milj. kr i aktiekapital. Statens första motbud var 700 milj. kr i lån och garantier, vilket inte accepterades av företagen. Det statliga budet förbättrades under våren två omgångar, men i juni 1978 avslutades förhandlingarna med att företagen inte accepterade statens bud.

Meningarna om varför den tilltänkta fusionen inte kom till stånd är delade. Den grundläggande orsaken synes vara att fusionen inte var helt nödvändig för någon av parterna. Varken företagen eller staten var tillräckligt intresserade av fusionen för att den skulle bli av. Därtill synes båda parterna ha överskattat motpartens intresse – företagen överskattade regeringens beredvillighet att gå in med stöd och regeringen överskattade de företagsekonomiska vinsterna av en fusion.

Gränges AB och Uddeholms AB beslutade 1979 att – under förutsättning att statligt finansiellt stöd lämnades – i ett bolag samordna Gränges Nyby AB med den rostfria verksamheten i Uddeholm. Härigenom skulle en slagkraftig enhet inom den rostfria sektorn skapas. Det nya bolaget skulle komma att bli ett av de största företagen inom den rostfria sektorn i Sverige med en sammanlagd försäljning innevarande år på ca 1 800 milj. kr och med ca 4 500 anställda. Produktprogrammen i Uddeholm och Gränges Nyby kompletterade varandra så att ett brett produktprogram och en stark utländsk marknadsorganisation med i storleksordningen 1 000 anställda skulle erhållas.

Sammanslagningen av Uddeholms rostfria rörelse med Gränges Nyby skulle genomföras så att Uddeholm genom köp och aktieteckning blev ägare till minst 90 % av aktierna i Gränges Nyby, som därefter övertog Uddeholms rostfria rörelse. Gränges AB skull bli ägare till återstoden av aktierna i det nya bolaget. I Uddeholms AB skulle i huvudsak verktygsstålsektorn – verktygsstål och snabbstål – och kraftrörelsen kvarstå.

Varken Uddeholm eller Gränges hade den finansiella styrka som behövdes för att ensamma genomföra den aktuella strukturförändringen. Uddeholm ansökte därför om att få 250 milj. kr av sitt villkorslån överfört till det nya bolaget, vilket beviljades av riksdagen i maj 1979 (prop. 1979/79:194, NU 1978/97:371). Nyby Uddeholm beviljades också statligt stöd i form av lån och garantier av strukturdelegationen för den aktuella omstruktureringen.

4.6 Stödet till Datasaab AB

Bakgrund

När industridepartementet hade bildats 1 januari 1969 påbörjades snart interna diskussioner kring den statliga datapolitiken. Detta resulterade i att två utredningar inom området initierades 1971, dels den s. k. datasamordningskommittén med uppgift att utreda och samordna ADB-baserade informationssystem inom den statliga sektorn, dels dataindustriutredningen. Den senares uppgift var att studera behovet av åtgärder för att dels främja den svenska dataindustrins konkurrenskraft, dels stärka det övriga näringslivets konkurrenskraft genom en effektivare användning av datatekniska hjälpmedel.

Parallellt med att utredningsarbetet pågick studerades vissa frågor av samma art inom departementet. Redan våren 1972 hade man inom departementet tagit fram en promemoria som diskuterade strukturfrågorna inom svensk dataindustri. Där framfördes att Saab-Scanias datadivision (Datasaab) och Stansaab Elektronik AB borde slås ihop till ett företag och att även Facit i vissa avseenden borde integreras med denna verksamhet.

Både Stansaab och Datasaab hade sitt ursprung i militära beställningar. Stansaab som bildats 1971 av dataverksamheten vid Standard Radio & Telefon AB (SRT) ägdes av SRT, Saab-Scania och Svenska Utvecklingsaktiebolaget (SU) till lika delar. Under 1973 överlät SRT sitt aktieinnehav till de båda andra ägarna som därefter ägde vardera hälften av företaget.

Samtidigt pågick förhandlingar mellan staten och Saab-Scania om köp av två stora datorer till försvaret (Bertil och Cecilia). Dessa förhandlingar skedde mot följande bakgrund:

- Departementet och dataindustriutredningen betvivlade att Datasaabs satsning på stordatorer skulle lyckas kommersiellt. Det fanns dock en politisk vilja att stödja svensk dataindustri.
- Saab-Scania, som med rätta kunde hävda en överlägsen fackkompentens, ansåg bestämt att man var inne på rätt väg.
- Om inte staten tillstyrkte köpet skulle detta innebära svårigheter att sälja systemet till andra kunder. I praktiken skulle en utebliven beställning leda till att staten anklagades för att ta död på en väsentlig del av svensk dataindustri
- Avtalet mellan delägarna i Stansaab var utformat på så sätt att Saab-Scania hade möjlighet att efter viss tid förvärva hela bolaget. Att låta detta ske hade dock varit politiskt svårt.

Den lösning som växte fram ur detta var att Saab fick beställningen. Avtalet om Stansaab ändrades så att Saab inte hade kvar möjligheten att förvärva hela bolaget. Vidare övertog Investeringsbanken sedermera SU:s aktier i Stansaab.

Några konkreta förslag om samhällsingripande för att påverka dataindustrins struktur gavs inte av dataindustriutredningen. Detta framfördes i stället i en reservation till utredningen undertecknad av två socialdemokrater. Där påpekades att Datasaab och Stansaab förr eller se-

nare skulle komma in på likartade tillämpningsområden och att det skulle vara orealistiskt att reglera en sådan konkurrenssituation med ett samarbetsavtal vilket utredningen förordat. Reservanternas förslag som var förankrat i regeringen och som i stort överensstämde med det förslag som redan våren 1972 förelåg internt inom industridepartementet var en ägarmässig samordning avseende Datasaab, Stansaab och Facit. Reservanterna förordade ett statligt hälftenägande. I samband med den s. k. Facit-krisen övertog sedermera Datasaab systemsidan av Facits datasektor.

Stansaabs produkter var huvudsakligen speciella realtidssystem, från början endast med militära tillämpningar men med successivt växande civil andel. Stora avancerade system för lufttrafikledning levererades till ett stort antal länder i Europa. En annan del av Stansaabs verksamhet gällde dataterminaler som 1976 svarade för ca 40 % av Stansaabs försäljning. När det gällde dataskärmar (Alfaskop) hade Stansaab ca tre fjärdedelar av den totala svenska marknaden.

Eftersom de stora interaktiva datasystemen – typ flygledningssystem – var typiska enstyckesförsäljningar såldes dessa centralt från Sverige. Bortsett från i Danmark hade Stansaab därför ingen regional marknadsorganisation för försäljningen av Alfaskop på den europeiska och amerikanska marknaden.

Stansaab genomgick från sitt bildande en kraftig tillväxt samtidigt som lönsamheten hela tiden befann sig på en låg och fr. o. m. 1974 sjunkande nivå. En stor osäkerhetsfaktor utgjorde också de enstyckesförsäljningar som svarade för en väsentlig del av företagets omsättning.

1974 stod det klart för Saab-Scania att produktlinjen "centrala datorer" inte skulle kunna drivas av dem själva och våren 1975 bildades tillsammans med Univac's skandinaviska försäljningsorganisation Saab-Univac. Avsikten var att låta Univac successivt ta över produktionen medan Datasaab skulle stå för service och underhåll i Skandinavien.

Datasaabdivisionens övergång från att producera stordatorer till volymproduktion av minidatorer innebar en kraftig tillväxt. Vidare har Datasaab på kort tid byggt upp en omfattande marknadsorganisation med dotterbolag i ett tiotal europeiska länder samt i Förenta staterna. Denna snabba expansion – som till viss del skedde genom övertagande av Facits försäljningsorganisation – hade varit mycket kostsam för Saab-Scania.

Datasaabdivisionen genererade under tiden 1973–76 mycket stora förluster och detta förlustläge kunde omkring 1977 bedömas bestå 1970-talet ut.

Sommaren 1975 togs kontakter mellan Saab-Scanias ägare och industridepartementet vilka ledde till att en utomstående konsult fick i uppdrag att utvärdera situationen samt föreslå lösningar. Konsultens förslag som redovisades våren 1976 innebar ett av staten och Saab-Scania gemensamägt företag med två divisioner motsvarande Datasaabdivisionen i Linköping resp. Stansaab i Järfälla där dock Stansaabs verksamhet med dataterminaler skulle överföras till Linköping.

Uppdragsgivarna kunde sommaren 1976 på grundval av konsultrapporten uppta förhandlingar. Dessa avbröts emellertid av regeringsskiftet

i september 1976. I maj 1977 ingick parterna en principöverenskommelse och den 21 september 1977 undertecknades huvudavtalet mellan staten och Saab-Scania. Den bolagstekniska konstruktionen i avtalet innebar att Stansaab Elektronik AB ombildades till det nya bolaget som fick namnet Datasaab AB.

Stödärendet

I avtalet lades fast att verksamheten skulle bedrivas i två divisioner, Datasaabdivisionen (i Linköping) och Stansaabdivisionen (i Järfälla). Företaget skulle ägas till lika delar av staten och Saab-Scania.

Bolagets aktiekapital ökades från (Stansaabs) 60 milj. kr till 360 milj. kr. För Saab-Scanias del likviderades aktieteckningen, 150 milj. kr, genom apport av tillgångar hänförliga till Datasaabdivisionen. Det belopp med vilket värderingen av Datasaabs rörelse översteg 150 milj. kr skulle enligt avtalet amorteras av det nya bolaget under 1983 – 1987. Marknadsförings- och produktutvecklingskostnader togs inte upp som tillgång.

Det nya bolaget övertog all personal från Datasaab, omfattande 692 tjänstemän samt 141 kollektivanställda. Som ersättning för detta åtagande betalade Saab-Scania 7 milj. kr i form av rabatter på tjänster. Staten skulle lämna bolaget ett utvecklingsstöd om 32,5 milj. kr per år under 1978 – 1981. Staten betalade också ett utvecklingbidrag till Saab-Scania på 45 milj. kr för att "säkerställa en fortsatt utvecklingsverksamhet inom Datasaab unde tiden fram till överlåtelsedagen". Detta utbetalades då regeringen godkänt avtalet, dvs. i december 1977, en månad före överlåtelsen. Det får därför anses troligt att denna summa utgjorde betalning för tidigare investeringar som enligt Saab-Scania uppgick till 600 milj. kr.

Vardera parten skulle tillskjuta 37,5 milj. kr per år under 1978 – 1981. Skulle under 1978 – 1981 uppkomma förluster hos bolaget som inte täcktes av de ovan angivna tillskotten, skulle dessa ersättas av parterna till lika stora delar. Parterna var vidare skyldiga att under 1978 – 1981 ikläda sig borgensansvar för bolagets upplåning till ett sammanlagt belopp av högst 700 milj. kr.

Propositionen om Datasaab (prop. 1977/78:17) togs av regeringen den 20 oktober 1977.

Industriministern framförde följande huvudmotiv för att staten skulle ge detta ekonomiska stöd:

- Det kan skapa en svensk dataindustri som av egen kraft kan konkurrera på 1980-talets expansiva marknad.
- Värdet av en svensk dataindustri kan inte mätas bara från affärsmässig utgångspunkt. Detta beror på att dataindustrin kommer att få en central betydelse inom hela verkstadsindustrin och inom processindustrin. En allsidigt utvecklad svensk dataindustri kan därför få industripolitisk betydelse som kunskapsbas och förmedlare av ny teknik till andra delar av industrin.

- En väl utvecklad dataindustri *inom landet* kan ge bättre möjligheter att förstå och lösa problem gällande anpassning av datatekniken efter medborgarnas krav.

4.7 Stödet till Hälleforsnäs Bruk

Bakgrund

Hälleforsnäs Bruk (tidigare AB Järnförädling, numera Överums Bruk, Hälleforsnäsverken) är ett gjuteriföretag som grundades 1907 och producerar järngjutgods: dels rördelar som är huvudkomponenter i tillverkningsprogrammet, dels beställningsgjutgods till framför allt transportmedelsindustrin.

Järnförädling var i början av 1970-talet ett av de större företagen inom den svenska gjuteribranschen. År 1974 fanns i landet drygt 100 järngjuterier med sammanlagt ca 8 600 anställda och ett saluvärde på produktionen om 1,2 miljarder kr. Järnförädling stod vid denna tidpunkt för ca 11 % av de anställda och ca 8 % av omsättningen. Det var ett fristående familjeföretag till skillnad från många andra gjuterier som drevs av verkstadsföretag med huvudsaklig inriktning på annan produktion.

Under lång tid hade strukturen inom svensk gjuteriindustri förändrats mot ett mindre antal företag och en ökande koncentration av produktionen till de större enheterna. Närmare ett hundratal i regel mindre järngjuterier lades ned under 1960-talet. Järnförädling deltog i denna strukturella anpassningsprocess bl. a. genom köp av två gjuterier i Västervik resp. Eskilstuna. Gjuteriindustrins strukturella problem gjorde att branschen tidigt uppmärksammades från statsmakternas sida genom branschutredningar och även särskilda stödprogram.

Under slutet av 1960-talet inleddes Järnförädlings krisperiod som hann bli 10 år lång innan en genomgripande rekonstruktion genomfördes 1978. Lönsamhetsproblemen hade både strukturella och periodvis konjunkturella orsaker, och såväl interna som externa faktorer påverkade företagets situation. I problembilden ingick en vikande marknad för rördelar (minskat byggande, konkurrens från plaströr), ökad importandel, avsättningsproblem för beställningsgjutgodset till bilindustrin, arbetsmiljöproblem, rekryteringssvårigheter och eftersatta investeringsbehov.

Under perioden 1965–1974 investerade Järnförädling totalt ca 20 milj. kr, vilket var väsentligt mindre i förhållande till omsättningen än genomsnittet för gjuteribranschen. 1974 hade företaget hårt pressad likviditet och dålig kreditvärdighet. Investeringsbehovet var stort.

I mars 1975 förvärvade Beijerinvest 37,5 % av aktierna och Järnförädling satsade på investeringar för ca 20 milj. kr i gjuteriet i Hällefornäs, i utökning av bearbetningskapaciteten i Hälleforsnäs samt i koncentration av rördelstillverkningen till Västervik. Regeringen beviljade lokaliseringslån på 8 milj. kr och Investeringsbanken lånade ut 8 milj. kr.

I oktober 1975 förvärvade Beijerinvest aktiemajoriteten, sedan tertialbokslut visat att Järnförädling var konkursmässigt. Utomstående kon-

sulter kallades in för att utvärdera situationen. Vid pingsten 1976 meddelade Järnförädlings styrelseordförande Sune Lindh att omfattande rationaliseringar och personalnedskärningar var nödvändiga. Beijerinvests VD Anders Wall tvingades att delvis dementera uppgifterna för att dämpa reaktionerna. Järnförädlings förlust för 1976, som budgeterats till 10 milj. kr, beräknades nu bli 25 milj. kr – den blev i själva verket 50 milj. kr.

Hösten 1976 framlades ett rekonstruktionsförslag av en utredningsgrupp där bl. a. representanter för de anställda och Flens kommun ingick. Anläggningen i Västervik skulle lägga ned och den i Eskilstuna säljas, stora personalminskningar skulle göras i Hälleforsnäs, ytterligare 12 milj. kr skulle investeras, och företaget väntades 1977–79 gå med totalt nära 50 milj. kr i förlust. Beijerinvest betonade att företagsekonomiskt sett borde företaget läggas ner men att man ändå föreslog denna rekonstruktion av hänsyn till orten.

Situationen för Järnförädling förvärrades emellertid. Under våren 1977 blev det klart för Beijerinvest att fortsatt drift var omöjlig. MBL-förhandlingar om nedläggningar aviserades till den 1 juli 1977. Ett samhällsingripande framstod som det enda alternativet. Representanter för Järnförädlings och Beijerinvests ledningar uppvaktade industriministern den 6 juni 1977. Järnförädling blev därmed ett krisfall för regering och riksdag. Företaget hade då ca 900 anställda, varav ca 700 i Hälleforsnäs. Företaget var den helt dominerande arbetsgivaren på denna ort, som ligger ca 12 km från Flen, 30 km från Katrineholm och 30 km från Eskilstuna.

Stödärendet

Järnförädling räddades efter ett intensivt utrednings- och förhandlingsförlopp. Regeringen utverkade rådrum i två omgångar till 1 april 1978 genom att ta på sig driftsförluster på sammanlagt ca 29 milj. kr. Beijerinvest tillsköt i huvudsak resterande belopp enligt tidigare åtagande i rekonstruktionsplanen, totalt 60 milj. kr.

Under den förlängda rådrumsperioden genomförde Järnförädlings styrelse en ingående utredning om förutsättningarna för en fortsatt gjuteriverksamhet i Hälleforsnäs. I arbetet deltog representanter för det i Electroluxkoncernen ingående AB Överums Bruk, som visat intresse för ett övertagande, och industridepartementet samt en expert från statens industriverk. Utredningen visade att förutsättningar fanns för en framtida företagsekonomiskt bärande verksamhet, om Hälleforsnäs Bruk kunde samordnas strukturellt med något eller några andra gjuterier. En förutsättning var att personalen minskades till ca 430 personer och att vissa kompletterande investeringar genomfördes.

Parallellt utreddes på styrelsens initiativ alternativet löntagarägt företag, vilket förordades av företagets ledning och de fackliga företrädarna i ett brev till industridepartementet i januari 1978. Detta alternativ framstod emellertid för flertalet bedömare som orealistiskt.

Mot denna bakgrund inleddes under februari 1978 överläggningar mellan industridepartementet och Electroluxkoncernen. För att göra en rekonstruktion möjlig inledde vidare Järnförädling en offentlig ackords-

förhandling, vilken ledde fram till att de oprioriterade fordringsägarna accepterade ett ackord om 25 %.

Den slutliga uppgörelsen mellan industridepartementet och Electrolux, som träffades i maj 1978 efter intensiva förhandlingar mellan parterna liksom också inom regeringskansliet, innefattade i huvudsak följande:

1. Ett investeringsanslag beviljades på 70 milj. kr. Det var ränte- och amorteringsfritt och skulle avskrivas med en femtedel varje år. Om förlusten vid Hälleforsnäs Bruk blev större än detta belopp skulle den faktiska förlusten skrivas av så långt anslaget räckte.
2. Överums Bruk skulle driva Hälleforsnäs Bruk vidare med en personal motsvarande 350 helårsanställda (motsvarar 430 personer) minst till den 15 juni 1983. Sysselsatta inom den övriga Electrolux-koncernen fick också räknas in i det angivna antalet, om de arbetade i Flens kommun.
3. Electroluxkoncernen förband sig att investera 25–30 milj. kr varav huvudparten i Hälleforsnäs och i övrigt i verksamhet med direkt betydelse för Hälleforsnäs.
4. Om bolaget inte uppfyllde kraven i uppgörelsen kunde avskrivningen inställas eller uppskjutas eller återkrävas till viss del.
5. Staten skulle betala varsellöner på 10 milj. kr för 160 uppsagda anställda.

De statliga finansiella insatserna för att rädda Hälleforsnäs Bruk kan därmed summeras på följande sätt:

	Milj. kr
Rådrumsstöd (bidrag till att täcka driftsunderskott)	29
Bidrag till pågående investeringsprogram	5
Avskrivningslån	70
Varsellöner	10
	114

Per kvarvarande arbetstillfälle, för 430 personer, innebar detta ett bidrag med ca 265 000 kr.

Det kan tilläggas att regeringen t. o. m. juni 1978 också hade beslutat om eftergift av industrigaranti- och lokaliseringslån på tillsammans ca 47 milj. kr.

Tre huvudsakliga motiv för stödet anfördes av föredraganden i propositionen 1978/79:43. Stödet möjliggjorde en nödvändig strukturanpassning genom samordning av gjuterierna i Hälleforsnäs och Överum. Det fanns goda skäl att räkna med att den nya gjuterienhet som skapades skulle bli fullt konkurrenskraftig på sikt (betydande investeringar hade bl. a. gjorts för att modernisera anläggningarna i Hälleforsnäs). Järnförädling saknade möjlighet att på egen hand fullfölja det pågående rekonstruktionsarbetet på ett sådant sätt att företaget kunde bli företagsekonomiskt lönsamt inom överskådlig tid. Sysselsättningen på orten Hälleforsnäs räddades vilket betraktades som mycket betydelsefullt från regional- och sysselsättningspolitisk synpunkt.

4.8 Stödet till Luxor Industri AB

Bakgrund

Luxor Industri AB (Luxor) bedriver utveckling, tillverkning och försäljning av främst televisionsmottagare och ljudapparater samt andra apparater inom hemelektronikområdet. Företaget grundades 1923 och var ett familjeföretag fram till statens rekonstruktion 1979. Luxor sysselsatte detta år ca 2 250 personer inom landet, varav ca 2 000 i Motala och ca 100 i Karlsborg.

Luxors utveckling kännetecknades under många år av att företaget väl följde med i den produktförnyelse som präglar bransch- och marknadsutvecklingen. Företaget var en aktör bland många andra i en bransch som bestod av ett stort antal mindre företag. Många företag slogs gradvis ut, men Luxor lyckades flera gånger vara tidigt ute med produktgenerationsväxlingar.

TV-introduktionen i Sverige skapade en kraftigare tillväxt än någon annan produktgeneration. Samtidigt hade de internationellt arbetande företagen här ett försprång. Detta ledde så småningom till en successiv omstrukturering av industrin i Sverige, där Philips-koncernen uppnådde en dominerande ställning genom att ta över flera svenska tillverkare. Denna internationalisering av branschen kom att bli av utomordentligt stor betydelse för utvecklingen i fortsättningen. Under 1960-talet förändrades således branschen från en splittrad struktur till en industri med ett mindre antal dominerande, ofta internationellt arbetande företag. Luxor lyckades emellertid även denna gång växa med produktcykeln och blev det största och så småningom enda svenskägda branschföretaget.

Mitten av 1970-talet markerade emellertid en vändpunkt i Luxors positiva utveckling. Stagnation och mognad inom företagets viktigaste produkt/marknadssegment, överkapacitet i produktionen på grund av kraftiga rationaliseringar, den snabba och kostsamma tekniska utvecklingen och inga tecken på en ny dominerande produktgeneration som snabbt kunde avlösa de mogna produkterna, ställde krav på strategiskt vägval för Luxor, liksom för flera andra företag i liknande situation.

Den strategi som Luxor valde var i sammanfattning följande:

- Att inleda exportoffensiv på för företaget okända nya marknader.
- Att försvara sina marknadsandelar i Sverige till priset av lägre marginaler.
- Att etablera tekniskt utvecklingsarbete och underleverantörsavtal med några multinationella branschföretag.
- Att genomföra en diversifiering in på ett nytt affärsområde – ett litet dataföretag köptes in och ABC-80 datorn utvecklades.

Mycket saknades emellertid i genomförandet av växtstrategin och dessutom ändrades förutsättningarna också på grund av yttre händelser. Detta ledde till att Luxor på mycket kort tid fick stora problem. De viktigaste faktorerna bakom Luxors utomordentligt snabba utveckling från ett välkonsoliderat, marknadsledande företag till ett "konkursbo" var följande:

- Luxors historiska fungerande affärsidé kom i grundläggande obalans.
- Basen för Luxors expansion på nya marknader förändrades genom en stor brand i företagets fabrik i Motala 1976 och det åtföljande "kriget" om den svenska marknaden (som möjligen kunde ha inträffat oberoende av branden).
- Genomförandet av exportsatsningen hade många brister.

Den kris som blev akut i början av 1979 började märkas redan våren 1978. Ägarkontroll, borgenärskontroll och facklig kontroll av hur verksamheten utvecklades hade dittills inte förekommit i nämnvärd omfattning. Under sommaren 1978 började emellertid bl. a. bankerna reagera och fick in en representant i företagets styrelse. Under hösten 1978 växte problemen men också probleminsikten hos styrelsen. Preliminära beräkningar i början av 1979 av resultatutfallet för det verksamhetsår som löpte ut den 31 augusti 1978 pekade på en förlust om drygt 100 milj. kr.

Situationen innebar en likviditetskris som direkt hotade företagets fortbestånd.

Luxor ansökte därför hos statens industriverk om statligt industrigarantilån på 50 milj. kr och hos Investeringsbanken om lån på 100 milj. kr. Lånen syftade till att ge ett sådant tillskott av rörelsekapital att verksamheten skulle kunna fortsätta t. v. i avvaktan på en mera långsiktig lösning av företagets problem. Industriverket framförde under hand vid samtidigt pågående diskussioner i regeringskansliet att frågan om statlig garanti borde prövas först i samband med en rekonstruktion av företaget. Investeringsbanken bedömde för sin del att det var uteslutet för banken att ge lån.

Intensiva överläggningar inleddes med deltagande från framför allt industri- och arbetsmarknadsdepartementen, industriverket, Investeringsbanken och Luxor. Ärendet hade hamnat hos industridepartementet den 2 februari 1979 och den 9 februari inställdes betalningarna. Därefter inleddes den rekonstruktion som beslutades i departementet (riksdagen). Tidspress och behov av snabba beslut präglade alltså situationen. Luxor stod inför ett totalt finansiellt sammanbrott inom några dagar.

Stödärendet

Kontrollerad konkurs och rekonstruktion efter ett ackord var de två huvudalternativ som diskuterades.

Investeringsbanken spelade i fallet Luxor en aktiv roll och kom att ställa såväl rekonstruktionskunnande, företagsledningskunnande som finansiella resurser till förfogande. Banken förklarade sig beredd att under vissa villkor överta förvaltningen av Luxor samt att tillhandahålla en verkställande ledning i bolaget. Villkoren var bl. a. att ägarna skulle överlåta aktierna utan vederlag, att oprioriterade fordringsägare och banker skulle acceptera ackord och att staten skulle tillskjuta riskkapital för att stärka Luxors finansiella bas och täcka ofrånkomliga förluster under en överbryggningsperiod. Detta blev också den valda lösningen.

Ackordet innebar att mindre fordringsägare fick full ersättning me-

dan de större fordringsägarna accepterade ett ackord på två tredjedelar. Luxors skulder reducerades på så sätt med ca 80 milj. kr. Ny styrelse och företagsledning tillsattes. Efter ackordet övertogs aktierna av Investeringsbanken för 1 kr och lades så småningom in i fonden för statens aktier.

Den 31 mars lades en proposition (1978/79:192) om finansiellt stöd till Luxor fram. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionens förslag att ge Luxor sammanlagt 175 milj. kr varav 100 milj. kr i kapitaltillskott och 75 milj. kr i förlusttäckningsbidrag.

Målen och motiven för den statliga insatsen redovisas inte uttryckligen i propositionen. Föredragande departementschefen redogör för bakgrunden till att ärendet kommit till departementet och hänvisar till de analyser av företagets situation som med anledning härav hade gjorts. Dessa analyser indikerade att Luxor hade betydande styrkefaktorer i form av kunnig personal, modern produktionsapparat, aktuellt produktsortiment och god marknadsposition. Förutsättningarna för att företaget skulle kunna fortleva bedömdes som goda förutsatt att en rekonstruktion såväl av den finansiella ställningen som av verksamheten snabbt och effektivt kunde genomföras.

Det framhålls i propositionen att en rekonstruktion av det här slaget är förenad med stor osäkerhet vid bedömningen av det framtida ekonomiska utfallet. Resultatprognoserna pekar på fortsatt behov av statliga medel.

Beträffande sysselsättningen hänvisas till det arbete med utarbetande av en strukturplan för den fortsatta verksamheten som just hade inletts inom Luxor. Innan detta arbete slutförts är det inte möjligt för företagsledningen inom Luxor att i ett längre perspektiv förutsäga hur utvecklingen kommer att bli inom kommunen, heter det i propositionen. Antalet sysselsatta beräknas komma att minska med ca 250 personer under 1979 genom naturlig avgång.

4.9 Sammanfattning av de statliga insatserna

I det följande redovisar vi formerna för och omfattningen av de statliga insatser som under 1970-talet har gjorts i samband med de sju studerade fallen av icke-permanent industristöd, dvs. stödet till varvsföretag, gruvföretag, stålföretag, Norrlands Skogsägares Cellulosa AB och Södra Skogsägarna AB, Datasaab AB, Hälleforsnäs Bruk samt Luxor Industri AB.

De statliga insatserna har gjorts i många olika former. I regel har de innefattat ett stödmoment, vilket dock varit mycket varierande. Ett extremfall utgörs av bidrag till att täcka kostnaderna för det mottagande företagets löpande verksamhet. Det motsatta extremfallet med obetydligt stödmoment kan vara ett statligt lån till marknadsmässig ränta eller en statlig lånegaranti. Mellan dessa båda motpoler ryms insatser i en mångfald olika former.

Staten har i flera fall gått in som ägare till olika företag. Ibland har

det skett genom att staten förvärvat aktier i företagen från tidigare ägare, men oftare genom nyteckning i samband med ökning av aktiekapitalet. Ett aktieköp innebär inte i sig något stöd till det företag som förvärvas – om priset inte är marknadsmässigt kan förvärvet möjligen innebära ett stöd till säljarna – men de statliga aktieköpen har i regel utgjort inslag i mer omfattande åtgärds- och stödprogram. Statlig nyteckning av aktier har ibland skett till nominellt värde men ibland till högre kurs. Huruvida en nyteckning inneburit ett stöd till det aktuella företaget kan vara svårt att avgöra. Det statliga aktietecknandet torde ha varit nödvändigt för att företagen skulle kunna starta eller fortsätta sin verksamhet, men detta konstaterande är inte tillräckligt för att klassificera aktietecknandet som en stödåtgärd utan endast för att beteckna det som en intervention i marknadsekonomin. Normalt väntar sig en ägare avkastning på sin investering i form av vinstutdelning och värdetillväxt, men den avkastning staten väntar sig på sina aktier torde ofta ligga i andra dimensioner.

Bidrag har i flera fall lämnats eller utlovats i förskott till att täcka väntade förluster i företagens verksamhet. Syftet har genomgående varit att styra företagens beteende bort från vad som vore företagsekonomiskt motiverat (t. ex. nedläggning). Den avsedda styrningen har varit mer eller mindre klart och detaljerat angiven.

Det är dock motiverat att generellt betrakta sådana bidrag som ersättning för hela eller delar av de mottagande företagens merkostnader för en av samhället önskad beteendeförändring (en prestation). Det icke-permanenta industristödet är i detta avseende helt jämförbart med andra former av statligt företagsstöd som t. ex. lokaliseringsbidrag, bidrag till miljöförbättrande investeringar, skattemässiga fördelar vid utnyttjande av investeringsfonder, etc.

Det har även förekommit att förlusttäckningsbidrag lämnats i efterskott. Detta kan sägas ha inneburit ett godkännande i efterskott av "pris" och "prestation" – av merkostnaden för företagets beteendeförändring.

Lån har lämnats för att finansiera företags verksamhet eller mer målinriktat för att möjliggöra någon viss investering. Beroende på lånevillkoren har sådana lån inneburit en större eller mindre subvention till mottagarna. Vissa lån har haft karaktär av villkorliga bidrag genom att de i förväg angivits kunna efterges eller avskrivas under vissa förutsättningar. Andra statliga lån av normal typ har i efterhand eftergivits och därigenom förvandlats till bidrag.

I tabellerna 4.1–4.3 redovisas de statliga insatserna i de sju aktuella fallen. Vi anger belopp i löpande priser för såväl anvisade som faktiskt utbetalade insatser. Den delvis betydande skillnaden mellan anvisat och utbetalat belopp har flera förklaringar. Den viktigaste är att ett visst belopp eller en viss garantiram tas i anspråk först successivt. Beställarstödet vid fartygsproduktion utbetalas t. ex. i omgångar allt eftersom fartyget färdigställs. Förlusttäckningsbidrag anvisas ibland för ett antal år framöver och tas i anspråk allt eftersom de förväntade förlusterna materialiseras.

Tabell 4.1 redovisar de olika insatserna – på det sätt de har benämnts

Tabell 4.1 Det icke permanenta industristödet till sju stödmottagare 1970/71–1979/80, fördelat på mottagare och stödformer. Anvisat resp. utbetalat (inom parentes) stöd i löpande priser. Milj. kr.

	Kapital-tillskott	Köp av aktier	Medels-tillskott	Förlust-täckning	Bidrag	Särskild ersätt-ning	Eftergift av lån	Infriade förlust-garantier	Villkor-liga lån	Lån	Kreditgar-antier[a]	Förlust-garan-tier[a]
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Varvsföretag	615	356	3 103	3 977	2 014		515	625	3 635	2 990	23 665	3 350
	(615)	(356)	(2 398)	(2 964)	(738)		(515)	(625)	(1 327)	(1 138)	(11 743)	(3 350)
Stålföretag[b]	1 950			1 066	863	480	500		2 355	3 068	600	
	(1 775)			(1 059)	(716)	(102)	(500)		(1 450)	(2 408)	(303)	
LKAB	375[c]		640	700	335							
	(375)		(640)	(700)	(326)							
NCB och Södra	1 100						400				300	
	(1 100)						(400)				(300)	
Luxor	100			75								
	(100)			(50)								
Hälleforsnäs Bruk[d]							47		70	50		
							(47)		(70)	(50)		
Datasaab[d]	150			226	141	45					350	
	(150)			(188)	(82)	(45)					(350)	
Summa	4 290	356	3 743	6 044	3 353	525	1 462	625	6 060	6 108	24 915	3 350
	(4 115)	(356)	(3 038)	(4 961)	(1 862)	(147)	(1 462)	(625)	(2 847)	(3 596)	(12 696)	(3 350)

[a] Siffror inom parentes anger ianspråktagen del av ramen.

[b] Avser stödet till företag inom handelsstål- och specialstålindustrin.

[c] 1/4 av 1 500 mkr till ökning av aktiekapitalet i Statsföretag för att finansiera ett investeringsprogram med huvudinriktning på ASSI, Berol Kemi, LKAB och NJA.

[d] Angivna insatser avser insatser i *samband* med uppgörelsen betr. Hälleforsnäs resp. Datasaab och innefattar i begränsad usträckning också ersättningar till andra berörda företag.

Källor: Budgetredovisning budgetåren 1970/71–1979/80, RRV
Propositioner
Riksgäldskontoret
Industriverket
Specialståldelegationen

i propositionerna – fördelade på resp. mottagare. Tabell 4.2 visar samma siffror grupperade i fyra kategorier av insatser: kapitaltillskott och köp av aktier, bidrag, lån resp. garantier. Tabell 4.3 summerar insatserna.

Sammanlagt har ca. 32,5 miljarder kr anvisats i form av kapitaltillskott (14 %), bidrag 48 %) och lån (37 %). Härav har ca 23 miljarder kr utbetalats t. o. m. juni 1980 varav i form av kapitaltillskott 19 %, bidrag 53 % och lån 28 %.

Av det utebetalade stödet har 46 % gått till varvsföretag, 35 % till stålföretag, 9 % till LKAB och knappt 7 % till NCB och Södra. De övriga tre stödmottagarna har delat på resterande 3 %.

Staten har iklätt sig garantiförpliktelser när det gäller dessa stödföretag inom en ram på totalt drygt 28 miljarder kr. Till 95 % gäller garantierna varvsindustrin där två typer av garantiutfästelser har lämnats, *dels* och till övervägande del traditionella kreditgarantier, *dels* s. k. förlustga-

Tabell 4.2 Det icke-permanenta industristödet till sju stödmottagare 1970/71–1970/80 fördelat på mottagare och huvudgrupper av stödformer. Anvisat resp. utbetalat (inom parentes) stöd i löpande priser. Milj. kr.

	Kapitaltillskott och köp av aktier (kol. 1+2)	Bidrag (kol. 3+4+5+6+7+8)	Lån (kol. 9+10)	Summa	%	Garantier[a] (kol. 11+12)
Varvsföretag	971	10 234	6 625	17 830	55	27 015
	(951)	(7 240)	(2 465)	(10 676)	(46)	(15 093)
Stålföretag[b]	1 950	2 909	5 423	10 282	32	600
	(1 775)	(2 377)	(3 858)	(8 010)	(35)	(303)
LKAB	375	1 675	–	2 050	6,3	–
	(375)[c]	(1 666)	–	(2 041)	(9,0)	–
NCB och Södra	1 100	400	–	1 500	4,6	300
	(1 100)	(400)	–	(1 500)	(6,5)	(300)
Luxor	100	75	–	175	0,5	–
	(100)	(50)	–	(150)	(0,7)	–
Hälleforsnäs[d]	–	47	120	167	0,5	–
	–	(47)	(120)	(167)	(0,7)	–
Datasaab[d]	150	412	–	562	1,7	350
	(150)	(315)	–	(465)	(2,0)	(350)
Summa	4 646	15 752	12 168	32 566	100,0	28 265
	(4 451)	(12 095)	(6 443)	(23 009)	(100,0)	(16 046)

Källor och noter: Se tabell 4.1.

Tabell 4.3 Det icke-permanenta industristödet till sju stödmottagare 1970/71–1979/80 fördelat på olika stödformer. Milj. kr i löpande priser.

	Anvisat	Utbetalat
Kapitaltillskott och köp av aktier (kol. 1+2)	4 646	4 471
Bidrag (kol. 3+4+5+6+7+8)	15 752	12 095
Lån (kol. 9+10)	12 168	6 443
Summa	32 566	23 009
Garantier (11+12)	28 265	16 046 (utfärdade)

Källa: Se tabell 4.1.

rantier eller värdegarantier. De senare innebär att staten åtar sig att enligt vissa regler täcka skillnaden mellan produktionskostnader och i framtiden erhållet försäljningspris för fartyg som varven byggt för egen räkning. Medan staten endast i ett begränsat antal fall torde behöva infria sina kreditgarantier, är värdegarantierna så utformade att de i sin helhet kommer att utnyttjas som förlusttäckningsbidrag i efterskott. Värdegarantierna är så utformade att de inte upptas i driftsbudgeten det år de utfärdas utan endast i budgetutfallet det år de infrias. De har dock kunnat användas av de mottagande varven för att redan under det år de utfärdats förbättra resultat- och balansräkningarna.

Kreditgarantiramarna har ianspråktagits endast till ca 50 %, medan värdegarantiramen är fullt utnyttjad. Inga kreditgarantiåtaganden har hittills behövt infrias, medan värdegarantier på sammanlagt 625 milj. kr har infriats under den av utredningen studerade perioden.

Till de sju stödmottagarna har gått närmare 90 % av det sammanlagda utbetalade icke-permanenta industristödet under 1970-talet.

5 Politiska orsaker till det icke-permanenta industristödets framväxt under 1970-talet

I ett tidigare kapitel har vi skisserat den ekonomiska bakgrunden till 1970-talets industristödspolitik. De ekonomiska sambanden och förändringarna är emellertid bara en del av den miljö ur vilken denna politik vuxit fram. All politik uttrycker människors värderingar och det har under de senaste decenniet skett förändringar i dessa värderingar som lett till ändrade politiska prioriteringar. Utvecklingen har varit internationell och är alltså inte unik för vårt land. Hos oss har emellertid den politiska situationen medfört vissa speciella konsekvenser vid de ändrade värderingarnas tillämpning i praktisk politik.

5.1 Samhällets ökade ansvar för människornas ekonomiska trygghet

Den materiella välfärden för medborgarna i det svenska samhället har undan för undan förbättrats. Alla svenskar har idag tillförsäkrats ett relativt sett stort mått av ekonomisk trygghet. I händelse av arbetslöshet, sjukdom eller andra svårigheter träder samhället in med hjälpåtgärder. Ingen behöver idag riskera att av ekonomiska skäl lida direkt nöd.

Det ekonomiska trygghetssystemets utbyggnad har inneburit att samhället trätt in som garant för en viss ekonomisk basstandard. Arbetstagaren är inte längre lika beroende av det ekonomiska utfallet av sin arbetsgivares – industriföretagets – ekonomiska resultat. Går företaget inte tillräckligt bra för att kunna fortsätta sin verksamhet, träder samhället in till de anställdas hjälp. Detta kan ske i flera olika former. Arbetsförmedlingen har till uppgift att skaffa nya arbeten till dem som hotas av friställning. Lyckas inte detta kan samhället gå in med socialpolitiska insatser till de arbetslösa. Det kan skapa beredskapsarbeten om arbetslösheten bedöms vara tillfällig. Det kan skapa arbete inom skyddad verksamhet, om arbetslösheten bedöms vara mera bestående. Förtidspension kan ges även av arbetsmarknadsskäl.

Samhället kan emellertid istället välja att bevara de hotade arbetstillfällena inom det nedläggningshotade företaget genom att ge ekonomiskt stöd till detta. På grund av de ofta negativa sociala värderingarna av de tidigare nämnda alternativen kan den sistnämnda möjligheten framstå som den för arbetstagaren mest tilltalande – han bereds tillfälle att fort-

sätta i "meningsfullt arbete". Direktiven till sysselsättningsutredningen, som tillsattes 1974 och alltså arbetade under den tid då det icke-permanenta och till största delen defensiva industristödet växte fram, understryker betydelsen av arbetets kvalitativa aspekter (se SOU 1979:24 sid. 649 ff). Arbetet ger social gemenskap och tillfredsställer grundläggande mänskliga behov av att utveckla och berika tillvaron. Detta har ett egenvärde, och efterhand som det materiella välståndet blivit större har arbetets sociala betydelse kommit att betonas allt mer, framhålls det.

Kvalitativa aspekter låter sig svårligen infångas i samhällsekonomiska kalkyler. Detta utesluter dock inte att ett stöd till bevarande av hotande arbetstillfällen även för statsmakterna kan framstå som det fördelaktigaste sättet att lösa ett sysselsättningsproblem.

5.2 Människornas attityder till industrins strukturomvandling

Den ekonomiska grunden till 1900-talets välfärdsökning har varit en ökning av arbetskraftens och kapitalets produktivitet. En stor del av denna ökning har uppstått genom att nya högproduktiva verksamheter tillkommit och äldre lågproduktiva lagts ned. Detta är ett sätt att beskriva den strukturomvandling som skett och dess resultat. Strukturomvandlingens innebörd har varit att produktionsfaktorerna, arbetskraft och kapital, överförts från krympande branscher och verksamheter till sådana som expanderat.

För arbetskraften har överföringen i stor utsträckning skett utan att de enskilda människorna bytt verksamhet. Problemet har istället lösts i samband med att människor trätt in på arbetsmarknaden resp. trätt ut från den. De nytillkommande yngre människorna har i stor utsträckning gått till expanderande sektorer, medan de vakanser som genom åldersavgångar uppstått inom krympande sektorer har lämnats obesatta.

Den snabba strukturomvandlingen skulle dock inte ha varit möjlig, om inte många människor bytt verksamhet. Ofta har de i samband därmed även bytt arbetsgivare och bostadsort. Deras primära drivkraft har därvid varit ambitionen att förbättra sina levnadsvillkor – sin standard och sin ekonomiska trygghet – och tron på att detta skulle lyckas. En flyttning har därvid framstått som ett medel – många gånger kanske det enda tillgängliga – att nå målet, vilket inte utesluter att flyttningen som sådan kan ha uppfattats som något negativt.

Idag är utgångsläget ett annat än förr. Den nu betydligt högre allmänna ekonomiska standarden och tryggheten gör att man har mer att förlora och mindre att vinna på ett byte av anställning och bostadsort. Flera förändringar i samhället – och den diskussion som förts kring dessa – gör att tron på framgång vid en flyttning är betydligt svagare idag och att en eventuell motvilja mot flyttning kan få starkare inflytande än förr på ställningstagandet.

En stor del av industrins sysselsatta bor idag i egna småhus. Detta

gäller särskilt på mindre orter. Att utan ekonomiska förluster sälja sin villa när ortens dominerande industri råkat i kris och att efter en försäljning och flyttning uppnå sin tidigare boendestandard torde vara näst intill omöjligt.

I alltmer ökad utsträckning arbetar båda makarna utanför hemmet. När ett företag råkar i kris är det dock i regel bara den ena makens sysselsättning som är hotad. Detta innebär att man vid en flyttning skulle behöva släppa den relativa trygghet som arbete för åtminstone den ena maken innebär. Möjligheterna att efter en flyttning hitta nya likvärdiga eller bättre arbeten för två makar är givetvis mindre än möjligheterna att hitta ett sådant arbete.

LO:s solidariska lönepolitik har lett till reducerade löneskillnader inom LO-kollektivet. Detsamma gäller den progressiva statliga inkomstbeskattningen. Möjligheterna att genom flyttning och arbetsbyte förstärka sin inkomst har därigenom kommit att kraftigt beskäras. Till detta skall läggas att ett par av krisbranscherna (gruvorna och varven) hör till dem som har det högsta löneläget inom industrin.

Vi har idag inte några stora expanderande arbetsmarknadssektorer. Industrins sysselsättning har trendmässigt minskat sedan slutet av 1960-talet. Den offentliga sektorn har hittills expanderat kraftigt men detta kan inte fortsätta i samma takt framöver. Det finns alltså inte samma stora efterfrågan på arbetskraft som tidigare, även om efterfrågan ingalunda saknas helt. Samtidigt har det på ett hårdhänt sätt uppenbarats för många att näringslivets strukturomvandling är en kontinuerlig process och inte en engångsoperation. Byggsektorn, varven och stålverken – några av de branscher som under efterkrigstiden sugit upp en stor del av den arbetskraft som friställts från andra branscher – har idag svårigheter och skär ner antalet anställda. Någon garanterad fullständig anställningstrygghet kan man inte uppnå genom att övergå från en krympande näringslivssektor till en för tillfället expanderande.

Principer för turordningen vid friställning av arbetskraft har fastlagts i lagen om anställningsskydd. Enligt dessa principer, som dock är enbart dispositiva och visat sig vara svåra att praktiskt tillämpa vid större nedläggningar eller neddragningar av sysselsättningen, skall den sist anställde först friställas. Längre anställningstid ger större anställningstrygghet. Den som byter anställning kan inte tillgodoräkna sig anställningstiden hos sin förre arbetsgivare utan måste "börja om från början". Han får en relativt otrygg situation hos sin nya arbetsgivare.

Den höjda ekonomiska standarden och den ökade ekonomiska tryggheten har lett till att icke-ekonomiska aspekter på människornas situation fått ökad betydelse. Begreppet livskvalitet har myntats och blivit alltmer centralt. Möjligheterna till umgänge med släkt och vänner, föreningsliv, fritidsaktiviteter etc. värdesätts allt mer. Det är uppenbart att en flyttning inte bara medför ett visst ekonomiskt risktagande utan även kan medföra att man förlorar många komponenter i "livskvaliteten" och går mot ovissa möjligheter att på nytt bygga upp någonting motsvarande.

Människornas benägenhet att medverka till samhällets strukturomvandling genom att flytta till de lediga arbetena är alltså idag av flera

skäl långt mindre än den tidigare varit. Samtidigt har det visat sig svårt att skapa något större antal nya arbetstillfällen inom industrin och framför allt att utforma dem så att de motsvarar de arbetslösas kvalifikationer och önskemål. Det är svårt att lokalisera dem till orter eller regioner med arbetslöshet. Nya verksamheter inom framtidsinriktade branscher ställer därtill ofta krav på helt andra yrkeskunskaper än de verksamheter som lagts ner, och övergång förutsätter därför omskolning.

Politiker i alla partier förefaller att vara medvetna om önskvärdheten av en fortsatt strukturomvandling på lång sikt, men även att vara mycket lyhörda för strukturomvandlingens kortsiktigt negativa effekter på arbetsmarknaden. Ambitioner att höja omvandlingstakten kan förstärka den nuvarande till synes paradoxala situationen med samtidig brist och överskott på arbetskraft. Efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden matchar inte varandra. Detta problem kan inte lösas snabbt genom drastiska ingrepp, utan det måste ske genom en successiv anpassning. Men strukturproblem som berör stora arbetsplatser kan bara lösas genom stora grepp.

