

Regeringens proposition

1981/82:185

om exportverksamhet m. m. inom luftfartsområdet;

beslutad den 18 mars 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CLAES ELMSTEDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen framläggs förslag om viss exportverksamhet inom luftfartsområdet. Verksamheten föreslås bedrivas i form av ett statligt aktiebolag vars aktier förvaltas av luftfartsverket. Aktiekapitalet i bolaget föreslås till 350 000 kr. De medel som behövs för aktieteckning bör täckas från det för budgetåret 1982/83 föreslagna reservationsanslaget Flygplatser m. m. Vidare föreslås i propositionen att regeringen får medge luftfartsverket att teckna borgen intill ett belopp av högst 2,5 milj. kr. för lån till bolaget.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-03-18

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Elmstedt

Proposition om exportverksamhet m. m. inom luftfartsområdet

1. Inledning

Under senare år har affärsverken och vissa myndigheter mött en ökad utländsk efterfrågan på konsulttjänster av olika slag, framför allt som ett komplement till leverans av varor. Utbildningsområdet är ett annat område inom vilket efterfrågan från utlandet har ökat kraftigt. Önskemålen har framförts företrädesvis av utvecklingsländer men även av vissa industriländer.

Affärsverken har i några fall bildat särskilda dotterbolag för den utländska konsultverksamheten för att därigenom åstadkomma en effektivare förmedling av tjänsterna och därmed också ett bättre utnyttjande av begränsade resurser.

I en skrivelse den 23 februari 1981 till regeringen hemställer luftfartsverket att ett aktiebolag bildas som dotterföretag till verket med uppgift att bedriva konsultverksamhet m. m. inom den civila luftfartens område.

Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgetts av statskontoret, riksrevisionsverket, beredningen för internationellt tekniskt samarbete, flygtekniska försöksanstalten, televerket, styrelsen för teknisk utveckling, Sveriges exportråd, Sveriges industriförbund, Teleplan AB, Scandiakonsult AB och Statskonsult AB.

2. Luftfartsverkets framställning

I likhet med flera andra affärsdrivande verk har även luftfartsverket erfarit att dess samlade resurser och kunskaper bör användas för bedrivande och främjande av svensk exportverksamhet inom luftfartsområdet.

För att konsultverksamheten skall bli framgångsrik erfordras enligt verket ett aktivt och marknadsorienterat uppträdande samt att verksamheten bedrivs i nära anknytning till den huvudsakliga resursbasen, dvs. luftfartsverket. Samtidigt gäller att en sådan exportfunktion i princip faller utanför luftfartsverkets egen normala verksamhet. Med hänsyn härtill och för att på ett mindre bundet sätt än i verkets regi kunna bedriva och främja exportverksamheten, bör denna enligt verket handhas av en fristående juridisk person, lämpligen som ett aktiebolag. Formerna för verksamheten kan då lättast anpassas efter vad som under verksamhetens gång visar sig ändamålsenligt. Det kunnande som finns i luftfartsverket kan i tillämpliga delar utnyttjas av bolaget. Marknadsföring av tjänster och produkter kan ske via det internationella kontaktnät, som luftfartsverkets personkännedom och kännedom om de internationella behoven har skapat. Bolagsformen gör det samtidigt enklare att etablera det nära samarbete med enskilda eller grupper av svenska företag i exportprojekt, som i vissa fall kan vara lämpligt. Luftfartsverket föreslår därför att för exportkonsultverksamheten bildas ett aktiebolag vars aktier innehåses av luftfartsverket. För att markera bolagets anknytning till verket föreslås dess firma vara Swedish Aviation Development (Swedavia) Aktiebolag.

Förslaget läggs fram mot bakgrund av att efterfrågan på verkets tjänster och engagemang i internationella luftfartsprojekt bedöms komma att öka. För den bedömningen talar bl. a. en fortgående ökning av världsluftfarten, ökade satsningar på luftfartssektorn i utvecklingsländerna, de svenska företagens ökade utlandsengagemang samt det förhållandet att många länder saknar kompetens och resurser att i egen regi genomföra avancerade projekt och kvalificerad utbildning.

Inom verket finns erfarenheter från internationellt projekt- och offertarbete av olika slag. Personal från verket har bl. a. medverkat i förstudier rörande utbyggnadsbehov inom den civila lufttransportsektorn i Algeriet och Moçambique. I offertsammanhang har verket medverkat i fråga om utbildning, projektplanering och administration av olika flygplatsprojekt i Mellanöstern tillsammans med svenska företag.