5.3 Människorna och politiken

Människornas insikter i det politiska systemets funktionssätt har ökat under de senaste decennierna. Den ökade bevakningen av politiska frågor i massmedia, i första hand radio och TV, torde vara den viktigaste förklaringen härtill. Människor har i ökad utsträckning kommit underfund med att politiska frågor är komplicerade, att många olika aspekter skall vägas samman till ett ställningstagande, att man därvid ofta inte har någon entydig ledning av de politiska partiernas program, och att därför olika grupper av väljare har möjligheter att påverka partiernas agerande i konkreta frågor.

Det är naturligt att man utnyttjar dessa möjligheter. Det är lika naturligt att varje väljare därvid i första hand bevakar sina egna intressen och att han, mot bakgrund av en allmän osäkerhet om framtiden, främst beaktar de kortsiktiga konsekvenserna av olika alternativ. Det vore orimligt att begära att enskilda väljare på egen hand skulle kunna överblicka långsiktiga konsekvenser för samhället i ekonomiska och andra avseenden eller kunna avväga dem mot sina egna värderingar.

Den enskilde väljaren står dock i regel inte ensam inför de politiska frågorna. Dagens svenska samhälle kännetecknas av att väljargrupper med gemensamma intressen är väl sammanslutna i organisationer som försett sig med expertkunskap på relevanta områden. Med sina experters hjälp kan organisationerna analysera lagda utredningar och förslag, göra motutredningar och presentera alternativa förslag. Som exempel härpå inom näringslivet kan nämnas de fackliga organisationernas löntagarkonsulter och deras arbete. Resultatet av denna utveckling har emellertid inte blivit ett ökat expertvälde utan snarare en mer realistisk syn på experternas roll. Det har blivit mer uppenbart än tidigare att varje förslag måste utgå från vissa förutsättningar och värderingar och att det inte är experternas sak att precisera dessa.

Ansvaret för att övergripande värderingar och avvägningar görs måste i första hand vila på de politiska partiernas ledningar och centrala organisation. Den politiska jämviktssituationen synes emellertid ha lett till att politikerna inte förmått att axla detta ansvar. Situationen har utgjort en god grogrund för en industripolitik bestående till stor del av riktade defensiva stödåtgärder till olika krisdrabbade företag och branscher.

5.4 Den parlamentariska situationen i Sverige

5.4.1 *Jämviktsläget i väljarkåren och riksdagen*

Röstfördelningen i riksdagsvalen har under 1970-talet varit relativt jämn mellan de två politiska blocken. I många valdistrikt har den relativa röstövervikten för det ena eller det andra blocket varit mycket liten, och redan en ytterst marginell ändring av röstfördelningen skulle ha påverkat mandatfördelningen. Denna balans torde tvivelsutan påverka partiernas agerande både i riksdagsarbetet och i valarbetet. Även om i dagens politiska läge det ej är möjligt att entydigt definiera dessa olika block, har resonemanget ovan i stort dock fortfarande relevans.

Partiarbetet inför ett val har flera dimensioner. En sådan är naturligtvis den direkta valpropagandan på det lokala planet. En annan är partiprogrammets innehåll – det är särskilt angeläget att programmet appellerar till väljarna i regioner där valutgången är oviss. En tredje dimension är partiets praktiska agerande i riksdagen – det gäller att under tiden fram till nästa val visa att man vill göra något konkret för väljarna och att därvid utforma förslagen så att deras konsekvenser blir möjliga att identifiera för berörda väljargrupper. Särskilt angeläget är detta i de valdistrikt där mandatfördelningen i nästa val är mest osäker.

Mandatfördelningen i riksdagen har sedan 1973 inneburit att de båda politiska blocken varit i stort sett jämnstarka. Sammanhållningen inom det block som haft regeringsmakten har därigenom varit mycket viktig – det har inte funnits utrymme för avhopp från enstaka riksdagsmän i ärenden som bedömts vara politiskt väsentliga.

Vid riksdagens behandling av frågor med speciellt intresse för någon viss del av landet riskerar den enskilde riksdagsman som företräder den landsdelen att hamna i en besvärlig lojalitetskonflikt. Svenska riksdagsmäns lojalitet mot partierna är stor, men det förekommer att lokalpolitiska överväganden väger tyngre för enskilda riksdagsmän än partiernas officiella värderingar.

När regeringen skall utarbeta sin proposition i ett ärende och lägga fram den för riksdagen, styrs naturligtvis propositionens allmänna inriktning av regeringspartiets (-partiernas) grundvärderingar och fastlagda program. Det är dock inte alltid i förväg självklart vilken huvudinriktning propositionen skall få. Många olika politiska ambitioner skall tillgodoses och i ett enskilt ärende kan man välja att prioritera den ena eller den andra. I ett läge där partisammanhållningen är väsentlig ligger det nära till hands att utforma förslagen så att risken för avhopp minimeras, dvs. så att berörda lokala intressen i möjligaste mån tillgodoses eller åtminstone inte motverkas.

När ett större företag eller en hel bransch råkar i kris, och det blir aktuellt att överväga statliga åtgärder till hjälp för de krisdrabbade, är det i regel någon viss del av vårt land som drabbas hårdare än landet i övrigt. Jämviktsläget i riksdagen bäddar för lösningar som i stor utsträckning tillgodoser lokala intressenters krav.

5.4.2 *Den nya riksdagen*

I den gamla riksdagen hade andra kammarens ledamöter en mandatperiod av fyra år, och lika lång tid förflöt mellan riksdagsvalen. Första kammaren hade en mandatperiod på åtta år, dess ledamöter utsågs genom indirekta val, och kammarens förnyelse skedde successivt. I den nya riksdagen är mandatperioden reducerad till tre år, och val sker vart tredje år.

Huvudmotivet för riksdagsreformen var att riksdagens sammansättning skulle bättre motsvara folkets aktuella partifördelning. Detta syfte har obestridligen uppnåtts. Det synes dock klart att ändringen av riksdagens valordning och reduceringen av mandattiden lett till att politiska beslut vars resultat är märkbara på kort sikt kommit att mer än tidigare prioriteras på mer långsiktiga åtgärders bekostnad.

Enligt de nya grundlagarna har det s. k. kommunala sambandet tillkommit. Riksdagsval och kommunalval sker numera samtidigt, medan de tidigare skedde vid skilda tidpunkter. Den politiska debatten både före och efter reformen har i första hand uppehållit sig vid frågan huruvida samordningen medfört att kommunalvalet kommit att påverkas mer av rikspolitiska frågor och ståndpunktstaganden än av lokala frågor. Den riktade industristödspolitikens utformning tyder dock på att det kan finnas en påverkan även i motsatt riktning. Riksdagsbehandlingen av frågor med primär anknytning till någon del av landet kan påverkas mer av överväganden inför kommunalvalet än av de rikspolitiska partiprogrammens innehåll.

5.5 Politikens form och innehåll

Ambitionerna inom den ekonomiska politiken har blivit alltmer flerdimensionella. Man bedriver industripolitik, regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, fördelningspolitik etc. Ju fler dimensioner man samtidigt observerar och mäter effekter i, desto svårare är det att hitta generella åtgärder som i alla avseenden ger önskade effekter. Man frestas att istället tillgripa selektiva riktade åtgärder som åtminstone ytligt sett förefaller uppnå ett av målen utan bieffekter på de andra.

Det torde vara motiverat att tala om en hierarki bland de politiska dimensionerna. Några av dem är underordnade de övriga och fungerar främst som medel att nå uppsatta mål i de överordnade dimensionerna. T. ex. tyder åtskilligt på att industripolitiken varit och är underordnad fördelningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Enligt traditionella politiska värderingar är industrins viktigaste uppgift i samhället att pro-

ducera varor som konsumenterna efterfrågar och att ge de därvid sysselsatta en skälig ersättning för deras insatser. I denna ersättning inräknas då arbetskraftsanknutna skatter och avgifter till samhället. Emellertid synes i rådande arbetsmarknadssituation sysselsättningen i sig framstå för många politiker som en allt viktigare uppgift för industrin. Företagens lönsamhet och ägarnas ersättning är i sig av mindre intresse, liksom även förändringar däri. Om lönsamheten inom svagare delar av industrin försämras så kraftigt att företagen hotas av utslagning och inte längre på egen hand förmår att fullgöra sina primära uppgifter, måste samhället ingripa med stödåtgärder. Eftersom generellt samhällsstöd innebär att resurser överförs från de sysselsatta till företagen och i lönsamma företag till deras ägare, talar fördelningspolitiska skäl mot generella stödåtgärder. Man ger istället enbart de behövande företagen så mycket stöd som krävs för att de skall kunna leva vidare.

Jämviktsläget i riksdagen och regeringens därmed sammanhängande svaghet torde ha lett till prioritering av snabbverkande riktade stödåtgärder. En stark regering, som kan räkna med att sitta kvar i flera år, har lättare att våga satsa på generella mer långsiktiga åtgärder.

Kortsiktiga statsfinansiella skäl synes likaså ha talat till förmån för riktade stödåtgärder, eftersom sådana för stunden är billigare än generella åtgärder som har samma kortsiktiga effekter.

6 Effekter av icke-permanent industristöd

6.1 Kapitlets ambitionsnivå

Man ställs inför flera besvärliga mätproblem när man försöker redovisa och utvärdera effekterna av det icke-permanenta industristödet. Innan vi ger oss i kast med denna uppgift skall vi något diskutera dessa problem.

Såväl en kartläggning som en utvärdering förutsätter att man hade kunnat fatta ett annat beslut och att detta hade lett till en annan händelseutveckling än den faktiska. Vilket alternativt beslut skall man då jämföra med? Ett möjligt alternativ till gjorda stödinsatser är givetvis det s. k. noll-alternativet, dvs. att man inte givit något stöd – att riksdagen hade avslagit regeringens proposition i ärendet. Det är emellertid i flera fall sannolikt att regering och riksdag i så fall hade vidtagit andra åtgärder för att eliminera en del konsekvenser av det uteblivna stödet, som man uppfattat som negativa för samhället. Vilka dessa åtgärder skulle ha blivit framgår helt naturligt inte av tillgänglig information. De hade kanske inte inneburit ett industristöd utan i stället varit av t. ex. arbetsmarknads- eller regionalpolitisk art.

En kartläggning av stödbeslutets effekter förutsätter att resultatet av detta beslut kan isoleras från effekterna av andra förändringar i stödmottagarens omvärld. I praktiken kan detta vara näst intill omöjligt. Hur mycket har t. ex. sysselsättningsutvecklingen i ett företag eller en bransch påverkats av en stödåtgärd och hur mycket av en samtidig förändring i konjunkturläget eller i Sveriges internationella konkurrenskraft? Vid marginella stödinsatser kan en sådan uppdelning teoretiskt göras med hjälp av en kontrollgrupp, bestående av företag som inte fått stöd men i övrigt har samma karakteristika som stödets mottagare. I verkligheten finns dock sällan någon sådan kontrollgrupp. Många av de stödinsatser som utredningen har att studera kan för övrigt knappast betecknas som marginella.

En utvärdering kan utformas som en jämförelse mellan uppoffring och resultat. Lönade sig stödet samhällsekonomiskt? Hur mycket kostade varje räddat arbetstillfälle? etc. En sådan utformning möjliggör jämförelse mellan olika stödformer eller mellan insatser inom skilda branscher eller regioner, eftersom bedömningen sammanfattas i ett enda mått på lönsamhet eller kostnader. Givetvis förutsätter detta att konsekvenserna av stödåtgärderna kan uttryckas eller sammanfattas i ett sådant mått.

Utvärderingen kan också utformas mindre ambitiöst som en jämförelse mellan väntat och faktiskt utfall. Blev konsekvenserna i olika avseenden de som förutsågs när beslutet togs? En sådan förenklad utvärdering medger inte jämförelse med andra stödformer eller andra sätt att använda resurser. Den ställer å andra sidan mindre krav på data. Dock förutsätter även denna mindre ambitiösa utvärderingsform att det väntade resultatet, målet, är klart angivet i beslutsunderlaget. I industristödspropositionerna har dock målet eller målen ofta varit vagt angivna – något som av taktiska eller andra skäl kan vara väl motiverat för förslagsställaren eller beslutsfattaren. Exempelvis har i flera fall målet angivits vara att förhindra eller fördröja sysselsättningsmässigt oacceptabla neddragningar i en bransch eller ett företag eller att möjliggöra en omstrukturering som på sikt kan ge lönsamhet. I sådant fall kan man på sin höjd konstatera om stödbeslutets effekter gått i önskad riktning – varje mer preciserad värdering måste bli subjektiv.

Merparten, såväl antals- som beloppsmässigt, av de icke-permanenta stödåtgärderna har satts in under de senaste åren. Deras långsiktiga effekter har helt naturligt ännu inte mognat fram. De i utredningens direktiv framförda önskemålen om en utvärdering av industristödet inte bara på kort sikt utan även på lång är därför svåra att uppfylla. Detta medför tyvärr att den utvärdering som idag kan göras blir ofullständig och osäker.

En stödåtgärd som tidigare vidtagits kan idag framstå som mindre väl utformad eller avvägd mot bakgrund av nuläget och händelseutvecklingen efter åtgärdens vidtagande. Ett sådant konstaterande är emellertid inte alltid relevant vid en utvärdering annat än i form av ett rent teoretiskt resonemang. Mer relevant är frågan huruvida åtgärden borde ha utformats på annat sätt mot bakgrund av information som förelåg vid beslutstidpunkten eller som då hade kunnat införskaffas.

Konsekvenserna av en åtgärd kan liknas vid ringar på vattnet. Effekter av ett beslut i ett industristödsärende uppstår inte bara inom det företag eller den bransch som får eller skulle fått stödet. Givetvis får beslutet effekter även för de delar av samhället som har direkt anknytning till stödets mottagare – ägarna, de anställda, långivare, kunder, leverantörer osv. Om mottagaren är ett större företag eller en geografiskt koncentrerad bransch, får beslutet konsekvenser i första hand inom den region där mottagaren har sin verksamhet. Fortsatt eller ökad sysselsättning inom ett företag eller en bransch eller på en ort kan, åtminstone på kort sikt, innebära minskad arbetslöshet där. Det finns dock risk för att problemen därigenom bara flyttas till ett annat företag, bransch eller ort, där man bedriver konkurrerande tillverkning. På längre sikt kan följden bli minskad överföring av arbetskraft till andra näringslivssektorer med högre produktivitet och större internationell konkurrenskraft. Stödet kan dock leda till bättre utnyttjande av redan uppbyggd infrastruktur i samhället. Givetvis skulle denna skisserade konsekvensbeskrivning kunna byggas ut ytterligare. Samhällsekonomiska kalkyler av cost-benefit-typ utgör försök att beräkna en åtgärds nettoeffekt för hela samhället.

I de följande avsnitten av detta kapitel skall vi först diskutera utveck-

lingen för stödets mottagare efter besluten i stödärendena. Utvecklingen i olika dimensioner redovisas och jämförs därvid med de mål som angivits för åtgärderna. Därefter diskuteras effekterna för dem som har direkta intressen i de företag som fått stöd. Jämförelsen sker därvid i första hand med ett sannolikt utfall av nollalternativet. Därefter skall redovisas några försök att i kalkyler beskriva och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av dels enskilda stödinsatser, dels hela stödverksamheten. De använda modellerna är så uppbyggda att de innefattar konsekvenserna av sannolika alternativa åtgärder. I kapitlets senare delar diskuteras några speciella effekter av industristödet som särskilt nämnts i utredningens direktiv, bland annat risken för konflikt med vissa internationella åtaganden.

De iakttagelser utredningen gör när den i fortsättningen av detta kapitel studerar utvecklingen efter statens beslut att ge eller inte ge stöd beror kanske inte helt eller alltid av beslutet i stödärendet. Effekterna av detta beslut har inte kunnat renodlas. Mot bakgrund av utredningens i kapitel 1 redovisade framåtriktade syn på sitt uppdrag framstår dock inte detta som en allvarlig svaghet i utredningens analys. När utredningen övergår till att diskutera brister och förtjänster i den nuvarande näringsstrukturpolitiken för att förbättra situationen, framstår det som mindre väsentligt hururvida effekterna orsakats av det icke-permanenta industristödet eller andra faktorer.

6.2 Utvecklingen för stödföretagen efter besluten i stödärendena

Översikt

I flertalet av de studerade fallen har grundproblemen ännu inte fått sin lösning. Detta behöver i och för sig inte betyda att de gjorda insatserna varit felaktiga eller otillräckliga, eftersom så kort tid gått sedan de vidtagits att de fulla effekterna ännu inte mognat fram. Men i några fall har man mycket sent börjat ett konstruktivt arbete på att lösa problemen.

De problem som vållats av strukturkriserna inom varven, handelsstålverken och järnmalmsgruvorna är inte lösta. Längst synes man ha kommit inom varvsindustrin. Där har verksamheten minskats väsentligt, och neddragningarna fortsätter. Detta ha underlättats av att anläggningarna ligger inom regioner med en relativt stor och differentierad arbetsmarknad. En viss flexibilitet hos anläggningarna har bidragit till att man med framgång kunnat övergå till att producera plattformar för offshore-industrin. Bekymren är betydligt större för de båda andra krissektorerna. Man kan befara att dessa inte kan göras långsiktigt konkurrenskraftiga på den internationella marknaden. Stora problem möter i en sådan situation när det gäller att ge företagens verksamhet en annan mera lovande inriktning eller att finna annan sysselsättning inom regionerna för deras nuvarande anställda.

Av de specialstuderade krisföretagen har två, Hälleforsnäs Bruk och Datasaab, infogats i expansiva storkoncerner inom det privata närings-

livet. De båda har därigenom upphört att vara självständiga enheter, men utsikterna för en fortsättning av deras verksamhet synes ha förbättrats. De övriga, Luxor och skogsägareföretagen, är fortfarande förlustföretag. Luxor försöker minska beroendet av TV-marknaden genom satsningar som hittills förefaller relativt lovande, men företagets relativt begränsade resurser kan försvåra en fortsatt omstrukturering på egen hand. De båda skogsägareföretagen är i färd med att förbättra resultaten genom att avveckla förlustenheter, men speciellt i NCB:s fall motverkar man därigenom en del av de uppgivna syftena för stödinsatserna.

NCB och Södra Skogsägarna

Det statliga ägareengagemanget i NCB våren 1979 syftade till att möjliggöra en strukturomvandling i "ordnade former" och till att NCB skulle kunna diskutera strukturförändringar med privata skogsbolag utan att i finansiellt avseende ha kniven på strupen. Sommaren 1980 presenterade NCB:s nya koncernledning en strukturplan som innebar bl. a. en krympning av koncernens industriella verksamhet. På grund av fortsatta förluster, behov av nedskrivningar av bokförda värden på anläggningar och aktier samt behov av investeringar begärde koncernledningen att ägarna skulle göra betydande ytterligare kapitaltillskott.

En av hörnstolparna i strukturplanen var ett samarbete mellan Modo och NCB i Örnsköldsviksområdet. NCB:s olönsamma massafabriker i Hörnefors och Köpmanholmen skulle läggas ned och en del av den friställda arbetskraften skulle få nytt arbete vid ett av de båda företagen gemensamt ägt finpappersbruk i anslutning till Modos massafabrik i Domsjö. Under hösten 1980 meddelade dock Modo att man dragit sig ur detta projekt. De samtidigt pågående förhandlingarna om kapitaltillskott till NCB från ägarna gav inte heller något resultat, i första hand beroende på motstånd från skogsägarna.

Därmed var NCB:s struktur- och lönsamhetsproblem desamma hösten 1980 som våren 1979. Företagets resultat och likviditet var sådana att konkursbotet åter var akut. Efter hårda interna motsättningar och segslitna förhandlingar beslöt regeringen i början av december 1980 att till vårriksdagen 1981 framlägga förslag om ytterligare statliga insatser för att rädda NCB från konkurs. Finansiellt innebar förslaget en rekonstruktion där det gamla aktiekapitalet skulle skrivas ner till noll och där de enskilda skogsägarna skulle erhålla nya B-aktier med begränsad rösträtt i utbyte mot sina fordringar i form av industribevis. Staten skulle gå in med 300 milj. kr i nytt aktiekapital och 100 milj. kr som lån. Statens engagemang förutsatte att NCB:s förlustbringande anläggningar i Hörnefors, Köpmanholmen och Johannedal skulle läggas ned eller avyttras "så snart som möjligt med hänsyn till gällande arbetsrättsliga lagstiftningar".

För att förhindra konkurs i avvaktan på riksdagens beslut gav Investeringsbanken NCB ett tillfälligt lån på 100 milj. kr – dock först sedan regeringen garanterat lånet genom att utnyttja en garantiram avsedd för s. k. industrigarantilån till i första hand små och medelstora företag med utsikter att nå lönsamhet. Riksdagen antog i maj 1981 huvuddelen av

propositionen. Dock bifölls med stöd av en folkpartiriksdagsman från Norrland ett socialdemokratiskt motionsyrkande att anläggningen i Hörnefors skulle hållas i drift åtminstone till hösten 1981 i avvaktan på ytterligare utredningar om dess överlevnadsmöjligheter.

Södra Skogsägarna har lagt ner eller avyttrat vissa mindre anläggningar och detta väntas fortsätta under 1981, varigenom driftsresultatet förbättras. Företaget har de senaste åren tvingats till kostnadskrävande import av skogsråvara, vilket inverkat negativt på resultatet för marginella fiberförbrukande anläggningar. Företagets stora bekymmer är dock den stora räntebördan, som inte påverkats av de hittills genomförda eller aviserade strukturförändringarna. Företagets resultat blev 1980 en förlust på ca 100 milj. kr, och för 1981 väntas en förlust av samma storleksordning.

Varvsföretagen

Att det statliga stödet till varvsindustrin delvis fått formen av tillskott av aktiekapital har medfört att huvuddelen av den kvarvarande svenska varvsindustrin nu är samlad i en helt statsägd varvskoncern med Svenska Varv AB som moderbolag.

Efter beslutet att acceptera kapacitetsökningar hos varven ökade deras sysselsättning från 29 000 personer 1973 till som mest 32 000 personer 1975. Därefter har den successivt minskat och uppgick 1980 till knappt 20 000 personer.

Nyproduktionen av fartyg i Göteborg har successivt koncentrerats till Arendalsvarvet. Fartygsbyggandet upphörde vid Lindholmen 1976 och vid Eriksberg 1979. I övrigt har några större svenska varv inte lagts ned under 1970-talets senare hälft.

Varvens saluvärde ökade från 4,1 miljarder kr till ca 6 miljarder kr per år 1975–1977 men sjönk 1978 till 5,1 miljarder kr. Förädlingsvärdet ökade successivt från 1,8 miljarder kr 1973 till som mest 3,3 miljarder kr 1977 för att 1978 sjunka till 2,9 miljarder kr. Detta innebär att förädlingsvärdets andel av saluvärdet ökade från 45 % 1973 till 56 % 1977–78. Andelsförändringen kan ses som ett uttryck för att varven vid bristande orderingång "tagit hem" olika tillverkningar och arbetsmoment från tidigare underleverantörer och entreprenörer för att hålla den egna arbetsstyrkan sysselsatt. Varvens produktionsminskning har alltså drabbat underleverantörerna hårdare än dem själva. Produktivitetseffekterna härav är svåra att överblicka.

Tonnagemässigt låg de svenska varvens fartygsleveranser 1973–1975 på ca. 4,5 miljoner tdw per år, nådde 1976 rekordsiffran 5,1 miljoner tdw men har sedan sjunkit till 4,2 miljoner tdw 1977, 2,2 miljoner tdw 1978 och 1,1 miljoner tdw 1979. Nedgången är alltså betydligt större än kapacitetsneddragningen. Även internationellt har varvens produktion minskat, dock inte lika markant som i Sverige. Sveriges andel av världens fartygsbyggande har därigenom reducerats något.

Svenska Varv AB framlade 1979 en strukturplan. Enligt den marknadsbedömning som ingår i denna skulle koncernens möjliga lönsamma marknadsvolym uppgå till ca 5 miljoner arbetstimmar per år i början av

1980-talet och 6–7 miljoner arbetstimmar per år mot slutet av 1980-talet, om koncernens satsningar blir framgångsrika och leder till marknadsgenombrott. Även denna optimistiska bedömning ligger avsevärt lägre än koncernens nuvarande produktionsvolym, som var 12 miljoner arbetstimmar 1979 och 10,4 miljoner arbetstimmar 1980.

Strukturplanen har i huvudsak accepterats av riksdagen våren 1980. Den innebär en fortsatt kraftig minskning av varvskapaciteten samt en omorientering av en stor del av den kvarvarande kapaciteten till andra produktionsområden och en specialisering mellan varvsenheterna inom koncernen. Uddevallavarvet skall även i fortsättningen bygga stora lastfartyg i ungefär oförändrad omfattning, Kockums fartygsproduktion skall skäras ner och inriktas mot gas- och andra specialfartyg medan övrig kvarvarande kapacitet vid varvet skall beläggas med alternativ produktion. Öresundsvarvet skulle enligt planen helt avvecklas, men riksdagen beslöt att det skulle drivas vidare med reducerad personalstyrka. Arendalsvarvet skall ägna sig åt att bygga borrplattformar och andra produkter för offshoreindustrin samt annan alternativ produktion. Fartygsproduktionen vid Arendal avslutas under 1980, vilket innebär att man sätter punkt för skeppsbyggeriet i den gamla varvsstaden Göteborg, som ännu för något decennium sedan var ett av världens största skeppsbyggnadscentra.

Riksdagen uttalade vid sitt beslut våren 1980 att det var särskilt viktigt att ägaren – staten – klart markerade den tidpunkt då lönsamhetskravet måste vara uppfyllt. Målsättningen var att Svenska Varv-koncernen skulle vara lönsam senast 1985, och Svenska Varv AB hade att uppnå detta mål. Ytterligare statligt stöd kunde inte emotses för denna period, och förlustbringande verksamheter förutsattes bli avvecklade i den takt förutsättningarna krävde.

Riksdagens beslut om Öresundsvarvet våren 1980 avvek från regeringens förslag. Beslutet byggde på en inom Öresundsvarvet utarbetad plan, enligt vilken varvets förluster under år 1980–82 beräknades uppgå till sammanlagt 203 milj. kr. Fr. o. m. 1983 bedömdes verksamheten visa vinst. Resultatet för 1980 blev en förlust på 344 milj. kr och enligt Svenska Varvs analys kunde ytterligare mycket stora förluster emotses 1981–84. Orsakerna till avvikelserna från planen var främst svåra effektivitetsproblem, som medfört att produktionskostnaderna helt hade felbedömts, samt att man tvingats ta nya order till ogynnsamma priser för att hålla de anställda sysselsatta. I kombination hade de båda faktorerna medfört att priserna i flera fall inte ens täckt de rörliga produktionskostnaderna. Svenska Varvs styrelse beslöt därför i början av 1981 på nytt att Öresundsvarvet skulle avvecklas senast vid utgången av 1983.

Regeringen föreslog därför riksdagen bl. a. att Svenska Varv skulle erhålla 672 milj. kr som ägartillskott för att täcka kostnaderna för nedläggning av Öresundsvarvet under första halvåret 1983. Detta kombinerades med omfattande insatser för att skapa annan sysselsättning inom Landskronaregionen. Bl. a. har Svenska Varv tillsammans med berörda kommuner och några privata företag bildat Landskrona Finans AB i detta syfte. Förslaget, inklusive nedläggningsbeslutet, antogs av riksdagen. Beslutet innebär nedläggning även av Sölvesborgs Varv samt ned-

skärningar i sysselsättningen vid Kockums och Karlskronavarvet. Sammanlagt skall sysselsättningen inom Svenska Varv-koncernen minskas med ytterligare 4 800 personer under de närmaste åren, varav 2 600 i Landskrona, 200 i Sölvesborg, 1 500 i Malmö och 500 i Karlskrona.

Under slutet av 1979 och 1980 nådde Svenska Varv marknadsgenombrott inom offshore-sektorn och kunde teckna ett antal stora order som täcker självkostnaderna. Totalt har koncernen de två senaste åren tecknat order på offshore-produkter för ca 2,7 miljarder kr. Medan de första beställningarna avsåg licenstillverkning av utländska konstruktioner, har koncernen nu fått order även på tre plattformar av egen konstruktion.

Arbetet med att utveckla och sälja alternativ produktion – prefabricerade fabriksanläggningar etc. – har hittills varit betydligt mindre framgångsrikt. Det finns intresse hos olika köpare för produkter av detta slag, men konkurrensen är hård mellan ett stort antal tillverkare. Bland dessa finns flera varv i andra länder, som liksom de svenska försöker ändra sin produktionsinriktning. Till följd av ojämnhet i orderingången placerades vid årsskiftet 1980–81, trots den under 1980 fastlagda produktionsinriktningen, en beställning för offshore-sektorn vid Kockums.

I samband med riksdagens behandling av varvspropositionen våren 1981 förekom pressuppgifter om att en total nedläggning av Kockums börjat diskuteras inom Svenska Varvs ledning. Varvets orderstock är för liten, och de order som erhållits har tagits till så ogynnsamma priser att de medel som varvet tilldelats för förlusttäckning t. o. m. 1984 blir helt förbrukade redan under 1981. Resultatprognosen har senare bekräftats av företrädare för Kockums.

LKAB

Redan när beslutet om finansiell rekonstruktion av LKAB togs 1979 stod det klart att förluster var att vänta under de närmaste åren. Företaget väntades visa ett positivt resultat först framemot 1983. Riksdagen utfäste sig också att täcka förluster under de tre åren 1979, 1980 och 1981 genom sitt principbeslut om villkorslån inom en ram av 1 100 milj. kr.

Utvecklingen under 1979 innebar för LKAB ökade leveranser och ökad produktion men fortsatt låga malmpriser. Trots en resultatförbättring på 200 milj. kr blev förlusten därför 490 milj. kr. Förlusten täcktes till större delen genom statligt bidrag.

För 1980 hade LKAB – i en mera optimistisk bedömning än den som gällde 1978–79 – hoppats på en kraftig resultatförbättring. Förlusten blev emellertid ca 320 milj. kr, vilket var drygt 200 milj. kr mer än vad man hade räknat med. För 1981 väntas resultatet bli ännu sämre – en förlust på ca 750 milj. kr. Det är LKAB:s strukturproblem i kombination med konjunkturnedgången inom stålindustrin som fått oförutsett djupgående verkningar. LKAB:s leveranser av järnmalmsprodukter minskade 1980 till 21 miljoner ton, ca 6 miljoner ton mindre än 1979. Framför allt var det tillverkningen av kulsinter, den mest konjunkturkänsliga produkten, som skars ned. Planerade leveranser 1981 uppgår

till 20,5 miljoner ton. Riksdagen har våren 1981 beviljat LKAB ett ägartillskott på 1 090 milj. kr för att täcka 1980 och 1981 års förluster. Trepartiregeringen uttalade våren 1981 sin avsikt att under budgetåret 1981/82 förelägga riksdagen förslag om en finansiell rekonstruktion av LKAB och om reduktion av LKAB:s kostnader för järnvägstransport av malm.

Med ovan angivna lösa målkonturer för handen och de redan i förväg gjorda utfästelserna om att täcka uppkommande förluster i åtanke kan bara konstateras att det inte föreligger någon bristande överensstämmelse mellan uttalade mål för och hittillsvarande utfall av statens stödinsatser för LKAB. Företagsledningen strävar att förbättra resultatet genom fortsatta rationaliseringar inom gruvrörelsen. Dessa innebär avsevärda ytterligare personalreduktioner – inom järnmalmsverksamheten har antalet sysselsatta minskat med 1 400 personer mellan 1976 och 1980. Givetvis får detta svår negativa konsekvenser för de båda kommunerna Kiruna och Gällivare, där LKAB direkt svarar för 36 resp. 20 % av den totala sysselsättningen och indirekt betyder ännu mycket mer.

Slutsatsen i Strukturutredning LKAB 1978 var att "LKAB:s möjligheter att fortleva som betydande järnmalmsföretag under lång tid framöver är goda". Riskerna är emellertid relativt stora för en ogynnsam utveckling av någon eller några av de faktorer som är avgörande för företagets resultat. Bland dessa kan nämnas den europeiska stålproduktionen, sjöfraktpriserna, LKAB:s brytningskostnader vid brytning på allt större djup och valutakurserna. Betydelsefulla är även avsättningsmöjligheterna för den utökade produktionen av kulsinter i Kiruna i ett läge där många av de potentiella kunderna kan befaras vara uppbundna till att köpa från kulsinterverk där de själva har gått in som delägare. I fråga om just kulsinter har dock LKAB en särskild styrkefaktor i form av en effektiv, bränslesnål och i princip konkurrenskraftig framställningsprocess.

En viktig faktor i företagets långsiktiga utveckling är också de försök som sedan några år tillbaka pågår för att komma ifrån beroendet av järnmalmsutvinningen och diversifiera verksamheten till andra områden, främst sådana med anknytning till företagets speciella kompetens inom mineralutvinning och mineralförädling. Hur många nya arbetstillfällen som företaget av egen kraft kan skapa genom denna diversifiering för att ersätta dem som så småningom måste bort från järnmalmsrörelsen är dock en öppen fråga. Riksdagen har våren 1980 anslagit 50 milj. kr som finansiellt bidrag till LKAB för att börja kopparbrytning i den s. k. Viscaria-gruvan i Kiruna. Detta projekt beräknas ge drygt 100 nya arbetstillfällen, dvs. bara en mycket liten del av det antal som planeras försvinna inom järnmalmsrörelsen.

Följande citat ur betänkandet Malmer och metaller (SOU 1979:40, s. 242) sammanfattar den långsiktiga problembilden för LKAB:s järnmalmsrörelse:

"I Norrbotten kommer malmen i Leveäniemi dagbrott (Svappavaara) att ta slut i mitten av 1990-talet. Kompletterande brytning väntas därför komma i gång i de närbelägna fyndigheterna i Gruvberget och Mertainen i slutet av 1980-talet eller början av 1990-talet. I Kiruna kan möjli-

gen kapaciteten i gruvan tidvis inte komma att utnyttjas helt på grund av avsättningssvårigheter för högfosformalmen. Genom ökad selektivitet i brytningen skulle situationen eventuellt kunna förbättras något. På längre sikt är det tänkbart att ytterligare ett pelletsverk etableras i Kiruna. Under 1980-talet måste man också ta beslut om anläggning av en ny huvudtransportnivå i Kiirunavaara. Om en sådan inte anläggs måste gruvdriften upphöra omkring år 2000. Ett motsvarande beslut måste fattas beträffande Malmberget i början av 1980-talet, där produktionen annars måste upphöra i mitten av 1990-talet."

I betänkandet Mineralpolitik (SOU 1980:12, s. 162) sägs beträffande de regionala problemen:

"Vad gäller Norrbotten måste först konstateras, att gruvbrytningen i Kirunatrakten och Malmberget, enligt nu gällande planer och såvitt den framtida utvecklingen kan bedömas, kommer att ge sysselsättning åt allt färre människor i framtiden. Det är inte troligt att LKAB inom sin järnmalmsverksamhet kan förena företagsekonomisk lönsamhet med konstant antal sysselsatta, även vid en ökad satsning på framställning av mer kvalificerade malmprodukter. Även om nyanställning kommer att ske, kommer antalet arbetstillfällen ändå att minska. Vi bedömer det därför som nödvändigt, att kraftfulla insatser görs i syfte att finna ersättning för de arbetstillfällen som faller bort."

I en ny strukturplan för LKAB som framlagts våren 1981 sägs bl. a. att för att nå företagsekonomisk lönsamhet måste man till mitten av 1980-talet skära bort närmare 1 500 av de f. n. 6 500 arbetstillfällena, därav nära 1 000 tjänstemannabefattningar. Produktions- och leveransvolymen måste ökas till 23–25 miljoner ton per år.

Regeringen har i maj 1981 tillsatt en parlamentarisk utredning för att arbeta fram ett program för malmfältskommunernas utveckling på längre sikt, kallat Plan 90.

Boliden

Boliden-koncernens situation förändrades radikalt – och oväntat – under 1979 genom de snabbt stigande metallpriserna. Koncernens resultat blev 1979 340 milj. kr bättre än 1978. Det behov av statligt kapitaltillskott som förelåg 1978 bortföll därigenom.

Utbyggnaden av Aitik-gruvan kunde Boliden påbörja under 1980 med egna finansiella medel till följd av den förbättrade situationen. Laisvallprojektet har däremot ännu inte kommit till stånd.

För Bolidenkoncernens verksamhet har utgångsläget idag jämfört med läget 1976–77 inte nämnvärt påverkats av händelseutvecklingen kring stödärendena. På kort sikt saknar företaget idag de kapacitetstillskott som vissa av projekten skulle ha givit. På ett par års sikt riskerar också idrifttagandet av pågående utbyggnader att sammanfalla med en ny konjunktursvacka.

För industrimineralprojektet har vissa kostnader uppstått till följd av projektets försening. Fördröjningskostnader är hänförliga främst till personalomsättningen och till förskjutningen av ett eventuellt fullskaleprojekts intäkter. Arbetsmarknadskostnader har uppstått genom en

sämre tidsmässig inpassning i konjunkturen och försörjningsberedskapskostnader i form av senarelagd potentiell lageravveckling hos ÖEF.

För övriga projekt ligger effekterna främst i att företaget inte kunnat tillgodogöra sig den nuvarande högkonjunkturens gynnsamma prisläge för vissa metaller. Härtill kommer vissa arbetsmarknadskostnader till följd av att Aitikprojektet förskjutits till en ur konjunktursynvinkel mer ogynnsam tidpunkt.

Handelsstålföretagen

Enligt villkoren för rekonstruktionslånet äger SSAB efter beslut av regeringen rätt att för varje räkenskapsår under rekonstruktionsperioden, för vilket bolaget redovisar ett negativt resultat efter planenliga avskrivningar, finansnetto och fastighetsskatter, lyfta ett belopp som motsvarar nämnda resultat. Det på angivet sätt beräknade resultatet har för 1978 blivit förlust med 670 milj. kr, för 1979 förlust med 410 milj. kr och för 1980 förlust med 600 milj. kr. För att täcka SSAB:s förluster har regeringen beslutat att av rekonstruktionslånet utbetala 1978 700 milj. kr, 1979 450 milj. kr och 1980 450 milj. kr. Detta innebär att för förlusttäckning 1981 och 1982 återstår 200 milj. kr i rekonstruktionslån.

Av strukturlånet har utbetalats 200 milj. kr 1978 och 1 000 milj. kr 1979. Resterande del av strukturlånet, 100 milj. kr, har lyfts under december 1980. Av de belopp som anslogs våren 1979 har regeringen efter ansökan från SSAB beslutat att innevarande år utbetala 300 milj. kr i strukturlån.

I enlighet med av riksdagen uttalade önskemål har SSAB presenterat en utvecklingsplan, av SSAB benämnd SSAB:s perspektivplan 1980. Bolagets strukturplan från 1978 ligger i allt väsentligt fast. Vissa revideringar har dock gjorts på grund av ändrade förutsättningar. Bolaget anger att målet för verksamheten under åren 1980–1982 är att uppnå resultatförbättringar av en sådan storlek att eget kapital kan hållas intakt. Upplåning på den allmänna kapitalmarknaden bedöms därför kunna göras i erforderlig och tidigare planerad omfatting.

SSAB:s mål är att på lönsamma villkor försörja svensk och övrig nordisk verkstads- och anläggningsindustri med handelsstål samt med kompletterande produkter. Det omfattande statliga ekonomiska stödet är avsett att överbrygga den period av omstrukturering som krävs för att företaget skall nå egen bärkraft.

Under förutsättning att riksdagen för budgetåret 1981/82 anslår ytterligare 200 milj. kr i rekonstruktionslån får SSAB:s förlust för år 1981 uppgå till högst ca. 220 milj. kr för att målsättningen att bibehålla det egna kapitalet intakt skall uppnås. Jämfört med 1980 måste resultatförbättringen 1981 bli ca. 380 milj. kr och i förhållande till prognosen för 1981 drygt 390 milj. kr.

Under våren 1981 har de tre delägarna i SSAB diskuterat det långsiktiga ägandeförhållandet, SSAB behöver ytterligare kapitaltillskott, i första hand av likviditetsskäl. Det långsiktiga kapitalbehovet har angivits till över 1 miljard kr, sedan tidsplanen för lönsamhet blivit förskjuten. Staten är angelägen att inte tvingas till mer än hälftenägande. De

båda privata ägarna har rätt att lösa in sitt aktiekapital 1982 enligt särskilda värderingsprinciper. En lösning på problemet torde nås till hösten 1981.

Resultatutvecklingen hittills och i övrigt ändrade förutsättningar har legat till grund för beslut om resurskoncentration till områdena metallurgi samt band- och tunnplåt. SSAB är av den uppfattning att mer genomgripande satsningar på övriga områden bör anstå tills SSAB uppnår en acceptabel resultatnivå.

De åtgärder som vidtas vid omstruktureringen betyder att råstålskapaciteten minskar från 4 miljoner ton 1977 till 3,1 miljoner ton per år efter 1981. Om resp. divisions marknadsmål kan uppnås uppstår ett internt råstålsbehov av 2,3 miljoner ton 1981 och 2,7 miljoner ton 1984. En betydande råstålskapacitet finns sålunda tillgänglig för extern försäljning under förutsättning att stränggjutningskapaciteten finns. Den installerade stränggjutningskapaciteten uppgår f. n. till 2,9 miljoner ton ämnen och är sålunda lägre än den installerade råstålskapaciteten 3,1 miljoner ton.

I mars 1981 antog SSAB:s styrelse ett ännu hårdare bantningsprogram än det tidigare beslutade. Bakgrund var den ovan redovisade resultatutvecklingen samt en prognos om 500 milj. kr i förlust 1981. Utöver nedläggningar inom gruvsektorn skall företaget ytterligare skära ned sin råstålskapacitet till 2,5 miljoner ton per år, och delar av denna kapacitet skall t. v. läggas i malpåse. Styrelsen emotser trots detta stora förluster fram till en resultatmässig vändpunkt 1984.

Under 1979 utreddes marknadsförutsättningarna för ett nytt mediumvalsverk. Utredningen visade att man i ett nytt mediumvalsverk för att det ska bli ekonomiskt måste producera avsevärt mer än vad som kan avsättas på hemmamarknaden och på export utan att allvarligt skärpa konkurrensen med övriga verk. Vidare skulle krävas en avsevärt högre prisnivå för att nå lönsamhet. Mot denna bakgrund ansåg sig SSAB inte kunna genomföra en investering i ett nytt mediumvalsverk.

SSAB har genom kostnadsjämförelser med europeiska stålföretag gjort bedömningar av bolagets konkurrenskraft efter det att omstruktureringen är genomförd. Slutsatsen i dessa bedömningar är att flertalet av SSAB:s produkter bör ha möjlighet att konkurrera på en närmarknad efter genomförandet av strukturplanen. För att åstadkomma denna konkurrenskraft krävs dock utöver strukturåtgärderna avsevärda effektivitets- och utbytesförbättringar i produktionen.

SSAB menar att grundförutsättningarna för stålindustrin är lika gynnsamma i Sverige som i konkurrentländerna. Denna uppfattning grundar sig på följande antaganden. Svensk stålindustri har tillgång till inhemsk malm och bör även framdeles kunna utnyttja en del av fördelarna att ligga i närheten av malmtillgångarna. Kostnaderna för elenergi bedöms även fortsättningsvis bli lägre än konkurrenternas. Arbetslönerna i Sverige motsvarar de europeiska men är högre än hos nya nya stålproducerande länder.

SSAB:s anläggningsstruktur kommer emellertid att vara ogynnsam även efter genomförandet av strukturplanen. SSAB betraktar strukturplanen som en kompromiss mellan sociala, finansiella, tekniska och marknadsmässiga hänsyn.

Specialstålföretagen

Vad hade hänt inom specialstålindustrin om Uddeholm inte hade fått sitt villkorslån 1977? Uddeholm sades befinna sig i en akut kris med likvidationshot. Det är möjligt att hotet hade blivit verklighet om lånet inte beviljats. Men kanske hade företaget kunnat klara sig undan tvångslikvidation genom att skriva upp några av sina anläggningstillgångar och/eller genom att avyttra andra. Dock skulle företaget utan den statliga stödinsatsen ha varit finansiellt utarmat och stått inför fortsatta hot om tvångslikvidation och små möjligheter till ny upplåning. Nu kunde företaget leva vidare med oförändrad struktur.

Specialstålutredningen hade våren 1977 pekat på det önskvärda i vissa strukturförändringar inom branschen. Uddeholmskrisen samma år innebar att industridepartementet fick vissa möjligheter att påverka specialstålindustrins strukturomvandling. Genom att förhandlingarna med Uddeholm snävt inriktades på att lösa "företagets ekonomiska problem" avstod departementet från att utnyttja dessa möjligheter.

Departementet föredrog 1977 att söka påverka strukturutvecklingen via strukturdelegationen. När departementet våren 1978 försökte medverka till den s. k. FUSK-fusionen, hade Uddeholm fått sitt villkorslån och förhandlingsläget var ett annat. De tre företagen accepterade inte statens bud, och fusionen kom inte till stånd.

Datasaab AB

Samordningsvinster var ett motiv för fusionen mellan Datasaab och Stansaab. Sammansmältningen till ett företag har emellertid tagit längre tid än vad som från början förutsågs.

Vid halvårsbokslutet 1978 konstaterades kraftigt negativ utveckling i förhållande till de prognoser som fusionsbeslutet baserats på. Både Linköpings- och Järfälladivisionen visade upp problem. I oktober 1978 engagerades en konsult för att arbeta fram en strategi för företaget. Detta arbete pågick i första hand till sommaren 1980. Vissa begränsade strategiska beslut togs under det pågående arbetet.

Resultatutvecklingen var trots stora förluster positiv. En förlust det första verksamhetsåret på totalt 268 milj. kr följdes det andra året av en förlust på 208 milj. kr. Utöver avtalade reguljära bidrag från delägarna motsvarar detta 160,5 milj. kr resp. 100,5 milj. kr. För 1980 noterades en ytterligare förbättring men ändå förlust med drygt 100 milj. kr, vilket ungefärligen motsvarade delägarnas avtalade bidrag.

Företaget startade sin verksamhet med ett personalöverskott både i Järfälla och i Linköping. Antalet tjänstemän har reducerats vilket framgår av följande tabell som visar antalet tjänstemän vid slutet av resp. år.

	1977	1978	1979
Järfälla	944	868	765
Linköping	586	550	524
Malmö	102	104	27
Totalt	1 632	1 522	1 316

Samtidigt har antalet anställda inom dotterbolagen ökat från 963 under 1977 till 1 368 under 1979. De personalreduktioner som genomförts har inte i större utsträckning drabbat Linköpingsdelen. Antalet arbetare har där ökats från 130 år 1977 till 239 under 1979.

I december 1980 träffades preliminär överenskommelse, vilken våren 1981 bekräftades av riksdagen, om överlåtelse av aktierna i Datasaab. Nya ägare är L M Ericsson, som övertar Saab-Scanias aktier och 40,5 % av aktierna från staten, samt televerkets dotterbolag Teleinvest, som övertar återstående 9,5 % av aktierna från staten. Utöver tidigare avtalade bidrag från staten och Saab-Scania under 1981 skall staten enligt överenskommelsen ge Datasaab ett särskilt utvecklingsstöd på 50 milj. kr. Det hade sedan en tid varit känt att Saab-Scania var ointresserat av ett långsiktigt fortsatt ägande. Problemen inom Datasaab hade som ovan antytts visat sig mer svårbemästrade än man trodde när företaget bildades.

I en kommentar förklarade industriminister Åsling att överenskommelsen fullföljde statens syfte med det stöd som de senaste åren givits till Datasaab, nämligen att skapa ett svenskt, internationellt konkurrenskraftigt dataföretag med kompetens att leverera stora datasystem. L M Ericssons VD Björn Svedberg sade att bakgrunden till LM:s intresse för Datasaab var LM:s satsning på att utveckla och marknadsföra system för kontorsautomation. Datasaab skulle inordnas i LM:s nybildade division med inriktning på den privata marknadens snabbt växande behov av kommunikations- och informationstjänster, där Datasaabs program och säljorganisation skulle väsentligt stärka LM-koncernens ställning på kontorsmarknaden.

Hälleforsnäs Bruk

Det tidigare AB Järnförädling heter numer Överums Bruk, Hälleforsnäsverken och hade vid utgången av 1979 535 anställda. Några andra arbetstillfällen inom Electroluxkoncernen i Flens kommun hade inte tillkommit. Investeringarna i Hälleforsnäs 1978–79 uppgick till 29,3 milj. kr, dvs. man uppfyllde redan då med god marginal vad som stipulerades i avtalet med industridepartementet.

Företaget har fortfarande allvarliga problem. Rörelsen fortsätter att ge kraftiga förluster. Beijertidens lager och investeringar har dock fungerat som buffert. Förlusterna är av en sådan storleksordning att en total genomgång av tillverkningsplaneringen och marknadsföringen var aktuell våren 1980. En prognos över den framtida lönsamhetsutvecklingen förefaller emellertid i dagsläget i det närmaste omöjlig att göra.

Arbetsmiljön har undergått en rad förbättringar under åren, men ett visst missnöje kvarstår från fackklubbssidan. Kvardröjande arbetsmiljöproblem bedöms också ha allvarliga återverkningar på rekryteringsmöjligheterna. Den lokala rekryteringen har minskat kraftigt sedan slutet av 1960-talet.

Viss samordning med Överums Bruk har kommit till stånd. Teknisk expertis ambulerar mellan Överum och Hälleforsnäs, och försäljningsorganisationerna har samordnats. Uppgåendet i Electroluxkoncernen

har vidare gett företaget en image av stabilitet som det saknade tidigare. På sikt torde detta vara betydelsefullt. Viss tillverkning för övriga koncernföretag – främst av kokplattor – har också inletts.

Av de totalt 101 personer som blev varslade i Hälleforsnäs hade i mitten av juni 1980 20 inte fått arbete eller gått i pension sedan varslen trädde i kraft.

Electroluxkoncernens satsning i Hälleforsnäs synes i viss mån gå ut över gjuteriverksamheten i Överum. Detta skulle innebära att problemen bara flyttats från en ort till en annan. Emellertid är gjuteriets relativa betydelse för orten väsentligt mindre i Överum än i Hälleforsnäs. Överums bruks verkstadssida, som är inriktad på jordbruksprodukter, torde dessutom ha goda utvecklingsmöjligheter.

Luxor Industri AB

Luxors förlust minskade från cirka 138 milj. kr verksamhetsåret 1977–78 till 90 milj. kr för 1978–79. Resultatet för det verksamhetsår som löpte ut den 31 augusti 1980 var 80 milj. kr i förlust, något mer än vad som hade budgeterats. En anledning var att avgången av personal efter varslet 1979, som omfattade 400 personer i Motala, blev större än väntat och ledde till personalbrist och leveransproblem. Antalet anställda var vid slutet av 1980 2 000 personer jämfört med 2 250 i början av år 1979.

Karlsborgsenheten med ca 100 anställda skall läggas ned under sommaren 1981, HiFi-tillverkningen skall upphöra under hösten 1981, och butikskedjan med ca 40 butiker skall säljas. Företagets målsättning har varit att nå break-even 1980–81, men man räknar nu med en förlust på ca 60 milj. kr. Trepartiregeringen uttalade våren 1981 sin avsikt att hösten 1981 framlägga propositionen om ett nytt statligt ägartillskott på 175 milj. kr för att Luxor definitivt skall kunna ta sig ur krisen. Mera pengar skall därefter inte ges till företaget, sägs det i uttalandet.

Trots att Luxor formellt sorterar direkt under industridepartementet, har Investeringsbanken fortsatt att utöva statens reella ägarfunktion även efter det att den akuta krisen övervunnits. Banken har bl. a. rekryterat företagets styrelse.

Luxors TV-apparater säljs i första hand på den svenska marknaden. Denna har stagnerat, sedan inträngningsfasen passerats. Försäljningen nu och i fortsättningen avser främst ersättningsköp. Monteringstiderna i TV-produktioen har kortats ytterligare. Trots att Luxor ökat sin andel av den svenska marknaden har man en betydande överkapacitet inom TV-tillverkningen. Samtidigt har TV mognat som produkt och kräver långa tillverkningsserier för att ge konkurrenskraftiga låga kostnader – längre serier än Luxor kan nå ens vid fullt kapacitetsutnyttjande.

TV svarar för ca 65 % av Luxors omsättning trots att man försökt att minska beroendet av TV-marknaden genom lovande satsningar på andra områden. Det ena av dessa är industrielektronik, som 1981 väntas omsätta 70–80 milj. kr. Utomstående bedömare anser att Luxor har goda möjligheter att hitta en egen nisch inom detta område. Det andra lovande området är smådatorer, där Luxors ABC 80 nu har två tredjedelar av den skandinaviska marknaden för "personal computers" och vän-

tas omsätta ca 60 milj. kr detta år. En efterföljare, ABC 800, har nyligen presenterats.

På längre sikt synes ett fortsatt statligt ägande av Luxor inte i sig medföra strategiska fördelar. Lämpliga samarbetspartners torde finnas främst bland privata svenska och internationella företag. Sådant samarbete behöver inte innebära ägarmässig samordning. Enligt pressuttalande av Luxors VD i slutet av december 1980 pågick dock förhandlingar om överlåtelse med flera företag.

6.3 Effekter för företagens intressenter

6.3.1 *De anställda*

Att upprätthålla full sysselsättning är ett av den ekonomiska politikens viktigaste mål. De stora påfrestningar på arbetsmarknaden som den senaste femårsperiodens svåra problem för svenskt näringsliv och svensk ekonomi har inneburit har mötts med såväl generella ekonomisk-politiska åtgärder – t. ex. devalvering – som omfattande insatser inom arbetsmarknads-, industri- och regionalpolitik. Åtgärderna har varit framgångsrika i så måtto att arbetslösheten, sett i ett internationellt perspektiv, har kunnat hållas på en låg nivå. En bidragande orsak till detta har även varit att arbetstiden förkortats. Medan antalet sysselsatta ökat med 0,8 % per år, har antalet arbetade timmar minskat med 0,5 % per år.

Ett betydande antal personer har trots detta drabbats av arbetslöshet. År 1979 uppgick antalet arbetslösa till ca 90 000. Härtill kom att ca 155 000 personer i slutet av 1979 berördes av arbetsmarknadspolitiska åtgärder – arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten, skyddad och halvskyddad sysselsättning, arkivarbete m. m. Antalet har varierat över de berörda åren men har genomgående varit högt. De arbetsmarknadspolitiska insatserna uppgick 1975 – 1980 till ca 33 miljarder kr.

Inom industrin minskade antalet sysselsatta med ca 70 000 personer under åren 1976 – 1979. Den totala sysselsättningen ökade samtidigt med 90 000 personer. Nästan hela nettoökningen föll på kommunerna. En kraftig strukturell obalans på arbetsmarknaden mellan olika arbetskraftssektorer, liksom också mellan regioner, har alltså präglat perioden.

Det är bl. a. med dessa förhållanden i åtanke som effekterna för de *anställda* av de statliga stödinsatserna till företagen bör bedömas.

De stödinsatser som vi har studerat närmare berörde när stödet sattes in ca 75 000 personer, varav inom varven ca 29 000[1], handelsstålföretagen 18 000 och skogsägarföretagen 14 000. Om vi också inkluderar specialstålföretagens 34 000 anställda stiger siffran till 110 000 personer.

Det statliga stödet till de berörda företagen eller grupperna av företag har, antingen detta är uttryckligen formulerat eller inte, primärt syftat till att värna om sysselsättningen för dessa 75 000 – 110 000 personer. I regel har det varit fråga om att styra (dämpa) takten i en ofrånkomlig omställningsprocess så att en viss neddragning av sysselsättningen kan ske i acceptabla former. Till grund för stödet ligger normalt en uttalad övertygelse att stödföretagen efter vissa inledande förlustår skall återvinna sin ekonomiska bärkraft.

[1] Siffran avser 1973, dvs. tiden strax före framläggandet av 1974 års varvsproposition.

Det är givet att den avsedda effekten med stödet har uppnåtts *på kort sikt.* En stor del av de berörda individerna har kvar sina anställningar i företagen. Vi uppskattar att antalet anställda under 1980 i de berörda företagen var ca 60 000 mot ca 75 000 när stödet aktualiserades. Nedgången har framför allt skett inom varven med ca 10 000 personer. Inom specialstålbranschen har antalet sysselsatta minskat med ca 5 000. Till stor del har nedgången skett genom naturlig avgång, och endast i begränsad utsträckning har friställningar skett.

Ett förlopp med konkurs i stället för statligt överbryggningsstöd hade i och för sig säkert inte lett till en arbetslöshet motsvarande dessa 75 000 personer. I flera fall kan man utgå från att antingen staten eller någon annan intressent hade rekonstruerat företaget för att driva det vidare utifrån en annan verksamhetsnivå eller med annan verksamhetsinriktning. Vi har inte haft tillgång till uppgifter som möjliggjort en närmare uppskattning av hur många av de 60 000 arbetstillfällen som fanns kvar 1980, som skulle ha funnits kvar om stödföretagen fått gå i konkurs.

Det är dock givet att konkurser i de aktuella företagen skulle ha medfört stora påfrestningar på arbetsmarknaden och ytterligare ökat de siffror beträffande arbetslöshet och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vi angav ovan. Det också sannolikt att det hade skett en ökad definitiv utslagning av tidigare anställda i sådana företag som har en stor del äldre arbetskraft och som samtidigt är dominerande på den lokala arbetsmarknaden.

Till skillnad från 1960-talet, då vi hade en stark och expanderande ekonomi och det fanns resurser att hantera och balansera strukturomvandlingens negativa effekter, befann vi oss under senare hälften av 1970-talet i en situation präglad av mycket låg tillväxt. När regering och riksdag på kort tid blev ställda inför de massiva och koncentrerade företags- och branschproblemen var läget på arbetsmarknaden sådant att nästan inga långsiktigt expansiva företag eller industribranscher ökade sitt arbetskraftsbehov. Om inte staten hade gått in med stöd hade den hårt utnyttjade arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen ställts inför ytterligare stora påfrestningar. De negativa ekonomiska och sociala konsekvenserna för de drabbade individerna hade blivit omfattande. *I det kortare perspektivet* synes därför de statliga stödinsatserna i många av fallen ha uppfyllt eftersträvade sysselsättningsmål.

Detta hindrar inte att vi anser att det finns fog för viss kritik när det gäller *utformningen* och *avvägningen* av stödinsatserna redan i det kortare perspektivet. Man har i många stödfall medvetet avstått från att finansiellt rekonstruera krisföretagen. Detta har nödvändiggjort stora statliga satsningar för att täcka upplupna förluster, för att skriva ner anläggningstillgångar till realistiska värden etc. Särskilt i kapitalintensiva företag har därigenom stödinsatserna blivit orimligt stora i förhållande till sina arbetsmarknadseffekter. Dessa effekter skulle i flertalet fall säkerligen ha kunnat uppnås till lägre kostnader.

Vår invändningar gäller emellertid kanske framför allt problemlös-

ningen och därmed effekterna för sysselsättningen i *det längre perspektivet* och för svensk ekonomi som helhet. Genomgången i avsnitt 6.2 av den hittillsvarande utvecklingen för stödföretagen visar ju i många fall på ett stort mått av osäkerhet om den framtida utvecklingen. Resultaten har inte motsvarat uttalade förväntningar även när dessa satts mycket lågt. I de fall där krisperioden har sträckt sig över ett antal år och statliga insatser gjorts i omgångar, främst varven, kan vi konstatera att en nedjustering av de uppgivna ambitionerna i fråga om sysselsättningen har måst ske. Successivt har en anpassning alltså fått göras till en verklighet som beslutsfattarna först inte kunde eller ville se klart. Det är risk för att motsvarande kommer att inträffa när det gäller t. ex. handelsstål, LKAB och NCB. Lösningen på problemen framställs vid varje beslutstillfälle som slutgiltig men visar sig ofta vara tillfällig. Genom den statliga stödinsatsen kan verksamhet och sysselsättning upprätthållas i företagen. Om emellertid stödet inte kombineras med kraftfulla åtgärder för att lösa de grundläggande problemen konserveras en ofördelaktig industristruktur. Detta har en negativ inverkan på sysselsättningsmöjligheterna på lång sikt. Den statliga stödinsatsen tryggar i så fall sysselsättningen bara i det kortare perspektivet och då främst för dem som är anställda i krisföretaget när stödinsatsen görs.

Vi vill också anföra följande när det gäller aspekter på stödet utifrån de anställdas synvinkel:

1. Det låga eller rent av negativa förädlingsvärdet inom många stödföretag, framför allt varven, vittnar om att det finns en betydande undersysselsättning, dvs. dold arbetslöshet, bland deras anställda. Arbetet i stödföretagen har ett stort trygghetsvärde och ekonomiskt värde för de anställda. De kvalitativa värden som ligger i begreppet meningsfullt arbete riskerar dock att gå förlorade om den förlustbringande verksamheten inte kan vändas till ett positivt resultat. Men vilket arbete som är meningfullt påverkas starkt av bl. a. vilken alternativ sysselsättning som finns att tillgå i den aktuella situationen.
2. Det finns bland stödfallen exempel på företag som utmärks av hög personalomsättning och rekryteringssvårigheter. Deras arbetskraftsbehov måste till en del tillgodoses genom personer inflyttade från andra orter. Vi anser att rekryteringsaspekter av detta slag kan vara värda att beakta när samhället av sysselsättningspolitiska skäl satsar på att bevara arbetstillfällen.
3. Det faktum att det statliga stödet i regel inriktas på att lösa sysselsättningsproblemen *inom problemföretagens ram* genom bevarande av befintliga arbetstillfällen gör att tillfredsställande lösningar kan nås för de redan anställda. Men det innebär också accentuerade svårigheter för ungdomar och andra arbetssökande på orten. Ungdomsarbetslösheten har genomgående varit hög och ökande där problemen i företag och branscher ökat. Denna speciella aspekt anser vi bör i högre grad än som nu varit fallet uppmärksammas när stödinsatser

aktualiseras. Vi är emellertid också medvetna om att i den mån den statliga stödinsatsen avsett att vara och också kommer att visa sig vara en på lång sikt företagsekonomiskt riktig lösning så kan stödet så småningom komma också de icke-anställda till godo.

4. Den naturliga avgången av vissa personalkategorier är ibland stor i företag som befinner sig i kris eller som efter en rekonstruktion eller statlig stödinsats fortfarande befinner sig i en sådan situation att framtidsutsikterna är osäkra. Eftersom det ofta är strategiskt viktiga funktioner som drabbas av avgångar kan det bli mycket starka negativa effekter på företaget. Detta understryker vikten av att det *finns* och/eller i samband med en statlig stödinsats verkligen *ges* förutsättningar att åter göra företaget vinstgivande. Insatsen måste utformas, dimensioneras och genomföras på ett sådant sätt att den väcker tilltro hos anställda i nyckelpositioner.
5. Det finns också exempel i motsatt riktning, dvs. på att en statlig stödinsats inverkar negativt på rörligheten precis som den riskerar att inverka negativt på ägares, företagslednings och andra intressenters känsla av att behöva ta initativ för att reda upp en besvärlig situation. I ett läge där efterfrågan på arbetskraft från andra arbetsgivare faktiskt föreligger kan detta göra det svårt för dem att rekrytera.

   Särskilda problem riskerar också att uppstå när stödföretagen är höglöneföretag. I praktiken är det svårt att få anställda att acceptera lägre lön vid övergång till annan arbetsgivare, även om den högre lönen i krisföretaget har varit motiverad av särskilda arbetsmiljöförhållanden o. d. Möjligheterna att finna alternativ sysselsättning med likvärdig inkomst är små. Generösa avgångsvederlag för arbetare som söker sig till andra anställningar borde prövas som ett av flera tänkbara medel att främja rörligheten. De låsningar som finns när det gäller lönenivån gör det också svårt att få andra företag med normalt lägre lönenivå än krisföretagen att etablera sig på deras orter och absorbera arbetskraftsöverskottet. Det bör framhållas att det naturligvis även finns andra hinder för arbetskraftens rörlighet mellan olika arbetsgivare än skillnader i lönenivån, framför allt skillnader i kvalifikationskrav.
6. En generell effekt av det statliga stödet på arbetskraftens *attityd* till geografisk och annan rörlighet vill vi också avslutningsvis ta upp. I kapitel 5 nämnde vi att människors benägenhet att medverka till samhällets strukturomvandling genom att flytta av flera skäl är mindre nu än den tidigare har varit. Genom de stödinsatser som har gjorts kan man anta att denna attityd har blivit ytterligare befäst och att risk föreligger för krav på framtida statliga stödinsatser av allt större omfattning. Detta kan få långtgående konsekvenser för rörlighet och strukturomvandling i hela ekonomin. Å andra sidan visar erfarenheterna från varvsindustrin, och speciellt det senaste årets utveckling kring Öresundsvarvet, en insikt om att ett uppehållande försvar av befintliga arbetstillfällen inte kan ske till vilket pris som helst, utan att insatserna främst bör inriktas på att skapa stabilitet för dem.

6.3.2 *Kreditgivare*

Flertalet av de stödföretag vi har specialstuderat befann sig i en sådan allvarlig ekonomisk kris att konkurs var nära förestående eller åtminstone ett sannolikt alternativ inom förutsebar framtid. I endast två av de sju fallen eller "grupperna" av fall, nämligen Hälleforsnäs Bruk och Luxor, löstes krisen genom en rekonstruktion som förutom den statliga finansiella insatsen också innefattade ackord. Genom ackordet fick kreditinstitut och andra fordringsägare vidkännas förluster och därigenom bidra finansiellt till rekonstruktionen. Det rörde sig om sammanlagt ca 40 milj. kr i fallet Hälleforsnäs och ca 80 milj. kr i Luxorfallet. Detta är de enda *direkta* förluster för stödföretagens fordringsägare som vi har kunnat konstatera i den rekonstruktions- och stödverksamhet med en omsättning på drygt 22 miljarder kr i utbetalade statliga bidrag och lån som de studerade företagen berördes av. I stort har alltså fordringsägarna, åtminstone på kort sikt, gått skadelösa ur krisen.

I ett tredje fall, NCB, har en rekonstruktion genomförts efter den studerade perioden. Därigenom har ett stort antal enskilda skogsägare, som tidigare indirekt varit ägare genom sitt medlemskap i olika skogsägareföreningar och som även varit virkesleverantörer, förmåtts att konvertera fordringar på NCB i form av lånebevis, som de erhållit som dellikvid för virkesleveranser, till aktier i företaget. Formellt har detta hittills inte inneburit några förluster för dem.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta utredningsarbete med siffror belysa vilka förluster som kreditgivarna undgått genom att staten satte in sitt stöd utan föregående konkurs eller ackord. Det är också uppenbart att någon mer ingående analys av konkursalternativets konsekvenser inte genomfördes inom regeringskansliet vid beredningen av stödärenden annat än i något eller ett par fall.

Vi har kunnat konstatera att värnet om sysselsättningen i regel har varit den dominerande drivkraften bakom statens beslut om stödinsatser till krisföretag. Den önskade sysselsättningseffekten torde emellertid i många fall ha kunnat uppnås även om företaget hade rekonstruerats finansiellt innan staten gått in med stöd. Kostnaden hade då blivit lägre för staten medan fordringsägarna i gengäld fått vidkännas större förluster.

De akuta kriser som föranlett det statliga stödet har varit finansiella. De har emellertid närmast varit symptom på underliggande strukturella kriser i företaget eller branschen, som vållat förluster. Resultatbilden i ett krisföretag är sällan enhetlig. Vissa anläggningar eller divisioner kan gå med vinst, även om företaget som helhet går med förlust. Sysselsättningen vid vinstgivande enheter är inte hotad vid en finansiell rekonstruktion – det går att hitta intresserade köpare till sådana rörelser. Sysselsättningen vid förlustenheter är däremot i fara även om man undviker en finansiell rekonstruktion – långsiktigt kan den tryggas endast om förlusten kan vändas till vinst. Ofta innehåller emellertid krisföretag även verksamheter vars lönsamhet är svag eller osäker, framför allt i ett längre perspektiv. Deras fortsatta drift kan äventyras om företaget går i konkurs, eftersom det kan vara svårt att finna köpare till anläggningen som är villiga att ta ett långsiktigt arbetsgivaransvar. Ett statligt stöd som di-

rekt riktas till sådana enheter torde bli betydligt billigare än ett som gör det möjligt att undvika finansiell rekonstruktion. I det senare fallet går oproportionerligt mycket stödpengar åt för att "städa balansräkningen" – skriva ner tillgångar till realistiska värden, eliminera balanserade förluster, etc. Särskilt är detta fallet i kapitalintensiva företag.

Mot denna bakgrund anser vi att företagsekonomiska kalkyler över konkurs- eller ackordsalternativet i regel bör göras i beredningen av ärenden om stöd till krisdrabbade företag. En rimlig utgångspunkt för övervägandena bör vara att kapitalet – fordringsägarnas och ägarnas – skall bära en del av förlusterna och därmed ekonomiskt bidra till en lösning av krisen.

Det är två skäl härför som vi speciellt vill framhålla. Det ena är "rättviseaspekten" som vi har antytt ovan. Genom att rädda företagen från konkurs har staten medverkat till att kreditgivarna till dessa företag har kommit undan stora förluster. Bankernas uppgift är ju att förmedla lånekapital och för förluster i deras kreditgivning finns betydande reserver uppbyggda. Det andra skälet är att i och med att staten direkt gått in med stöd och blivit intressent i rekonstruktionen har staten neutraliserat och i vissa fall skyddat eller rent av hindrat andra intressenter, bl. a. bankerna, från att ta itu med problemen.

Det nu sagda innebär inte att vi anser att konkurs eller ackord med eller utan statligt stöd borde ha genomdrivits i samtliga stödfall. Det kan finnas särskilda hänsynstaganden som spelar en roll i bedömningen och talar mot en sådan lösning. Ett minimikrav är dock att de företagsekonomiska konsekvenserna av konkurs/ackord noggrant analyseras och att sedan ett försök görs att värdera de övriga störningarna av ett sådant förfarande för att se om dessa är stora nog för att motivera att konkurs/ackord inte tillgrips.

En grupp av kreditgivare som måste tas särskild hänsyn till vid övervägande om konkurs eller ackord är krisföretagens underleverantörer. Vid sidan av de långfristiga lån som banker och andra kreditinstitut lämnat till företagen har dessa kortfristiga rörelsekrediter från bl. a. underleverantörer av varor och tjänster. Flertalet av dessa underleverantörer är mindre företag. Medan låntagaren i regel lämnat formella säkerheter för de långfristiga lånen och kreditinstituten därmed har ett visst skydd för sina fordringar, står underleverantörerna helt oskyddade i händelse av konkurs. Vid en finansiell rekonstruktion utan konkurs, dvs. ackord, har man vissa möjligheter att utforma ackordsuppgörelsen så att underleverantörer och andra småföretag bland fordringsägarna skyddas. Rekonstruktionen av Luxor är ett exempel på detta.

6.3.3 *Ägarna*

De krisföretag vi har studerat närmare uppvisar exempel på olika ägarformer: familjeföretag, börsnoterade företag, producentkooperativa företag och statliga företag. Effekterna på företagens ägare varierar alltefter den lösning som har valts och de krav på ägarna som därvid ställts.

I flertalet fall *undveks konkurs* genom den statliga stödinsatsen. Vi

skall inledningsvis redogöra kort i generella termer för hur en konkurs i regel drabbar ägarna till ett företag.

1. Normalt förlorar ägarna sin förmögenhetsmassa i företaget i form av aktiekapital och ackumulerade vinstmedel.
2. Banker och andra kreditgivare kräver ofta att ägarna till ett företag engagerar sig utöver aktiekapitalet genom ansvarsförbindelser, garantier och borgensåtaganden. Sådana åtaganden måste infrias i samband med en konkurs.
3. Ägarna har ofta tillskjutit kapital till företaget i andra former än aktiekapital. Det är då fråga om en finansiell kredit i någon form för investeringar eller rörelsekapital. Sådana lån från ägarna har inte samma säkerhet som andra långivares lån och det är risk för att de inte återbetalas i samband med en konkurs.
4. I vissa fall råder ett sådant samarbetsförhållande att ägarna har leverantörsfordringar på företaget (som t. ex. skogsägareföreningarnas medlemmar i förhållande till NCB). För sådana krediter finns inga säkerheter alls. Ägarnas leverantörskrediter har sannolikt en förmånsrättsligt sämre ställning än andra leverantörsfordringar.

Allt efter arten av engagemang i företaget riskerar alltså ägarna att i samband med en konkurs förlora pengar de redan har satsat eller behöva göra nya utbetalningar.

Det nu sagda är tillämpligt både på fristående företag och på företag som ingår i en större koncern. Den skillnad som föreligger är en skillnad i fråga om grad, inte art. Följande kan nämnas.

I ett koncernförhållande är de finansiella lånetransaktionerna ofta relativt stora i förhållande till insatsen i form av aktiekapital. Stora förluster kan alltså göras av moderbolaget i samband med en konkurs i ett dotterbolag (såvida inte moderbolaget i kraft av sin ställning som stor aktieägare har skaffat sig goda säkerheter för sina finansiella insatser). Ofta förekommer i ett koncernförhållande omfattande borgensåtaganden från moderbolagets sida. Det är vidare möjligt att det i samband med en konkurs ställs krav på insatser från moderbolaget (om det är ett starkt moderbolag) utan att kraven har någon affärsjuridisk grund.

En av de kanske viktigare skillnaderna ligger däri att i ett koncernförhållande kan en konkurs för ett dotterbolag ha kraftigt negativa effekter på koncernens anseende både från PR-synpunkt och från kreditvärdighetssynpunkt.

Ju flera typer av finansiellt engagemang från ägarnas sida som förekommer i ett företag och ju känsligare ett konkursförfarande kan antas vara för en större företagskoncern, desto mer fördelaktigt är det sett från ägarnas synpunkt att staten träder in och räddar företaget från konkurs.

Den redovisning som görs i det följande av resultatet för ägarna i de sju stödfallen utgår från de uppgörelser som faktiskt träffades i samband med statens insats.

Skogsägareföretagen

Staten har t. o. m. 1980 bidragit med 1 miljard kr till NCB och innehar 73,5 % av aktierna. Skogsägareföreningarna har bidragit med 80 milj. kr i ökat aktiekapital som betalats dels till en mindre del genom att lån konverterats till aktiekapital, dels genom att fordringar kvittats mot aktiekapitalet.

Den s. k. Lemnekommittén, som hade att föreslå villkor för utbetalning av det första villkorslånet, underströk kraven på att skogsägarna skulle vidta åtgärder för att i väsentlig omfattning öka det egna kapitalet. Sådana ökningar genomfördes emellertid inte.

1981 års rekonstruktion av NCB innebär att såväl statens som skogsägareföreningarnas aktier skrivits ner till noll. Staten tecknar 300 milj. kr i nytt aktiekapital, och de enskilda skogsägarna får aktier i utbyte mot lånebevis.

Stödet till NCB har medfört att skogsägarna kunnat fortsätta sina virkesleveranser till företaget. Värdet härav för dem måste bedömas mot bakgrund av att svår virkesbrist under de senaste åren rått på den svenska marknaden.

Statens uppgörelse med Södra Skogsägarna innebar att staten tillsköt ägarkapital på 500 milj. kr och att skogsägareföreningen nytecknade aktier för 180 milj. kr med betalning i form av kvittning av en fordran på industribolaget. Det statliga kapitaltillskottet medförde en ägareandel på 40 %.

Luxor

Luxor var ett familjeföretag i aktiebolagsform fram till rekonstruktionen. Aktierna överläts i samband med denna till staten för 1 kr dvs. utan vederlag.

Hälleforsnäs bruk

Detsamma gällde vid Electrolux köp av Beijer-ägda Hälleforsnäs Bruk. Beijerinvest hade under sin treåriga period som ägare lagt ned 120 milj. kr i företaget i form av aktiekapital och koncernbidrag, det senare delvis ett krav i samband med att staten gick in med rådrumsstöd. Det fick Beijerinvest inte igen något av vid överlåtelsen men behövde å andra sidan inte heller tillskjuta några medel i samband med rekonstruktionen. Staten övertog betalningsansvaret för varsellöner, 10 milj. kr.

Den nya ägaren, Electroluxkoncernen, betalade drygt 9 milj. kr till Järnförädling för de förvärvade fastigheterna, lovade investera 25–30 milj. kr och åtog sig att sysselsätta 350 helårsanställda i minst fem år. I gengäld erhöll man 70 milj. kr i statliga avskrivningslån. Vidare lovade Electrolux att genomföra ett investeringsprogram i en rad orter för vilket statligt lokaliseringsstöd utlovades.

Liksom i Luxor-fallet och till skillnad mot bl. a. skogsägarstödet använde sig staten när det gällde Hälleforsnäs Bruk av en modell där ägare, kreditgivare och fordringsägare fick ta förluster. Specificerade krav ställdes också på den nya ägaren av företaget.

LKAB

LKAB är såsom helstatligt företag ett särfall bland stödföretagen i det avseende vi nu behandlar. Ett resonemang om reciprocitet i uppgörelserna mellan stat och ägare är inte relevant. Det bör däremot i princip föras vad gäller förhållandet mellan staten och Statsföretag som ju är moderbolag till LKAB. Statsföretags ansvar för LKAB är emellertid inte enbart företagsekonomiskt betingat. LKAB tillhör de företag som Statsföretag numera kan sägas driva på särskilt uppdrag från staten. – Det kan vara värt att notera att en konkurs i LKAB skulle få utomordentligt allvarliga återverkningar också på Statsföretag eftersom LKAB svarar för ca en tredjedel av Statsföretags tillgångar enligt balansräkningen. Också Statsföretag skulle i en sådan situation tvingas gå i konkurs. Statsföretag har flera gånger utan resultat anhållit om statligt ägartillskott för att kunna skriva ned LKAB-aktiernas bokförda värde.

Datasaab

Uppgörelsen mellan staten och Saab-Scania vid bildandet av Datasaab var i begränsad utsträckning präglad av ömsesidighet i de prestationer som parterna ålades. Bl. a. skulle uppkommande förluster under åren 1978–1981 ersättas av parterna till lika delar. Ensidigt från statens sida lämnades ett utvecklingsstöd fram t. o. m. 1981 på 130 milj. kr. Vidare erhöll Saab-Scania 45 milj. kr för fortsatt utvecklingsverksamhet fram till överlåtelsedagen. Staten gick in med nytt aktiekapital (150 milj. kr) medan Saab-Scania tillförde apport av tillgångar och fick löfte om kontant betalning från det nya företaget under åren 1983–1987 av det belopp varmed substansvärdet av Datasaabdivisionens rörelse överstiger 150 milj. kr. Aktiekapitalet fördelades med 50 % på vardera ägarparten.

Vid överlåtelsen av aktiemajoriteten till L M Ericsson våren 1981 betalade LM 134 milj. kr till staten för 40,5 % av aktierna och 165 milj. kr till Saab-Scania för 50 % av aktierna.

Stålföretagen

Uppgörelsen mellan staten, NJA (Statsföretag), Gränges och Stora Kopparberg vid bildandet av SSAB Svenskt Stål AB innebar för statens del åtaganden om ca 4,7 miljarder kr fördelade på rekonstruktionslån (1 800 milj. kr), strukturlån (1 300 milj. kr), ägartillskott (700 milj. kr), ersättning till Gränges för TGOJ (480 milj. kr) och bidrag till Statsföretag (450 milj. kr). Gränges, Stora och Statsföretag tillsköt sina stål- och gruvrörelser till det nya företaget, vardera åsatt ett värde i form av aktier på 700 milj. kr. De erhöll särskild ersättning för överlåtna varulager vilken skall betalas av SSAB under en treårsperiod (ca 525 milj. kr till vardera företaget).

Gränges och Storas stålproduktion var vid den aktuella tidpunkten förlustbringande. I varje fall Gränges torde ha räddats från konkurs genom avyttringen till SSAB av gruv-, stål- och järnvägsrörelserna. Möjligheterna att hitta andra intressenter för ett övertagande var sannolikt små.

Uppgörelsen innebar inga finansiella förpliktelser för Gränges och Stora. De kan från 1982 dra sig ur SSAB genom att kräva att deras aktier inlöses. Värdet på aktierna i ett sådant läge kan dock antas bli noll eller mycket lågt, eftersom de statliga förlusttäckningsbidrag som nu fortlöpande utgår skall frånräknas aktiernas värde enligt vissa regler. F. n. pågår förhandlingar mellan de tre delägarna om ägarförhållandet efter 1982.

Varven

Broströmskoncernen fick vid statens övertagande av Eriksberg en symbolisk köpeskilling för aktierna. Samtidigt lämnade Broströms ett koncernbidrag till Eriksberg och beställde ett par fartyg till vad som uppfattades som överpris. I realiteten fick alltså Broströms betala för att bli av med Eriksberg och synes därmed vara unika bland ägarna till krisföretag som har övertagits av staten.

Aktierna i Götaverken förvärvades i två omgångar från Saléns. Vid båda tillfällena betalade staten relativt stora belopp, 136 resp. 45 milj. kr. Innebörden av den första transaktionen är svår att analysera, eftersom samtidigt Eriksberg införlivades i Götaverken och betalningen delvis kan sägas ha avsett ett övertagande från Saléns sida av en del av ägaransvaret för Eriksberg. Det är uppenbart att Saléns inte på långt när fick igen alla pengar de investerat i Götaverkens många varvsanläggningar under 1970-talets tidigare del. En konkurs skulle naturligtvis ha varit ännu ofördelaktigare. Sedan väl staten i första etappen hade förvärvat 51 % av aktierna i Götaverken kan man dock ifrågasätta om konkurs var ett sannolikt alternativ till det statliga övertagandet i den andra omgången av återstående aktier.

Kockums ägare fick 20 milj. kr i ersättning vid statens övertagande. Huvuddelen därav avsåg inte varvet utan Kockums Industri AB. Företaget stod dock inför konkurs och i så fall hade utbytet för ägarna blivit ännu mindre.

Det statliga beställarestödet har utgått även till de mindre och medelstora varven. Enligt utredningens bedömning skulle flera av dessa inte ha kunnat överleva utan detta stöd. Deras ägare har alltså undgått konkurser och därmed definitiva kapitalförluster. Dessa varvs långsiktiga konkurrenskraft och därmed värde för ägarna är svåra att bedöma. Mycket talar dock för att den största långsiktiga konkurrenskraften finns hos de varv som haft de största chanserna att klara krisen utan det statliga stödet, vilket skulle innebära att stödet sannolikt inte i större utsträckning tillfallit de fortfarande privata varvens ägare.

Sammanfattningsvis torde man kunna konstatera att en mycket liten del av de statliga insatserna för varvsindustrin tillfallit ägarna. I de fall då en konkurs undveks genom den statliga insatsen hade de emellertid gjort förluster som nu undveks.

Slutsats

Genomgången i det föregående har illustrerat att det bland de studerade stödfallen finns exempel både på ägare som förlorade och ägare som vann i samband med den statliga insatsen. Vi vill i sammanhanget understryka att ägarna till krisföretagen i många fall har gjort stora förluster på grund av *krisen i sig* vilket emellertid är en annan sak.

Det förefaller emellertid uppenbart att flera av de i pengar mätt stora stödärendena har inneburit fördelaktiga lösningar för de privata ägarna. De har inte annat än undantagsvis direkt erhållit någon del av de medel som satsats från statens sida. Men genom de statliga insatserna förhindrades i flertalet fall en konkurs som med säkerhet hade åsamkat ägarna förluster. Vi kan också notera att uppgörelserna i flera fall inte har utnyttjats för att ställa konkreta krav på ägarna i fråga om finansiella insatser eller särskilda åtgärdsprogram för att ge företagen förutsättningar att bli ekonomiskt bärkraftiga.

Det resonemang som vi förde i avsnitt 6.3.2 med avseende på kreditgivare och andra fordringsägare är i lika mån relevant vad gäller ägarna. Vi anser således att statliga stödinsatser för krisdrabbade företag i *princip* bör sättas in först i samband med en finansiell rekonstruktion som innebär att företagets ägare och kreditgivare får ta på sig en del av de finansiella förlusterna. Det statliga stödet bör i första hand värna om verksamheten som sådan.

6.4 Samhällsekonomiska kalkyler

6.4.1 *Cost-benefit-analyser av två stödinsatser*

Inledning

I en samhällsekonomisk bedömning identifieras och kartläggs, så långt det är möjligt, alla verkningar av åtgärder som direkt eller indirekt betyder något för medborgarna inte som *ett* kollektiv utan som medlemmar i flera. I takt med att de offentliga åtgärderna och den offentliga sektorns andel av det totala resursutnyttjandet har ökat, har också kravet på utvärdering av åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet ökat. En annan anledning härtill är en ökad medvetenhet om att det ibland föreligger stora skillnader mellan direkta verkningar som beaktas av beslutsfattaren och totala verkningar på samhället.

I de beslutssituationer som staten har stått inför i samband med de företags- och branschkriser som vi här behandlar har kärnfrågan i regel varit: vilka är och hur omfattande är konsekvenserna utanför det enskilda företaget av inskränkningar och nedläggningar som enligt de företagsekonomiska kalkylerna är motiverade? De omfattande stödåtgärder till näringslivet som vidtogs under senare hälften av 1970-talet grundades på resultatet av sådana överväganden. Vi kan emellertid konstatera att samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler av planerade stödprogram eller punktvisa subventionsinsatser sällan har genomförts eller i varje fall att de inte har dokumenterats.

På vårt uppdrag har samhällsekonomiska utvärderingar av två statliga stödinsatser utförts av fristående konsulter. Studierna rör stödet till Hälleforsnäs Bruk och stödet till varven. Vi redovisar i de två följande avsnitten en kort sammanfattning av hur dessa kalkyler är upplagda och vad de resulterat i. Först vill vi emellertid göra några allmänna reservationer och kommentera hur resultatet av kalkylerna bör tolkas.

1. Flera av de effekter som av samhällsekonomiska skäl är viktiga att beakta kan vara mycket svåra eller olämpliga att värdera i kronor.

   En av de centrala konsekvenserna av en nedläggning, som inte kan översättas till monetära storheter, är den som framgår av t. ex. följande citat:

   "Arbetet spelar en central roll i de flesta vuxna människors liv. Den bild vi formar av oss själva baseras sannolikt till stor del på den roll vi spelar i arbetslivet och de upplevelser som där möter oss. Våra arbetskamrater utgör en av våra viktigaste närgrupper. Vår sociala ställning i samhället påverkas i hög grad av den position vi har i arbetslivet. Inte bara materiellt utan också i en rad sociala avseenden påverkas hela vårt liv av om vi har ett önskat arbete eller inte."[1]

   Hänsyn till denna och likartade aspekter måste i stället tas i den politiska processen. Ett av de tyngst vägande motiven för de statliga stödinsatser som gjorts har ju också varit att se till att strukturomvandlingen sker i socialt acceptabla former med beaktande av allas rätt till arbete.

2. I de två kalkylerna ges flera andra exempel på effekter som är viktiga att beakta i den slutliga samhällsekonomiska analysen men som antingen generellt sett är eller också i det speciella fallet har visat sig vara svåra att värdera så tillförlitligt att de har kunnat tas med i kvantifierad form i kalkylen.
3. Arbetskraftens produktionsvärde är sannolikt högre i alternativ sysselsättning än i det stödda förlustföretaget. Skillnaden dem emellan är en kostnad för samhället.
4. Kalkylernas slutresultat bygger på en rad uppskattningar av olika ingående posters storlek och bedömningar av vad som skulle ha hänt om man valt ett annat handlingsalterntiv. Kostnadsintäktsanalyser av det här slaget är ofta känsliga för även små variationer i de antaganden som har gjorts. Kalkylresultaten måste därför konstateras vara behäftade med stor osäkerhet. Det är därför inte rimligt att dra några mera långtgående vare sig fallspecifika eller generella slutsatser av de två gjorda utvärderingarna. Det är dock uppenbart åtminstone att varvsstudien bör kunna tolkas så att den förda varvspolitiken åsamkat det svenska samnhället betydande merkostnader. Kalkylresultatet för Hälleforsnäs avseende alternativet nedläggning 1978 är däremot inte av den storleksordningen att det medger en entydig tolkning. Den samhällsekonomiska kostnaden får anses ligga inom felmarginalen, speciellt om man tar hänsyn till vissa effekter som inte ingår i kalkylen.
5. De samhällsekonomiska merkostnadernas *fördelning över stödperio-*

[1] Andersson I., Backans, D. och Keiser L., Företagsnedläggningars konsekvenser för personalen. Delrapport 7: Förändringar i individens självuppfattning/självvärdering vid en krissituation, Personaladministrativa rådet 1975.

den är av intresse för en diskussion om rimligheten av stödinsatser i syfte att överbrygga tillfälliga svårigheter inom en bransch eller ett företag. Kalkylresultatet i varvsstudien visar att om de kvarvarande varven hade varit företagsekonomiskt lönsamma fr. o. m. 1980, dvs. om de inte hade behövt något stöd under perioden 1980–1984, hade merkostnaden för stödalternativet stannat vid ca 2 miljarder kr i stället för de i studien beräknade ca 8 miljarder kr. Om å andra sidan varven inte blir lönsamma 1984 utan ytterligare stöd måste sättas in eller ytterligare friställningar måste ske, blir kostnadsdifferensen mellan alternativen ännu större än 8 miljarder kr.

Generellt kan konstatateras att *ju kortare överbryggningsperioden är, desto mer fördelaktigt är stödalternaivet i jämförelse med nollalternativet.* Det kan mycket väl finnas situationer då stödinsatser i överbryggningssyfte har en god samhällsekonomisk lönsamhet. En uppenbar risk för felaktiga beslut om stödingripanden uppstår dock därigenom att en medveten eller omedveten underskattning av den erforderliga överbryggningsperiodens längd tenderar att leda till en överskattning av stödets lönsamhet. Till detta kommer risken för feldiagnos, dvs. risken för att problemen inte är tillfälliga utan bestående och att därigenom varje diskussion om överbryggning är irrelevant.

6. Det samhällsekonomiska nuvärdet av stödet får ökat intresse om man kan jämföra med en *realistisk alternativanvändning* av pengarna.
7. Utvärderingarna av stödet till Hälleforsnäs Bruk och varven är gjorda ex post, dvs. *efter* det att samhällsstödet har satts in och med facit över den faktiska resultatutvecklingen för företagen för handen.[1] En kalkyl ex ante, dvs. *inför* det aktuella beslutet, är naturligtvis svårare att göra eftersom tillgången på empiriska data är ännu mera begränsad än i efterhandskalkylen. Prognosdata är därtill osäkra och skillnader i osäkerhet mellan utfallet av alternativa insatser kan avgöra valet dem emellan. Om t. ex. de positiva effekterna av en åtgärd är långsiktiga och (bitvis redan därigenom) osäkra och därtill kanske delvis indirekta, kan detta leda till att man föredrar ett alternativ som ger kortsiktigt positiva – om än begränsade – effekter. Att bevara det nuvarande är i regel det handlingsalternativ som medför den minsta osäkerheten.

Vi tycker att de gjorda konsultstudierna tar upp väsentliga aspekter som bör beaktas när man i framtida beslutssituationer ställs inför behovet av att göra en samhällsekonomisk utvärdering.[2] De visar också att väsentliga fakta om befolkning, näringsgrensstruktur, arbetsmarknader och samhällsinvesteringar på lokalorten och kringliggande region relativt lätt kan tas fram för att bredda beslutsunderlaget.

[1] Kalkylen över varvsstödet innehåller också en prognosdel avseende perioden 1980–1984.

[2] Enstaka liknande analyser har gjorts i andra sammanhang. Statens industriverk har t. ex. i sin utredning (SIND 1980: 9) om manuella glasbruk i strukturomvandling en instruktiv samhällsekonomisk kalkyl.

Hälleforsnäs Bruk

I den samhällsekonomiska bedömningen av stödet till Hälleforsnäs Bruk ställs alternativet nedläggning av bruket vid två alternativa tidpunkter mot den faktiska utvecklingen t. o. m. juni 1980. De två nedläggnings-

tidpunkterna är *dels* mars 1975 då bruket befann sig i en mycket besvärlig situation men då krisen löstes genom att Beijerinvest engagerade sig i företaget, *dels* maj 1978 då varsel om total nedläggning gavs men då staten trädde in med rådrumsstöd och medverkan till en rekonstruktion ett år senare. Kalkylresultatet är alltså ett mått på vad det har inneburit för merkostnad eller merintäkt för samhället att företaget drivits vidare i stället för att verksamheten hade lagts ned 1975 eller 1978.

Utgångspunkt för jämförelsen mellan de två alternativen är det företagsekonomiska utfallet för bruket under de aktuella åren. Perioden 1975–1980 medförde en företagsekonomisk rörelseförlust på totalt ca 85 milj. kr. Den förlusten skulle alltså inte ha uppstått i alternativet nedläggning 1975. I alternativet nedläggning maj 1978 hade en rörelseförlust på ca 23 milj. kr undvikits.

I kalkylen korrigeras de företagsekonomiska resultatberäkningarna för att ta hänsyn till skattesystemet (momsnetto läggs till resultatet), avvikelser mellan företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt korrekta avskrivningar samt alternativkostnaden för kapitalanvändningen. På det sättet får man fram ett samhällsekonomiskt mera rättvisande rörelseresultat.

Den största korrigeringsposten utgörs av samhällets kostnader för den arbetslöshet som för en kortare eller längre period uppstår vid en nedläggning. Sysselsättningsmöjligheterna för de nedläggningsdrabbade påverkas av individuella faktorer, av arbetsmarknadssituationen i stort och av de speciella förhållanden som råder på den lokala arbetsmarknaden. I kalkylen har den framtida fördelningen av de anställda vid bruket på sju olika sysselsättningstillstånd – t. ex. "placerade på hemorten", "i arbetsmarknadsutbildning", "arbetslös" osv. – beräknats. Vidare har det samhällsekonomiska värdet av att en individ befinner sig i ett visst tillstånd bedömts. Eftersom en friställd person inte omedelbart kan sättas i annat produktivt arbete, innebär friställningen ett tillfälligt produktionsbortfall och utgör därmed en kostnad i samhällsekonomisk bemärkelse. I kalkylen blir det en pluspost, en kostnad som har undvikits genom den faktiska utvecklingen.

Resultatet av den samhällsekonomiska beräkningen, upplagd på det sätt som nu beskrivits, innebär att en nedläggning av Hälleforsnäs Bruk 1975 eller 1978 skulle ha varit motiverad från samhällsekonomisk synpunkt. Det samhällsekonomiska utfallet av fortsatt drift blir jämfört med alternativet nedläggning mars 1975 en förlust på mellan 45 och 135 milj. kr (spännvidden förklaras av olika metoder för beräkning av avskrivningar och olika kalkylräntor). Motsvarande jämfört med nedläggning i maj 1978 blir –5 till –20 milj. kr.

En industrinedläggning påverkar sysselsättningsmöjligheterna för fler än de direkt berörda. I kalkylen tas inte hänsyn härtill eftersom dessa effekter visat sig svåra att kvantifiera. Men de är viktiga att ta med i övervägandena. Av konsultrapporten framgår följande:

1. Arbetstillfällen kan försvinna för dem som arbetar vid företag som är direkt beroende av leveranser till eller från det nedlagda företaget. I fallet Hälleforsnäs Bruk förefaller detta inte ha varit av någon större betydelse.