Verket har vidare använt flygtrafikledningskolan på Sturup (FLSS) för kurser inom flygtrafikledningsområdet som vänt sig till personal från andra länder. Både i egen regi och i samarbete med beredningen för internationellt tekniskt samarbete har utbildning hittills anordnats för uppåt 200 flygledare från ett tiotal länder (Irak, Nigeria, Portugal, Saudiarabien, Sovjetunionen m. fl.). Även brand- och räddningsskolan på Arlanda har i viss utsträckning använts för utbildning av utländska elever. Luftfartsverket har också medverkat i FN-organet ICAO:s (International Civil Aviation Organization) program för tekniskt bistånd, framför allt inom flygtrafiktjänstområdet.

Den förväntade efterfrågeutvecklingen är sålunda ett motiv för luftfartsverket att i mera planmässiga former sälja sitt kunnande till utlandet. Förutom att luftfartsverket därigenom bidrar till exportintäkter, kan ett

säljande av luftfartskunnande utomlands enligt verket bana väg för försäljning av andra svenska konsulttjänster och/eller produkter från Sverige. Verkets medverkan kan på detta sätt öka Sveriges export.

Möjligheterna till försäljning av luftfartsverkets kunskaper på export stärks av att stort avseende fästs vid Sveriges ställning som alliansfri stat, att beställarländerna ofta är angelägna om ett statligt engagemang i projekten samt att många länder har stort behov av att utnyttja kunskaper för anpassning av de operativa och tekniska systemen i överensstämmelse med de internationella krav som fastställs av ICAO. Vidare kan nämnas att utbyggnaden av Arlanda, Landvetter och Sturup, samt av flygtrafiklednings-systemet och FLSS har väckt internationellt intresse.

Uppgiften för det av luftfartsverket föreslagna bolaget skall vara att bedriva och främja svensk exportverksamhet inom den civila luftfartens område samt att bistå i samband med uppbyggnad och utveckling av luftfart i andra länder. Härvid skall bolaget enligt verket bedriva konsultverksamhet samt försäljning av produkter och tjänster inom den civila luftfartens område ävensom annan därmed förenlig verksamhet. Även andra frågor, vilka kan sammanhålla med uppbyggnad och drift av administration inom den civila luftfartens verksamhetsfält, kan komma att aktualiseras.

Verksamheten skall drivas enligt affärsmässiga principer. Enligt verket torde ett fåtal anställda med kommersiellt/juridiska och operativt/tekniska kunskaper med goda språkkunskaper och förhandlingsvana krävas i inledningskedet och torde även på sikt kunna utgöra tillräcklig bemanning i företaget. Luftfartsverket föreslår vidare att bolaget skall ha en styrelse med fem ordinarie ledamöter.

Behovet av rörelsekapital är inledningsvis enligt verket inte större än det kan täckas genom ett garantiåtagande från luftfartsverkets sida. Aktiekapitalet bör sättas till en förtroendefull nivå, inte minst med hänsyn till behovet av att vid upptagande av utländska kontakter kunna framstå som ett finansiellt tillförlitligt företag. Luftfartsverket föreslår därför, att i bolagsordningen anges att aktiekapitalet skall utgöra lägst 150 000 kr. och högst 600 000 kr. Aktiekapitalet föreslås inledningsvis till 350 000 kr. Aktierna bör tecknas till en kurs av 120 %, så att den lagstadgade reservfonden skapas på en gång.

Luftfartsverket föreslår vidare, att verket bemyndigas ikläda sig garanti för de rörelsemedel i form av lån, som till en början behövs i bolaget. Ett garantibelopp om 2,5 milj. kr. skulle, såvitt nu kan bedömas, vara tillräckligt.

3. Remissyttrandena

Statskontoret tillstyrker i princip att luftfartsverket exporterar sitt kunnande. Enligt statskontoret är bästa sättet att bedriva sådan utlandsverksamhet i form av ett bolag. Statskontoret saknar dock möjlighet att bedöma om

förutsättningar för detta föreligger i detta fall och kan därför inte tillstyrka förslaget i sak.

Riksrevisionsverket (RRV) har i princip inget att invända mot statlig tjänsteexport i bolagsform. RRV ifrågasätter dock om den skisserade verksamheten motiverar en särskild bolagsbildning och om den inte skulle kunna administreras inom något etablerat statligt konsultexportbolag. Den verksamhet som bolaget avser bedriva måste till en början betraktas som en försöksverksamhet. Utifrån denna utgångspunkt finner RRV det vara önskvärt, dels att lönsamhetsmål definieras för bolaget, dels att verksamheten utvärderas enligt en från början fastställd plan.