2. En nedläggning påverkar servicenäringarna både på den aktuella orten och inom ett vidare område. Effekten i detta avseende i *Hälleforsnäs tätort* hade sannolikt blivit omfattande eftersom bruket var och är den helt dominerande arbetsplatsen. Hur omfattande och snabb minskningen av befolkningen och därmed av serviceefterfrågan hade blivit är emellertid svårt att uppskatta. Vad gäller *Flens kommun* som helhet förefaller det enligt rapporten osannolikt att någon mera omfattande arbetslöshet i övriga näringar skulle ha uppkommit.
3. En nedläggning av Hälleforsnäs Bruk med resultatet att flera hundra personer hade sökt sig ut på arbetsmariknaden hade lett till längre söktider för andra sökanden av industriarbete i regionen och på så sätt lett till ett produktionsbortfall. Denna undanträngningseffekt är utomordentligt svår att beräkna i fallet Hälleforsnäs och är därför inte medtagen i kalkylen. Enligt en *mycket grov* beräkning kan den kostnadsberäknas till ca 35 (1975) resp. 15 (1978) milj. kr. Den hade om den inkluderats i kalkylen inte vänt resultatet för alternativet fortsatt drift i positiv riktning i förhållande till en nedläggning 1975 men hade kunnat göra det vid jämförelse med en nedläggning 1978.

   Undanträngningseffekten kan alltså vara väsentlig att beakta. Speciellt om konstant underefterfrågan på arbetskraft råder, som t. ex. i ett antal Norrlandskommuner, kan undanträngningseffekten vara en så tung post i kalkylen att det visar sig samhällsekonomiskt försvarbart att subventionera en icke lönsam drift även under en längre period.
4. Utflyttning är förenad med kostnader för både individ och samhälle. Även detta är en indirekt sysselsättningskonsekvens som inte har medtagits i kalkylen.

Vid bedömningen av resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen måste utöver ovan nämnda också följande faktorer beaktas:

Kalkylperiden är mycket kort. Om den nuvarande ägaren – Electrolux – med tiden får Hälleforsnäs Bruk att bli vinstgivande kan bilden förändras. I rapporten diskuteras dels denna möjlighet, dels hur alternativet med en nedläggning 1983 påverkar utfallet.

De s. k. *samhällsbyggnadskostnaderna* – kostnaderna för investeringar i och drift av bostäder och offentlig service – kan variera mellan de alternativ som diskuteras dvs. nedläggning eller fortsatt drift. Avgörande är om flyttningsmönstren skiljer sig åt och/eller utnytjandegraden varierar. Sådana kostnadsdifferenser är inte beaktade i kalkylen.

Kostnaderna för *pendling* till nytt arbete på annan ort är inte heller beaktade. Den årliga merkostnaden för pendling i fallet Hälleforsnäs beräknas överslagsmässigt till över 2 milj. kr.

En tredje aspekt gäller *miljökonsekvenserna* av fortsatt drift kontra nedläggning. Inga krav från koncessionsnämnden vilar idag över Hälleforsnäs Bruk. Men den inre miljön har trots omfattande investeringar under 1970-talet påtagliga brister. Samhället kan möjligen som en följd av detta komma att drabbas av kostnader.

Samhällets stöd för att upprätthålla driften i Hälleforsnäs kan tänkas få *konsekvenser även för andra orter.* Under ett skede flyttades en del av tillverkningen från Hälleforsnäs till Västervik. Senare lades såväl gjuteri-

et i Västervik som det i Eskilstuna ned, delvis för att underlätta för Hälleforsnäs. Idag överväger Electrolux att lägga ned gjuteriet i Överum för att flytta över tillverkningen till Hälleforsnäs. I den mån dessa åtgärder är en direkt följd av beslutet att upprätthålla driften i Hälleforsnäs bör de kostnader och intäkter de medfört belasta utfallet för fortsatt drift.

Varvsstödet

I den samhällsekonomiska bedömningen av stödet till varvsindustrin värderas de samhällsekonomiska mer- och mindrekostnader som uppkommit genom varvsstödet och granskas vissa indirekta effekter av varvsstödet. Kalkylen är utformad som en differenskalkyl, där den faktiska utvecklingen jämförs med en tänkt utveckling som skulle ha inträffat om inget varvsstöd utgått (nollalternativet). Ett företagsekonomiskt resultat har beräknats, bestående av rörelseresultatet före avskrivningar men efter finansiella kostnader och intäkter. Detta har sedan kompletterats med samhällsekonomiska kostnads- och intäktsposter.

Kalkylperioden omfattar åren 1974–1984. Begynnelseåret har valts därför att riksdagen då fattade det betydelsefulla beslutet att acceptera en ökning av varvsindustrins kapacitet, medan slutåret sammanfaller med slutåret för de hittills insatta stödåtgärderna. Perioden är i beräkningarna indelad i en historisk del, 1974–1979, och en prognosdel, 1980–1984.

Nollalternativets händelseförlopp har konstruerats med utgångspunkt i de utredningar, propositioner och annat beslutsunderlag som riksdagen haft vid sina många beslut i varvsfrågor under den studerade perioden. I korthet innebär nollalternativet följande: Eriksberg skulle ha gått i konkurs under senare delen av 1975 och verksamheten vid varvet skulle därmed ha upphört. Götaverken skulle ha tvingats till konkurs under 1976 och verksamheten skulle ha upphört vid företagets anläggningar utom delar av Cityvarvet. Uddevallavarvet skulle ha gått i konkurs under 1976 och dess verksamhet skulle ha upphört. Kockums skulle ha gått i konkurs i början av 1978 och dess varvsverksamhet skulle ha upphört. Flertalet privata små och medelstora varv skulle ha tvingats till konkurs och nedläggning av verksamheten under åren 1977–1979. Vid alla konkurser har driftsnedläggningen förutsatts ske relativt långsamt – under ca ett år efter konkurstillfället. Vid årsskiftet 1979/80 skulle i nollalternativet ha återstått bara Karlskronavarvet (av försvarspolitiska skäl, inte ekonomiska) samt kapacitet motsvarande ett par av de minsta privata varven och delar av Cityvarvet.

För de varvsenheter som under perioden 1974–1979 ingått eller infogats i Svenska Varv-koncernen har stödalternativet medfört en sammanlagd företagsekonomisk rörelseförlust på ca 3 000 milj. kr som inte skulle ha uppstått i nollalternativet. Till detta skall läggas de investeringar som inte skull ha kommit till stånd i nollalternativet, dvs. de som gjorts efter statsmakternas beslut att undvika konkurs eller att utvidga kapaciteten. De uppgår till totalt ca 1 130 milj. kr. Därtill kommer även de avskrivningslån som inom ramen för beställarstödet utgått till beställningar vid dessa varv, totalt ca 1 100 milj. kr. För de privata varven

har det statliga stödet i princip endast bestått av beställarstödets avskrivningslånedel. Den del därav som hänfört sig till perioden 1977–79 har beräknats till ca 320 milj. kr. Dessa varvs investeringar sägs ha varit svåra att uppskatta men har bedömts vara i detta sammanhang negligerbara. Därmed skulle den reala merkostnaden för stödalternativet under perioden 1974–1979 ha uppgått till sammanlagt ca 5 550 milj. kr.

De samhällsekonomiska kostnadsskillnaderna mellan alternativen under perioden 1974–1979 utgörs främst av samhällskostnaderna för driftsnedläggningarna och nedskärningarna i nollalternativet. Dessa kostnader bestäms i första hand av möjligheterna att utnyttja friställda arbetskraftsresurser i annan produktion. Vid så stora friställningar som här är aktuella torde definitiv utslagning av vissa kategorier anställda och betydande arbetslöshetsperioder för många andra vara oundvikliga. Till detta skall läggas liknande effekter hos varvens underleverantörer samt kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, flyttningskostnader, indirekta sysselsättningseffekter på varvsorterna samt samhällskapitaleffekter.

Det totala antalet anställda vid de i nollalternativet konkursdrabbade varven har beräknats till ca 22 500 personer, av vilka 20 % bedömts kunna överföras till annan produktiv verksamhet utan friställning. Samhällskostnaderna per friställd person vid de fyra storvarven har bedömts ligga mellan 155 000 kr och 210 000 kr med ett genomsnitt på 190 000 kr. Med användande av dessa siffror skulle den samhällsekonomiska nedläggningskostnaden för konkurserna i nollalternativet bli ca 3 500 milj. kr.

Sammanfattningsvis kan därmed den samhällsekonomiska merkostnaden för stödalternativet under perioden 1974–1979 beräknas till ca 2 000 milj. kr. Detta belopp kan, mot bakgrund av att ett av de mest framträdande målen för stödpolitiken varit att hjälpa varvsindustrin att överbrygga konjunkturella svårigheter, ses som en investering i framtida fortlevnad och lönsamhet.

För perioden 1980–1984 har de företagsekonomiska resultatskillnaderna mellan de båda alternativen beräknats med utgångspunkt i resultatprognoserna i Svenska Varvs strukturplan. Dessa har korrigerats för avskrivningar, effekter av beställarstödet, effekter av Svenska Varvs fartygsinnehav m. m. och kompletterats med de privata varvens resultat samt med effekterna av att Öresundsvarvet enligt riksdagens beslut våren 1980 inte skulle läggas ned. Slutresultatet blir justerade företagsekonomiska kostnader för varvsverksamheten i stödalternativet under perioden 1980–1984 som uppgår till 5 600 à 6 100 milj. kr.

De kompletterande samhällsekonomiska kostnadsdifferenserna mellan alternativen blir betydligt mindre under perioden 1980–1984 än under åren 1974–1979. Detta förklaras av att de stora nedläggningar som nollalternativet skulle ha medfört beräknades ha skett redan under den tidigare perioden. För den senare perioden uppstår friställningskostnader enbart i stödalternativet, avseende de nedläggningar och neddragningar som planeras enligt strukturplanen och riksdagens beslut. Dessa kostnader beräknas uppgå till ca 160 milj. kr.

Sammanlagt kan därmed den samhällsekonomiska merkostnaden för

stödalternativet under perioden 1980–1984 beräknas uppgå till ca 5 800–6 300 milj. kr. För hela perioden 1974–1984 blir merkostnaden 7 900 à 8 400 milj. kr.

Vid tolkningen av resultatet bör enligt rapporten beaktas:

- Kalkylresultatet är självklart mycket beroende av det valda nollalternativets utformning. För perioden 1980–1984 har i kalkylen använts ett nollalternativ i princip helt utan varvskapacitet – såsom en direkt följd av utvecklingen utan stöd under 1970-talet.

  Detta nollalternativ var dock inte det som våren 1980 utgjorde jämförelsenormen för beslutsfattarna. Eftersom stödåtgärder hade vidtagits under åren 1974–79, hade Sverige våren 1980 en varvskapacitet som motsvarade stödalternativets kapacitet. I kalkylen har det dock inte ansetts rimligt att successivt anpassa nollalternativet till den aktuella situationen vid de olika besluten. Kalkylresultatet är en utvärdering av de samlade konsekvenserna av varvsstödet från 1974 till 1984 och inte en utvärdering av det samhällsekonomiska resultatet av resp. delbeslut.

  Det anförda illustrerar ett dilemma för beslutsfattarna. Det är frestande att skjuta ett stort obehagligt och dyrbart beslut (t. ex. nedläggning) på framtiden och istället satsa på tillfälligt stöd till fortsatt drift. Driftsstödet kan motiveras med behov av ytterligare utredningar om konsekvenserna av en nedläggning eller med tro eller förhoppningar om att resultatet skall förbättras. Ju mer man styckar sönder framtiden, dvs. ju kortare man gör stödperioden, desto "billigare" förefaller stödet jämfört med nedläggningen. Och vid stödperiodens slut står man i en sannolikt identisk beslutssituation. Endast i efterhand kan man konstatera de totala kostnaderna för raden av stödbeslut.

- En annan för kalkylresultatet avgörande faktor är bedömningen av de samhällsekonomiska kostnaderna fram till den situation där svensk varvsnäring uppnår noll-resultat. I detta avseende är kalkylen således en förkalkyl. Stoppar man analysen idag och enbart betraktar den historiska utvecklingen underskattar man stödalternativets sammanlagda kostnader genom att stödalternativet inneburit uppskjutna kostnader.
- Den företagsekonomiska kostnaden för perioden 1980–1984 är mycket känslig för såväl pris- som kostnads- och volymutveckling under perioden. Över huvud taget gäller att beräkningarna är mycket känsliga för de antaganden som görs för perioden från 1980 och framåt. Detta hänger naturligtvis samman med att de rör den framtida utvecklingen som alltid är svårare att bedöma än historiska förlopp där det existerar jämförelsematerial.
- De samhällsekonomiska mindrekostnadernas storlek är känslig för förändringar i arbetsmarknadsprognoserna. Emellertid gäller att det behövs mycket stora förändringar i arbetsmarknadsprognoserna för att vända kalkylresultatet för hela perioden 1974–1979. För att vända kalkylresultatet för hela perioden krävs naturligtvis ännu större för-

ändringar i arbetsmarknadsprognoserna. Som exempel kan nämnas att en fördubbling av de antagna arbetslöshetstiderna innebär en ökad "friställningskostnad" i nollalternativet med ca 900 milj. kr.

6.4.2 *Modellstudier av stödets effekter på den svenska ekonomin*

Samhällsekonomin kan avbildas med ekonometriska modeller, där sambanden mellan olika ekonomiska variabler uttrycks genom matematiska funktioner. Sådana modeller kan göras mer eller mindre detaljerade. En hög grad av realism i avbildningen av verkligheten förutsätter stor detaljrikedom i modellen. Möjligheterna att använda mycket stora modeller begränsas dock i praktiken mindre av datorernas kapacitet än av tillgången på empiriska data och människans förmåga att överblicka modellernas uppbyggnad och funktionssätt.

De ekonometriska modellernas värde ligger främst i att man med deras hjälp kan studera effekterna av förändringar i olika beslutsparametrar och framtida effekter av olika utvecklingstendenser. Resultatens tillförlitlighet beror av hur väl den använda modellen avbildar verkligheten, och det är oundvikligt att en modell innebär en förenkling av verkligheten. Modellens användare tvingas vidare alltid att specificera vissa förutsättningar för de beräkningar som görs med modellens hjälp. Resultatens giltighet under andra förutsättningar är då osäker.

På utredningens uppdrag har två studier gjorts av det icke-permanenta industristödets samhällsekonomiska effekter med hjälp av ekonometriska modeller.[1] Utvecklingen vid de faktiskt gjorda stödinsatserna har jämförts med den vid några teoretiskt möjliga alternativa förlopp. De studerade alternativen kan inte göra anspråk på att vara i någon mening optimala. I den mån alternativen givit en "bättre" utveckling än de faktiska stödinsatserna visar dock studierna att stödinsatserna varit teoretiskt icke-optimala i den avbildning av verkligheten som modellerna utgör. Studierna diskuterar inte alternativens praktiska genomförbarhet.

6.5 Internationella handelspolitiska aspekter

När statligt stöd ges till exportinriktade eller importkonkurrerande företag finns risk för att en nödvändig strukturanpassning och därmed en optimal internationell arbetsfördelning förhindras eller förskjuts framåt i tiden. Genom denna påverkan på handeln kan stödåtgärderna bli föremål för kritik från andra länder och leda till motåtgärder.

Sveriges handlingsfrihet på stödområdet begränsas handelspolitiskt av vissa förpliktelser som Sverige har åtagit sig genom anslutningen till GATT och EFTA samt genom det avtal Sverige har ingått med EG. Vissa riktlinjer beträffande utformningen av statliga stödåtgärder har dessutom överenskommits inom OECD. De olika organisationerna har vissa möjligheter att vidta sanktioner vid brott mot avtal och överenskommelser.

Någon enhetlig internationell definition av begreppet statliga stödåt-

[1] Dessa redovisas i särskilda publikationer utgivna av Statens industriverk resp. Industriens Utredningsinstitut.

gärder föreligger inte och förekommande internationella regler är inte entydiga. Det är främst i fråga om rent exportstöd som klara regler finns. De är intagna i GATT-avtalet och i GATT:s subventionskod samt i EFTA-konventionen och innefattar ett totalt förbud mot exportstöd (GATT) resp. ett förbud mot vissa uppräknade stödåtgärder (EFTA).

De förbud resp. åtaganden som härutöver förekommer är mer diffusa till sin praktiska innebörd: EFTA förbjuder statligt stöd ("nettoöverföring av statliga medel" enligt EFTA:s egen definition) som påverkar EFTA-handeln; Sveriges EG-avtal förbjuder offentliga stödåtgärder som förvanskar eller hotar förvanska konkurrensen så att handeln Sverige/EG påverkas. I GATT åtar sig parterna att söka undvika statsstödåtgärder som skadar annan parts industri eller dess intressen.

Klagomål på eller reaktion mot andra länders stödpolitik måste enligt gällande regler genomgående baseras på stödets effekter på handeln utom vad avser exportstöd, vilket är direkt förbjudet. De motåtgärder, som enligt vissa regler kan vidtas av det land vars handel har påverkats negativt, är att införa gränshinder av olika slag, t. ex. att återta tullmedgivanden, införa kvantitativa importbegränsningar eller införa utjämningstullar.

Det stöd som i första hand torde kunna ifrågasättas ur handelspolitisk synvinkel (förutom exportstöd) är sådant stöd som kan leda till en sänkning av försäljningspriset och/eller påverkar försäljningsvolymen. Eftersom stödpolitikens prispåverkande effekter ofta kan vara svåra att precisera är det sannolikt att eventuella klagomål på andra länders stödpolitik i regel kommer att utgå från utvecklingen av stödmottagande företags marknadsandelar. Åtgärder som ligger närmast driftskostnaderna löper därför sannolikt större risk att väcka krav på motåtgärder i ett annat land än stöd till forskning, utbildning etc. Marknadspåverkande effekter kan emellertid inte heller i de senare fallen uteslutas.

Stödinsatsernas industripolitiska mål torde inverka på den internationella reaktionen. Sålunda kan t. ex. stöd för att underlätta en anpassning i socialt acceptabla former till den internationella konkurrensen kanske tolereras i vissa lägen. Sådana stöd blir dock diskutabla särskilt när de berör branscher med motsvarande sysselsättningsproblem i avnämarlandet. Kapacitetsbegreppet är av betydelse i detta sammanhang.

Stöd för att omstrukturera industrin så att internationell konkurrenskraft uppnås på sikt borde också kunna försvaras enligt ovanstående resonemang om man verkligen drar ned långsiktigt icke räntabel produktion, men stora krav på bevisföring och tidsgränser torde ställas.

Försörjningsberedskapspolitiska skäl har åberopats av vissa länder, men inte utan problem, och förutsätter särskilt noggrann underbyggnad. I detta sammanhang bör man vara medveten om att argumentets trovärdighet minskar bl. a. ju större andel av produktionen som exporteras.

De *konkreta klagomål* som har framförts mot svenskt icke-permanent industristöd är hittills relativt få. Det är dock tydligt att inom eller utom de internationella organisationernas ram har under de senaste åren vissa av Sveriges handelspartners börjat agera mera aktivt mot statliga industristödsåtgärder i andra länder. Vid ett möte med Sverige i december 1980 konstaterade EG-kommissionen att omfattningen av det svenska

statsstödet hade börjat bli oroande, eftersom det riskerade att skapa svårigheter för frihandeln.

Ett möte för ömsesidig information om tillämpningen av statsstöd i Sverige och EG, det första i en planerad rad av möten mellan EG-kommissionen och olika EFTA-länder, ägde rum i februari 1981. De svenska representanterna redogjorde därvid för det svenska stödets omfattning. EG-kommissionens företrädare noterade därvid det svenska stödets relativt sett stora omfattning. Speciellt nämnde man därvid varvsstödet, äldrestödet till tekoföretagen samt stödet till skogsägareföretagen. EG-kommissionens representanter uppehöll sig i sin redogörelse främst vid de principer man utarbetat för tillämpningen av Romfördragets regelsystem på stödområdet. Enligt dessa kan stödåtgärder vara acceptabla, om de är avsedda att skapa nya verksamheter eller arbetstillfällen men inte om de enbart leder till att oundvikliga strukturella omställningar försenas eller försvåras. Detta gäller såväl industripolitiska som arbetsmarknadspolitiska insatser.

Under hösten 1978 behandlades Sveriges statsstöd i *OECD* inom ramen för det s. k. PAP-arbetet (Positive Adjustment Policies). Sverige hade därvid att allmänt redovisa sin politik med avseende på industrins anpassning till ett nytt konkurrensläge. I mars 1981 blev Sveriges statsstöd till industrin föremål för en mer utförlig granskning inom ramen för PAP-arbetet. Vår allmänna ekonomiska politik kritiserades därvid bl. a. för att alltför mycket försöka sätta marknadskrafterna ur spel – en invändning som har direkt anknytning bl. a. till industristödspolitiken.

Vi anser det inte meningsfullt och knappast heller möjligt att försöka diskutera det icke-permanenta industristöd som hittills har utgått i termer av våra internationella förpliktelser. Vi vill emellertid för eventuella framtida beslut om sådana insatser understryka följande. Det är vår uppfattning att även om de handelspolitiska restriktionerna inte är särskilt stränga formellt sett så kan de i praktiken i framtiden visa sig vara av stor betydelse. Detta gäller särskilt för ett litet land som Sverige, som är sårbart på grund av sitt stora utrikeshandelsberoende. Det är i detta sammanhang väsentligt att notera att stödfrågorna har rönt ökad uppmärksamhet under senare år. Detta har bl. a. kommit till uttryck i en intensifierad debatt inom såväl GATT som EFTA, EG och OECD. Det kan komma att leda till preciseringar och utvecklandet av praxis som blir mera styrande för det fortsatta agerandet inom de internationella organisationerna än vad som hittills har varit fallet.

Vi vill därför starkt betona vikten av *stort hänsynstagande till de handelspolitiska aspekterna* på stödinsatser och vikten av *ökad medvetenhet om risken för motåtgärder* från andra länders sida. Denna risk är uppenbart större nu än vad den var under de kritiska åren av 1970-talet när de ekonomiska problemen blev akuta för så många företag i så många länder, när behovet av ett omfattande "eget" stöd ledde till att andra länders stödåtgärder relativt sällan ifrågasattes och när man inom berörda internationella organisationer ännu inte hade börjat ge konkret innehåll åt de förpliktelser som finns i frågor om statligt industristöd.

Om motåtgärder mot svenskt industristöd sätts in kommer de förmodligen att utformas så att de motsvarar – och därmed upphäver –

subventionsinslaget i den statliga stödinsatsen. En viktig aspekt att beakta är också att fällande utslag mot Sverige skulle kunna inverka negativt på vårt anseende i internationella sammanhang.

Vi anser det vidare viktigt att Sverige också fortsättningsvis aktivt stöder de ansträngningar som görs inom de internationella organisationerna att nå överenskommelser rörande finansiella och andra stödåtgärder. Det synes annars föreligga risk för att en ond cirkel uppstår med mer och mer stöd som resultat för att möta insatt stöd i konkurrerande länder. En sådan utveckling synes inte vara till fördel för något land – i synnerhet inte för ett litet land som Sverige.

Som vi har påpekat i avsnitt 2.3 har den svenska stödpolitiken haft sin motsvarighet i flera andra viktiga OECD-länder. De ekonomiska problemen har varit likartade och den politiska situationen – med regeringsmakten baserad på ett ganska svagt parlamentariskt underlag – har också i många länder varit densamma.

Att analysera och jämföra enskilda länders stödåtgärder i stort är emellertid knappast möjligt. Olika länder tolkar begreppet stöd på olika sätt. Stöd ges i många olika former som inte kan kvantitativt jämföras, täcker skiftande tidsperioder och ges många gånger utan tidsgräns. Till detta kommer att de flesta länder brister i öppenhet och överskådlighet på stödområdet. Särskilt stora problem reser sig här i t. ex. Frankrike, Italien och Spanien. De nordiska parlamentens krav på insyn i statsfinanserna avspeglas i en ganska utförlig redovisning i dessa länder, men den stora mängden av diversifierade åtgärder försvårar överskådligheten även här. Redovisningen av federalt stöd är överskådlig och systematisk i Förbundsrepubliken Tyskland och, om än i mindre grad, Nordamerika. Det går dock endast att få en begränsad insyn i de delstatliga stödåtgärderna, vilka i dessa länder kan spela en betydelsefull roll. Den speciella organisation som karaktäriserar näringslivet i Japan gör att det offentliga stödet där är svårt att överblicka.

Den statliga företagssektorns omfattning i de olika länderna hör till de faktorer som bör tas i beaktande vid en diskussion om de statliga stödinsatsernas omfattning. I t. ex. Frankrike, Italien och Storbritannien spelar staten en viktig roll som företagsägare, och gränsdragningen mellan ekonomiskt och politiskt beslutsfattande i dessa ekonomier är svår att urskilja. Även i Förbundsrepubliken Tyskland, som ofta betraktas som motståndare till statliga ingrepp i marknadshushållningen, har staten och delstaterna betydande majoritets- eller minoritetsintressen i en rad företag. I Sverige, som av omvärlden ofta betraktas som en mer eller mindre socialiserad ekonomi, är i stället den statsägda andelen av industrin låg jämfört med t. ex. brittisk och annan västeuropeisk industri.

Det står i alla händelser klart att flertalet länder under större delen av 1970-talet bedrivit en aktivare stödpolitik än tidigare. Vidare kan konstateras att Finland, Norge, Sverige, Italien, Frankrike, Storbritannien och Kanada torde höra till de länder som kvantitativt sett gjort mycket omfattande insatser. Till den ländergrupp som ger ett förhållandevis begränsat statligt stöd kan med säkerhet hänföras Danmark och Schweiz. Stödet i Förbundsrepubliken Tyskland torde kvantitativt vara inte obetydligt men satsningen är där starkt inriktad på stöd till forskning och

utveckling – ett faktum som medfört att begreppet FoU tenderat att ges en mycket vid tolkning.

Vi vill avslutningsvis återge de riktlinjer för selektiva åtgärder till stöd för särskilda sektorer eller företag med finansiella problem, som antogs vid OECD:s ministermöte i juni 1978. Enligt dessa riktlinjer bör konjunkturella svårigheter normalt bekämpas med generella åtgärder som underlättar kapitalförsörjningen och åtgärder som ökar efterfrågan i ekonomin som helhet. Även då svårigheterna är strukturella på grund av t. ex. oväntade förändringar i efterfrågan eller konkurrenssituationen, bör stödåtgärder normalt vidtas endast när samhällets kostnader för den nödvändiga anpassningen annars skulle slå igenom alltför snabbt och därför inte kan hanteras med andra instrument.

Med utgångspunkt i grundprincipen att stöd kan godtas endast i undantagsfall skall följande riktlinjer gälla för sådana åtgärder:

1. insatserna bör vara temporära och helst avtagande,
2. insatserna bör kombineras med en plan för att minska överskottskapacitet och återställa konkurrenskraftiga enheter,
3. insatsernas ekonomiska kostnader för samhället bör klart framgå (s. k. transparency),
4. insatserna bör, när de riktar sig till det privata näringslivet, kombineras med privat riskkapital,
5. insatser till enskilda företag bör utformas på ett sådant sätt att de inte eliminerar inhemsk eller internationell konkurrens,
6. insatser med syfte att stödja sysselsättningen i enskilda orter eller regioner bör ges till alla företag, inte bara sådana som drabbas av akuta problem,
7. insatser av beredskapsskäl bör motiveras särskilt noga.

Det s. k. PAP-arbetet inom OECD fortsätter och är inriktat bl. a. på att ge riktlinjerna ett mera konkret innehåll.

Även om dessa riktlinjer inte är juridiskt bindande utan har karaktären av politiska rekommendationer är det rimligt att anta att de framöver kan komma att få ökad tyngd som riktpunkt för och måttstock på OECD-ländernas agerande.

6.6 Konkurrenssnedvridning

Så snart en mottagare av selektivt industristöd arbetar i konkurrens med ett annat företag eller en annan bransch, innebär hjälpen att konkurrenssituationen förändras. Detta kan i själva verket sägas vara ett syfte med hjälpinsatsen. Man vill från samhällets sida underlätta eller säkerställa fortlevnaden för någon som inte kan leva vidare om detta skall baseras på enbart företagsekonomiska kalkyler och resultat.

Det icke-permanenta industristödets konkurrenspåverkan kan vara positiv och önskvärd i ett kortsiktigt perspektiv, om stödet ges för att överbrygga tillfälliga svårigheter. Om svårigheterna är bestående och stödet tenderar att permanentas, kan effekterna däremot bli negativa.

Risken för sådana långsiktiga negativa effekter har dock i många fall inte beaktats, eftersom man inte trott eller inte velat tro att obalansen varit strukturell utan betraktat den enbart som konjunkturell.

En allmän strukturell obalans kan uppstå i en bransch t. ex. därför att den svenska produktionskapaciteten är för stor i förhållande till efterfrågan. Detta kan i sin tur bero t. ex. på att det svenska kostnadsläget är för högt. Denna situation innebär att inte alla enheter ryms på marknaden utan fortlöpande statligt stöd, och att alltså några enheter måste slås ut. Sannolikt uppträder därvid problemen först i de minst lönsamma och minst effektiva företagen. Stödet kan då medföra att de mindre effektiva enheter som får stöd överlever medan det blir mer effektiva enheter som slås ut. Detta torde innebära sämre utvecklingsmöjligheter och lägre tillväxttakt i framtiden.

Ur regionalpolitisk synvinkel kan en sådan förändring av konkurrenssituationen mellan företag ha övervägande positiva effekter. Den kan nämligen innebära att trycket på en regions arbetsmarknad reduceras och delvis överförs på andra regioner, så att en utjämning kommer till stånd. Från inkomstfördelningspolitisk synpunkt synes det dock otillfredsställande, om ett stöd till vissa företag inte belastar hela samhällsekonomin utan i första hand medför att lönsamheten försämras inom vissa andra företag som genom stödet drabbas av ny eller hårdare konkurrens.

Den konkurrenssitution som här skall studeras är den mellan företag och branscher inom Sverige. Vi utgår från att vissa förändringar i konkurrenssituationen varit eftersträvade vid varje stödingripande. Med konkurrenssnedvridande effekter avses här enbart sådan förändringar i konkurrensförhållandena som inte varit eller synes ha varit eftersträvade eller förutsedda.

Den konkurrens som påverkas kan gälla faktormarknaden eller produktmarknaden. Inverkan på marknaden för produktionsfaktorn kapital behandlas i ett särskilt avsnitt. Den konkurrenssnedvridande inverkan på arbetsmarknaden borde egentligen kunna förutsättas ha varit ingen eller obetydlig, eftersom ett syfte för många stödåtgärder varit att förhindra regional arbetslöshet. Dock har under 1970-talet Volvo tidvis haft svårigheter att rekrytera personal till Torslandaverken samtidigt som stöd givits till Göteborgsvarven av sysselsättningsskäl. Vi återkommer till detta förhållande i övervägandeavsnittet.

Stödet kan naturligtvis också ha haft snedvridande inverkan på arbetsmarknaden genom att befästa tidigare beskrivna attitydförändringar till geografisk eller yrkesmässig rörlighet.

Stödet kan vidare ha haft en konkurrenssnedvridande effekt på råvaruförsörjningen inom i första hand skogs- och stålindustrin.

Konkurrenssnedvridningen på produktmarknaden har varit märkbar och uppfattats som något negativt framför allt i de fall då företag som fått stöd arbetat i direkt konkurrens med andra svenska företag – situationen har uppfattats på annat sätt i de fall då stödets mottagare i första hand kämpat mot utländska konkurrenter.

Den svenska skogsindustrin har på senare år haft bekymmer med sin råvaruförsörjning. Brist på råvara har lett till kraftiga prishöjningar, som

dock inte förmått att nämnvärt öka virkesutbudet från svenska skogsägare. De höga virkespriserna har haft menlig inverkan på skogsindustrins driftsresultat. I denna situation har statlig ekonomisk hjälp givits till i första hand två företag, NCB och Södra Skogsägarna. Det synes sannolikt att uteblivet stöd skulle ha medfört konkurs i båda företagen. Det synes också sannolikt att efter en konkurs driften skulle ha upphört vid vissa av företagens anläggningar, och att alltså den totala skogsindustrins virkesbehov skulle ha reducerats. Detta borde i sig ha medfört en viss prissänkning på råvaran och därmed en förbättring av lönsamheten inom kvarvarande delar av industrin.

Emellertid är det aktuella fallet speciellt därigenom att de båda företagen är skogsägareägda. Konkurser skulle sannolikt ha lett till konkurser även bland de ägande skogsägareföreningarna. Detta skulle eventuellt ha raserat den organisation för industrins försörjning med virke, som finns uppbyggd inom föreningarna, och i så fall förmodligen ha lett till avsevärda störningar i denna försörjning. Utredningen finner det dock inte helt uteslutet att den existerande organisationen skulle kunnat räddas även vid en konkurs eller att en ersättning skulle kunnat skapas ganska omgående. Bl. a. erfarenheter från ett liknande fall i Skåne tyder på detta.

SSAB Svenskt Stål AB:s strukturförändring sker med hjälp av bl. a. ett av riksdagen lämnat rekonstruktionslån. Detta får lyftas successivt under åren 1978–1982 under förutsättning att de strukturella åtgärder som vidtas under rekonstruktionsperioden sker i samråd med den övriga handelsstålindustrin. Syftet med villkoret är att undvika att SSAB vidtar åtgärder som förorsakar "väsentliga problem" för andra svenska produktionsenheter inom branschen och därigenom endast flyttar problem från en ort till en annan. Det är regeringen som har att ta ställning till ansökningar från SSAB om utbetalning ur rekonstruktionslånet.

Den svenska stålindustrin är i hög grad beroende av tillgången på skrot. För de mindre handelsstålverken och specialstålsindustrin utgör skrot den huvudsakliga råvaran vid stålframställningen. Som ett led i sin interna strukturförändring har SSAB tidigare redovisat avsikter att i ökad utsträckning basera sin stålframställning på köpskrot. Detta har väckt oro hos flera skrotbaserade stålverk mot bakgrund av att den inhemska skrottillgången redan idag nätt och jämnt räcker till och att skrotpriserna är högre vid import än i Sverige. Därtill kommer att, även vid höga skrotpriser, den rent fysiska tillgången på importerat skrot är begränsad därför att flertalet länder har exportförbud på skrot. Det i avsnitt 6.2 nämnda styrelsebeslutet i SSAB i maj 1981 innebär emellertid att den skrotbaserade råstålskapaciteten endast till en del skall utnyttjas och att därmed konkurrensen om tillgängligt skrot reduceras.

Ett alternativ till SSAB:s övergång till att använda skrot som råvara, vilket dock inte synes ha närmare diskuterats, torde vara statliga subventioner via malmpriserna till fortsatt malmbaserad stålproduktion. Frågan om principer för skrotfördelningen är f. n. föremål för diskussioner inom branschen, varför det nu inte är möjligt att bedöma den samlade effekten i detta avseende av den av staten stödda strukturomvandlingen inom stålindustrin.

På produktmarknaden för handelsstål förekommer direkt konkurrens mellan SSAB och de privata mindre handelsstålverken vad avser främst stångstål i fin- och mediumdimensioner, bl. a. armeringsstål. Dessa produkter avsätts huvudsakligen i Sverige och övriga Norden. Vid SSAB:s bildande ansågs det finnas en bestående överkapacitet i branschen för dessa produkter i förhållande till den möjliga marknaden. Från politiskt håll var man medveten om riskerna för konkurrenssnedvridning och uttalade att SSAB:s tillkomst inte fick leda till att mindre handelsstålverk slogs ut.

SSAB hade en tid planer på att uppföra ett nytt mediumvalsverk i Luleå, vilket sannlikt skulle ha kunnat erövra betydande marknadssegment från den övriga svenska handelsstålindustrin. Dessa planer har emellertid skrinlagts på grund av att projektet visade otillräcklig lönsamhet. SSAB har senare även beslutat att lägga ned sitt mediumvalsverk i Domnarvet. Därigenom har situationen förändrats så att de mindre stålverken fått förbättrade möjligheter att hävda sin ställning på marknaden. Man bör dock vid en bedömning av den interna svenska konkurrenssituationen observera att utländska konkurrenter numera täcker en relativt stor del av den svenska marknadens behov.

Risken för konkurrenssnedvridning på produktmarknaden är påtaglig om stöd utgår till vissa företag men inte till andra som tillverkar samma produkter eller substitut för dessa. Detta har skett i flera fall. Stöd har således givits till NCB och Södra Skogsägarna men inte till övriga skogsföretag, till SSAB men inte till de privata mindre handelsstålverken, samt till Svenska Varv AB men (nästan) inte till de privata mindre och medelstora varven. Beställarstöd till rederier har dock utgått för beställningar vid alla varv.

Svenska skogsindustriföretag konkurrerar huvudsakligen på den internationella marknaden och inte inbördes. Dock har åtminstone ett företag råkat i svårigheter till följd av konkurrenssnedvridande icke-permanent företagsstöd. Det gäller Rockhammars Bruk i Örebro län, tillverkare av bl. a. asfaltboard, som 1980 tvingades inställa betalningarna och genomföra ackord. Företaget hade konkurrerat med NCB-ägda Johannedals fabrik. Det kan i sammanhanget nämnas att enligt riksdagens beslut våren 1981 skall fabriken i Johannedal läggas ner eller avyttras av NCB eftersom den är förlustbringande.

Varven har gjort omfattande försök att slå sig in på marknader för andra produkter än fartyg. I någon mån har det därvid gällt helt nya marknader – t. ex. flytande fabriker samt borriggar och bostadsplattformar för oljeindustrin – men i stor utsträckning har det handlat om intrång på marknader där tidigare annan tung verkstadsindustri eller byggnadsindustri verkat. Med reservation för bl. a. definitionsproblem kan konstateras att varvens alternativa produktion (exkl. produkter för oljeindustrin) utgjort mindre än 3 % av varvens totala verksamhet. Försöken till omläggning av varvens produktionsinriktning har alltså hittills inte givit några större resultat, och inverkan på andra industribranscher torde därför ha varit av ringa betydelse. Man bör dock hålla i minnet, att utveckling och marknadsföring av alternativa produkter är tidskrävande processer och att verkningarna av de satsningar som hittills gjorts inom varvsindustrin ännu inte helt mognat fram.

De svenska storvarven, som numera är sammanförda i Svenska Varv AB, har traditionellt byggt mycket stora fartyg. I stort sett har de därigenom inte konkurrerat med de mindre och medelstora varven, som saknar tekniska förutsättningar att bygga annat än fartyg i mindre storlekar. I Svenska Varv-koncernen ingår dock även varven i Sölvesborg, Karlskrona och Finnboda, vars produktionsanläggningar liknar de privata varvens. Dessa tre anläggningar har tidigare i betydande utsträckning uppträtt som underleverantörer av skrovsektioner m. m. till storvarven.

Efterfrågan på stora fartyg har varit ringa och trots beställarstödet, som enbart riktar sig till svenska beställare, har de svenska storvarven haft en bristande internationell konkurrenskraft på denna marknad. Under trycket härav har de under 1970-talets senare del i växande utsträckning ägnat sig åt byggande av mindre fartyg. Samtidigt har de privata varven, för att anpassa sig till en förändrad efterfrågan på fartyg för närtrafikområdet, inriktat sig på något större fartyg än de tidigare byggt. Resultatet har blivit en ökad direkt konkurrens mellan Svenska Varv-koncernen och de privata varven. Detta har vid upprepade tillfällen påpekats såväl av enskilda varv som av Sveriges Varvsindustriförening i framstötar till industridepartementet. Utredningen konstaterar att konkurrensen mellan statliga och privata varv inte ägnats nämnvärd uppmärksamhet inom departementet, där varvsstödet inte handläggs av enheten för industri- och mineralpolitik eller av enheten för branschfrågor utan av enheten för statliga företag. Svenska Varvs av riksdagen accepterade strukturplan innebär dock bl. a. en viss marknadsuppdelning i framtiden mellan statliga och privata varv till följd av att vissa statliga varvsanläggningar avvecklas och de kvarvarande får annan produktionsinriktning än de privata varven.

Medan Svenska Varv redovisat massiva förluster ha de privata varven hittills klarat sig i stort sett utan förluster. Att ett av dem nyligen har gått i konkurs synes i första hand ha andra orsaker än konkurrensförhållandena.

Det s. k. beställarstödet – stöd till beställare av fartyg vid svenska varv – infördes 1977 för att skapa förutsättningar för de svenska varven att konkurrera med utländska varv om den befintliga men begränsade beställningspotentialen hos svenska rederier. Det avpassades så att det skulle ungefärligen jämställa de svenska varvens priser med de utländska. Det utformades som avskrivningslån på maximalt 30 % av kontraktspriset samt kreditgarantier på återstående del, dvs. en total finansiering. Sedermera ändrades lånet till 25 %, dvs. 95 % finansiering kunde erhållas.

Ärenden rörande beställarstöd administreras av nämnden för fartygskreditgarantier (FKN) som i sitt arbete primärt fäst avseende vid att projekten måste vara företagsekonomiskt sunda och därtill bl. a. vid sysselsättningseffekter hos varven vid tidpunkten för projektens genomförande. Den första punkten konkretiserades av FKN i dess tillämpning så att beställarena skulle kunna täcka minst 10 % av kontraktspriset med eget kapital. Man ville därigenom utestänga rena "lycksökare" utan eget kapital, som annars hade kunnat starta rederiverksamhet utan att ta

några egna ekonomiska risker. Inom ramen för det statliga beställarstödet har detta fungerat med önskvärd effekt.

Utanför systemet har vissa missförhållanden kunna konstateras. Vid ett tillfälle avslog FKN fyra ansökningar om stöd till beställningar vid en av Svenska Varvs anläggningar, därför att projekten inte ansågs sunda. Svenska Varv valde då att teckna kontrakt med de aktuella rederierna till priser motsvarande det ursprungliga priset efter avdrag för avskrivningslån. Man föredrog alltså att ta den motsvarande förlusten (30 % av det ursprungliga priset, dvs. över 40 % av det faktiska priset) via sin resultaträkning och att dessutom ta de risker som var förknippade med de enligt FKN osunda projekten framför alternativet, som av allt att döma var tomma orderböcker. Detta förfarande hade varit helt otänkbart för ett privat varv, som inte fått statligt förlusttäckningsbidrag eller medelstillskott.

Det inträffade illustrerar de risker som uppstår när ett statligt företag används för att skapa sysselsättning "på löpande räkning", vilket är den faktiska innebörden av att förluster täcks både i förskott och i efterskott. Även andra exempel på negativa effekter inom produktion och administration och av förväntningar om subventioner i efterskott kan påvisas. Så har t. ex. det statliga Karlskronavarvet redovisat kraftiga förluster på produktion av civila fartyg trots att enligt egen uppgift varvet i sina offerter kalkylerat med full kostnadstäckning inklusive beställarstöd.

Beställarstödet har även visat sig medföra en viss konkurrenssnedvridning inom rederinäringen. Detta har inte uppstått genom stödets tillämpning utan skedde redan i och med att stödet infördes. Stödet utformades så att prisskillnaden mellan svenska och utländska varv skulle elimineras. En del av de mindre och medelstora varvens svenska kundkrets synes dock traditionellt ha varit benägen att placera sina order i Sverige även om detta medfört något högre pris än de kunnat uppnå i utlandet. Stödet har därigenom kommit att innebära en subvention till dessa beställare, som uppgått till den största prisskillnad de tidigare varit villiga att acceptera. Denna subvention till nybyggen har medfört en sänkning av värdena på existerande fartyg, vilket missgynnat äldre rederier i konkurrensen med nybildade rederier som utnyttjat beställarstödet. Särskilt har detta drabbat de rederier som hade köpt eller beställt fartyg strax innan stödet infördes.

6.7 Effekter på kapitalmarknaden

Ett centralt resultat av den ekonomiska politik som förts i Sverige under de senaste åren har varit de mycket stora budgetunderskotten. Dessa har medfört en ökning av den utelöpande penningmängden och har därigenom utgjort ett hot mot penningvärdet. Helt naturligt har kapitalmarknaden kommit att påverkas av dessa förhållanden.

Det icke-permanenta industristödet har varit ett inslag i industripolitiken, som i sin tur utgjort en del av den allmänna ekonomiska politiken. Det är emellertid inte möjligt att identifiera just utgifterna för det icke-

permanenta industristödet såsom en del av budgetunderskotten och därmed såsom åtminstone delvis ansvariga för inflationsriskerna. Det vore för övrigt förhastat at tro att ett bortfall av industristödet skulle ha medfört en lika stor minskning av budgetunderskottet. Om industristödet inte hade utgått, skulle det säkerligen ha varit nödvändigt att göra omfattande arbetsmarknads- och regionalpolitiska satsningar istället och detta skulle ha ätit upp en del av budgetunderskottets minskning.

För att eliminera hotet mot penningvärdet har riksbanken agerat i syfte att suga upp likviditet från marknaden. Den har infört likviditetskvoter för affärsbankerna, vilket innebär att bankerna ålagts att placera en del av sin inlåning i bostads- och statsobligationer. Det har därigenom blivit mindre utlåningskapacitet kvar för lån till näringslivet och allmänheten. Likviditetskvoterna har successivt höjts, vilket inneburit att bankerna på marginalen haft mycket liten kapacitet tillgänglig för annan utlåning.

För affärsbankernas utlåning till näringslivet finns ett till diskontot kopplat räntetak. Låntagare som på grund av kreditrestriktionerna hänvisats till den grå kreditmarknaden har dock tvingats betala räntor som legat över affärsbankernas räntetak. Om låntagarna istället gått till utländska kreditmarknader, vilka under senare år alltid stått öppna för dem, har de ställts inför förväntade finansieringskostnader som legat över räntenivån på den svenska kreditmarknaden och som därtill varit osäkra på grund av att de berott av framtida växelkursförändringar.

För att trots likviditetskvoterna möjliggöra en rimlig genomsnittlig utlåningsränta för affärsbankerna har staten tvingats att något höja räntorna på de relativt lågavkastande statsobligationerna. Detta har medfört en motsvarande höjning av ränteläget för näringslivets obligationslån. Tillsammans med de tidigare nämnda effekterna av kreditrestriktionerna har detta lett till en höjning av näringslivets kostnader för lånekapital.

Emellertid har näringslivets efterfrågan på krediter för investeringsändamål varit liten under de senaste åren. Kreditrestriktionerna har därför inte inneburit att några större investeringsprojekt blivit utestängda från kreditmarknaden eller ens från dennas kostnadsmässigt något förmånligare svenska del. En lägre räntenivå skulle rimligen ha medfört en viss ökning av investeringsviljan hos företagen, men denna effekt skulle helt säkert ha varit relativt liten.

Budgetunderskottet har alltså via kreditrestriktionerna medfört att affärsbankerna inte haft möjlighet att spela den roll för näringslivets kreditförsörjning som de tidigare haft. Samtidigt har bankernas roll som risktagare försvagats genom att industristödet i många fall medfört att man undvikit finansiella rekonstruktioner och därmed förluster på kreditgivningen. Under årer 1975–1979 har affärsbankernas samlade kreditförluster uppgått till totalt ca 600 milj. kr, vilket motsvarat en något mindre andel av utestående kreditvolym än under åren 1970–1974. De årliga förlusterna har uppgått till 0,1 à 0,2 % av utestående lånevolym. De har varje år legat i storleksordningen 1 % av de buffertar för låneförluster som bankerna har i form av s. k. värdereglerings konton för utlåning.

De icke permanenta industristödsåtgärdernas utformning har medfört att banker och andra långivare har åtminstone temporärt räddats från kreditförluster. Bankerna har därigenom inte behövt ta i anspråk de reserver som de byggt upp för att täcka förlustrisker. Innebörden av detta är att av samhällsekonomiska skäl har staten i efterhand godkänt långivarnas företagsekonomiskt misslyckade kapitalallokering. Några nya resurser disponibla för utlåning har dock inte tillförts bankväsendet. Möjligheterna för stödets mottagare att amortera sina lån framstår trots stödet i flera fall som osäkra.