Beredningen för internationellt tekniskt samarbete är även fortsättningsvis intresserad av ett samarbete med luftfartsverket. Samarbetet har enligt beredningen fungerat väl och beredningen ser ingen avgörande skillnad om samarbetet som hittills sker genom luftfartsverket eller genom ett av luftfartsverket ägt dotterbolag.

Flygtekniska försöksanstalten (FFA) anser att en organisation som främjar export av civilt flygtekniskt kunnande är av intresse även för FFA. Det föreslagna sättet med ett aktiebolag som dotterföretag till luftfartsverket bedöms vara en lämplig form.

Televerket tillstyrker bildandet av ett konsultbolag för tjänsteexport och föreslår att ett samarbetsavtal tecknas mellan luftfartsverket eller bolaget och Swedtel/Swedcom beträffande marknadsföringen av radio- och televerksamheten. Televerket förordar vidare en successiv uppbyggnad av utlandsverksamheten, som inledningsvis endast bör omfatta konsultverksamhet, medan entreprenadverksamheten, sedan mer erfarenhet vunnits, i ett senare skede bör bli föremål för en särskild bolagsbildning. Televerket anser att även för enbart konsultverksamhet är ett garantibelopp om 2,5 milj. kr. för litet för ett kraftfullt agerande på utlandsmarknaden.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) tillstyrker bildandet av det föreslagna aktiebolaget under förutsättning att det är förenligt med luftfartsverkets verksamhet samt att det kan ske utan men för verksamheten i övrigt. Enligt STU finns det indikationer på att avnämrländerna ibland synes föredra medverkan av alliansfria stater som Sverige och att statliga engagemang i projekten kan vara till fördel.

Sveriges exportråd finner luftfartsverkets förslag att marknadsföra sina tjänster på den internationella marknaden som välmotiverat och intressant. Exportrådet tror att initiativet kan öppna nya möjligheter för tjänsteexport inom området i fråga.

Sveriges industriförbund ställer sig i princip positiv till luftfartsverkets ambitioner att söka marknadsföra sina tjänster i utlandet. Förbundet understryker att verksamheten måste bedrivas på marknadsmässiga villkor med sedvanliga lönsamhetskriterier. Förbundet förordar att luftfartsverket innan man läser sig beträffande den organisatoriska utformningen närmare undersöker möjligheterna till samarbete med andra företag i branschen i

syfte att effektivisera marknadsföringen och nå en större marknad.

Enligt *AB Teleplan* är förslaget att bilda företaget Swedavia ett initiativ vars målsättning och grundläggande principer har bolagets fulla stöd. För att kunna genomföra kontrakt av den storlek som inom teknikområdet normalt förekommer internationellt krävs enligt Teleplans erfarenhet väsentligt större initialinvesteringar än de föreslagna. Denna potentiellt diskvalificerande begränsning kan dock undvikas genom att luftfartsverket undersöker och bedömer kompetensprofilen hos ett eller ett fåtal svenska företag och etablerar samarbetsavtal med det/de företag som bedöms på bästa sätt befrämja marknadsföringen av luftfartsverkets kunnande. Genom ett samarbete med andra företag kan också erfarenhet och etablerad marknadskontakt utnyttjas.

Scandiakonsult välkomnar luftfartsverkets intresse av att sälja sitt kvalificerade och inom Sverige på vissa områden unika kunnande på den internationella marknaden. Med riktig marknadsföring bör detta på ett lyckligt sätt kunna komplettera det övriga utbud av tjänster och kunnande, som finns från svensk sida. Med tanke på att marknaden ofta efterfrågar mera kompletta paket av tjänster än ett enskilt företag eller en organisation idag kan åstadkomma, bör härigenom nya möjligheter öppnas för svensk tjänsteexport. *Scandiakonsult* framhåller betydelsen av att luftfartsverkets tilltänkta export av tjänster och kunnande sker på marknadsmässiga villkor.

Statskonsult AB ser ingen möjlighet att bedöma den ekonomiska bärkraften i den föreslagna verksamheten. Den organisatoriska uppbyggnad som föreslagits med ett mindre antal ledande befattningshavare kräver enligt *Statskonsult* en kontinuerlig verksamhet omfattande minst 10–15 manår/år för att uppnå en acceptabel lönsamhet.

4. Föredraganden

Utvecklingen under 1970-talet har lett till balansbrister i den svenska ekonomin med underskott i handels- och bytesbalansen. I en politik som syftar till att återställa balansen i de svenska betalningarna till och från utlandet är exporten av avgörande betydelse. Huvudansvaret för att den svenska exporten utvecklas tillfredsställande ligger helt naturligt på företagen. De statliga insatserna för att främja och stimulera svensk export är dock av betydelse. Sådana åtgärder har hittills främst varit inriktade på näringslivet.

I proposition 1980/81:171 om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m. m. redovisas en rad åtgärder som syftar till att underlätta för bl. a. affärsverk att sälja sitt kunnande till andra länder.

En statlig tjänsteexport kan ge såväl direkta som indirekta effekter på bytesbalansen. Den direkta effekten erhålls genom försäljning av ett nikt kunnande. Detta kan ske antingen direkt till beställare i andra länder eller

genom att den statliga sektorn engagerar sitt systemkunnande i lämplig form som ett komplement till näringslivet. Den indirekta effekten uppnås genom att svenska tjänsteuppdrag i utlandet kan underlätta och röja väg för svensk följdexport från industri- och entreprenadföretag eller från andra konsulter. Detta kan på sikt också leda till en förbättrad sysselsättning i Sverige.

Luftfartsverket, som är ett affärsverk, driver och förvaltar statens flygplatser för civil luftfart. Luftfartsverket har också till uppgift att i fred svara för civil och militär flygtrafikledning samt att ha överinseendet över flygsäkerheten för den civila luftfarten.

Luftfartsverkets verksamhet bedrivs i enlighet med internationella regler och föreskrifter som fastställs av FN-organet ICAO (International Civil Aviation Organization). Verksamheten omfattar alla de aktiviteter och problem av organisatorisk, teknisk, trafikal och ekonomisk art som sammanhänger med den civila luftfartens anläggningar och administration. Det gäller sålunda planering, drift och utveckling av flygplats- och flygtrafikledningssystem samt frågor om utveckling, utarbetande och övervakning av den civila luftfartens säkerhetsnormer.

Speciellt inom de operativa och tekniska verksamhetsområdena ligger luftfartsverket långt framme vid en internationell jämförelse. Personal från verket har fått betydande erfarenheter i samband med genomförande av stora projekt som flygplatserna Arlanda, Landvetter och Sturup, utbyggnaden av flygtrafikledningssystemet samt Flygtrafikledningsskolan på Sturup (FLSS).

Beträffande de marknadsmässiga förutsättningarna för bedrivande av tjänsteexport inom luftfartens område delar jag remissinstansernas uppfattning att luftfartsverket besitter ett stort kunnande inom ett vittomfattande kompetensområde och att det finns en betydande marknad för exportverksamhet inom luftfartsområdet. Verkets resurser bör därför kunna marknadsföras internationellt och bli ett värdefullt komplement till det utbud av tjänster på området som kommer från olika svenska konsult-, entreprenad- och tillverkningsföretag.

Ett sådant engagemang ligger också i linje med förslagen i prop. 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor, nämligen att ännu starkare än hittills betona verkets affärsmässiga uppgifter och uppträdande. I en situation med en viss avmattning av den inhemska efterfrågan på verkets tjänster – lägre ökningstakt i trafikutvecklingen med åtföljande lägre krav på utbyggnaden av anläggningar och system inom landet – som f. n. råder, kan nya verksamhetsformer göra det möjligt att inom verket bibehålla och utveckla kompetens och kunnande inom luftfartsområdet. En internationell uppdragsverksamhet kan också ge omväxling och stimulans för verkets personal.

För exportverksamhetens närmare inriktning och organisation måste luftfartsverkets egna specifika förutsättningar tillmätas avgörande betydelse. Därvid kan konstateras att det inom luftfartsverket, under de senaste tio

årens kraftiga utbyggnad av luftfartens markorganisation, byggts upp ett gediget systemkunnande och stor kompetens på området. Dessa kunskaper ger goda förutsättningar för en ökad tjänsteexport. Vidare bör framhållas att luftfartsverket har en internationellt sett hög kvalitet och en relativt sett god kapacitet på utbildningssidan, ett område där det uppenbarligen finns en marknad av betydelse och där luftfartsverket redan hunnit skaffa sig en stor erfarenhet. För närvarande genomförs grundutbildning av ca 40 saudiarabiska trafikledare vid flygtrafikledningsskolan i Sturup. Kontrakt har nyligen slutits om ytterligare sådan utbildning.

Ett annat område där luftfartsverket på senare tid sett möjligheter att indirekt skapa exportintäkter för verket är att följa upp och bevaka ersättningsmöjligheter från vidareförsäljning från företag av produkter och material som verket utvecklat för egna behov. En intensifierad satsning på detta område torde enligt verket kunna ge goda resultat.