Diskussionen har hittills uppehållit sig vid de kortsiktiga effekter av industristödet på kapitalmarknaden som kunnat observeras. De mera långsiktiga effekterna låter sig ännu inte studeras på samma sätt. Industristödet har emellertid inneburit att en betydande del av det kapital som tillförts industrin har placerats i företag med dålig företagsekonomisk lönsamhet. Det synes sannolikt att detta för industrin som helhet kommer att leda till en sjunkande självfinansieringsförmåga, ökat beroende av lånekapital, sjunkande soliditet och därmed minskad investeringsbenägenhet. Industristödet i den utformning det hittills haft synes därmed inte medverka till att långsiktigt lösa vare sig sysselsättnings- eller betalningsbalansproblemen.

6.8 Effekter på stödföretagens effektivitet

Det går att registrera olika negativa effekter i stödföretagen under stödperioden som tillsammans bidrar till att sänka företagens effektivitet. Man kan dock inte av detta dra slutsatsen att dessa effekter är att hänföra till det faktum att staten gått in med stöd. Även om krisen utåt sett framställs som plötslig och oförutsägbar, så har man i företagen i de allra flesta fall under en längre eller kortare period känt av att krisen är på väg, och krisens framväxt har lett till växande negativa effekter på företagens effektivitet. När krisen är akut och staten går in med stöd fortsätter den negativa utvecklingen i företaget inte främst beroende på stödet i sig eller därför att det är staten som betalar ut stödet utan på grund av att den valda formen för att lösa företagets problem inte förmår vända den negativa utvecklingen.

Det är således enligt vår mening fel att påstå att det statliga stödet är den främsta källan till en negativ utveckling av företagens effektivitet. Det är däremot befogat att hävda att den valda formen för statens insats inte förmår vända den negativa utvecklingen därvidlag.

Stödet har ibland fått en utformning som direkt hämmat möjligheterna att bryta den negativa utvecklingen. Detta hänger samman med att stödets utformning varit ett resultat av förhandlingar mellan olika parter, där företagets framtida reella överlevnadsmöjligheter fått en alltför undanskymd roll. Dessa förhandlingar har t. ex. i några fall lett till en likformig kapacitetsneddragning vid företagets olika anläggningar, vilket direkt riskerat att slå ut enheter som vid kristillfället varit effektiva och konkurrenskraftiga. Förhandlingarna har dessutom blivit mycket

långdragna, och den negativa utvecklingen har hunnit att successivt försämra företagens förutsättningar under det att förhandlingarna fortskridit. I linje med behandlingen av kapacitetsneddragningen har arbetet med stödets utformning utgått från hur mycket pengar som olika orter skulle få och hur många anställda som skulle behöva friställas på de olika orterna, medan de marknadsmässiga förutsättningarna för den fortsatta driften på olika orter ägnats betydligt mindre uppmärksamhet.

Vi vill vidare speciellt notera problemet att rekonstruera en enhet där vissa delar har god lönsamhet medan andra delar går dåligt och där osäkerhet föreligger om lönsamhet kan uppnås på sikt. Om de senare delarna av verksamheten tillförts stödmedel har detta i flera fall fått en negativ inverkan på de lönsamma delarna av företaget.

Möjligheten till statligt stöd kan negativt påverka företagsledningens försök att på egen hand lösa krisen. Detta är en förändring av företagsledningsrollen som utredningen finner olycklig. Risken för detta har befunnits vara särskilt påtaglig när företagsledningen vetat att förlusttäckning kunnat påräknas i efterskott.

7 Överväganden kring handläggningen av det icke-permanenta industristödet

7.1 Inledning

För att i efterhand bedöma de beslut som fattats i samband med stödärendena är det väsentligt att ha en klar uppfattning om den situation i vilken besluten togs.

Kriserna har i allmänhet haft sitt ursprung i både strukturella och konjunkturella faktorer. De konjunkturella svårigheterna kom för de flesta oväntat åtminstone om man ser till deras långvarighet och djup. De strukturella svårigheterna uppträder emellertid inte plötsligt utan de har kunnat identifieras under en längre tid. De flesta stödföretagen befann sig i en svår strukturell situation som blev akut genom konjunkturutvecklingen. Att detta i sin tur har upplevts som ett problem i ett samhällsperspektiv beror på de stora sysselsättningsmässiga och regionala konsekvenserna.

Från samhällets sida har man haft visst informationsmaterial för att i flera av de aktuella stödfallen kunna förutse de strukturella problemen. Från företagens sida har man dock ofta inte vidkänts dessa svårigheter. Vi har iakttagit att ju närmare krisen har kommit desto mer optimistiska uttalanden har gjorts från bl. a. företagen, branschorganisationer samt fackliga organisationer. Det är i detta läge mycket svårt för staten att agera innan krisen är ett faktum. De statliga företrädarna har i regel inte den tekniska kompetens och den branschkompetens som krävs för att argumentera mot branschen själv. Vidare är det politiskt omöjligt för en representant för regeringen att påtala ett strukturproblem som inte övriga parter erkänner, eftersom de strukturella aspekterna innebär så stora konsekvenser för enskilda orter och regioner.

I något fall har starka lokala opinioner tvingat fram statliga investeringar som motverkat den strukturomvandling som man redan vid beslutstillfället insåg skulle bli en nödvändighet.

När en kris är ett faktum framstår den som plötslig. Trots att man från statens sida i flera fall hade underlag för att kunna förutse strukturproblemen hade man i allmänhet ett mycket dåligt informationsunderlag. Regeringen var därför i alltför stor utsträckning hänvisad till att grunda sina beslut på material som företagen själva ställde till förfogande i krissituationen. Detta reducerade helt naturligt den handlingsfrihet som regeringen fick. Det innebar också att den på kort sikt minsta risken – för regeringen – låg i att söka lösningen i linje med vad företag och lokala fackliga organisationer förde fram.

Utredningen finner det vara på sin plats att särskilja två problemsituationer i de studerade krisfallen. Å ena sidan har det rört sig om *sektorskriser* – varv, stål och gruvor – där problemen med kraft drabbat hela västvärlden. Å andra sidan har utredningen studerat även ett antal *företagskriser*. Utredningen avser att återkomma till denna distinktion längre fram. Såväl sektorskriserna som vissa företagskriser har drabbat mer än en ort. Enligt utredningens mening har det i sådana krissituationer där flera orter drabbats varit svårt att i tid föra fram den strukturella delen av problemet. En betoning av de strukturella aspekterna i ett tidigt skede skulle nämligen medföra att regeringen i praktiken tvingades välja mellan olika orter. I vissa orter måste då verksamheten läggas ned samtidigt som man i andra orter fortsätter driften tills vidare eller eventuellt satsar kraftigt på att ändra verksamhetens inriktning. Den politiskt enklaste lösningen i detta läge är att i stället fördela stödet jämnt över krisorterna och att tona ned de strukturella frågorna.

7.2 Problemformulering

Ärendena rörande icke-permanent statligt industristöd till branscher eller enskilda företag har föranletts av att de tilltänkta mottagarna av stödet råkat i svårigheter. Tanken på stöd har väckts mot bakgrund av en förmodan att de utan hjälp eventuellt inte skulle kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet på ett för samhället tillfredsställande sätt.

Bakom varje stödärende har alltså legat ett problem, som man försökt lösa. Stödbesluten har fattats av riksdagen, sedan regeringen i propositioner lagt fram sina förslag till åtgärder. Varje proposition har alltså utmynnat i ett förslag och förslagsställaren har helt naturligt i propositionen argumenterat för detta.

Hur har då politikerna hanterat dessa industriproblem? Har de följt de teoretiska mallarna för problemlösning? Har förslagsställarna, dvs. regeringen, gjort klart för sig själva och för beslutsfattarna, dvs. riksdagen, vad som varit problemet i det enskilda fallet, vad man velat uppnå, hur man skulle mäta måluppfyllelse, vilka handlingsalternativ som varit tänkbara, osv.? Vi skall här försöka diskutera industristödspolitiken ur denna synvinkel med utgångspunkt i de fall som vi ägnat särskild uppmärksamhet.

Underlaget för vår diskussion är de propositioner som lagts fram för riksdagen och näringsutskottets betänkanden med anledning av dessa. Dessa dokument är i centrala delar ofta utformade på ett politiskt schablonspråk. Dokumenten ger givetvis inte en fullständig bild av det informationsunderlag eller de politiska överväganden som legat till grund för dem. Det är emellertid ofrånkomligt att propositionerna är det officiella beslutsunderlag som regeringen ger riksdagen och att utskottsbetänkandena är de officiella underlag som riksdagen själv producerar för sina beslut. En granskning av propositioner och utskottsbetänkanden torde därför återge de bärande argument som stödet baserats på.

I propositionerna om icke-permanent industristöd beskrivs problemen inte som generella. Detta är naturligt eftersom en proposition, som ovan nämnts, består av ett förslag och av argument för detta – och dessa propositioner utmynnar i förslag till selektiva åtgärder. Det behöver i och för sig inte innebära att regeringen skulle förneka eller vara omedveten om eventuella generella problem. Men av hävd saknas nästan alltid i propositionen en diskussion av tänkbara alternativa förslag – det är den politiska oppositionens sak att föra fram sådana och att argumentera för dem och mot regeringens förslag.

De problem som politiska beslutsfattare ställs inför vid företagskriser kan tänkas formuleras som industripolitiska problem, arbetsmarknadsproblem, regionala problem eller valtaktiska problem. Den sistnämnda formuleringen torde dock sällan återfinnas i officiella dokument. I stödärendena har problemen i allmänhet angivits vara industripolitiska – konjunkturella eller strukturella. Här skall ges några exempel på detta, hämtade från de specialstuderade industristödfallen.

Problemen inom *skogsindustrin* beskrevs till en början som konjunkturella. I propositionen om garantilån (1977/78:123) bestred föredraganden att det skulle ha skett någon radikal och bestående försämring av den svenska skogsindustrins internationella konkurrenskraft:

"Svensk skogsindustri har en i stora delar modern och effektiv produktionsutrustning, en väl utbyggd försäljningsapparat och ett genomgående mycket kvalificerat yrkeskunnande hos de anställda. Sammantaget är detta ett gott utgångsläge för en långsiktig branschutveckling."

I övrigt innehöll propositionen en koncentrerad men relativt detaljerad redogörelse för den svenska branschens struktur i reala termer. Det konstaterades av spridningen i resultat varit mycket stor mellan de olika företagen, men resultatsiffror för enskilda företag gavs inte trots att sådana är offentliga. I själva verket var en mycket stor del av branschens förluster koncentrerade till de skogsägareägda företagen.

I den bara sex veckor senare framlagda propositionen om lån till NCB (1977/78:180) sades att företagets fortbestånd var i omedelbar fara. Bakgrunden till svårigheterna angavs tämligen explicit:

"NCB har expanderat i snabb takt . . . kraftigt ökad skuldbelastning . . . en successivt försämrad soliditet . . . under de senaste åren har NCB:s resultat starkt försämrats . . . flertalet verksamhetsgrenar redovisar f. n. stora förluster. . ."

I fråga om branschens allmänna utveckling och situation hänvisades till den tidigare refererade propositionen.

I propositionen om förvärv av aktier i NCB och Södra Skogsägarna (1978/79:207) angavs problemet vara att

"situationen för Södra Skogsägarna AB och NCB är sådan att en omedelbar finansiell rekonstruktion av dessa företag måste ske. Enligt min bedömning kan en sådan rekonstruktion inte ske utan statens medverkan."

För NCB, men inte för Södra Skogsägarna, sades risken vara uppenbar att uteblivna särskilda åtgärder skulle leda till betalningsinställelse åtföljd av konkurs. Konsekvenserna av ett sådant förlopp sades vara svåra

att överblicka. Risken sades dock vara uppenbar att betydande negativa effekter skulle kunna uppstå såväl för sysselsättningen som för virkesförsörjningen till hela den norrländska skogsindustrin. Ingen närmare precisering av dessa effekter eller bedömning av riskens storlek framlades dock.

Varvsindustrin synes ha erbjudit regeringskansliet svåra problem inte bara när det gällt att utarbeta stödåtgärder utan även vid motiveringen av dem. Man förefaller att mycket tidigt har varit oroad inför varvsindustrins framtidsutsikter, inte minst mot bakgrund av branschens relativa betydelse i den svenska ekonomin.

I statsverkspropositionen 1974 (1974:1) gjordes ett principiellt avsteg från den tidigare varvspolitiken. Departementschefen uttalade att statsmakterna borde vara beredda att medverka till ett upprätthållande av den svenska varvsindustrins konkurrenskraft även om detta skulle innebära kapacitetsexpansion. Bakgrunden till detta ställningstagande var av allt att döma problem på två skilda fronter – inte bara inom varvsnäringen utan även för politikerna.

1974 års varvsbeslut framstår i efterhand som ett misstag. Man måste dock ha klart för sig den situation i vilken beslutet fattades. Såväl sjöfartsnäringen som varvsbranschen hade över hela världen gjort en oreserverat positiv bedömning av den framtida fartygsefterfrågan. Den internationella varvsindustrin byggde ut sin kapacitet för att kunna möta rederiernas efterfrågan. I Sverige hade Götaverkens dåvarande ägare, Salénrederierna, nyligen investerat mycket stora belopp i upprustning och utvidgning av sina varvsanläggningar. Eriksberg hade planer på mycket stora investeringar, som dock inte skulle förläggas till det arbetsmarknadsmässigt överhettade Göteborg utan skulle ske i form av en nyetablering på Ostkusten. Uddevalla, där det statsägda varvet ville investera i en ny torrdocka, låg i ett arbetsmarknadspolitiskt känsligt område – det var detta som föranlett staten att engagera sig som delägare i varvet redan 1963.

Politikernas policyförändring synes ha baserats bl. a. på att många uppfattade varvens omfattande investeringsplaner som uttryck för en påtagligt optimistisk framtidsbedömning, som i sin tur tolkades som ett resultat av ändrade marknads- och lönsamhetsförutsättningar för branschen. I efterhand torde man dock kunna ifrågasätta riktigheten av denna tolkning. De planerade investeringarna utgjordes, enligt vad som även sades i propositionen, till större delen av investeringar som varven tvingades att genomföra för att modernisera gamla och nedslitna anläggningar och för att anpassa dessa till det större tonnage som fanns i order. Det var alltså fråga om defensiva investeringar avsedda att säkra en hotad långsiktig konkurrenskraft.

Redan före oljekrisen 1973–1974 hördes internationellt enstaka varningar för att den långsiktiga balansen mellan utbud och efterfrågan på varvskapacitet höll på att råka i allvarlig fara, men de tycks inte ha uppmärksammats. Sedan oljepriserna börjat stiga blev varningarna mera högljudda. Särskilt stor ansågs risken för obalans vara beträffande stora tankfartyg, dvs. en fartygstyp som svarade för en stor del av de svenska varvens orderstockar och för vilken deras produktionsapparat var speciellt avsedd.

1974 års riksdagsbeslut innebar att staten skulle hjälpa de svenska varven att investera sig ut ur krisen. Att investeringarna skulle återge de berörda företagen deras lönsamhet tycks man inte ha betvivlat inom den svenska varvsindustrin. Det gällde bara att se till att man kunde bygga de stora fartyg som efterfrågades. Att det skulle bli överskott på varvskapaciteten och därmed priskonkurrens mellan världens varv tycks man inte ha trott på, än mindre att Sverige skulle gå förlorande ur den striden.

Under det närmast föregående decenniet hade länder som Spanien och Jugoslavien startat från praktiskt taget intet och byggt upp effektiva varvsanläggningar. Dessa var mycket konkurrenskraftiga inom marknadssegmentet stora standardfartyg, som de svenska varven främst inriktat sig på. De svenska varven hade samtidigt kunnat lösa sina arbetskraftsproblem genom att snabbutbilda skogsarbetare som hämtats från Norrland och Finland till plåtslagare och hemmafruar till svetsare. Det borde mot den bakgrunden inte ha varit helt överraskande att asiatiska låglöneländer som Sydkorea och Indien eller östblocksländer som Polen och Tyska demokratiska republiken skulle kunna bli övermäktiga konkurrenter som skeppsbyggare inom mindre än ett decennium. Överväganden kring begrepp som produktivitet, produkternas teknikinnehåll eller det tekniska kunnandets rörlighet över nationsgränserna tycks dock inte ha förekommit i diskussionen inom branschen. Man tog för givet att skeppsbyggeriet skulle fortsätta att ge Sverige sysselsättning och valuta.

Statsmakterna hade tidigare kritiserats för att i sina industripolitiska ingripanden gå emot marknadskrafterna. Även om de, att döma av flera formuleringar i varvsavsnittet i statsverkspropositionen, fäste stort avseende vid varningssignalerna var det förmodligen politiskt omöjligt att gå emot marknadskrafterna och hejda investeringen i Uddevalla när alla andra varv investerade. Propositionen kan närmast sägas präglas av uppgivenhet inför marknadskrafternas styrka.

Den fortsatta varvspolitiken har kommit att präglas av företagens allt större svårigheter, kanske även av en växande allmän insikt om dessa problem. I de många stödpropositioner som framlagts har problemen uttryckts i allt mer negativa ordalag.

I propositionen 1975/76:121 sades att utsikterna för de svenska varven att erhålla nya lönsamma order i nämnvärd omfattning under 1976 var små. En beläggningslucka 1978 med åtföljande betydande sysselsättningsmässiga konsekvenser även dessförinnan hotade därför. Trots detta bedömdes den svenska varvsindustrin vara internationellt konkurrenskraftig – det gällde främst att anpassa branschen till nya marknadsförhållanden och att överbrygga tillfälliga svårigheter.

I propositionen 1976/77:139 talades om "en nödvändig reduktion av kapaciteten inom svensk varvsindustri" och att "underlätta anpassningen till nya marknadsförhållanden för de delar av den svenska varvsindustrin som kan bedömas vara internationellt konkurrenskraftiga i ett längre tidsperspektiv". I propositionen 1977/78:174 sades att "en ytterligare minskning av kapaciteten inom svensk varvsindustri är ofrånkomlig med hänsyn till arknadsförutsättningarna". I propositionen 1978/79:49 anslöt sig föredragnde till en bedömning av Svenska Varv

och Kockums AB, som inte ville utesluta "möjligheten att det vid enstaka tillfällen i framtiden kan vara möjligt att sälja standardfartyg till priser som överstiger den svenska självkostnaden".

I propositionen 1978/79:211 konstaterades så att varvens beläggningssituation var bekymmersam, inte minst mot bakgrund av den sysselsättningsgaranti som gällde för de anställda vid storvarven. Det sades också att övergången till annan produktion än fartyg gick långsammare än väntat.

I propositionen 1979/80:165 sades att de kvarvarande svenska varven för att åter bli internationellt konkurrenskraftiga skulle behöva göra "en kraftfull satsning för att minska sina produktionskostnader" och att den treåriga avvecklingsperioden för det statliga varvsstödet skulle ge dem "rimliga förutsättningar" att lyckas härmed. I propositionen 1980/81: 131 slutligen behandlades inte alls de svenska varvens internationella konkurrenskraft.

I fallet *Datasaab* framhölls i propositionen 1977/78:17 att förutsättningarna för en fortsatt utveckling av svensk dataindustri framstod som goda. Branschen kunde även under 1980-talet förväntas vara en av de snabbast expanderande. En allsidigt utvecklad svensk dataindustri kunde få allmän industripolitisk betydelse som kunskapsbas och förmedlare av ny teknik till andra delar av industrin. Dock sades det inom branschen finnas problem med internationell bakgrund, betingade av den snabba tekniska och strukturella omvandlingen:

"Även svensk industri möter dessa problem och har hittills inte varit särskilt väl rustad att på egen hand finna hållbara lösningar. Storleken av de svenska enheterna har varit otillräcklig och samarbetet dem emellan bristfälligt. Det internationella konkurrensläget med inslag av statliga subventioner i flera länder har inte medgett den lönsamhet som har krävts för att tllräckligt utvecklingsarbete skulle kunna bedrivas.

Ett statligt ekonomiskt stöd är därför ndvändigt under en övergångsperiod för att skapa en svensk dataindustri som kan konkurrera av egen kraft på 1980-talets expansiva marknad."

I nästa proposition (1978/79:189) sades att resultatet för 1978 blivit sämre än väntat. Beträffande de mera långsiktiga utsikerna sades att:

"det finns f. n. inte någon grund för att gå ifrån de bedömningar beträffande Datasaabs långsiktiga utvecklingsmöjligheter, som gjordes då företaget bildades. . . Det är dock uppenbart att företaget måste genomföra en rad åtgärder för att nedbringa förlusterna under den nivå som förutsågs då företaget bildades och för att på längre sikt göra verksamheten lönsam."

I propositionen 1979/80:156 meddelades att bolagets förlust inte heller 1979 täcktes av de årliga avtalade medelstillskotten från ägarna och att enligt budgeten ett smärre extra förlusttäckningsbidrag skulle erfordras även för 1980:

"Orsakerna till företagets dåliga resultat de första åren är flera. Bl. a. kan nämnas att resultatet för Saab-Scanias Datasaab-division försämrades mer än beräknat vid överflyttning till det nya bolaget. De rationaliseringsmöjligheter som skapades i det nya bolaget kunde heller inte utnyttjas i den takt som hade förutsetts. Stansaab har under tidigare år i stort sett visat nollresultat. Efter sammanslag-

ningen ökades satsningen på forskning och utveckling inom dataterminalområdet vilket på kort sikt ledde till resultatförsämring . . ."

Beträffande branschens långsiktiga industripolitiska betydelse och roll hänvisades till vad som sades därom i den första propositionen, vilket fortfarande sades vara aktuellt. Det är dock tydligt att de långsiktiga aspekterna och ambitionerna kommit att överskuggas av kortsiktiga lönsamhetsproblem och lednings- och administrationsproblem.

LKAB:s problem angavs i propositionen 1977/78:96 vara delvis konjunkturella och sammanhänga med den mycket svaga stålmarknaden i Västeuropa. För att utjämna konjunktursvängningarna hade LKAB upprätthållit produktionen och byggt upp lagren, varigenom ett jämnare sysselsättningsläge kunnat bibehållas. Till följd av att lågkonjunkturen varit långvarig hade dock successivt produktionsbegränsningar måst sättas in.

Även problem av långsiktig karaktär angavs i propositionen,

". . . såsom att kunderna i Västeuropa gått över till att använda malmer med lägre fosforinnehåll än malmerna från LKAB. Konkurrenssituatonen för järnmalm har ytterligare skärpts av att ny exportkapacitet i storleksordningen 50–60 miljoner ton malm per år har tillkommit på världsmarknaden under de tre senaste åren. En betydande del av nytillskottet kommer från dagbrottsgruvor med betydligt lägre brytningskostnader än LKAB:s . . . De f. n. mycket låga priserna för sjöfrakt ger inte LKAB någon nämnvärd fördel av närheten till den europeiska marknaden . . ."

Koncernens rörelseresultat hade försämrats kraftigt under de senaste åren. För 1977 redovisades en förlust efter avskrivningar på ca 670 milj. kr och även för 1978 väntades betydande förluster. Trots väsentliga personalminskningar förelåg ett betydande personalöverskott på grund av den låga verksamhetsnivån.

Den i januari 1979 framlagda propositionen 1978/79:87 byggde på bl. a. en inom LKAB gjord strukturutredning om företagets framtida verksamhet. Där konstaterades att det fanns ett överutbud på järnmalm på den internationella marknaden, och att bättre balans väntades först i mitten av 1980-talet. Efterfrågan var helt beroende av utvecklingen inom järn- och stålindustrin. Den europeiska stålindustrin hade mött hårdnande konkurrens från länder utanför Europa och hade därför lågt kapacitetsutnyttjande och stora förluster. Särskilt hade den fosformalmbaserade europeiska stålproduktionen haft svårt att hävda sig. Tyngdpunkten i LKAB:s leveranser hade traditionellt legat på fosforrika malmer, där företaget inte mött någon nämnvärd konkurrens. Fosforn kunde avlägsnas, men dels höjde detta produktionskostnaderna, dels innebar det att LKAB mötte hela världsmarknadens utbud av fosforfattig malm. LKAB:s möjligheter att konkurrera effektivt på malmmarknaden sades hämmas av att kostnadsläget var ogynnsamt jämfört med konkurrenterna. Produktionskostnaden per ton järnmalm sades vara betydligt lägre i Brasilien och Australien än i Sverige. Det var därför nödvändigt att LKAB med kraft fullföljde sitt pågående effektiviseringsprogram.

Strukturutredningens huvudslutsats var, måhända något förvånande

mot ovan skisserade bakgrund, att LKAB:s möjligheter att kvarleva som ett betydande järnmalmsföretag under lång tid framåt var goda. En förutsättning för detta var dock att LKAB rekonstruerades finansiellt. Järnmalmsrörelsen sades befinna sig i ett skede där det fanns risk för stagnation. De olika insatserna i kostnadssänkande syfte väntades dock medföra successiva förbättringar i kostnadsläget under planeringsperioden, dvs. till 1983. LKAB sades ha för avsikt att utveckla nya verksamhetsgrenar som på sikt skulle kunna ge företaget en ny ekonomisk bas för sin verksamhet. Företaget hade ett värdefullt kunnande inom gruvhantering och därtill gränsande aktiviteter och en förstärkning av företaget skulle därför naturligast ske utifrån dessa kompetensområden.

I propositionen 1979/80:79 konstaterades att en minskning av företagets förlust kunnat noteras för 1979 på grund av förbättrat kapacitetsutnyttjande samt kostnadssänkningar. Enligt LKAB:s egen uppfattning fanns inte skäl att frångå strukturutredningens huvudslutsats om företagets framtid. Företaget behövde dock få stöd för att täcka 1979 års förlust. Dessutom behövdes hjälp till finansiering av en utbyggnad av kulsinterverket i Kiruna. Denna investering var motiverad av dels vikande efterfrågan på fosformalm, dels väntade förbättrade avsättningsmöjligheter för kulsinter. Enligt LKAB:s bedömning borde en mot den föreliggande bakgrunden tillfredsställande lönsamhet kunna uppnås på investeringen i kulsinterverket. Föredraganden ansåg i propositionen att det var väsentligt att LKAB fick möjlighet att på ett flexibelt sätt anpassa sig till förändringarna i marknaden för företagets olika produkter.

Inom *handelsstålindustrin* angavs problemen för NJA i propositionen 1976/77:57 vara bristande lönsamhet, som lett till att aktiekapitalet helt förbrukats. Som skäl angavs konjunktur- och marknadsutvecklingen – bl. a. hade exporten minskat medan importen fortsatt att öka trots en stagnerande svensk stålmarknad. Det redovisades dock i propositionen att NJA haft i stort sett kontinuerliga lönsamhetsproblem ända sedan 1950-talet och inte kunnat förränta det avsevärda statliga kapital som i olika omgångar skjutits till.

I propositionen 1977/78:87 om bildandet av SSAB angavs åter den ökande importen till en stagnerande hemmamarknad som ett problem. Branschen angavs ha haft dålig lönsamhet under 1970-talet. Exportmöjligheterna bedömdes som dåliga på grund av att nya länder byggde upp sin stålindustri. För flera länder med äldre produktionsanläggningar sades det egna landet återstå som främsta marknad. Stordriftsfördelarna sades ha fått allt större betydelse, men länder med liten hemmamarknad kunde inte alltid utnyttja dem. Man måste i dessa länder räkna med nedläggning av äldre enheter. Handelsstålsutredningen hade föreslagit en samordning av produktionen vid de tre största handelsstålverken. Deras ägare var villiga att bilda ett nytt gemensamt ägt bolag men ingen av dem hade resurser att finansiera bolaget.

Propositionen 1978/79:126 utgick från en av SSAB utarbetad strukturplan. Det konstaterades att de personalminskningar som varit önskvärda redan vid SSAB:s bildande hade kunnat uppskjutas eller reduceras genom tidigare stödinsatser. Strukturplanen syftade till förbättrad lönsamhet genom rationaliserings- och samordningsåtgärder samt in-

vesteringar. I planen kalkylerades med ett nettobortfall av sysselsättningstillfällen och därtill betydande regionala problem. Sysselsättningseffekterna kunde reduceras genom tidigareläggning av vissa investeringar, vilket dock SSAB inte hade finansiella resurser till.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den bakgrundsbeskrivning som ges i de tre fallen av internationella strukturkriser – varven, järnmalmsgruvorna och handelsstålindustrin – stämmer tämligen väl överens med den dystra bild vi idag, delvis i efterhand, har av utvecklingen. Däremot har man inte från vare sig politiskt eller företagsledningshåll haft modet att dra de naturliga slutsatserna. Branscherna sägs, framför allt i de första propositionerna, trots allt ha goda framtidsutsiker. Den redovisade underbyggnaden för denna slutsats är dock bräcklig. Man kan trots detta befara att regeringens positiva omdömen haft inflytande på riksdagens ställningstagande och att de utgjort en väsentlig del av bakgrunden till de negativa reaktionerna från fackklubbar och andra lokala företrädare när neddragningar och nedläggningar senare genomförts för att reducera driftsförlusterna.

7.3 Målformulering och måluppfyllelse

Problemen har, såsom redovisades i föregående avsnitt, bestått i att företagen eller branscherna inte utan statlig hjälp kunnat leva vidare på ett för samhället godtagbart sätt. I flera fall har enligt problemformuleringen företagens fortlevnad varit hotad.

Det mål som i flertalet av utredningen specialstuderade fall synes ha styrt agerandet har varit att upprätthålla den regionala arbetsmarknaden. Problemen för skogsägareföretagen, varven, LKAB, Luxor och Järnförädling har beskrivits så att företagen stått inför överhängande konkursrisk och att en konkurs riskerat att medföra en okontrollerad utslagning av i flera fall långsiktigt livskraftiga anläggningar. Man har framhållit det önskvärda i att den i och för sig nödvändiga strukturomvandlingen inom industrin sker i socialt acceptabla former. Omfattande nedläggningar av anläggningar har ansetts vara socialt oacceptabla. Stödet till bildandet av SSAB Svenskt Stål AB har syftat till en omstrukturering av branschen, men bakom har legat svåra lönsamhetsproblem med konkurshot för Gränges och NJA och hot om nedläggning eller neddragning av olika verksamheter. Detta fall har alltså inte principiellt avvikit från de tidigare nämnda.

T. o. m. i fallet Datasaab, där det gällt att bygga upp ett starkt företag i en framtidsbransch, har regionala sysselsättningsskäl anförts som motiv till stöd. Detta skedde inte när fallet först aktualiserades utan har skett senare dels i ett betänkande från näringsutskottet, dels av statens representanter i företagets styrelse. Här kan man alltså konstatera en målförskjutning från industripolitik till arbetsmarknadspolitik. Överlåtelsen av företaget till LM Ericsson och televerket antyder också en förskjutning i målen för statens agerande i syfte att skapa svensk kom-

petens. Det tidigare självständiga företaget som skulle inriktas på stora datasystem i allmänhet skall nu inordnas i en koncern med huvudsaklig inriktning på kommunikationssystem. En annan förskjutning i de uttalade målen, avseende varvspolitiken, har redovisats i föregående avsnitt.

Omfattande friställningar av arbetskraft innebär en rubbning av balansen på arbetsmarknaden. Man kan återställa balansen genom att skapa lika många nya arbetstillfällen. Men ju större krav man ställer på de nya arbetstillfällena med avseende på geografisk belägenhet, anställningsvillkor, yrkestillhörighet etc., desto svårare och dyrare är det att få fram dem. Såsom tidigare framhållits, har under senare år kraven på i första hand den geografiska belägenheten höjts väsentligt. Arbetsmarknaden har därigenom styckats upp i ett stort antal små lokala marknader. Därtill har den höjda kvalifikationsnivån inom flertalet arbetsmarknadssektorer medfört att ett yrkesbyte i regel förutsätter omskolning och innebär att en tidigare utbildning inte längre kan nyttiggöras. En följd härav är att det tar tid innan en friställd är omplacerad i ett annat yrke. Den grundläggande svårigheten på arbetsmarknaden under de senaste åren har dock varit att nästan inga företag eller industribranscher ökat sitt arbetskraftsbehov. Varken flyttning eller omskolning har därför kunnat lösa problemen vid större friställningar.

På kort sikt har av anförda skäl ett undvikande av friställningar varit den i praktiken enda möjligheten att undvika arbetslöshet. Många av industristödsärendena har såsom framgått av kapitel 4 handlagts under stor tidspress. Konkursrisken har varit överhängande, och detta har framställts som ett hot mot sysselsättningen. Det valda målet för problemlösningen har då medfört att ett stöd som undanröjt konkursrisken och därmed möjliggjort krisföretagets förtlevnad uppfattats som det i stort sett enda tänkbara handlingsalternativet.

Det är inte alla svenska storföretag som drabbats av allvarliga kriser under de senaste åren. Även om kriserna varit många, finns det åtskilliga företag som varit framgångsrika. Bakom de inträffade kriserna finns faktorer som skiljer de krisdrabbade företagen från de framgångsrika – strukturproblem, ledningsproblem, alltför stort risktagande, alltför snabb expansion, etc. En stödinsats löser i sig inte sådana problem. Den ger samhället och mottagaren av stödet en tidsfrist och därmed möjligheter att avhjälpa de problem som orsakat krisen. Men om inte mottagaren kan utnyttja tidsfristen och samhället inte gör något utöver själva stödinsatsen, riskerar man att företagets problem leder till en ny kris och att ny hjälp behövs om man vill undvika störningar på arbetsmarknaden.

De senaste årens industristödsärenden visar att redan på medellång sikt har de vidtagna stödåtgärderna i flera fall varit otillräckliga för att säkerställa målet balans på den regionala arbetsmarknaden. Det gäller t. ex. varvsindustrin där det grundläggande problemet, de svenska varvens bristande internationella konkurrenskraft i en situation med överkapacitet, hela tiden kvarstått trots att man i viss mån givit avkall på måluppfyllelsen och begränsat stödet så att relativt omfattande neddragningar av sysselsättningen blivit nödvändiga. Det gäller handelsstålindustrin där grundproblemet är detsamma som hos varven – i båda fal-

len gäller att bekymren i viss mån är gemensamma för hela Västeuropas företag. Det gäller skogsägareföretagen där NCB:s bristande lönsamhet och Södra Skogsägarnas skuldbörda fortfarande kvarstår. I dessa fall liksom i övriga har man f. n. en balans på arbetsmarknaden men den kan ingalunda betraktas som säkerställd ens i ett medellångt perspektiv. I flera fall kan man förutsäga att ytterligare stödåtgärder kommmer att erfordras om inget görs åt de bakomliggande problemen. Man torde också kunna förutsäga att i de fall då problemen är strukturella kommer stödinsatserna att bli allt dyrare.

På lång sikt är det givetvis omöjligt att genom åtgärder i dagsläget säkerställa balans på arbetsmarknaden. Därtill är händelseutvecklingen alltför beroende av vad som sker utomlands och av faktorer utanför det svenska samhällets kontroll. Man kan bara försöka att skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt. Stöd till företag som drabbats av strukturproblem medverkar inte till detta om stödet främst inriktas på att kortsiktigt bevara arbetstillfällen inom icke långsiktigt konkurrenskraftiga verksamheter.

7.4 Beslutsprocessen i industristödsärenden

Besluten i industristödsärenden beskrivs ofta i massmedia som om de vore ensidigt fattade av regering och riksdag. Detta innebär en förenkling av verkligheten. Självfallet kan det inte bli något statligt stöd om inte staten är villig att lämna sådant. Men för att en hjälpinsats skall komma till stånd räcker det inte med att staten vill hjälpa. Det krävs även bl. a. att den tilltänkta mottagaren är villig att ta emot stödet, vilket helt naturligt beror på de villkor som är förknippade med stödet.

Besluten i industristödsärenden fattas istället genom förhandlingar mellan ett antal parter som är berörda av den aktuella krisen och som har intresse av att söka finna en lösning. Deltagare i dessa förhandlingar är inte bara staten utan även företagets ägare och ofta dess långivare. Andra intressenter som kan var indragna i förhandlingarna är leverantörerna. Grupper som har ett starkt intresse av vilken lösning krisen får men som mera sällan deltar aktivt i de formella förhandlingarna är de anställda, kunderna och regional myndigheter.

För att en hjälpinsats skall komma till stånd krävs att de intressenter som har formella möjligheter att hindra den godtar dess utformning och villkor. Detta gäller staten och ägarna och, om krisens lösning innbär en finansiell rekonstruktion som inskränker långivares och andra fordringsägares rätt, även dessa grupper. De anställda har inte samma formella inflytande men genom fackföreningsrörelsen har de ett starkt reellt inflytande på handläggningen av de industristödsärenden där de statliga besluten inte tas på myndighetsnivå utan av politiska organ.

En förhandlingsprocess är ett maktspel där deltagarna kan ha en mer eller mindre stark position. Ägarna till ett krisdrabbat företag har i regel en stark förhandlingsposition, särskilt om företagets fortsatta överlevnad är i allvarlig fara. Till detta har i de studerade fallen bidragit att krisföretagen själva levererat en stor del av den information som legat

till grund för statens agerande. Statens position i industristödsförhandlingar är ofta formellt stark så till vida att en lösning av problemen förutsätter statlig medverkan. Samtidigt har dock staten i realiteten många gånger ett svagt utgångsläge i förhandlingarna därigenom att den drabbas av kostnader och förluster även om man inte kommer fram till en lösning utan företaget går omkull och detta resulterar i arbetslöshet, förluster på tidigare givna statliga lån, etc.

Politiskt har staten haft en svag förhandlingsposition genom att det varit praktiskt omöjligt att säga nej. I flera fall har politiker offentligen utlovat stöd innan förhandlingarna varit avslutade. Statens utgångsläge inför nya stödförhandlingar har successivt underminerats allt eftersom stödinsatsernas antal ökat.

Den minsta makten i förhandlingarna och de minsta möjligheterna att påverka utgången av ett industristödsärende har naturligtvis de som inte alls deltar i förhandlingarna – t. ex. arbetslösa ungdomar och det krisdrabbade företagets konkurrenter.

Varje part som deltar i förhandlingarna kring ett industristödsärende försöker uppnå ett tillfredsställande utfall med avseende på sina mål. Vad som är tillfredsställande bestäms av den ambitionsnivå man har. De minsta ambitioner som kan tänkas när man går in i en förhandling är att söka nå fram till en lösning vilken som helst. Detta förutsätter att varje överenskommelse är bättre än ett sammanbrott i förhandlingarna. Politiker har alltid en stark press på sig att hitta lösningar för att undvika negativa reaktioner från lokala opinioner m. m. Detta kan medföra att staten får en svag position i förhandlingar där den företräds av ett politiskt organ, t. ex. av regeringen eller någon företrädare för denna.

Förhandlingarna i större industristödsärenden kan sägas vålla en kollision mellan det politiska systemet och det kommersiella. Det politiska systemet förutsätter full insyn i förhandlingarna och kräver att besluten inte delegeras utan fattas av folket genom dess valda ombud, dvs. riksdagen. Det kommersiella systemet förutsätter däremot sekretess kring förhandlingarna och ansvarsdelegering.

Från den statliga sidan deltar i regel någon företrädare för industridepartementet som förhandlare på regeringens vägnar i den första fasen, som omfattar förhandlingar med intressenterna. Om man når fram till en överenskommelse, skall den förankras i regeringskansliet, vilket innebär nya förhandlingar (fas två) mellan industridepartementet och andra berörda departement. Budgetdepartementet intar därvid en central plats. Dess uppgift är att bevaka den preliminära överenskommelsens omedelbara effekter för statsbudgeten. Detta kan tendera att styra uppmärksamheten i regeringens förslag till riksdagen mot finansiella och juridiska aspekter på bekostnad av företagens förmåga att lösa problemen. Andra departement som ofta berörs av industristödsärenden är arbetsmarknadsdepartementet och ekonomidepartementet – det förra därför att regionala arbetsmarknadsproblem ofta står i centrum vid hanteringen av företagskriser, det senare därför att industrins strukturfrågor är långsiktiga och industristödet syftar till att påverka samhällets ekonomiska utveckling.

Under de senaste åren har tvärkontakterna inom kanslihuset mellan olika departement ökat i omfattning. Det torde till åtminstone en del förklaras av att flera partier har varit företrädda inom regeringen. Hanteringsproblem uppstår dock inom regeringskansliet redan till följd av att många departement berörs av ärendena. Det finns ett starkt behov av samordning av olika intressen och av olika åtgärder. Detta kräver dock tid, och utmärkande för många industristödsärenden har varit krisernas akuta karaktär. Utredningen varken kan eller vill här närmare gå in på fördelningen mellan olika departement och departementsföreträdare mer än på en punkt: Det departement som handlägger ett ärende får automatiskt stort inflytande på åtgärdsförslaget tack vare bättre faktaunderlag och större initiativmöjligheter än andra departement. I övrigt kan konstateras att betoningen av industristödsärendenas kortsiktiga sysselsättningsaspekter synes medföra att dessa ärendens nuvarande departementsplacering inte framstår som självklar.

Sedan regeringen enats om ett förslag till statens del av överenskommelsen i ett industristödsärende vidtar en tredje förhandlingsfas genom att förslaget framläggs för riksdagen. Riksdagen har att efter sedvanlig utskottbehandling fatta det slutliga beslutet. Riksdagen kan därvid godkänna överenskommelsen, förkasta den eller godta den med ändringar. Det har på senare år blivit vanligare än förr att riksdagen ändrar förslaget från regeringen. En orsak härtill kan var den jämna mandatfördelningen mellan de båda politiska blocken. Till utvecklingen synes även ha bidragit att problemen blivit svårare genom att de förskjutits till att avse större företag och anläggningar än tidigare, i flera fall hela regioner, samt att ärendena är svårare att hantera i nuvarande ekonomiska situation än i en expanderande ekonomi.

En slutsats av det ovan sagda är att förhandlingarna i ett industristödsärende i regel kräver lång tid. En annan slutsats är att det är mycket svårt att företräda staten i industristödsförhandlingar. Den senare slutsatsen understryks ytterligare av att politiker tenderar att inte ta initiativ som de senare kan ställas till ansvar för om idéerna visar sig misslyckade. Den statliga förhandlaren får därför sällan några konkreta idéer eller riktlinjer att lägga till grund för sitt deltagande i förhandlingarna. Han tvingas att agera "på känn", vilket givetvis inte förbättrar utsikterna att den lösning han preliminärt accepterar skall godtas av politikerna.

Beträffande industristödsärenden är det värt att observera att riksdagen visserligen kan göra ändringar i regeringens förslag till överenskommelse, men att riksdagen aldrig kan tvinga övriga deltagare i förhandlingarna att acceptera sådana ändringar i den preliminära överenskommelsen. Denna begränsning i riksdagens makt synes inte alltid stå helt klar för riksdagens ledamöter. Det bör samtidigt observeras att den politiska hanteringen av en preliminär överenskommelse är betydligt mer osäker än den kommersiella, framföra allt i en politisk jämviktssituation. Inom näringslivet är det ytterst ovanligt att en preliminär överenskommelse som träffats av en utsedd förhandlare inte godkänns av hans huvudman. Denna skillnad mellan det privatas och det offentligas agerande synes man inte vara medveten om överallt inom näringslivet. Även massmedia förbiser ofta regeringsförslagens preliminära karaktär.

7.5 Beslutens struktur

Den lösning på företags- eller sektorproblem som regeringen presenterat i propositioner har i regel framställts som slutgiltig. Undantag från detta är främst utpräglat kortfristiga rådrumsstöd som t. ex. villkorslånet till NCB. I några fall har det i propositionen utsagts att lösningens slutgiltighet byggt på strukturförändringar eller andra ingripanden från företagsledningen, vilka alltså förutsatts komma till stånd. I efterhand kan man konstatera att många "slutgiltiga" lösningar visat sig vara enbart tillfälliga och att regeringen tvingats återkomma till riksdagen med förslag om nya kostnadskrävande stödåtgärder. Man kan också i flera fall konstatera en successiv förskjutning i de uppgivna målen för stödinsatserna.

Detta aktualiserar den pricipiellt viktiga frågan vilka krav riksdagen bör kunna ställa på underlaget för sina beslut. Det är ofrånkomligt att beslut måste fattas under osäkerhet om den framtida händelseutvecklingen och om utfallet av övervägda åtgärder. I flera fall torde man dock kunna ifrågasätta om riksdagen hade varit beredd att bifalla de första förslagen om stöd, om den från början hade haft klart för sig hur stort belopp det samlade stödet skulle komma att uppgå till eller vilka begränsningar i statens handlingsfrihet som det ursprungliga stödbeslutet skulle komma att föra med sig.

Varvsstödet är en illustration till den första delen av denna tes. Som ovan redovisats, fanns redan i 1974 års proposition antydningar om att regeringen ifrågasatte de svenska storvarvens möjligheter att i längden hävda sig inom sitt dåvarande produktområde. Detta doldes dock bakom försäkringar om branschens styrka och konkurrenskraft – försäkringar som i de följande årens ström av stödpropositioner blev allt mer urvattnade. Det naturliga förefaller i efterhand ha varit att kombinera ett temporärt överlevnadsstöd med kraftfulla insatser för att skapa nya arbetstillfällen i varvsregionerna, gärna till en del i form av stöd till utveckling av alternativa produkter. Nu kom det att dröja till 1977 innan man satte in ett mycket halvhjärtat stöd till alternativ produktion och till hösten 1978 innan man i varvspropositionerna gav stöd till varvsregionernas övriga näringsliv. Men ett framförande av de åtgärdsförslag som nu framstår som lämpliga hade förutsatt att man formulerat varvens problem på ett annat sätt än man gjorde. Det förefaller som om man inte hade det politiska mod som krävts härför. I stället för att styra varvsregionernas utveckling och den allmänna opinionens uppfattning om varvskrisens karaktär har de politiska instanserna föredragit att anpassa sin hantering av varvsproblemen efter de insikter som successivt vuxit fram till följd av den faktiska utvecklingen inom varvsindustrin. Enligt utredningens bedömning har detta avsevärt ökat statens kostnader för varvskrisen.

Stödet till NCB illustrerar tesens senare del. Redan det första beslutet om lånegarantier till skogsindustrin hade en klar inriktning mot skogsägareföretagen därigenom att villkoren för garantierna i praktiken var oacceptabla för åtminstone de börsnoterade skogsbolagen. Till detta kom att regeringen var på det klara med, men inte i propositionen ut-

talade, att de stora svårigheterna inom branschen nästan helt var koncentrerade till de skogsägareägda företagen. Det därpå följande beslutet om villkorslån till NCB förutsatte att interna strukturförändringar skulle göras för att förbättra NCB:s lönsamhet. Detsamma gäller aktieteckningen. Man kan i efterhand konstatera att besluten varit olämpligt utformade så till vida att riksdagen inte tillförsäkrade sig några garantier för att de förutsatta förändringarna skulle komma till stånd, men i praktiken band sig för ett fortsatt stöd så länge detta krävdes.

I ett par fall har stödet syftat till att möjliggöra en förändring av strukturen i en hel bransch – varven resp. handelsstålindustrin. Den valda modellen har inneburit att de berörda företagen och anläggningarna förts samman i en koncern med staten som ensam ägare eller delägare. Strukturförändringarna har därigenom gjorts till ett koncerninternt problem. Teoretiskt har redan i och med koncernbildningen branschen givits ökad styrka. Man har skapat formella möjligheter för koncernledningen att agera strukturellt, att samordna verksamheten inom koncernens olika delar, att fördela produktion och resurser mellan anläggningarna, kort sagt att uppnå stordrifts- och rationaliseringsvinster som inte varit möjliga utan koncernbildningen. Vi återkommer i nästa avsnitt till frågan om koncernerna givits praktiska möjligheter att genomföra beslutens intentioner. Den använda modellen har därtill givit politikerna möjligheter att fjärma sig från problemens hantering. De behöver konfronteras med problemen bara i form av färdiga lösningsförslag, speciellt i den mån dessa kräver pengar, och de slipper alltså ifrån ansvaret för att utforma förslagen.

Bildandet av Datasaab kan i viss mån sägas ha haft samma karaktär. Man förde samman de två dominerande företagen på dataområdet i ett försök att göra deras problem interna. Luxor hanterades däremot som ett isolerat företag – av industripolitiska skäl ville man inte samordna det svenskägda företaget med de multinationella övriga företagen i branschen. Skogsägareföretagen har också behandlats isolerat – här synes huvudorsaken vara svårigheter att förena de kooperativa företagens affärsidé med filosofin inom den övriga branschen. Problemet Järnförädling löstes genom att företaget inordnades i en större koncern, Electrolux. Genom att även Överums Bruk ingår i Elektroluxkoncernen har vissa möjligheter till övergripande förändringar av gjuteriindustrins struktur skapats. Avtalet mellan staten och Electrolux innehåller detaljerade utfästelser beträffande medelstillskott och framtida sysselsättning. LKAB, slutligen, har behandlats isolerat. Enligt utredningens uppfattning borde behandlingen av frågorna om LKAB:s övertaliga personal och eventuellt stöd till Boliden för olika projekt i anslutning till sulfidmalmsbrytningen i Norrbotten ha samordnats i syfte att skapa varaktigt lönsamma arbetstillfällen inom Norrbottens inland.

7.6 Beslutens genomförande och uppföljning

Som tidigare berörts har flera stödinsatser gjorts under den uttalade förutsättningen att strukturförändringar skulle ske inom det eller de företag

som fått hjälpen. Av flera skäl har riksdagen avstått från att i detalj ange dessa strukturförändringar. Att utforma och genomföra dem är något som naturligen tillkommer företagens styrelser och verkställande ledningar.

Vi har tidigare berört de generella riskerna för att ett statligt stöd inte påskyndar åtgärder för att åstadkomma strukturförändringar utan tvärtom leder till uppfattningen att i sig nödvändiga åtgärder inte längre är lika brådskande. Detta leder till att stödinsatser måste kombineras med en aktiv bevakning och styrning från samhället av utvecklingen inom stödföretaget. En första förutsättning är därvid att de mål som man vill uppnå med stödinsatsen formuleras klart och uttryckligen.

Det angelägna i att verkligen uppnå de önskvärda omstruktureringarna framstår tydligt mot bakgrund av att det synes politiskt otänkbart för staten att släppa ansvaret för ett stödföretag och t. ex. låta det gå i konkurs. Detta synes gälla oberoende av om de finansiella svagheterna hänför sig till tiden före stödinsatserna. En slutsats av detta är att statligt stöd, åtminstone sådant som är förenat med statligt ägareengagemang, bör förutsätta en finansiell rekonstruktion. Om man inte på ett tidigt stadium av stödärendets förlopp kan uppnå eftergifter från de tidigare ägarna och fordringsägarna, har man små möjligheter att senare uppnå sådana. Statens förhandlingsposition mot dem försvagas dramatiskt i det ögonblick man fattar beslutet att gå in med stöd. Man riskerar då att stora delar av de resurser som satsas på att rädda arbetstillfällen hamnar hos andra intressenter i företaget än de anställda.

Mot bakgrund av erfarenheterna ligger det nära till hands att säga att stödinsatser borde göras villkorliga – beroende av om företagen lyckas fullgöra olika etapper på vägen mot det mål politikerna vill uppnå med sin hjälp till dem. Sådana villkor måste vara klart och konkret formulerade för att kunna effektivt påverka företagens utveckling. Ansvaret för att villkoren uppfylls måste i första hand vila på företagens styrelser och ledning. I praktiken är dock politikernas situation sådan att de torde ha mycket svårt att säga nej till en utbetalning av stödmedel även om ett uppsatt villkor inte uppfylls.

Förr eller senare har staten gått in som ägare helt eller delvis i samtliga stödföretag som industristödsutredningen specialstuderat utom Järnförädling. Ett statligt ägareengagemang i ett krisföretag synes kunna avvecklas i stort sett endast sedan krisen avvärjts och företaget åter fungerar med företagsekonomisk lönsamhet. Hittills har staten med ett undantag inte avyttrat något av de företag som övertagits i kris. Det har gått alltför kort tid för att detta skulle kunna vara aktuellt. Utvecklingen i flertalet av företagen tyder inte heller på att en avyttring skulle kunna ske inom överskådlig framtid. Undantaget är Datasaab, där överenskommelse träffats om en avyttring till LM Ericsson-koncernen som majoritetsägare och televerket som minoritetsägare. Datasaabs kris är på intet sätt avvärjd. Avyttringen synes ha påskyndats dels av att delägaren Saab-Scania sedan en tid varit ointresserad av fortsatt ägande, dels av att LM Ericsson visat intresse för att av företagsekonomiska skäl infoga Datasaab i sin organisation.

Staten kan äga företag via Statsföretag eller via fonden för statens ak-

tier. Ansvaret för de företag som ägs via fonden vilar direkt på resp. departement, i de studerade fallen på industridepartementet. Även Statsföretag-koncernens moderbolag ägs via fonden för statens aktier, och hela koncernen sorterar alltså under industridepartemetet. Moderbolaget utgör dock ett mellanled mellan departemetet och koncernens industriföretag.

Flertalet företag där staten under senare åt gått in som ägare i samband med stödinsatser har placerats under fonden för statens aktier, dvs. direkt under industridepartementet. Det uppgivna motivet härför är att företagen betraktas som rekonstruktionsobjekt där den nuvarande statliga ägareformen endast är tillfällig.

Den styrning som staten som ägare utövat via angivande av mål för verksamheten måste konstateras ha varit på det hela taget vag och föga vägledande för det dagliga beslutsfattandet inom företagen. Till en del torde detta sammanhänga med att ett viktigt syfte med åtgärderna varit att undgå en hotande omedelbar sysselsättningsminskning och att de långsiktiga målen inte närmare diskuterats i samband med besluten om ingripanden. En utgångspunkt för agerandet bör då vara att företaget skall göras företagsekonomiskt lönsamt. Man kan dock konstatera att stödärendena i flera fall förhindrat eller försenat en sådan utveckling genom att nedläggning av förlustverksamheter stoppats. Konflikter kan uppstå mellan kort- och långsiktiga mål och mellan företags- och samhällsekonomiska överväganden. Ett långsiktigt rekonstruktionsarbete synes förutsätta en löpande bevakning från de stödutdelande instanserna och framför allt ett klargörande av vilka företagsekonomiskt lämpliga åtgärder som är politiskt godtagbara. Den naturliga formen härför är att formulera operationella mål, inte att föra in politiska överväganden i den löpande verksamheten.

Utredningen finner rekonstruktionsobjektens placering direkt under industridepartementet tveksam i flera avseenden. I departementets nuvarande organisation finns inte någon enhet till vilken rekonstruktionsobjekten naturligt kunnat föras. Departementet har inte sådan kompetens som krävs för företags- och branschsaneringar och bör inte heller tillföras kompetens för denna typ av operativa uppgifter. Avsaknaden av uttalade konkreta mål för företagens verksamhet och omstrukturering har i förening med själva närheten till den politiska nivån skapat risker för direktstyrning från departementet. Utredningen har funnit exempel på att försök till sådan direktstyrning har förekommit.

Sett ur det politiska perspektivet borde det vara lämpligt att ha något slags buffert mellan problemföretaget och den politiska beslutsnivån. Samtidigt är det dock väsentligt att bevara möjligheterna till politisk kontroll. Statsföretag kan tjänstgöra som buffert mellan LKAB och departementet, och Svenska Varv och SSAB kan i viss mån fylla samma funktion mellan de olika ingående enheterna och departementet. Det torde i praktiken vara omöjligt att helt undvika direktkontakter mellan politikerna och problemföretagen. Sett ur företagsledningens perspektiv synes dock ett mellanled skapa förbättade förutsättningar att fullgöra de dagliga operativa uppgifterna. Ett avskiljande av rekonstruktionsverksamheten från departementet skulle sannolikt kunna leda till att en ade-

kvat kompentens på området byggdes upp. Utredningen återkommer till möjligheterna härtill i sin förslagsdel.

Inte heller placeringen av krisföretag inom Statsföretag-koncernen har varit problemfri. Svårigheterna har framför allt hängt samman med den politiska behandlingen av Statsföretags offertärenden. Som exempel kan nämnas Statsföretags Eiseroffert, byggd på propositionen 1977/78: 73, som angav alternativa strukturingripanden och personalreduktioner samt motsvarande kostnader som Statsföretag behövde få täckta. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen betonades istället arbetsmarknads- och försörjningsberedskapssynpunkter. Riksdagens synpunkter tog sig sedermera uttryck i krav på en tekoplan med ambitionsivån bibehållen självförsörjningsgrad. De föranledde även två nya propositioner som i särskild ordning gav Statsföretag stöd för att fördröja strukturförändringarna och intensifiera ansträngningarna att skapa alternativ sysselsättning i Västerbotten och Västernorrland. Från Statsföretags och Eisers sida hävdas att riksdagens ställningstagande avsevärt försvårat ett genomförande av intentionerna i propositionen utan att Statsföretag och Eiser fått tillräcklig kompensation härför. I praktiken blir således oundvikligen förhandlingar mellan samhället och ett samhällsägt företag relativt svårbemästrade. Arbete med denna problematik pågår inom Statsföretag.

En viktig del av den statliga styrningen av de helt eller delvis statsägda företagen sker via styrelserepresentanter. Det har emellertid visat sig att staten haft svårt att finna styrelseföreträdare som är både kompetenta och engagerade, framförallt i de företag som sorterar direkt under industridepartementet. Förklaringen är naturlig. Departementet saknar företagsledningskompetens och man har därför hämtat styrelseledamöterna företrädesvis från det privata näringslivet. Emellertid har den ovan berörda vaga målformuleringen och det politiska systemet med riksdagen som slutlig beslutfattare medfört att styrelserepresentanterna haft oklara mandat. Det enda som varit klart har egentligen varit att rent företagsekonomiska bedömningar inte varit aktuella. Detta har ganska naturligt lett till ett relativt svagt engagemang hos statens företrädare i krisföretagens styrelser ovh även inverkat negativt på rekryteringsmöjligheterna. Så länge det finns principiella skillnader i styrelsearbetet mellan statliga och privata företag synes det inte finnas några starka incitament för de företagsledare som "hyrts in" från den privata sektorn till den statliga att engagera sig i sin uppgift.

En väsentlig faktor för möjligheterna att uppnå önskvärda omstruktureringar är företagets ledningsfunktion. Ett krisföretag måste ha en effektiv ledning. Om krisen beror på företagsinterna faktorer kan det vara nödvändigt att byta ut den tidigare ledningen eller att förstärka den. Att tillsätta en effektiv företagsledning är en av styrelsens viktigaste arbetsuppgifter.

Det är naturligtvis angeläget att stödinsatsernas utformning och genomförande inte motverkar syftet med insatserna. I ett par fall har emellertid detaljer i stödvillkoren kommit att direkt försvåra strukturförändringarna. I fallet Datasaab fördelades styrelseposterna på samma sätt som ägandet, dvs. jämnt mellan den privata ägaren och staten. Det-

ta kom att medföra att ingendera parten kände något ansvar för att ta initiativet och driva en aktiv linje i styrelsearbetet – styrelsen passiviserades och inget hände. I fallet NCB, där staten fick över 70 % av aktierna, skrevs i konsortialavtalet in att ägarna måste vara ense om alla större strukturförändringar och detta har kommit att stoppa alla åtgärder. Detta avtal gick staten med på efter det att man känt sig tvingad att betala ut hela villkorslånet trots att Lemne-kommissionen i sitt arbete inte lyckats åstadkomma några nämnvärda förbättringar av NCB:s lönsamhet.

Det är väsentligt att styrelse och ledning i de koncerner och företag som får statligt stöd till omstrukturering får praktiska möjligheter att agera. Utöver finansiella resurser krävs även handlingsfrihet. Särskilt i statligt ägda enheter har dock som tidigare nämnts under senare år förekommit en politisk styrning. Denna har skett såväl på formella vägar – t. ex. genom riksdagsbeslut om konkreta strukturförändringar eller uppskov med sådana – som informellt genom direktkontakter mellan industridepartementet och företagen. Man kan konstatera att den avsedda omstruktureringen i flera fall inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. Detta kan ge upphov till två alternativa slutsatser. Antingen har man inte givit företagen de praktiska möjligheterna att agera som lösningsmodellen teoretiskt inneburit, eller har den använda modellen varit olämplig.

8 Vägar att begränsa antalet politiserade krisfall

8.1 Sektorskriser och företagskriser

Med tidigare avsnitt som bakgrund konstaterar vi att de kriser vi genomlevt under den studerade perioden är av två klart skilda slag.

Den ena kategorin utgörs av större bransch- eller sektorskriser som har strukturella orsaker men där krisförloppet utvecklats med stor häftighet beroende på de sammantagna effekterna av det svenska kostnadslägets utveckling och den djupa internationella lågkonjunkturen. Detta gäller sektorerna varv, stål och gruvor. Dessa svarar för drygt 80 % av de sammanlagda insatser som gjorts. De flesta OECD-länderna har upplevt motsvarande branschkriser och därvid i likhet med Sverige känt sig tvingade att sätta in omfattande stödåtgärder. Under senare tid har flera länder satt in avsevärda stödinsatser även för den inhemska bilindustrin.

Den andra kategorin består av kriser som huvudsakligen kan kategoriseras som företagskriser. Dessa kriser har också i flera fall en strukturell bakgrund, men beroende på de olika enheternas olika förutsättningar har kriserna inte drabbat hela branscher. Denna kategori svarar således för en mindre del av de ekonomiska insatser som gjorts, vilket inte hindrar att det är av pricipiellt stor vikt hur sådana kriser hanteras framgent.

När det gäller *sektorskriserna* hade enligt utredningens bedömning *riksdagen inte kunnat avstå från att gå in med stödinsatser.* Däremot hade dessa insatser enligt den tidigare analysen kunnat utformas annorlunda. Därigenom hade dels kostnaderna för samhället kunnat reduceras i icke försumbar grad, dels olika enheter inom de branscher som blivit föremål för stödinsatser kunnat ges bättre förutsättningar att nå en positiv utveckling. Vi kommer att ånyo beröra vissa principiella frågor avseende handläggningen av framtida stödfall i kapitel 10.

Det är flera skäl som tillsammans gör att samhället måste gå in och under en övergångsperiod stödja enskilda företag vid större sektorskriser av den typ vi bevittnat inom varv, stålindustri och gruvor. Den viktigaste orsaken är att de arbetsmarknadspolitiska instrumenten inte räckt till för, och ej heller hade kunnat dimensioneras för, en omedelbar nedläggning i socialt acceptabla former. De olika krisorterna har emellertid haft olika förutsättningar. Speciellt inom varvsregionerna med deras differentierade näringsliv hade man bättre förutsättningar att hantera en snabb planerad avveckling än inom de regioner som drabbades av stål- och gruvkriserna.

Om man på detta sätt accepterar att samhället måste göra omfattande insatser vid denna typ av kriser är det intressant att diskutera vad samhället kan och bör göra för att minska risken för sådan kriser.

Den ena typen av insatser är att stimulera den successiva strukturomvandlingen. Den andra typen av åtgärder är kopplade till observationen att storleken på dessa sektorskriser sammanhänger med den globala handeln, ökad stordrift och produktkoncentration till enstaka anläggningar. Vid bibehållen positiv inställning till frihandel bör det därför ligga i det svenska samhällets intresse att stimulera utveckling av processer som kan vara lönsamma i mindre skala och att söka motverka en alltför ensidig produktkoncentration vid enskilda anläggningar, framför allt sådana på enföretagsorter.

När det gäller *företagskriserna* bör generellt sett en ytterst restriktiv hållning gentemot industripolitiska stödinsatser i krissituationer tillämpas. Statens insatser bör i större utsträckning göras på ett tidigt stadium för att underlätta företagens strukturomvandling. De företagskriser som ändå uppstår måste i stor utrstäckning accepteras som en naturlig förteelse. Statens roll bör vara att via arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillse att omställningen sker så friktionsfritt som det är möjligt för de individer som inte kan få sysselsättning efter den omvandling som företaget genomgår på grund av krisen (nedläggning, konkurs, ackord etc.). Vi kommer i återstoden av detta kapitel att diskutera olika sätt att begränsa antalet politiserade krisfall. Detta sker med utgångspunkt i uppfattningen att de kriser som uppstår bör behandlas av regering och riksdag i en mindre andel av fallen än vad som skett under den studerade perioden.

8.2 Den allmänna ekonomiska politikens betydelse

En grundläggande förutsättning för att industrin skall utvecklas gynnsamt är att samhällsekonomin är i balans. Stabiliseringspolitiken måste utformas och avvägas så att denna förutsättning uppfylls. Det är angeläget att söka förbättra balansen på arbetsmarknaden, på kapitalmarknaden och i de utrikes betalningarna.

En förbättrad balans i ekonomin förutsätter att industristrukturen förändras, att vissa anläggningar och företag avvecklas och att vissa branscher krymper, men också att nya arbetstillfällen skapas istället för dem som försvinner, att nya produkter eller tjänster förmår fylla de luckor i betalningsbalansen som nedläggningarna medför, osv.

Industrins utvecklingsbetingelser bestäms bl. a. av landets allmänna ekonomiska politik. Givetvis påverkas de starkt av den politik som riktas mot näringslivet som helhet och av den som riktas just mot industrin. Men de påverkas även av t. ex. skattepolitik, handelspolitik, arbetsmarknadspolitik och miljöpolitik. Detta innebär att de politiskt bestämda villkor och spelregler som gäller för industriföretagen utformas inte bara inom industridepartementet utan i stor utsträckning även inom andra delar av regeringskansliet.

Industrins och de enskilda industriföretagens förutsättningar påverkas emellertid inte bara av svenska politiska instansers åtgärder. De centrala avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter förutsätts t. ex. resultera i anställningsvillkor som motsvarar industrins betalningsförmåga, men de kan vålla svårigheter för delbranscher eller enstaka företag. Den internationella tekniska utvecklingen leder till nya produkter och produktionsmetoder som kräver anpassning från företagen och förändrar svenska råvarors värde. Utvecklingen i andra länder medför att nya konkurrenter och marknader växer fram, samtidigt som gamla marknader förlorar i betydelse.

Industrins förutsättningar påverkas alltså av en mängd omständigheter. I viss mån kan dessa styras av olika beslutsfattare inom både privat och offentlig sektor. I betydande utsträckning förändras emellertid förutsättningarna gradvis, så att förändringarna kan avläsas i långsiktiga internationella trender. Till viss del är därför förutsättningarna för den svenska industrin omöjliga att påverka, men inte att iaktta och anpassa sig till, för svenska beslutsfattare. Vi har uppfattningen att de sektors- och företagskriser som industristödsutredningen i första hand har analyserat primärt har orsakats av den långsiktiga internationella tekniska och ekonomiska utvecklingen men att kriserna har utlösts just under 1970-talet och blivit så svåra genom i första hand de snabba och kraftiga oljeprishöjningarna. De förändrade förutsättningarna har gjort det nödvändigt att avveckla vissa verksamheter inom den svenska industrin och att överföra produktionsresurserna till andra verksamheter. De kriser som därvid uppstått skulle knappast ha kunnat förebyggas eller hejdas genom ingripanden av svenska beslutsfattare. Däremot skulle de sannolikt ha varit lättare att hantera om vårt land kunnat föra en ekonomisk politik som lett till att fler nya arbetstillfällen hade tillkommit inom industrin. De regionala problem som uppstått till följd av kriserna inom varven, handelsstålverken och malmfälten i Norrbotten skulle dock under alla förhållanden ha varit avsevärda till följd av dessa branschers koncentration till ett fåtal stora arbetsplatser.

Åtgärder som riktar sig till industrin eller delar därav är inte alltid avsedda att i första hand påverka industrins förhållanden. Avsikten kan istället vara att låta industriföretagen tjänstgöra som förmedlare eller media. Stöd till ett företag kan t. ex. motiveras av önskemål att stimulera sysselsättningen inom en viss region, att trygga den inhemska försörjningen med vissa varor eller att minska utsläppen av vissa miljöfarliga ämnen.

Åtgärder av olika generalitet och av olika slag kan i vissa fall ses som substitut till varandra. Exempelvis har i efterhand väsentliga delar av industripolitiken under 1970-talets senare hälft karaktäriserats som en ersättning för mer traditionell och generell ekonomisk politik, syftande till att bevara eller återställa balansen i ekonomin. Den svenska industrins kostnadsläge hade kommit att ligga för högt. De priser som man kunde få ut täckte inte kostnaderna. Resultatet blev att marginell sysselsättning hotades. I förlitan på att balansstörningen skulle vara tillfällig sökte man överbrygga den period som krävdes för ett återställande av balansen genom att ge stimulanser till den hotade sysselsättningen.

De krisfall som vi studerat var enligt vår uppfattning inte i första hand orsakade av det svenska kostnadläget, även om detta kom att kraftigt bidra till att en rad strukturellt betingade kriser mognade fram under andra hälften av 1970-talet. *Strukturkriserna kom emellertid att uppfattas och behandlas på samma sätt som de av kostnadläget orsakade problemen.*

Olika åtgärder kan många gånger vara komplement till varandra snarare än substitut. Generella åtgärder är i regel trubbiga instrument. De politiska ambitionerna har successivt blivit så höga och mångdimensionella att generella åtgärder är otillräckliga för att man skall kunna nå målen. Man känner sig tvingad att sätta in mer selektiva, riktade åtgärder som komplement. En relativt hård beskattning av företagens vinster är t. ex. ett inslag i den generella skattepolitiken. För att ändå stimulera tillväxten inom industrin har man kompletterat skattereglerna med jämförelsevis liberala avskrivningsregler. För att styra investeringarna till lämpliga konjunkturfaser har man använt investeringsfonderna, och för att särskilt stimulera investeringar som förbättrar företagens yttre miljö har man givit statliga bidrag till sådana.

Åtgärder som kompletterar varandra behöver inte alltid vidtas av samma organ. Den utslagning inom industribranscher där lönerna ligger lågt i andra länder som följt av den solidariska svenska lönepolitiken hade t. ex. inte varit socialt acceptabel, om inte selektiva industri- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder hade satts in för de utslagna. Med denna utgångspunkt kan de stora löneökningarna 1974–75 sägas ha byggt på den outtalade förutsättningen att samhället skulle komma att öka sina selektiva stödinsatser i den mån detta visade sig erforderligt – vilket också skedde.

Vi är klart medvetna om att den allmänna ekonomiska politikens utformning styrs av en mängd faktorer. Många önskemål och strävanden skall i möjligaste mån tillgodoses samtidigt. De ekonomiska sammanhangen är ofta så komplexa att konsekvenserna av olika handlingsalternativ är svåra att överblicka. För att illustrera den tidigare berörda utbytbarheten mellan icke-permanent industristöd och allmänna ekonomisk-politiska åtgärder vill vi ändå nämna några exempel på ekonomisk-politiska åtgärder, som enligt vår uppfattning skulle ha haft effekt på industrins utveckling.

En devalvering, dvs. en nedskrivning av den svenska kronans värde i förhållande till andra valutor, utöver den som skedde 1977 skulle ha gjort vår industriproduktion mer konkurrenskraftig såväl på export som på hemmamarknaden. Nettoeffekten skulle dock ha reducerats genom att devalveringen lett till en höjning av vissa kostnader för industriföretagen.

En sänkning av arbetsgivareavgifterna skulle ha inneburit en kostnadssänkning som möjliggjort en prissänkning och därmed ökad konkurrenskraft, ökade marknadsandelar och förbättrat kapacitetsutnyttjande.

En allmän efterfrågepåspädning på hemmamarknaden skulle, även om den delvis skulle ha kommit att riktas mot importvaror, ha lett till bättre kapacitetsutnyttjande inom den svenska industrin och därmed till förbättrad lönsamhet.

8.3 Övergripande principer för industripolitiken

Ett sätt att påverka antalet politiserade krisfall är att utforma ett antal övergripande principer för industripolitiken, vilka man från regeringens sida är beredd att följa. De olika former av icke-permanent industristöd som är huvudföremål för denna utrednings uppdrag utgör ofta relativt oklara ingrepp i de spelregler och villkor som samhället formulerar för individuella industriföretags utveckling. Klarare utformade regler bör även i sig vara något positivt för företagens utveckling. I detta avsnitt formulerar vi några sådana principer. Dessa är inte avsedda att vara heltäckande utan utgör exempel på principer som utredningen kan ställa sig bakom.

8.3.1 *Regional balans*

I en stor del av de stödfall som utredningen studerat har regional- och sysselsättningspolitiska motiv varit tungt vägande skäl då staten beslutat om stödinsatser. Berörda krisföretag har i allmänhet varit dominerande arbetsgivare på sina resp. orter. I några fall har orter med ett varierat näringsliv funnits inom pendlingsavstånd, i andra fall har situationen varit svårare. Bedömningar av dessa fall måste göras mot bakgrund av uttalade aktuella regionalpolitiska ambitioner. Ambitinerna för regionalpolitiken kan naturligtvis uttryckas på olika sätt. De kan uttryckas i form av ett mål. Ett allmänt formulerat mål som har brett politiskt stöd är att regionalpolitiken skall "ge alla tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet". För att uppnå detta mål har man skapat ett antal medel i form av olika stödformer och planeringsinstrument.

De ekonomiska resurser som avsätts för de regionalpolitiska stödinsatserna är ett uttryck för regeringens ambitioner att uppnå målen. För femårsperioden 1979/80–1983/84 har avsatts en ram på ca 1,5 miljarder kr per år för stöd till näringslivet. Stödet skall som mest kunna utgå med 130 000 kr per årsarbetare under sju års tid. Ramen innebär en kraftig ökning av resurserna för stöd till näringslivet. Bakgrunden härtill är att i början av 1970-talet uppnådde man en förbättrad regional befolkningsbalans, men denna förbättring har avstannat och i flera regioner vänts i negativ riktning. Emellertid har man under budgetåret 1979/80 utnyttjat endast drygt hälften av budgeterade resurser på grund av att stödmedlen inte efterfrågats i större utsträckning.

Mot denna bakgrund kan det ligga nära till hands att staten går in och räddar krisföretag med olika stödinsatser om man inte ser något annat sätt att motverka ökad regional snedfördelning. Enligt utredningens uppfattning innebär detta emellertid i de flesta fall att man i de aktuella regionerna ytterligare försämrar de långsiktiga förutsättningarna för en balanserad utveckling. Medan industristrukturen i regioner med balans successivt utan samhällsingripanden anpassas till ändrade förutsättningar, medverkar samhället till att en redan otidsenlig struktur bevaras i stödregionerna. Dessas möjligheter att nå balans blir därigenom med tiden allt sämre.

I några av de enföretagsorter som drabbats av sektorskriser under den

studerade perioden hade emellertid en nedläggning utöver redan diskuterade sysselsättningsmässiga konsekvenser fått oacceptabla konsekvenser från regional balanssynpunkt. Stöd till de nedläggningshotade enheterna måste då kombineras med kraftfulla insatser utanför stödföretagets ram för att stödet successivt skall kunna avvecklas.

Exempelvis bör insatser sättas in för att anpassa kostnadsnivån i regionen till produktiviteten. Utan denna förutsättning kan inte någon varaktig balans uppnås. Denna kostnadsanpassning kan erhållas på flera olika sätt. Vi har inom denna utrednings ram inte anledning att utarbeta konkreta förslag utan de exempel som ges får ses som ett sätt att ange riktningen på de förändringar som måste komma till stånd.

Staten kan sålunda t. ex. stödja en region genom att arbetsgivareavgiften blir differentierad. Utredningen noterar att industriministern tillkallat en särskild utredare med uppgift att studera olika frågeställningar som sammanhänger med en sådan stödform.

En regional differentiering av lönenivån skulle vara ett sätt att låta produktivitetsskillnader mellan regioner komma till uttryck i kostnadsnivån. Regional lönedifferentiering är emellertid knappast förenlig med den solidariska lönepolitiken. En region och de individer som bor i regionen kan dock utan regional lönedifferentiering åstadkomma en regionl kostnadsanpassning genom att finansiera generella lönekostnadssubventioner till företagen via kommunalskatten. Ett större regionalt ansvarstagande för sysselsättningen och andra utvecklingsfrågor skulle också kunna kombineras med större frihet regionalt att påverka sektorsorganens medelsanvändning i länet för samlade regionala utvecklingsmål. Ett exempel i denna riktning är den s. k. Jämtlandsmodellen som f. n. studeras inom Jämtlands län med stöd av industridepartementet.

En statligt stödinsats av den form utredningen studerar bör kombineras med krav gentemot personalorganisationerna på successiv nedtrappning av lönenivån i krisföretaget. Detta kan ses som en motprestation från de anställdas sida men framför allt innebär det ett tredje sätt att påverka regionens kostnadsnivå. Utredningen har tidigare noterat att de studerade krisföretagen ofta varit löneledande på sina respektive orter. Den fulla konsekvensen härav i strukturomvandlingshänseende torde vara svår att uppskatta. Det torde dock finnas en stor obenägenhet hos de berörda individerna att acceptera en lägre lön i samband med byte av arbete. En överenskommelse med arbetsmarknadens parter om en anpassning av lönerna i krisföretaget skulle kunna ses som ett avsteg från den solidariska lönepolitiken. Denna bygger emellertid på förutsättningen att det finns sektorer i industrin som är tillräckligt stora, expansiva och attraktiva för att de friställda via olika arbetsmarknadsåtgärder skall kunna erhålla ny varaktig sysselsättning.

Så länge denna förutsättning inte är uppfylld bör man kunna göra avsteg från likalönprincipen, speciellt om man kräver att det i dessa företag skall ske en *planerad avveckling* vilket innebär att avsteget från den solidariska lönepolitiken endast avser en på förhand given tidsperiod.

Om man på detta sätt kan skilja ut de enheter där en planerad avveckling skall ske sparas också avsevärda resurser jämfört med den studerade

stödpolitiken. I viss utsträckning kan dessa resurser då användas för att stimulera dels de anställdas flyttningsbenägenhet, dels utveckling av ny verksamhet inom regionen.

8.3.2 *Sysselsättningsskäl*

Vi har redan tidigare nämnt att staten inte hade kunnat undvika att gå in i de stora sektorskriserna och att man även i framtiden torde komma att tvingas engagera sig i sådana kriser. När det gäller företagskriser bör man, också enligt vad som tidigare framförts, utnyttja den reguljära arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen.

8.3.3 *Försörjningsberedskapsskäl*

Vid företagskriser anförs ibland försörjningsberedskapen inför krigs- eller internationella krissituationer som ett skäl till att staten bör stödja den aktuella tillverkningen. Man hävdar att en hotande nedläggning skulle innebära att Sverige för sin försörjning skulle bli beroende av utländska producenter, vars leveranser kanske inte kan påräknas vid avspärrning.

Frågor rörande Sveriges försörjning med olika varor handläggs av överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF). ÖEF har i sin planering att utgå från av riksdagen givna förutsättningar beträffande avspärrningens varaktighet och omfattning samt den aktivitetsnivå som skall upprätthållas inom samhället. Därvid skall man prioritera beredskap beträffande mat, kläder, värme och sjukvård. Med nuvarande ekonomiska ramar för verksamheten anser sig ÖEF inte ha tillräckliga resurser för att stödja beredskapsproduktion för några icke-prioriterade ändamål.

Stöd till upprätthållande av inhemsk produktion är inte den enda möjligheten att säkra vårt lands försörjning. Andra alternativ som också används av ÖEF är lagring, bevarande av produktionskapacitet i malpåse samt förberedelser för övergång till produktion och användning av inhemska substitut. De olika alternativens ändamålsenlighet varierar mellan olika varor.

När försörjningsberedskap åberopas som skäl för icke-permanent industristöd synes detta ske utan att man diskuterar huruvida inhemsk produktion är det mest ändamålsenliga sättet att skapa sådan beredskap.

ÖEF har av regeringen fått i uppdrag att studera de metoder som används för att trygga försörjningsberedskapen. Vidare kan erinras om att en interdepartemental arbetsgrupp under 1980 genomförde en studie av stödmetoderna avseende tekoindustrin (Ds H 1980:8).

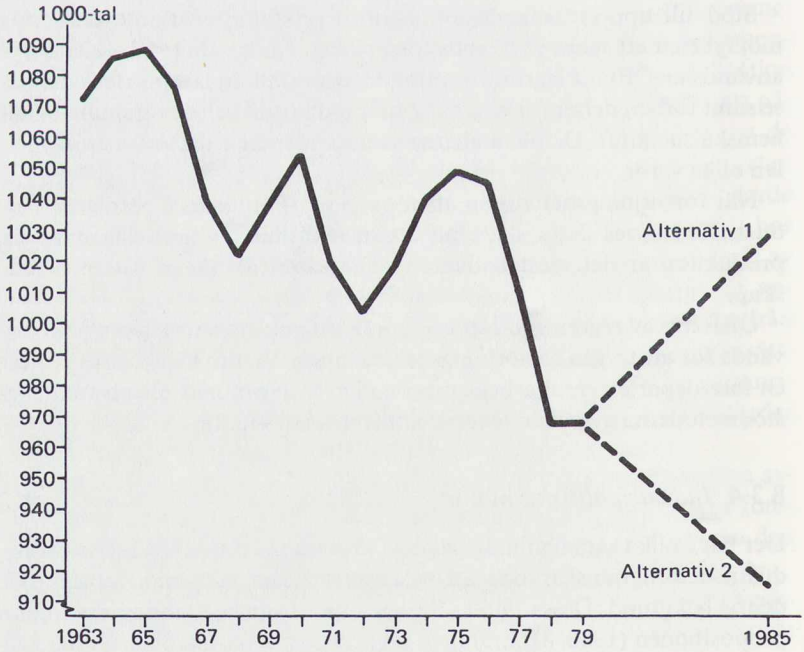
8.3.4 *Industripolitiska motiv*

Det har i olika sammanhang hävdats att samhället inte får tillåta att industrisektorn minskar och att stödinsatser kan vara motiverade mot denna bakgrund. Dessa tankar fördes senast fram i den industripolitiska propositionen (1980/81:130) men utvecklas inte närmare. Grundtanken

synes emellertid vara att man vill hindra större företag att avveckla sysselsättningsmässigt väsentliga delar, *samtidigt* som man vill verka för att andra delar av näringslivet skall utvecklas så att nya arbetstillfällen skapas och stödåtgärderna successivt kan avtrappas. Detta synsätt bygger på tanken att det inte skulle vara någon motsättning mellan att bevara krisföretagen och att stimulera utvecklingen av expansiva företag. Enligt utredningens uppfattning finns det som vi tidigare framfört ett nära samband mellan utveckling och avveckling i så motto att avveckling i många väsentliga avseenden är en förutsättning för utveckling. Exempel på detta är:

- I den ekonomiska situation som landet kommer att befinna sig i under överskådlig tid har vi inte råd att stimulera utvecklingen inom expansiva branscher samtidigt med omfattande stödåtgärder till krisfall.
- Det är svårt att från samhällets sida samtidigt administrera stödinsatser av bägge sorter. All erfarenhet tyder på att de defensiva insatserna tar överhanden dels genom krisernas plötslighet och kraft, dels genom räddningsinsatsernas politiska karaktär, och att de framåtriktade insatserna därvid kommer på undantag.
- Begränsad tillgång på vissa typer av arbetskraft.
- Påverkan på det allmänna löneläget, speciellt lokalt.
- Konkurrenssnedvridande effekter.

Utredningen kan således inte ställa sig bakom det ovan återgivna synsättet på åtgärder för att bevara omfattningen på vår industrisektor. Genomfört i praktiken skulle synsättet troligtvis innebära att samhället bör engagera sig i *samtliga* större krisfall.



Figur 8.1 Sysselsättningen inom industrin 1963–1985. Antal sysselsatta, 1000-tal.
Källa: LU 80

I 1980 års långtidsutredning (LU 80) alternativ 2 antas en mycket långsam strukturomvandling. Detta antas leda till drygt 50 000 förlorade arbetstillfällen fram till 1985. I utredningens alternativ 1 antas en tillväxt med 60 000 arbetstillfällen. Enligt LU 80 gäller att "skillnaderna mellan LU:s båda alternativ vad avser industrin (kan) beskrivas i termer av i vad mån som utvecklingen fram till 1985 tillåter förändringar i riktning mot en långsiktigt mer önskvärd industristruktur" (s. 272).
Enligt vår uppfattning bör man inte heller se enbart på tillverkningsindustrin då det gäller möjligheterna att få balans i ekonomin och att hålla uppe sysselsättningen. Även tjänsteproduktionen och speciellt den del som är av informationsbearbetande natur har stor betydelse i dessa avseenden. Tjänsteexporten är mer betydande än man tidigare räknat med. Statistiken på detta område är fortfarande mycket ofullständig. Att stimulera denna sektor kan också bidra till att effektivisera tillverkande företag i landet samt att marknadsföra svenskt kunnande.

En ytterligare aspekt på tjänsteproduktionen som man i allmänhet bortser ifrån är att den har mindre importinnehåll än inhemskt producerade varor.

De instrument som samhället disponerar i näringspolitiken är nästan helt inriktade på tillverkningsindustrin. Tjänsteexportens och den inhemska tjänsteproduktionens betydelse borde kartläggas liksom även de samband som finns mellan tjänstesektorns utveckling och utvecklingen inom industrin. Möjligheten och önskvärdheten att stimulera tjänstesektorns utveckling bör även närmare diskuteras.

Överbryggningsskäl nämns som en anledning till statliga stödinsatser. En sådan ekonomisk politik bör dock drivas, att företagen själva av egen kraft klarar överbryggningsproblemen. Överbryggning kan inte vara ett skäl i sig för staten att gå in utan måste i så fall kombineras med andra motiv. Risken med denna typ av statliga engagemang är dels att det kan vara svårt för samhället att skaffa sig en realistisk uppfattning om företagets reella överlevnadsmöjligheter, dels att det kan var svårt att gå emot lokala opinioner som bygger på mer eller mindre optimistiska prognoser. En test på realismen i företagets prognoser kan vara om något annat företag är berett att mot ersättning gå in och ta över verksamheten. (se vidare avsnitt 9.3).

Ett ytterligare möjligt skäl för staten att gå in med stödinsatser kan finnas inom strategiskt viktiga tillväxt- och utvecklingsorienterade branscher. Detta bör emellertid inte som i Datasaab-fallet ske genom att staten tar på sig förlusttäckning utan istället genom stöd till utvecklingsprojekt, teknik- och produktupphandling eller i vissa fall finansiellt stöd. Förlusttäckningsbidrag kan få allvarliga negativa effekter på företagets rykte på marknaden och kan försämra relationerna mellan enheter inom företaget med olika resultatbild. Utvecklingsstöd och styrd upphandling kan däremot förbättra företagets kunskapsbas och påverka dennas inriktning.

8.4 Bankernas och andra kreditgivares roll

Industriföretagens verksamhet förutsätter insatser från en mängd intressenter – ägare, anställda, kreditgivare, kunder, leverantörer, stat, kommun, osv. Denna förutsättning innebär att intressenterna kan ställa krav på företagets beteende och påverka detta i olika avseenden, bland annat vad gäller verksamhetens inriktning och struktur, och på förändringar däri.

Vi skall här närmast beröra bankernas och andra kreditgivares roll. Kreditgivarna svarar för företagens försörjning med lånekapital och har därmed intresse av att företagen kan förränta och amortera det lånade kapitalet. Ofta har kreditgivarna säkerheter för sina lån i form av inteckningar i låntagarnas anläggningstillgångar eller dylikt. Det faktiska värdet av dessa inteckningssäkerheter är dock beroende av att den intecknade egendomen har ett realiserbart värde, vilket i praktiken innebär att den måste kunna användas produktivt och lönsamt. De formella säkerheterna kan alltså inte helt eliminera kreditgivarnas intresse av låntagarnas utveckling och verksamhetsinriktning.

Affärsbankerna har traditionellt spelat stor roll som finansiärer av näringslivet. De har härtill i stor utsträckning betjänat företagen med in- och utrikes betalningsförmedling och annan service i olika former. Detta har givit bankerna en god kontinuerlig insyn i företagens situation och utveckling. Genom affärsbankernas omfattande – för storbankerna rikstäckande – kontorsnät har de även centralt kunnat få en god överblick över näringslivet och utvecklingen inom olika branscher och inom olika regioner.

Under senare år har affärsbankerna förlorat i betydelse som kreditgivare till näringslivet. De svarar idag för endast ca 10 % av företagens totalfinansiering. Deras andel av den organiserade kreditmarknaden uppgår till knappt en fjärdedel. En stor del av affärsbankernas utlåningsresurser har på senare år måst tas i anspråk för stats- och bostadsobligationer till följd av riksbankens placeringsföreskrifter. Kreditgivningen till näringslivet har till stor del övertagits av mellanhandsinstitut och specialkrediter. Bankerna fyller en roll som förmedlare av sådana krediter och av krediter på den "grå" marknaden, men i stort kan utvecklingen sägas ha inneburit ett minskat utnyttjande på kreditmarknaden av den kunskap om företagen och den näringslivsöverblick som affärsbankerna besitter.

Denna utveckling till trots har affärsbankerna fortfarande ett stort inflytande inom näringslivet. Personer i ledande ställning inom affärsbankerna ingår i styrelserna för flertalet större industriföretag, och deras personliga kompetens kommer därigenom företagen till godo. Man kan emellertid vända på den ovan skisserade bilden av kreditmarknaden och konstatera att näringslivet spelar en mindre roll än tidigare som marknad för affärsbankernas utlåning. Bankerna har därigenom förlorat en del av sina tidigare incitament att påverka näringslivets utveckling i stimulerande riktning, och även en del av möjligheterna till sådan påverkan. Som en följd av bankernas reducerade betydelse som resursfördela-

re och styrorgan inom näringslivet torde även deras kompetens på området ha försvagats.

Affärsbankerna är kommersiella företag och drivs enligt samma företagsekonomiska principer som sina kunder. Ett aktivt engagemang från bankernas sida i näringslivets utveckling och förändring förutsätter därför – och kan även uppstå genom – att affärsbankerna förmås att agera mer på företagsekonomiska grunder. Detta kan tänkas ske genom att bankernas ersättning för utförda tjänster blir större, ju mer framgångsrika företagen är, eller genom att bankerna riskerar att göra förluster om företagen råkar i svårigheter.

Bankerna har f. n. i sina relationer till näringslivet en tämligen skyddad ställning. Detta kan utläsas av deras realiserade kundförluster, vilka är en allmänt vedertagen indikator på bankernas risktagande. Av nedanstående tabell frramgår att bankernas förluster har varit tämligen blygsamma även under perioder då den svenska industrin har genomgått krisartade förlopp. Förklaringen härtill kan vara att bankerna undvikit riskfyllda placeringar eller att de skyddats från förluster av andra intresenter.

Enligt banklagen måste bankerna få betryggande säkerheter för att kunna låna ut medel. Denna bestämmelse har inte i första hand tillkommit för att skydda bankerna utan av omtanke om insättarna, vilkas medel utgör den dominerande delen av bankernas utlåning. Såsom ovan antytts kan det ibland vara tveksamt om en formellt betryggande säkerhet i realiteten alltid har så stort värde. Men utan formellt godtagbara säkerheter kan ett företag inte få några banklån – något som bl. a. skapat svårigheter vid startande av företag. Detta har uppfattats som en nackdel hos den nuvarande banklagstiftningen och för att råda bot därpå har man infört möjligheten till s. k. in blanco-krediter. Denna innebär att bankerna har möjlighet att oberoende av säkerhetsbestämmelserna

Tabell 8.1 Bankernas förluster på krediter

År	Affärsbanker		Sparbanker		Föreningsbanker	
	Kreditförluster[a] Mkr	Förlustandel av utlåning Procent	Kreditförluster[a] Mkr	Förlustandel av utlåning Procent	Kreditförluster[a] Mkr	Förlustandel av utlåning Procent
1970	68,4	0,20	..	..	0,9	0,02
1971	66,7	0,19	..	..	0,4	0,01
1972	72,0	0,17	11,0	0,04	0,4	0,01
1973	56,0	0,12	6,8	0,02	0,4	0,01
1974	45,1	0,07	4,2	0,01	0,7	0,01
1975	53,0	0,07	7,4	0,02	0,5	0,01
1976	57,3	0,07	6,5	0,01	2,5	0,03
1977	113,7	0,12	14,4	0,03	7,6	0,08
1978	219,6	0,20	14,6	0,03	2,2	0,02
1979	160,8	0,13	10,8	0,02	1,0	0,01

[a] Alla kreditförluster, ej enbart förluster i anslutning till konkurs.

Källa: Riksbanken.

låta en viss mindre del av sin utlåning ske utan formell säkerhet. Kvoten för in blanco-krediter har under senare år inte fullt utnyttjats av alla banker, vilket kan sammanhänga med frånvaron av ekonomisk expansion men också kan bero på obenägenhet till risktagande.

Räntan är det pris låntagaren betalar för att få disponera de lånade pengarna. Räntan innehåller därvid en riskpremie, avsedd att täcka den väntade förlusten på lånet. Ju större risk som är förknippad med lånet, desto högre ränta är motiverad. F. n. gäller ett "räntetak", en högsta genomsnittlig räntesats som bankerna får ta ut av låntagarna. Bankerna prioriterar därför i sin långivning företag som kan tillföra dem ytterligare intäkter i form av t. ex. provision på olika affärsuppdrag. De stora statliga budgetunderskotten skapar stor likviditet i samhället. Bankerna förmår dock inte fånga in de likvida medlen i form av inlåning, eftersom deras förmåga att betala ränta begränsas av deras placeringstvång i relativt lågavkastande obligationer. Likviditeten på marknaden går istället till finansbolagen och till den oreglerade "grå" förmedlingsmarknaden.

Vi har i tidigare kapitel konstaterat att kreditgivarna i flera av de senaste årens stora industristödsfall räddats från förluster genom att staten gått in med stöd till krisföretag och därigenom förhindrat att dessa gått i konkurs. Statens dokumenterade benägenhet att göra sådana räddningsaktioner kan ha bidragit till att skapa en avvaktande attityd hos bankerna till svårigheter hos deras större lånekunder och till att bankerna avstått från att aktivt söka trygga sina fordringar.

Som ett tänkbart led i strävandena att minska antalet politiserade krisfall synes det vara möjligt att öka bankernas medverkan i industrins strukturförändringar. Lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta skulle sannolikt vara att skapa ekonomiska incitament för dem till sådan medverkan eller att förbättra deras nuvarande incitament. Därtill kan eventuellt finnas skäl att söka eliminera vissa formella hinder för deras medverkan.

De aktuella sammanhangen är dock så komplexa att enkla lösningar på problemen knappast är möjliga eller tillräckliga. Industristödsutredningen anser sig inte ha så omfattande uppdrag att den kan ge konkreta förslag till åtgärder. Detta skulle kräva särskilda utredningar. Vi nöjer oss därför med att här ange riktningar i vilka det synes vara möjligt att förändra den nuvarande situationen.

Ekonomiska incitament kan tänkas få en positiv utformning – större förtjänst för bankerna, ju bättre företagen går – eller en negativ – större förluster eller förlustrisker, ju sämre företagen går. Förtjänstmöjligheterna skulle kunna knytas till avkastningen på bankernas lån till företagen eller alternativt till volymen på bankernas utlåning, vilken rimligtvis blir större om företagen är framgångsrika och expanderar, medan förlustriskerna skulle kunna avse riskerna att företagen inte kan betala tillbaka sina lån.