Jag delar dock televerkets tveksamhet att genom samma juridiska person erbjuda såväl konsulttjänster som entreprenader och materielleveranser. I likhet med televerket bör därför luftfartsverkets exportverksamhet byggas upp etappvis med separata bolag för konsultverksamhet och för entreprenad- och produktverksamhet. Televerket har för sin exportverksamhet sålunda bildat Swedtel år 1968 och Swedcom år 1981.

En bedömning av intäkterna från export av luftfartskunnande visar att dessa kan uppgå till 20–25 milj. kr./år inom en 5-årsperiod.

Enligt min mening måste exportverksamheten utformas efter de marknadsförutsättningar som bedöms föreligga men också i hög grad efter luftfartsverkets egna specifika förutsättningar. Grundläggande förutsättningar är att verksamheten bedrivs planmässigt och på affärsmässiga grunder och att den huvudsakligen genomförs med personal från luftfartsverket. Verksamheten bör vidare bedrivas på marknadsmässiga grunder och ge ett överskott.

I likhet med andra affärsverk som under senare år inlett exportsatsningar anser jag att aktiebolagsformen också för luftfartsverket är den lämpligaste formen för en långsiktig och planmässig tjänsteexport. Bestämmelser som gäller för affärsverken kan medföra inskränkningar i den handlingsfrihet och smidighet, som en framgångsrik exportverksamhet kräver. Ett bolag ger också bättre förutsättningar att avgränsa exportverksamheten från verkets övriga verksamhet så att den kan bedrivas skild från luftfartsverkets uppgifter enligt dess instruktion. Jag tillstyrker därför att för ändamålet bildas ett särskilt aktiebolag, helägt av staten och av karaktären dotterföretag till luftfartsverket. Bolaget skall driva verksamheten affärsmässigt vilket innebär att kostnaderna för denna inkl. förräntning av det insatta kapitalet skall täckas av inflytande ersättningar.

Jag vill i sammanhanget uppmärksamma att det kan komma att finnas en viss marknad för försäljning av verkets tjänster även inom Sverige till andra

än verkets nuvarande kunder. I vilken form detta skall ske får dock prövas senare.

Jag anser mig kunna godta luftfartsverkets bedömning av bolagets kapitalbehov. Sålunda bör ett belopp av 350 000 kr. tillföras bolaget som aktiekapital. Genom att aktierna tecknas till en kurs av 120 % tillförs ett belopp av 70 000 kr. bolagets reservfond. De medel som behövs för aktieteckningen får täckas från det för budgetåret 1982/83 föreslagna reservationsanslaget Flygplatser m. m.

För att tillgodose bolagets behov av rörelsemedel bör regeringen få medge luftfartsverket att teckna borgen för aktiebolaget intill ett belopp av 2,5 milj. kr.

Jag vill i detta sammanhang också ta upp frågan om ekonomiska garantier till de i konsortiet Scandinavian Airlines System (SAS) ingående flygbolagen. I samband med att SAS bildades år 1950 träffade regeringarna i Sverige, Danmark och Norge en överenskommelse om vissa ekonomiska garantier till konsortiets tre moderbolag, nämligen AB Aerotransport (ABA), Det Danske Luftfartselskab A/S (DDL) och Det Norske Luftfartselskap A/S (DNL). Nya ekonomiska garantier har successivt ställts. År 1980 bemyndigade riksdagen regeringen (prop. 1979/80:113, TU 1979/80:21, rskr 1979/80:264) att träffa avtal om en fortsatt riskgaranti till ABA under perioden den 1 oktober 1980–den 30 september 1985. Någon överenskommelse har ännu inte träffats. Den danska regeringen lade den 10 mars 1982 fram ett förslag till folketinget rörande statsgaranti till DDL. Enligt vad jag har erfarit är den norska regeringen också beredd att hemställa hos stortinget om bemyndigande att träffa en överenskommelse. Jag förordar därför att det av riksdagen år 1980 lämnade bemyndigandet ändras till att avse perioden den 1 oktober 1982–den 30 september 1987.

5. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att exportverksamhet m. m. inom den civila luftfartens område anordnas i enlighet med vad jag har förordat,
2. bemyndiga regeringen att medge luftfartsverket att teckna borgen för lån till ett av verket bildat aktiebolag för den angivna exportverksamheten intill ett belopp av högst 2 500 000 kr.
3. besluta den ändring av bemyndigandet om fortsatt riskgaranti till Aktiebolaget Aerotransport som jag har förordat.

6. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