Bankernas förlustrisker skulle teoretiskt ökas om man oftare genomförde finansiella rekonstruktioner, dvs. konkurser eller ackord, i samband med att staten går in med stöd till krisdrabbade företag. Men som ovan berörts är det inte säkert att de resulterande förlusterna i första hand skulle drabba bankerna. Dessa har i regel formella säkerheter för

sina utestående lån. Detta har ofta anförts som skäl till att bankerna skulle gå relativt skadelösa ur finansiella rekonstruktioner, medan däremot underleverantörer och andra smärre fordringsägare med oprioriterade fordringar skulle drabbas betydligt hårdare.

Från bankhåll har framhållits att de formella säkerheternas reella värde ofta överskattas. En inteckning i en fabriksanläggning, där driften inte täcker sina rörliga kostnader och vars utformning gör det svårt att utnyttja den för andra ändamål, har inte så stort realiserbart värde. Bankerna har i flera fall blivit medvetna om denna situation på ett relativt sent stadium – den har f. ö. blivit vanligare under senare år till följd av de snabbare och mer omfattande stukturförändringarna – och har inte alltid kunnat förstärka sina reella säkerheter. Många banker har redan i dag starka ekonomiska incitament att medverka till att industrins strukturomvandling sker under ordnade former. Vid nyutlåning är de ofta betydligt mer intresserade av företagsinteckningar som säkerheter än av fastighetsinteckningar, eftersom de förra avser varulager, kundfordringar och andra jämförelsevis lätt värderade och realiserade tillgångar.

Det torde vara möjligt att utsätta bankerna för större ekonomiska risker vid företagskriser utan att smärre fordringsägare hos krisföretagen drabbas. Man kan låta kriserna resultera i finansiella rekonstruktioner – och göra detta till villkor för en statlig stödinsats – och samtidigt låta en del av stödet utgå i form av förstärkning av utdelningen i konkursen/ackordet till underleverantörer och liknande fordringsägare. Detta torde i flertalet fall bli avsevärt billigare än att gå in med ett stöd som räddar företaget från rekonstruktionen. En i praktiken likartad stödform finns f. ö. redan genom de statliga lönegarantierna till de anställda vid konkurs. Om man inför stödinsatser till drabbade underleverantörer, riskerar man dock att dessa i framtiden blir mer oförsiktiga i sin kreditgivning.

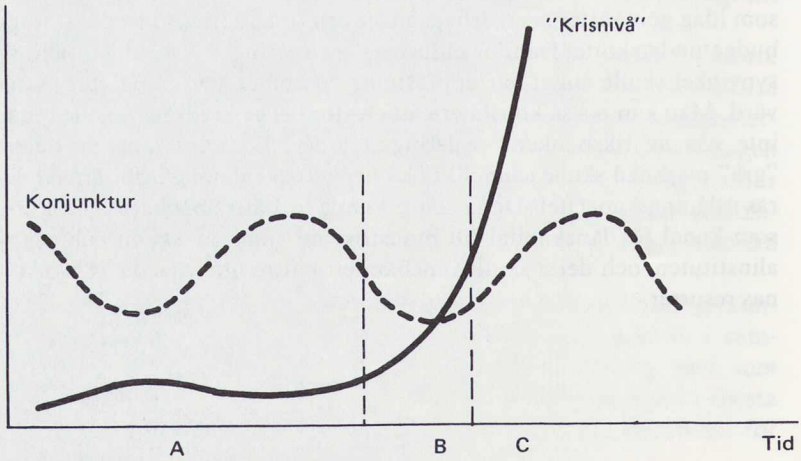
Ökad medverkan av bankerna som kreditgivare till näringslivet förutsätter att de kan få lindringar i nuvarande likviditetskvoter och placeringstvång. Dessa utgör dock centrala inslag i riksbankens politik för att kontrollera kreditmarknaden som helhet och begränsa inflationen. När man vill hålla kreditmarknaden stram, måste avvägningar göras mellan krediter för olika ändamål. Man kan konstatera att de prioriteringar som idag görs sätter bostadsbyggandet och finansieringen av det statliga budgetunderskottet framför industrins investeringar. Ur industripolitisk synvinkel skulle enligt vår uppfattning en annan avvägning vara önskvärd. Man kan också konstatera att en stor del av kreditmarknaden idag inte nås av riksbankens regleringsåtgärder. En minskning av denna "grå" marknad skulle sannolikt öka bankernas inlåning och därmed deras utlåningskapacitet. Detta skulle kunna förbättra bankernas funktion som kanal för lånekapital till industrin vid sidan av staten och specialinstituten, och detta skulle innebära ett bättre utnyttjande av bankernas resurser.

8.5 Offentliga organs roll

Staten bör som tidigare understrukits på olika sätt förbättra företagens möjlighet till strukturanpassning. Dessa statliga insatser skall om möjligt inte sättas in när företaget är i en akut krissituation. Möjligheterna till en omvandling i socialt acceptabla former är då som sämst. Flera av de väsentligaste åtgärderna från samhällets sida för att underlätta strukturomvandling har att göra med arbetsmarknadens funktionssätt och ligger utanför ramen för denna utredning. Huvudprincipen när det gäller de strukturella förändringarna är att dessa i största möjliga utsträckning skall kunna hanteras inom marknadssystemets ram. I den mån staten finner anledning att intervenera bör den privata sektorns resurser utnyttjas i större grad än hittills. Vi har redan berört detta i avsnitt 8.2 och återkommer också senare till vissa konkreta förslag.

Många offentliga organ och medel som har skapats i syfte att stimulera industrins utveckling har genom att utnyttjas i ett defensivt syfte kommit att motverka utveckling och på så sätt bidragit till att konservera en ofördelaktig industristruktur. Detta gäller i varierande omfattning t. ex. utvecklingsfonderna, flera statligt stödda regionala investment- och utvecklingsbolag, industriverket, lokaliseringsstödet, etableringsdelegationen (numera lokaliseringsdelegationen) m. fl. Det sagda betyder inte att vi anser att dessa organ är olämpliga för ändamålet att stimulera industrins utveckling utan att de i för stor utsträckning utnyttjas i ett annat syfte. Den förändring av de offentliga organens roll som krävs gäller främst att genom olika åtgärder se till att de utvecklingsstödjande insatserna verkligen kommer potentiellt bärkraftiga verksamheter till del. Det gäller här inte något annat än att sunda affärsmässiga bedömningar i större utsträckning måste utgöra grunden snarare än kortsiktiga politiska hänsyn.

Som en bakgrund till en fortsatt diskussion om de offentliga organens roll vill vi först beskriva en del av det tidsförlopp som kriser ofta genomlöper. Denna beskrivning är förenklad men har ändå relevans för den fortsatta behandlingen.



Figur 8.2 Strukturella krisers förlopp.

A. Krisen är "okänd".
B. Krisen växer fram men förnekas av företaget och de fackliga organisationerna.
C. Krisen erkänns av företaget.

Vi har redan tidigare påpekat att den kris som ofta framstått som plötslig i själva verket byggts upp under en längre period. Den utlösande faktorn har i allmänhet varit en lågkonjunktur men de strukturella förutsättningarna för företaget har försämrats under en lång period. Under en högkonjunktur döljs detta förhållande och de strukturella frågorna ägnas föga uppmärksamhet. När en lågkonjunktur kommer kan företaget få problem, men dessa förnekas ofta mycket intensivt under denna period (B) både av företagsledningen och personalorganisationerna. Under denna period är företaget slutet mot påverkan utifrån. När krisen erkänns (C) har den i allmänhet gått mycket långt och statsmakterna har oftast i de stödärenden vi studerat fått agera under stark tidspress, med bristande informationsunderlag och med få eller inga alternativa handlingsvägar.

Vi avser nu närmast att diskutera vad samhället kan och bör göra under perioden (A). En grundläggande fråga är om man kan identifiera om ett företag, en grupp av företag eller en bransch befinner sig i denna situation. Viktiga anledningar till att företagen hamnar i denna situation är framför allt framväxten av ny teknologi, framväxten av nya konkurrentländer och ofta i samband med det senare ett överskott på produktionskapacitet. Dessa förändringar kan till stor del observeras. De har också nästan undantagslöst den egenskapen att de sker långsamt. Grundläggande tekniska innovationer har t. ex. en "mognadstid" på 15–30 år innan de påverkar strukturella förhållanden. Ser vi till de stödfall utredningen studerat, så har den *information*, med vars hjälp man skulle ha kunnat förutse utvecklingen *i stort*, i de flesta fall funnits i perioden (A). Detta är naturligtvis inte detsamma som att påstå att det då fanns en adekvat *kunskap* hos relevanta beslutsfattare. Det är också viktigt att i detta sammanhang notera att de flesta konkurrentländer genomlöpt samma svårigheter.

Även om man kvalitativt kan förutse utvecklingen så är det svårt att förutse *när* krisen inträffar. Genom att företagen i en bransch eller en del av en bransch är sinsemellan olika och har olika förutsättningar, drabbas inte heller företagen samtidigt eller på samma sätt. Det bör understrykas att den aspekt på informations- och kunskapsproblemen som vi här behandlar gäller möjligheterna till en smidigare stukturanpassning, vilket inte behöver vara liktydigt med en offensiv "pick the winner-strategi".

Mot bakgrund av det sagda torde det stå klart att den kunskapsuppbyggnad och informationsinsamling som här avses inte främst bör vara inriktad på att följa branscher eller andra på förhand givna aggregat.

Vi tror överhuvud taget inte att det går att bygga något *system* för insamling av denna typ av information. Här krävs ett flexibelt utredningsarbete som tar sin utgångspunkt i internationella förhållanden vad gäller teknisk utveckling, tekniköverföring, produkter, marknader, investering-

ar m. m. Förändringar i de nätverk i vilka företagen samarbetar (t. ex. med underleverantörer, distributörer, råvaruleverantörer, grossister, tjänster etc.) är också av stor betydelse.

Vi betonar således vikten av att få till stånd en internationellt inriktad utrednings- och prognosverksamhet med stor vikt vid kvalitativa frågeställningar. Vi vill här i likhet med kommittén för industripolitikens informationsunderlag (Ds I 1980:17) betona att det främsta behovet inte gäller *insamling* av information utan *kunskapsuppbyggnad.* Många organisationer samlar in och bearbetar i viss utsträckning information inom sina resp. områden. Däremot förekommer mycket litet samarbete mellan dessa organisationer för att bearbeta de sammantagna effekterna av denna kunskap.

Om vi återvänder till fasen (A) i krisförloppet så anser vi således att det går att i betydligt större utsträckning och på ett effektivare sätt än i dag hålla en kunskapsberedskap och att det är viktigt att göra detta. Kunskapen måste också på ett effektivt sätt *spridas* till företagen, de fackliga organisationerna, de offentliga organen och till politikerna. En högre kunskapsnivå ger avsevärt förbättrade möjligheter att säga nej till krav på stödinsatser från statens sida. Här gäller naturligtvis att inte sprida sådan information som kan vara skadlig för företag och direkt motverka syftet med samhällets insats. Trygghetsrådet SAF-PTK konstaterar i en studie[1] av Japan och Förbundsrepubliken Tyskland att Sverige satsar betydligt mindre resurser på information om strukturproblem än dessa länder. Kunskapsuppbyggnad är den väsentligaste insats som samhället kan göra i denna fas.

Det har i olika sammanhang nämnts att det bland företagen endast är de mindre och medelstora företagen som kan utnyttja av samhället producerad information. Vi tror emellertid att de större företagen också skulle kunna dra nytta av den typ av informationsbearbetning som här skisserats. De stora företagens analyser är i allmänhet främst avgränsade till de sektorer där man i dag opererar. Detta gör att man riskerar att bortse från nya konkurrenter och nya tekniker och produkter som ännu inte hunnit bli konkurrensskapande. Däremot är det inte önskvärt att samhället bygger upp resurser för branschutredningar på en så detaljerad nivå att storföretagen – annat än i extremt storföretagsdominerade branscher – kan ha nämnvärd nytta av dessa.

Mot bakgrund av den kunskap som samhället producerar och som finns i företagen ligger det i samhällets intresse att underlätta och stimulera strukturell anpassning i fasen (A) och i största möjliga mån avstå från att gå in sedan krisen nått fasen (C). De insatser som görs under fasen (C) bör i större utsträckning vara inriktade på den enskilde arbetstagaren. De av industriverket administrerade branschprogrammen ligger i fasen (C) vilket utredningen finner olyckligt.

Om insatserna skall göras i fasen (A) bör också ett generellt anslag för dessa tilldelas den organisation som administrerar insatserna. Detta skall kombineras med klara generella regler för i vilka sammanhang dessa insatser kan göras.

Vi har tidigare konstaterat att krisen inte blir akut (C) vid samma tidpunkt inom en hel bransch. I själva verket kan företag inom en bransch

[1] Lars Nyberg, Lars Heikensten och Felix Nordström, Den svenska strukturomvandlingen. Trygghetsrådet SAF-PTK, Stockholm, april 1979.

vid en viss tidpunkt ha vitt skilda förutsättningar. De åtgärder som sätts in bör därför vara anpassade till de enskilda enheternas problem och inte generella över en bransch.

De insatser som samhället kan göra under fasen (A) måste ha karaktären "hjälp till självhjälp". Huvudansvaret för anpassningsåtgärderna måste ligga hos företagen. Insatser som kan göras via industriverket är t. ex.:

- informations- och utbildningsinsatser,
- utrednings- och förhandlingsinsatser,
- bidrag till konsultinsatser inom företagen,
- export- och marknadsfrämjande insatser.

Det är viktigt att medel inte öronmärks för olika av dessa insatser. Istället skall industriverket med stor flexibilitet inom en total ram kunna utnyttja dem enligt eget bedömande kombinerat med vissa generella anvisningar.

Insatser för mindre och medelstora företag som är verksamma inom enbart en region kan i första hand hanteras av utvecklingsfonderna. Detta förutsätter emellertid att industriverket får möjlighet att utöva sitt huvudmannaskap gentemot dessa på sådant sätt att de prioriterar ett affärsmässigt beteende framför att tillgodose kortsiktiga politiska intressen. Detta behöver dock inte ske till priset av en ökad centralstyrning av fonderna. I flera andra avseenden bör fonderna kunna utveckla sitt beteende så att det anpassas till de regionala förutsättningarna.

8.6 Arbetsmarknadsparternas roll

Samhället satsar årligen stora resurser för att på olika sätt underlätta strukturomvandlingen. Ett ansvar för detta bör också åvila arbetsmarknadens parter. Via de avtal som träffas mellan arbetsmarknadens parter påverkar dessa behovet av samhällsinsatser i form av arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska insatser. Samhällets kostnader för t. ex. förtidspensionering och långtidssjukskrivning påverkas också.

En viss koppling mellan löneavtalens detaljutformning och de typer av företag eller branscher som drabbas av problem kan också finnas vilket i dessa fall också ger förbättrade möjligheter att förutse vissa problem och att sätta in resurser för att hantera dessa på ett tidigt stadium.

Erfarenheterna av samarbetet i de tre trygghetsråden där Trygghetsrådet SAF-PTK bedriver den mest omfattande verksamheten är goda. Dessa observationer har föranlett utredningen att överväga om en liknande modell för samarbete mellan arbetsmarknadens parter skulle kunna vara en framkomlig väg när det gäller att underlätta företagens strukturomvandling.

Parterna skulle också kunna ha en viktig funktion i samarbete med de olika samhällsorgan som verkar inom detta område. Samhället förfogar över många olika instrument som kan utnyttjas för att underlätta företagens strukturomvandling. Dessa administreras av ett stort antal organ, vilka lyder under olika departement. Samordningen mellan dessa organ i

form av ömsesidig representation i verksstyrelserna, genom formellt remissförfarande och genom informellt samarbete är ofta otillräcklig. Som exempel på sådana organ kan nämnas statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling, Sveriges Investeringsbank AB, de regionala utvecklingsfonderna, arbetsmarknadsverket, Stiftelsen Samhällsföretag, exportkreditnämnden, överstyrelsen för ekonomiskt försvar samt statens pris- och kartellnämnd. Och teknik- och produktupphandling och tidigareläggning av statliga beställningar kan utnyttjas i detta syfte kommer även bl. a. alla affärsverken och försvaret att beröras.

En total samordning av de resurser som samhället besitter för att påverka strukturomvandlingen är inte möjlig och bör inte heller eftersträvas eftersom en viss variationsrikedom bör finnas. Utredningen noterar dock att det i många sammanhang finns väl många organ som har liknande uppgifter och att detta leder till svårigheter att överblicka både deras verksamhet och dennas sammantagna konsekvenser.

Även om en samordning i denna mening inte är önskvärd finns det stort behov av en form för att åstadkomma samordnade lösningar, "paketlösningar", i enskilda krisfall, där olika samhällsorgan bidrar med insatser inom sina resp. områden. En organisation som styrs av arbetsmarknadens parter och som inte får formen av myndighet skulle kunna fylla en sådan funktion.

Utredningen har på annat håll diskuterat de problem i samband med stödpolitikens framväxt som har att göra med att det inte finns någon naturlig motpart då ett visst särintresse för stödinsatser i ett visst företag diskuteras. Exempelvis finns det ingen som direkt företräder de företag som inte har problem eller som företräder expansiva regioner. Detta har vi tidigare pekat ut som en bidragande orsak till att stödvolymen blivit så pass omfattande. Om arbetsmarknadens parter kan ta på sig att inom givna ekonomiska ramar bidra till företagens strukturomvandling får man en mer direkt koppling till olika särintressen.

Ett sådant "råd för strukturomvandlingsfrågor" bör i första hand finansieras på samma sätt som trygghetsråden, dvs. via en andel av lönesumman. Det kan diskuteras om även de offentliganställda bör bidra på samma sätt.

Hur stora resurser som detta (eller dessa) råd bör ha bör naturligtvis utredas i en diskussion mellan arbetsmarknadens parter. Rådet (eller råden) bör emellertid å ena sidan ha så stora resurser att man inte skall behöva vända sig till regeringen med krav på resurser för enskilda fall. Å andra sidan har de olika instrument som samhället disponerar avsevärda resurser sammantaget, och speciellt i de fall när en kris är ett faktum bör rådet (eller råden) kunna förhandla fram en paketlösning med insatser från dessa organ utan större egna ekonomiska insatser.

Det bör emellertid vara en målsättning att rådets arbete successivt förskjuts mot fasen "A".

Ett (eller flera) råd av det skisserade slaget bör ha de stora möjligheter att arbeta flexibelt som krävs och som kan vara svåra att åstadkomma inom en myndighets ram. Lösningar på många strukturomvandlingsproblem kan ligga utanför det enskilda företagets ram. Det skisserade

rådet (eller råden) bör ha möjlighet att söka sådana lösningar vilket av erfarenhet är svårt att åstadkomma inom en myndighetsorganisation.

Industristödsutredningen har inte inom sitt uppdrag anledning att utveckla denna idéskiss vidare men förordar att formerna för ett samarbete mellan arbetsmarknadens parter studeras vidare och att regeringen därefter tar upp en diskussion med dessa.

9 Beredskap att hantera politiserade krisfall

9.1 Strategisk beredskap

En slutsats som kan dras ur den tidigare diskussionen är att regeringen och industridepartementet inte alltid haft en tillräckligt god beredskap för att kunna anlägga strategiska synpunkter på de komplicerade kriser som man ställts inför. Av politiska skäl har man tvingats till den serie av snabbt beslutade ad hoc-insatser som stödpolitiken har bestått av. Vi tvingas i efterhand konstatera att denna politik i många grundläggande avseenden inte har varit framgångsrik.

Samtidigt har den senare delen av 1970-talet präglats av ett mycket omfattande industripolitiskt utredande. Kanske kan utredningarna ses som uttryck för att man varit medveten om en otillräcklig strategisk beredskap att hantera komplicerade företags- och branschkriser. Många av utredningarna har dock finansierats av industridepartementet till synes utan att man haft någon konkret uppfattning om hur deras resultat skulle kunna utnyttjas. På senare tid har ett antal studier publicerats, där stödpolitiken kritiserats från olika utgångspunkter. Det stora flertalet utredningar och debattinlägg föreslår att tidigare prövade åtgärder skall sättas in i större eller mindre omfattning än vad som tidigare skett.

Industripolitiken måste emellertid utvecklas idémässigt för att kunna bli ett politikområde som är jämbördigt med tidigare etablerade sådana. Den idémässiga bas, på vilken den industripolitiska organisationen och medelsarsenalen byggdes upp med början i slutet av 1960-talet, har inte utvecklats nämnvärt sedan mitten av 1970-talet trots att förutsättningarna kraftigt förändrats och nya krav ställts. Detta har framför allt lett till en avsaknad av principer för industripolitiken. Sådana regler borde finnas bl. a. beträffande gränsdragningen mot och relationerna till andra politikområden som t. ex. regionalpolitiken och sysselsättningspolitiken. Regler borde finnas även beträffande fördelningen av arbetsuppgifter, ansvar och handlingsmöjligheter mellan marknadssystemet och det offentliga systemet samt inom det senare mellan administrativ och politisk nivå.

Det är inte säkert att förekomsten av sådana principer skulle ha lett till andra beslut i de krisfall vi studerat. Det är vidare osannolikt att man kan dra upp spelregler som täcker samtliga fall – riktigt stora problem kan spränga alla ramar. Men vi anser oss kunna konstatera att den brist på spelregler som rått under 1970-talets senare hälft har skapat en

ond cirkel. Industridepartementet har på detta sätt tvingats att ägna en stor del av sina begränsade personella resurser åt operativa uppgifter i stället för att ha en tyngdpunkt i sitt arbete lagd på de strategiska frågorna.

I likhet med kommittén för industripolitikens informationsunderlag (Ds I 1980:17) kan industristödsutredningen konstatera att bevakningen inom departementet av övergripande strategiska internationella förhållanden och förändringar däri varit eftersatt. Det struktursekretariat, som aviserats i den av riksdagen antagna propositionen om riktlinjer för industripolitiken (prop 1980/81:130), är avsett att få sådana arbetsuppgifter. Vi ser sekretariatets tillkomst som uttryck för en strävan att förändra nuvarande förhållanden. I det långa loppet borde sådana arbetsuppgifter ingå som en naturlig del i de tidigare existerande departementsenheternas regelbundna arbete. All erfarenhet pekar dock på avsevärda risker för att brådskande löpande arbetsuppgifter hela tiden skjuter de strategiska frågorna i bakgrunden. Den valda lösningen garanterar att resurser kommer att ägnas åt strategiska frågor, men å andra sidan kvarstår problemet att få struktursekretariatets strategiska överväganden utnyttjade i sakenheternas löpande arbete. Denna koppling synes vara av avgörande betydelse för att inrättandet av struktursekretariatet skall få avsedd effekt.

9.2 Handlingsberedskap

Även i fortsättningen kommer säkerligen olika parter att vända sig till regeringen med vädjanden om insatser av olika slag i samband med kriser i företag. Industristödsutredningen bedömer att antalet sådana fall kommer att minska dels på grund av de åtgärder som vi föreslår, dels genom en mer restriktiv hållning från regeringens sida. Men att regeringen i framtiden skulle kunna helt undgå sådana uppvaktningar bedömer vi vara osannolikt.

Industridepartementet måste därför ha en handlingsberedskap. Med detta menar vi inte en beredskap att omedelbart vidta konkreta åtgärder utan en beredskap att utreda och analysera den uppkomna krissituationen och att utarbeta en plan för dennas hantering. Det gäller att bilda sig en uppfattning om vilka handlingsalternativ som kan vara realistiska och att kartlägga deras konsekvenser såväl för det krisdrabbade företaget som för samhället i övrigt. Vi anser dock inte att en större fast organisation bör skapas inom departementet för ändamålet. I stället bör man inom ramen av en flexibel departementsorganisation kunna snabbt avdela de resurser som erfordras mot bakgrund av arbetsuppgifternas art och omfattning.

Uppgiften att leda utrednings- och förhandlingsarbetet i större företags- och sektorskriser föreslår vi skall läggas på statssekreteraren eller på en speciellt utsedd tjänsteman direkt underställd honom. Denne tjänsteman bör vid fullgörandet av uppdraget stå fri från sakenheterna. Till sin hjälp bör den ansvarige i varje krisfall ha en för ändamålet sär-

skilt bildad projektgrupp, bestående av ett mindre antal handplockade personer inom departementet med för det aktuella fallet relevant informations- och kunskapsbakgrund. Den föreslagna organisationen skiljer sig, så långt den hittills beskrivits, inte från den organisation som hanterat 1970-talets företagskriser. På en punkt föreslår vi dock en förändring. Projektgrupperna bör vara sammansatta över gränserna mellan departementets sakenheter. En begränsning av grupperna till att omfatta personer som hämtats från enbart en sakenhet – det må sedan vara den för industri- och mineralpolitik, den för branschfrågor, den för statsägda företag, den för teknisk forskning och utveckling, den för regional utveckling eller någon annan – innebär en begränsning av perspektivet på den aktuella krisen.

Analysen av en företagskris kräver kvalificerade kunskaper inom ett flertal områden. Den innefattar normalt analyser av företagets betydelse regionalt och nationellt, av dess produktionsapparat, av dess produkter och deras marknader, av dess konkurrenssituation, av dess ekonomiska situation, etc. Man kan omöjligen inom industridepartementets ram hålla sig med den djupa och breda kompetens inom industrins alla delar som skulle erfordras för sådana analyser av olika krisföretag. Det blir liksom hittills nödvändigt att när så erfordras tillfälligt förstärka departementets kompetens genom anlitande av externa konsulter och andra specialister. Självfallet skall därvid också den kompetens som finns bland industridepartementet underställda myndigheter utnyttjas. Utöver de kunskapsområden som tidigare nämnts kommer i samband med att alternativa lösningar utarbetas och värderas sannolikt även affärsjuridisk specialkompetens att erfordras.

En projektgrupps viktigaste uppgift blir i en första omgång att ta fram beslutsunderlag för ställningstaganden inom industridepartementets ledning till hur det aktuella fallet skall hanteras i stort. En uppgift i detta sammanhang kan vara att avvärja akuta hot mot företaget för att därigenom skapa en tidsfrist för djupare överväganden. I en andra omgång gäller det att konkretisera den principlösning som valts och utarbeta den i detalj. Förhandlingar med företagets ägare och andra intressenter torde därvid ofta bli en viktig del av arbetet, vilket ställer krav på vana och förmåga därtill.

Projektgruppen blir den som får avgöra vilka analyser som skall göras, vilka experter som skall anlitas, hur deras uppdrag skall formuleras, etc. Det blir också projektgruppen som i första hand får utvärdera experternas rapporter, sammanställa dessas innehåll och söka utnyttja detta vid utarbetandet av handlingsalternativ och vid jämförelser dem emellan.

Vi tror att med en allmänt starkare betoning än hittills inom departementet av strategiska överväganden kommer projektgruppernas medlemmar att få bättre förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Även en mer allsidig sammansättning av grupperna kommer att bidra till att dessa kan fungera på ett för samhället effektivt sätt.

9.3 Genomförandeberedskap

Staten bör organisera en beredskap för att genomföra de stödåtgärder som kan befinnas motiverade i olika krisfall. En ändamålsenlig organisation måste utgå från de olika syften som kan ligga till grund för stödåtgärderna. Dessa syften kan indelas i tre huvudkategorier:

- □ överbryggning. Aktuell när den krisdrabbade verksamheten bedöms ha goda förutsättningar till långsiktig överlevnad om den bara klarar sig genom tillfälliga konjunkturella (eller andra) problem.
- □ rekonstruktion. Aktuell när den krisdrabbade verksamheten bedöms ha förutsättningar att leva vidare med företagsekonomisk lönsamhet efter en finansiell och/eller real sanering.
- □ avveckling. Aktuell när man inte tror att den krisdrabbade verksamheten kan göras företagsekonomiskt lönsam. Den bör då läggas ned, och de friställda produktionsresurserna bör överföras till annan användning.

De tre kategorierna av syften kräver åtgärder av skilda slag. Genomförandeberedskapen måste därför organiseras efter olika linjer för de tre fallen.

Vi är medvetna om att det kan vara svårt att omedelbart avgöra om ett krisföretag är att hänföra till den ena eller den andra kategorin. Till detta skall läggas de ibland synbarligen avsevärda politiska svårigheterna att öppet redovisa de bedömningar man gör. Påfallande ofta betecknas företagskriser till en början som överbryggningsproblem, medan närmare analys eller offentlig diskussion senare leder till att klassificeringen ändras. Vi tror emellertid, såsom tidigare utvecklats, att analysmöjligheterna förbättras om de offentliga organen har en bättre informationsberedskap än f. n.

9.3.1 *Överbryggningsfallet*

Målet i detta fall är att förhindra att en verksamhet som långsiktigt är företagsekonomiskt lönsam skall falla offer för tillfälliga svårigheter. Om svårigheterna har interna orsaker – t. ex. missgrepp av företagsledningen – måste ansvaret för korrigerande åtgärder vila på företagets ägare och styrelse. Det vore enligt industristödsutredningen direkt olämpligt att på något sätt tunna ut det traditionella ägareansvaret.

De tillfälliga svårigheterna kan emellertid ha externa orsaker av politisk eller ekonomisk natur, som man inte rimligen kan begära att företagsledningen skulle gardera sig emot. Överbryggningen kan i sådana fall tänkas ske genom att företaget beviljas tillfällig befrielse från amorteringar eller räntebetalningar på statliga lån, genom tidigareläggning av statliga beställningar, genom tillfällig friställning av personal vilket medför kostnadssänkningar, eller liknande. Åtgärder av de båda förstnämnda slagen torde förutsätta beslut på regeringsnivå men synes lämpligen kunna administreras på myndighetsnivå. Eftersom företagets ägare och andra intressenter har ett eget intresse av att företaget kan överleva, bör även företaget genom överenskommelser med t. ex. kreditorer, kun-

der och anställda bidra till att förbättra sina överlevnadsmöjligheter. Vi finner det inte rimligt att staten ensam skall ta hela bördan i dessa fall.

De myndigheter som i första hand synes lämpade att administrera stödåtgärder i överlevnadssyfte torde vara industriverket och arbetsmarknadsverket. Om stödet motiveras med sysselsättningsskäl, är AMS den naturliga handläggaren, medan industriverket bör administrera stöd som ges av industripolitiska skäl. I flertalet fall torde därvid AMS vara den som ligger närmast till att få uppdraget.

9.3.2 *Rekonstruktionsfallet*

Målet i detta fall är att få verksamheten företagsekonomiskt lönsam, vilket på lång sikt innebär att intäkterna från försäljning av produkterna skall täcka såväl driftskostnaderna som kapitalkostnaderna. Rekonstruktionen omfattar därmed två moment, avseende driften (resultaträkningen) resp. kapitalsidan (balansräkningen).

En första förutsättning för att driften skall kunna fortsätta ens på kort sikt är att driftskostnaderna täcks. Detta torde i regel nödvändiggöra neddragningar i förhållande till utgångsläget vad avser såväl produktsortimentet som personalen. Sådana reduktioner av sysselsättningen uppfattas ofta som något starkt negativt. Det är dock viktigt att hålla i minnet, att det närmast till hands liggande alternativet till en rekonstruktion av driften i regel är en total nedläggning och friställning av hela den tidigare personalstyrkan.

Företagsobeståndskommittén (FOK), som haft till uppdrag bl. a. att utreda frågan om eventuellt inrättande av ett statligt rekonstruktionsbolag, har i sitt slutbetänkande (SOU 1981:37) presenterat ett förslag till ett sådant. Dess uppgift skulle vara att på uppdrag av regeringen omhänderha av statsmakterna beslutade rekonstruktioner av nedläggningshotade större företag, i vilka det finns betydande samhällsintressen – företrädesvis av regional-, sysselsättnings- eller försörjningspolitisk natur. En förutsättning för bolagets engagemang bör enligt förslaget vara att det bedöms finnas förutsättningar att åstadkomma en lönsam framtida verksamhet.

Det föreslagna rekonstruktionsbolagets engagemang torde enligt FOK vanligtvis innebära att hela eller delar av det krisdrabbade företaget förvärvas av bolaget och att en ny eller förstärkt företagsledning tillsätts. Kapital för nödvändiga insatser förutsätts skjutas till av staten i varje enskilt fall. När inköpta företag blivit livsdugliga förutsätts de enligt förslaget bli överlåtna till lämpliga intressenter. Rekonstruktionsbolagets aktiekapital bör enligt FOK inte understiga 20 milj. kr. Bolaget föreslås få mycket liten egen personal. Såväl VD som en stab bestående av ett mycket begränsat antal experter på rekonstruktionsärenden tänks enligt förslaget vara engagerade endast på deltid och i övrigt vara knutna till Investeringsbanken eller något annat existerande organ. För det konkreta rekonstruktionsarbetet i varje enskilt fall bör, allt efter behov, konsulter eller annan extern expertis anlitas, allt enligt FOK:s förslag.

Industristödsutredningen ansluter sig inte till FOK:s förslag. Den angivna förutsättningen för det föreslagna rekonstruktionsbolagets enga-

gemang i ett krisdrabbat företag – att det finns förutsättningar för framtida lönsamhet – är i själva verket sådan att ett engagemang inte torde erfordras. Det finns anledning tro att det i sådana fall skulle finnas intressenter inom näringslivet som är villiga att rekonstruera verksamheten. Det bästa sättet att hantera sådana krisföretag torde vara att placera in dem i bästa möjliga miljö – ofta kanske inom en redan existerande större företagsgrupp med näraliggande verksamhet.

Det föreslagna rekonstruktionsbolagets aktiekapital, 20 milj. kr, är enligt industristödsutredningens uppfattning helt otillräckligt. Flera av de senaste årens rekonstruktioner av krisföretag av relativt måttlig storlek har krävt statliga kapitalinsatser i storleksordningen 200 milj. kr, och större krisföretag har krävt betydligt större belopp. Erfarenheten har vidare visat att prognoser om kapitalbehovet blir osäkra och ofta tilltagna i underkant. Om ett bolag med 20 milj. kr i aktiekapital tilldelas 200 milj. kr av riksdagen för att rekonstruera ett krisföretag och prognosen visar sig slå fel, är det därför stor risk för att rekonstruktionsbolagets eget kapital blir förbrukat i sådan utsträckning att rekonstruktionsbolaget självt måste rekonstrueras. Följden skulle bli att rekonstruktionsarbetet i praktiken kom att bedrivas på löpande räkning, vilket skulle vara sämsta tänkbara förutsättning för arbetet. Inte i något av de fall som industristödsutredningen studerat skulle ett sådant rekonstruktionsbolag haft en tillräckligt stark ekonomisk ställning för att kunna agera med erforderlig kraft.

Arbetsmarknadsdepartementet har i en promemoria (Ds A 1979:7) föreslagit inrättandet av ett rättsinstitut kallat registrerad betalningsinställelse, avsett att ge visst skydd mot säraktioner från borgenärer i form av konkurs eller utmätning. Enligt promemorian är det fördelaktigt om förutsättningslösa överväganden angående ett företags framtid kan göras så tidigt som möjligt och helst innan de ekonomiska svårigheterna lett till obestånd. Företaget bör därför självt få avgöra när en betalningsinställelse är motiverad. Man anmärker emellertid i promemorian att "företagsledningen ofta är mycket ovillig att inse att företagets situation kräver drastiska åtgärder. Man hoppas i det längsta att företaget skall kunna ta sig ur krisen".

Möjligheten till registrerad betalningsinställelse föreslås stå öppen endast för företag där syssselsättningen (hela eller vid ett arbetsställe) har väsentlig betydelse för sysselsättningen på orten. Betalningsinställelse bör i princip ge samma skydd mot säraktioner från borgenärerna i form av utmätning eller konkurs som ett godmansförordnande enligt Ackordslagen. Förfarandet bör enligt förslaget vara enkelt. Eftersom betalningsinställelsen skall förenas med rättsverkningar måste den dock registreras, lämpligen hos konkursdomaren.

Vid övervägandena efter en betalningsinställelse bör enligt promemorian borgenärernas intressen närmast kunna tillvaratas av en god man som utses av konkursdomaren i samband med att betalningsinställelsen registreras. De anställdas intressen får tillvaratas av deras fackliga organisationer vid de förhandlingar som enligt MBL skall äga rum innan företaget beslutar om viktigare förändringar av sin verksamhet. Samhällets arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen bör under betalnings-

inställelsen kunna bevakas av ett allmänt ombud. Uppgiften att utse sådant ombud bör ankomma på länsstyrelsen.

Tiden för en betalningsinställelse bör enligt förslaget i första hand begränsas till två månader. För tiden därefter är olika handlingsvägar tänkbara, inriktade antingen på företagets fortbestånd eller på dess avveckling.

Förslaget om registrerad betalningsinställelse innefattade två stödformer: dels ett rådrumsstöd, dels ett rekonstruktions- eller avvecklingsstöd, båda med klart arbetsmarknads- och regionalpolitisk karaktär. Dessa sades kunna minska benägenheten att använda konkurs som rekonstruktionsform enbart för att komma i åtnjutande av den statliga lönegaranti som då utgår.

En särskilt tillkallad utredare inom industridepartementet av vissa frågor rörande *rekonstruktion av krisdrabbade företag m. m.* konstaterar i sitt betänkande (Ds I 1981:1) mot bakgrund av inhämtade yttranden att det saknas belägg för behovet av ett särskilt rådrumsstöd. De möjligheter som redan finns att åstadkomma frister för ytterligare överväganden vid företagskriser är enligt utredaren i huvudsak tillräckliga. Inte heller rättsinstitutet registrerad betalningsinställelse skulle därmed vara behövligt.

Industristödsutredningen anser för sin del att det vore värdefullt om man kunde skapa formaliserade möjligheter att tillvarata samhällets intressen vid företagskriser. Som förberedelse inför ställningstaganden om rekonstruktion av krisdrabbade större företag, verksamma inom flera län eller regioner, föreslår vi på annan plats i detta betänkande att inom industridepartementet tillsätts särskilda projektgrupper.

9.3.3 *Avvecklingsfallet*

Målet i detta fall är att avveckla olönsam verksamhet och överföra produktionsresurserna till annan användning. Om man konstaterat att en verksamhet är olönsam och inte kan väntas bli lönsam, torde det mest rationella vara att utarbeta en långsiktig lösning på problemen, som innefattar en avvecklingsplan och de insatser som bedöms vara erforderliga för att skapa nya arbetstillfällen.

I praktiken kan det visa sig svårt att "bevisa" verksamhetens långsiktiga olönsamhet inför lokala opinioner som stöder sig på ofta överdrivet optimistiska motutredningar. Utdragna processer och konstgjord andning i form av successiva beslut om stöd till fortsatt drift under begränsad tid "tills lönsamheten återvunnits" har emellertid i ett antal konkreta fall visat sig få mycket olyckliga konsekvenser i form av organisatorisk upplösning, bristande arbetsmotivation, flykt av kvalificerade anställda i nyckelpositioner, m. m. Försök att inom existerande organisationer utveckla och påbörja "alternativ produktion" har på det hela taget misslyckats genom att de startats alltför sent och halvhjärtat, genom att organisationernas personella och tekniska resurser främst varit anpassade till den tidigare verksamheten, och genom att de krisdrabbade organisationerna visat sig inte orka med utvecklingsarbete vid sidan av alla de problem som direkt sammanhänger med krisen.

Stöd till förlustverksamhet motiveras ofta med regional- eller arbetsmarknadspolitiska skäl. Man vill "hålla liv" i en bygd, utnyttja den infrastruktur som byggts upp och fungerar, bereda fortsatt sysselsättning åt de anställda. Bakom sådana motiv torde delvis ligga politiska värderingar, men även samhällsekonomiska bedömningar. Man hävdar att samhällsekonomiskt kan en verksamhet vara lönsam även om den företagsekonomiskt är olönsam.

Det är emellertid viktigt att markera tidsperspektivet när man hävdar att det samhällsekonomiska värdet av en verksamhet kan vara större än det företagsekonomiska. Endast på relativt kort sikt kan det vara samhällsekonomiskt lönsamt att utnyttja "sunk costs" i en existerande infrastruktur med hjälp av företagssubventioner. I ett längre perspektiv måste man räkna med att infrastrukturen kräver kompletterings- och ersättningsinvesteringar. Om då det aktuella företaget kräver fortsatta (kanske ännu större) subventioner, försvinner snabbt den eventuella samhällsekonomiska lönsamheten av företagsstödet. Den mest närliggande lösningen på problemen är att söka ersätta förlustverksamheten med lönsam sådan. Om orten ligger isolerat, måste man därvid på kort sikt skapa lika många nya sysselsättningstillfällen som de förlorade. Om däremot en del av de friställda kan beredas nya arbeten inom pendlingsavstånd, krävs inte lika många nya arbetstillfällen på orten. Man torde dock inte kunna långsiktigt "rädda" en ort genom att enbart förlita sig på utpendling till arbeten annorstädes, om inte denna pendling avser mycket korta avstånd.

Politiker i regering och riksdag betonar ofta angelägenheten av att stoppa utslagningen. Ett motiv för stöd till driften av krisdrabbade företag anges ofta vara just detta. Med utslagning avser man då friställning av arbetskraft från näringslivet och övergång av de friställda till arbetslöshet, skyddade verkstäder eller liknande. Man kan emellertid ifrågasätta om driftssubventioner verkligen har den önskade effekten. Sådant stöd innebär ju att företagen erkänns vara förlustföretag, som inte kan fortsätta sin verksamhet utan stöd. De anställda kan fortsätta i sin tidigare verksamhet bara tack vare stödet. Stödet kanaliseras visserligen inte via arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter underställda detta, utan via industridepartementet och företag i privat eller statlig ägo. Till sin innebörd är stödet dock av samma karaktär som sedvanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De slutliga mottagarna är individer som inte kunnat beredas sysselsättning inom den del av samhället där det monetära värdet av deras insatser motsvarar arbetsgivarens kostnader för dem. Man kan kanske hävda att utslagningen från arbetsmarknaden hejdas genom driftssubventioner till förlustföretag. Men det är troligt att det i de flesta fall föreligger en stor skillnad i arbetsupplevelse och självtillfredsställelse mellan dem som arbetar i sådana företag och dem som är sysselsatta i vinstgivande företag.

Avveckling är emellertid en konst som visat sig svår för företag. Särskilt svårt för dem är att genomföra en avveckling i socialt acceptabla former. Det normala är att samhället inte engagerar sig i själva avvecklingen. Däremot har samhället genom arbetsmarknadspolitiska resurser beredskap för att hjälpa dem som friställs till ny sysselsättning. När det

gäller avveckling av mycket stora arbetsplatser finns det emellertid ibland behov av insatser från samhällets sida redan i avvecklingsfasen. Samhällelig medverkan ter sig naturlig inte minst därför att det i själva verket inte får handla om en isolerad avveckling utan om en kombinerad avveckling och start av ny verksamhet. Enligt ovan är det mycket som talar för att den nya verksamheten bör komma till stånd inom och med stöd av en annan organisation än den krisdrabbade. Eftersom avveckling och start bör samordnas, är en samhällelig koordination önskvärd. Det är emellertid angeläget att i den lokala strukturförändring av industrin, som det är fråga om, även engagera näringslivsföreträdare.

En lämplig form för statlig medverkan vid större nedläggningar, framför allt i regioner där det redan finns en relativt väl differentierad arbetsmarknad, synes vara att bilda "etableringsbolag" aom ägs delvis av samhället, delvis av privata intressenter med lokal anknytning. Ett etableringsbolags uppgift bör vara att skapa nya arbetstillfällen på orten i en omfattning och takt som motsvarar en lämplig avvecklingstakt för den verksamhet som skall upphöra. I samband med flera inträffade företagskriser har inrättats samhällsägda regionala investmentbolag med uppgift att skapa nya arbetstillfällen. Även utvecklingfonderna kan sägas ha samma uppgift. Dessa organs insatser är emellertid främst inriktade på nyetableringar, nya produkter o. d. och har på kort sikt endast begränsade sysselsättningseffekter. Vid större nedläggningar behöver samtidigt skapas ett betydande antal nya arbetstillfällen och detta torde bäst kunna ske inom eller i anknytning till redan existerande större företag och produktområden. Det är även viktigt att den nya eller utvidgade verksamheten inte leder till snedvridning av konkurrensen. Det är mot denna bakgrund som vi anser en ägarmässig anknytning till det redan befintliga lokala näringslivet vara angelägen.

Samhällets engagemang i etableringsbolaget synes lämpligen kunna ske via Statsföretag och/eller Investeringsbanken, som förfogar över för uppgiften relevant företagsledningskompentens.

Ett etableringsbolag bör inte självt gå in som ägare till de nya verksamheterna. Det bör vara en tidsbegränsad konstruktion med uppgift att inom en tilldelad medelsram stimulera tillkomsten av nya verksamheter inom den aktuella regionen, bl. a. genom att kombinera existerande resurser i form av arbetskraft, ledigblivna produktionsanläggningar och produkter som kan säljas.

10 Principer för handläggningen av stödfall

10.1 Inledning

Vi har tidigare konstaterat att stödåtgärderna varit utformade på ett sådant sätt att de inte förmått bidra till att bryta den negativa utveckling som krisföretagen varit inne i.

De vidtagna åtgärderna har syftat till att successivt vända en negativ trend. Den negativa trenden i företagen har sammanhängt med flera faktorer. Den har haft sitt ursprung i konjunkturella och strukturella problem men även om man successivt får dessa under kontroll kan den negativa trenden i krisföretaget fortsätta. Detta hänger samman med de negativa processer och "onda cirklar" som startar inom ett företag som börjar få problem och som leder till en avtagande yttre effektivitet hos företaget. Enligt vår uppfattning är det mycket svårt, om inte *omöjligt, att vända en sådan utveckling successivt.* Den negativa utvecklingen måste i stället brytas med åtgärder som leder till snabba förändringar och som kan ge de anställda en tro på att helt nya, bättre förutsättningar föreligger. En mycket viktig del i detta är också att företaget i den nya situationen måste kunna uppleva att man har någon form av handlingsfrihet. Om alla förutsättningar är låsta tror vi inte att man kan få den positiva utvecklingen till stånd.

I det följande skall diskuteras några möjligheter att skapa markerat förbättrade utvecklingsmöjligheter för det krisdrabbade företaget.

10.2 Handlingsalternativen konkurs och ackord vid finansiell rekonstruktion

Rekonstruktionen av ett krisföretag innehåller två moment:

- Finansiell rekonstruktion (rekonstruktion av balansräkningen).
- Resultatförbättrande åtgärder (rekonstruktion av resultaträkningen).

Vi kommer i detta avsnitt främst att uppehålla oss vid den finansiella rekonstruktionen. Denna förutsätter insatser och medgivanden från ett antal intressentgrupper i företaget. De resultatförbättrande åtgärderna måste däremot i sin helhet utarbetas och genomföras av företagsledningen.

Den finansiella rekonstruktionen syftar till att ge företaget en acceptabel soliditet och likviditet samt en skuldbörda som är avpassad till företagets avkastningsförmåga. En finansiell rekonstruktion är därmed en nödvändig förutsättning – en plattform – från vilken resultatförbättringen har att göra avstamp.

Vi redogör först för innebörden av konkurs respektive ackord varefter vi behandlar för- och nackdelar med dessa institut i samband med rekonstruktion av krisföretag.

10.2.1 *Alternativens formella innebörd*

Konkurs är ett rättsinstitut varigenom en gäldenärs alla tillgångar tas i anspråk för betalning av borgenärernas fordringar i den utsträckning tillgångarna räcker. Genom konkursen får alla borgenärer möjlighet att samtidigt ställa krav på betalning ur gäldenärens samlade tillgångsmassa. Härvid gäller dock vissa förmånsrättsregler, varigenom vissa typer av fordringar och fordringar för vilka säkerheter lämnats är prioriterade enligt en i förmånsrättslagen angiven ordning. Övriga fordringar (oprioriterade) är sinsemellan likaberättigade.

Konkursansökan inges av borgenär eller gäldenären själv till konkursdomaren i tingsrätten. Om ansökan bifalles, utser rätten konkursförvaltare och utfärdar kungörelse.

Genom konkursbeslutet förlorar gäldenären rådigheten över den egendom som skall ingå i konkursboet. Konkursboets egendom är dels tillgångar som tillhörde gäldenären vid konkursbeslutet, dels tillgångar som tillfaller boet under konkursen och sådana som kan återvinnas till konkursboet.

Den av konkursdomaren utsedde förvaltaren upprättar en bouppteckning, vilken bestyrks av gäldenären vid det första borgenärssammanträdet. Efter detta sammanträde skall boets egendom realiseras så snart ske kan. Konkursen avslutas med ett utdelningsförfarande och förvaltarens slutredovisning.

Enligt förmånsrättsordningen finns dels särskilda förmånsrätter som skall betalas ur viss bestämd egendom, dels allmänna förmånsrätter som gäller i all gäldenärens egendom.

De särskilda förmånsrätterna är:

1. Pant i lös eller fast egendom (t. ex. fastighetsinteckning)
2. Hyra och arrende (upp till tre månader resp. en månad)
3. Företagsinteckningar
4. Utmätt egendom.

De allmänna förmånsrätterna är i prioriteringsordning:

1. Vissa konkurs- och ackordskostnader
2. Skatter och andra allmänna avgifter
3. Löner och pensioner.

När fastighetsinteckningar lämnats som säkerhet gäller förmånsrätten inom fastighetens värde. Om en inteckning delvis ligger högre än det

pris för vilket fastigheten säljs blir den överskjutande delen av fordran oprioriterad.

Hyra och arrende ger liksom företagsinteckningar förmånsrätt i näringsidkares lösa egendom.

Företagsinteckningars värde kan försämras genom att gäldenärens tillgångar avyttras. Om hela rörelsen avyttras gäller företagsinteckningarna ett år därefter. De viktigaste tillgångsposter som omfattas av företagsinteckningar är vanligen varulager, kundfordringar samt maskiner och inventarier.

De viktigaste posterna bland förmånsberättigade skatter och allmänna avgifter brukar vara personalens preliminärskatter, mervärdeskatt och avgifter till riksförsäkringsverket (ATP-avgifter m. m.).

Löne- och personalfordringar som inte är mer än ett år gamla samt uppsägningslöner under skälig tid (högst 6 månader) täcks numera – upp till ett totalt maximibelopp av 12 basbelopp per anställd – av den statliga lönegarantin. Denna finansieras genom en särskild avgift, f. n. 0.2 %, som uttas från företagen. Staten betalar alltså dessa löner och inträder i de anställdas ställe som förmånsrättshavare.

Ackord innebär en uppgörelse mellan en gäldenär som är på obestånd och hans borgenärer om en reducering av gäldenärens skulder till viss del. I motsats till konkurs innebär ackordsförfarandet inte att gäldenären förlorar rådigheten över sina tillgångar. Genom ackordet saneras gäldenärens ekonomi. Ackordet innebär vanligen att borgenärerna för all framtid avstår från en del av sina fordringar. (Efter en konkurs kvarstår fordringarna, vilket dock i praktiken har betydelse endast vid fysiska personers konkurser).

Gäldenär som vill föreslå ett ackord kan hos konkursdomaren begära förordnande av god man. Sedan god man utsetts kan förhandlingar om en uppgörelse föras utan att enskilda oprioriterade borgenärer kan vidta några säraktioner mot gäldenären.

Om frivillig överenskommelse mellan gäldenären och samtliga borgenärer inte kan träffas inom viss tid (högst 2 månader), kan gäldenären – förutsatt att anslutningen är minst 40 % – begära att få offentlig ackordsförhandling inledd. Därefter kan ackord framtvingas om förslaget stöds av en i lagen angiven majoritet av de röstande närvarande borgenärerna som samtidigt representerar en föreskriven minimiandel av de röstberättigade fordringarnas sammanlagda belopp enligt bouppteckningen (se nedan). Sedan ansökan om offentlig ackordsförhandling skett får gäldenären försättas i konkurs av oprioriterade fordringsägare endast om det finns skälig anledning anta att ackord inte kan komma till stånd.

Gode mannen är borgenärernas förtroendeman med vilken gäldenären har att samråda vid förvaltningen av sin egendom. Gode mannen utreder ställningen och leder förhandlingarna med borgenärerna. Vid offentligt ackord skall han till konkursdomaren lämna ett ackordsförslag, bouppteckning, ett yttrande huruvida han finner ackordsförslaget godtagbart samt ett intyg om att tillräckligt antal borgenärer anser ackordet antagbart.

Alla borgenärer med fordringar utan förmånsrätt kan delta i förhand-

lingarna. Ackordsförslaget kan emellertid utformas så att full betalning ges upp till visst belopp, varigenom antalet borgenärer som skall förhandla om ackordet reduceras. Den majoritet som krävs för att offentligt ackord skall antas är, om ackordsprocenten (utdelningen) är 50 % eller mer, 3/5 av de röstande och 3/5 av fordringsbeloppen, och vid lägre procent 3/4 av röstande och fordringsbelopp. Den minsta tillåtna utdelningen vid offentligt ackord är 25 %.

10.2.2 *Alternativens praktiska innebörd och användbarhet*

Vid en finansiell rekonstruktion skall konkursförvaltaren resp. gode mannen på bästa sätt tillvarata fordringsägarnas intressen. Vanligen sker detta bäst om man så snart som möjligt kan fortsätta det krisdrabbade företagets verksamhet. En förutsättning för att detta skall lyckas är att det bedöms möjligt att fortsättningsvis bedriva verksamheten lönsamt, dvs. med full långsiktig kostnadstäckning. Kostnaderna kan uppdelas i driftskostnader (löner, råvaror, energi etc.) och kapitalkostnader (ränta och avskrivningar). En första förutsättning för att verksamheten skall vara lönsam är att driftkostnaderna täcks av försäljningsintäkterna. Ett väntat långsiktigt intäktsöverskott anger sedan hur stora kapitalkostnader verksamheten kan bära.

En finansiell rekonstruktion har, som tidigare diskuterats i avsnitt 6.3.2, ingen direkt inverkan på verksamhetens *driftskostnader*. Däremot kan den alltså påverka de *kapitalkostnader* som belastar verksamheten. Efter en konkurs kan anläggningarna förvärvas från konkursboet av en ny ägare till ett lägre pris än vad den tidigare ägaren gav, vilket leder till lägre räntor och avskrivningar. Vid ett ackord kan kapitalkostnaderna reduceras genom nedskrivning av skuldbeloppen.

Möjligheterna att genom en konkurs påverka de totala kostnaderna för en verksamhet i mer betydande utsträckning är helt naturligt större, ju mer kapitalintensiv verksamheten är. Goda utsikter härtill finns t. ex. i processindustrier som massa- och pappersbruk samt stålverk, medan utsikterna är betydligt sämre i arbetsintensiva branscher som t. ex. tekoindustrin och delar av verkstadsindustrin.

För att ett företag skall kunna räddas genom ett ackord krävs dels att de fordringar som berörs av ackordet är relativt stora, dels att företaget förfogar över en företagsledning och övriga – mänskliga och materiella – resurser som har förmåga att göra företaget lönsamt efter ackordet. Ägare av prioriterade fordringar har i regel ingen anledning att acceptera en nedskrivning av sina fordringar, i varje fall inte kortsiktigt och under förutsättning att krisföretagets tillgångar täcker de prioriterade fordringarna. Eftersom långfristiga krediter i regel motsvaras av prioriterade inteckningssäkerheter, är rekonstruktion genom akord mindre verkningsfull i kapitalintensiva företag än i arbetsintensiva.

Att "rädda" ett krisföretag undan konkurs eller ackord innebär alltså inte att man undanröjer ett eventuellt hot om nedläggning av dess verksamhet eller någon del av denna. Nedläggning av en olönsam verksamhet är *ett* exempel på rekonstruktion av resultaträkningen. Att skära

bort verksamheter kan dock aldrig vara målet för sådana rekonstruktioner utan möjligen ett medel för att nå det primära målet lönsamhetsförbättring. Alternativa medel kan vara modernisering av anläggningarna, rationalisering av produktionsmetoder, sortimentsförändringar etc. Vilket medel som är att föredra beror på de speciella förutsättningarna i varje enskilt fall. I regel kräver dock fortsatt drift av en f. n. förlustbringande verksamhet investeringar, dvs. kapitaltillskott. Om företaget är krisdrabbat, torde ett kapitaltillskott i sin tur förutsätta en föregående finansiell rekonstruktion. En sådan kan, men behöver inte, ske genom konkurs eller ackord.

Även i de fall då det finns goda förutsättningar för att en verksamhet skall kunna fortsätta efter en finansiell rekonstruktion, kan rekonstruktionen som sådan medföra störningar i verksamheten. Det är i första hand konkurser som brukar förmodas medföra störningar, men dessa kan i större eller mindre grad även uppkomma vid ackord. Problemen kan t. ex. bestå i:

- □ störningar i produktionen på grund av oro bland leverantörerna, som kan leda till leveransvägran,
- □ störningar i kundrelationerna på grund av driftsstopp och på grund av den badwill som en konkurs (ackord) innebär,
- □ störningar på grund av förlust av värdefull personal.

Situationen är givetvis olika från fall till fall. I många fall kan skadan ske redan genom att företagets krissituation blir känd. Själva konkursen behöver då inte ytterligare försämra möjligheterna till en rekonstruktion.

De negativa effekterna kan lindras om störningsperioden kan förkortas. Vid ackord drivs verksamheten vidare av samma juridiska person som tidigare tills ackordsuppgörelsen är klar, vilket kan dra ut på tiden. Vid konkurs har konkursförvaltaren att omedelbart vidta åtgärder för att avyttra rörelsen och om det finns någon som vill överta den kan konkursboet med tillförsikt fortsätta verksamheten tills det formella övertagandet är klart. Många gånger kan ett övertagande förberedas redan innan konkursen är ett faktum. För verksamheten kan konkursen därför vara en snabbare och säkrare rekonstruktionsmetod än ackordet.

En konkurs kan, om det inte finns någon intressent som vill överta hela verksamheten, leda till att företaget splittras. Olika delar av företaget kan därvid övertas av olika andra företag. En sådan splittring kan vara en nackdel om företaget har en uppbyggd fungerande organisation men kan tvärtom vara en fördel, om företagets organisation fungerar dåligt och de olika delarna inte är beroende av varandra. I det förra fallet är organisationen naturligtvis en reell, om än inte materiell, tillgång i konkursboet vilket minskar risken för att en splittring verkligen sker.

Även i ackordsfallet kan givetvis i rekonstruktionsåtgärderna ingå att vissa enheter överlåts till andra företag.

Vid bedömning av konkurs- och ackordsalternativet kan även följande faktorer ha betydelse:

- □ Förekomsten av bra eller dåliga avtal med leverantörer, kunder och

andra. Efter en konkurs måste i regel nya avtal upprättas, vilket kan vara positivt eller negativt.

- Möjligheten till personalreduceringar. Om fortsatt drift kräver mindre personalstyrka än den hittillsvarande kan konkursalternativet möjliggöra en snabbare anpassning, eftersom en ny arbetsgivare inträder i den tidigares ställe i och med att verksamheten övertas av ny ägare.

Negativa effekter utanför företaget (som indirekt kan påverka även företagets fortsatta verksamhet) är:

- kedjeeffekter i form av likviditetskriser och fallissemang hos underleverantörer m. fl.,
- störningar i relationerna till utländska kreditgivare,
- störningar hos kundföretag som är beroende av leveranser från krisföretaget.

Effekterna av en konkurs eller ett ackord är så komplexa att man inte generellt kan säga huruvida fördelarna är större än nackdelarna. Men om det finns en handlingsberedskap så att krisföretaget snabbt kommer under kompetent ledning som tar itu med rekonstruktionsarbetet, synes fördelarna med ackords- och konkursalternativen ofta kunna överväga nackdelarna.

10.2.3 *Finansiell rekonstruktion vid statligt stöd?*

Flera av de statliga icke-permanenta industristödsinsatserna har motiverats av att regering och riksdag velat undvika att det krisdrabbade företaget skulle tvingas gå i konkurs och av de konsekvenser en sådan ansetts föra med sig. T. ex. skrev regeringen i propositionen 1977/78:180 om lån till NCB att "en snabb och okontrollerad utslagning av företagets anläggningar kan därför komma att ske om inte särskilda åtgärder vidtas under samhällets medverkan".

Det är i första hand sysselsättningen vid de krisdrabbade företagens olika anläggningar som staten velat värna om. Men enligt ovan redovisade analys påverkas inte de grundläggande förutsättningarna för fortsatt drift av om ägareföretaget rekonstrueras finansiellt. Avgörande är om de olika anläggningarna förmår att täcka sina driftskostnader. Förutsättningarna härför påverkas enligt ovan bara om t. ex. konkursen drar ut på tiden (vilket borde kunna undvikas om samhället har en effektiv organisation för att handlägga konkurser), om konkursen medför att förmånliga avtal med kunder eller leverantörer bryts, e. d.

Om det inte finns någon privat intressent som vill överta en verksamhet vars fortsättande bedöms vara samhällsekonomiskt väsentligt, kan statligt stöd och eventuellt även övertagande bli aktuellt. Detta kan ske såväl efter en finansiell rekonstruktion som utan någon sådan. Om varken privata intressenter eller samhället har intresse av att fortsätta driften, kan temporärt statligt stöd till denna tänkas i syfte att förlänga avvecklingsperioden. I detta fall synes ackord vara inaktuellt, och avvecklingsstöd kan utgå även om den tidigare ägaren satts i konkurs.

I flera av stödfallen har staten övertagit ett finansiellt nedkört företag mot en symbolisk ersättning till de tidigare ägarna, varpå staten satsat nytt ägarekaptial. I företagens balansräkningar har skulderna motsvarats av bokförda värden på anläggningstillgångarna, som vida överstigit dessas avkastningsförmåga eller realisationsvärde. I samband med driftsinskränkningar och nedläggningar har staten sedan tvingats att lämna "förlusttäckningsbidrag" etc. till företagen för att dessa skall kunna lösa sina skulder och skriva ned de bokförda värdena till realistiska nivåer. Särskilt har detta gällt varven, där alltså stora delar av de bidrag som givits för att man under en tid skulle kunna upprätthålla driften inte har gått till de sysselsatta utan till kreditorerna. Om varvsföretagen hade rekonstruerats finansiellt före det statliga övertagandet, hade detta "läckage" kunnat undvikas. Situationen komplicerades dock av de beställningskontrakt och finansiella kundengagemang som varven hade.

Farhågorna för utländska kreditgivares reaktion vid enstaka fallissemang i ett svenskt storföretag torde vara överdrivna. Men givetvis kan upprepade konkurser med förluster för utlandsbanker leda till att deras riskbedömning ändras. Å andra sidan torde en utlandsfinansiering, som är möjlig endast genom att utlandsbankerna förlitar sig på att svenska staten skall ingripa om företaget råkar i svårigheter, inte vara eftersträvansvärd. En speciell situation föreligger om staten helt eller delvis äger ett företag eller om staten givit icke-permanent stöd till ett företag. Det finns i sådana fall utlandslån med resp. utan formell statlig garanti. Långivarna har i krisfall hävdat att staten har ett moraliskt betalningsansvar även för icke garanterade lån.

Omsorgen om de utländska kreditgivarna har spelat en stor roll i de studerade stödfallen. Detta har framhållits som ett huvudargument för undvikande av konkurs i t. ex. Kockums- och NCB-fallen samt utgjort motivet för Uddeholms-lånet. I en konsultstudie som utredningen låtit göra av Kockumsfallet konstateras att "det är mycket svårt att bedöma om undvikande av störningarna från de utländska bankerna kan antas ha varit värt ca 1 miljard kr. I vart fall noteras att det inte föreligger något kalkylförsök". Beträffande Uddeholms-lånet konstateras att "det kan alltså ifrågasättas om lånet över huvud taget hade någon funktion utöver att lugna utlandsbankerna". I NCB-fallet föreligger på samma sätt inget material som söker utreda sambandet mellan en konkurs och påverkan på den utländska kreditmarknaden.

Vad gäller svårigheter för krisföretagens underleverantörer och kunder som argument mot konkurs eller ackord kan hävdas att statligt stöd till dessa i de fall då deras fortsatta verksamhet hotas förmodligen blir väsentligt billigare än stöd till krisföretagen.

10.3 Några ytterligare riktlinjer

Vi sammanfattar i detta avsnitt våra synpunkter på ett antal principiella frågor kring handläggningen av stödärenden som vi tidigare berört i analysdelen.

10.3.1 *Strukturlösningar*

Genomgående för det sätt på vilket man sökt åstadkomma strukturlösningar i de studerade stödfallen har varit att staten genom eget hel- eller delägarskap har sammanfört en stor del av företagen inom en bransch till en enhet. Exempel är Svenska Varv, SSAB Svenskt Stål och Datasaab. Vi har tidigare konstaterat att de samordnings-, synergi- och rationaliseringsmöjligheter som förutsatts har varit svåra att uppnå i praktiken. Den typ av lösningar som valts har också verkat konserverande i strukturhänseende. Strukturaspekterna har fått komma i andra hand efter regionala och arbetsmarknadsaspekter. Detta beror i stor utsträckning på att politikerna inte kunnat *prioritera* mellan olika inblandade enheter dvs. mellan olika inblandade orter. Det har funnits gehör för ett slags "rättvisekrav" när det gäller fördelningen av de statliga stödinsatserna mellan de olika orterna. De enskilda enheternas kommersiella förutsättningar har kommit i bakgrunden.

Enligt utredningens uppfattning måste insatserna i större utsträckning ta sin utgångspunkt i de olika enheternas unika kommersiella förutsättningar. Åtgärderna måste utgå från en gemensam uppfattning om strategiska mål, men de olika enheterna måste få en individuell behandling. De delar som har naturliga förutsättningar att nå lönsamhet bör inte behandlas på samma sätt som de där sådana förutsättningar inte finns. Här kan konkursinstrumentet utnyttjas i större omfattning. De enheter som inte har kommersiella möjligheter att överleva bör så snart som möjligt få en avvecklingsplan där det klart utsägs vilka steg som skall tas och med vilken tidsplan detta skall ske. Parallellt med detta bör på ett tidigt stadium kraftfulla insatser göras *utanför krisföretagens ram* för att stimulera till alternativ sysselsättning. Erfarenheterna visar att när en kris utvecklats så långt som t. ex. den inom varvsindustrin, har den krisdrabbade organisationen inte de resurser som krävs för att både avveckla den tidigare verksamheten under acceptabla former och bygga upp nya aktiviteter.

10.3.2 *Villkorliga insatser*

En observation i det tidigare materialet är att staten i få fall ställer långtgående krav på övriga inblandade parter. Enligt vår uppfattning bör situationen i betydligt större utsträckning unyttjas för att ställa sådana krav. Krav kan t. ex. ställas gentemot ägare, långivare, anställda, leverantörer, kommuner, landsting m. fl. En annan typ av krav kan riktas mot den stödmottagande organisationen genom att insatserna kopplas till vissa villkor. Exempelvis kan samhällets åtaganden delas upp i ett antal steg och dessas infriande göras beroende av en successiv uppfyllelse av i förväg klart angivna samhällsmål.

10.3.3 *Hur mycket får en insats kosta?*

Kopplat till vad som ovan sagts gäller att det vid beslut om stödinsatser måste framgå på ett klarare sätt vad det maximalt får kosta att uppnå

vissa uttalade mål. Vi har tidigare påpekat hur man i många stödfall fattat en följd av beslut om insatser trots att varje enskilt beslut har framställts som slutgiltigt. Det har också i flera fall varit förenat med avsevärda svårigheter att bilda sig en uppfattning om vad de olika insatserna i verkligheten har kostat samhället.

Enligt vår uppfattning måste beslut om statliga insatser grunda sig på ett fullvärdigt kommersiellt beslutsunderlag. I stället för att som nu varit fallet ägna en stor del av handläggningsinsatserna åt att åstadkomma lösningar som *på kort sikt* är så billiga för staten som möjligt borde man vidta åtgärder för att ge verksamheten rimliga möjligheter att uppnå uppsatta mål genom en avgränsad statlig insats även om denna på kort sikt kanske inte är den billigaste lösningen. Om sedan denna insats misslyckas måste de industripolitiska insatserna i allmänhet konstateras vara uttömda. Ett beteende där nya stödmedel utbetalas därför att tidigare insatser grundade sig på felaktiga eller felaktigt angivna bedömningar måste undvikas. Mot bakgrund av de erfarenheter vi nu har måste det stå klart för alla att möjligheten att misslyckas vid försök att rädda krisdrabbade industriella verksamheter är stor. Det bör därför också betraktas som naturligt med misslyckanden inom detta område på samma sätt som när det gäller utvecklingssatsningar. Principen bör således vara att det skall framgå klart vad det får kosta att uppnå vissa uttalade mål. Detta ställer i sin tur också krav på att målsättningen blir mer explicit formulerad.

10.3.4 *Statens ägarroll*

Om staten går in som ägare försämras möjligheten att i praktiken genomföra strategin enligt avsnitt 10.3.3 ovan. Möjligheterna att i framtiden avstå från att göra behövliga kompletterande stödinsatser blir då i realiteten ytterst små. Vi har i kapitel 9 diskuterat hur man i princip bör hantera de stödfall som når regeringen. Det kan finnas anledning att här åter betona att den form där staten utövar ett ägarinflytande direkt via departementet i möjligaste mån bör undvikas. De nackdelar som denna form för med sig har tidigare diskuterats. Lösningar via offertprincipen ligger väl i linje med vad som diskuterats i avsnitt 10.3.3.

10.3.5 *Samordning*

Vi har tidigare framhållit att staten har en stor bredd i de instrument som kan sättas in i strukturomvandlingssyfte. Samordningen mellan dessa för att uppnå lösningar i de enskilda krisfallen förefaller emellertid ha varit obetydlig. En sådan samordning för att åstadkomma "paketlösningar" bör komma till stånd. Utredningens förslag är att man prövar idén om ett eller flera "strukturråd".

10.3.6 *Samhällsekonomiska aspekter*

Stödinsatserna har hittills grundat sig på relativt svepande formuleringar om samhällsekonomiska konsekvenser. Enligt utredningen bör man i

beslutsunderlaget vara mer konkret i detta avseende. Detta innebär naturligtvis inte att vi anser att man enbart på dessa grunder skulle kunna fatta beslut om stödinsatser. Som tidigare framhållits vill vi snarare framhålla svårigheterna med att göra strikta samhällsekonomiska kalkyler. Detta står emellertid inte i motsättning till kravet på att de samhällsekonomiska motiven bör konkretiseras såväl i fråga om ambitionsnivå som vad avser möjligheterna till måluppfyllelse.

10.4 Den yttre ramen

I denna utredning har försök gjorts att beskriva och analysera de processer som legat till grund för de icke-permanenta stödinsatserna under 1970-talet samt att ge förslag till handlingslinjer i fråga om strategi och struktur som kan möjliggöra en mer effektiv hantering av stödfall framöver.

Varje analys av sådant slag måste med nödvändighet bli *partiell*. Det är inte möjligt att på en och samma gång manipulera alla de faktorer som påverkar händelseförloppet och bedöma konsekvenserna av dessa olika handlingsinriktningar. Vissa av dessa förutsättningar måste betraktas som givna för analysen.

I denna studie har vi – implicit eller explicit – gjort ett antal antaganden om vilka de *förutsättningar* är som begränsar analysens omfång. Bland dessa kan bland annat nämnas följande:

- stödinsatserna – och de bedömningar som föregår dessa – vidtas inom ramen för den – modifierade – *marknadsekonomi*, som traditionellt varit vägledande för den svenska politiken.
- handelsrelationerna med utlandet är baserade på en *frihandelspolitik* som – med vissa undantag – låter de svenska industrivarorna möta utlandskonkurrensen såväl på hemma- som på utlandsmarknaden.
- den *politiska situationen* kännetecknas av ett jämviktsläge mellan politiska block, som – oavsett vilka partier som i en given situation konstituerar regeringsmakten – är ungefär jämnstarka. Vi har sålunda inte räknat med existensen av en "stark" regeringsmakt som kan väntas förbli i regeringsställning under en ansenlig tidsperiod framöver.
- inom *regeringskansliet* förekommer en arbets- och en maktfördelning som i stort motsvarar dagens. Handläggningen av industristödsärendena involverar vanligen ett flertal departement, och föredragande i dessa frågor är chefen för industridepartementet.
- *förvaltningsstrukturen* kännetecknas av en höggradig *sektorisering*. Myndigheternas ärendehantering sker i det stora flertalet fall centralt. Handläggningen av (större) industristödsärenden på regional och lokal nivå är av relativt begränsad omfattning.
- de bedömningar och rekommendationer som görs i rapporten har sin grund i försök till uppskattningar av åtgärdernas *samhällsekonomiska lönsamhet*. Sådana överväganden – av huvudsakligen kvalitativt slag –, som fäster ett egenvärde vid individens rätt att behålla sitt arbete och bo kvar på sin hemort eller vid vikten av att bibehålla ett antal

livskraftiga regioner spridda över landet, har endast marginellt behandlats i utredningen. Ett hänsynstagande till dessa bedömningsgrunder, som endast indirekt och på lång sikt torde komma att positivt påverka den samhällsekonomiska lönsamheten, skulle kunna leda till andra slutsatser än de vi dragit – och också kräva en ändring i de förutsättningar som ovan angivits.

Ett väsentligt syfte med föreliggande utredning kan sägas vara att inom de ramar som sätts av förutsättningarna – "spelreglerna" – för vår ekonomiska politik diskutera de krav som måste ställas på industristödets omfattning och möjligheterna för olika stödåtgärder att ge tillfredsställande lösningar. Industristödet, som vi förutsatt kommer att behövas även framgent som ett industripolitiskt verktyg, om än i betydligt mindre omfattning än vad vi upplevt under de senaste åren, utgör en integrerad del av den samlade industripolitiska arsenalen och hänger också nära samman med arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Det är väsentligt om, bl. a. genom denna utredning, ökad insikt kan nås hos politiker, myndighetsutövare, företagare, massmedia och allmänheten om att det inte är möjligt att betrakta de icke-permanenta stödåtgärderna isolerade utan att de måste *inplaceras i ett allmänpolitiskt sammanhang.* Likaså är det angeläget att själva *målen* för samhällsarbetet kan diskuteras mer öppet och i mer konkreta termer och att den svåra men nödvändiga avvägningen dem emellan kan komma till stånd.

Dessa beroendeförhållanden går åt båda hållen. Stödinsatsernas omfattning och inriktning påverkar de allmänekonomiska förutsättningarna, likaväl som dessa senare lägger grunden för industristödets förutsättningar, krav och framgångsmöjligheter.

I denna utredning har vi främst diskuterat hur industristödet skall utformas för att ge bästa möjliga effekt inom ramen för det marknadsekonomiska system och de grundlägande värderingar och kriterier som bildar utgångspunkten för våra samhällsekonomiska spelregler. Insatserna och åtgärderna vad avser det icke-permanenta stödet betraktas som den *beroende* variabeln. I ett vidare perspektiv och inom en längre tidshorisont är det hanske väl så värdefullt att anlägga det "omvända" perspektivet: vilka slutsatser leder oss studierna av industristödets förutsättningar, genomförande och effekter till när det gäller ändamålsenligheten hos de överordnade ramar som bildar grunden för vår nuvarande marknadsekonomi? Med ett sådant synsätt kan sålunda industristödet sägas utgöra den *oberoende* variabeln i vår analys.

Den grundläggande tanken i det synsätt som ovan skisserats skall i korthet ytterligare exemplifieras genom angivandet av några svåra men nödvändiga frågor rörande företeelser utanför industristödets egentliga sfär, som aktualiserats under utredningsarbetets gång och som sätter in de aktuella stödåtgärderna i detta större, av dubbelsidiga beroendeförhållanden kännetecknade sammanhang:

- Är handläggningsgången och arbetsfördelningen inom *regeringskansliet* utformade på ett sådant sätt att en effektiv hantering av – i synnerhet de "stora" – stödfallen kan komma till stånd? Är industridepartementet den naturliga "hemvisten" för dessa ärenden av klart

interdepartemental karaktär, och bör statsrådsberedningen spela en mer aktiv roll i dessa sammanhang?

- Är *förvaltningsstrukturen* uppbyggd på ett sådant sätt att den möjliggör kraftsamling och konsekvens i myndigheternas agerande? Vilka förändringar krävs i förvaltningens regionala organisation – och "uppbrytningar" i dess centrala – för att möjliggöra en hantering av – inte alltför omfattande – krisfall på det regionala planet?
- Hur skulle bedömningen av stödåtgärdernas omfattning och inriktning påverkas av en förskjutning av den *allmänekonomiska politiken* i riktning mot en högre inhemsk självförsörjningsgrad och en successiv begränsning av det fria handelsutbytet?
- Hur skulle industristödet förändras till sin inriktning och karaktär av en samhällsutveckling som leder till ett successivt närmande och en smidigare *samplanering* mellan den offentliga och den privata sektorns överväganden och ageranden?
- Hur påverkas behovet och inriktningen av myndighetsinitierade stödåtgärder av förändrade *relationer mellan arbetsmarknadens parter* i riktning mot en närmare samstämmighet i bedömningar och politik och ett mer delat risk- och ansvarstagande?

Spekulationer, kreativt tänkande och analyser med utgångspunkt från dessa och liknande frågeställningar kan kanhända ge ett tillskott till en djupare förståelse av vårt samhällsmaskineris mekanismer och funktionssätt och därmed lägga grunden till långsiktiga och övergripande förändringar i attityder och strukturer.

Dessa avslutande synpunkter anger endast skissartat några utvecklingslinjer för det fortsatta tänkandet, som "spränger" de givna systemramarna och till vilket denna utredning kanske kan ge ett bidrag.

Särskilda yttranden

1. Av ledamoten *Alf Sjöström*

Industristödsutredningens uppgift har enligt direktiven varit att "i huvudsak uppmärksamma de icke-permanenta stödåtgärder som riktats till enskilda företag eller branscher."

Av detta s. k. icke-permanenta stöd som utredningen studerat har hela 46 % utgått till varvsindustrin och 35 % till stålindustrin, sammanlagt 81 %.

Större delen av det industristödsutredningen kartlagt har således varit koncentrerat till två industribranscher. De statliga stödinsatserna i varvs- och stålindustrin har orsakats av drastiskt förändrade konkurrensförutsättningar för dessa två industrisektorer. Som utredningen konstaterar är ej heller denna utveckling för svensk varvs- och stålindustri på något sätt unik för Sverige. Västvärldens industriländer har drabbats av liknande industrikriser som Sverige. Likaledes har de negativa följderna av industrikriserna mildrats i andra utsatta länder på i stort samma sätt som i Sverige.

Förekomsten av parlamentariskt starka eller svaga höger-, mitten- eller vänsterregeringar har inte i något av västvärldens industriländer påverkat omfattningen av de statliga stödinsatserna. Som exempel kan nämnas att i Storbritannien har en parlamentariskt stark högerregering, med uttalade intentioner att inte intervenera i industrin, svarat för ansenliga industristödinsatser – sannolikt de mest omfattande i Västeuropa. Nyligen fattades t. ex. beslut om ett hjälpprogram omfattande 990 miljoner pund till den brittiska bilindustrin. Även andra branscher, inte minst den brittiska stålindustrin, har regelmässigt, oberoende av labour- eller konservativa regeringar, erhållit omfattande stöd.

Koncentrationen av industristödet till i huvudsak två branscher och förekomsten av samma typ av industrikriser i västvärldens industriländer begränsar möjligheterna att utifrån gjorda stödinsatser dra några generella slutsatser avseende utformningen av industripolitiken i stort.

Speciellt finns det anledning att invända emot den grundtes utredningen delvis bygger sitt betänkande på, nämligen att det under 1970-talet växt fram en svensk "industristödspolitik".

Det är snarare så att under 1970-talet har industristöd till svenska företag varit undantag. Icke konkurrenskraftiga industriföretag har regelmässigt lagts ner utan statliga hjälpinsatser. Det stora antalet kon-

kurser under 1970-talet och 70 000 förlorade industrijobb mellan 1976 och 1979 vittnar om detta förhållande.

Däremot har alltsedan 1960-talet krediter och lån till industrin i allt större omfattning slussats via statliga organ. Det gäller via Industrikredit, Företagskredit, utvecklingsfonderna, Investeringsbanken, AP-fonderna, AMS, industriverket, SEK m. fl. Det statliga subventionsinslaget i dessa krediter och lån är emellertid ringa eller inget alls. Detta gör att man inte får blanda ihop industristöd i bemärkelsen statliga subventioner, med statlig kreditgivning till industrin på marknadsmässiga villkor. Denna senare kreditgivning som beloppsmässigt är mycket stor skulle lika väl till största delen kunna förmedlas till industrin via privata organ, främst bankerna. Att statliga organ istället kanaliserar detta kreditflöde till industrin får således inte jämställas med statligt industristöd.

Genom den summering som utredningen gör av allehanda statliga krediter, lån och bidrag till industrin ger man en vilseledande bild av det statliga industristödets omfattning och utbredning. Det är därför väsentligt att framhålla att det statliga industristödet varit koncentrerat till i huvudsak svensk varvs- och stålindustri. Det är således felaktigt att tala om en svensk "industristödspolitik" som en realitet av nämnvärd omfattning. Utredningens siffermaterial ger heller inte belägg för något sådant påstående.

I den analys utredningen gör över effekterna av de statliga insatserna i studerade företag måste också framhållas att en väsentlig aspekt i stort sett ej behandlats. Det gäller frågan om vilken omfattning uteblivna insatser i berörda företag, som vart och ett utgjort mycket stora arbetsplatser, hade fått för utslagningen ur arbetslivet och för behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser. Utvecklingen under 1970-talet har inneburit – trots industripolitiska insatser – att social- och arbetsmarknadspolitiken i alltmer ökad utsträckning kommit att utgöra den slutliga lösningen på industripolitiska problem.

Under 1970-talet har antalet långtidssjukskrivna och förtidspensionerade människor på grund av arbetsmarknadsskäl ökat kraftigt. Samhällets kostnad för denna typ av utslagning kan för 1970-talet beräknas till omkring 120 miljarder kr, räknat i 1980 års priser. För 1980 var kostnaden ca 20 miljarder kr.

Kostnaden för arbetsmarknadspolitiken, dvs. beredskapsarbeten, AMU-utbildning etc., uppgick för 1970-talet till ca 75 miljarder kr, även detta i 1980 års priser. För 1980 var kostnaden 12 miljarder kr. Sammanlagt har vi inte mindre än nästan en halv miljon människor förtidspensionerade, långtidssjukskrivna och sysselsatta inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, människor som ofrivilligt hamnat utanför arbetsmarknaden.

Uteblivna statliga omstruktureringsinsatser hade naturligtvis kraftigt ökat kraven på social- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Ett beredskapsarbete kan kosta upp till 400 000 kr per anställd och år, en förtidspensionerad ca 40 000–100 000 kr, en arbetslös 40 000 kr per år. Samhälleliga kostnader av detta slag som uppkommer vid nedläggning av industriarbetsplatser bör jämföras med kostnaden för industripolitiska insatser. Enligt en studie som Industriens Utredningsinstitut gjort åt ut-

redningen (Tabell 5, Industristödets omfattning i vissa branscher 1970–79) upgick stödet per anställd *för hela 1970-talet sammanlagt* för hela tioårsperioden till 319 tkr per anställd till varven, 156 tkr per anställd till stålindustrin, 39 tkr per anställd till skogsindustrin, 116 tkr till gruvindustrin och 21 tkr per anställd till tekoindustrin.

En jämförelse mellan samhällets kostnader för förtidspensionering, långtidssjukskrivning, AMS-insatser, arbetslöshet *och* kostnader för ett bibehållande av anställda i industriell produktion indikerar att industripolitiska insatser kan vara billigare, *när* alternativet kan bedömas vara en långvarig eller permanent utslagning av berörd arbetskraft.

Mot denna bakgrund borde utredningen beräknat alternativkostnaden för uteblivna industripolitiska insatser. Dessutom borde utredningen studerat vilka alternativ – ny sysselsättning, förtidspensionering, långtidssjukskrivning eller arbetslöshet – som sannolikt hade kommit att drabba friställd personal.

Det finns exempel på nedläggningar av större arbetsplatser där efter ett år endast en tredjedel av de friställda funnit ny sysselsättning. En tredjedel sysselsätts via AMS eller har blivit öppet arbetslösa. Resterande tredjedel har definitivt hamnat i utslagningssektorn. Frågan borde belysts hur tillvaron nu gestaltat sig för exempelvis de 50–60-åriga varvs- och stålarbetare som direkt blivit friställda utan industripolitiska insatser.

Inte minst borde utredningen belyst de stora sociala problem för enskilda människor som utslagning ur arbetslivet medför.

Självfallet är stöd till olönsam industri inte något bra alternativ till vare sig sysselsättning inom arbetsmarknadspolitikens ram eller utslagning ur arbetslivet. Det kan endast bli fråga om en tillfällig näst bästa lösning. Den bästa och permanenta lösningen är att åstadkomma sådan dynamik och expansionskraft i svensk industri, att övertalig arbetskraft i nedläggningsindustrier kan sugas upp i ny industrisysselsättning.

Dessvärre måste man konstatera att svensk industri sammantaget har förlorat i tillväxtkraft sedan mitten på 1960-talet. 1965 kulminerade med hela 8 % den årliga tillväxttakten i industriproduktionen. I hela 13 år i rad har sedan tillväxttakten avtagit. 1978 minskade t. o. m. industriproduktionen med 1 %. Därefter har en ökning skett, om än blygsam. Under 1970-talet har vi i hög grad saknat nya expansiva tillväxtföretag som kunnat motsvara vad LM, ASEA, Volvo, SKF m. fl. betydde för ökningen av främst 1950- och 1960-talens industrisysselsättning.

Sysselsättningsmässigt expanderar inte längre de stora svenska industriföretagen nämnvärt. Om man i detalj granskar en delstudie inom IVA:s stora projekt om Sveriges kunskaps- och konkurrenssituation, finner man att tolv stora industriföretag med en svensk sysselsättning av ca 200 000 personer (totalt 300 000) under den sist granskade femårsperioden ökade sin sysselsättning med endast 1 840 personer eller knappt 0,2 % per år rensat för företagsköp och försäljningar.

Inom tillverkningsindustrin i USA skapades 70 % av alla nya jobb 1974–76 av företag som var fyra år gamla eller yngre och företag i åldern fem–åtta år stod för ytterligare 13 %.

Av detta framgår att den nödvändiga nya industrisysselsättningen i huvudsak måste komma från små men växande företag.

Den viktigaste lärdomen inför 1980-talet är därför enligt min mening att om vi skall kunna – och kanske har svårt – att "avveckla en kortsiktig stödpolitik" måste förutsättningarna ytterligare förbättras för ny- och småföretagandet och nysatsningarna inom befintlig industri måste kraftigt ökas.

2. Av experten *Leif Magnusson*

Industristödsutredningen föreslår i kapitel 9 att en lämplig form för statlig medverkan vid större nedläggningar, framför allt i regioner där det redan finns en väl differentierad arbetsmarknad, är att bilda "etableringsbolag" med statligt och privat ägande.

Det är, av de hittills gjorda erfarenheterna från sådana etableringsbolag, alltför tidigt att dra några slutsatser om hur effektiva instrument de kan vara: Landskrona Finans och värmlandsbolaget har ännu knappt kommit igång.

Däremot finns redan ett antal organ som med ytterligare medel och med vidare mandat än idag skulle kunna fylla den funktion som etableringsbolagen tänks ha. Dels finns de regionala utvecklingsfonderna med en utmärkt möjlighet att genom sin kännedom om mindre och medelstora företag i regionen kunna verka för samarbete mellan enskilda företag och även medverka i och förmedla statligt ägarkapital om så befinnes nödvändigt. Det senare kan emellertid ifrågasättas eftersom bolagen är avsedda att verka i områden med väl differentierad arbetsmarknad och där således förutsättningarna för att näringslivet skall kunna klara den erforderliga anpassningen utan statlig intervention är som bäst.

Om emellertid ett statligt ägarinflytande anses nödvändigt bör det kunna förmedlas och utövas genom redan existerande andra organisationers försorg. I första hand bör Svetab AB vara aktuellt, men även de övriga på senare år etablerade s. k. regionala investmentbolagen kan fylla en sådan funktion. Förutsättningen är naturligtvis att erforderliga medel och personella resurser ställs till dessa organisationers förfogande.

Att utnyttja redan befintliga organ och institutioner torde innebära bättre hushållning med begränsade resurser än att inrätta nya, med åtföljande krav på samordningsarbete i sakfrågor och dubbelarbete i såväl sakbehandling som administration.

Bilaga 1 Direktiv

Beslut vid regeringssammanträde 1979-09-06

Departementschefen, statsrådet Huss, anför.

I regeringens proposition om riktlinjer för industripolitiken m. m. (prop. 1978/79:123) framhölls att den svenska ekonomin av tradition bygger på marknadshushållningens principer. Marknadssystemet har betydande fördelar. I systemet finns inbyggt en strävan till effektivt utnyttjande av resurserna och till en sådan inriktning av produktionen att konsumenternas önskemål tillgodoses. Ett marknadssystem ger dessutom möjlighet till decentralisering av beslut och ansvar. Genom marknadsmekanismerna sker en fortlöpande anpassning till ändrade efterfråge- och produktionsförhållanden. Det allmänna måste dock i vissa fall ta på sig ett ansvar i denna anpassningsprocess för att underlätta omställningen för enskilda människor, företag och orter. Sådana samhällsinsatser görs framför allt inom ramen för den allmänna ekonomiska politiken samt regional-, arbetsmarknads- och industripolitiken. Insatserna riktas i varierande grad till industrin. Ibland sker detta genom direkta industripolitiska insatser, ibland genom att t. ex. regional- eller arbetsmarknadspolitiskt stöd ställs till företagens förfogande. Formerna för de gjorda insatserna varierar. Stöd lämnas såväl i form av bidrag som lån och lånegarantier. Även åtgärder för att främja tillgången på industriell service kan räknas till den industripolitiska medelsarsenalen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen togs vissa motionsyrkanden om utredning om effekterna av industripolitiskt stödverksamhet upp. Motionerna i fråga hade väckts under den allmänna motionstiden.

I motionen 1978/79:1002 anfördes att det omfattande ekonomiska stöd i form av lån, garantier och bidrag som staten har lämnat till krisdrabbade branscher och företag i skilda sammanhang kritiserats för att ha haft en ogynnsam inverkan på sådana företag och branscher som inte har fått dessa stöd. Motionärerna ansåg därför att en analys borde genomföras i syfte att klarlägga industristödens effekter inom industrin. Det lokaliseringspolitiska stödet borde dock enligt motionen undantas från analysen.

I motionen 1978/79:1528 anfördes att de senaste årens ansvällning av de selektiva åtgärderna inom näringspolitiken medfört en rad icke önskvärda konsekvenser. Samtidigt påpekade motionären att de riktade insatserna hade varit motiverade under de rådande ekonomiska förhållan-

dena. Mångfalden av stöd och stödformer till näringslivet har emellertid gjort det svårt att få en klar överblick av stödpolitikens struktur, storleksordning och fördelning. Motionären efterlyste därför en total värdering och kartläggning av de olika näringspolitiska stödformernas omfattning, inriktning och fördelning mellan olika företagstyper.

Näringsutskottet (NU 1978/79:59 s. 23) uttalade vid sin behandling av propositionen och de båda motionerna att det är angeläget och nödvändigt att närmare kunskap vinns om hittillsvarande statliga stödåtgärder, varför en sådan utredning som föreslås i motionen 1978/79:1002 borde komma till stånd. Genom en sådan utredning kommer även flera av de önskemål som framförs i motionen 1978/79:1528 att tillgodoses. Riksdagen beslöt med bifall till motionen 1978/79:1002 och med anledning av motionen 1978/79:1528 att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr 1978/79:415).

Jag delar uppfattningen att en utredning angående effekterna av stödåtgärderna till industrin är angelägen. En kommitté bör tillkallas för att genomföra denna utredning.

Till ledning för kommitténs arbete vill jag anföra följande. Ett omfattande arbete bedrivs fortlöpande för att utvärdera flera av stödinsatserna. Detta gäller framför allt de stöd som är av mer reguljär natur. Jag tänker på exempelvis regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska stöd samt på stöd som ges inom ramen för verksamheten inom styrelsen för teknisk utveckling (STU), AB Svensk exportkredit (SEK) och de regionala utvecklingsfonderna.

Kommitten bör i huvudsak uppmärksamma de icke-permanenta stödåtgärder som riktats till enskilda företag eller branscher. Motivet för sådana statliga insatser har huvudsakligen varit att förhindra eller fördröja sysselsättningsmässigt oacceptabla neddragningar i en bransch eller ett företag eller att möjliggöra en omstrukturering som på sikt kan ge lönsamhet.

I vissa fall har stöd givits av försörjningsberedskapsskäl. Regeringen har tidigare denna dag uppdragit åt överstyrelsen för ekonomiskt försvar att genomföra en studie rörande de metoder som används för att trygga försörjningsberedskapen. Kommittén bör därför inte behandla försörjningsberedskapsstöden, men bör i sitt arbete samråda med överstyrelsen.

De icke-permanenta stödinsatserna har som nämnts i allmänhet föranletts av akuta problem i olika väl definierade företag och branscher. De har därför kunnat riktas direkt till dessa. Även om stöden varit väl motiverade i varje enskilt fall kan de medföra vissa risker då omfattningen blir så stor som under de senaste åren. Exempel på sådana risker kan vara konkurrenssnedvridning, undanträngning av framtidsinriktade projekt från kapitalmarknaden, kollision med vissa internationella åtaganden och ett minskat ansvar i företagen för finansiell planering och marknadsanalys.

Kommittén bör söka bedöma effekterna av stödinsatserna på såväl kort som lång sikt.

Resultatet av arbetet bör redovisas före utgången av år 1980.

Bilaga 2 Förteckning över av industristödsutredningen publicerade expertrapporter

Ds I 1981-7 *Icke-permanent stöd till gruv- och stålföretag*

Innehåll:
Utvärdering av vissa statliga insatser på gruvområdet. Statens industriverk.

Stödet till handelsstålindustrin. Anders Hederstierna och Björn Rombach, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

Stödet till specialstålindustrin. Ulf Elvestedt, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

Ds I 1981-8 *Två samhällsekonomiska utvärderingar av icke-permanent industristöd*

Innehåll:
Utvärdering av varvsstödets samhällsekonomiska effekter. Johan Facht, Jan-Åke Noll, Lars Nordström, Henrik Nyman, Stefan Pettersson, Stina Sjöberg och Göran R. Svensson, INDEVO Institutet för Industriell Evolution
Stödet till Hälleforsnäs bruk – en samhällsekonomisk utvärdering. Lars Heikensten, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Ds I 1981:9 *Icke-permanent stöd till tre industriföretag*

Innehåll:
Det statliga stödet till Norrlands Skogsägares Cellulosa AB och Södra Skogsägarna AB. Jan Andersson och Lennart Låftman, Analysgruppen AFV.

Rekonstruktionen av Luxor – studie av en industripolitisk intervention. Ulf Lundahl och Harald Starke, SIAR Scandinavian Institutes for Administrative Research.

Riktat stöd till expansiva branscher – exemplet Datasaab. Bo Erixon och Håkan Ramsin, Statskonsult Organisation AB.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]
Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]
Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]
Äldre arbetskraft. [70]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]
Samhället och samlingslokalerna. [63]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i industriproduktionen. [59]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Kooperationen i samhället. [60]
Pris på energi. [69]
Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmkommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans handbok. Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3. Svenska kyrkans gudtjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier – text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utecklingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Äldre arbetskraft. A.
71. Prostitutionen i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.

50:-

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06470-7
ISSN 0375-250X